Manuel de droit international public (droit des gens), destiné aux étudiants des Facultés de droit et aux aspirants aux [...]

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Bonfils, Henry (1835-1897). Manuel de droit international public (droit des gens), destiné aux étudiants des Facultés de droit et aux aspirants aux fonctions diplomatiques et consulaires, par Henry Bonfils,.... 1894.

1/ Les contenus accessibles sur le site Gallica sont pour la plupart des reproductions numériques d'oeuvres tombées dans le domaine public provenant des collections de la BnF.Leur réutilisation s'inscrit dans le cadre de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 :
*La réutilisation non commerciale de ces contenus est libre et gratuite dans le respect de la législation en vigueur et notamment du maintien de la mention de source.
*La réutilisation commerciale de ces contenus est payante et fait l'objet d'une licence. Est entendue par réutilisation commerciale la revente de contenus sous forme de produits élaborés ou de fourniture de service.

Cliquer ici pour accéder aux tarifs et à la licence

2/ Les contenus de Gallica sont la propriété de la BnF au sens de l'article L.2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

3/ Quelques contenus sont soumis à un régime de réutilisation particulier. Il s'agit :

*des reproductions de documents protégés par un droit d'auteur appartenant à un tiers. Ces documents ne peuvent être réutilisés, sauf dans le cadre de la copie privée, sans l'autorisation préalable du titulaire des droits.
*des reproductions de documents conservés dans les bibliothèques ou autres institutions partenaires. Ceux-ci sont signalés par la mention Source gallica.BnF.fr / Bibliothèque municipale de ... (ou autre partenaire). L'utilisateur est invité à s'informer auprès de ces bibliothèques de leurs conditions de réutilisation.

4/ Gallica constitue une base de données, dont la BnF est le producteur, protégée au sens des articles L341-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle.

5/ Les présentes conditions d'utilisation des contenus de Gallica sont régies par la loi française. En cas de réutilisation prévue dans un autre pays, il appartient à chaque utilisateur de vérifier la conformité de son projet avec le droit de ce pays.

6/ L'utilisateur s'engage à respecter les présentes conditions d'utilisation ainsi que la législation en vigueur, notamment en matière de propriété intellectuelle. En cas de non respect de ces dispositions, il est notamment passible d'une amende prévue par la loi du 17 juillet 1978.

7/ Pour obtenir un document de Gallica en haute définition, contacter reutilisation@bnf.fr.

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

3 l J40 P30
040 31

DÉPÔT LÉGAL
Ille-et-Vilaine
1894

MANUEL

DE

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

(DROIT DES GENS)

Destiné aux étudiants des Facultés de Droit
et aux aspirants aux fonctions diplomatiques et consulaires

PAR

Henry BONFILS

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE
DOYEN HONORAIRE
MEMBRE DE L'ACADÉMIE DE LÉGISLATION

PARIS
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1894

DEPOT LEGAL
Ille-et-Vilaine
65
1894.

MANUEL

DE

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

(DROIT DES GENS)

8° R 525

L'auteur et l'éditeur déclarent réserver leurs droits de traduction et de reproduction à l'étranger.

PRÉFACE

Le lecteur voudra bien ne pas se méprendre sur le caractère du présent ouvrage. Il n'est point un Traité dogmatique ayant pour principal objet d'exposer des idées personnelles sur les principes plus ou moins certains, les règles plus ou moins reconnues d'un Droit international public, dont le tempérament propre est d'être essentiellement coutumier et par suite variable selon les époques, les lieux, les progrès de la civilisation ou les retours vers la barbarie, l'éducation morale des hommes, l'élévation de la conscience des peuples.

L'expérience d'un enseignement donné pendant plusieurs années (1874, 1889, 1890, 1891) nous a convaincu que l'ouvrage à offrir à MM. les étudiants des Facultés de Droit devait être un *Manuel*.

Résumer et condenser les opinions diverses des publicistes et des juristes qui ont contribué à l'élaboration du Droit international public, — rappeler succinctement les faits historiques dont la réunion ou le rapprochement forme et prouve la coutume internationale, — fournir les indications nécessaires pour que le lecteur puisse retrouver aisément dans les grands ouvrages les développements consacrés aux plus importantes questions, — permettre et faciliter la révision des notes prises au cours oral, — suppléer autant que possible à l'enseignement de la chaire pour ceux que des raisons diverses en tiennent éloignés, — tels sont les buts divers de ce Manuel.

Le Droit international public ne peut être étudié et compris sans le concours constant de l'histoire. — Les précédents, l'apparition, l'élaboration, l'application hésitante d'abord, définitive ensuite d'une règle coutumière doivent être connus : ils déterminent la véritable portée de la règle. — De nombreux faits historiques sont donc relatés ou signalés dans ce Manuel, et, entre plusieurs faits se rattachant à la même question, de préférence les événements relatifs à la France, à sa politique, à sa vie internationale.

Les questions, disparues ou définitivement résolues, sont simplement indiquées. Les développements sont réservés à celles qui s'agitent à l'époque actuelle, autour desquelles s'élèvent les controverses, à celles que l'avenir aura encore à discuter et à résoudre, comme les questions relatives à la situation internationale du Pape, à l'occupation des terres africaines, aux canaux interocéaniques, aux lois de la guerre terrestre ou maritime, à la neutralité, à l'arbitrage, etc.

Sur les questions importantes, l'auteur s'est attaché à préciser nettement les divers états de la coutume internationale, du droit positif conventionnel, des législations particulières et de la doctrine générale.

La nature particulière du Droit international public, rapprochée du caractère propre à un Manuel, explique et justifie les citations fréquentes, les nombreux emprunts dont ce livre est rempli. — Ce sont les opinions courantes et générales, les disputes et les controverses, les pratiques variables, les usages constants, les coutumes naissantes, avec leurs causes génératrices ou occasionnelles, leurs raisons d'être permanentes ou temporaires, qu'il faut faire connaître aux étudiants des facultés de droit, en leur fournissant la preuve de ces opinions, de ces controverses, de ces usages et de ces coutumes.

Ce Manuel étant offert à des jeunes gens français, les indications bibliographiques se réfèrent de préférence à des ouvrages à la portée des lecteurs français, c'est-à-dire à des œuvres composées ou traduites en langue française, figurant généralement aux catalogues des Bibliothèques universitaires.

Puisse ce Manuel convaincre ceux qui lui feront l'honneur de le lire que dans l'évolution continue du Droit international, la France, malgré quelques passagères défaillances, a toujours été le champion de la justice et de l'humanité, et leur fournir ainsi de nouvelles raisons de respecter et de chérir leur Patrie.

NOTA

R. D. I. désignent la *Revue de Droit International et de Législation Comparée*, organe de l'Institut de Droit international, publiée à Bruxelles.
J. I. P. — le *Journal de Droit International Privé*, publié par M. Clunet.

MANUEL

DE

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

(DROIT DES GENS)

Destiné aux étudiants des Facultés de Droit
et aux aspirants aux fonctions diplomatiques et consulaires

R. F.
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE IMPRIMÉS

PAR

Henry BONFILS

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE
DOYEN HONORAIRE
MEMBRE DE L'ACADÉMIE DE LÉGISLATION

PARIS
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1894

C.

INTRODUCTION

BLUNTSCHLI. — *Le droit international codifié. Introduction.* — CARNAZZA. — AMARI. — *Traité de droit international public en temps de paix. Introduction.* — CALVO. — *Le droit international théorique et pratique*, 4e édition, 1888. *Introduction.* — CHAUVEAU. — *Le droit des gens. Introduction.* — FIORE. — *Le droit international codifié. Introduction.* — HEFFTER. — *Le droit international de l'Europe. Introduction*, 4e édition, annotée par GEFFCKEN. — DE HOLTZENDORFF et RIVIER. — *Introduction au droit des gens.* — KLUBER. — *Droit des gens moderne de l'Europe*, 2e édition annotée par OTT, p. 1 à 27. — LORIMER. — *Principes de droit international. Introduction.* — LAWRENCE. — *Commentaires sur les éléments de droit international et sur l'histoire des progrès du droit des gens* de WHEATON, t. I, p. 99 à 154. — PHILLIMORE. — *Commentaries*, t. I, §§ 17 et suiv. — LOUIS RENAULT, *Introduction à l'étude du droit international.* — WHEATON, — *Eléments de droit international*, 4e édition, t. I, p. 1 à 28. — *Histoire des progrès du droit des gens.*

1. — Le *Droit international public* (ou *Droit des gens*) est l'ensemble des règles qui déterminent les droits et les devoirs respectifs des États dans leurs mutuelles relations.

D'autres définitions ont été données. Plus ou moins claires, plus ou moins précises, elles présentent une extrême variété. Mais toutes impliquent que la condition première et essentielle du droit international est que des relations quelconques s'établissent entre plusieurs agrégations d'hommes.

2. — Pour désigner ces agrégations humaines, les expressions, *peuples*, *nations*, *états*, sont fréquemment employées l'une pour l'autre. Elles ont néanmoins des sens différents. — Une *nation* est la réunion de personnes, unies par l'identité de l'origine, du langage et de la conformation physique, par une longue communauté d'intérêts et de sentiments, par une fusion d'existence amenée par la suite des siècles.

Un *État* est une réunion permanente et indépendante d'hommes, propriétaires d'un certain territoire commun, associés sous une autorité commune organisée dans le but d'assurer à chacun le libre exercice de sa liberté.

Une nation n'est pas toujours constituée sous forme d'Etat. Il y a

une nation polonaise; il n 'y a plus d'Etat polonais. — La nation italienne a été longtemps fractionnée en plusieurs petits Etats.

C'est l'Etat, ce n'est, ni la race, ni la nationalité, qui constitue l'*être moral* dont la vie juridique forme l'objet du droit international, être moral susceptible d'avoir des droits et des devoirs.

3. — La partie de la science du Droit, relative aux rapports juridiques entre États, est désignée, soit par l'expression de *Droit des gens*, soit par celle de *Droit international public.* L'expression *Droit des gens* est équivoque et peut amener une confusion avec le *jus gentium* des Romains, terme qui avait lui-même plusieurs significations.

Un auteur anglais, Richard Zouch, avait proposé de dire *jus inter gentes*. Bentham employa l'expression *International Law*, devenue en français *droit international*, expression adoptée par plusieurs publicistes modernes. Vattel, G. F. de Martens, Klüber, Massé, Funck-Brentano et Sorel, etc., emploient les mots *droit des gens* ; Carnazza-Amari, Fiore, Fœlix, Heffter, Phillimore, Wheaton, etc., disent *droit international*, ou *droit des nations* comme sir Travers Twiss. Dans les langues diverses, on rencontre la traduction de ces expressions : *law of nations*, *international law*, *diritto delle gente*, *diritto internazionale*. En Allemagne, la matière est depuis longtemps désignée par le terme *Vœlkerrecht*.

Le Droit international se divise en deux branches: le Droit international public et le Droit international privé.

4. — « Le Droit international *privé* est l'ensemble des règles applicables à la solution des conflits qui peuvent surgir entre deux souverainetés à l'occasion de leurs lois privées respectives » (Weiss, *Introduction*). Le Droit international privé a pour but de résoudre les conflits qui peuvent s'élever entre deux lois promulguées par des Etats différents, sur leur application à un *même* rapport de *droit privé.* Il se réfère à de véritables lois. Il a pour objet l'exacte détermination de l'empire des législations particulières des Etats. Il a pour sujets les régnicoles de chaque Etat au point de vue de leurs droits civils. Les intérèts en lutte, les principes à appliquer ont le mème caractère que dans le droit privé national.

Le Droit international *public* a pour objet le règlement des rapports établis entre les Etats considérés comme personnes juridiques, comme membres de la grande société humaine. Les Etats sont ses sujets. Il se réfère à des coutumes ou à des conventions. Les intérêts en lutte sont d'ordre général. — Malgré les points de contact inévitables existant entre ces deux branches du Droit international, il existe entre elles, au point de vue scientifique, la mème différence qu'entre le droit public et le droit privé de chaque Etat.

Ce *Manuel* n'a pour objet que le Droit international public ; néanmoins de légères incursions dans le droit privé seront quelquefois imposées.

I

Fondement du Droit international public.

5. — La question du fondement du Droit international a été, surtout en Allemagne et en Italie, l'objet de diverses études approfondies. Mais les opinions sont divergentes et plusieurs écrivains paraissent confondre le fondement, la base du droit avec ses sources.

A. — Branche du droit général, le Droit international public a ses racines maîtresses et profondes dans la nature même de l'homme, dans les instincts et les besoins de sociabilité et de perfectibilité. — Sa cause génératrice réside dans la communauté internationale des États organisés. — Ses causes occasionnelles dans les grands faits historiques, dans le successif développement de la civilisation.

6. — L'instinct de sociabilité conduit, successivement mais nécessairement, à l'organisation de la famille, de la tribu ou du clan, réunion de souches issues d'une famille primordiale, — de l'Etat, agrégation des tribus primitives sous une autorité commune.

Au début de son existence, pendant la période initiale de sa formation, chaque Etat a une existence isolée. — Mais il ne peut s'y renfermer longtemps. — La loi de sociabilité est une loi naturelle et nécessaire, non seulement pour les individus, mais encore pour les États.

7. — Poussé par l'instinct de perfectibilité, incessamment préoccupé d'agrandir son bien-être, l'homme voit chaque jour s'accroître l'intensité de ses besoins. Pour les satisfaire, il a recours à de nouveaux moyens : mais, par une loi de répercussion inéluctable, chaque nouvelle découverte, chaque procédé nouveau devient générateur de nouveaux besoins.

Or, la nature n'a pas également réparti ses dons à la surface de notre globe. Les produits du sol varient avec la zone, le climat, la constitution géologique, etc. — Pour donner satisfaction à ces besoins croissants, les membres des divers Etats sont donc fatalement amenés à établir entr'eux des échanges, des rapports commerciaux. Des relations ainsi créées découle, au point de vue commercial et économique, un état de *dépendance réciproque* entre les divers peuples. Sully le constatait dans un mémoire adressé à Henri IV. — A l'origine, le contact entre les ressortissants des divers Etats est pu-

rement accidentel. Peu à peu, dans le cours de l'histoire, il résulte de ces rapports de fait, un commerce durable et régulier.

Cette dépendance économique s'accroît par l'effet de la loi de la division du travail. L'Angleterre du XIX^e^ siècle en fournit un exemple frappant. Séparée des autres Etats par les mers qui l'entourent, elle ne saurait, sans périr, se confiner dans l'isolement. Elle a besoin des États-Unis, de la Russie, de l'Inde, du monde entier pour pourvoir à l'alimentation de sa population, pour utiliser le fer et le charbon de ses mines, pour obtenir les matières premières mises en œuvre dans ses usines, pour écouler les produits de ses manufactures.

8. — Cette dépendance réciproque des divers peuples existe au point de vue intellectuel, comme au point de vue économique. Les uns profitent des découvertes scientifiques, des progrès des lettres et des arts, de la culture intellectuelle des autres. — Comme le constate avec justesse F. de Martens, plus un peuple se civilise, plus il a besoin du concours des autres peuples.— De plus en plus se répand parmi les hommes la conviction qu'il ne peut être donné satisfaction aux aspirations et aux besoins divers de la vie humaine au moyen des ressources limitées de chaque Etat pris séparément. » En vue de leur progrès et de celui des citoyens, les Etats doivent entrer en relations entr'eux, chercher si les ressources qui leur manquent ne se trouvent pas dans les autres pays, et, de leur côté, offrir leurs secours aux autres peuples pour atteindre des buts légitimes. Dans l'accomplissement de leurs devoirs essentiels, ils dépendent les uns des autres. Le degré de leur dépendance mutuelle est en proportion du degré de leur civilisation et de leur instruction. Plus les besoins d'un peuple sont compliqués et variés, plus les relations internationales lui sont nécessaires (1) ».

9. — Belle loi de l'humanité. — Cette dépendance croissante entraîne l'établissement de rapports réguliers et normaux. — Elle est un grand facteur de la paix générale. — Les Etats ont un intérêt réciproque à éviter les conflits et les guerres. — « Les vaisseaux qui vont d'un pays à un autre sont comme la navette du tisserand. Ils tissent des liens d'amitié et de concorde entre les peuples » (Gladstone).

« Chaque Etat voit, dans la nécessité naturelle et inéluctable d'avoir des rapports avec l'étranger et dans l'impossibilité de s'isoler complètement, un fait n'ayant pas besoin d'être prouvé et s'expliquant de soi. Seulement dans la formation historique et dans le développement de ce fait incontesté, il peut y avoir, suivant les cas,

(1) F. de Martens, *Traité de droit intern.*, t. I, p. 267.

des différences dans le but, le degré, l'étendue, l'utilité, l'équité des rapports... On ne saurait se figurer le monde moderne sans le fait de relations constantes entre les Etats » (1). Les Etats modernes voient dans leurs rapports avec d'autres Etats une nécessité complètement soustraite à leur bon plaisir. Ils ont conscience qu'ils ne sauraient se placer dans un isolement complet et durable, et de cette nécessité de relations internationales découle celle d'une vie internationale pacifique et organisée.

10. — L'Etat, qui sort de son isolement (comme en est sorti le Japon au cours de ce siècle), qui commence à entrer en relations avec les autres Etats, pose d'abord lui-même la loi de ses rapports avec eux. Il indique les règles qui guideront sa conduite. Il se laisse inspirer par son seul intérêt, bien ou mal compris. — Envers lui, les autres Etats tiennent une conduite semblable.— Des conflits se manifestent entre les intérêts opposés. Se fait bientôt sentir la nécessité de concessions mutuelles, destinées à créer ou à maintenir des relations souhaitées ou inévitables. — Une loi, commune à plusieurs Etats, s'établit par tacite consentement, ou par traités formels.

Cette loi s'élargit et s'étend à de nouveaux objets avec l'extension politique, avec le développement commercial des Etats. A mesure que la civilisation agrandit son empire, cette loi englobe aussi un plus grand nombre d'Etats. « Fondée, dit Heffter (*op. cit.*, § 2) sur le consentement mutuel, soit exprès, soit tacite ou présumé du moins d'une certaine association d'Etats, elle tire sa force de cette conviction commune que chaque membre de l'association, dans des circonstances analogues, éprouvera le besoin d'agir de même et pas autrement, pour des motifs soit matériels, soit moraux ».

11. — Des causes nombreuses et variées, dont la recherche appartient à l'histoire, ont ainsi établi entre des peuples, dont le nombre a été successivement grandissant, un courant de civilisation commune. Sous son influence s'est formée la conviction que la nature même des choses a fondé et développé entre les peuples une communauté de vie matérielle et intellectuelle, réglée par un droit commun. — Union des Etats, formée dans le but de parvenir, par leurs efforts réunis, à la pleine satisfaction de leurs besoins (2).

12. — Le Droit international public est le droit de cette union voulue et reconnue par les Etats, qui exercent leurs relations avec d'autres Etats dans un intérêt de morale et de justice, qui considèrent ces relations comme indispensables aux besoins de leur civili-

(1) De Holtzendorff, *Introduction*, § 1, p. 6.
(2) De Holtzendorff, *Elément*s, p. 43. — F. de Martens, *op. cit.*, t. I, p. 266.

sation, qui les reconnaissent comme partie intégrante d'un ordre général, obligatoie pour lra prospérité de l'humanité.

Le fondement du Droit international réside donc dans ce fait, indéniable et nécessaire, qu'une communauté durable, juridiquement reconnue, existe entre les Etats ayant atteint ou dépassé un certain degré de civilisation. Il n'est pas nécessaire que le degré de culture intellectuelle des peuples qui sont en communauté de relations soit partout identique. Il suffit, pour être membre de l'association juridique des Etats, d'avoir « la volonté de soumettre ses relations extérieures à une règle commune de droits et de devoirs réciproques (1) ».

13. — Si, par la force même des choses, les Etats sont ainsi conduits à former entr'eux une grande et vaste association, ses différents membres ne sont pas absorbés en elle. Cette communauté n'a pas le caractère d'un Etat universel, comme le rêvait Wolff. C'est une société libre de peuples unis par la solidarité de leurs intérêts. Ces peuples ne perdent, ni leur existence propre, ni leur caractère individuel. Tout au contraire. Sur le terrain de cette communauté, ils apprennent à se mieux connaître : ils constatent, par rapprochement et par comparaison, les traits distinctifs de leur individualité, la différence de leurs intérêts propres, les divergences ou les ressemblances de leurs idées juridiques, morales, sociales. Les qualités, les défauts, les besoins légitimes, les appétits excessifs ressortent et s'affirment dans les constants rapports des Etats entr'eux (2).

Cette communauté n'annihile pas l'*indépendance* des Etats, ne détruit, ni leur liberté, ni leur égalité. — Tout au contraire. Elle fournit la sanction de cette indépendance et de cette liberté. Sans les relations de respect mutuel que cette communauté établit entre tous les Etats civilisés, ne pourrait se concevoir l'existence de pays comme la Belgique, la Suisse, la Hollande. Peu importants sous le rapport matériel, ils n'auraient pas la force nécessaire pour mettre leur indépendance nationale à l'abri des aggressions et des convoitises des grandes puissances. Mais membres réguliers de la communauté internationale, ils jouissent de la sécurité et de la protection qu'assure le droit de cette communauté. Si la Suisse et la Belgique ont pu être placées dans un état de neutralité perpétuelle, c'est que les puissances européennes ont reconnu que cette neutralité importait aux intérêts généraux de la communauté et que celle-ci avait le devoir de garantir cette neutralité (3).

(1) De Holtzendorff, *Introduction*, §§ 3 et 13.
(2) F. de Martens, *op. cit.*, t. I, p. 267.
(3) F. de Martens, *op. cit.*, t. I, p, 268.

14. — Les différents membres de la communauté jouissent de droits égaux. Ils ne reconnaissent la suprématie d'aucun maître. — Chaque peuple constitué en Etat a la mission de travailler, avec son génie propre, à l'œuvre générale de la civilisation. Il a le droit de régler son organisation intérieure, d'élever son édifice constitutionnel, d'édicter sa législation civile ou pénale d'après ses aptitudes ou ses besoins.

L'inégalité de *fait* que la force matérielle, la puissance de production, la richesse acquise peuvent établir entre les divers Etats, quelque importance qu'elle puisse avoir au point de vue politique, ne doit pas exister juridiquement, en *droit*.— Dans le droit privé, la différence d'âge, la force corporelle, le rang social, la richesse accumulée n'entrent pas en ligne de compte. Tous les hommes sont égaux devant la loi civile, devant le droit pénal. De même, tous les Etats doivent être *juridiquement* égaux au sein de la communauté qui les unit. Les faits malheureusement viennent parfois démentir le principe, et c'est pourquoi le droit international public est encore si imparfait (2).

15. — La *dépendance réciproque* des peuples au point de vue des intérêts économiques, intellectuels et moraux, l'*indépendance et l'égalité respectives* des Etats au point de vue politique, tels sont les facteurs de la communauté internationale.— Dans les faits humains, ces deux facteurs se mélangent, se pénètrent, se confondent pour produire une action concurrente. L'analyste retrouve la trace de leur influence dans tous les grands faits historiques, qui ont contribué à dégager, à déterminer les règles du Droit international public, qui ont joué pour cette branche du droit le rôle de *causes occasionnelles*.

16. — Cette communauté *de facto*, inévitable, doit être transformée en une situation juridique, *de jure*, fortement établie. Les gouvernements des Etats civilisés admettent que des règles juridiques doivent présider à leurs relations. Les Etats reconnaissent cette nécessité, quand ils manifestent leurs volontés ou leurs désirs dans les congrès, les conférences, quand ils y prennent des décisions, quand ils les exécutent. Les congrès et les conférences sont les organes appropriés de la communauté internationale.

Les congrès de Westphalie (1648), de Vienne (1815), de Berlin (1878 et 1885), la conférence de Bruxelles (1890) n'ont pu se réunir et aboutir à des résultats que parce que les Etats participants ont reconnu la *solidarité* les unissant comme membres de la communauté internationale.— « Ni la réunion des congrès, ni leurs délibé-

(2) De Holtzendorff, *Éléments*, p. 44.

rations, ni leurs décisions ne peuvent se comprendre si on perd de vue la communauté dont ils représentent les intérêts (1) ».

17. — Cette communauté d'Etats indépendants ayant chacun droit à l'entier respect de sa personnalité, de son existence, doit être soumise à certains principes régulateurs. — Les relations des membres de cette communauté doivent se réaliser dans une certaine mesure, dans un certain ordre, dans une certaine harmonie. — Ces principes, cette mesure, cet ordre, cette harmonie, par leur réunion et par leur réalisation, constituent le Droit international public.

18. — La notion du Droit international suppose donc, comme le remarque de Holtzendorff, le concours de trois éléments : 1° la coexistence de plusieurs Etats autonomes ; 2° le fait de relations extérieures, réglées et permanentes entre les Etats autonomes ; 3° la volonté de ces Etats de se reconnaître mutuellement comme sujets du Droit, dan les limites de leur communauté (2).

19. — B. — La base fondamentale du Droit international ne peut être cherchée dans les préceptes de la religion chrétienne, comme le voulait la Sainte Alliance signée le 14-26 septembre 1815, à Paris, entre les souverains de Russie, d'Autriche et de Prusse. Bluntschli le constate. La Sainte Alliance ne pouvait satisfaire ni les consciences modernes, ni les besoins des nations civilisées. Elle méconnaissait la distinction nécessaire entre la religion et le droit (3).

20. — C. — Plusieurs écrivains, presque tous italiens, veulent voir le fondement du Droit international public dans le prétendu *principe des nationalités.*

Les leçons du savant Mancini eurent un grand retentissement (4). Sa doctrine a été suivie, exagérée même, par de nombreux disciples. Ainsi s'est créée une école italienne, dont MM. Carnazza-Amari, Brusa, Esperson, Pasquale Fiore, Pierantoni, etc. sont les émérites représentants. — Madame de Staël avait déjà formulé le principe dans son livre de l'*Allemagne.*

Pour ces estimables auteurs, la coexistence des nationalités constitue la base de la science, sa vérité première. — Le droit de chaque nationalité à s'organiser comme Etat n'est autre chose que le droit d'un peuple à sa liberté personnelle. — L'organisation des États par nationalités serait la garantie du Droit dans le domaine des rela-

(1) F. de Martens, *op. cit.*, t. I, p. 298.
(2) De Holtzendorff, *Introduction*, § I, p. 6.
(3) Bluntschli, *Le Droit intern. codifié*, art. 101 et 102.
(4) Mancini, *Della nazionalita come fondamente del dirrito delle genti.*

tions internationales. — Adopter le principe des nationalités comme base du Droit serait le moyen le plus sage pour aplanir les contestations entre les Etats, la voie la plus sûre pour établir entr'eux des relations propres à faciliter le développement pacifique de chaque peuple.

21. — Des hommes politiques, comme Napoléon III, ont voulu faire de ce principe la règle dirigeante de leur politique.— La conscience de leurs nationalités a poussé les Grecs à se soulever contre les Turcs, a conduit les Belges à se séparer de la Hollande.— L'Italie a réuni tous ses petits Etats en un seul royaume. — L'Allemagne a mis fin à la division politique créée par le traité de Vienne (1815) et s'est organisée en un seul empire.— Ces applications du principe ont été des protestations contre les actes diplomatiques par lesquels on avait arbitrairement disposé du sort des peuples. — Quoiqu'il y ait nombre de réflexions à faire sur les moyens, plus ou moins honnêtes, employés, soit en Italie, soit en Allemagne, les faits sont constants. Mais démontrent-ils la justesse de la doctrine italienne ?

Pas du tout. Les savants italiens ont déplacé la question. Quand même les Etats seraient tous constitués sur le principe des nationalités, une communauté internationale n'en existerait pas moins entre ces Etats *scientifiquement* composés, et ce serait cette communauté inévitable et les relations qu'elle implique, qui seraient la *cause génératrice* du Droit international.

Ce que demande l'école italienne, c'est que les Etats, au lieu d'être comme aujourd'hui le résultat d'événements historiques et de traditions séculaires, soient adéquates à chaque nationalité. Mais leur désir fût-il exaucé, le Droit international n'aurait pas pour base ces Etats *nationalisés*, mais bien la communauté qui les unirait les uns aux autres. Leurs relations auraient le même caractère. Ces Etats seraient, comme les actuels, toujours *dépendants* les uns des autres au point de vue des intérêts économiques et intellectuels, toujours *indépendants et égaux* au point de vue politique.

22. — Le soi-disant *principe des nationalités* n'est donc pas le fondement du droit. Peut-il servir de direction à une politique, faut-il lui subordonner la conduite des gouvernements ?

MM. F. de Martens, de Holtzendorff, Pradier-Fodéré repoussent le système des nationalités, éloquemment combattu par M. Thiers, au corps législatif français, dans la séance du 14 mars 1867 (1).

M. Padeletti se sépare de ses compatriotes. « La théorie de nos

(1) De Holtzendorff, *Introduction*, § 11 ; *Le principe des nationalités*, etc, R.D. I, 1870, p. 92. — J. de Martens, *op. cit.*, t. I, p. 193.— Pradier-Fodéré, *Traité de Dr. intern. public*, t. I, nos 55 et s.

publicistes sur ce point, dit-il, sans compter qu'elle est loin d'être unanime et uniforme, est presque partout vague, inexacte, incertaine dans ses développements et presque jamais pratique dans ses conclusions extrêmes..... Je n'ai pas besoin de m'arrêter à démontrer par des exemples, comment l'application absolue du principe de nationalité bouleverserait nécessairement l'Europe entière et troublerait pour toujours un état de choses, un développement historique qui n'est partout, ni toujours, l'œuvre du hasard, du caprice et de la diplomatie seule. — Il est inutile de rappeler que des Etats, comme la Belgique, la Suisse, etc., n'auraient plus le droit d'exister et que tout devrait tendre à la formation de trois ou quatre Etats monstrueux. La conséquence logique de ce principe serait l'établissement d'un pangermanisme, d'un panslavisme (1) ». Ou, au contraire, selon la manière d'interpréter et d'appliquer le principe, la création d'un certain nombre de petits Etats impuissants et querelleurs. Songez à la composition de l'Autriche-Hongrie, ou à celle de la péninsule des Balkans.

23. — D. — Le Droit international public ne saurait davantage trouver son fondement, son assise première, dans un système d'ÉQUILIBRE POLITIQUE des Etats. L'équilibre politique, c'est-à-dire l'équivalence des forces entre les grands Etats, idéal qu'a toujours cherché à atteindre la diplomatie de l'Europe depuis le traité de Westphalie (1648), à l'aide de cessions de territoires, d'accessions ou de démembrements, d'alliances, de coalitions, etc., cet équilibre peut être un des facteurs de la paix générale, la sauvegarde du respect de certains principes, le garant de l'obéissance à certaines règles juridiques.— La nécessité de cet équilibre peut être imposée par l'absence d'un pouvoir supérieur aux Etats. — Mais s'il peut être ainsi rangé dans les moyens de mise à exécution, il ne saurait être une base, un fondement.

24. — E. — « Les nécessités juridiques de la communauté cosmopolite obtiennent satisfaction, lorsque chaque Etat... consent à se limiter assez, pour ne pas entraver le droit des autres Etats à se conduire librement, et que chacun fait ce qui est absolument indispensable au maintien de relations internationales durables ».

« Le principe de la liberté et celui de l'indépendance de la nation obtiennent satisfaction, lorsque les forces supérieures d'une majorité des Etats renoncent à faire prévaloir les intérêts de la communauté contre un Etat en particulier jusqu'au point où la *liberté intérieure* de cet Etat serait compromise » (2).

(1) Padeletti, *L'Alsace et la Lorraine et le Droit des gens*, R. D. I. 1871, t. III, pp. 465 et s.

(2) De Holtzendorff, *Introduction*, § 12, p. 42.

Le Droit international public se propose d'arriver à une transaction entre deux actions contraires en fait, celle du principe de l'autonomie des Etats et celle de la notion de la Société cosmopolite. Aucun des deux principes ne doit supplanter l'autre, ni mettre entrave à son application pratique.

Chaque Etat doit pouvoir, librement et sans être troublé par une immixtion extérieure, se développer suivant les lois historiques qui lui sont propres. — La liberté d'action de l'Etat doit, sur le terrain des relations internationales, être restreinte dans les limites commandées par les devoirs de chaque Etat envers l'humanité.

25. — Régler les questions générales et communes qui intéressent les nations civilisées, garantir la liberté et l'indépendance de chaque Etat, établir un ordre juridique assurant le développement pacifique des divers pays, en respectant complètement leurs intérêts nationaux, s'opposer à la violation des obligations morales attachées à l'idée d'humanité, tel est le But du Droit international public (1).

II

Objections contre le Droit international public.

26. — Le Droit international public existe-t-il ? Plusieurs auteurs l'ont nié (2). Le droit, a-t-on dit, suppose un pouvoir suprême, organisé, qui lui donne la vie et qui implique la coexistence de trois autorités : le *législateur*, chargé de formuler les règles juridiques ; le *juge*, chargé d'appliquer ces règles aux divers cas particuliers ; le *gendarme*, ayant la mission de faire exécuter les décisions rendues. Or, ajoute-t-on, nulle organisation semblable ou analogue n'existe entre Etats indépendants, également souverains. Et l'objection se traduit par cette formule concise : Ni *code*, ni *tribunal*, ni *force publique*.

Nul législateur, nulle autorité commune et supérieure, investie du pouvoir de poser des règles, de fixer la limite des droits et l'étendue des obligations. Entre les divers Etats des usages ont bien pu s'établir, des conventions être conclues, des rapports plus ou moins réguliers établis ; mais ces usages, ces conventions, ces rapports ne sauraient constituer un droit proprement dit.

Nul moyen de contrainte autre que la guerre. Si un Etat, abu-

(1) De Holtzendorff. *Eléments*, § 1, pp. 8 et 9.
(2) Wheaton, *Éléments*, 1re part., ch. I, p. 22.

sant de sa force ou de sa puissance, viole le droit d'un autre Etat ou ne respecte pas envers lui une règle juridique obligatoire en vertu de traité formel, l'Etat lésé n'a d'autre resssource que de recourir à la guerre pour contraindre son adversaire à une réparation ou à l'exécution de ses engagements. — Moyen onéreux et aléatoire.— Le droit, en matière internationale, c'est la volonté arbitraire et capricieuse du plus puissant. — Le droit d'un Etat vaut par la force qu'il peut mettre à son service. N'a-t-on pas vu, ne verra-t-on pas encore les Etats les plus forts, les plus puissants, s'appuyer, pour soutenir leurs ambitions politiques, sur de prétendues règles juridiques imaginées par eux et les imposer par la violence aux Etats plus faibles pour le triomphe de leurs prétentions (1).

Il est incontestable que l'absence de législateur, de tribunal et de force publique amoindrit l'importance pratique du Droit international. Il serait puéril d'essayer de dissimuler qu'il n'existe pas, à notre époque, de moyens légaux propres à assurer le respect des règles internationales. Néanmoins les objections formulées ne sauraient arrêter un juriste. Leur réfutation est aisée.

27. — 1re Objection. Pas de *loi* internationale régissant les droits et les devoirs respectifs des Etats : pas de *code* international ; donc, pas de *droit*.

C'est confondre le *droit* avec la *loi*. Le mot *loi* est susceptible de sens divers. Si ce mot est pris comme désignant une formule promulguée par l'autorité suprème, assurément la loi internationale n'existe pas. Mais la loi, *hoc sensu*, ne constitue pas le droit ; elle n'en est que la traduction. Loin de l'engendrer, elle le présuppose. C'est le droit déjà préexistant qui fait sentir le besoin d'une formule officielle.

Chez tous les peuples, le droit civil comme le droit pénal, le droit privé comme le droit public, ont débuté par être *coutumiers*. A l'origine de toute législation, il n'y a pas de codes, pas de formules officielles promulguées ; il y a cependant des lois, des *regulæ*. — Les usages, les mœurs ont engendré des règles positives. — La coutume a été l'une des sources les plus fécondes du droit privé de Rome, du droit français comme du droit anglais ou allemand.— Bien des législations sont encore en partie coutumières.— L'absence de lois écrites et promulguées ne doit donc pas faire conclure à la non-existence d'un Droit international public. Elle rend seulement ce droit moins précis et moins assuré.

28. — 2e Objection. Pas d'autorité supérieure, pas de *juge*, pas de *tribunal*. Or une règle, qui ne peut trouver sa sanction dans une

(1) Pasquale-Fiore, *Le Dr. int. codifié. Introduction*, nº 73.

sentence judiciaire, est dénuée d'efficacité. C'est comme si elle n'existait pas.

Mais le droit est antérieur au juge, à l'organisation des pouvoirs. Le juge ne crée pas le droit ; il l'applique. L'organisation d'un pouvoir judiciaire n'est pas une condition essentielle de l'existence d'un *droit*.

Dans le droit civil, la majeure partie des rapports juridiques se réalisent complètement sans l'intervention des tribunaux. L'éventualité des moyens de contrainte suffit souvent pour assurer le respect des droits acquis et la réalisation des engagements contractés. — De même, depuis des siècles, les obligations internationales sont exécutées, parce que les Etats prévoient les cas de réciprocité et le danger possible d'une guerre (1).

Si le tribunal international unique fait défaut, n'en concluons pas que les règles du Droit international sont entièrement et absolument soustraites à l'examen de toute juridiction. Un assez grand nombre de ces règles sont *incidemment* appliquées dans les procès civils et criminels par des tribunaux fonctionnant dans le territoire d'un Etat. Les décisions judiciaires de cette nature sont assez fréquentes en France et dans les autres pays civilisés. — Est-ce que les tribunaux de prises maritimes, qui ne sont que des juridictions nationales et locales, ne jugent pas suivant les règles du droit de la guerre maritime ? — Ne sont-ce pas les principes du droit international qui doivent inspirer les décisions des tribunaux d'arbitrage, auxquels ont assez fréquemment recouru les Etats dans cette seconde moitié du XIXe siècle ?

29. — 3e Objection. Nulle force publique n'est organisée pour faire respecter le Droit international. La guerre est la seule sanction de ce prétendu droit. Et quelle sanction que celle où succombe souvent la plus juste des causes ?

Il n'est pas exact que la guerre soit la sanction des règles internationales. Loin de là. « Les Etats se battent parce qu'ils ne s'entendent ni sur la nature de leurs droits, ni sur la manière dont il convient de les faire valoir : ils se font justice à eux-mêmes, ce qui est la négation de toute justice (2) ». La guerre ne peut donc être la sanction (*au sens juridique du mot*) du Droit international.

Mais elle en est la sanction *morale*, par la crainte que peut inspirer l'aléa de ses résultats. D'autres sanctions, morales comme elle, viennent ajouter leur influence relative et variable. Les avertissements des autres Etats, les bons offices des puissances amies, les

(1) De Holtzendorff, *Introduction*, § 7, pp. 24 et s.
(2) Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens. Introduction*, p. 7.

manifestations officielles du corps diplomatique, les menaces des grands États, le verdict de l'opinion publique prononcent sur la justice ou l'injustice des prétentions soulevées ou des actes accomplis (1). — De nombreux exemples ont montré, au cours de ce siècle, l'efficacité relative de ces divers modes de sentences.

Ils n'ont pas toujours, il est vrai, été suffisants pour arrêter des querelles injustes, entraver des projets ambitieux, empêcher des spoliations iniques. Mais est-ce qu'en droit civil, en droit pénal, l'institution des tribunaux assure toujours l'exacte pondération des droits et l'intégrale réparation des torts ?

Le plus fort n'est pas toujours libre de donner ample carrière à ses ambitions et à ses convoitises. De nos jours, nul État n'ignore que s'il viole arbitrairement des règles généralement reconnues, il est exposé à voir tous les autres États unir leurs forces contre lui. — L'opinion publique, pouvoir invisible mais puissant, exerce une incontestable influence sur la conduite des gouvernements. L'un d'eux a-t-il méconnu un précepte de justice, il s'efforce aussitôt de justifier sa conduite aux yeux du monde. L'attitude du gouvernement impérial allemand dans l'affaire Schnœbelé (avril 1887), celle du gouvernement italien dans l'affaire des archives de Florence n'en sont-elles pas de frappants exemples ?

Les coalitions des neutres en 1780 et en 1800 obligèrent l'Angleterre à rabattre de ses prétentions excessives.

N'oublions pas que la situation normale du monde est la paix. En temps de paix, la violence ne préside pas aux relations entre Etats: c'est le *droit* qui règlemente les rapports pacifiques, rapports dans lesquels les Etats les plus petits, les plus faibles ont les mêmes droits et les mêmes devoirs que les plus grands et les plus puissants Etats.

La possibilité de la guerre n'implique pas nécessairement la non-existence du droit.— L'existence d'un droit constitutionnel n'est méconnue par personne, et cependant combien de constitutions, savamment et patiemment élaborées, ont été renversées et violées par des révolutions. Les Etats-Unis n'ont-ils pas eu leur guerre de sécession ?

L'absence d'un pouvoir coercitif n'implique donc pas l'absence du droit. M. Rolin-Jaequemyns le dit avec raison : « Le plus ou moins *d'efficacité* du droit, la *nature* et la *qualité* de sa sanction, et l'*existence* du droit sont des questions distinctes (2) ».

30. — L'existence d'un Droit international public est reconnue par les gouvernements préposés à la direction des Etats. Les grands

(1) Bluntschli, *Le D. int. codifié. Introduction*, p. 9.
(2) *Revue de droit intern.*, I, 1869, p. 233.

congrès européens ont fréquemment affirmé et proclamé la réalité du Droit international. Ainsi, par exemple, par la déclaration d'Aix, la-Chapelle, 15 novembre 1818, les souverains s'engagent à ne « jamais s'écarter, ni entr'eux, ni dans leurs relations avec d'autres Etats, de l'observation la plus stricte des *principes du droit des gens*..... »

L'article 7 du *Traité de Paris* du 30 mars 1856 déclare la sublime Porte admise à participer aux avantages du *droit public et du concert européens*... — Dans la déclaration de Paris du 16 avril 1856, les plénipotentiaires affirment l'existence du droit maritime en temps de guerre et *cherchent à introduire dans les rapports internationaux des principes fixes à cet égard.*

Le traité du 8 mai 1871 entre les Etats-Unis et l'Angleterre, dans l'affaire de l'Alabama, décide que les arbitres seront guidés..... par les *principes du droit des gens* (art. 6). — La loi italienne du 13 mai 1871, dite *loi des garanties*, dans son article 11, admet les représentants des gouvernements étrangers près Sa Sainteté à jouir dans le royaume de toutes les prérogatives et immunités, qui appartiennent aux agents diplomatiques, en vertu du Droit international.

L'article 40 du traité de Berlin du 13 juillet 1878 porte que jusqu'à la conclusion d'un traité entre la Turquie et la Serbie, les sujets serbes..... seront traités suivant les *principes généraux du Droit international.* — Le traité du 2 novembre 1882 entre la France et le Chili dit que la commission qu'il institue *jugera d'après les principes du Droit international*, etc., etc.

31. — Ces exemples démontrent surabondamment que les Etats civilisés reconnaissent l'existence de règles internationales, qu'ils sont tenus de respecter. — Si quelques-unes de ces règles sont encore incertaines ou discutées, si leur application est parfois repoussée, si leur efficacité n'est pas absolument garantie, cet état de choses tient à l'incomplet développement du Droit international. Les lacunes que présente le Droit international public sont encore trop considérables ; mais elles ne sont ni assez nombreuses, ni assez grandes pour empêcher ce droit d'exister. Comparez l'état actuel du monde avec les époques antérieures. Que de remarquables et incontestables progrès accomplis dans les XVIII^e^ et XIX^e^ siècles ! que d'actes aujourd'hui prohibés et honnis, considérés autrefois comme licites et louables ! (1)

(1) Bluntschli, *op. cit.*, *Introduction*, p. 11.

III

Division du Droit international : Le Droit international théorique ou rationnel. — Le Droit international positif. — La comitas gentium.

32. — Les dissertations des publicistes relatives à la division du Droit international public sont, pour la plupart, confuses et obscures. M. Pradier-Fodéré indique quelques-unes des divisions adoptées. Nous renvoyons à son ouvrage le lecteur curieux de les connaître. Constatons avec lui que l'école de Grotius domine encore dans la doctrine contemporaine (1). La division adoptée par le grand publiciste hollandais est à la fois la plus simple, la plus nette et la plus exacte.

Le Droit international public se divise en deux branches : le droit *théorique* ou *rationnel*, le droit *positif* ou *volontaire*.

33. — I. — De la cause génératrice et du fondement du Droit international, la raison humaine induit nécessairement et logiquement des règles primordiales, générales, absolues, sans lesquels la vie propre des Etats, leur souveraineté, leur indépendance politique, leur droit à l'égalité seraient méconnus et violés. *Ex.* : la faculté de proclamer chez soi la liberté commerciale sans l'assentiment d'aucun autre Etat ; le droit de rester pacifique entre deux belligérants, mais avec l'obligation corrélative de ne favoriser aucun d'entre eux ; le devoir pour les belligérants de respecter la liberté de commerce des neutres ; l'abstention de toute intervention dans les affaires intérieures d'un autre Etat ; l'inviolabilité due aux représentants officiels des Etats ; la liberté de conclure des traités ; le respect des traités conclus, etc., etc.

La raison, à elle seule et absence constatée ou abstraction faite de toute coutume, fournit et formule ces principes primordiaux.

De là les dénominations diverses données par les différents auteurs à cette partie de la science, droit *primitif*, *nécessaire*, *absolu*, *naturel*, *rationnel*, *théorique*, etc. — Le droit idéal est la science conçue comme théorie pure.

Cette branche du droit est restreinte : ses préceptes ont surtout un caractère *négatif*. Ils commandent plus souvent l'*abstention* que l'action. Ils se rattachent tous au principe essentiel de ne pas nuire, de ne pas entraver la liberté, de respecter l'indépendance et l'honneur d'autrui.

(1) Pradier-Fodéré, *Traité de D. intern. public*, t. I, nos 14 et suiv.

34. — II. — Le développement des relations entre les Etats et entre les régnicoles des divers Etats, relations sans cesse facilitées et agrandies par les découvertes de la science et par les applications de l'industrie, ont donné naissance à des droits et à des devoirs *contingents*, *variables*, *secondaires*, établis par la coutume internationale ou réglés par des conventions, des traités. Leur ensemble forme le Droit international *volontaire* ou *positif*, qui se subdivise en *conventionnel* et en *coutumier* ou *non écrit*.

35. — III. — Le Droit international *positif* s'écarte très souvent du droit *théorique*. Le premier prévoit, accepte et réglemente parfois des situations que le second réprouve et repousse. Les intérêts, les passions ont trop fréquemment introduit et fait adopter une pratique contraire aux commandements de la stricte justice. — Cette pratique même se modifie suivant le cours des âges et selon les changements introduits dans les intérêts et dans les passions, par les événements historiques ou par les découvertes scientifiques. — Le droit des gens positif est dans un état d'évolution permanente, de constante transformation. Il n'arrive jamais à une conclusion dogmatique achevée, destinée à rester en vigueur dans le présent et dans l'avenir (1).

Les principes du droit *rationnel* ou *théorique* fournissent le *criterium* nécessaire pour apprécier la valeur réelle des règles du droit *positif*. Ils fournissent les moyens de conserver les progrès acquis, de combler les lacunes, de préparer les améliorations, de justifier les modifications : « Le Droit international théorique est tellement nécessaire, que si les peuples en venaient à être réduits aux seules obligations fondées sur les coutumes observées entr'eux, ou qui ont été formellement contractées par les Etats, ils tarderaient peu à revenir aux impulsions premières de l'égoïsme national. La voix de la raison se taisant, les idées de moralité internationale s'altéreraient, les pratiques saines se dénatureraient, et la brutalité des anciens âges reprendrait tout son empire (2) ».

36. — IV. — Si les lois de l'ordre politique et moral sont aussi universelles, certaines et absolues que les lois du monde physique, comme ces dernières elles peuvent être imparfaitement discernées, partiellement ou même entièrement méconnues. C'est pourquoi la conception même du droit *rationnel* ou *théorique* varie avec les époques, avec le degré de civilisation acquise. Elle suit le développement historique des Etats. Elle subit l'influence des systèmes philosophiques, des mœurs, des idées, des sentiments. — Cette conception

(1) Holtzendorff, *Introduction*, § 20, p. 74.
(2) Pradier-Fodéré, *Traité de dr. int. public*, t. I, p. 25.

n'est pas immuable ; le droit rationnel de l'époque présente, est loin de ressembler à celui du XVI^e^ ou du XVII^e^ siècle : il suffit de se reporter à Grotius pour en être convaincu. — Cette conception n'est pas universelle. L'européen et le chinois, le chrétien et le musulman n'ont pas une identique conscience juridique. » Le droit des gens philosophique..... n'est pas une chose abstraite et embrassant toute l'humanité. Il est plutôt une mesure de la connaissance scientifique, mesure relative, produit de la philosophie et de l'histoire, correspondant à la culture la plus élevée de certaines périodes et au développement présent des nations dirigeantes, mesure d'après laquelle il faut apprécier la valeur du droit positif et diriger son cours » (1).

Mais puisque la conception du Droit international théorique est elle-même soumise à une évolution lente et continue, le juriste ou le philosophe, qui étudie les relations des Etats entr'eux « en se plaçant au point de vue de ce qui *devrait être*, ne doit pas négliger de tenir compte du caractère, des mœurs, des passions, des aspirations, des préjugés, de la constitution sociale et politique, (des idées et des croyances religieuses), des intérêts, des ressources, du commerce, de l'industrie, des peuples, pour attribuer à *ce qui est* sa véritable signification » (2).

37. — Les adeptes de l'*Ecole historique* repoussent l'idée d'un Droit international rationnel. « Il n'y a, disent-ils, point de droit des gens en dehors des coutumes suivies par les nations et des obligations contractées par les Etats » (3).

L'*Ecole éclectique* reconnaît l'importance du rôle critique du droit théorique et son influence certaine sur le développement et les progrès du droit positif. « La tâche première de la science du droit des gens, dit Franz de Holtzendorff, est d'établir une distinction entre le droit existant au sein de la communauté d'Etats juridiquement indépendants, mais effectivement dépendants l'un de l'autre, et le droit idéal dont il s'agit de poursuivre la réalisation en se plaçant au point de vue de la morale, de la justice, de l'utilité et de la logique » (4). Le savant professeur a fixé les caractères et les rapports du droit positif et du droit théorique, avec une remarquable élévation de pensées, dans les §§ 6, 7, 8 et 9 de son *Introduction au Droit des gens*.

38. — A côté des rapports juridiques soumis à l'empire des règles

(1) Holtzendorff, *Introduction*, § 8, pp. 26 et s. et § 20, p. 74.
(2) Pradier-Fodéré, *Traité de Dr. int.*, t. I, p. 26.
(3) Funck-Brentano et Sorel, *Précis du Dr. des Gens*, *Introduction*, p. 1.
(4) Holtzendorff, *op. cit.*, § 13, p. 44.

du droit, il est un autre domaine, celui de la *comitas gentium*, de la *courtoisie internationale*. Les Etats peuvent amicalement prendre en considération leurs convenances extérieures.

L'amitié entre Etats peut reposer sur d'anciennes traditions. — Les rapports quotidiens aux frontières entre populations voisines exigent de mutuels égards. — Dans la société des Etats, la politesse, l'urbanité, les bons offices peuvent devenir des facteurs de l'influence politique.

User de courtoisie dans les relations internationales, fortifier et étendre ces relations par une bienveillance réciproque, consolider la *comitas gentium* n'est pas une œuvre indifférente aux progrès du Droit international. Certaines faveurs acquièrent une réelle valeur juridique dans les relations entre Etats ; par exemple, la clause d'assimilation à la nation la plus favorisée insérée dans plusieurs traités de commerce. — Mais aucun Etat ne peut émettre la prétention d'être favorisé par les autres Etats. Pareillement, un Etat ne saurait être tenu de traiter avec la même bienveillance tous les autres Etats (1).

39. — La *comitas gentium* tient le milieu entre les règles d'utilité pratique de la politique et les préceptes de la morale. Elle ne doit pas être confondue avec cette dernière. — De même que les hommes, outre leurs obligations juridiques, ont les uns envers les autres, certains *devoirs moraux* dont l'accomplissement dépend de leur exclusive volonté, de même les Etats doivent avoir et ont entr'eux, outre leurs devoirs juridiques formels correspondant à des droits positifs et concrets, le respect de la loi morale. Cette loi leur commande une conduite loyale et bienveillante ; elle leur enjoint de se faire le moins de mal possible pendant la guerre et le plus de bien possible pendant la paix.

Les nations ont le devoir moral de s'aider et de se secourir mutuellement dans la mesure de leurs forces. Les actes de bienfaisance qui se produisent dans les grandes catastrophes, les secours envoyés aux populations décimées par la famine ou ruinées par les inondations sont un des modes de réalisation de ce devoir moral. C'est à la diffusion des idées morales que l'on doit, par exemple, la convention de Genève de 1864 sur les secours à donner aux blessés.

Les Etats jouissant d'une civilisation supérieure doivent reconnaître que des devoirs moraux leur incombent vis-à-vis des populations barbares des autres parties du monde. De cette reconnaissance découlent les tentatives faites pour extirper l'esclavage des

(1) Holtzendorff, *Introduction*, § 19, pp. 68 et s.

nègres et son corollaire, la traite. Néanmoins aucun rapport juridique formel n'existait entre les peuplades de l'Afrique et les gouvernements d'Europe (1).

IV

Empire du Droit international public.

40. — I. — Le Droit international *naturel* ou *rationnel* s'applique à tous les Etats, à tous les peuples. Il les embrasse et gouverne tous quel que soit leur degré de civilisation. — Conséquence logique du droit des Etats à l'existence, il résulte de la force même des choses. — Il est obligatoire parce qu'il est nécessaire. — Cette nécessité s'impose à tous les Etats. Les principes de ce droit font en quelque sorte partie de leur propre législation. — Dérivant de l'existence même des sociétés humaines, ce droit rationnel doit être respecté dans tous les cas, en dehors de toute convention expresse ou tacite. Il n'est pas le produit de la volonté commune et concordante des Etats.

Ce droit rationnel est applicable à tous les peuples, même aux peuplades barbares qui existent encore en Afrique. Les Etats civilisés qui entrent en relations avec ces hordes ou ces peuplades peuvent bien user à leur égard de précautions particulières, de réserve et de prudence, mais ne sauraient méconnaître et violer envers elles les principes du droit rationnel. Le Droit international, en tant que basé sur les principes de justice et d'humanité, est également obligatoire dans tous les temps et dans tous les lieux, en l'absence de toute convention, de tout usage.

En *fait*, les Etats civilisés, abusant de leur force, ont trop souvent violé ces principes envers les nègres de l'Afrique, les Indiens de l'Amérique, les Polynésiens de l'Océanie, ou même envers des Etats d'une culture différente.

41. — II. — Le Droit international *positif* s'est formé en Europe, entre les Etats dont la civilisation a été engendrée et développée par l'application des préceptes du christianisme. Ce droit doit être appliqué aux relations de tous les Etats qui ont atteint ce degré de civilisation.

Quelques auteurs le dénomment *Droit européen*, et ne veulent soumettre à son empire que les Etats de l'Europe, de l'Amérique ou

(1) Pasquale Fiore, *Le Dr. int. codifié. Introduction*, chap. II, nº 61. — Holtzendorff, *Introduction*, § 17, p. 61.

de l'Océanie, peuplés ou colonisés par les Européens. — Le chancelier Kent disait très exactement : « Le Droit international, en tant qu'il est d'accord avec les principes de justice, de vérité, d'humanité, est également obligatoire dans tous les temps et tous les lieux. Mais les nations chrétiennes de l'Europe et leurs descendants de l'autre côté de l'Atlantique, par la supériorité de leurs talents dans les arts, les sciences et le commerce, comme dans la politique et le gouvernement, et, avant tout, par la lumière plus abondante, les vérités plus certaines et la sanction plus définie que le christianisme a communiquées à la doctrine morale des anciens, ont établi un système juridique qui leur est propre. Elles forment une communauté de nations unies par la religion, les coutumes, la morale, l'humanité, la science et unies aussi par les avantages mutuels des rapports commerciaux, par l'habitude de former des alliances et des traités les unes avec les autres, de s'envoyer des ambassadeurs, de reconnaître et d'étudier les mêmes écrivains et les mêmes théories de droit public (1) ».

Puffendorf et Montesquieu, remarquant que le génie des nations chrétiennes a un caractère universel, rejetaient toute limitation et voulaient appliquer à tous les règles adoptées sous l'impulsion de ce génie cosmopolite. — J. Stuart Mill remarquait qu'appliquer le droit international *européen* à des nations barbares, c'est prouver que l'on comprend mal un droit fondé sur la *réciprocité*, c'est-à-dire sur ces conditions pratiques d'après lesquelles les Etats civilisés respectent leurs droits et leurs intérêts mutuels, conditions qui n'existent pas dans les relations avec les peuples barbares.

42. — En *fait*, même de nos jours, les Etats européens ou américains se sont considérés comme moins étroitement tenus envers les Etats musulmans et envers les Etats asiatiques. — Jusqu'en 1856, la Turquie, malgré ses possessions et le siège de son empire en Europe, était exclue du concert des Etats européens. Il existait bien, depuis longues années, des traités entre la Porte Ottomane et les Etats d'Europe. La Porte recevait leurs ambassadeurs et leur envoyait les siens. Elle avait fait la guerre contre ou avec plusieurs de ces Etats. Ils s'étaient bien immiscés dans ses propres affaires, lors de l'émancipation de la Grèce ou des révoltes de Méhémet-Ali. Néanmoins, elle n'était pas traitée sur un pied d'égalité par les autres Etats. — A la suite de la guerre de Crimée, l'article 7 du traité du 30 mars 1856 déclara que la *Sublime Porte était admise à participer aux avantages du droit public et du concert européen*. — Mais malgré

(1) *Commentary on International Law*. Traduction empruntée à l'introduction de M. Louis Renault, professeur à la Faculté de Droit de Paris.

cette déclaration, les grandes Puissances repoussèrent la demande de la Sublime Porte tendant à la suppression de la juridiction des consuls étrangers et des capitulations, qui existent encore en Turquie et qui sont contraires à l'exercice de la souveraineté de tout gouvernement régulier, européen ou américain. La participation au droit public n'était et n'est donc que *partielle*. — La juridiction des consuls enropéens existe aussi en Perse, en Chine, au Japon.

43. — La participation des Etats au Droit international *positif* suppose une certaine identité ou ressemblance entre les mœurs, les usages, les institutions sociales ou juridiques, une pratique commune des mêmes procédés, une réciprocité dans les modes de relations.— Quand cette identité d'idées, d'institutions, cette réciprocité de traitement ne peuvent exister, quand la solidarité des intérêts et l'analogie des tendances font défaut, les relations juridiques doivent forcément s'en ressentir.— On doit aussi tenir compte du développement historique du Droit. Des rapports séculaires ont cimenté entre l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, la France, l'Espagne, la Hollande, l'Italie, la Russie, etc., des relations plus étroites que celles de ces Etats avec la Perse, la Chine ou la Turquie.

Les relations que les Etats européens ou que les Etats-Unis entretiennent avec les nations de l'Extrême-Orient, avec Siam, la Chine ou le Japon, etc., « ne sont pas purement accidentelles ; mais elles n'ont pas ce caractère d'universalité qui caractérise les véritables relations internationales. Si ces pays, obéissant à la force des armes ou à quelque intérêt économique, s'engagent à faire certains actes ou à tolérer certains autres, ce n'est qu'à l'égard des puissances avec lesquelles ils ont conclu des traités. Pour toutes les autres, leurs frontières continuent à rester fermées. Les rapports constants et pacifiques entre les nations sont inconnus à ces peuples. Leur civilisation est encore en guerre avec la nôtre » (1).

« Entre les Etats européens et les Etats mahométans ou de l'Extrême-Orient, on ne trouve pas cette communauté de traditions historiques, cette entente réciproque, qui, en Europe même, a eu besoin de milliers d'années pour faire lever les premiers germes du Droit international... Personne à coup sûr ne soutiendra que le moment soit venu pour les Etats européens de se mettre en rapports d'égalité et de réciprocité de droits avec l'Empire chinois » (2). Pour les relations avec les Etats d'Orient, un droit international, exceptionnel et restreint, est rendu nécessaire par l'influence déci-

(1) De Holtzendorff, *Elément*s, p. 50.

(2) De Holtzendorff, *Les questions controversées du Droit des gens actuel*, R. D. I, t. VIII, 1876, p. 18.

sive qu'exerce dans la vie de ces Etats le fanatisme religieux, justifié par l'inégalité de civilisation (1).

44. — En tenant compte de cet état de choses, Lorimer, le savant professeur d'Edimbourg, a pu, pour déterminer les limites de l'empire du Droit international public, tracer trois sphères distinctes. — « En tant que phénomène politique, dit-il, l'humanité, dans sa condition actuelle, forme trois sphères concentriques: l'humanité civilisée, l'humanité barbare et l'humanité sauvage. Que ces sphères résultent de caractères particuliers de race ou bien de degrés différents dans le développement d'une même race, elles ont droit, de la part des nations civilisées, à un triple degré de reconnaissance : la reconnaissance politique plénière, la reconnaissance politique partielle et la reconnaissance naturelle ou purement humaine. Au point de vue de l'intensité, la première de ces formes de reconnaissance embrasse les deux dernières ; au point de vue de l'étendue, la troisième comprend les deux autres (2) ».

Dans la première sphère, sphère de la reconnaissance politique *plénière*, soumise à l'entière application du Droit international *rationnel* et du Droit international *positif*, se placent tous les Etats d'Europe (sauf la Turquie), les colonies et les protectorats de ces Etats (Tunisie, Tonkin, Madagascar, etc.), les Etats d'Amérique, autrefois colonies d'Européens.

La deuxième sphère, celle de la reconnaissance politique *partielle* comporte l'application plénière, intégrale, du droit rationnel et une application *restreinte*, *variable*, du droit positif. Elle renferme la Turquie d'Europe et d'Asie, les Etats d'Asie indépendants, la Perse, l'Afghanistan, Siam, la Chine, le Japon ; en Afrique, le Maroc et les petits Etats, musulmans ou fétichistes, dont l'existence dans l'Afrique équatoriale nous est chaque jour révélée, comme à Sokoto, au Baghirmi, etc., par les courageuses expéditions d'audacieux explorateurs.

La troisième sphère embrasse les peuplades ou tribus non organisées de l'Afrique, les sauvages des quelques rares îles océaniennes encore indépendantes. Vis-à-vis de ces tribus barbares qui n'offrent qu'un embryon d'organisation sociale, qui n'ont pas toujours des frontières terrestres nettement délimitées, les Etats civilisés devront respecter les principes humanitaires du Droit rationnel ; mais ils ne sauraient être astreints à appliquer le droit international positif. Le juriste, dit Lorimer, n'y est pas davantage tenu ; mais il est

(1) Pasquale Fiore, *Le Droit int. codifié. Introduction*, ch. III, p. 64.
(2) Lorimer, *Principes de droit int.* (résumé et traduit par M. Ernest Nys), livre II, ch. II, p. 69.

obligé de rechercher jusqu'où et dans quelle direction barbares et sauvages rentrent dans le cadre d'une reconnaissance partielle.

V

Sources du Droit international positif.

45. — Le mot *sources* est employé en un double sens : tantôt il sert à désigner les *modes de formation* du droit, tantôt, et par extension, les *documents* qui fournissent la connaissance des règles juridiques. Cette double acception du mot *sources* a engendré une certaine confusion dans plusieurs des ouvrages consacrés au droit des gens. Des auteurs, parmi les plus remarquables, ont traité à la fois, sans bien les discerner, des modes de formation et des documents. Or des documents dont l'objet est la constatation d'une règle juridique ne peuvent pas être considérés comme des sources du droit au sens propre du mot (1).

§ 1er. — Sources.

46. — Prenons le terme *sources*, dans son sens propre, comme désignant les modes originaires de formation du droit.

Pour plusieurs auteurs, Holtzendorff entr'autres, la source primordiale du Droit international serait le *consentement* des Etats, la *reconnaissance*, le *communis consensus*, la *conscience juridique concordante* (2).

Doctrine inacceptable. C'est confondre l'idée de *source* et l'idée de *fondement*. La reconnaissance internationale est la condition *sine quâ non*, l'élément essentiel du caractère positif des règles du droit international. Ce droit ne peut exister et n'avoir de valeur que si les Etats reconnaissent qu'ils sont membres d'une société juridiquement réglée et que seules sont obligatoires les règles nécessaires à l'existence et à la conservation de cette société (Voir ci-dessus nº 12). La reconnaissance réciproque des Etats est donc la manifestation de la volonté de faire partie de la communauté des Etats et elle se rattache ainsi au fondement même du Droit international public ; mais elle n'est pas, ne saurait être un *mode spécial* de formation du droit à placer à côté de la coutume et des traités. Tout au contraire, la coutume et les traités la présupposent et s'appuient sur elle.

(1) De Holtzendorff, *Introduction*, § 21, p. 80 signale cette confusion.
(2) De Holtzendorff, *Introduction*, § 24, pp. 86 et s.

Les sources du Droit international positif sont : la coutume, les traités.

47. — A. — La coutume. C'est la source la plus considérable et la plus abondante. Elle a donné naissance aux règles les plus stables : elle a créé la partie la plus importante du droit positif en résolvant les grandes questions internationales, les questions d'intérêt général. Le droit des gens maritime, le droit international en temps de guerre, les règles concernant les agents diplomatiques, et bien d'autres encore, sont des émanations de la coutume.

Comment s'établit-elle ? Comme se sont établies toutes les coutumes : par la répétition d'actes semblables. Une relation internationale s'étant produite, les Etats intéressés l'ont traitée d'une certaine façon. La même relation s'étant reproduite à plusieurs reprises, entre les mêmes ou entre d'autres Etats, le même traitement lui a été appliqué. — Cette répétition d'actes semblables démontre que la conduite suivie répond aux exigences de la situation. Pourquoi ne serait-elle pas aussi la conduite de l'avenir pour les hypothèses futures ?

La *réciprocité* est nécessaire pour créer une règle coutumière. L'histoire doit révéler une habitude commune dans les relations entre Etats. La répétition unilatérale d'actes émanant d'un seul et même Etat ne peut créer une règle obligatoire, même pour l'Etat, auteur de ces actes. Sa conduite passée ne le lie pas pour l'avenir, tant que les autres Etats n'ont pas, par une conduite semblable à la sienne, donné leur adhésion à sa manière de procéder. — La coutume implique un engagement sous-entendu, une convention tacite inspirant les actes réciproques et affirmée par cette réciprocité même. Elle puise sa force obligatoire dans l'adhésion même des Etats qui l'ont observée.

48. — Lorsque l'ensemble des Etats civilisés a adopté une règle coutumière déterminée, ne peut-on invoquer cette règle qu'à l'égard d'un Etat ayant participé aux actes qui l'ont constituée ? Cette participation est-elle indispensable ? — Bien que dans le passé, cet Etat n'ait point concouru par ses actes antérieurs à l'établissement de la coutume, nul doute ne saurait exister s'il a reconnu l'existence de la règle dans un traité qui la confirme ou la sous-entend, ou dans une loi nationale précisément destinée à en assurer l'application dans le territoire soumis à sa souveraineté.— Mais on doit aller plus loin. En dehors de toute accession formelle de sa part, un Etat est tenu d'observer toute règle gouvernant la communauté internationale. Il est lié par tous les principes dont la pratique commune a établi la nécessité ou l'utilité. Tout Etat entrant dans la société de fait des autres Etats adhère au système général que les Etats

associés ont jugé indispensable au maintien de leur coexistence régulière. Cette loi commune, il est tenu de l'adopter et de la respecter. Lorsqu'il la méconnait ou la viole au préjudice de l'un des associés, il lèse non seulement le droit de cet associé, mais le droit de tous les autres en heurtant la règle par eux jugée nécessaire à l'organisation régulière de leur communauté. Ne faut-il pas, par exemple, même sans son consentement explicite, déclarer tenu de respecter les règles coutumières relatives au Droit international maritime tel Etat civilisé, qui autrefois intérieur et n'ayant jamais eu d'accès à la mer, deviendrait par suite d'une extension territoriale un Etat maritime (1) ?

49. — Néanmoins la coutume peut être reniée par un Etat déclarant ne plus vouloir l'observer. Mais il s'expose à des représailles, à la guerre peut-être. Jusqu'à semblable déclaration, l'observation constante de la coutume fait naître au profit de chacun des Etats la présomption que les autres n'entendent point s'écarter des principes de conduite jusque-là constamment suivis. Par exemple, l'Etat, qui consent à laisser pénétrer dans ses eaux territoriales et ses ports ou rades un navire de guerre étranger, renonce implicitement à toute juridiction à l'égard des officiers et de l'équipage de ce navire.

50. — Source de règles juridiques, la coutume peut, par une action inverse, amener la disparition des règles antérieurement établies, soit par désuétude pure et simple, soit par l'admission d'un principe nouveau opposé au précepte ancien.

Le droit coutumier offre l'incontestable avantage d'être susceptible de progrès continu, de favoriser l'extension graduelle des règles juridiques en corrélation avec l'apparition de nouvelles relations et de nouveaux besoins.

51. — Les usages internationaux se sont établis parce qu'ils ont paru (quelquefois à tort) conformes aux idées de justice, d'égalité et d'indépendance. — Des forces diverses concourent à faciliter l'éclosion ou à favoriser la consolidation des règles coutumières. L'autorité des publicistes et des jurisconsultes, la clairvoyance des hommes d'Etat, l'habileté des diplomates, les traités eux-mêmes ont participé à la formation de la coutume internationale.

52. — B. — Les TRAITÉS n'occupent qu'une place secondaire parmi les sources du Droit international public. Distinguons les traités *spéciaux* et les traités *généraux* ou *collectifs*.

Les traités *spéciaux* sont des conventions conclues par un nombre limité d'Etats, en vue de leurs intérêts particuliers. Ils ne lient as-

(1) De Holtzendorff, *Introduction*, § 24, p. 87.

surément que les contractants. — Pour les Etats tiers, ces traités ne sont que la simple constatation de l'accord intervenu entre les Etats signataires. Mais, comme dans le droit privé, les tiers sont tenus de ne point porter atteinte à ces conventions. Les traités qui délimitent les territoires respectifs des contractants, les traités d'alliance qui créèrent le *Zollverein*, ceux qui ont établi l'*Union américaine* ou l'*Empire d'Allemagne*, etc., etc., s'imposent au respect des autres Etats.

Les traités spéciaux ne sauraient être, par eux seuls, créateurs de règles de droit. Ils jouent néanmoins un certain rôle dans la formation du Droit international. Lorsque plusieurs traités, conclus à différentes époques ou à une même époque, entre des Etats civilisés, reproduisent d'identiques stipulations, le principe que révèlent ces stipulations conformes a la valeur d'une règle juridique. — Les traités particuliers relatifs aux droits des consuls, à l'extradition des malfaiteurs, à la protection de la propriété littéraire, artistique ou industrielle, etc., offrent des exemples de cette reproduction de clauses identiques. — Mais il faut se garder d'errer sur le caractère d'une semblable règle. Elle n'est pas *conventionnelle* : elle est *coutumière* : elle doit sa naissance, non à chacun des traités isolément considéré, mais à la répétition d'une clause, identique dans tous les traités. Ceux-ci ne sont que les matériaux constitutifs de l'usage.

53. — Les traités *généraux* ou *collectifs* peuvent concourir plus directement à la formation du droit international. Conclus entre des Etats dont le nombre n'est pas limité par l'objet même du traité, ils ont souvent pour but l'établissement de règles nouvelles applicables à certains rapports internationaux. — Les Etats consentent, dans l'intérêt général de la communauté, à se soumettre à l'empire d'un principe nouveau, jugé nécessaire à une meilleure organisation de leurs relations (1).

Ces traités ont quelque ressemblance avec les lois. Ils en diffèrent en ceci que la loi, émanant d'une autorité supérieure, s'impose et s'applique à tous les citoyens d'un pays, tandis que les traités, même collectifs, ne lient que les Etats signataires. Il n'y a au-dessus des nations ni pouvoir législatif, ni pouvoir tutélaire chargé de conclure des traités au nom des Etats non présents à un congrès. Les Etats qui n'ont pas concouru à l'élaboration d'un traité échappent à ses prescriptions : mais ils peuvent accéder ultérieurement à la règle formulée. Cette accession est presque toujours désirée par les Etats signataires. — En fait, ces traités collectifs sont élaborés et

(1) Bluntschli, *op. cit.*, *Introduction*, p. 5.

adoptés par un grand nombre d'Etats, par les Etats les plus puissants. L'accession des autres est souvent commandée par une politique bien entendue. Néanmoins la liberté de chacun est entière, comme l'ont manifesté le refus de l'Espagne et celui des Etats-Unis d'adhérer à la déclaration de Paris sur l'abolition de la course, malgré l'accession de tous les Etats civilisés.

54. — Ces traités collectifs peuvent, soit tirer une conséquence nouvelle d'un principe déjà admis par le droit coutumier, soit devancer l'établissement d'une coutume trop lente à s'asseoir et formuler des règles déjà admises par la pratique de quelques Etats, mais non encore imposées à tous, faute d'un usage suffisamment général et constant, soit poser un principe absolument nouveau, soit abroger une précédente règle. Ces deux derniers cas présentent quelques dangers. Si la nécessité de la nouvelle règle n'est pas impérieuse, si l'abus à réformer n'est pas irritant, le traité se heurtera souvent à de formelles et résistantes oppositions.

§ 2. — Documents.

55. — Faut-il ranger, parmi les sources du Droit international positif, les lois nationales et particulières des Etats, les décisions des tribunaux ?

L'affirmative est adoptée par un très grand nombre d'auteurs et des plus autorisés, tels que Holtzendorff, Pradier-Fodéré, Louis Renault, Pasquale Fiore, etc.— Cette opinion doit être néanmoins rejetée. Ces auteurs se sont laissé influencer par les rapports inévitables qui existent entre le Droit international public et le droit public ou privé de chaque Etat. Mais ces rapports sont insuffisants pour faire des lois nationales ou des décisions judiciaires un mode de formation du Droit international.

56. — A. — Une LOI NATIONALE ne peut commander hors du territoire de l'Etat qui l'a promulguée. L'égalité, qui est l'un des attributs fondamentaux des Etats, s'oppose à ce que l'un d'eux puisse édicter des règles, formuler des injonctions obligatoires pour les autres. — Quand Louis XIV publia la fameuse ordonnance de la marine d'août 1681, personne ne pût supposer qu'il avait la prétention de donner des lois à l'Europe, bien que les principes de droit maritime rassemblés et mis en ordre dans cette ordonnance aient été, pour la majeure partie, adoptés par la jurisprudence des autres Etats.

Les différentes branches de la législation d'un pays offrent bien des règles qui intéressent le Droit international, qui s'y réfèrent et s'y rapportent ; mais ces règles ne concourent pas à composer le

droit obligatoire pour les Etats. Elles ont généralement pour but l'accomplissement des obligations internationales imposées à l'Etat par la coutume ou par les traités. Elles procurent une plus complète observation des règles existantes. Chaque Etat répond, vis-à-vis des autres membres de la société internationale, des violations du Droit international commises par les personnes soumises à son autorité. Pour contraindre ces individus au respect des règles internationales, l'Etat a recours à la promulgation d'une loi impérative qui oblige ses sujets, mais qui n'astreint que ses sujets et les étrangers résidant sur son territoire. — Ainsi voit-on des législations particulières, celles par exemple de l'Angleterre, de l'Allemagne, des Etats-Unis, de l'Italie, garantir les immunités et les prérogatives des agents diplomatiques, prescrire des mesures sur le respect de la neutralité, formuler des instructions sur la conduite des armées en campagne, etc., etc. (1).

Mais ces prescriptions législatives ne sont que des documents importants pour faciliter la connaissance des règles internationales, des documents précieux pour établir à l'encontre d'un Etat l'existence d'un principe par lui contesté : la preuve sera suffisante, si sa propre loi renferme la confirmation expresse ou implicite de ce principe. Nul argument ne saurait être plus décisif.

M. Pasquale Fiore et d'autres auteurs veulent que l'accord de plusieurs législations sur un point de Droit international suffise pour faire attribuer à ces lois la valeur de règles de droit commun international (2). — Ne nous y trompons pas. Si des lois semblables ont été promulguées, sur le même objet, par la majorité des Etats, la règle afférente au Droit international, contenue et inscrite dans ces lois, ne leur devra qu'une origine apparente. L'origine réelle se trouvera encore dans la *coutume*, dans l'usage affirmé par la répétition de la même disposition. Les lois nationales ne serviront que d'éléments de preuve à l'effet d'établir, de démontrer l'existence de la coutume, véritable source de la règle internationale.

57. — B. — De semblables remarques s'appliquent à la JURISPRUDENCE, aux décisions judiciaires, même aux sentences prononcées par des tribunaux spéciaux, institués pour juger de difficultés relatives au Droit international, comme les tribunaux de prises maritimes. — Le juge ne crée pas la loi : il l'applique. Sa sentence la présuppose, mais ne l'engendre point. Dans le Droit international, pas

(1) Voir : Instructions de 1863 pour les armées en campagne des Etats-Unis. — Règlement italien du 26 novembre 1882. — Code de la marine marchande d'Italie, etc.

(2) PASQUALE FIORE. *Droit intern. codifié. Introduction*, ch. II, § 1er.

plus qu'ailleurs, les décisions des tribunaux ne peuvent, directement et par elles seules, créer des règles juridiques. On doit néanmoins les consulter avec soin, car ces décisions font connaître le sens et la portée d'un précepte, déterminent son ordinaire interprétation. Leur étude offre un précieux secours au publiciste, au diplomate, à l'homme d'Etat.

Pour chaque nation, les sentences de ses juges ont naturellement une grande autorité. C'est avec réserve qu'il faut accepter les décisions judiciaires trop souvent dictées par l'excès de sentiments patriotiques, écrites sous l'empire d'influences plus intéressées que justes. — En Angleterre et aux Etats-Unis, une décision judiciaire est considérée comme une preuve évidente de la juste application de la loi. C'est la tendance générale de l'esprit anglo-saxon de confondre volontiers le droit avec l'intérêt.

58. — C. — JURISCONSULTES ET PUBLICISTES. Des indications précieuses sont fournies par les ouvrages des jurisconsultes sur l'existence ou sur la portée de telle ou telle règle internationale. — Certains Etats ont des jurisconsultes officiels auxquels les gouvernements demandent de véritables consultations dans les cas douteux. L'Angleterre a des conseillers de la couronne. En France, en Italie un comité consultatif est établi au Ministère des affaires étrangères. — Les opinions de ces jurisconsultes doivent être accueillies avec une extrême prudence. L'attache officielle laisse peu d'autorité à leurs avis, trop souvent inspirés par le désir, formel ou inconscient, de favoriser les prétentions de leurs gouvernements respectifs. Leurs consultations ont une plus grande valeur quand elles sont contraires aux vœux de l'Etat consultant. L'impartialité de leurs auteurs est alors évidente. — On peut citer, comme exemples marquants de ces consultations, les avis successifs et contradictoires donnés par les syndics de la couronne de Prusse sur la question de succession à la couronne ducale des duchés de Schleswig et de Holstein (novembre 1865), les rapports des commissaires prussiens et des commissaires anglais, en 1751-1753, dans la fameuse affaire de l'emprunt silésien, l'avis du Comité des Affaires Etrangères d'Italie dans l'affaire de l'Aunis, etc. (1).

59. — Les publicistes, qui expriment leurs opinions personnelles dans des livres ou dans des articles de Revues, accomplissent une double fonction. L'étude des faits historiques, celle des traités et des documents utiles leur permettent de constater l'existence des

(1) CH. DE MARTENS. *Causes célèbres*, t. II, p. 6 et s. — WHEATON. *Histoire des progrès*, etc., t, I, § 10, pp. 260 et s. — *Archives diplomatiques*, 1884, t. I, p. 385.

coutumes internationales, d'en donner une formule précise. M. Louis Renault les appelle justement « les témoins des sentiments et des usages des nations civilisées. — Leur autorité s'augmente souvent de l'importance des fonctions qu'ils exercent ou qu'ils ont remplies. Par elles, ils ont été mis en mesure de voir de près les choses dont ils dissertent. Calvo, Geffcken, Lawrence, Wheaton ont occupé des positions dans la diplomatie ; Kent était chancelier de l'Etat de New-York, Phillimore grand juge de l'amirauté anglaise, etc., etc.

Mais comme celles des jurisconsultes, les opinions des publicistes ne doivent être reçues qu'avec une extrême circonspection. En dehors de la faculté d'erreur inhérente à tout homme, ils sont enclins à subir l'influence des passions politiques ou patriotiques. — Cette influence est indéniable chez plusieurs auteurs anglais en ce qui concerne le droit maritime et les prétentions exagérées, exorbitantes, iniques qu'a si souvent élevées l'Angleterre. — Bien des auteurs allemands, français, italiens, méritent le même reproche. — Une analyse sagace doit rechercher les secrets motifs de telle ou telle opinion, et une intelligence critique doit savoir accomplir le départ des erreurs et des vérités, des complaisances nationales et des impartiales appréciations.

60. — Une très puissante preuve de l'existence d'un principe juridique se tire de l'accord d'un grand nombre d'écrits sur la portée de ce principe, sur ses conséquences et ses effets, alors surtout que les écrits émanent d'auteurs de nationalités différentes, jouissant d'une réputation méritée. Holtzendorff faisait remarquer que la traduction en plusieurs langues étrangères d'ouvrages relatifs au Droit international, que les nombreuses traductions des œuvres de Grotius, de Wheaton, de Travers Twiss (d'Holtzendorff lui-même) etc., donnent une juste appréciation de la valeur de ces ouvrages et de l'autorité de leurs auteurs.

61. — Les ouvrages relatifs aux matières de Droit international ne servent pas seulement à constater l'existence, à contrôler la portée des règles et des principes. Ils contribuent aussi aux progrès du droit positif. — Les critiques formulées, les réformes proposées pénètrent dans l'opinion publique, attirent l'attention des gouvernements. — Sous l'influence des ouvrages d'un Grotius, d'un Vattel, d'un Martens, la conscience juridique des hommes d'Etat se développe, s'affermit, s'élève et se purifie. — Par la connaissance des règles existantes, les esprits sont préparés à l'adoption des règles futures. — Les grands jurisconsultes du Droit international ont vu leurs idées, expression du développement juridique de leur époque, pénétrer dans les traités, dans les usages, dans la pratique internationale.

Il n'est donc que juste d'applaudir à tous les efforts faits en vue

du progrès et de la vulgarisation de la science du Droit international. — Signalons aux premiers rangs la *Revue de Droit international* fondée à Gand et actuellement publiée à Bruxelles par les soins et sous la direction de MM. Asser, Rivier, Westlake, etc. L'*Institut de Droit international* fondé en 1873 grâce à l'initiative de M. Rolin-Jaequemyns, — l'*Association pour la réforme et la codification du Droit des gens*, — le *Journal du Droit international privé* fondé par M. Clunet, la *Revue de Droit international public* publiée sous la direction de MM. Pillet et Fauchille, depuis le 1er février 1894.

62. — D. — Les ACTES DIPLOMATIQUES et les papiers d'Etat sont encore des documents qui peuvent fournir la *preuve* de l'admission de telle règle ou de telle principe. Au premier rang, les *notes*, qui, sous forme de manifestes ou de circulaires, destinées à faciliter la solution de questions pendantes entre deux ou plusieurs Etats, renferment l'affirmation de principes généraux, admis par les gouvernements entre lesquels ces notes sont échangées. — Les *protocoles*, dans lesquels les représentants de plusieurs puissances, avant de trancher une difficulté, s'entendent sur une ou plusieurs maximes générales de droit, peuvent être également consultés avec profit.

63. — Certains cabinets ont l'habitude de soumettre aux Chambres législatives une partie de la correspondance diplomatique. Ces documents sont habituellement désignés par la couleur de leur couverture. Il y a le *Livre jaune* français, le *Livre bleu* anglais, le *Livre rouge* autrichien, le *Livre vert* italien, etc. — Ces publications ne sont jamais complètes ; les pièces relatives à une affaire ne sont pas toutes publiées : il en est qui restent toujours secrètes. Malgré leurs lacunes, ces documents officiels permettent de connaître les éléments d'une question, d'en déterminer les limites, de fixer le point litigieux et de s'assurer de la solution qui lui a été donnée.

Au point de vue historique, les *Archives* des ministères des Affaires étrangères des divers Etats renferment une richesse remarquable de documents précieux. — Les *Relations* des ambassadeurs vénitiens, des XVe, XVIe, XVIIe siècles sont justement renommées. — Les *Archives du Vatican* ont une réputation incontestée.

VI

Science du Droit international. Ses rapports avec d'autres sciences.

64. — La science du Droit international public est une des branches de la science générale du droit : la branche la plus jeune et la

moins développée, dit Lorimer. — Elle a pour objet la recherche et la constatation des lois gouvernant la coexistence et les actions réciproques des Etats formant entr'eux une communauté d'ordre juridique. Sa mission consiste à formuler les règles les plus appropriées à l'état actuel du monde civilisé. — Sa tâche première, dit Holtzendorff, est d'établir une distinction fondamentale entre le droit positif existant actuellement au sein de la communauté internationale et le droit idéal ou rationnel, « dont il s'agit de poursuivre la réalisation en se plaçant au point de vue de la morale, de la justice, de l'utilité et de la logique (1) ».

Cette distinction ne peut être exactement et utilement réalisée, qu'en tenant compte de l'enchaînement historique. Faire table rase du passé serait se tromper absolument de route. Le droit scientifique élaboré par les publicistes et par les jurisconsultes ne peut acquérir une valeur sérieuse qu'en s'harmonisant avec la situation réelle des Etats et des nations. Et cette situation est la résultante de faits historiques, de traditions, de lentes évolutions qu'on ne saurait ignorer sans s'exposer aux plus graves erreurs. Pour avoir méconnu ces faits et ces traditions, d'excellents esprits ont usé leurs forces pour aboutir à la conception de théories inadmissibles, dont l'application, heureusement impossible, entraînerait un bouleversement général dans les rapports internationaux.

65. — A. — L'histoire est donc l'auxiliaire nécessaire de la science du Droit international. Elle comprend deux sujets d'études bien distincts : l'histoire de la politique extérieure des Etats, et l'histoire du Droit international positif.

Le droit historique doit être étudié parce qu'il est essentiellement le résultat de l'activité humaine et parce que le progrès réel de la science juridique consiste à marquer avec netteté le raccord des traditions antérieures et des améliorations futures.— Se limiter à la simple reconnaissance des faits serait s'exposer à admettre comme justes des dérogations aux principes supérieurs du droit rationnel. Les faits doivent être passés au crible de la critique philosophique.

66. — B. — Le Droit international public a aussi d'intimes rapports avec la politique (2). Des actions réflexes se produisent de l'un à l'autre. La politique (extérieure, bien entendu) a pour mission de veiller à la fois aux intérêts particuliers de chaque Etat et aux intérêts communs et généraux de la communauté internationale, de concilier le droit à l'indépendance, à la souveraineté, à l'autonomie

(1) De Holtzendorff, *op. cit.*, § 13, p. 44.
(2) Bulmerincq, *La politique et le droit dans la vie des Etats*, R. D. I, t. IX, p. 361.

de chacun des Etats avec les nécessités des relations cosmopolites.

La politique est, il est vrai, dominée par les intérêts. La politique de chaque État influe sur sa manière de comprendre le droit, sur celle de l'appliquer. — Pour la France, par exemple, le problème politique est le même qu'aux siècles précédents : assurer et consolider sa frontière de l'Est et avoir des colonies pour assurer des débouchés aux produits de son industrie. — Mais si la politique se préoccupe avant tout de l'utilité des Etats, nul antagonisme ne doit exister entr'elle et le Droit international, « car ce qui est juste est aussi, à la longue, ce qui est le plus utile à l'Etat » (Holtzendorff).— « Une contradiction entre le Droit international et la politique, bien que trop fréquente ne doit pas exister naturellement ; l in'y a qu'une vérité, il n'y a pas de vérités contradictoires » (Heffter, *op. cit.*, § 4).

Loin de contrecarrer le Droit international, la politique doit en préparer et en favoriser le développement. A elle incombe le devoir de poursuivre l'abrogation des règles contraires à l'intérêt bien entendu de la communauté des nations, de provoquer l'adoption de principes nouveaux, plus appropriés au but du Droit, de s'évertuer à défendre la liberté d'action de chaque Etat.— L'application raisonnable des règles du Droit international rentre dans les attributions de la politique. A elle de décider s'il convient, dans telles circonstances données, d'user rigoureusement d'un droit, ou s'il n'est pas plus sage, plus prévoyant d'éviter certains froissements, d'empêcher l'éclosion de certaines haines, par une prudente renonciation à l'exercice de droits assurés, mais intempestifs.

« La politique, dit M. Louis Renault, doit s'inspirer des principes du Droit ; mais il est facile de comprendre que, même en y restant fidèle, il y a bien des manières d'agir ; tout en restant honnête, on peut être prudent ou téméraire, perspicace ou aveugle (1) ». La politique ne doit pas poursuivre un résultat illicite ; elle doit s'abstenir de mesures déshonnêtes. Heffter a dit avec une parfaite justesse ; « une politique moralement correcte ne peut jamais faire et approuver ce que réprouve la loi internationale, et, d'un autre côté, celle-ci doit admettre ce que l'œil vigilant de la politique a reconnu absolument nécessaire pour la conservation des Etats ». (Heffter, *op. cit.*, § 4).

67. — C. — Le droit public interne de chaque Etat et le droit public international exercent aussi l'un sur l'autre une action réflexe réciproque. Des questions importantes devront être appréciées et réglées en tenant compte des principes de chacune de ces bran-

(1) Louis Renault, *Introduction*, § 14.

ches du droit général, par exemple la détermination des caractères distinctifs de la souveraineté, celles de certaines formes d'Etats, la fixation des pouvoirs des représentants officiels des Etats, etc.

68. — D. — L'Economie politique sera mise à contribution pour la réglementation du commerce international, l'organisation des transports internationaux, de la propriété artistique, littéraire ou industrielle, pour déterminer les conditions de la circulation monétaire internationale. A l'homme d'Etat comme au juriste, elle fera connaître les lois naturelles, qui, présidant à la circulation des richesses, ne doivent pas être méconnues et froissées par les règles conventionnelles du droit international positif.

69. — E. — Les relations du Droit international public et du droit commercial sont étendues.— La liberté du commerce en temps de paix ou en temps de guerre, la fermeture des ports, la liberté de navigation fluviale ou côtière, la faculté ou l'interdiction de transit, etc., etc., sont des questions qui peuvent bien être tranchées par des traités ou par des lois, mais qui concernant le commerce général des peuples doivent être résolues conformément aux principes généraux du droit international.

70. — F. — La géographie, la diplomatique apportent un contingent de connaissances nécessaires à quiconque veut étudier la science du Droit international.

VII

Aperçu du développement historique des relations internationales.

ANGEBERG. — *Le congrès de Vienne et les traités de* 1815. — *Le traité de Paris du* 30 *mars* 1856 *et les conférences de Londres de* 1871. — CALVO. — *Le droit int. théorique et pratique. Introduction.* — CAPEFIGUE. — *Le congrès de Vienne.* — CHAUVEAU. — *Le droit des gens*, II. *Historique*, nos 86 à 165. — COMBES. — *Histoire générale de la diplomatie européenne*, — DEBIDOUR. — *Histoire diplomatique de l'Europe depuis le congrès de Vienne.* — GARDEN. — *Histoire générale des traités de paix.* — GUIZOT. — *Histoire de la civilisation en Europe.* — HAUTEFEUILLE. — *Histoire des origines, des progrès et des variations du droit maritime international.* — DE HOLTZENDORFF. — *Introduction au Droit des gens*, 3e *partie.* — LAURENT. — *Histoire du droit des gens et des relations internationales.* — LAWRENCE. — *Commentaire sur l'Histoire des progrès du droit des gens de* WHEATON. — MACAULAY. — *Histoire d'Angleterre et Histoire de Guillaume III.* — F. DE MARTENS. — *Traité de Droit international*, t. I, §§ 6 à 33. — C. DE MARTENS. — *Causes célèbres du droit des gens.* — ROTHAN. — *L'Europe et l'avènement du second Empire.* — *La Prusse et son roi*

pendant la guerre de Crimée. — *Les relations de la France et de la Prusse de* 1867 *d* 1870. — *L'Allemagne et l'Italie* (1870-1871). — SOREL. — *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande.* — WHEATON. — *Histoire des progrès du droit des gens en Europe et en Amérique depuis la paix de Westphalie jusqu'au congrès de Vienne.* — *Mémoires du prince de Metternich.*

71. — La notion, indécise et confuse, d'un Droit international public s'offre à l'esprit, dès qu'il constate dans le monde l'apparition d'Etats et l'établissement entr'eux de contacts et de relations. *Théoriquement*, le Droit international est aussi ancien que les Etats. Il ne pouvait être avant qu'il existât au moins deux Etats sur la surface du globe ; mais dès que ceux-ci, entités morales ayant des droits, ont apparu, il a existé en germe. Il y a toujours eu une *loi naturelle* des rapports des communautés politiques entr'elles, loi plus ou moins reconnue, plus ou moins formulée, plus ou moins appliquée selon le degré de civilisation atteint.

Mais tel que le comprend, tel que le conçoit la conscience des peuples modernes, le Droit international n'existait pas, ne pouvait pas exister chez les races primitives.

Le Droit international, même embryonnaire, suppose forcément la reconnaissance, au moins partielle, des droits de l'humanité. Il n'a pu se développer et s'agrandir que par le développement et l'agrandissement de cette reconnaissance : comme elle et avec elle, restreint aux temps antiques, obscurci pendant le moyen âge, progressant par la Réforme et par la Révolution française.

72. — Wheaton a écrit une *Histoire des progrès du droit des gens en Europe et en Amérique*, intéressante et riche en renseignements bibliographiques. — Franz de Holtzendorff a consacré la troisième partie de son *Introduction au droit des gens* à exposer, en des pages magistrales, le développement historique des relations internationales jusqu'à la paix de Westphalie. C'est une étude de haute valeur où son esprit élevé et philosophique s'est donné ample carrière. — M. F. de Martens donne dans son *Traité de droit international* un aperçu historique où le récit des événements est accompagné d'une appréciation critique, pleine d'enseignements.

73. — Un *Manuel* doit être plus sobre et s'en tenir à un résumé de ces remarquables travaux. — Nous divisons l'histoire du développement des relations internationales en cinq périodes. — La première embrasse toute l'antiquité jusqu'à la chute de l'Empire romain.— La deuxième va de cette époque à la paix de Westphalie (1648). — La troisième, de la paix de Westphalie à la Révolution française (1789). La quatrième s'arrête aux traités de 1815. — La cinquième comprend les événements accomplis de 1815 à nos jours.

1re Epoque. De l'antiquité à la chute de l'Empire romain.

74. — L'isolement des peuples est la politique dominante de l'antiquité. — Les sentiments d'hostilité sont réciproques. — Chaque nation considère les autres « comme des ennemis naturels à vaincre, à asservir ou à anéantir ». (F. de Martens).

La guerre est presque le seul moyen de rapprochement forcé entre les peuples. Les Grecs connaissaient à peine l'existence des Perses avant leurs guerres célèbres. Ils n'entretinrent avec eux des relations commerciales qu'après les avoir vaincus.

Les fondations de colonies par les Phéniciens et par les Grecs engendrèrent nécessairement des relations et amenèrent des rapports plus suivis et moins rudes avec les étrangers.

Néanmoins le droit international proprement dit ne se forma pas à cette époque. Quelques rudiments seulement se manifestèrent chez tous les peuples. — Un certain respect religieux accompagne et protège les envoyés des autres nations. Ils sont sous la sauvegarde des Dieux. Les molester serait attirer la colère céleste. — On trouve aussi quelques exemples d'un droit d'hospitalité. — L'usage est de déclarer solennellement la guerre ou de conclure de même la paix.

Le remarquable ouvrage de Holtzendorff renseignera le lecteur curieux de s'instruire des relations internationales des Egyptiens, Assyriens, Phéniciens, Mèdes, Perses, Israëlites, etc.

75. — Chez les Grecs, ce peuple, Dont la culture littéraire et artistique projette encore sur nous de si intenses clartés, le Droit international public est imparfait et rudimentaire. La communauté d'origine, de langue, de religion a bien éveillé le sentiment national, conduit à la formation de fédérations helléniques, d'amphictyonies, reposant sur des rapports de voisinage et sur des traditions religieuses communes.— Mais des relations régulières ne s'établirent qu'entre Etats helléniques. Les autres peuples furent toujours considérés par les Grecs comme des barbares, comme les ennemis naturels de la Grèce. — Les Hellènes avaient une haute opinion de leur race ; race, à leurs yeux, supérieure, appelée à exercer la suprématie sur les autres peuples, sur les barbares ; telle était l'opinion de Platon, celle d'Aristote. Les barbares étaient hors du droit ; les vaincre faisait partie des devoirs politiques. Malgré cette orgueilleuse conception du rôle des Grecs dans le monde ancien, l'aristocratique Sparte et la démocratique Athènes ne purent jamais s'unir dans une politique grecque extérieure, pas même devant le plus grand ennemi de la Grèce, Philippe de Macédoine.

Si, à raison de cet état d'esprit, le Droit international *public* ne put acquérir en Grèce une existence réelle et suffisante, néanmoins l'inéluctable force des choses amena les Hellènes à admettre l'arbitrage, les immunités des ambassadeurs, la neutralisation de certains lieux, la confirmation par le serment des traités de paix, la dation d'otages, la rançon des prisonniers de guerre, le respect de la dépouille mortelle de l'ennemi, le droit d'asile, etc., etc.

76. — Le Droit international *privé* fut plus développé, au moins à Athènes. Douce aux étrangers, elle les accueillit avec bienveillance. Périclès la louait d'être ouverte à tous. Par leur éducation, les Athéniens étaient supérieurs aux autres peuples de la Grèce. Ils comprirent, avant les autres Grecs, que leur république ne retirerait aucun avantage de l'isolement. Ils surent voir dans les relations maritimes et dans le commerce la base de leur puissance. Ils ouvrirent leur territoire aux étrangers.— Les *isotèles* avaient la jouissance des droits civils.— Les *métoèques*, étrangers résidant dans l'Attique sans avoir été naturalisés, étaient nombreux : 45.000 à l'époque classique. Ils étaient placés sous le patronage d'un *prostate*, par eux librement choisi. — La *proxénie* s'appliquait aux étrangers de passage, aux commerçants transitants. — L'hospitalité était dans les traditions de l'Hellade.

77. — Rome diffère profondément de la Grèce par ses origines, par le génie et le tempérament politique de sa race, par le but politique poursuivi.— Par adaptations successives, le droit privé est largement ouvert aux étrangers ; un préteur est spécialement chargé de leur rendre la justice et de leur dire le droit, *prætor peregrinus* ; les formules des *actiones fictitiæ* leur facilitent amplement la défense de leurs intérêts privés.

Mais la politique du Sénat romain est dure aux autres nations. Toutes les guerres sont des luttes d'asservissement. Le désir, la volonté de la domination universelle régit et gouverne tout le développement politique de la puissance romaine.— La vocation historique des Romains est incompatible avec des relations internationales de nature pacifique. Le Droit international public ne peut naître, non par l'imperfection des vues scientifiques, mais par l'effet de la politique romaine. Les immortels jurisconsultes qui ont élaboré le droit civil, inspirateur de toutes les législations modernes, Papinien, Ulpien, Africain., etc, eussent aussi aisément posé les fondements d'un Droit international public, si cette jurisprudence spéciale n'eut pas été absolument incompatible avec la prétention à la domination sur tout le monde connu.

Rome traita avec la dernière rigueur, presque avec cruauté, les peuples qui osèrent lutter pour défendre et conserver leur indépen-

dance. Elle ne put souffrir ni rivales, ni égales. Elle ne voulut autour d'elle que des nations soumises, des provinces annexées où ses proconsuls allèrent butiner les colossales fortunes de la fin de la République. Comment parler de Droit international, là où le vaincu est entièrement soumis au bon plaisir du vainqueur ?

78. — Le droit fécial, *jus feciale*, de Rome nous présente bien quelques formalités, quelques procédures à remplir, quelques invocations à prononcer pour les déclarations de guerre. Parvenus à la frontière, les *féciaux* lançaient sur le territoire ennemi le symbole de la puissance militaire et prenaient les dieux à témoin ; mais en accomplissant ces cérémonies, en partie religieuses, les féciaux ne faisaient qu'obéir aux ordres du Sénat : ils n'exerçaient point un pouvoir propre. — Rome a signé d'assez nombreux traités de paix qu'elle s'arrogeait ensuite le droit d'interpréter à sa guise. — Elle a envoyé ou reçu des ambassades. Quelques textes font allusion à l'inviolabilité des *legati* des nations étrangères. — Mais ces faits, dictés par la politique, ne peuvent être interprétés comme constituant des actes juridiques, comme des manifestations et des applications d'un Droit public international.— Le droit implique entre peuples une réciprocité de devoirs que la Ville éternelle n'admet pas. Elle ne reconnaît pas de droits aux Etats placés en dehors de son orbite. La loi romaine détermine la situation, les obligations des peuples conquis. — Sous l'empire s'achève l'unité sociale et politique du peuple romain. Presque tout le monde connu obéit à César. Où est la place d'un Droit international public ?

2e Époque. De la chute de l'Empire romain au traité de Westphalie (476 à 1648).

79. — A ses débuts, le Moyen-Age ne se distingue guère de l'antiquité.— La prédominance de la force, le droit du plus fort, voilà l'idée dominante. — Toute la vie n'est qu'une succession de guerres : guerres extérieures entre les Etats embryonnaires, qui cherchent leurs éléments et leurs formes ; guerres intérieures entre les diverses parties du territoire national, entre les feudataires de la couronne, entre les suzerains et les vassaux ; guerres civiles entre les habitants d'une même cité. Laurent a pu dire : la guerre est la loi de la féodalité.

Peu à peu, néanmoins, surgirent des principes nouveaux dont l'apparition fut suscitée par les grands faits sociaux de cette période de l'histoire.— La religion va jouer dans les relations internationales un rôle auparavant inconnu. L'Eglise catholique devient le trait d'union des diverses nationalités.— Comme sa doctrine est con-

traire à un état permanent d'hostilité, elle adoucira progressivement les mœurs incultes et farouches. — Sa forte organisation centralisatrice et absorbante lui donne une influence profonde et décisive. Elle offre sa médiation dans plusieurs différends. — Sous la direction de l'Eglise catholique, dont les conciles sont de véritables congrès où siègent les rois et les princes, plusieurs usages barbares sont supprimés en Europe. — La *Trève de Dieu* est établie et maintenue afin de mettre un terme aux querelles et aux actes arbitraires des seigneurs féodaux. — A mesure que se développe la puissance du chef de cette Eglise, les nations chrétiennes acquièrent de plus en plus la conscience de l'identité de leur vocation politique, le sentiment du lien qui doit réunir en une vaste communauté les peuples ayant les mêmes aspirations religieuses et sociales.

80. — Mais une autre doctrine vise aussi à la suprématie. L'islamisme et le christianisme se proclament, l'un et l'autre, religion universelle. — L'un, comme l'autre, aspire à dominer le monde, et tous deux sont déçus dans leurs rèves ambitieux. — Charles Martel refoule l'Islam en Espagne, d'où le chassera plus tard Fernand le Catholique.— Malgré les efforts réitérés de l'Europe, le Coran triomphe en Orient. Les croisades échouent définitivement après des succès temporaires. — L'abime est définitivement creusé entre l'Orient et l'Occident. Religion et mœurs sépareront à l'avenir ces deux parties du monde. Comme la conception de la vie, la conception du droit sera dissemblable. La paix ne sera jamais qu'une *trêve*, suspendant momentanément la guerre que le Coran veut éternelle contre les infidèles.

81. — Si le but politique et religieux des croisades a été manqué, elles n'ont pas été sans résultats pour l'Europe. Elles ont établi des relations commerciales durables et actives entre la côte du Levant et les royaumes ou républiques méditerranéens. Pise, Gênes, Venise, Barcelone, Marseille accrurent leur puissance maritime et multiplièrent leurs comptoirs. — L'industrie, l'agriculture s'enrichirent de procédés nouveaux et de produits jusque alors inconnus. — Les Croisades ont retardé de plusieurs siècles l'établissement des Turcs en Europe. Elles ont rapproché toutes les classes par la fraternité chrétienne, par la communauté des intérêts religieux et développé un même sentiment moral chez les nations européennes. Elles ont facilité l'éclosion d'une civilisation commune, en plaçant toute la chrétienté sous la direction de la puissance ecclésiastique suprème.

82. — La Papauté, enorgueillie de son autorité spirituelle et morale, élève ses ambitions jusqu'à la domination universelle. Elle prétend disposer des couronnes et trancher les différends entre les

princes. — De son côté aussi, l'Empire a hérité de Rome l'idée de la monarchie universelle.— La lutte s'engage : Grégoire VII et Henri de Souabe (1075 à 1085), Alexandre III et Frédéric Barberousse (1159 à 1181), Grégoire IX et Frédéric II (1220 à 1241) en sont les principaux et les plus célèbres acteurs. Le dogme de la suprématie de la Papauté atteint son apogée dans la bulle *Unam Sanctam*, promulguée en 1302 par Boniface VIII.

La Papauté ne possédait pas la force nécessaire pour établir une paix et un ordre durables dans le domaine international. Eut-elle triomphé, le Droit international public n'eut pu se fonder et se développer sous son influence. — La base religieuse de son pouvoir rejette en dehors de lui les peuples non chrétiens. — L'Eglise ne peut que professer un absolutisme incompatible avec l'indépendance des Etats : or l'indépendance réciproque des Etats est la base de tout le Droit international.

83. — Jusqu'au XIVe siècle, une autre cause s'opposa à l'établissement d'un ordre de choses régulier dans les relations internationales, l'absence de la notion de l'*Etat*, souverain et indépendant, représenté et dirigé par un organisme approprié, l'absence dans chaque pays d'un *pouvoir unique* et ferme, d'une *justice* uniformément organisée. Ce sont là garanties nécessaires pour que règne la loi, garanties indispensables pour que des rapports juridiques réguliers puissent s'établir entre les Etats.— Le chef de l'Etat doit posséder un pouvoir politique reconnu, incontestable et obéi pour être apte à contracter au nom de l'Etat.— Or la féodalité ne pouvait avoir de l'Etat qu'une notion vague et assez indécise, et les rois durent lutter sans cesse, comme Philippe-Auguste, Saint Louis, Philippe-le-Bel, etc., contre les prétentions, les rébellions, les trahisons des grands vassaux. — L'unité nationale doit être faite. Cette unité, solidement établie, a seule permis à la monarchie française de jouer le premier rôle, pendant plus de trois siècles, dans le domaine des relations internationales (1). — L'unité nationale une fois réalisée en Angleterre, en Espagne, en France, etc., alors purent s'établir des relations suivies et continues, alors put apparaître et grandir le Droit international.

84. — Au XVe siècle, la découverte de l'Amérique suscite de nombreuses questions, entr'autres celles de la traite des noirs, du libre parcours des mers, de la priorité de la découverte.— L'Espagne et le Portugal prétendent, l'un et l'autre, au domaine exclusif de l'Océan et au monopole du commerce avec les pays découverts. Ces deux Etats acceptent la juridiction arbitrale du pape Alexandre VI, et le Pontife romain rend la fameuse bulle du 4 mai 1493.

(1) F. de MARTENS, *op. cit.*, t. I, p. 108.

85. — Quelques années après, la Réforme est un événement d'une immense importance internationale. L'Europe est divisée en deux camps ennemis.— La lutte est longue, opiniâtre. Elle a pour objectif l'émancipation du pouvoir temporel de la tutelle de la puissance spirituelle. Le Pape et l'Empereur défendent l'unité et les intérêts de l'Eglise catholique. Les protestants luttent pour la liberté religieuse et pour le droit de constituer une communauté de fidèles, indépendante de Rome. — Cette grave querelle engendre de sanglantes guerres qui désolent et dévastent l'Allemagne. La fameuse guerre de *Trente ans* est religieuse à son origine. Mais la religion est bientôt reléguée à l'arrière plan. Les intérêts politiques et matériels prennent la première place dans les pensées et dans les actes de Gustave Adolphe et de Richelieu. — Le système politique de l'Europe est complètement transformé.

86. — Deux règles fondamentales du Droit international datent de cette période de l'histoire : l'abolition des guerres privées ; la protection due aux ambassades permanentes.

Les guerres de la France en Italie, la lutte de François 1er et de Charles-Quint, la découverte du Nouveau-Monde suscitent les œuvres des espagnols Vittoria, Soto, Suarez, de Ayala, de l'italien Alberico Gentile. La guerre de Trente ans incite Grotius à écrire son célèbre ouvrage *de Jure Belli ac Pacis*.

3e Epoque, Des traités de Westphalie à la Révolution française (1648-1789).

87. — Les traités de Westphalie, conclus le 24 octobre 1648, mirent fin à la guerre de Trente ans. Les pourparlers avaient commencé en 1634 ; les préliminaires furent fixés en 1645.— Les échanges de vues et les délibérations des plénipotentiaires, avant et pendant le congrès, démontrèrent avec évidence que les gouvernements entreprenaient une œuvre nouvelle, rompant avec les traditions historiques. — Les plénipotentiaires siégèrent à la fois, partie à Osnabruck, partie à Munster (1).

Le traité de Westphalie a été le véritable point de départ du droit des gens moderne et la base des relations internationales jusqu'en 1789.—Voici ses principales dispositions: 1° les rapports réciproques de l'Eglise romaine et de l'Eglise protestante furent déterminés d'après la situation où se trouvaient ces Eglises le 1er janvier 1624. — Le traité de paix d'Augsbourg de 1555 fut confirmé. — C'était la reconnaissance et la consécration du schisme ; — 2° les 355 Etats com-

(1) Voir Lawrence sur Wheaton, *Commentaires*, t. II, p. 203.

posant l'empire germanique furent déclarés tout à fait indépendants, sous la réserve de ne pas nuire par traité à un Etat allemand ; — 3° la République helvétique et les Pays-Bas furent reconnus indépendants ; — 4° la France reçut une partie de l'Alsace et la Suède la majeure partie de la Poméranie et quelques villes allemandes.

D'après M. de Martens (1), l'importance générale du traité de Westphalie, au point de vue des relations internationales, peut se résumer dans les lignes suivantes : — Sa portée immédiate consiste dans la reconnaissance par les Etats européens de la solidarité de leurs intérêts politiques, — dans l'union de ces Etats en une communauté internationale délibérant non seulement sur les affaires communes et générales, mais s'efforçant de déterminer l'organisation intérieure de chaque Etat, — dans l'application de l'idée qu'un certain équilibre politique était l'un des facteurs de la paix.— La reconnaissance de l'autonomie des nombreux Etats allemands et leur union fédérative ouvraient la porte aux immixtions des puissances européennes dans les affaires intérieures de l'Allemagne.— La marche progressive de l'Allemagne vers l'unité sous le sceptre de l'Autriche fut arrêtée; la maison d'Autriche fut abaissée.— La suprématie internationale de la France fut consacrée et la Suède, mise en évidence, fut appelée, pour quelques années, à jouer en Europe un rôle important.

88. — Plus tard, la paix des Pyrénées, signée entre la France et l'Espagne en 1659, le mariage de Louis XIV avec Marie-Thérèse venaient préparer et de nouveaux conflits, et l'avènement des Bourbons au trône d'Espagne.

89. — Avec le savant professeur de Saint-Pétersbourg, M. F. de Martens, une remarque importante doit être faite, à ce point de notre aperçu. Qui veut comprendre les causes, le caractère et la portée des événements internationaux de la seconde moitié du XVII^e^ siècle et du XVIII^e^ siècle ne doit pas perdre de vue l'organisation politique et sociale des Etats européens pendant cette période historique. Sur les ruines du système féodal s'était élevé l'absolutisme du pouvoir royal, qui trouva une base solide dans une constitution sociale à peu près uniforme chez toutes les nations occidentales.— Après avoir dépossédé les seigneurs féodaux de leur puissance politique et de *presque* toutes leurs prérogatives, le roi considéra le territoire de l'Etat comme son propre patrimoine. — La volonté du roi devint l'unique loi pour ses sujets. Louis XV pouvait dire au Parlement de Paris, le 3 mars 1766 : « C'est en ma personne seule que réside l'autorité souveraine... C'est à moi seul qu'ap-

(1) F. de Martens, *Traité de Dr. intern.*, introduction, t. I, p. 117.

partient le pouvoir législatif sans dépendance et sans partage. L'ordre public tout entier émane de moi ». Aux yeux des souverains, leurs sujets n'avaient aucun droit à l'égard et à l'encontre de l'Etat, dont le roi était l'unique et suprême incarnation (1).

Ce mépris des droits des individus dans les affaires intérieures exerça une notable influence sur la conduite générale des affaires extérieures. Les intérêts réels de la nation furent primés par les intérêts personnels et dynastiques des maisons souveraines. Dans leurs relations extérieures, employant tous leurs efforts et toute leur puissance au triomphe de leurs desseins personnels, les rois, ne reculant devant aucun moyen, ne tinrent nul compte des droits des peuples, ni de ceux des souverains étrangers (2).

90. — Après la paix de Westphalie, ce fut la France, qui joua le premier rôle en Europe. Son influence prépondérante se manifesta sous le règne de Louis XIV, qui fut le représentant le plus caractérisé de la politique personnelle des souverains.— Etendre les frontières de son royaume, tel fut le labeur opiniâtre que s'imposa Louis XIV. Ce grand roi, qui fut un diplomate remarquable, accomplit sa tâche aussi bien par les *négociations* que par les guerres (3). — Il avait la meilleure armée et une flotte remarquable, des capitaines comme Turenne et Catinat, des marins comme Jean Bart et Duguay-Trouin. A l'aide de larges subsides, il neutralisait ou s'attachait souvent qui eut été son adversaire, les Stuarts d'Angleterre, par exemple (4).

91. — Dans sa première guerre contre l'Espagne, Louis XIV réclame les provinces belges comme héritage dévolu à sa femme, fille unique du premier lit de Philippe IV d'Espagne. — Cette guerre se termine en 1668 par le traité d'Aix-la-Chapelle. La France acquiert douze villes de Flandres.

En 1671, la guerre éclate entre la Hollande et Louis XIV, qui avait pour alliés les rois d'Angleterre et de Suède. L'Empereur d'Allemagne, le Danemark, l'Espagne et l'électeur de Brandebourg s'étaient mis avec la Hollande. Avec un art remarquable, Louis XIV sut diviser ses adversaires, leur imposer à chacun séparément ses condi-

(1) Voir Taine, *L'ancien régime*. Liv. I, ch. I, § 3.

(2) F. de Martens. *Traité de D. int.* Introduction, t. I, pp. 118 et suiv.

(3) « Aucun souverain n'a jamais représenté la majesté d'un grand Etat avec plus de dignité et de grâce. Il se servait à lui-même de premier ministre et remplissait les devoirs de cette situation difficile avec une habileté et une assiduité qu'on n'aurait pu raisonnablement attendre d'un homme arrivé au trône dès l'enfance et entouré de flatteurs, avant même qu'il put parler ». Macaulay — *Histoire d'Angleterre*, trad. par Montégut, t. I, ch. II, p. 219.

(4) Macaulay. *Histoire d'Angleterre*, t. I, ch. II, pp. 225 et s.

tions. Par le traité de Nimègue (17 septembre 1678) il reçut la Franche-Comté.

92. — En 1681, Louis XIV promulgue sa grande ordonnance sur la *Marine*, qui traite certaines matières de Droit international maritime. Cette ordonnance acquiert en pays étrangers, même en Angleterre, une autorité considérable.

93. — Une évolution se produit dans les relations des puissances européennes avec la France, à partir de la révolution anglaise de 1688. Fin et réfléchi, Guillaume d'Orange, qui hait la France et Louis XIV, voit le danger que fait courir à l'Europe les prétentions du roi de France à la domination universelle. Il songe à former une coalition qui s'opposera à l'ambition de Louis. — Grâce à ses efforts, cette coalition s'organise en 1689 et comprend l'empire d'Allemagne, l'Angleterre, le Danemark, la Hollande, l'Espagne, la Prusse, la Savoie et la Suède, presque toute l'Europe.— Mais l'habileté de Louis XIV sait diviser encore les alliés et dicter à chacun ses conditions de paix. Le traité de Ryswick fut signé en 1697. Cette paix fut un triomphe pour la politique française (1).

94. — Indigné contre ses alliés, Guillaume d'Orange changea de politique. — Charles II, roi d'Espagne n'avait point d'enfants. L'ouverture de sa succession était imminente. — Les vastes Etats de la monarchie espagnole étaient réclamés par les maisons régnantes d'Autriche, de Bavière et de France, toutes tenant leurs titres du chef des femmes.— Par son mariage avec le roi de France, Marie-Thérèse avait renoncé à ses droits. Mais Louis XIV les revendiquait pour un de ses descendants et voulait empêcher la *réunion* de l'Espagne et de l'Autriche. — Les Espagnols ne voulaient pas du partage de leur monarchie. — Le désir de l'Europe était d'empêcher que les deux couronnes de France et d'Espagne, ou celles d'Autriche et d'Espagne fussent réunies sur la mème tête et ne donnassent à la Maison de Bourbon ou à celle d'Autriche une dangereuse prépondérance.— Un traité de partage fut signé à la Haye, en 1698, entre l'Angleterre, la France et la Hollande. Aux protestations de Charles II contre ce traité, la France répondit que le droit public européen permettait aux puissances intéressées de prendre les précautions nécessaires pour empêcher la reconstitution de la monarchie de Charles-Quint avec ses forces menaçantes pour l'indépendance et la sécurité des autres

(1) MACAULAY, *Histoire d'Angleterre*, trad. par Montégut, t. II, ch. VII, pp. 197 et s. — MACAULAY, *Histoire du règne de Guillaume III*, trad. par PICHOT, t. I, ch. I, p. 112 ; t. II, ch. II, p. 203 et s. ; ch. III, pp. 229 et s. ; t. III, ch. I, pp. 1 à 26 ; ch. II, pp. 235 et s. ; ch. IV, pp. 423, 496 et s.

Etats (1). — Charles II institua par testament le prince Charles de Bavière pour son héritier universel. Ce prince mourût bientôt. — Nouveau traité de partage entre les mêmes contractants, en 1700. — Charles II, aussi mécontent de cet arrangement que du premier, testa en faveur du duc d'Anjou, petit-fils de Louis XIV et de Marie-Thérèse. L'acceptation de ce testament par Louis XIV fut suivie d'une longue et sanglante guerre que termina le traité d'Utrecht en 1713 (2).

95. — Louis XIV, vaincu, n'en avait pas moins atteint son but principal. Les couronnes d'Autriche et d'Espagne n'étaient pas réunies sur une mème tète. Philippe d'Anjou était reconnu roi d'Espagne. — Mais dans l'intérèt de l'équilibre européen, les traités d'Utrecht établirent la séparation des couronnes d'Espagne et de France comme une règle fondamentale du droit public européen. Ils arrachèrent la Belgique, le Milanais et Naples à la monarchie espagnole pour en doter l'Autriche. Le mème résultat eût été obtenu en exécutant les traités de partage. On eut épargné les énormes pertes d'hommes et d'argent qu'a coûtées la guerre de succession.

96. — La paix d'Utrecht sanctionna la légitimité de la révolution anglaise de 1688 et garantit la succession de la couronne d'Angleterre à la maison de Hanôvre. — Les traités d'Utrecht ont été constamment renouvelés et confirmés, depuis cette époque, dans chaque traité de paix postérieur jusqu'à la Révolution française. Un seul changement important fut apporté par le traité de Vienne de 1738, qui transmit la couronne des deux Siciles à une branche de la maison de Bourbon.

97. — Les traités d'Utrecht donnèrent vingt-cinq ans de paix à l'Europe. Pendant ce laps de temps, la longue inimitié qui avait régné entre la France et l'Angleterre depuis les guerres féodales du moyen âge fut suspendue. — La Suède, occupée de querelles intestines, dut renoncer à jouer un rôle marquant dans la politique extérieure. — L'électeur de Brandebourg s'était fait roi de Prusse en 1701. Un nouvel et puissant Etat, la Russie, allait entrer en relations actives avec l'Europe occidentale.

Une guerre maritime éclata, en 1739, entre l'Espagne et l'Angleterre.

98. — En 1740, mourait l'empereur d'Allemagne, Charles VI. Il

(1) CAPEFIGUE, *Louis XIV, son gouvernement et ses relations avec l'Europe*, t. IV, chap. 53.

(2) MIGNET, *Négociations relatives à la succession d'Espagne*, t. I, *Introduction.* — MACAULAY, *Histoire du règne de Guillaume III*, t. IV, ch. I, pp. 121, 146 et suiv.; ch. II, pp. 168, 241 et s. — LAWRENCE sur WHEATON, *Commentaires*, t. II, pp. 205 et s.

se flattait d'avoir assuré à sa fille Marie-Thérèse, par la fameuse *Pragmatique Sanction*, l'entier héritage des Etats appartenant à la maison d'Autriche. Cette *pragmatique* avait été ratifiée par la diète de l'Empire et garantie par presque toutes les puissances de l'Europe. Mais les maisons régnantes de Bavière, de Brandebourg, de Saxe, d'Espagne, de Sardaigne réclamèrent toutes, sous divers prétextes, des portions considérables de territoires longtemps réunis sous la couronne d'Autriche. Elles se coalisèrent avec la France contre Marie-Thérèse. — Le roi de Prusse, Frédéric II, soutint énergiquement ses prétentions. Sans nier l'engagement qu'il avait pris de respecter la Pragmatique Sanction, il envahit la Silésie. Ses vrais motifs, avoués dans sa correspondance particulière, étaient l'amour de la gloire, l'ambition, le désir d'employer à l'agrandissement de la Prusse l'armée formée et les trésors accumulés par son père. Assuré de sa conquête, il abandonna ses alliés sous de vains prétextes. La Silésie lui fut cédée par le traité de Breslau (1742), confirmé à Dresde en 1745.

La paix générale fut conclue à Aix-la-Chapelle en 1748. Tous les pays conquis étaient restitués, sauf la cession : à un fils de Philippe V d'Espagne, de Parme, Plaisance et Guastalla, et au roi de Sardaigne, d'une partie de la Lombardie. Le traité garantissait à Frédéric II la possession de la Silésie et de Glatz, et les droits de la maison de Hanôvre à la couronne d'Angleterre. Il laissait à l'Autriche le rang d'une puissance de premier ordre et favorisait l'élévation de la Prusse.

99. — La paix d'Aix-la-Chapelle établit un état de choses qui ne satisfit aucun gouvernement. L'Autriche regrettait la Silésie. La France avait perdu sa flotte dans sa lutte avec l'Angleterre et ne conservait aucune conquête. La Russie s'inquiétait des ambitions du roi de Prusse.

Au mois d'août 1756, Frédéric II entra subitement en Saxe et occupa Dresde. Il prétendit avoir découvert dans les archives un projet de partage de la Prusse entre l'Autriche, la Saxe et la Russie. Ce fut le commencement de la guerre de *Sept ans* (1756-1763), à laquelle prirent part d'un côté, l'Autriche, l'Allemagne, la Saxe, la France et la Russie ; de l'autre la Prusse alliée à l'Angleterre. Cette guerre conduisit Frédéric à deux doigts de sa perte. La mort d'Elisabeth de Russie le sauva. Le nouvel empereur, plein d'admiration pour le système militaire prussien, se laissa dicter par Frédéric lui-même les conditions d'un traité de paix.

100. — Le pacte de famille de 1761 réunit les deux branches des Bourbons de France et d'Espagne, en vue de réaliser la prédiction de Louis XIV qu'il n'y aurait plus de Pyrénées. L'Espagne fut, de cette

manière, entraînée dans la guerre de la France contre l'Angleterre.

La paix fut signée, en 1763, à Paris, entre l'Angleterre, la France et l'Espagne, et à Hubertsbourg entre l'Autriche et la Prusse. La Silésie fut maintenue à Frédéric. Presque toutes les colonies françaises en Amérique devinrent la propriété de l'Angleterre.

101. — A la suite de cette paix, l'historien constate une altération très sensible dans la puissance et l'influence des Etats de l'Europe. — La Prusse conquiert le rang de grande puissance européenne et une importance égale à celle de l'Autriche dans l'empire d'Allemagne. Une puissance protestante balancera désormais l'influence de la puissance catholique. Un antagonisme permanent va s'établir et les deux puissances rechercheront, l'une et l'autre, l'alliance de leur voisine, la Russie. — Ce dernier Etat prend un rôle actif dans les affaires du centre de l'Europe. Le traité de Neudstadt, en 1721, l'a agrandi des provinces baltiques aux dépens de la Suède. La Russie est devenue à la fois puissance européenne et puissance maritime.

La Suède s'est appauvrie et affaiblie. Elle a perdu son influence en Allemagne.— L'Espagne est devenue la satellite de la France.— La Hollande, restée neutre pendant la guerre maritime de 1756, est descendue à un rang secondaire. Elle n'est plus la tenace adversaire du grand roi.

102. — Le partage de la Pologne servit à rapprocher l'Autriche, la Prusse et la Russie. Il eut lieu une première fois en 1772, une seconde fois en 1793 et mit fin à l'existence de la République polonaise en 1795. « La consommation de ce grand crime politique fut facilitée par l'adhésion des Polonais aux défauts radicaux de leur constitution nationale, par leur intolérence aveugle en matière de religion et par la fureur de leurs discussions fastidieuses. L'institution absurde du *liberum veto*, qui légalisait l'anarchie, ne pouvait être contrebalancée que par le droit de confédération qui légalisait la rébellion... Mais ces circonstances sont bien loin d'excuser cet acte de violence » (1).

Quel fut le promoteur de cet acte inique ? Les historiens ne sont pas d'accord sur ce point ; mais ils relatent tous les pleurs hypocrites de Marie-Thérèse (2).

103. — Le traité de *Koutchouk-Kaïnardji* conclu en 1774 entre la

(1) Wheaton, *Histoire des progrès*, etc., t. I, p, 333. — Lawrence, *Commentaire sur les Éléments du Droit international de Henry Wheaton*, t. I, XIX, pp. 288 et s.

(2) Wheaton, *op. cit.*, t. I, pp. 334 à 344. — F. de Martens, *Traité etc.* t. I, § 25, p. 143 et s.

Turquie et la Russie, assura à cette dernière puissance, dans la péninsule du Balkan, le rôle prépondérant qu'elle conserva jusqu'à la paix de Paris en 1856.

104. — La médiation de la Russie et de la France mit fin au conflit élevé en 1778 entre l'Autriche et la Prusse au sujet de la succession de Bavière. Le traité de *Teschen*, 1779, confirmait la validité de ceux de Westphalie, de Breslau, de Dresde, etc. La Russie devint ainsi garante de l'ordre établi en Europe par le célèbre traité de 1648 : ce qui lui permit plus tard d'intervenir *juridiquement* dans les affaires intérieures de l'Allemagne.

105. — En 1774, éclata en Amérique la rébellion des colonies anglaises contre l'Angleterre. Le résultat fut la formation, le 4 juillet 1776, des Etats indépendants de l'Amérique du Nord. — La cour de France, après de longues hésitations et de mûres réflexions, reconnut l'indépendance des Etats-Unis, et conclut avec eux deux traités, l'un de commerce, le second d'alliance défensive, le 6 février 1778.— La guerre éclata entre l'Angleterre et la France, l'Espagne y fut entraînée, en vertu du pacte de famille. Le traité de paix définitif fut conclu à Versailles en 1783. L'Angleterre reconnut l'indépendance de ses anciennes colonies. Les Florides et Minorque furent restituées à l'Espagne, le Sénégal à la France.

106. — Dans les traités de février 1778, la France et les Etats-Unis adoptèrent la règle de droit maritime : *navires libres, marchandises libres*. Le gouvernement français publia, le 26 juillet 1778, une ordonnance étendant cette stipulation en faveur de toutes les puissances neutres.

107. — Les prétentions de l'Angleterre relatives au commerce des neutres par mer provoquèrent, le 28 février 1780, la fameuse déclaration de l'impératrice de Russie, Catherine II, relative à *la neutralité armée*. La déclaration fut notifiée aux cours de Londres, de Versailles et de Madrid. Le Danemark, la Suède, signèrent en juillet et septembre 1780 des conventions avec la Russie. La mer Baltique fut déclarée *mare clausum* pour les vaisseaux de guerre des puissances belligérantes. — La Prusse (8 mai 1781), le Portugal (15 juillet 1782), Naples (10 juin 1783) accédèrent ensuite à ces conventions. L'Autriche (9 octobre 1781), les Etats-Unis (1781) adhérèrent aux principes formulés dans la déclaration. — L'Angleterre fut contrainte à laisser les neutres commercer avec les Etats-Unis.

108. — Le principe général qui servit de point de départ à toutes les guerres, à toutes les négociations diplomatiques des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles fut l'idée de l'*équilibre politique européen*. Au nom de ce principe se conclurent les alliances et les coalitions. Les déclarations de guerre et les partages de territoire essayaient de s'appuyer

sur le respect de l'équilibre des Etats. — A maintenir cet équilibre, toujours instable et toujours compromis, fut consacrée toute la politique internationale de ces deux siècles. Ces efforts démontrèrent que les Etats d'Europe avaient le pressentiment de la communauté de leurs intérèts. — Mais ce principe fut aussi invoqué pour justifier toutes les ambitions, toutes les usurpations, toutes les violations du droit (1).

109. — Les questions soulevées durant cette période de l'histoire furent les suivantes : liberté des mers ; liberté de la pêche maritime ; droit au salut ; liberté de commerce des neutres en temps de guerre maritime ; confiscation de la propriété privée ennemie en mer ; droit de visite ; contrebande de guerre ; droits et conditions de blocus ; interdiction en temps de guerre du commerce colonial interdit en temps de paix ; péages des détroits du Sund et du Belt ; droit d'intervention ; conditions de la qualité de belligérant, etc.

Le respect du caractère inviolable des ambassadeurs et de leurs prérogatives s'affermit. Les rapports des belligérants entr'eux s'améliorèrent, ainsi que le traitement appliqué aux prisonniers de guerre.

La diplomatie fut laborieuse, savante : elle concourut activement à la reconnaissance et à la fixation de principes admis de nos jours.

110. — Des événements aussi considérables, des questions aussi graves, des conflits aussi violents ne pouvaient manquer d'appeler l'attention des philosophes, des juristes, des penseurs. Les écrivains les plus importants et les plus remarquables de cette époque furent Barbeyrac, Burlamaqui, Bynkershoek, Hubner, Galiani, Lampredi, Mably, G. F. de Martens, Moser, Puffendorf, Selden, Vattel, Wolff, Wicquefort, Zouch, etc.

4e Époque. De la Révolution française (1789) aux traités de Vienne (1815).

111. — La Révolution éclata en France pour renverser les restes odieux du régime féodal et pour détruire l'arbitraire royal et ses abus. Son but primordial fut de rendre au citoyen français ses droits politiques et sa liberté individuelle. Là est son côté national. — « Mais ce qui caractérise surtout la Révolution française, ce qui constitue sa grandeur et sa gloire, c'est le côté cosmopolite, le côté humanitaire que nous rencontrons en elle, surtout à ses débuts. L'idée de justice, l'égalité de tous les hommes devant la loi, la li-

(1) F. de Martens, *Traité de Dr. int.*, t. I, §. 28, p. 164.

berté de conscience, l'abolition de l'esclavage, la liberté individuelle du citoyen, en un mot tous les grands principes, que la Révolution française a proclamés et qui sont devenus le patrimoine commun des nations policées, donnent à cette Révolution une importance capitale dans l'histoire du droit des gens » (1).

L'esprit de liberté suscité en France allait envahir l'Europe entière. Les principes fondamentaux de la Révolution ébranlaient l'ancien système monarchique. Ils allaient amener des transformations profondes dans les institutions politiques et dans l'organisation intérieure des nations européennes. Les rois virent le péril. La Révolution triomphante, leur puissance absolue disparaissait. Ils se coalisèrent contre l'ennemi commun et voulurent arrêter la propagation des idées nouvelles. Ils désiraient aussi profiter du désordre qui régnait en France pour arrondir leurs Etats à ses dépens (Convention de Pilnitz, 27 août 1791. — Ultimatum de l'Autriche, 7 avril 1792. — Manifeste de Brunswick, 28 juillet 1792). — D'autre part, les décrets de la Convention Nationale invitaient les nations européennes à se soulever contre leurs souverains en leur promettant l'alliance et l'appui du peuple français (Décret du 19 novembre 1792). — Dans ces conditions se forma la coalition de 1793 contre la France. Mais les visées personnelles, les calculs égoïstes divisèrent bientôt les alliés. Le désaccord devint visible, lorsque, à l'insu de l'Autriche, la Prusse négocia avec la République française le traité de Bâle, en 1795. — Les victoires de Bonaparte obligèrent l'Autriche à signer le traité de Campo-Formio, 17 octobre 1797.

112. — La paix conclue ne fut pas de longue durée. Une nouvelle coalition contre la France fut formée entre l'Angleterre, l'Autriche et la Russie. — Un congrès s'était réuni à Rastadt en 1797. — Les envoyés français y furent assassinés, 28 avril 1799 ; attentat inouï, qui montrait la fureur des coalisés contre la République. La paix avec l'Autriche fut signée à Lunéville, en 1801 ; à Amiens, avec l'Angleterre, en 1802.

113. — Par ses guerres, par ses conquêtes, par la diffusion de ses principes et l'expansion de ses idées, la Révolution française détruisit le système créé par le traité de Westphalie. Après avoir vaincu l'Europe coalisée, la France jeta les fondements d'un nouvel ordre international.

114. — Il est superflu de refaire ici le récit des guerres et des conquêtes de Napoléon Ier. Indiquons seulement les traits généraux et caractéristiques.

« Napoléon, dit M. F. de Martens, vainquit l'Europe autant par

(1) De Holtzendorff, *Eléments de droit intern.*, § 8, p. 26.

la propagande des idées de liberté que par la force des armes. Les armées françaises répandirent ces idées dans les pays occupés par elles. Ces peuples accueillirent avec sympathie les institutions libérales apportées par les conquérants. Napoléon comprenait parfaitement l'importance de cette propagande ; dans les instructions qu'il donnait et dans les manifestes qu'il publiait, il déclarait constamment qu'il faisait la guerre aux institutions féodales, odieuses à toutes les nations, et qu'il désirait fonder son pouvoir non pas sur l'asservissement des peuples, mais sur leur sympathie » (1).

Au commencement, les Français ne rencontrèrent pas, dans les populations, la haine et la résistance opiniâtre qu'avaient espérées les souverains de l'Europe. — Mais tout changea quand les véritables intentions de Napoléon se manifestèrent avec une aveuglante clarté. La volonté du conquérant effaça d'un trait de plume des Etats de la carte. Le blocus maritime, exercé par l'Angleterre, auquel répondit le blocus continental prescrit par l'Empereur,, rendit les relations commerciales impossibles et plongea tous les peuples dans la misère. — Les souverains européens firent espérer à leurs sujets des institutions politiques meilleures, des lois libérales, quand le joug français aurait été secoué. — L'Espagne avait toujours lutté. — L'Allemagne releva la tête ; un irrésistible courant s'établit en 1813. — La victoire abandonna les armées françaises. — Les alliés envahirent la France et occupèrent deux fois sa capitale.

5e Epoque. Des traités de Vienne (1815) jusqu'à nos jours (2).

115. — Après la chute de Napoléon, une reconstitution de la communauté européenne devenait nécessaire. Le congrès de Vienne entreprit cette œuvre. Les séances en furent ouvertes le 18 novembre 1814. Les souverains de Russie, d'Autriche et de Prusse y prirent place avec les représentants de presque tous les Etats européens. Le 9 juin 1815, le congrès avait terminé ses travaux. Les anciennes dynasties étaient rétablies. La famille des Bonaparte proscrite. — La France rentrait dans ses anciennes limites de 1792. — Le partage de la Pologne fut confirmé (3). — La Prusse reçut le duché de Posen, la moitié du royaume de Saxe qu'elle eut voulu faire disparaître en entier, un grand nombre de villes et de districts sur les rives du Rhin. — L'Autriche recouvra les anciennes possessions que

(1) F. de MARTENS, *Traité de Dr. intern.*, t. I, § 28, p. 165.
(2) Pour cette période, *L'histoire diplomatique de l'Europe* de M. DEBIDOUR est un ouvrage important et intéressant
(3) WHEATON, *Histoire des progrès, etc.*, t. II, § 12 et 13, pp. 110 et s.

lui avaient reconnues le traité de Lunéville, avec la Vénétie et la Lombardie. — Les divers Etats allemands conclurent entr'eux une alliance perpétuelle et fondèrent la Confédération germanique, gouvernée par une Diète. — La Russie prit le duché de Varsovie. — La Belgique fut unie à la Hollande pour former le royaume des Pays-Bas, destiné à servir de barrière contre les projets éventuels de la France. — La Suisse fut déclarée *neutre*. — L'Angleterre s'enrichit de la plus grande partie des colonies étrangères.

« L'arbitraire et la faveur président seuls au partage des territoires. On ne tient nul compte des droits acquis, des justes aspirations des peuples (1) ». Les espérances de profondes réformes suscitées par les proclamations solennelles des princes, au moment de la guerre de 1813, font place à un désenchantement universel. Les promesses faites ne sont pas tenues. Un désir général de réformes engendrera bientôt une fermentation, qui se traduira par de nouvelles révolutions.

L'influence des idées françaises se fit sentir au Congrès de Vienne en quelques points : la traite des nègres, la liberté de navigation sur les rivières.

116. — Pour assurer l'état de choses créé par le Congrès de Vienne, surtout pour tenir la France en respect, l'Autriche, la Prusse et la Russie formèrent la *Sainte Alliance*, qui put compter, au début, sur le concours de l'Angleterre. Sous l'influence d'Alexandre Ier, cette Sainte Alliance (26 septembre 1815) eut une couleur mystique et religieuse. Les souverains unis voulaient « faire connaître à l'univers entier leur inébranlable résolution de suivre, aussi bien dans la direction des Etats qui leur étaient confiés, que dans les relations politiques avec tous les autres gouvernements, uniquement les préceptes de la sainte religion, de l'amour, de la vérité et de la paix ».

Les quatre puissances, qui avaient formé la coalition contre la France, s'étaient déjà engagées par le traité de Chaumont (1er mars 1814), à agir de concert, pendant une période de vingt ans, pour « maintenir l'équilibre européen, pour assurer le repos et l'indépendance des Etats et pour empêcher les violations arbitraires des droits et des territoires étrangers, violations qui avaient désolé le monde pendant de si longues années ».

Le même esprit dicta le traité d'Aix-la-Chapelle (30 septembre-21 novembre 1818), par lequel la France adopta la politique d'intervention suivie par les monarchies absolues. Le Congrès d'Aix-la-Chapelle démontra clairement la ferme intention des grandes puissances de n'accomplir aucune réforme libérale, ni de permettre

(1) HOLTZENDORFF, *Eléments, etc.*, § 8, p. 27.

aucune révolution intérieure au profit de la liberté et des droits des peuples.

L'adhésion de la maison de Bourbon amène la constitution de la *pentarchie*. Les cinq grandes puissances jouent le rôle de cour régulatrice de l'Europe, de gardiens protecteurs appelés à veiller avec un soin jaloux sur la tranquillité des peuples. Elles établissent comme règle la faculté de s'ingérer dans les affaires intérieures des Etats indépendants, lorsqu'à leur jugement la situation de ces affaires constituerait un danger pour la paix de l'Europe. — En présence des aspirations des peuples vers la liberté politique, les occasions d'intervenir ne devaient pas manquer. Les congrès de Troppau (1820), de Laybach (1821), de Vérone (1822), s'élèvent, malgré l'opposition de l'Angleterre, contre les changements constitutionnels survenus à Naples et en Espagne (1).

117. — La Grèce se sépare de la Turquie. Les colonies espagnoles de l'Amérique du Sud secouent le joug de la métropole et adoptent la forme républicaine (2).

118. — Au mépris du principe de la légitimité, principe proclamé infaillible par Talleyrand au Congrès de Vienne, la France renverse, en 1830, la dynastie des Bourbons.

L'exemple donné par les Français entraîne leurs voisins, les Belges. Ils se soulèvent contre le gouvernement hollandais. — Avec l'aide de la France et de l'Angleterre, ils se séparent de la Hollande. En vertu du traité de Londres de 1831, la Belgique devient un royaume indépendant. Il n'est reconnu par le roi de Hollande qu'en 1839 (3).

119. — Le 24 février 1848, une révolution éclate en France. La République est proclamée. Le mouvement se répercute dans une grande partie de l'Europe. Des révolutions ont lieu en Prusse, en Hongrie, etc. L'Autriche est secourue par la Russie. — Le parlement de Francfort sur le Mein avorte ; la confédération germanique est rétablie. — Pie IX se réfugie à Gaëte, après l'assassinat du comte Rossi. Il est ramené au Vatican par les troupes françaises, qui vont occuper Rome pendant plusieurs années.

120. — Ces événements prouvent que le système de la Sainte-Alliance était impuissant à diriger la marche des événements politiques. Mais le coup mortel pour la politique adoptée au congrès de Vienne est porté par l'avènement de Napoléon III. C'était contre la France que les traités de 1815 avaient été conclus, pour forcer la

(1) LAWRENCE, *op. cit.*, t. II, pp. 230 et suiv. — WHEATON, *Histoire*, etc. t. II, §§ 22 à 25, pp. 199 et s.

(2) LAWRENCE, *op. cit.*, t. II, pp. 298 et s. ; pp. 403 et s.

(3) LAWRENCE, *op. cit.*, t. II, pp. 463 et s.

France à en respecter les clauses que les puissances s'étaient alliées et un Bonaparte montait sur le trône d'où sa famille avait été déclarée à jamais exclue !

121. — Le premier soin de Napoléon III fut de rompre l'alliance des trois puissances de l'Est et de s'allier à l'Angleterre. La guerre d'Orient lui fournit l'occasion favorable. Elle eut pour motifs apparents un désaccord à propos des Saints-Lieux. En réalité, elle était provoquée par la situation exceptionnelle faite à la Russie dans les Balkans depuis le traité de Koutchouk-Kaïnardji, et par la faiblesse de la Turquie menacée dans son existence. L'Angleterre, la France et la Sardaigne vinrent au secours du Sultan (1).

122. — Après la prise de Sébastopol, un congrès fut réuni à Paris. L'Autriche et la Prusse y furent appelées, quoique ces puissances n'eussent pas participé à la guerre. Le traité de paix fut signé le 30 mars 1856. — La Russie perdait le protectorat exclusif des chrétiens vivant sous la domination turque. Ce protectorat fut confié aux Etats signataires du traité. — La mer Noire fut neutralisée. La Russie dût renoncer à y entretenir une flotte de guerre, ne plus construire de fortifications sur les côtes et détruire celles qui subsistaient. — Le détroit des Dardanelles fut déclaré fermé aux navires de guerre de toutes les nations. — La Moldavie, la Valachie, la Serbie furent érigées en principautés, gouvernées par des princes, dont l'élection devait obtenir la ratification de la Porte. — Le démembrement de la Turquie commençait à la suite d'une guerre entreprise pour défendre son intégrité.

A la suite du traité du 30 mars, les puissances représentées au congrès signèrent, le 16 avril 1856, une importante déclaration relative au droit international maritime (Voir ci-après). Les autres Etats furent invités à y adhérer. Les règles contenues dans cette déclaration sont aujourd'hui adoptées par la très grande majorité des Etats civilisés.

Jusqu'en 1856, la Russie avait occupé le premier rang parmi les puissances continentales d'Europe. Après la guerre de Crimée, elle dût céder le pas à la France. Cette puissance reprit une place prépondérante dans le concert européen et la conserva pendant dix années entières, jusqu'en 1866.

123. — Napoléon III s'allie au Piémont pour faire à l'Autriche la guerre de 1859. La même année, la paix est signée à Villafranca. La Lombardie est cédée à l'empereur des Français qui la rétrocède au roi de Sardaigne. Les Etats italiens doivent former une confédé-

(1) Voir : ROTHAN, *L'Europe et l'avènement du second empire* — ROTHAN. — *La Prusse et son roi pendant la guerre de Crimée.*

ration sous la présidence d'honneur du Pape. Le traité de paix définitif est signé à Zurich (10 novembre 1859) ; mais toutes les clauses n'en sont pas exécutées. — Le Piémont s'annexe la Toscane, Parme, Modène et les Romagnes. — Par le traité de Turin (24 mars 1860) le Piémont cède à la France, Nice et la Savoie. — Une insurrection éclate en Sicile, une révolution à Naples. Le royaume de Naples est annexé à la Sardaigne, qui occupe aussi les Marches et l'Ombrie. — L'unité de l'Italie se complètera en 1870 par la prise de possession des Etats du pape et de la ville de Rome par les troupes du roi d'Italie. On ne laissera au Saint Père que le Vatican et le Palais de Latran.

124. — A l'extrémité de l'Asie, l'Angleterre et la France font à la Chine une guerre, qui se termine par la paix de Péking (1860).

125. — En Amérique, la guerre dite de sécession éclate entre les Etats du Nord et ceux du Sud (1861). Guerre civile et intérieure, elle engendre de graves difficultés internationales. Sa cause profonde se trouve dans l'antagonisme politique et social qui divise depuis longtemps ces Etats. Sa cause immédiate et prochaine est l'abolition de l'esclavage. Les Etats du Sud vaincus rentrent en 1865 dans la Confédération et reconnaissent l'autorité du gouvernement fédéral de Washington (1).

126. — La France profite de ces circonstances pour fonder un empire au Mexique et placer sur son trône Maximilien d'Autriche. L'empire est promptement renversé et le malheureux Maximilien paie de sa vie sa tentative avortée (1866) (2).

127. — Avec un esprit de suite et une tenacité remarquables, la Prusse poursuivait, depuis de longues années, l'abaissement de l'Autriche en Allemagne et la reconstitution de l'empire au profit de la maison de Hohenzollern. Après bien des efforts, elle s'était rattaché la majeure partie des Etats allemands par l'association douanière connue sous le nom de *Zollverein* et avait préparé l'union politique future par la communauté des intérêts économiques. Au cours de l'année 1855, le *Zollverein* englobait tous les Etats de la Confédération germanique, moins l'Autriche, le Meklembourg, le Holstein et les villes hanséatiques. Il formait une association de 34 Etats, avec une population de trente-cinq millions d'habitants (3).

128. — L'année 1864 vit éclater la guerre entre le Danemarck

(1) LAWRENCE sur WHEATON, *op. cit.*, t. II, XXIV, pp. 142 et s.

(2) LAWRENCE sur WHEATON, *op. cit.*, t. II, pp. 339 et s.

(3) Voir l'historique de la formation du Zollverein dans Calvo, le *Droit int.*, § 63 et suiv. — LAWRENCE sur WHEATON, *op. cit.*, t. I, XXIII, pp. 369 et s.

d'une part et d'autre part l'Autriche et la Prusse. La Diète germanique avait chargé ces deux Etats de l'exécution fédérale contre le roi de Danemarck au sujet des duchés de Schleswig et de Holstein. Le Danemarck fut vaincu. Par le traité de Vienne de 1864, il renonça à posséder les duchés, y compris celui de Lauenbourg (1). — Le *condominium* de l'Autriche et de la Prusse ne dura pas longtemps. L'antagonisme latent qui existait entre ces deux Etats depuis 1815 éclata en 1866. L'Italie s'allia à la Prusse : le Hanovre, le Wurtemberg, la Hesse, la Bavière, la Saxe, le duché de Nassau firent cause commune avec l'Autriche. Le triomphe de la Prusse fut rapide et foudroyant. L'Autriche fut vaincue à Kœniggraetz (Sadowa). Les puissances belligérantes conclurent à Nikolsbourg les préliminaires de la paix et la paix définitive par le traité de Prague du 23 août 1866. L'Autriche renonça à tout droit sur les duchés. Elle céda la Vénétie à Napoléon III qui la rétrocéda au roi d'Italie. Plusieurs Etats allemands vaincus furent annexés à la Prusse. La Saxe fut épargnée.— La Confédération germanique cessa d'exister. Elle fut remplacée par la Confédération de l'Allemagne du Nord ayant à sa tête le roi de Prusse. La Bavière, le Wurtemberg, Bade et une partie de la Hesse restèrent indépendants. Mais ces Etats conclurent bientôt avec la Confédération du Nord des traités secrets les engageant à joindre leurs armées à la sienne en cas de guerre (2).

129. — Ces événements excitèrent en France un vif mécontentement. L'opinion publique accusa avec raison l'empereur Napoléon III de s'être laissé duper et de n'avoir pas su prévenir l'énorme accroissement de la constante ennemie de la France. De graves événements se préparaient.

130. — La rupture entre la France et la Prusse s'accomplit en 1870 à l'occasion de la candidature du prince Léopold de Hohenzollern au trône d'Espagne. Mal préparée, mal dirigée, la France vit son territoire envahi, sa capitale assiégée, et après une lutte, acharnée mais impuissante, elle fut forcée de signer les préliminaires de Versailles (26 février 1871) et la paix définitive de Francfort (12 mai 1871). Elle était contrainte de céder à l'Allemagne l'Alsace et une partie de la Lorraine et s'engageait à payer une contribution de guerre de cinq milliards de francs. — La Russie profita de la situation amenée par la guerre franco-allemande pour faire abroger par la

(1) Voir sur cette affaire des duchés LAWRENCE sur WHEATON, *op. cit.*, t. II, XXIII, pp. 1 et suiv. — MILOVANOWICHT, *Les traités de garantie*, p. 236 et s. — KLACZKO, *Deux chanceliers*

(2) Voir JULIAN KLACZKO, *Deux chanceliers*. — LA MARMORA, *Un po piu di luce*.

conférence de Londres (13 mars 1871), les articles du traité de Paris (30 mars 1856) qui restreignait ses droits sur la Mer Noire (1).

131. — L'empire d'Allemagne fut fondé sous le sceptre du roi de Prusse qui prit le titre d'empereur d'Allemagne.

132. — La garantie de l'intégrité et de l'indépendance de la Turquie avait été le résultat de l'alliance anglo-française et de la prépondérance de l'Autriche en Allemagne. Tant que subsistèrent cette alliance et cette prépondérance, le but de cette garantie, qui était d'empêcher la conquête de l'Orient par la Russie, n'avait subi aucune atteinte. Mais lorsque l'Autriche eut été expulsée de l'Allemagne, que la France, abandonnée à elle-même par la politique à courtes vues du cabinet anglais, eut été écrasée et démembrée, un nouveau groupement de forces se forma à la suite de la création de l'Empire d'Allemagne. L'homme d'Etat, qui tenait entre ses mains la balance de ce nouvel équilibre, voyait l'intérêt du nouvel empire à laisser s'accomplir en Orient diverses modifications. Pousser l'Autriche vers l'Orient pour en faire le champion des intérêts politiques et économiques de l'Allemagne, la compromettre avec la Russie et lui rendre ainsi indispensable l'alliance des Hohenzollern, tel fut le but poursuivi par le chancelier allemand, telle était la situation qu'il s'efforçait de créer ; l'insurrection de l'Herzégovine et de la Bosnie vint *à souhait*, en 1875, pour seconder ses calculs et ses vues.

133. — Pendant que traînaient en longueur les pourparlers diplomatiques, l'insurrection gagna la Roumélie ; la Serbie et le Monténégro déclarèrent la guerre à la Turquie. La Russie s'attaqua à l'empire ottoman. Les Turcs furent vaincus après une lutte mémorable.

En février 1878, les plénipotentiaires de la Russie et de la Turquie signèrent à San-Stephano les préliminaires de paix. Les dispositions de ce traité anéantissaient en fait le pouvoir de la Turquie en Europe.

L'Angleterre et l'Autriche accusaient la Russie de n'avoir pas respecté les engagements pris avant la guerre. L'Allemagne proposa la réunion d'un congrès pour examiner les conditions de la paix définitive. Elle partait de cette idée que le commun accord des grandes puissances était nécessaire, le traité de San-Stephano portant atteinte à plusieurs dispositions du traité de Paris de mars 1856.

(1) Voir : BENEDETTI, *Ma mission en Prusse.* — ALBERT SOREL, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande.* — VALFREY, *Histoire de la diplomatie du gouvernement de la Défense nationale.* — ROTHAN, *L'Allemagne et l'Italie* (1870-1871).

134. — Le congrès de Berlin, réuni le 13 juin 1878, termina ses travaux, le 13 juillet, par la signature d'un acte général. Ses principales dispositions furent les suivantes. — Le Monténégro, avec un territoire agrandi et un accès à la mer, fut reconnu comme Etat indépendant.— La Roumanie et la Serbie furent également déclarées indépendantes. — La Bulgarie forma une principauté rattachée encore à la Turquie par un lien politique ténu et relaché. — Au sud de la chaîne du Balkan, la Roumélie forma une province, placée au point de vue politique et militaire, sous la dépendance du Sultan, mais jouissant d'une autonomie locale étendue. — La Russie acquit une partie de la Bessarabie, les possessions asiatiques turques d'Ardahan, Kars et Batoum : les autres territoires, cédés à San-Stephano, restèrent à la Turquie. — La Bosnie et l'Herzégovine furent placées sous l'administration de l'Autriche.

Ce traité de Berlin imposa à la Porte ottomane des mesures destinées à améliorer le sort de ses sujets chrétiens et rendit libre la navigation du Danube depuis les Portes de Fer jusqu'à l'embouchure de ce fleuve.

135. — Dans ce démembrement partiel de l'empire ottoman, l'Angleterre se fit sa part et se mit en mesure de commander l'entrée du canal de Suez. — Elle se fit céder par la Turquie, par le traité du 4 juin 1878, la détention et l'administration de l'île de Chypre. Elle complétait ainsi le système dont Gibraltar et Malte étaient, dans la Méditerranée, les deux autres éléments.

136. — Le 7 octobre 1879, était signé à Vienne le traité dit de la *triple alliance* entre l'empire d'Allemagne et l'Autriche auquel adhéra l'Italie en 1882 : mais il ne fut divulgué que le 3 février 1888. Il a été renouvelé depuis, en 1887 et en 1891.

137. — En 1882, la révolte d'Arabi Pacha en Egypte contre le Khédive amène l'occupation de la terre des Pharaons par l'Angleterre.

138. — Par le traité de Casr-Saïd, 12 mai 1881, la France établit son protectorat sur la Tunisie, que le traité de la Marsa, 8 juin 1883, développa.

139. — L'association internationale du Congo, fondée sous l'inspiration et la direction du roi des Belges, Léopold II, fait reconnaître son existence comme Etat ami et son pavillon par presque tous les Etats européens, en décembre 1884 et janvier-février 1885.

140. — Une conférence générale est réunie à Berlin et le 26 février 1885 est signé un acte général concernant l'Afrique occidentale (voir ci-après).

141. — La France régularise son protectorat sur Madagascar (1er décembre 1885) et un protocole signé à Berlin, limite les pos-

sessions allemandes et françaises sur la côte occidentale d'Afrique et en Océanie.

142. — En juin 1890, l'Angleterre et l'Allemagne délimitent leurs sphères d'influence sur la côte orientale d'Afrique et la Grande-Bretagne établit son protectorat à Zanzibar. — Le 5 août 1890, l'Angleterre et la France déterminent les zones de leur influence respective sur la côte occidentale d'Afrique.

143. — Sur l'initiative du roi des Belges, une conférence se réunit, le 18 novembre 1889, à Bruxelles, pour aviser au moyen de réprimer la traite des noirs. L'acte général, issu de ses délibérations, est signé par les représentants des Etats convoqués, le 2 juillet 1890.

144. — Pendant cette période de l'histoire internationale, un intense mouvement économique transforme presque toutes les nations européennes. Toutes cherchent un accroissement de leurs ressources et de nouveaux débouchés pour les produits de leur industrie centuplée. Elles sont puissamment aidées par des découvertes scientifiques admirables, par le développement et l'extension continue des moyens de communication. — Les besoins intellectuels, artistiques, industriels ou commerciaux créent chaque jour de nouveaux liens entre les peuples. Ces liens sont resserrés par les grandes opérations financières, les emprunts, les constructions de voies ferrées ; tous les marchés financiers de l'Europe y concourent. La satisfaction de ces besoins, sans cesse croissants, commande les traités de commerce, les unions postales, télégraphiques, monétaires, les conventions pour la protection de la propriété littéraire, artistique, industrielle, pour le règlement des transports internationaux, etc.

Les peuples et les hommes d'Etat ont de plus en plus le sentiment d'une communauté juridique, d'une solidarité d'intérêts unissant les diverses nations. De là les nombreux congrès affirmant cette communauté, les nombreuses Unions proclamant cette solidarité.

145. — Dans l'ordre politique sont soulevées les questions les plus graves et les plus difficiles : le principe des nationalités, le droit d'intervention, la protection des chrétiens en Turquie et en Orient, la neutralisation de certains Etats ou de parties de territoires, l'établissement de protectorats, l'acquisition de territoires en Afrique, — les droits et devoirs des neutres pendant l'état de guerre, la contrebande de guerre, les divers modes de blocus; l'arbitrage, les relations avec les Etats d'Extrême-Orient, la situation politique du St-Siège, etc., etc.

146. — Toutes ces questions, et bien d'autres encore, ont oc-

cupé la diplomatie, ont suscité l'apparition d'un nombre considérable de traités, ouvrages, opuscules, brochures, articles de Revue, etc. La littérature du Droit international public au XIXe siècle est d'une abondance inouïe. Nul ne peut se flatter de la connaître toute entière.

VIII

Notice bibliographique.

147. — Le caractère élémentaire du présent *Manuel* ne comporte, ni une histoire de la littérature générale du Droit international public, ni même un index bibliographique étendu.

L'histoire de la littérature y serait forcément écourtée, nécessairement tronquée, par suite inexacte et inutile. Le lecteur, désireux de connaître cette histoire, ne saurait mieux faire que de se référer à la remarquable *Esquisse d'une Histoire littéraire des systèmes et des méthodes du Droit des gens depuis Grotius jusqu'à nos jours*, dont M. Alphonse Rivier, professeur à l'Université de Bruxelles, a fait la quatrième partie de l'*Introduction du Droit des gens* de Franz de Holtzendorff.

L'ouvrage d'Ompteda sur l'histoire littéraire du Droit des gens, *Literatur des gesammten, sowolh natürlichen als positivem Vœlkerrechts*, est considéré comme classique.

Wheaton dans son *Histoire des progrès du Droit des gens en Europe et en Amérique* (4e édition, 1865) donne d'intéressants renseignements biographiques sur les principaux publicistes, dont il analyse et caractérise les ouvrages.

M. F. de Martens, professeur à Saint-Pétersbourg, offre aussi dans l'introduction de son *Traité de Droit international*, IV, (1883) une étude critique des principaux systèmes de Droit international et des œuvres dans lesquelles ils ont été produits et développés.

M. Calvo, dans une Esquisse historique, placée en tête de son *Droit international théorique et pratique*, donne des renseignements sur les principaux auteurs, depuis le XVIe siècle jusqu'à nos jours (t. I).

Nous signalons aussi l'*Histoire littéraire du Droit international* en Belgique, insérée par M. Ernest Nys dans la *Revue de Droit international public*, année 1892, et du même auteur: *La science du Droit international en France jusqu'au XVIIIe siècle*, même Revue, 1891, p.328.

148. — Un index bibliographique étendu ferait à lui seul la matière d'un livre spécial, tant est considérable, surtout au XIXe siè-

cle, le nombre des ouvrages généraux ou spéciaux, des monographies, des brochures, des articles de revues, qui traitent de questions relevant du Droit public international.

Un *index* important forme sous la dénomination de *Bibliothèque choisie du droit des gens* le supplément du *Droit des gens moderne de l'Europe* de KLUBER (édition annotée par Ott).

Un *index* bibliographique semblable accompagne l'édition donnée par M. Vergé du *Précis du droit des gens moderne de l'Europe* de G. F. de Martens.

Le savant professeur Pasquale Fiore a fait suivre son *Droit international codifié* : 1° d'un appendice offrant le résumé historique des traités internationaux les plus importants depuis la réforme (1525) jusqu'en 1889 et 2° d'un second appendice indiquant les ouvrages relatifs aux traités internationaux et à l'histoire.

Néanmoins il nous a paru indispensable d'indiquer aux jeunes gens qui commencent l'étude de cette branche du droit les œuvres les plus importantes des siècles antérieurs et du siècle actuel, les traités considérés comme classiques, les ouvrages les plus fréquemment cités par les publicistes ou invoqués par les diplomates. — Là, ils trouveront les développements que ne comporte pas un livre élémentaire. Comme le constate avec raison M. Pradier-Fodéré, ils rencontreront « dans les dissertations de ces vieux auteurs, de ces classiques du Droit international qui sont nos maîtres à tous, des trésors de bon sens, de raisonnement sûr, de finesse d'aperçus, de justesse d'appréciation, qui sont de tous les temps (1) ».

Nous donnerons une *simple indication*, sans appréciation, des travaux des auteurs contemporains. Cette appréciation, le lecteur la trouvera faite avec une compétence et une autorité incontestables dans l'*Esquisse d'une histoire littéraire*, signalée ci-dessus et dûe à la plume du savant et érudit professeur de Bruxelles, M. ALPHONSE RIVIER.

149. — Les philosophes, jurisconsultes, théologiens ou publicistes, qui ont écrit sur le Droit international public, peuvent être groupés en trois écoles.

A. — L'école dite de *droit naturel* ou *philosophique*. Elle cherche à édifier la science sur des principes abstraits, sur des données philosophiques déduites de la nature de l'homme, de la nature de l'Etat. Pour les partisans de cette école, le droit est immuable; car il découle de l'instinct de sociabilité, naturellement inné aux hommes. Ses plus remarquables représentants sont Puffendorf, Thomasius, Barbeyrac, Burlamaqui, Heineccius, Rayneval.

(1) PRADIER-FODÉRÉ. *Traité de D. int. public.*

B. — L'école *positiviste* ou *historico-pratique*. Ses adeptes ne reconnaissent, comme source et source unique du Droit international, que les usages, les traités, la pratique des relations entre les peuples. Ils nient l'existence d'un droit naturel. Pour quelques-uns, la simple proposition d'émettre une théorie générale est une atteinte envers l'indépendance des Etats. A cette école se rattachent Zouch, Rachel, Moser, Gaspard de Réal, Georges-Frédéric de Martens, Mably.

C. — L'école philosophique ou de droit naturel, avec ses tendances abstraites, prive la science du Droit international public de tout crédit aux yeux des diplomates et des hommes d'Etat. — L'école positiviste verse dans l'excès contraire et réduit la science au rôle d'humble servante de la pratique. — L'un et l'autre système sont incomplets et dangereux. — L'école *éclectique* admet la conciliation des deux systèmes et leur union par le rapprochement des données de l'expérience et des spéculations philosophiques. Les usages, les coutumes, les traités, les faits historiques doivent être passés au crible de l'analyse et de la critique. Des faits rapprochés et comparés, l'esprit doit déduire les principes généraux applicables à une époque donnée, et juger ces principes au point de vue du sens moral et des intérêts généraux de l'humanité.

A cette école nous paraissent se rattacher Bynkershoëk, Klüber, Heffter, Bluntschli et la majorité des auteurs modernes, sauf les Anglais et les Américains qui appartiennent plutôt à l'école positiviste. On constate généralement chez eux l'absence d'esprit critique. Ils se contentent souvent d'établir que telle institution dont ils sont partisans existe depuis longtemps. Cela la justifie à leurs yeux. Les considérations politiques, les intérêts patriotiques (plus ou moins bien entendus) dirigent trop souvent leurs jugements. — Lorimer, professeur à Edimbourg, faisait exception. Il appartenait à l'Ecole de Droit naturel.

Grotius, Volff, Vattel ont été les prédécesseurs et les inspirateurs de l'Ecole éclectique moderne. Ils sont certainement étrangers à l'Ecole historico-pratique. Ils se rapprochent de l'Ecole dite de droit naturel, mais n'en partagent pas l'esprit exclusif. — Grotius expose principalement le droit des gens philosophique, qui seul lui paraît susceptible d'une construction scientifique, *naturalia cum semper eadem sint, facile possunt in artem colligi*... mais il ne repousse pas le droit volontaire ou positif : il l'admet comme appendice du droit naturel. La place secondaire assignée par Grotius au droit positif s'explique par le petit nombre de règles juridiques admises, à son époque, dans la pratique internationale. Le droit positif naissait à peine et c'est pour suppléer à son insuffisance que Grotius cherchait le

consensus gentium comme il le dit lui-même (1) dans le témoignage des philosophes, des historiens, des poètes et des orateurs. — Wolff suit la tradition de Grotius et Vattel ne fait que résumer la doctrine de Wolff (2).

XIVe siècle.

Auteur inconnu. — *Consulat de la mer* (dans la collection des lois maritimes de Pardessus).

XVIe siècle.

150.— Francisco Vittoria (1480 à 1546), dominicain, professeur à Salamanque, publia ses *relationes theologicæ*, ouvrage comprenant treize dissertations, dont la 5e et la 6e ont trait au Droit international. —L'ouvrage eut six éditions. Il est devenu extrêmement rare. Wheaton en a donné l'analyse dans l'*Introduction* de son *Histoire des progrès du Droit des gens*, pp. 35 et suiv.

Domenico Soto (1494 à 1560) religieux, professeur à Salamanque, théologien de Charles-Quint au concile de Trente, nommé arbitre par le même empereur entre les colons espagnols et Las Cases protecteur des Indiens. — *De justitia et jure.* — Il discute les prétentions des Espagnols sur le Nouveau-Monde, condamne la traite des noirs et étudie les conséquences juridiques de la guerre sur la population vaincue.

Francisco Suarez (1548-1617) jésuite, professeur à Alcala, à Salamanque, etc. publie un traité *de legibus ac Deo legislatore*, signale le premier la distinction entre les préceptes rationnels et les règles conventionnelles, les usages observés par les européens : il a exprimé l'idée de communauté entre nations.

Balthazar de Ayala (1548 à 1584) grand prévot de l'armée espagnole dans les Pays-Bas, — *De jure et officiis belli*, ouvrage dédié à Farnèse, duc de Parme. — Wheaton, *op. cit.*, pp. 41 et s., a donné l'analyse de cet ouvrage. — Voir aussi sur cet auteur Nys : *Le droit de la guerre et les précurseurs de Grotius*. Bruxelles, 1881.

Alberico Gentili (1551 à 1608) né à Ancône, embrasse le protestantisme, va en Angleterre ; professeur à Oxford ; avocat des Espagnols devant les tribunaux de prises. — *de Legationibus* en 1583 — *de jurebelli*, en 1589, dédié au comte d'Essex. — *Hispaniæ advocationis*, 1613, — auteur très estimé. Voir Wheaton, *op. cit.*, pp. 49 et s. — M. Rolin Jaequemyns, *Revue de Dr. int.*, t. VIII, p. 690.

(1) *De jure belli ac pacis. prolegom*, 40.

(2) Vattel, *Droit des Gens*, préface. — Il y explique comment il a emprunté à l'ouvrage de Wolff tous les matériaux de son livre.

XVII^e siècle.

151. — Hugo Grotius (Hugues Cornets de Groot) né à Delft (1583 à 1645) avocat général de la Hollande, pensionnaire de Rotterdam, réfugié en France (1621), ambassadeur de Suède en France en 1634. — Voir sa biographie dans Rivier, *op. cit.* p. 359, dans Wheaton, *op. cit.*, pp. 53 et s., dans l'*Essai biographique et historique* mis par M. Pradier-Fodéré, en tète de la traduction publiée à Paris, 1867.

Grotius a composé, en langue latine, plusieurs ouvrages, notamment de théologie. — deux plus célèbres : *Mare liberum*, 1609 pour combattre les prétentions des Portugais, et surtout le *De jure belli ac pacis*, composé pendant son séjour en France, dédié à Louis XIII (1625). — Cet ouvrage a eu une autorité considérable et une célébrité immense. Il a été considéré jusqu'au siècle dernier comme le code du droit des gens de l'Europe. Grotius a pu être justement appelé le père du droit des gens. Son livre immortel eut, jusqu'en 1758, au moins quarante-cinq éditions latines. Il a été traduit dans toutes les langues, anglaise, allemande, espagnole, française, italienne, hollandaise, etc. — Une excellente traduction française, avec notes et essai biographique, en a été donnée par M. Pradier-Fodéré, en 1867.

Le *De Jure Belli ac Pacis* a exercé une influence extraordinaire. Commenté dans un grand nombre d'ouvrages et dans des Universités allemandes, il fut le livre de chevet de Gustave-Adolphe pendant la guerre d'Allemagne. — Si, vu la différence des temps, on ne le lit plus aussi souvent qu'autrefois, on n'a pas cessé de le citer avec respect (Rivier). Il est encore utile à consulter.

MM. Rivier *op. cit.*, p. 363 et Pradier-Fodéré dans l'Essai, mis en tète de son édition, ont donné d'excellentes analyses de l'ouvrage de Grotius. Voir aussi Wheaton, *op. cit.*, pp. 53 et suiv. — « Le livre de Grotius, dit F. de Martens, a été l'origine des deux écoles — l'école philosophique et l'école positive — où la science du Droit international s'est développée dans la suite » (*op. cit.*, p. 206).

Selden (1564-1654) né à Sussex, *Mare clausum*, 1635, réponse à Grotius — *De jure naturali et gentium secundum disciplinam Hebræorum*, 1640.

Zouch (Zouchœus, 1590-1660) professeur à Oxford, juge de l'Amirauté — jurisconsulte habile, pénétrant, érudit, civiliste et canoniste — un des fondateurs de la science — plusieurs ouvrages de droit — *Juris et judicii fecialis, sive juris inter gentes et quæstionum de eodem explicatis* ; premier traité de droit des gens proprement dit (analysé par M. Rivier, *op. cit.*, pp. 375 et s.).

Wicquefort (1598-1682) ministre de l'électeur de Brandebourg à Paris, historiographe de Hollande — *De l'ambassadeur et de ses fonctions.*

Rachel (1628-1691), professeur distingué et diplomate. — *De jure naturæ et gentium duæ dissertationes.*

Puffendorf (Samuel de, 1632 à 1694) précepteur des enfants de l'ambassadeur de Suède en Danemarck, professeur de droit des gens à Heidelberg (1661), à l'Université de Lund (1670). — *Elementa jurisprudentiæ universalis*, 1660. — *Juris naturæ et gentium libri VIII, en* 1672. — *De officiis hominis et civis*, abrégé du précédent, 1673 — succès immense des trois ouvrages — plusieurs éditions — traductions en plusieurs langues — influence prépondérante pendant trois quarts de siècle — vive critique de Leibnitz qui lui fit grande réputation — Puffendorf nie la possibilité d'un Droit international positif, puisque les Etats ne reconnaissent aucune puissance supérieure ; il n'admet que le droit naturel, qui a pour base la justice éternelle. — (Voir Rivier, *op. cit.*, pp. 380 et s. — Wheaton, *op. cit.*, pp. 128 et s).

Les idées de Puffendorf furent développées par son disciple, Chrétien Thomasius, (1655-1728), professeur à Halle. — *Institutionum jurisprudentiæ divinæ* libri III. — *Fundamenta juris naturæ et gentium.*

Leibnitz, (1646-1716). — *Codex juris gentium diplomaticus* (1693). — Préface remarquable.

XVIIIe siècle.

152. — Corneille Van Bynkershoek (1673-1743) né à Middelbourg, avocat à la Haye, membre du haut conseil de Hollande, un des premiers civilistes de la grande école hollandaise. — Nombreuses dissertations — *de dominio maris*, 1702. — *de foro legatorum*, 1721. — *Quæstiones juris publici.* — (Voir Wheaton. *op. cit.*, pp. 244 et suiv., pp. 290 à 317).

Burlamaqui (1694-1748) né à Genève, professeur de droit naturel, puis de droit civil, conseiller d'Etat. — *Principes du droit naturel.* — *Principes du droit politique.* — *Principes du droit de la nature et des gens*, réunion des précédents. — Plusieurs éditions — de Félice l'a annoté, retouché, augmenté. — (Voir Rivier, *op. cit.*, pp. 390 et s).

Wolff (1679-1754), né à Breslau — professeur de mathématiques et de philosophie (1709) à Halle, — professeur de droit des gens, 1741 ; chancelier de l'Université, 1743, — employa pour exposer le Droit international les méthodes propres aux mathématiques — se rattache à Grotius par sa doctrine. — *Jus naturæ methodo scientifica*

pertractatum en huit volumes in 4° (1743): — *Jus gentium*, abrégé du précédent, 1749. — *Institutiones juris naturæ et gentium*, 1750 (Voir Wheaton, *op. cit.*, pp. 227 et s. — Rivier, *op. cit.*, pp. 401 et s.).

Wolff trouva un disciple excellent et un vulgarisateur habile dans Vattel. Il lui a dû une partie de son succès.

Vattel, (1714-1767) né à Couvet (Suisse), conseiller de légation de l'électeur de Saxe près la République de Berne, conseiller à Dresde. *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, 1758. — Autorité réelle et très considérable — invoqué fréquemment par diplomates et par hommes d'Etat. — Nombreuses éditions et traductions. — Excellente édition donnée par M. Pradier-Fodéré, avec annotations, 1863. — (Bonne, appréciation de Vattel dans Rivier, *op. cit.*, pp. 405 et s. — Wheaton, *op. cit.*, pp. 235 et s.).

Heineccius (Heinecke, 1681-1741), né à Lisemberg. — *Elementa juris naturæ et gentium.* — *De navibus ob vecturam vetitarum mercium commissis.* — Le meilleur écrivain élémentaire que je connaisse, disait Mackintosh.

Barbeyrac (1674-1744) né à Béziers, professeur à Lausanne, 1710, à Groningue, membre de l'Académie de Berlin — annotateur de Grotius, de Puffendorf. — *Histoire des anciens traités depuis les temps les plus anciens jusqu'à Charlemagne*, 1739. — (Voir l'appréciation favorable de M. Rivier, *op. cit.*, p. 389).

Gaspard de Réal (1682-1752) né à Sisteron — sénéchal de Forcalquier — grand ouvrage sur *Science du Gouvernement*, huit vol. — Le tome V comprend le droit des gens (Voir Rivier, *op. cit.*, pp. 416 et 417.

Mably (abbé de) (1709-1785), né à Grenoble. — *Le Droit public de l'Europe fondé sur les traités*, 1747.

Moser (1701-1785) né à Stuttgart, à 23 ans conseiller impérial à Vienne ; professeur à Tubingue en 1727 ; directeur de l'Université de Francfort sur l'Oder en 1736 — en 1749 fonda à Hanau l'Académie d'Etat et de chancellerie, conseil des Etats vurtembergeois. — Très nombreux ouvrages — *Eléments de la science du droit des gens*, etc., etc. 1732 — *Note sur le droit des gens*, 1737 — *Principes du droit des gens européen actuel en temps de paix*, 1750 — *Principes du droit .....en temps de guerre*, 1752 — etc., etc. — Pour lui, le droit des gens est purement positif, pratique. (Voir Rivier, *op. cit.*, pp. 418 et s. — Wheaton, *op. cit.*, p. 387 et s.).

Hubner (1724-1795), ambassadeur danois en France — *De la saisie des bâtiments neutres*, 1759. (Voir analyse dans Wheaton, *op. cit.*, p. 273 à 282.)

De Rayneval (1736-1812), diplomate français, ministre de France à Londres — *Institutions du droit de la nature et des gens.*

Lampredi (1761-1836) — *Juris naturæ et gentium theoremata*, — *Commercio dei popoli neutrali in tempo di guerra*, 1788. (Voir Wheaton, *op. cit.*, pp. 374 et s.).

Azuni (1760-1827) — *Système universel de principes du droit maritime de l'Europe.*

De Martens (Georges-Frédéric) né à Hambourg (1756-1821), professeur à Goettingue en 1783, fonctionnaire supérieur du royaume de Westphalie, représentant du Hanovre à la Diète de Francfort. — *Primæ lineæ juris gentium Europaearum practici*, 1785 — *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, 1789, ouvrage longtemps très renommé. — Nombreuses éditions et traductions. — Bonne édition avec notes de Pinheiro-Fereira et de Vergé, 1864. — *Causes célèbres du Droit des gens*, 1802. — *Recueil de Traités* avec supplément et suite (renvoi). (Voir Wheaton, *op. cit.*, pp. 390 et s. — Rivier, *op. cit.*, pp. 424 et s.).

XIXe siècle.

153. — A l'heure actuelle, c'est l'Allemagne qui offre la plus riche et la plus abondante littérature de Droit international public. Outre un nombre considérable de brochures, d'ouvrages spéciaux, elle a produit des ouvrages scientifiques, généraux, didactiques, qui sont justement considérés comme les *classiques* du droit des gens. Leur valeur intrinsèque est démontrée par le nombre de leurs éditions successives et de leurs traductions. Frédéric de Martens, Klüber, Heffter, Bluntschli, de Neumann, de Holtzendorff, Bulmerincq ont écrit des œuvres d'une haute valeur scientifique. (Les claires et précises annotations de M. Geffcken ont rajeuni l'œuvre d'Heffter).

La France est moins riche. Elle a produit d'importantes et excellentes monographies sur des branches entières du Droit international, telles que les œuvres de Cauchy, Hautefeuille, Ortolan, de Boeck, Fauchille sur le droit maritime, Rouard de Card sur l'arbitrage, de Cussy, de Cercq et de Vallat, sur les agents diplomatiques et consulaires, etc., mais jusqu'à ces derniers temps, elle ne possédait pas de travaux sur l'ensemble du Droit international. M. Pradier-Fodéré déjà connu par d'autres remarquables travaux, et par la fondation de l'Ecole de Lima, a commencé à combler cette lacune par son *Traité de Droit international public européen et américain.*

M. Rivier a cherché la cause de cette pauvreté relative d'un pays d'ailleurs si riche et dont la langue a été la préférée de la diplomatie. Nous pensons, avec lui, que les causes sont multiples, et que

précisément la généralité de l'usage de la langue française y est pour beaucoup. Des auteurs suisses, allemands, italiens, américains ont écrit en français. Grotius, Puffendorf, Klüber, Heffter, Bluntschli, Lorimer, Travers Twiss, Pasquale Fiore, Carnazza Amari, F. de Martens, etc., ont été traduits en langue française. L'ensemble de la science du Droit international est donc représenté dans la littérature juridique de langue française par des ouvrages de valeur supérieure. On comprend que les publicistes français se soient de préférence adonnés à l'étude spéciale et restreinte de certaines parties du droit des gens (1).

La science italienne est de nos jours brillamment représentée par les œuvres de Pasquale Fiore, Joseph Sandona, Mamiani della Rovere, Carnazza-Amari, Piérantoni, Vidari, etc.

Le Droit international public doit aussi beaucoup à l'Amérique du Nord. James Kent, Henry Wheaton, Beach Lawrence, Halleck, Dudley Field, Wharton, Woolsey ont publié des œuvres auxquelles s'attache une haute autorité.

Les Anglais nous offrent des ouvrages d'ensemble importants, remarquables, fréquemment invoqués, dus à Robert Phillimore, Lorimer, Travers Twiss, sans parler de nombreuses études spéciales publiées par des penseurs distingués.

Parmi les auteurs de langue espagnole, nous devons signaler Bello, Pando, Alcorta, Riquelme et surtout le plus distingué de tous, un ancien diplomate hispano-américain, M. Carlos Calvo, auteur d'un grand Traité, d'un Manuel, de dictionnaires de Droit international et de diplomatie. Son grand traité, *le Droit international théorique et pratique*, est un ouvrage utile et précieux par les renseignements qu'il renferme.

Comme œuvre d'ensemble, la Russie présente le très remarquable *Traité de Droit international* de M. Frédéric de Martens, conseiller d'Etat, professeur à Saint-Pétersbourg, se distinguant des traités antérieurs par la méthode, et par certains points essentiels de doctrine. — Nous lui avons fait de nombreux emprunts.

Allemands.

Bluntschli. — *Le Droit international codifié*, trad. par Lardy. 4e édit. 1886.

Bulmerincq. — *Das Vœlkerrecht oder das internationale Recht* (1887). — *Le droit des prises maritimes* (dans la *Revue de Droit international*, t. X à XIV).

(1) Rivier, — Holtzendorff, *Introduction au droit des gens*, IVe partie, § 120, note 1.

GESSNER. — *Les droits des neutres sur mer.* 2e édit. 1876.

HEFFTER. — *Le Droit international de l'Europe*, trad. par Bergson, 4e édit., avec notes de Geffcken.

DE HOLTZENDORFF. — *Eléments de Droit international public*, trad. par Zographos. — *Handbuch des Vœlkerrechts.*

DE HOLTZENDORFF et RIVIER. — *Introduction au droit des gens.*

KOENIG. — *Handbuch des deutschen Konsularwesens.*

KLUBER. — *Droit des gens moderne de l'Europe*, avec notes de Ott.

LAMMASCH. — *Le droit d'extradition appliqué aux délits politiques*, trad. par Weiss et Louis-Lucas.

MARTENS (baron Charles de). — *Causes célèbres du droit des gens.* — *Guide diplomatique.* — *Précis des droits et des fonctions des agents diplomatiques et consulaires.* 5e édit., refondue par Geffcken.

NEUMANN (De). — *Eléments du droit des gens moderne européen*, trad. par Riedmatten.

PERELS. — *Manuel de droit maritime international*, traduit par Arendt.

Américains.

ABBOT. — *United States consuls Manual.*

DUDLEY-FIELD. — *Projet d'un code international*, trad. par Rolin.

HALLECK. — *International Law.*

KENT. — *Commentaries on International Law.*

LAWRENCE. — *Commentaires sur les élements du Droit international et sur l'histoire des progrès du droit des gens de H. Wheaton.*

WHARTON (FRANCIS). — *A Digest of the international Law of the United States.*

WHEATON. — *Histoire des progrès du droit des gens en Europe et en Amérique depuis la paix de Westphalie jusqu'à nos jours.* — *Elements du Droit international*, nombreuses éditions, traduit en chinois, en japonais, etc.

WOOLSEY. — *Introduction to the Study of international Law.*

Anglais.

HALL. — *International Law.* — *The rights and duties of neutrals.*

LORIMER. — *Principes de Droit international*, trad. par Nys.

HENRY SUMNER-MAINE. — *La guerre.*

MANNING. — *Commentaries on the Law of nations.*

GRENVILLE-MURRAY. — *Droits et devoirs des envoyés diplomatiques.*

PHILLIMORE. — *Commentaries upon International Law.*

TRAVERS-TWISS. — *Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes.*

TUSON. — *The British consuls manual.*

Belges.

ARNTZ. — *Précis méthodique des règlements consulaires de Belgique.*

NYS. — *La guerre maritime. — Le droit de la guerre et les précurseurs de Grotius.*

RIVIER. — *Programme d'un cours de droit des gens.*

ROLIN-JAEQUEMYNS. — *De l'arbitrage.*

Espagnols et Portugais.

D'ABREU. — *Tratado de las presas maritimas.*

ALCORTA. — *Tratado de derecho internacional.*

BELLO. — *Principios de derecho internacional.*

CALVO. — *Le droit international théorique et pratique.* 4e édit. — *Dictionnaire de Droit international public et privé. — Dictionnaire-manuel de diplomatie. — Manuel de Droit international public et privé.*

NEGRIN. — *Tratado elemental de derecho internacional maritimo.*

PINHEIRO-FERREIRA. — *Cours de droit public.*

RIQUELME. — *Elementos de derecho internacional.*

TESTA. — *Droit public international maritime*, traduit par Boutiron.

Français.

BERNARD. — *Traité de l'extradition.*

DE BOECK. — *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi.*

BRENTANO ET SOREL. — *Précis du droit des gens.*

CABOUAT. — *Des annexions de territoires et de leurs conséquences.*

CAUCHY. — *Le droit maritime international.*

CHAUVEAU. — *Le droit des gens. — Introduction.*

DE CLERCQ et VALLAT. — *Guide pratique des consulats*, 5e édition — *Formulaire des chancelleries diplomatiques et consulaires*, 4e édition.

CHRÉTIEN. — *Principes de Droit international public.*

COGORDAN. — *La nationalité au point de vue des rapports internationaux.*

DE CUSSY. — *Dictionnaire du diplomate et du consul. — Phases et causes célèbres du droit maritime des nations.*

DELOUME. — *Principes généraux de Droit international en matière criminelle.*

DESPAGNET. — *Cours de Droit international public.*

DREYFUS. — *L'arbitrage international.*

ENGELHARDT. — *Du régime conventionnel des fleuves.*

FAUCHILLE. — *Du blocus maritime.*

GUELLE. — *Précis des lois de la guerre sur terre.*

HAUTEFEUILLE.. — *Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime. — Histoire des origines, des progrès et des variations du droit maritime international. — Questions de droit maritime international.*

MORIN. — *Les lois relatives à la guerre selon le droit des gens moderne.*

TH. ORTOLAN. — *Règles internationales et diplomatie de la mer.*

E. ORTOLAN. — *Des moyens d'acquérir le domaine international.*

PILLET. — *Le droit de la guerre.*

DE PISTOYE et DUVERDY. — *Traité des prises maritimes.*

PLOCQUE. — *De la mer et de la navigation maritime.*

PRADIER-FODÉRÉ. — *Traité de Droit international public européen et américain. — Cours de droit diplomatique.*

RAYNEVAL. — *Institutions du droit de la nature et des gens. — De la liberté des mers.*

RENAULT (LOUIS). — *Introduction à l'étude du Droit international.*

REVON. — *L'arbitrage international.*

ROUARD DE CARD. — *L'arbitrage international. — La guerre continentale et la propriété — Les annexions et les plébiscites dans l'histoire contemporaine — Etudes de Droit international. — Les destinées de l'arbitrage international.*

DE SAINTE CROIX. — *La déclaration de guerre et ses effets immédiats.*

SELOSSE. — *Traité de l'annexion.*

Italiens.

CARNAZZA-AMARI. — *Traité de Droit international public*, trad. par Montanari-Revest.

ESPERSON. — *Il principio di nazionalita, applicato alle relazioni internazionali. — Diritto diplomatico.*

FIORE (PASQUALE). — *Nouveau Droit international public*, trad. par Charles Antoine. — *Traité de droit pénal et de l'extradition*, trad. par Antoine. — *Le Droit international codifié*, trad. par Chrétien.

LUCCHESI-PALI. — *Principes du droit public maritime*, trad. par Galiani.

MANCINI. — *Diritto internazionale.*

PIERANTONI. — *Trattato di diritto internazionale. — Storia del diritto internazionale.*

SANDONA. — *Trattato di diritto internazionale.*

SCHIATARELLA. — *Il diritto della neutralità nelle guerre maritime.*

VIDARI. — *Del rispetto della proprietà privata fra gli stati in guerra.*

Russes. — Slaves.

KAMAROWSKI. — *Le tribunal international*, trad. par Westmann.

MARTENS (F. de). — *Traité de Droit international*, trad. par Alfred Leo.

MILOVANOWITCH. — *Traités de garantie au XIXe siècle.*

Suisses.

LEHR. — *Manuel théorique et pratique des agents diplomatiques et consulaires.*

MOYNIER. — *Etude sur la convention de Genève.*

Recueils de traités.

Divers recueils de traités ont été publiés depuis le XVIIIe siècle. — Ils se divisent en deux catégories. — Les uns constituent des collections générales contenant les traités passés dans une période de temps déterminée entre les divers Etats. Les autres forment des recueils nationaux renfermant uniquement les traités conclus par un Etat déterminé avec d'autres puissances.

A. — *Recueils généraux.*

DUMONT. *Le corps universel diplomatique du droit des gens* (8 vol., 1726-1731) comprenant les traités conclus de 800 à 1730. — Plusieurs suppléments ont été ajoutés par Barbeyrac et Jean Rousset.

DE MARTENS (G. F.). *Recueil des principaux traités d'alliance, de paix, de trêve, de neutralité, de commerce*, etc., etc., *depuis* 1761 *jusqu'à nos jours* (1801). La collection a été continuée par CH. DE MARTENS, SAALFED, MURHARD, SAMWER, HOPF et STOERCK, sous la dénomination de *Nouveau recueil de traités*, etc.

DE MARTENS (CH.) et DE CUSSY. *Recueil manuel et pratique de traités et conventions*, etc.... *depuis* 1760 *jusqu'à l'époque actuelle* (1856); continué par GEFFCKEN.

D'HAUTERIVE et DE CUSSY. *Recueil des traités de commerce et de navigation* (9 vol.).

Les *Archives diplomatiques. Recueil mensuel de diplomatie et d'histoire* depuis 1861 à 1876. — Nouvelle série depuis 1880 sous la direction de M. LOUIS RENAULT.

B. — *Recueils spéciaux.*

Ce sont des recueils nationaux que possèdent la plupart des Etats de l'Europe et de l'Amérique. En général, ils rapportent dans l'ordre chronologique et sans distinction de matières les différentes conventions conclues par l'Etat pour lequel ils sont dressés.

Les principaux sont : Pour la France, celui de DE CLERCQ, *Recueil des traités, conventions et actes diplomatiques conclus par la France avec les puissances étrangères* (1713-1871).

Pour la Belgique, celui de GARCIA DE LA VEGA. *Recueil des traités et conventions concernant le royaume de Belgique.*

Pour l'Autriche, celui de NEUMANN, *Recueil des traités..... par l'Autriche avec les puissances étrangères depuis* 1763 *jusqu'à nos jours*, et celui d'ANGEBERG, *Recueil des traités..... concernant l'Autriche et l'Italie depuis* 1703 *jusqu'au commencement des hostilités* (1859).

Pour l'Angleterre, celui de HERTSLET, *A complete collection of the treatrise..... between G. Britain and foreign powers* (1885).

Pour la Prusse, celui de ROHRSCHEID, *Preussens Staats vertræge.*

Pour les Etats-Unis, celui d'ELLIOT, *American diplomatic Code* (de 1778 à 1834) et celui de BANCROFT-DAVIS, *Treaties and conventions concluded between the United States*, etc.

Pour l'Italie, le recueil du Ministère des affaires étrangères, *Raccolta dei trattati*, etc., et celui de LUIGI PALMA, *Nuova raccolta dei trattati*, etc.

Pour l'Espagne, celui de DEL CANTILLO, *Tratados de paz y de comercio*, etc. (de 1700 à 1843).

Pour la Russie, celui de M. F. DE MARTENS, *Recueil des traités et conventions*, etc.... *depuis l'année* 1648.

Pour les Etats latins de l'Amérique, celui de CALVO, *Recueil historique complet des traités*, etc.... *de tous les Etats de l'Amérique latine, depuis l'année* 1493 *jusqu'à nos jours* (1869).

Pour la Turquie, le recueil de DE TESTA, *Recueil des traités de la Porte ottomane*, etc.... depuis 1536 (1865).

Pour permettre de trouver les traités dans les différents recueils, M. TÉTOT a publié un *Répertoire* indiquant la place que les traités occupent dans chaque collection. Ce répertoire peut être utilisé pour les traités allant de 1648 à 1866.

A la session tenue à Genève en 1892, l'Institut de Droit international a proposé la création d'un Bureau international, entretenu à frais communs par les Etats, et qui aurait pour mission de publier les traités et les documents diplomatiques qui lui seraient communiqués par les gouvernements.

Plan de ce Manuel.

Dans l'étude du Droit international public comme dans celle du Droit privé, le juriste doit considérer les personnes ou êtres capables d'avoir des droits et des devoirs, les choses ou les biens, les relations juridiques entre les personnes ou les obligations, et les actions. — Suivre cet ordre, nous évitera de troubler les habitudes des étudiants de nos Facultés de Droit.

D'où la division de ce *Manuel*:

1re PARTIE. — Les personnes.
2e PARTIE. — Les biens.
3e PARTIE. — Les relations pacifiques entre les Etats.
4e PARTIE. — Les litiges internationaux et leurs solutions.
5e PARTIE. — Le Droit d'action. — La guerre (1).

(1) Les divers ouvrages publiés sur le Droit international public présentent des différences assez accentuées dans le plan suivi pour cette étude. On peut comparer les œuvres de BLUNTSCHLI, HEFFTER, CALVO, FIORE, PRADIER-FODÉRÉ, etc. Notre plan se rapproche beaucoup de celui adopté par notre honorable collègue M. CHAUVEAU (*Le droit des gens. — Introduction*).

PREMIÈRE PARTIE

LES PERSONNES.

BLUNTSCHLI. *Le Droit international codifié*, art. 17 à 27. — CALVO. *Le Droit international théorique et pratique*, t. I, §§ 39 et s. — CHRÉTIEN. *Principes de Droit international public*, ch. I, nos 74 et s. — FIORE. *Nouveau Droit international public*, t. I, nos 273 à 305. — FIORE. *Le Droit international codifié*, nos 30 à 36. — HEFFTER. *Le Droit international de l'Europe*, §§ 14 et 58. — F. DE MARTENS. *Traité de Droit international*, t. I, § 53 et s. — PRADIER-FODÉRÉ. *Traité de Droit international public européen et américain*, t. I, nos 43 et s. — TRAVERS TWISS. *Le droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes*, t. I, nos 1 à 16.

154. — Les *Etats*, considérés comme membres de la communauté internationale (n° 12 et s.) sont, par excellence, les personnes internationales, capables d'être ou de devenir les sujets actifs ou passifs de droits primordiaux et naturels, de droits contingents et positifs stipulés dans les traités ou consacrés par la coutume, de posséder un domaine, un patrimoine et d'exercer sur ce patrimoine puissance et domination.

Mais sont-ils les seules personnes internationales ? — Oui, les seules, si l'on prend les termes *personnes internationales* comme synonymes et équivalents de *membres de la communauté internationale*. De cette communauté formée par leur volonté implicite (nos 13 et s.) les Etats sont en effet les seuls membres, en leur qualité d'organismes politiques.

Mais, si attribuant un autre sens aux expressions employées, on veut désigner par les mots *personnes internationales*, tous les êtres dont le droit international public *règle* la situation juridique, dont il détermine les droits et les devoirs, dont il étend ou restreint les facultés, les *sujets* de cette branche du droit, les Etats ne sont plus

les seules personnes internationales. Il y en a d'autres. Quelles sont-elles ?

155. — A. — Le savant professeur italien, M. Pasquale Fiore, place parmi les personnes du Droit international l'*Eglise catholique romaine*, considérée comme une institution nécessaire et naturelle, comme une forme de la sociabilité humaine. L'établissement d'une communion religieuse n'est pas le résultat du caprice ou du hasard. C'est un fait nécessaire comme la formation de l'Etat. Des besoins moraux ont poussé les hommes inspirés de la même foi, à se réunir en communauté, comme d'autres besoins, non moins naturels et non moins impérieux, les ont conduits à former des Etats. — L'Eglise catholique a une individualité propre, possède une capacité juridique, agit dans une sphère d'action indépendante du droit territorial. Elle constitue un organisme vivant. Elle a un gouvernement central. — Ces prémisses posées, M. Pasquale-Fiore développe sa thèse en déterminant les droits et les devoirs internationaux de l'Eglise catholique (*Droit intern. codifié*, liv. I, tit. V, art. 437 à 469).

Notre honorable collègue, M. Chrétien, adopte l'opinion de Pasquale Fiore (*Principes de droit international public*, ch. I, n° 77). — La thèse est brillamment soutenue.

La plupart des publicistes la rejettent cependant, notamment Bluntschli (*op. cit.*, art. 26), Heffter-Geffcken (*op. cit.*, § 40), F. de Martens (*op. cit.*, t. I, ch. II, p. 426), Pradier-Fodéré (n° 81). Cette seconde opinion paraît préférable. — Le Droit international public *ne règle pas* les rapports de l'Eglise romaine avec les divers Etats. — C'est le droit public interne de chaque Etat, qui, traitant l'Eglise comme une corporation soumise à la législation politique de l'Etat, détermine les droits, les privilèges qui lui sont concédés ou les restrictions auxquelles cette corporation sera soumise. — Le souverain qui, commandant à des sujets catholiques, comme la reine de la Grande-Bretagne ou comme tels autres empereurs, se refuserait à reconnaître l'unité centrale de l'Eglise catholique, froisserait la conscience de ses sujets catholiques, mais ne violerait pas le Droit international public. — Une personne doit encourir la responsabilité, au moins morale, de ses actes, et cette responsabilité personnelle est indispensable pour qu'il puisse être question de rapports juridiques. L'Eglise romaine, en tant que *catholique*, en tant qu'*universelle*, a-t-elle la responsabilité directe des actes accomplis dans les relations du pouvoir spirituel et des princes ou pouvoirs temporels ? N'est-ce pas l'église locale seule, établie dans tel ou tel Etat, qui encourt les conséquences directes de ces actes ? En quoi, l'Eglise, en tant toujours qu'*universelle*, souffre-t-elle ou jouit-elle des stipulations du concordat français du 15 juillet 1801. — En quoi, ces

stipulations réfléchissent-elles sur l'Eglise catholique aux Etats-Unis, au Mexique, ou en Irlande ? N'est-ce pas la seule Eglise de France qui est liée, qui est atteinte ?

Si l'Eglise romaine, catholique, n'est pas une personne internationale, *à fortiori* ce caractère doit-il être refusé aux autres Eglises, grecque, russe, arménienne, aux églises protestantes, au judaïsme et autres confessions religieuses du monde civilisé.

156. — B. — Si l'Eglise catholique n'est pas une personne internationale, le chef de cette grande communauté religieuse, le *Pape*, le Souverain Pontife, a-t-il ce caractère ? — La négative paraît imposée à peine de contradiction. — Néanmoins, c'est la réponse affirmative qui nous paraît préférable en présence de la situation faite au Souverain Pontife, et par la loi italienne des garanties du 13 mai 1871, et par la pratique constante des Etats civilisés. — Solution illogique, peut-être ; mais solution commandée par l'état présent du monde chrétien. On nous comprendra mieux, quand nous aurons exposé la situation actuelle du Pape (Liv. II).

157. — C. — « L'*homme*, en tant que membre de l'humanité, a une individualité propre, dit Pasquale Fiore, une sphère d'action qui peut comprendre toutes les régions du globe, une capacité juridique lui appartenant à *raison de son existence même* et *indépendante* de celle qui peut lui être reconnue en tant que citoyen d'un Etat. Il doit se voir attribuer certaines facultés *inhérentes à la personne humaine*, déterminées et régies par le Droit international.— L'homme est soumis à l'empire du droit comme membre de l'humanité ». M. Pasquale Fiore développe et applique cette thèse dans son *Droit international codifié* (art. 31, *note* et art. 317 à 436, liv. I, tit. IV).

Heffter classe aussi parmi les sujets immédiats du Droit international l'homme considéré en lui-même et les régnicoles d'un Etat par rapport aux autres Etats. Il développe sa thèse en examinant les *droits primordiaux* de tout homme, dont l'idée de liberté personnelle est le fondement et qu'il ne faut confondre, ni avec les droits politiques, ni avec les droits civils. — Mais il est critiqué par son annotateur, M. Geffcken (*op. cit.*, § 14, note 2 et § 58).

Incontestablement, l'*homme* n'est pas une personne internationale de la même manière que le sont les Etats. — Entr'autres, il est une différence profonde. — Au point de vue du Droit international, l'Etat a un caractère simple ; il n'est et ne peut être sujet que du Droit international. — L'homme a un caractère composé et mixte. Il est, tout à la fois, sujet du Droit international et sujet aussi du Droit particulier, public et privé, de son propre pays. Ces deux qualités exercent l'une sur l'autre des actions réflexes. — On sacrifie la pre-

mière à la seconde, quand on se refuse à voir dans l'homme une personne internationale.

L'homme n'a-t-il pas certains droits fondamentaux ? Sans égard à la nationalité des individus, l'inviolabilité de la personne humaine vis-à-vis de la *traite* des esclaves, la sécurité de la propriété privée vis-à-vis de la *piraterie*, ne sont-elles pas aujourd'hui mises sous la protection du Droit international public ?

Bien mieux, l'homme isolé jouit partout, en qualité de *régnicole*, de *ressortissant* d'un Etat reconnu, de certaines facultés découlant des principes du Droit international. La violation de ces facultés blesserait, non seulement son individu, mais aussi l'Etat dont il est le citoyen. La matière de l'indigénat et de l'extranéité, celles de la naturalisation, de l'émigration ressortissent, dans des mesures différentes, au Droit international public comme au Droit privé. Des conflits ne se sont-ils pas élevés entre les Etats à propos d'émigration, de naturalisation ? (1) — L'extradition des criminels, qui intéresse si profondément les individus inculpés, n'est-elle pas essentiellement matière de Droit international public ? — Dans ces cas, et dans bien d'autres, le régnicole d'un Etat se trouve en contact, en rapport, ou en conflit, non avec des sujets d'un autre Etat, mais *avec* cet Etat *lui-même*. C'est vis-à-vis de cet Etat, personne internationale, que le rapport doit être arrêté ou le conflit vidé. Ce rapport ou ce conflit est donc d'ordre international et relève du droit international public, dans les cas analogues à ceux où il relèverait du *droit public interne*, s'il se produisait à l'intérieur de l'Etat dont l'homme est le régnicole ou sujet.

158. — D. — La plupart des auteurs ne veulent point ranger parmi les personnes internationales les peuplades nomades et les tribus sauvages. — Opinion acceptable et juste, s'il s'agit de peuplades sans organisation intérieure, sans gouvernement, comme il en existe, *dit-on*, dans une partie de l'Afrique — mais opinion que nous rejetons formellement, si dans le secret dessein de justifier des conquètes brutales et violentes, on prétend dénier la qualité de personnes internationales à ces petits Etats africains, sur lesquels les explorateurs contemporains nous apportent chaque jour de véritables révélations. — Que penser de ce roi des Matébélés, qui a tenu en échec, pendant plusieurs années, l'avidité de la compagnie anglaise du Sud-Africain ? — Que l'Europe ne traite pas ces petits Etats sur le mème pied que les Etats civilisés ; c'est tout naturel. Ces Etats musulmans ou fétichistes rentrent dans la deuxième sphère proposée par Lorimer, l'*humanité barbare* (n° 44). Mais leur dénier le caractère d'E-

(1) Voir WESTLAKE, *De la naturalisation*, R. D. I., t. I, 1869, p. 102.

tats, et par suite celui de personnes internationales, parce que le Droit international ne leur est pas applicable en son entier, est impossible.

Est-ce que l'Europe applique *intégralement* le Droit international à la Chine et au Japon ? Ne sont-ce pas cependant personnes internationales ?

159. — E. — Cette qualité doit être refusée aux associations politiques ou commerciales si puissantes qu'elles soient, qui se créent sous la direction ou sous les auspices d'un gouvernement et sont soumises à son autorité. — Ces compagnies tiennent leurs droits de l'Etat qui, par *charte*, *lettre patente*, *décret* ou *concession*, leur donne l'existence et leur délègue une partie de ses pouvoirs. *Ex.* Ancienne compagnie de la baie d'Hudson ; ancienne compagnie anglaise des Indes orientales dissoute en 1858. — Compagnies royales du Niger, du Sud-Africain, etc.

Simple société civile lors de sa fondation et alors exactement dénommée, l'Association internationale du Congo s'est vue reconnue comme *Etat* par plusieurs actes diplomatiqnes, en 1884 et 1885, et par la Conférence internationale réunie à Berlin dans la séance du 23 février 1885. (*Archives diplomatiques*, 1885, t. III, p. 129).

En résumé, nous accordons, mais avec une portée différente, la qualité de personne internationale à l'*Etat*, au *Pape*, à l'*homme*. — De là, la division de la 1re partie en trois livres.

LIVRE PREMIER

LES ÉTATS

BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 62 à 70. — *Théorie générale de l'Etat*, trad. par RIEDMATTEN. — HEFFTER. *op. cit.*, §§ 15 à 25. — KLUBER. *Droit des gens moderne de l'Europe*. §§ 20 et s. — F. DE MARTENS. *Traité de Droit international*, t. I, § 53 et s. — PRADIER-FODÉRÉ. *op. cit.*, t. I, ch. II, nos 53 à 84. — SOREL et FUNCK-BRENTANO. *Précis de droit des gens*, liv. I, ch. I, p. 11 à 16 ; ch. III, p. 32 à 36. — TRAVERS TWIS, *op. cit.*, ch. I, nos 4 à 17.

160. — Les *Etats* sont des corps politiques indépendants, capables d'entretenir des relations les uns avec les autres.

La notion de l'*Etat* ne doit pas être confondue avec celle de *nation*. — Un Etat peut se composer de plusieurs nations, comme l'Autriche-Hongrie, l'Empire ottoman, etc. — Une nation peut être scindée, divisée, fractionnée en plusieurs Etats. La nation polonaise est inégalement divisée entre l'Autriche, la Prusse et la Russie (1).

M. Pradier-Fodéré définit la nation : « la réunion en société des habitants d'une même contrée, ayant le même langage, régis par les mêmes lois, unis par l'identité d'origine, de conformation physique et de dispositions morales, par une longue communauté d'intérêts et de sentiments et par une fusion d'existences amenée par le laps des siècles ». (Voir, dans son *Traité de D. I. public*, t. I, nos 45 à 80, d'amples explications sur les races humaines, les nations, les peuples, les nationalités, etc.).

161. — Chaque auteur, publiciste ou juriste, a donné une défini-

(1) Les auteurs qui ont écrit sur le Droit international public ont fréquemment employé comme synonymes les termes : *nation*, *état*. Pour la commodité du langage, il nous arrivera de les imiter et d'employer quelquefois le mot *nation* pour éviter la répétition trop fréquente de celui d'*état*. Le lecteur ne s'y trompera pas.

tion de l'Etat. — Il serait superflu de reproduire et de discuter toutes ces définitions. M. Pradier-Fodéré en relate le plus grand nombre dans son *Traité*, t. I, nos 71 et suivants. — Le lecteur y trouvera les définitions données par Grotius, Vattel, Pinheiro-Fereira, G. F. de Martens, Heffter, Kluber, Bluntschli, Wheaton, Fiore, etc.

L'Etat (au point de vue du Droit international public) est une réunion permanente et indépendante d'hommes, propriétaires d'un certain territoire, associés sous une autorité commune, organisée dans le but d'assurer à tous et à chacun, l'exercice de sa liberté et la jouissance de ses droits.

162. — Les éléments essentiels constitutifs d'un Etat sont : 1° une association permanente d'hommes assez nombreuse pour être capable de vivre avec ses propres ressources ; 2° la jouissance par cette association d'une existence souveraine, libre et indépendante ; 3° une volonté collective régulièrement organisée sous une autorité suprême chargée de la direction de l'association ; 4° un territoire défini, suffisant pour assurer l'indépendance et la permanence de la société organisée.

L'association humaine qui réunit ces éléments est un Etat. La permanence de cette association constitue l'*identité* de l'Etat.

163. — L'Etat est *homogène*, quand, comme l'Espagne et la France, il ne renferme que des populations appartenant à la même nation. — Il est *hétérogène*, quand des populations appartenant à des nationalités différentes sont réunies sous un même gouvernement. L'Autriche-Hongrie, comprenant des populations allemandes, tchèques, magyares, slaves, polonaises, italiennes, dalmates, etc., est le type de l'Etat hétérogène. — Mais, homogène ou hétérogène, l'association est un Etat, dès que sont réunis les éléments indiqués.

Parmi ces éléments, l'un doit fixer notre attention immédiate. L'association doit avoir une existence libre, indépendante et souveraine. — Qu'est-ce que la souveraineté ?

164. — La souveraineté est, ou intérieure et intranationale, ou extérieure et internationale.

La souveraineté *intérieure*, ou *autonomie*, est le pouvoir qu'a une association d'hommes de formuler ses conditions d'existence, de constituer son gouvernement selon des principes et des idées propres, en vue d'un but défini et déterminé, de fixer sa législation sans aucune intervention étrangère. — L'institution et l'organisation de cette souveraineté intérieure, ou autonomie, donne à l'Etat sa personnalité juridique, en fait un être de raison, capable de droits et de devoirs, une *personne civile*.

La souveraineté *extérieure*, ou *indépendance*, est le pouvoir suprême et absolu pour une société d'hommes de se conduire, régir et

diriger en dehors d'elle-mème, avec une pleine et entière liberté, à l'exclusion de toute contrainte étrangère. — Elle se traduit et s'affirme dans les relations des Etats. — A elle seule se réfère le Droit international public ; mais elle présuppose et implique nécessairement l'existence de la souveraineté intérieure.

L'autonomie ou souveraineté intérieure est la base, le support de la souveraineté extérieure. La deuxième ne saurait exister sans la première. Les organes externes, les modes de manifestation peuvent n'être pas les mèmes. N'importe. L'une est la condition *sine qua non* de l'autre. Une association d'hommes qui ne jouirait pas dans son sein du pouvoir souverain, qui n'exercerait pas sur elle-mème la souveraineté intérieure, l'*imperium* et la *jurisdictio*, manquerait de l'individualité nécessaire pour posséder et exercer la souveraineté extérieure.

Juridiquement, la souveraineté *extérieure* ne dépend, ni de la puissance morale, ni de la force matérielle de l'Etat ; puissance et force qui, en fait, jouent au contraire un rôle considérable dans la vie politique et économique des nations. — En Droit international, tous les Etats *indépendants* jouissent des mèmes droits, possèdent les mèmes attributs, bien que leur influence politique soit inégale et les fasse classer par les historiens et par les diplomates en Etats de 1er, 2e, 3e ordres. — Juridiquement, les petits royaumes de Danemark et de Portugal sont les égaux des grands empires d'Allemagne et de Russie.

Ces prémisses posées, passons au classement des Etats.

CHAPITRE PREMIER

CLASSEMENT DES ÉTATS.

BLUNTSCHLI. *op. cit.*, art. 70 à 94. — CALVO, *op. cit.*, t. I, nos 44 et s. — CARNAZZA-AMARI. *op. cit.*, t. I. sect. I, ch. III. — ENGELHARDT. *La Tunisie au point de vue du Droit. int.* R. D. I., 1881, p. 331. — *Considérations historiques et politiques sur les protectorats*, R. D. I., 1892, t. XXIV, p. 345. — FUNCK-BRENTANO et SOREL. *Précis*, 2e éd. pp. 36 à 45. — FIORE. *Droit internat. codifié*, art. 58 à 70 ; — *Nouveau Droit int. public*, t. I, nos 332 et s., 341 et s., 377 et s. — HEFFTER. *op. cit.*, §§ 15 à 25. — KLUBER annoté par OTT, *op. cit.*, §§ 24 à 35. — DE MARTENS. *Traité*, t. I, §§ 55 à 63. — PRADIER-FODÉRÉ. *op. cit.*, t. I, nos 84 à à 125. — SIRMAGIEFF, *De la situation des Etats mi-souverains*. — TRAVERS TWISS. *op. cit.*, t. I, ch. II, III, IV et V, nos 23 à 81. — VATTEL, *Le Droit des gens*, liv. I, ch. I, V, et XVI. — WHEATON. *Eléments*, §§ 11 à 25. — LAWRENCE-WHEATON. *Commentaires*, t. I, p. 223 et s. ; t. II, p. 1 à 185. — WILHEM. *Théorie juridique des protectorats*, J. I. P. 1890, p. 304.

Les Etats doivent être diversement classés selon les divers points de vue : 1° de leur structure et de leur composition ; 2° de leur souveraineté.

SECTION I. — **Etats classés d'après leur structure.**

165. — La structure des Etats n'est pas identique et uniforme. Elle est au contraire susceptible d'une très grande variété. La configuration du sol, le mélange ou la juxtaposition de nationalités différentes, les traditions, les faits historiques, les ambitions politiques, etc., autant de causes qui ont contribué à créer cette diversité.

Les Etats sont simples ou composés.

L'Etat *simple* est celui qui, indivis, est en possession d'une souveraineté complète et permanente à l'extérieur, homogène à l'intérieur. *Ex.* : Belgique, Danemarck, Espagne, France, Italie, Portugal, Russie, Roumanie, Serbie, etc.

L'Etat *composé* implique la réunion, plus ou moins complète et plus on moins durable, de plusieurs Etats sous un gouvernement commun ou sous un prince commun. Cette catégorie d'Etats comprend des combinaisons variées, séparées par des différences souvent quelque peu indécises : union réelle, union personnelle, confédération d'Etats, Etat fédéral, empire fédéral.

§ 1er. — Union personnelle.

166. — L'union personnelle suppose deux ou plusieurs Etats se gouvernant chacun par ses propres lois, ayant chacun son organisation distincte, mais unis sous la main d'un seul et même chef. — Un seul prince pour les deux Etats. — Cette union présente un double caractère. — Elle est temporaire. — Elle n'entraîne pas la confusion des personnalités internationales des Etats. — La souveraineté individuelle persiste complète pour chacun des Etats.

Ex. Le lien d'union personnelle a existé entre l'Angleterre et le royaume de Hanovre, de 1714 à 1838. A l'avènement de la reine Victoria, l'union fut détruite par suite de la diversité des règles de succession. La loi anglaise préfère les femmes de la ligne régnante aux mâles des lignes collatérales. Le Hanovre n'appelait les femmes au trône qu'à défaut de mâles dans toutes les lignes. — L'union personnelle entre la principauté de Neufchâtel (Suisse), et la Prusse a pris fin par le traité de Paris, du 26 mai 1857. — Le royaume des Pays-Bas et le grand-duché de Luxembourg étaient aussi dans les liens d'une union personnelle (art. 67 et 71 de l'acte final du congrès de Vienne du 9 juin 1815. — Traité de Londres du 11 mai 1867). Celle-ci a cessé par la mort de Guillaume III, le 23 novembre 1890. En vertu du pacte du 30 juin 1783, des traités de Vienne, 1815, et de Londres, 1867, le grand-duc Adolphe de Nassau est devenu souverain de Luxembourg.

Par la loi du 30 avril 1885, les Chambres belges avaient autorisé le roi Léopold II de Belgique à devenir le chef de l'*Etat indépendant du Congo*. L'union devait être exclusivement personnelle. Mais la situation a été modifiée par la loi du 29 juillet 1889 autorisant le gouvernement belge à participer à l'établissement de chemins de fer dans le Bas-Congo, par le testament du roi, daté du 2 août 1889, léguant à la Belgique, après sa mort, tous ses droits de souveraineté sur le Congo, par la convention du 3 juillet 1890, autorisant la Belgique à s'annexer le Congo, même du vivant du roi. — Cet accord soulevait la question du droit de préemption accordé à la France par l'acte du 23 avril 1884. Le gouvernement français n'a pas voulu susciter de difficultés. Il a purement et simplement *pris acte* de la dé-

claration par laquelle le ministre de l'Etat du Congo l'avait avisé que dans *son opinion* le droit de préemption n'était pas opposable à la Belgique, à raison de l'union personnelle (1).

§ 2. — Union réelle.

167. — Dans l'union réelle, plusieurs Etats, dont la constitution intérieure, la législation et l'administration restent spéciales, ne forment au point de vue des relations extérieures qu'une seule personne juridique. Lois et institutions politiques sont distinctes : la souveraineté intérieure reste individuelle. — La souveraineté extérieure de chaque Etat lui est enlevée et se confond dans la souveraineté générale de l'Union. — A l'intérieur, plusieurs Etats ; à l'extérieur, un seul.

Depuis l'acte de Charles XIII, du 6 août 1815, la Norwège et la Suède sont réunies sous un même sceptre. Chacune a son gouvernement et sa législation propres, avec parlements et ministères distincts. — Les questions de paix ou de guerre, la conclusion et la rupture des traités, l'envoi et la réception d'agents diplomatiques sont matières communes aux deux pays et font partie des attributions du roi unique de ces deux royaumes. — Quel caractère à leur union ? Elle paraît réelle, puisque la souveraineté extérieure est unique. — Les publicistes ne sont pas d'accord. Bluntschli, Bulmerincq, Heffter, Klüber, Lawrence, F. de Martens, Pradier-Fodéré y voient une union réelle. Funck-Brentano et Sorel, Phillimore, Wheaton, pensent que l'union est personnelle et doit cesser avec l'extinction de la famille actuellement régnante. — Travers-Twiss n'y voit, ni une union réelle, ni une union personnelle, mais une union *fédérale* basée sur un pacte entre les deux nations suédoise et norvégienne (*op. cit.*, t. I, n° 40).

Avant 1867, on discutait aussi le caractère de l'union des Etats qui composent la monarchie austro-hongroise. Mais depuis le rescrit impérial du 17 février 1867, le doute ne peut plus exister. L'union est réelle. Si l'Autriche et les provinces en deçà de la Leitha d'une part, la Hongrie et les provinces au delà de la Leitha d'autre part, ont chacune un ministère et un parlement distincts, des délégations nommées par les Diètes d'Autriche et de Hongrie règlent, avec un ministère spécial d'Empire, les affaires communes de la Monarchie, monnaies, finances, postes et télégraphes, douanes, marine, *affaires étrangères*, *guerre*. L'exercice de la souveraineté extérieure est confié aux mêmes organes pour les deux royaumes. Il est unique.

(1) Voir sur l'Etat du Congo, la *Vie politique à l'étranger*, années 1889, p. 286 et 1890, p. 418.

168. — Quelques auteurs admettent une *union incorporée*. Ils citent comme exemples l'union de l'Angleterre, de l'Ecosse et de l'Irlande. Quelles que soient les causes historiques qui ont produit cette réunion de trois Etats autrefois séparés, la Grande-Bretagne forme aujourd'hui un Etat *simple*. — Qu'en serait-il, si le bill Gladstone (1893) avait été voté et une certaine autonomie accordée à l'Irlande ?

§ 3. — Confédération d'Etats.

169. — La confédération d'Etats est une association, plus politique que juridique, d'Etats indépendants qui ne reconnaissent pas une autorité commune, à la fois supérieure et suprême. — Chacun des Etats confédérés conserve son autonomie, son indépendance, la jouissance et l'exercice de sa souveraineté, tant extérieure qu'intérieure, sauf de légères restrictions, inhérentes à l'idée même d'association. — Nul pouvoir exécutif commun ayant le droit d'imposer ses ordres et en *rapports directs* avec les sujets des Etats. — Chaque Etat conserve *séparément* envers les autres puissances ses droits et ses devoirs internationaux. Les Etats confédérés jouissent, à l'extérieur, du droit d'entretenir des relations diplomatiques spéciales avec les autres nations.

Seulement, un pacte fondamental, celui qui sert de base à l'association, autorise le recours à certaines mesures communes et d'intérêt général, mesures qui seront prises et ordonnées par l'organe de l'association, *comité* ou *diète*. — Chacun des confédérés est astreint à l'observation de ces mesures communes : mais les décisions prises ne peuvent être appliquées sur le territoire de chaque Etat que par l'action du gouvernement local, en vertu de son autorité propre.

Cette situation complexe entraine la coexistence de deux souverainetés internationales indépendantes : celle de chaque Etat en particulier, et celle du corps fédéral formé par l'assemblée des représentants des Etats confédérés. — La confédération d'Etats donne naissance à un être nouveau, capable d'avoir des relations internationales avec les autres Etats : mais elle n'enlève pas aux confédérés leur existence juridique internationale.

170. — Telle fut la *Confédération germanique* établie par les articles 53, 54 et 55 de l'acte final du Congrès de Vienne, du 9 juin 1815, assemblage anormal, établi sous l'empire de préoccupations d'ordre purement politique. — La confédération avait, comme corps collectif, le droit de faire la guerre et celui de conclure la paix, de former des alliances, d'envoyer et de recevoir des agents diplomatiques. — Chaque Etat conservait ses droits de légation, actif et passif, tant à

l'égard de chacun des confédérés, qu'à celui des Puissances étrangères.

La *confédération germanique*, après une existence agitée, a succombé, en 1866, à la suite de la lutte engagée entre les Etats de la confédération, lutte, où la Prusse triompha de l'Autriche, de la Saxe, du Hanovre, lutte qui se termina par la célèbre bataille de Sadowa. L'article 4 du traité de Prague du 23 août 1866 prononçait la dissolution de la confédération germanique. Le comte de Bismarck allait reconstituer l'Allemagne sur un nouveau plan où la Prusse occuperait la première place (1).

171. — La *Suisse*, depuis longtemps indépendante, fut reconnue comme Etat autonome par les traités de Westphalie (1648). C'était alors une confédération de treize cantons. — En 1798, six nouveaux cantons entrèrent dans la confédération. — Le congrès de Vienne changea l'organisation établie par les constitutions de 1791 et de 1803. — Telle que la constitua ce congrès, la confédération Suisse ressemblait sous quelques rapports à la confédération germanique et sous d'autres se rapprochait davantage de la constitution de l'Union américaine. Mais depuis les constitutions, votées le 12 septembre 1848 et le 29 mai 1874, la Suisse doit être rangée parmi les Etats fédéraux.

§ 4. — Etats fédéraux.

172. — L'*état fédéral* est un organisme central, indépendant, ayant ses rouages propres, qui absorbe, au point de vue du droit international, tous les Etats particuliers qui en sont les associés. — Cet Etat composite offre une réunion d'Etats soumis à un gouvernement *suprême* et *unique*. Etabli par le pacte d'union, ce pouvoir supérieur est souverain, dans la sphère de ses attributions, pour agir *directement*, non seulement sur les Etats associés, mais aussi sur les *citoyens* de chacun d'eux. — Ce pouvoir fédéral exerce *en partie* la souveraineté intérieure et possède une force coercitive pour faire exécuter ses décrets par les individus, par les simples particuliers. — Le pouvoir fédéral *a seul* et *exclusivement* la jouissance et l'exercice de la souveraineté extérieure. Seul, il a le droit de négocier, de conclure des traités de paix, d'alliance, de commerce, etc., de déclarer la guerre, d'accréditer et de recevoir des agents diplomati-

(1) Pour plus amples renseignements sur la constitution, la composition, l'histoire, les compétitions intérieures, la dissolution de cette ancienne confédération germanique, voir : DEBIDOUR. *Histoire diplomatique de l'Europe*, t. I, pp. 59 à 62 et t. II, pp. 11 à 32, 28 à 78, 249 à 342. — LAWRENCE sur WHEATON, A. I, pp. 358 à 402 ; A. t. II, pp. 1 à 91. — TRAVERS TWISS, *op. cit.* t. I, nos 54 à 60.

ques. Seul, il a la direction des relations extérieures. -- L'indépendance de chaque Etat associé se trouve sous ce rapport confondue dans la souveraineté de l'Etat fédéral. Aucun Etat particulier ne peut engager de négociations, de quelque nature qu'elles soient, avec les Etats étrangers ; mais chacun participe d'une façon indirecte et identique à l'exercice de la souveraineté fédérale, par l'intermédiaire de ses délégués au Conseil fédéral.

Doivent être classés parmi les Etats fédéraux : la Suisse, les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, le Mexique, la Colombie, le Brésil, la République argentine, le Vénézuéla.

173. — En octobre 1889, les cinq Etats de Guatémala, Costa-Rica Honduras, Nicaragua et Salvador se sont réunis en congrès à l'effet d'établir une République fédérale du Centre Amérique. — Les affaires communes seraient régies par un pouvoir exécutif fédéral, exercé à tour de rôle, pendant un an, par les Présidents particuliers des Etats.— L'accord provisoire a été soumis aux législatures respectives des cinq Etats (1). Les chances de réussite sont faibles, étant données les luttes qui ont éclaté, en 1890 et en 1893, entre plusieurs de ces Etats. Leur population totale atteint environ 3,050,000 habitants.

174. — L'*Empire fédéral* d'Allemagne ne répond exactement à aucun des types déjà signalés. Cet empire, constitué en janvier 1871, comprend, sous la présidence *héréditaire* des rois de Prusse, un conseil fédéral (Bundesrath) composé de hauts fonctionnaires désignés par chacun des gouvernements particuliers des Etats allemands, un parlement de l'Empire (Reichstag) élu par le suffrage universel et une chancellerie impériale qui se confond avec le ministère prussien. — Le roi de Prusse exerce une autorité considérable et prépondérante. — Dans l'empire fédératif allemand, le gouvernement fédéral est entre les mains du gouvernement même de l'un des Etats confédérés; anomalie contraire à l'essence même d'une union fédérale. Les Etats allemands, grands ou très petits, sont dans un lien de dépendance vis-à-vis de la Prusse. Il n'y a pas égalité juridique entre tous les confédérés. — Le pouvoir central représente l'union des Etats à l'extérieur : seul, il peut déclarer la guerre, seul conclure la paix. — Certains Etats, comme la Bavière, conservent le droit de légation actif et passif pour certains de leurs intérêts particuliers, nouvelle anomalie.

Ces bizarreries sont dues aux causes historiques et politiques qui ont donné naissance au nouvel empire. Celui-ci n'est, ni un Etat

(1) *La Vie politique à l'étranger*, année 1889, p. 393.

unitaire, ni une confédération d'Etats, ni un Etat fédéral ; c'est un type nouveau et tout spécial (1).

SECTION II. — **États classés d'après leur souveraineté.**

175.— Au point de vue de la souveraineté, nous classons les différents Etats de notre globe en trois catégories : *souverains*, *protégés*, *vassaux*.

I. — L'Etat SOUVERAIN est celui qui a la complète jouissance et le plein exercice des deux souverainetés ; l'entière autonomie intérieure et l'entière indépendance extérieure.

176. — II. — L'Etat PROTÉGÉ est celui qui s'est ou a été placé sous l'égide et sous la tutelle d'un Etat plus puissant et plus fort. — Le protectorat est un lien d'une extrême variété. — Il n'y a pas, il ne peut pas y avoir de type unique et constant de protectorat. — Les conditions auxquelles est subordonnée la protection qu'un Etat fort accorde à un Etat faible sont multiples et contingentes. Parmi les protectorats actuels (1894), il n'en est pas deux qui soient identiques.

En général, presque toujours, l'Etat protégé aliène aux mains de l'Etat protecteur l'exercice de la *souveraineté extérieure*, la direction et le règlement de ses relations internationales, et parfois, en outre, différents droits, dépendant de la souveraineté intérieure, tels que commandement militaire, administration de la justice, perception de certains impôts, etc., etc. — Fréquemment, l'établissement d'un protectorat n'est qu'un acheminement vers une annexion future, la suspension momentanée d'une conquête. — Il est rare que le protectorat n'entraîne qu'une faible altération des droits de souveraineté de l'Etat protégé.

Vattel (*op. cit.*, liv. I, ch. XVI, tit. I), s'est beaucoup occupé du protectorat, des conditions de son existence, de ses causes de rupture par le défaut de protection, par l'infidélité du protégé, par les entreprises du protecteur. — Dans le siècle actuel, ces questions, plus théoriques que pratiques, ont perdu presque toute leur importance. — L'étendue de la protection, les devoirs respectifs du protecteur et du protégé se déterminent par les stipulations du traité de protectorat. Juridiquement, le traité est-il violé, chaque partie devrait reprendre sa liberté d'action pour la sauvegarde de ses droits et de ses intérêts : mais en fait ?

(1) Voir : LEBON, *Etudes sur l'Allemagne politique*. — GRAD, *Le peuple allemand*.

177. — Les Etats protégés sont : 1°) la petite république d'Andorre, vallée des Pyrénées, de 460 kilomètres carrés, de six mille habitants environ, située entre le département français de l'Ariège et la province espagnole de Lérida. Elle a été constituée en Etat indépendant par une charte de Louis le Débonnaire (801). Charles le Chauve voulut la soumettre à l'évêque d'Urgel (860). Les Andorrans luttèrent pendant quatre cents ans contre l'évêque. — La vallée fut ensuite soumise à la co-suzeraineté de l'évêque d'Urgel et du comte de Foix. Par la fusion des familles de Foix et de Béarn et par l'avènement d'Henri IV, la co-suzeraineté passa à la France. Elle est, de nos jours, remplacée par un co-protectorat exercé par l'évêque d'Urgel et par le Préfet des Pyrénées-Orientales pour la France (Décrets des 3 juin 1882 et février 1884). — La République d'Andorre paie une redevance annuelle de 960 francs à la France et bisannuelle de 841 francs à l'évêque d'Urgel.

178. — 2°) La principauté de Monaco est classée, à tort, par plusieurs auteurs, soit parmi les Etats protégés, soit parmi les Etats mi-souverains. Monaco est un Etat petit, mais un Etat pleinement souverain qui a conclu *seul*, avec la France, les traités du 20 février 1861 pour la cession de Menton et de Roquebrune, et les traités des 9 novembre 1865, 8 juillet 1876, 24 mai 1881, etc., relatifs à divers objets. Dans tous ces traités, le prince de Monaco a stipulé comme souverain. Il entretient des représentants diplomatiques, auprès de quelques Etats.

179. — 3° Par trois conventions signées à Paris, le 5 novembre 1815, entre l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie, les Iles Ioniennes (les sept Iles) furent déclarées former un Etat libre sous le protectorat de l'Angleterre. — Les sept Iles ont été réunies au royaume de Grèce par le traité de Londres du 14 novembre 1863 ; les îles de Corfou et de Paxo furent seules neutralisées par le traité du 29 mars 1864.

180. — 4° Par l'acte final du congrès de Vienne, du 9 juin 1815, et les traités annexes du 3 mai, la ville de Cracovie avait été déclarée ville libre, indépendante et neutre, sous la protection commune de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie. — A la suite d'événements politiques, une convention du 6 novembre 1846 déclara rendus à la monarchie autrichienne la ville de Cracovie et son territoire. L'Angleterre et la France firent entendre des protestations platoniques.

181.— 5° La République de Saint-Marin était jadis sous la protection du Saint-Siège : elle est actuellement sous celle de l'Italie (Convention de Paris du 22 mars 1862). Gouvernée par un Sénat de 60

membres que président deux gonfaloniers, elle comptait en 1874, 7800 habitants et une force armée de 950 hommes.

182. — 6° L'Allemagne a établi son protectorat sur : les possessions du roi de Togo (Afrique) par le traité de Bageïda, 15 juillet 1884 ; l'archipel Salomon et l'archipel Marshall (1885) ; une partie de la Nouvelle-Guinée (1885) partagée avec la Hollande et l'Angleterre ; l'archipel de Samoa concurremment avec l'Angleterre et les Etats-Unis (1889-1890).

183. — 7° Le protectorat de l'Angleterre a été établi sur : le sultanat de Zanzibar ; protectorat reconnu par l'Allemagne (1er juillet 1890), par la France (5 août 1890) et proclamé à Zanzibar, le 7 novembre 1890 ; — sur certaines parties de l'Afrique orientale et sur plusieurs îles de l'Océanie ; protectorats qui seront plus ou moins tôt, selon les circonstances, transformés en colonies.

184. — 8° La France a établi son protectorat sur : plusieurs îles de l'Océanie. (Iles sous le Vent, archipel Toubouaï, etc.). Le protectorat de la France sur l'île de Taïti et les archipels qui en dépendent a pris fin. Pomaré V a abdiqué. — La loi du 30 décembre 1880 a déclaré Taïti et ses dépendances colonie française.

Le protectorat sur la TUNISIE résulte des traités de Casr-el-Saïd Bardo du 12 mai 1881, et de la Marsa du 8 juin 1883. — La France est l'intermédiaire nécessaire de la Tunisie dans ses relations avec les autres Etats. Elle a, près du Bey de Tunis, un représentant qui a le titre de *Résident Général* et qui est en même temps le Ministre des affaires étrangères de Tunisie.

Le Bey ne peut pas accréditer d'agents diplomatiques à l'étranger : il a perdu la jouissance et l'exercice du *droit actif* de légation. Les intérêts tunisiens sont protégés en pays étranger par les agents diplomatiques français. — Le Bey peut recevoir des agents diplomatiques étrangers ; mais ceux-ci ne communiquent que par l'intermédiaire du Résident Général. Le Bey a donc encore la *jouissance*, mais non *l'exercice* du *droit passif* de légation. — Il ne peut conclure de traités qu'avec l'assentiment de la France. — Il a aliéné aux mains de la France sa souveraineté extérieure presque entière. — A l'intérieur, la France exerce son autorité en Tunisie par son armée, par ses administrations judiciaire et financières. La France a le droit d'occuper militairement les diverses parties de la Régence. — Elle a converti, sous sa propre garantie, la dette tunisienne par la loi du 9 avril 1884. — Par diverses lois et décrets, elle a organisé des tribunaux de première instance et des justices de paix (L. 27 mars 1883 — très nombreux décrets..... 3 mai 1888). Mais elle a dû négocier avec les Etats étrangers pour faire abroger les *capitulations*. Elle a obtenu l'adhésion de la plupart des Etats européens. — La

juridiction des juges français s'étend : 1° aux procès entre étrangers, 2° aux procès entre étrangers et tunisiens. Quant aux procès entre tunisiens seuls, ils sont de la compétence des tribunaux de la Régence. — La propriété foncière a été réorganisée (loi 1er juillet 1885), etc. — Ce protectorat est une annexion détournée et incomplète, qu'il eut mieux valu faire entière dès la première heure. On eut évité bien des difficultés (1).

185. — Au Tonkin et en Annam, le protectorat de la France fut institué par le traité du 15 mai 1874. La cour de Hué s'engageait à suivre, pour sa politique extérieure, la direction de la France et promettait d'assurer la libre navigation du fleuve Rouge au Tonkin, la plus riche province du royaume. Le traité ne fut pas exécuté par les Annamites. La France dût entreprendre un expédition militaire, qui aboutit au traité du 6 juin 1884. — L'intervention de la Chine dans les affaires de l'Annam avait retardé la pacification de ce pays. La France put admirer la vaillance et l'énergie de ses soldats et de ses marins, au milieu de difficultés, de souffrances de toute sorte. La destruction de l'arsenal de Fou-Tchéou, la défense de Tuyen-Quan ne sauraient être oubliées. — Par le traité de Tien-Tsin, du 9 juillet 1885, la Chine s'est engagée à faire respecter par ses troupes la frontière du Tonkin, et à respecter elle-même les traités conclus par la France avec la cour de Hué.

Le roi de Hué doit conformer sa politique étrangère à celle de la France et ne peut entrer en relations avec les autres Etats que par l'intermédiaire des agents diplomatiques de l'Etat protecteur. Il n'a plus l'exercice de la souveraineté extérieure. — Quant à la souveraineté intérieure, le royaume d'Annam est administré par son roi et par des fonctionnaires nommés par lui. Mais un *Résident Général* français a le pouvoir de contrôler tous les actes du gouvernement annamite.

Au Tonkin, la situation diffère. Le Tonkin est plus intimement lié à la France. Si les autorités annamites ont été maintenues dans leurs districts respectifs, elles sont soumises au contrôle direct et immédiat des résidents français. Le recouvrement des impôts, les douanes, les travaux publics, les postes et télégraphes sont entre

(1) Voir : Paul Leroy-Beaulieu. *L'Algérie et la Tunisie.* — Engelhardt. *La Tunisie au point de vue international.* R. D. I. 1881, t. XIII, p. 331. — D'Estournelles de Constant. *Les débuts d'un protectorat.* Revue des Deux Mondes, 15 février et 15 mars 1887. — E. Plauchut. *La France en Tunisie,* Revue des Deux Mondes, 1er et 15 octobre, 15 novembre 1890.

les mains de l'administration française. Des tribunaux français y ont été institués par le décret du 28 octobre 1890 (1).

186. — Le CAMBODGE a été placé sous le protectorat de la France par le traité du 11 août 1863. L'exercice de ce protectorat ayant soulevé des difficultés, une nouvelle convention fut conclue le 17 juin 1884. — L'exercice du protectorat est confié à un résident général. — Le roi de Cambodge continue à diriger l'administration. Mais son pouvoir est purement nominal. Le roi doit subir toutes les réformes administratives, financières, commerciales, judiciaires auxquelles le gouvernement français voudra procéder. — C'est une annexion déguisée.

187. — Depuis le règne de Louis XIII et les lettres patentes du 24 juin 1642, la France a toujours invoqué des droits exclusifs sur l'île de MADAGASCAR. — L'histoire des essais de colonisation serait trop longue et sortirait des limites normales de ce *Manuel*. — Constatons qu'à l'heure actuelle, à la suite d'actes réitérés d'hostilité de la part de l'Angleterre, la France a établi son protectorat sur Madagascar. Un traité a été conclu entre la France et la reine de Madagascar, le 17 décembre 1885. — En vertu de l'article 1^er^, le gouvernement français représente celui de Madagascar dans *toutes* ses relations extérieures. Les Malgaches, à l'étranger, sont placés sous la protection de la France. — Un *Résident Général* français préside aux relations extérieures de Madagascar, sans s'immiscer dans l'administration intérieure (art. 2). Il réside à Tananarive (la capitale) avec une escorte militaire. Il a droit d'audience privée auprès de la reine (art. 3). — Les autorités dépendant de la reine ne peuvent s'immiscer dans les contestations entre Français ou entre Français et étrangers. Une loi du 7 avril 1891 institue des tribunaux français pour juger entre français et protégés français. Les litiges entre Français et Malgaches sont jugés par le résident, assisté d'un juge malgache (art. 4 du traité). — Les français peuvent résider, circuler et faire librement le commerce, louer des immeubles par bail emphytéotique (art. 6). — La République française s'engage à prêter assistance à la Reine, pour la défense de ses Etats (art. 11). Les consuls étrangers, qui veulent s'établir à Madagascar, doivent obtenir l'*exequatur* du Résident Général français.

Le protectorat français a été reconnu par les Etats-Unis et dans les déclarations échangées entre la France et l'Angleterre le 5 août 1890 et entre l'Allemagne et la France, le 17 novembre 1890 (2).

(1) Voir : *Colonies françaises*, t. III, pp. 191 et suiv. — DE LANESSAN. *L'Indo-Chine française*. — *L'affaire du Tonkin* par un diplomate.

(2) Pour l'histoire des relations de la France avec Madagascar, voir : *Co-*

De nombreux traités de protectorat ont été conclus pendant le cours de ces dernières années entre la France et diverses peuplades ou petits royaumes d'Afrique. Il est inutile de les énumérer. La liste s'accroit presque à chaque exploration.

9° La Russie exerce un protectorat, plus ou moins rapproché de la vassalité, sur le Khanat de Kiva et sur celui de Bokharrah.

188. — III. — L'Etat VASSAL n'a qu'une souveraineté amoindrie, dérivant d'un autre Etat, suzerain, envers lequel il est dans un rapport de subordination. Ce rapport peut aller de la dépendance complète à une liberté relative. Comme le protectorat, la vassalité est susceptible de degrés nombreux et variés.

Néanmoins quelques caractères sont presque constants : la privation absolue de la jouissance et de l'exercice de la souveraineté extérieure (sauf exception très rare) ; par suite, le respect par le vassal des traités politiques, commerciaux, douaniers, etc., conclus par le suzerain ; l'obligation de payer un tribut ; la négation du droit de frapper monnaie ; l'intervention plus ou moins intense, plus ou moins étendue du suzerain dans la législation, dans l'administration de la justice, de l'armée, de l'instruction publique, dans la construction des voies ferrées ou le creusement de canaux, etc. etc. — Les Etats vassaux deviennent assez rares de nos jours. Ils étaient plus nombreux aux siècles précédents : ce qui explique que Vattel leur ait accordé une grande attention (*op cit.*, liv. I, ch. I, § 7 et 8).

189. — 1° L'EGYPTE est placée par plusieurs auteurs parmi les Etats mi-souverains. L'opinion de sir Travers Twiss nous parait plus exacte et plus conforme aux nombreux firmans qui ont réglé la situation de l'Egypte vis-à-vis de la Turquie. — Le rôle actuel de cet Etat mérite une attention spéciale à cause du canal de Suez, qui a pris une importance universelle comme voie de communication entre l'Europe et l'Orient. — La détention actuelle de l'Egypte par l'Angleterre, état de fait encore (1894), ne modifie pas le caractère juridique de l'ancienne terre des Pharaons.

L'Egypte est un état vassal. Cette situation spéciale est le résultat d'un pacte international, quoique pour la forme, elle ait été réglée par un firman, revêtu du chiffre (*Tugra*) du Sultan de Constantinople et adressé à Méhémet-Ali, le 13 février 1841. L'arrangement avait eu lieu à la suite du traité conclu entre la Porte-Ottomane et quatre puissances européennes, Angleterre, Autriche, Prusse et Russie, le 15 juillet 1840. — Les dispositions principales prises par la con-

lonies françaises, t. I, pp. 195 et s. et la bibliographie jointe à cette notice. — CASTENET DES FOSSES. *Les Droits de la France à Madagascar*. R. D. I, 1885, p. 413 ; 1886, p. 151.

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE R.F. IMPRIMÉS

férence de Londres furent les suivantes : 1° pour l'administration intérieure, le vice-roi d'Egypte jouit de l'autonomie, mais il gouverne au nom du sultan ; 2° l'armée et la flotte égyptiennes font partie des forces militaires turques ; 3° les monnaies portent d'un côté l'image du Sultan, de l'autre celle du Khédive ; 4° l'Egypte paie à la Turquie un tribut déterminé ; 5° toutes les relations extérieures de l'Egypte doivent avoir lieu par l'intermédiaire du gouvernement turc et les traités conclus par la Porte-Ottomane sont obligatoires pour le vice-roi d'Egypte.

Méhémet-Ali fut le fondateur de la dynastie égyptienne actuelle. Il fût, après des événements graves, nommé *vali* ou gouverneur général de l'Egypte avec succession au profit de sa descendance. (firman du 1er juin 1841). — Un firman du 27 mai 1866 modifia l'ordre de succession, reconnut l'autonomie complète du Vali d'Egypte pour les affaires *intérieures*, l'autorisa à contracter des emprunts à l'étranger et à conclure des traités de commerce, pourvu qu'ils ne fussent pas en conflit avec les Traités politiques passés par la Porte Ottomane. Le tribut payé par l'Egypte fut, par ce firman, porté de 80.000 à 150.000 bourses. — Le Sultan a rendu d'autres firmans d'importance secondaire. — Un firman du 8 juin 1867 nomme Ismaïl-Pacha Grand-Vizir et lui confère le titre de Khédive. — Le firman du 8 juin 1873 confirme les antérieurs relatifs à la succession au gouvernement d'Egypte et interdit de construire des navires de guerre cuirassés sans l'autorisation du Sultan. En vertu des pouvoirs conférés par ce firman, les tribunaux mixtes furent établis en Egypte. — Mais Ismaïl-Pacha s'était laissé entraîner à contracter une dette énorme, qui, en 1878, montait à plus de quatre vingt dix millions de livres sterling (plus de 2,260 millions de francs) ; d'où populations surchargées d'impôts, armée pas payée, employés affamés. Le Sultan se décida, au mois de juin 1879, à publier un hatti-chérif *déposant* Ismaïl et le remplaçant par son fils ainé. Ismaïl, sur l'avis des consuls généraux d'Angleterre et de France, se soumit à l'ordre du Sultan et abdiqua. — Par un firman impérial du 2 août 1879, son fils Tewfik-Pacha fut appelé au Khédivat. Ce firman, comparé à celui de 1873, impose certaines restrictions à l'autonomie du Khédive. Celui-ci ne peut plus contracter d'emprunts, sauf en ce qui concerne le réglement de la situation financière existante au moment du firman. La monnaie est frappée au nom du Sultan. En temps de paix, le chiffre de 18000 hommes de troupes ne doit pas être dépassé. Les drapeaux et les insignes des grades sont les mêmes que ceux des armées ottomanes. Est maintenue l'interdiction de construire des navires cuirassés sans l'expresse autorisation du Sultan. Le Khédive ne peut céder à d'autres, en tout ou en partie, les privilèges à lui conférés

comme une émanation de la puissance souveraine : il ne peut céder aucune portion du territoire. — Le tribut annuel est fixé à 750,000 livres sterling (plus de 18 millions de francs).

L'institution en Egypte des tribunaux mixtes, la création d'une commission de liquidation internationale, la nomination par l'Angleterre et par la France de contrôleurs généraux, l'intervention de ces fonctionnaires étrangers dans les affaires intérieures du pays, et d'autres causes moins apparentes, ont donné lieu à la révolte militaire conduite par Arabi-Pacha et à l'occupation à main armée de l'Angleterre, en 1882, en présence des tergiversations des Chambres françaises. En décembre 1891, un firman impérial a investi du Khédivat Abbas II Hilmi, à la suite de la mort de son père.

Investir les princes ou les déposer, fixer le chiffre des troupes, interdire la construction de navires, se réserver l'effigie de la monnaie, se faire payer un tribut, ne sont-ce pas signes suffisamment démonstratifs d'un droit de suzeraineté ? Vassalité curieuse, dans les relations de laquelle interviennent à tout instant les Puissances européennes. — Malgré l'occupation de l'Angleterre, malgré l'abdication des gouvernements européens devant la ténacité de la Grande-Bretagne, le traité de Londres de 1840 conserve sa validité. La situation du gouvernement égyptien a été créée par l'entente juridique de l'Europe et cette même entente est nécessaire pour la modifier ou la détruire (F. de Martens, *op. cit.*, t. I, § 60) (1).

190. — La BULGARIE, constituée en province autonome par le traité de Berlin du 13 juillet 1878, est, à nos yeux, un Etat vassal de la Turquie : *sous la suzeraineté de S. M. le Sultan*, dit l'article 1^er^. Il suffit de lire, sans parti pris, les articles 3, 8, 9 et 12 du même traité.

L'article 13 du même traité de Berlin du 13 juillet 1878 créait au Sud des Balkans, sous le nom de ROUMÉLIE-ORIENTALE une province qui, dans des conditions déterminées d'autonomie administrative, devait rester sous l'autorité politique et militaire, directe du Sultan, représenté par un gouverneur général chrétien, agréé par les Puissances. (Article 17.) — A la suite de la Révolution du 18 septembre 1885, la Roumélie orientale s'est unie à la Bulgarie. Le prince de

(1) Voir : DEBIDOUR. *Histoire diplomatique de l'Europe*, t. I, ch. XI, pp. 376 à 397. — KAUFFMANN. *Le Droit international et la dette publique égyptienne*, R. D. I, 1890, p. 556 ; 1891, pp. 48, 144, 266 et s. — ANATOLE LEROY-BEAULIEU. *Le contrôle anglo-français en Egypte*, Revue des Deux Mondes, 1^er^ avril 1882. — DE MARTENS. *La question égyptienne et le Droit international*, R. D. I. 1882, p. 355. — D'HARCOURT. *L'Egypte et les Egyptiens*, Paris, 1893. — E. PLAUCHUT. *L'Egypte et l'occupation anglaise*. Revue des Deux Mondes, 1^er^ et 15 décembre 1888, 1^er^ et 15 janvier 1889.

Bulgarie est gouverneur de la Roumélie au nom du Sultan (Conf. Constantinople, 5 avril 1885).

La Bosnie, l'Herzégovine et l'île de Chypre sont placées dans des conditions spéciales, examinées ci-après.

191. — IV. — La *seule* obligation de payer un TRIBUT ne préjudicie pas à l'Etat qui le paie, ne lui fait rien perdre de sa souveraineté, ni intérieure, ni extérieure. — Sa dignité peut en être diminuée ; mais ses droits sont intacts. — L'usage de payer tribut était assez fréquent autrefois. — Les puissances maritimes payaient un tribut aux Etats barbaresques pour éviter la capture de leurs navires de commerce. — En 1860, le Maroc s'était engagé envers l'Espagne à acquitter une obligation de ce genre.

192. — V. — Plusieurs publicistes admettent une nouvelle catégorie d'Etats : les Etats MI-SOUVERAINS ; parmi eux, Heffter, Kluber, G. F. de Martens, F. de Martens, Pradier-Fodéré, Funck-Brentano et Sorel, etc. — Par ce terme, ces auteurs veulent désigner des Etats qui, sans être réunis à un autre Etat, dépendent néanmoins de ce dernier dans l'exercice d'un ou de plusieurs droits essentiellement inhérents à la souveraineté. On cite comme exemples d'Etats de ce genre, les Iles Ioniennes jusqu'à leur réunion à la Grèce en 1863, la Moldo-Valachie depuis le traité de Paris du 30 mars 1856 jusqu'à celui de Berlin du 13 juillet 1878, le Montenegro avant ce dernier traité, la Bulgarie et l'Egypte actuelles (1).

Avec d'autres auteurs, Wheaton, Travers Twiss, on doit repousser la notion d'Etat *mi-souverain*. L'expression est amphibologique. L'idée est vague et inexacte. Un Etat, qui n'a pas la liberté de ses relations internationales, ou qui ne l'a partielle, qu'en vertu de la permission d'autrui, n'est pas souverain au point de vue du Droit international. — Tous les exemples cités rentrent plus exactement dans la classe des Etats protégés ou dans celle des Etats vassaux. Cette mi-souveraineté, du reste, n'aurait rien de stable, rien de général. Elle serait contingente et variable comme les actes diplomatiques qui l'auraient établie.

193. — VI. — Au point de vue de l'exercice de la souveraineté *intérieure* et de la forme de leurs gouvernements, les Etats peuvent être ramenés à deux types principaux : la monarchie et la république.

La monarchie est : *absolue* comme en Russie et dans l'Etat du Congo ; ou *constitutionnelle* comme en Angleterre, en Belgique, en Espagne, en Italie, etc.

(1) SIRMAGIEFF. *De la situation des Etats mi-souverains au point de vue du Droit international.*

La République est : *aristocratique*, comme les célèbres républiques de Gènes et de Venise ; ou *démocratique* comme la République française, la Suisse, les Etats-Unis. Dans l'Amérique, tant du nord que du centre et du sud, il n'y a que des républiques démocratiques.

194. — VII. — Au point de vue de leur puissance et de leur force matérielles, on divise les Etats en *grandes Puissances* et en *Etats secondaires*. La politique doit nécessairement tenir compte de la force réelle des Etats, et admettre entre eux des différences : mais le principe de souveraineté internationale n'en reçoit pas d'atteinte et le degré de puissance d'un Etat ne modifie pas le caractère juridique de ses rapports avec les autres nations (Voir *à Droits fondamentaux : Egalité*).

Le classement des Etats en puissances maritimes ou continentales ne constate qu'un état de choses, qui se répercutera dans la vie pacifique ou dans les conflits entre Etats, mais qui n'a aucune influence sur les principes d'autonomie et d'indépendance.

CHAPITRE II

NAISSANCE ET RECONNAISSANCE DES ETATS.

BLUNTSCHLI. *op. cit.*, art. 28 à 38. — CALVO, *op. cit.*, § 39. — CARNAZZA-AMARI. *Traité de Droit int. public*, sect. I, ch. IV, § 10. — FIORE. *Droit intern. codifié*, art. 37 à 57. — FUNCK-BRENTANO et SOREL. *Précis*, liv. I, chap. X. — HEFFTER-GEFFCKEN. *op. cit.*, § 23 à 25. — LAWRENCE-WHEATON. *Commentaires*, t. I, §§ 5 à 11, p. 168 à 222; t. II, § 24, p. 142 à 198. — LORIMER. *Principes etc.*, liv. II, ch. 6 à10, 14, 15, et 17. — F. DE MARTENS. *op. cit.*, t. I, §§ 63 à 66. — PRADIER-FODÉRÉ. *Traité*, t. I, nos 136 et s. — WHEATON. *Eléments*, §§ 6 à 11.

195. — Organismes sociaux, économiques et politiques, personnes du droit international, les Etats naissent, se développent, prospèrent, souffrent, s'amoindrissent, meurent.

Comment les Etats naissent-ils ? Quelles sont les causes qui les engendrent ? Question d'histoire politique et non question de droit. Décrire la marche suivie par les Etats dans le cours de leur existence n'est pas l'objet du droit international : il doit seulement tenir compte des transformations subies.

Les Etats doivent leur naissance, leur apparition, la succession de leurs transformations, leur degré de cohésion, leur unité ou leur forme composite, leur puissance morale ou matérielle, etc. aux évolutions historiques des peuples.

196. — Au moyen âge, les causes génératrices des Etats, ordinaires et fréquentes, sont la conquête, l'usurpation, le partage entre les membres d'une famille impériale ou royale, la réunion de plusieurs royaumes ou principautés par mariage ou par voie d'héritage.

197. — Dans les temps modernes, d'autres causes apparaissent et s'ajoutent aux précédentes. Telles sont : l'émancipation d'un joug étranger, *ex.* : Grèce, Montenegro, Roumanie, Serbie ; — l'affranchissement d'une colonie du lien qui la rattachait à la mère patrie, *ex.* : Etats-Unis de l'Amérique du Nord, Républiques du Centre et du Sud de l'Amérique ; — des annexions, violentes à suite d'une guerre, ou pacifiques et volontaires, *ex.* : Italie ; — une séparation

volontaire et conventionnelle, *ex.* : Belgique séparée des Pays-Bas ; — le désir d'établir des barrières contre l'ambition de quelque puissance, comme en 1815 etc., etc.

198. — A côté de ces causes contingentes de la formation des différents Etats, des publicistes ont invoqué des causes théoriques et imaginé des systèmes que d'habiles hommes d'Etat se sont appropriés pour justifier des désirs ambitieux, des pensées de conquête et d'agrandissement. — La naissance ou l'accroissement d'un Etat seraient légitimés, pour les uns par le principe des nationalités, pour d'autres par celui des frontières naturelles ou par le système de l'équilibre politique, etc. — Ces théories se rattachent plus à la politique qu'au droit proprement dit. Elles sont rapidement examinées en d'autres parties de ce *Manuel*.

Au point de vue spécial de l'apparition d'un Etat, du fait de son entrée dans la communauté internationale, ces causes n'ont qu'une importance secondaire. Ce qui importe, quelle que soit la cause génératrice, c'est de déterminer avec exactitude le moment où le nouvel organisme commence à avoir une vie juridique, propre, personnelle, distincte de toute autre vie.

199. — L'organisme de l'Etat existe de *fait*, dès que sont réunis les quatre éléments constitutifs : 1° association humaine assez nombreuse pour subsister par ses propres ressources ; 2° association indépendante de toute autre ; 3° régie par une autorité publique organisée *ad hoc* ; 4° une possession territoriale suffisante (n° 162). — Dès que ces quatre éléments sont réunis, le nouvel organisme possède la souveraineté *intérieure*.

Mais le Droit international public ne considère et ne peut considérer, immédiatement et directement, que la souveraineté *extérieure*. Le nouvel organisme doit en être investi. Et il ne peut l'être que s'il est admis par les autres Etats dans le sein de la communauté internationale. — En *fait*, un Etat peut exister sans avoir été reconnu par les autres. Les sultanats ou royaumes de Baghirmi, de Bornou, de Sokoto, etc., existent depuis des années ou depuis des siècles, quoiqu'aucun Etat européen ne soit entré en relations régulières avec eux et qu'à peine si leurs territoires se sont ouverts devant deux ou trois intrépides voyageurs (1894). — En *droit* et dans la pratique internationale, la reconnaissance du nouvel Etat est indispensable pour qu'il puisse user des prérogatives et des droits inhérents au titre de membre de la société des Etats.

La *jouissance* de la souveraineté appartient à l'Etat dès qu'il est né ; mais *l'exercice* de cette souveraineté, sa mise en action n'est possible que si le nouvel Etat a été reconnu. Cette distinction nécessaire entre la *jouissance* et *l'exercice* des droits, distinction fami-

lière à tout juriste, n'a pas été suffisamment accentuée par plusieurs publicistes, tels que Bluntschli, Carnazza-Amari, Klüber. Elle est, au contraire très exactement présentée par M. Pradier-Fodéré (*op. cit.*, t. I, nº 136).

Par qui doit être octroyée cette reconnaissance ? En quelle forme ? Quelle en est l'étendue ?

200. — A. *Par qui octroyée* ? Dans l'organisation internationale actuelle, il n'existe pas d'autorité centrale, supérieure à tous les Etats, d'où puisse émaner pour le nouvel Etat une reconnaissance générale, absolue, s'imposant à tous. La reconnaissance ne peut être que particulière et qu'individuelle, ne conférant au nouvel organisme les droits internationaux qu'à l'égard de ceux des Etats qui l'ont reconnu. Vis-à-vis des autres, il reste dans sa condition première, pure existence de fait sans attributs juridiques.

La reconnaissance du nouvel Etat est un acte essentiellement libre pour les autres Etats. A chacun d'eux, il appartient de dire si telle association humaine déterminée remplit ou ne remplit pas les conditions nécessaires à la reconnaissance internationale. Et ces conditions mêmes, chaque Etat a le droit de les fixer librement. Il peut ainsi subordonner la reconnaissance à ses passions, à ses préjugés ou à ses intérêts, sous le risque de recevoir d'autrui un semblable traitement.

Cette liberté individuelle a pour habituel résultat que la reconnaissance d'un nouvel Etat n'a pas lieu par toutes les Puissances au même moment. — Elle ne se produit que successivement, selon la confiance qu'inspire le nouvel Etat, ou plus souvent selon les exigences des intérêts politiques ou économiques des Etats préexistants. Une reconnaissance prompte peut être une marque de sympathie ou un calcul politique, une imprudence ou un acte de haute habileté. — Ainsi l'Angleterre différa longtemps de reconnaître les Etats-Unis de l'Amérique du Nord (1776-1782) et l'Espagne plus longtemps encore les nouveaux Etats de l'Amérique du Sud formés par ses colonies révoltées (en 1810). Chili en 1844 ; Vénézuéla en 1846 ; Nicaragua en 1850). — L'Angleterre reconnut le nouveau royaume d'Italie avant la France, la Prusse et l'Autriche.

201. — Bluntschli et quelques auteurs parlent de l'*obligation* de reconnaître un Etat. Il n'y a pas d'obligation de ce genre. Les Etats sont libres de reconnaître ou de ne pas reconnaître un Etat récemment formé, de se déterminer selon les convenances de leur politique. Quand une entité d'ordre politique réunit et présente tous les caractères constitutifs d'un Etat, elle a l'aptitude nécessaire : mais cette aptitude n'engendre pas une obligation à la charge des autres

Etats. Ceux-ci peuvent refuser la reconnaissance à leurs risques et périls.

202. — Lorsque le nouvel Etat se forme, soit par la séparation violente d'une colonie se détachant de la mère-patrie, soit par la révolte d'une province ou celle d'un Etat vassal contre son suzerain, soit par la dislocation, résultat d'une guerre civile, tant que la lutte engagée n'a pas pris fin, la reconnaissance de cette colonie, de cette province ou de ce vassal, comme constituant un nouvel Etat, peut, selon les circonstances, être considérée comme une participation à la lutte. — Quand en sera-t-il ainsi ? question d'appréciation, variable selon les faits, les péripéties de la lutte, les intérêts politiques engagés. — *Ex* : reconnaissance des Etats-Unis par la France en 1778, considérée comme *casus belli* par l'Angleterre. — Refus des Etats-Unis, en 1849, de reconnaître l'indépendance de la Hongrie ; les événements leur donnent raison. — Lord Palmerston indiqua les règles suivies par l'Angleterre, à propos de la reconnaissance du Texas, comme Etat indépendant en 1839 (1).

Si la lutte persiste, si les éléments engagés et les forces paraissent s'égaliser, s'il est difficile de prévoir l'issue du conflit ou de la révolte, les Etats peuvent placer les deux parties sur le même pied en leur reconnaissant la qualité de *belligérants*. Cette qualité implique le droit de blocus, de croisière maritime, de prise de vaisseaux de l'adversaire, de visite, de jugement des prises, etc., mais aussi les devoirs correspondants envers les Etats, auteurs de la reconnaissance (Voir *Neutralité*). — Cette reconnaissance ne doit pas être intempestive ; sinon elle serait nuisible à l'Etat déchiré par la guerre civile. — *Ex* : Guerre dite de sécession aux Etats-Unis ; reconnaissance des Etats confédérés comme belligérants et proclamation de neutralité par la France et par l'Angleterre (mai et juin 1861) : réclamations d'Adams, ministre américain à Londres : réponse de Lord Russell invoquant l'urgence de l'affaire et les intérêts commerciaux de l'Angleterre. Les déclarations de neutralité faites par la France et la Grande-Bretagne ne furent du reste que les corollaires des actes du gouvernement américain, qui avait établi le blocus des ports du Sud en avril 1861.

203. — Mais, si un parti insurrectionnel peut ainsi se voir reconnaître la qualité de belligérant par les autres Etats, tant qu'il n'a pas obtenu cette reconnaissance, le gouvernement légal existe seul pour les autres Etats. — Lors de la dernière révolution intérieure du Chili, l'agent de la junte congressiste demanda la mise

(1) Voir LAWRENCE-WHEATON, *Commentaire*, etc., t. I, ch. II, § 9, pp. 197 et suiv., pp. 200 et suiv.

sous séquestre des navires dont la construction avait été commandée en France par le président légal Balmaceda, navires qui étaient sur le point de prendre la mer. En référé, le président du Tribunal de la Seine crut devoir ordonner le séquestre, le 31 mai 1891. Son ordonnance fut justement réformée par arrêt de la Cour de Paris, le 9 juillet 1891, sur de remarquables conclusions de l'avocat général Sarrut. Le gouvernement français n'avait pas reconnu la qualité de belligérant au parti dit de la junte congressiste : les tribunaux ne pouvaient lui en attribuer les droits (*Droit* du 11 juillet 1891).

204. — Mais la mère-patrie ou le suzerain sont-ils impuissants à dominer la révolte, à faire rentrer la colonie ou le vassal sous leur autorité, la colonie ou le vassal, ayant maintenu pendant un long temps leur séparation, offrent-ils un gouvernement sérieusement organisé, les autres Etats peuvent reconnaître leur indépendance, leur autonomie et conclure avec eux des conventions diplomatiques. Ils pourront ainsi déplaire à l'Etat suzerain ou à l'Etat qui avait fondé la colonie ; mais ils ne violeront pas par cette conduite le droit international. — *Ex* : proclamation d'indépendance des Etats-Unis en 1776 ; la France conclut avec eux un traité d'alliance, le 6 février 1778. — La convention de Londres de 1827 reconnaît l'indépendance de la Grèce, alors que la Porte Ottomane continue à considérer les Grecs comme des sujets du sultan. — La Belgique est reconnue comme Etat distinct par la conférence de Londres du 15 novembre 1831 et par la Hollande seulement le 19 avril 1839. — Les colonies hispano-américaines se révoltent en 1810. Une première proposition de reconnaissance est faite au Congrès des Etats-Unis en 1818 ; elle est reprise en 1821 et la reconnaissance est accordée par le Congrès en janvier 1822.

Sur la question de savoir à quel moment une autonomie réelle est acquise par la colonie, le vassal ou la province révoltée, il serait puéril d'essayer de poser des règles précises. Les auteurs qui l'ont tenté n'ont fait qu'accumuler les contradictions. La matière est rebelle à toute réglementation. Elle se réfère plus à la politique qu'au droit (1).

205. — On ne confondra pas la reconnaissance d'un nouvel Etat avec celle d'un nouveau gouvernement. Les modifications constitutionnelles intérieures ne touchent pas à l'identité de l'Etat, qui con-

(1) Voir dans LAWRENCE-WHEATON, *Commentaire* etc., t. I, pp. 204 et s. le discours de Sir Cornwal Lewis (17 octobre 1862), la dépêche du comte Russell (2 août 1862), le discours du même (23 mars 1863), à propos de la demande de reconnaissance des Etats confédérés, lors de la guerre de sécession aux Etats-Unis.

serve sa personnalité et son autonomie. La France a toujours été elle-même, malgré 1815, 1830, 1848, 1852 et 1870. — Ces changements intérieurs accomplis dans un Etat ne lui font pas perdre ses droits internationaux et ne lui en procurent pas de nouveaux.

La reconnaissance du nouveau gouvernement installé dans un Etat constitue un bon procédé.

206. — B. — *Formes.* La reconnaissance d'un nouvel Etat n'est soumise à aucune forme externe, ni obligatoire, ni absolue. — Elle peut être expresse ou tacite.

Expresse, elle est formulée dans le traité qui constitue le nouvel Etat, — dans une déclaration spéciale, — énoncée dans un acte diplomatique quelconque.

Tacite et implicite, elle résulte du fait d'entamer des négociations avec le nouvel Etat, de lui envoyer ou de recevoir de lui des agents diplomatiques, etc.

La remise en commun par plusieurs Puissances d'une note, conçue en termes identiques, est un expédient assez fréquemment employé pour donner à la reconnaissance un caractère général.

207. — La formation d'Etats nouveaux est parfois opérée, consacrée ou reconnue dans des Congrès tenus entre les principales Puissances. *Ex.* : royaume de Grèce dans la conférence et par le traité de Constantinople du 23 juillet 1832, entre l'Angleterre, la France, la Russie et la Turquie. — Indépendance souveraine du Montenegro, de la Roumanie, de la Serbie, reconnue par les Etats représentés au congrès de Berlin ; acte final du 13 juillet 1878 (art. 26, 34, 43). — Indépendance de l'Etat africain du Congo, sous pavillon bleu avec étoile d'or, reconnue par son admission à la discussion et au vote de l'acte général de la conférence de Berlin, 26 février 1885.

Les Etats, restés étrangers à un Congrès, ne sont pas liés par ses décisions. Ils restent libres de ne pas reconnaître les nouveaux Etats. — Bluntschli (*op. cit.*, art. 36 *bis*) leur dénie cette faculté : mais cet auteur sacrifie aisément l'indépendance et les droits des petits Etats. — En *fait*, il est vrai, l'exemple des grandes Puissances exerce son influence sur la détermination des Etats secondaires : leur refus d'accepter une situation consacrée par les grands Etats n'aurait qu'une valeur illusoire ; mais, *en droit*, ils ne sont pas liés.

208. — Les Etats, réunis en congrès ou séparément, peuvent subordonner l'admission de nouveaux Etats dans la communauté internationale, à l'accomplissement de certaines conditions jugées opportunes. Les articles 27 et s., 43 et s., du traité de Berlin du 13 juillet 1878 ont fait de *l'égalité* de droits de tous les habitants, sans distinction de culte et de confession religieuse, une condition

fondamentale de l'admission du Montenegro, de la Serbie et de la Roumanie au nombre des Etats indépendants de l'Europe (1).

209. — C. — *Etendue et effets de la reconnaissance.* En délimitant le domaine actuel du Droit international public, nous avons constaté avec Lorimer, le savant professeur d'Edimbourg, que dans sa condition actuelle, l'humanité forme trois sphères : l'humanité civilisée, l'humanité barbare et l'humanité sauvage. « Ces sphères ont droit, de la part des nations civilisées à un triple degré de reconnaissante : *a*) la reconnaissance politique plénière, *b*) la reconnaissance politique partielle, *c*) la reconnaissance naturelle ou purement humaine. Au point de vue de l'intensité, ajoute Lorimer, la première de ces formes de reconnaissance embrasse les deux dernières ; au point de vue de l'étendue, la troisième comprend les deux autres (2) ».

210. — Une association d'hommes ne peut avoir, en qualité d'Etat, un titre à la reconnaissance politique plénière que par le concours de deux présomptions : 1° présomption que cette association d'hommes, cette entité politique a la conscience et la volonté d'user envers les autres corps politiques de réciprocité, de remplir envers eux les devoirs complets d'un Etat reconnu ; — 2° présomption que cette association d'hommes a la force, la puissance de réaliser et d'exécuter pareille volonté.

Cette double présomption est indispensable ; mais elle est suffisante, pour qu'un Etat soit considéré comme apte à remplir les devoirs inhérents à l'existence internationale. — Cette double présomption ne dépend, ni de l'étendue territoriale, ni de la forme du gouvernement, ni de la puissance des Etats (3).

Dans l'ordre des faits, la reconnaissance politique *plénière* est demeurée jusqu'à présent limitée aux nations qui ont adopté le christianisme. Pourquoi ? parce que seules, elles possèdent un système commun de morale, qui assure entr'elles la réciprocité des droits et des devoirs. (4) . — De nos jours, les Etats civilisés se sont mis d'accord au sujet de la conception de leurs droits et de leurs devoirs. L'accord est la règle ; le désaccord, l'exception. La reconnaissance politique *plenière* s'étend à tous les Etats d'Europe, aux colonies et aux protectorats de ces Etats, aux Etats d'Amérique autrefois colonisés par les Européens.

(1) M. L. RENAULT, dans son *Introduction*, p. 24, critique ces dispositions du traité de Berlin. Il y voit une extension exagérée du domaine du Droit international.

(2) LORIMER. *Principes de Droit international*, liv. II, ch. 2, p. 69 (résumé et traduit par M. Ernest Nys).

(3) LORIMER. *op. cit.*, liv. II, ch. 6, 8, 9, 10, 14, 15.

(4) LORIMER. *op. cit.*, liv. II, ch. 7 et 17.

211. — La reconnaissance politique *partielle* est celle que certains Etats octroient à d'autres Etats qu'ils considèrent comme inférieurs en qualité ou différents en civilisation. — Des notions divergentes de moralité et d'ordre public prévalent dans les uns et dans les autres Etats. Par suite, la réciprocité des droits et des devoirs ne saurait être complète.

Aiusi, les Etats mahométans et ceux de l'Extrême-Orient ne peuvent obtenir des Etats chrétiens la reconnaissance politique pléniè-re. Ce n'est pas que les Turcs, les Persans, les Chinois ou les Japonais ne soient en possession d'une civilisation très avancée. Mais, outre que le Coran, Code de morale et Code de Droit international, interdit les relations d'égalité et de réciprocité entre la maison de l'Islam et le pays des infidèles, n'admet qu'un état de guerre, suspendu par des trèves, entre les vrais croyants et les autres peuples, l'état social des nations orientales, leurs mœurs, leurs idées quant aux relations qui peuvent exister entr'elles et les étrangers, leurs institutions diffèrent trop des lois, des idées sur les relations et sur la justice internationale, des mœurs, de l'état social qui caractérisent la civilisation des nations européennes et américaines éclairées par le christianisme. » — L'état normal de leurs relations avec les nations d'Occident ne sera longtemps qu'un compromis entre deux civilisations entièrement opposées l'une à l'autre, et si les Orientaux paraissent se rapprocher de la civilisation occidentale, ils n'en acceptent en réalité que les apparences. Leur vie sociale n'a pas cessé de rester fermée pour les peuples de l'Occident. » (1)

La reconnaissance politique *partielle* s'applique à la Turquie d'Europe et d'Asie, aux Etats indépendants de l'Asie : Perse, Afghanistan, Mascate, Siam, Chine, Japon, au Maroc.

212. — Peut-on parler de *reconnaissance internationale*, à l'égard de ces peuplades de l'Afrique, plus ou moins comprises dans les zones d'influence et de pénétration que se sont récemment attribuées et concédées plusieurs Etats européens, Angleterre, Allemagne, France, Italie, Portugal ? — Une distinction s'impose, — entre la peuplade errante, nomade, non organisée, — et les petits Etats, musulmans ou fétichistes, qui, avec une organisation rudimentaire peut-être, en tout cas peu connue encore des européens, n'en ont pas moins un gouvernement aussi régulier, plus stable peut-être, que celui de plusieurs républiques américaines. A l'égard de ces Etats, ce sera encore d'une reconnaissance politique *partielle* dont il faudra user, quand ils prendront contact avec les Etats chrétiens.

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. IV, n° 2123.

213. — A l'égard des peuplades errantes, des tribus dont l'état social est presque négatif, sans cohésion, sans gouvernement, il ne peut leur être dû que la reconnaissance naturelle, *purement humaine.* Ces peuplades et ces tribus, elles ne peuvent être placées que dans la grande sphère de l'humanité. — Remplir les devoirs, respecter les droits de l'humanité, tel est le rôle des civilisés envers ces peuples encore sauvages.

Mais dès que les Etats européens auront établi sur ces tribus ou peuplades leurs embryons de protectorat ou de colonies, à ces Etats incombera, vis-à-vis des autres civilisés, le complet respect, l'entier accomplissement des devoirs internationaux, la responsabilité des violations de la loi internationale commises dans le territoire de la colonie naissante ou du protectorat. Colonie et protectorat participeront à la reconnaissance plénière donnée à l'Etat protecteur ou colonisateur. — Telle est la règle qu'ont plus ou moins explicitement consacrée les auteurs de l'acte général de la conférence de Berlin du 26 février 1885, dans les articles 2 à 13, et 35 dudit acte.

CHAPITRE III

EXTINCTION, DÉMEMBREMENT DES ÉTATS ET LEURS EFFETS.

BLUNTSCHLI. *op. cit.*, art. 46 à 61. — CABOUAT. *Des annexions de territoire et de leurs conséquences.* — FIORE. *Droit intern. codifié*, art. 71 à 89. — GROTIUS. *De jure belli ac pacis*, lib. II, cap. IX. — HEFFTER-GEFFCKEN. *op. cit.*, § 24. — PRADIER-FODÉRÉ. *op. cit.*, nos 147 et s. — SELOSSE. *Traité de l'annexion.* — VATTEL. *op. cit.*, liv. II, ch. VI, § 56.

214. — Un Etat cesse d'exister comme personne juridique et comme membre de la communauté internationale, quand vient à disparaître l'un des quatre éléments essentiels à son existence (no 162). Il n'en saurait être autrement ; et c'est, avec des expressions différentes, la doctrine de Grotius, de Klüber, d'Heffter, de Pradier-Fodéré, de Pasquale Fiore, etc.

Les causes d'*extinction* des Etats sont les suivantes : — 1° Extinction, disparition, émigration totale de la population. Cette cause ne se présente plus dans l'histoire des peuples civilisés.

2° Dissolution du lien social ; séparation, volontaire ou violente, des différentes parties d'un Etat. *Ex.* : partage des Pays-Bas en deux royaumes distincts, la Hollande et la Belgique en 1831. — Un Etat déchiré par la guerre civile ne peut être considéré, *ipso facto*, comme anéanti et remplacé par deux ou trois autres Etats. C'est là une question de fait, question d'appréciation, dont la solution, variable et contingente, sera avancée ou retardée selon les intérêts ou les passions des autres nations. Quand la guerre civile aura-t-elle entraîné la dislocation définitive (1) ?

3° Incorporation, annexion, réunion volontaire ou forcée, d'un Etat à un autre Etat. *Ex.* : République de Cracovie incorporée à l'Autriche en 1846. — Pologne partiellement incorporée à l'Autriche, la Prusse et la Russie, en 1772 et en 1793. — Annexion au Piémont

(1) Voir en sens divers : VATTEL, *op. cit.*, liv. II, ch. VI, § 56. — WHEATON, *Elements*, § 23. — LAWRENCE sur Wheaton, t. I, p. 213. — F. DE MARTENS, *Traité*, t. I, § 68, p. 373.

des duchés de Modène, Parme, Toscane, du royaume de Naples, en 1860. — Incorporation à la Prusse du Hanovre, de la Hesse, de Nassau, de la ville libre de Francfort, en 1866.

4° De l'incorporation d'un Etat à un autre Etat, nous devons rapprocher, sans les confondre ensemble, le démembrement partiel. — Le territoire et la population d'un Etat peuvent être diminués (ou accrus) par des retranchements, des annexions opérées au profit (ou au détriment) d'autres Etats. Il est moins fort, moins grand ; mais il vit toujours. *Ex.*. la Prusse après Tilsitt, en 1807.— l'Autriche après 1859 et 1866. — La France après 1815 et 1871. — La Turquie après 1878. — Ces annexions au profit d'un Etat d'un territoire, d'une province appartenant à un autre Etat, qui en est privé désormais, peuvent être volontaires ou forcées et violentes.

215. — L'affaiblissement des ressources, la déchéance du rang politique précédemment occupé ne sauraient entraîner pour un Etat la perte du droit à l'existence, malgré la thèse contraire de Bluntschli, thèse qui autorise toutes les injustices et tous les abus de la force. (1) — L'Espagne, la Hollande, le Portugal, la Suède ont perdu une partie de la puissance politique, qui, dans les siècles précédents, leur avait donné tant de jours illustres et glorieux. Faudrait-il pour cela les exclure de la communauté internationale ? L'opinion publique européenne n'a-t-elle pas blamé la conduite abusive et arrogante de l'Angleterre à l'égard du Portugal, en 1890 ?

Quels sont les effets juridiques produits par l'incorporation, l'extinction, le démembrement d'un Etat, par l'annexion d'une portion du territoire d'un Etat à celui d'un autre Etat, sur les traités publics, les dettes publiques, le domaine public, les sentences judiciaires, la nationalité des habitants, etc. ?

§ 1. — Traités publics.

216. — Plusieurs publicistes sont peu précis et peu clairs. Ils n'ont pas distingué avec la netteté indispensable le cas de changement du gouvernement intérieur d'un Etat de celui de l'absorption de tout ou partie d'un Etat par un autre Etat. Les deux cas sont absolument dissemblables. — C'est au cas seulement de changement de dynastie, ou de gouvernement que se refère la distinction admise par Grotius, Vattel, G. F. de Martens, Pradier-Fodéré, Dudley-Field, etc. entre les traités *personnels* et les traités *réels*.

Les traités *personnels*, conclus en faveur de la personne d'un monarque, d'une dynastie, ou d'une certaine forme de gouvernement,

(1) BLUNTSCHLI, *Le Droit intern. codifié*, art. 61.

prennent naturellement fin par le décès du monarque, par le changement de dynastie ou de forme de gouvernement, *à fortiori* par la disparition de l'Etat lui-même. — De pareils traités sont rares. Néanmoins on peut signaler la *capitulation*, conclue en 1535, entre le Sultan de Constantinople et François Ier, roi de France, qui ne devait être valable que pendant la *vie des souverains* signataires ; les conventions entre Louis XIV et Jacques II d'Angleterre, entre l'Autriche et le roi de Naples en 1815, entre Napoléon III et Maximilien d'Autriche.

Le changement de dynastie, de monarque ou de forme de gouvernement n'entraîne pas l'extinction des traités *réels*, traités conclus dans l'intérêt des Etats eux-mêmes. La dynastie nouvelle ou le nouveau gouvernement doivent les respecter. Le véritable contractant, l'Etat, n'a pas changé. « C'est un principe d'ordre supérieur que les traités ne perdent pas leur puissance, quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples » (Protocole 19 de la conférence de Londres du 19 février 1831). — La nécessité et la sagesse de cette règle sont évidentes. — Lors des révolutions d'Angleterre de 1649 et de 1688, ni Cromwell, ni Guillaume d'Orange ne répudièrent les engagements résultant des traités conclus par les Stuarts, et les Stuarts restaurés en la personne de Charles II (1660) reconnurent la validité des traités conclus par Cromwell.

217. — Mais, au contraire, quand un Etat disparait ou qu'une partie en est démembrée et rattachée à un autre Etat, les traités, même *réels*, peuvent être annihilés ou résolus. — Divers cas doivent être précisés.

1° Un Etat nouveau est-il formé par la *fusion* de deux ou plusieurs Etats antérieurs, les anciens organismes politiques ont disparu. Logiquement tous les traités conclus par eux s'évanouissent. — Mais comme une semblable situation serait en fait intolérable, ou bien le Congrès, qui opérera la fusion, déclarera duquel des Etats fusionnés les traités sont maintenus, ou bien le nouvel Etat s'empressera d'en conclure de nouveaux, avec les autres nations.

218. — 2° Un Etat est *annexé*, incorporé à un autre. *Ex.* Duchés de Modène, Parme, Toscane, etc. annexés au Piémont en 1860. — La règle est que les traités passés par l'Etat annexé avec d'autres nations expirent fatalement, et que les conventions antérieurement conclues par l'Etat annexant s'appliquent, *ipso facto*, aux portions annexées. — C'est la solution admise par la jurisprudence française (1). Elle est repoussée par plusieurs auteurs, notamment en

(1) BONFILS. *De la compétence des trib. français à l'égard des étrangers,*

ce qui concerne les traités de commerce. — Parfois, les autres contractants réclament le maintien des conventions antérieures à l'annexion ou incorporation. Mais qu'on ne s'y trompe pas : sous l'apparence d'une maintenue, c'est une nouvelle convention — ainsi agirent la France et l'Angleterre, lors de l'annexion du Texas aux Etats-Unis.

219. — 3° Au cas de cession volontaire ou forcée d'une province ou d'une portion de territoire d'un Etat à un autre Etat, la portion annexée cesse d'être soumise aux traités conclus par le cédant et subit l'application des conventions diplomatiques qui lient l'Etat annexant. — Règle simple — néanmoins une précision s'impose. Si le traité conclu par l'Etat cédant concernait *spécialement* le territoire cédé, comme les conventions relatives à l'endiguement de rivières limitrophes, à la navigation fluviale, etc., l'Etat cessionnaire, quoique n'ayant pas concouru au traité, n'acquiert le territoire cédé, que dans sa situation juridique, avec les droits ou les servitudes préexistants.

220. — 4° Un Etat nouveau se forme-t-il par voie de démembrement, de séparation d'avec un Etat antérieur, une colonie se détache-t-elle de la mère-patrie ? Cet être nouveau ne saurait être engagé par des traités où il n'a pas figuré. Il n'a pas été partie contractante. Il n'est pas le continuateur, l'ayant-cause de l'Etat contractant. — Ainsi les anciennes colonies espagnoles de l'Amérique du Sud à l'égard des conventions diplomatiques conclues par l'Espagne.

221. — 5° Y a-t-il dislocation d'un Etat en plusieurs autres, comme en 1831 pour les Pays-Bas ? La Belgique et la Hollande formèrent deux Etats, parfaitement distincts du royaume des Pays-Bas constitué en 1815. Logiquement ni l'une, ni l'autre n'eussent été liées par les traités conclus par les Pays-Bas de 1815 à 1830 — Solution impraticable — Les inconvénients eussent été trop graves. — Le traité du 19 avril 1839 régla la situation. Les obligations conventionnelles du royaume des Pays-Bas furent transférées aux nouveaux Etats.

§ 2. — Dettes publiques.

222. — Le changement de gouvernement ou de dynastie ne saurait produire aucun effet sur les dettes publiques des Etats. Ceux-ci restent obligés aux emprunts qu'ils ont contractés.

n° 268. — Cass. 30 janvier 1867, 27 avril 1870, 5 novembre 1878 ; Paris, 1er décembre 1879. (*Sirey*. 1881. 2. 145). — *Contrà*. CABOUAT, *Des annexions de territoire*, p. 305.

1° Un Etat cesse-t-il d'exister par *incorporation totale* à un autre Etat ? Ses dettes ne s'éteignent pas. — L'Etat, qui profite de l'incorporation est semblable à un héritier. Le paiement des dettes de l'incorporé lui incombe absolument. L'équité, le sens commun le veulent ainsi. — Cela est vrai, non seulement des *dettes publiques* proprement dites, comme celles résultant d'emprunts publics, mais aussi des dettes contractées envers des particuliers par des contrats conclus avant l'incorporation. — La Prusse, par la loi du 22 novembre 1866, qui détruisait l'indépendance du Hanovre, de la Hesse électorale, du duché de Nassau et de la ville de Francfort sur le Mein, se déclara responsable des dettes et des obligations internationales de ces Etats.

223. — 2° Si un Etat cesse d'exister en se fractionnant et se divisant en plusieurs Etats nouveaux, ceux-ci doivent, dans une proportion équitable, supporter chacun une portion des dettes intéressant l'Etat primitif dans son ensemble, et chacun d'eux aussi prendre à sa charge exclusive les dettes contractées dans l'intérêt exclusif de son territoire.

224. — 3° Le nouvel Etat, formé par la séparation d'une province, ou par la destruction du lien de vassalité, doit équitablement supporter une part de la dette publique de l'Etat dont il était une fraction. La raison en est évidente. Les dettes contractées par un Etat dans un intérêt général ont profité *in globo* à toutes les provinces, et les créanciers ont eu pour garantie la richesse de toutes les provinces et les impôts que cette richesse pouvait supporter.

225. — 4° Partie du territoire d'un Etat est cédée, annexée à un autre Etat (1). — L'Etat, au profit duquel se réalise l'annexion, doit supporter la part contributive du territoire annexé dans la dette publique de l'Etat cédant. Il est juste que l'Etat cessionnaire supporte une part dans les dettes dont, à des titres divers, directement ou indirectement, a profité le territoire dont il s'enrichit.

226. — Dans ces derniers cas, comment sera fixée la part contributive du nouvel Etat ou de l'Etat annexant ? — Les auteurs sont divisés. — Les uns s'attachent au chiffre de la population ; d'autres à l'étendue du territoire. L'opinion de Bluntschli est meilleure et plus juste. Il fixe la part contributive d'après la quote-part d'impôts mise à la charge de la province annexée ou séparée. Il y a, en effet, une corrélation nécessaire entre la dette publique d'un Etat et les impôts supportés par les habitants. Les seconds constituent la garantie de la première.

(1) Voir : CABOUAT, *Des annexions de territoires*, 2e partie, ch. I, § 5, pp. 176 et suiv.

Les dettes personnelles des provinces annexées, ou séparées, relatives à des *interêts locaux*, doivent tout naturellement rester à la charge de ces provinces et être acquittées par l'Etat annexant ou par l'Etat nouvellement fondé.

227. — Ces règles théoriques n'ont pas un caractère de nécessité absolue. Elles sont souvent modifiées par le droit positif, par les traités. — *Ex.* : En 1871, l'Alsace-Lorraine fut cédée à l'Allemagne, franche et libre de toute part contributive dans la dette publique de la France. — Au contraire, le traité de Berlin du 13 juillet 1878 a mis une partie de la dette publique ottomane à la charge de la principauté vassale de Bulgarie, comme à celle du Montenegro et de la Serbie, reconnus Etats indépendants (art. 33 et 42) (1).

228. — S'il s'agissait de dettes *hypothécaires*, le sens commun veut qu'elles soient à la charge de l'Etat auquel sont dévolus les immeubles hypothéqués.— Au cas d'annexion partielle, l'Etat annexant doit supporter seul les obligations contractées par suite de contrats relatifs aux intérêts de la province annexée, comme ceux qui ont pour objet l'entretien des biens du domaine public de cette province. — Du reste les traités prévoient et résolvent, en général, les questions de ce genre.

§ 3. — Domaine public,

229.— Lorsqu'un Etat est en totalité incorporé, ou lorsque démembré il cède une portion de son territoire, les biens composant le domaine public, existant sur le territoire annexé, passent avec leur caractère propre et leur condition juridique à l'Etat annexant. — Au cas de fractionnement d'un Etat en plusieurs autres, le sens commun indique que chaque nouvel Etat acquiert les biens du domaine public qui sont compris dans son territoire. — Les biens du domaine de la couronne, véritable dépendance du domaine public, suivent le même sort.

Les objets mobiliers, qui garnissent les immeubles rentrant dans le domaine public d'un Etat, suivent la condition des biens dont ils sont les accessoires (art. 4 du D. du 22 novembre 1860 relatif à l'annexion de Nice et de la Savoie).

Les établissements publics, les fondations pieuses et charitables, les hospices, etc. suivent, au cas de démembrement, le sort de la province où ils sont établis, sauf à indemniser les habitants des autres

(1) Voir : traités du 24 mars 1860, dette piémontaise, cession de Nice et de la Savoie à la France ; de Zurich, 10 novembre 1859, dette austro-lombarde ; du 15 septembre 1864, dette publique romaine ; de Vienne, 30 octobre 1864, dette du Danemark ; de Vienne, du 30 octobre 1866, dette austro-vénitienne.

provinces, si ces établissements devaient aussi pourvoir à leurs besoins.

230. — Quant aux chemins de fer qui ont une importance si considérable, s'agit-il d'une ligne exploitée par l'Etat démembré et dont il est propriétaire, l'Etat annexant devient propriétaire de la portion de ligne existant sur le territoire acquis, mais ne doit aucune indemnité de ce chef, pas plus que pour les routes ordinaires et les cours d'eau. — Si l'exploitation du réseau enlevé par l'annexion est confiée à une compagnie, l'annexant acquerra la nue propriété que s'était réservée l'Etat démembré, mais devra payer une indemnité à la Compagnie, s'il ne la laisse pas continuer son exploitation (1).

Les traités de cession contiennent habituellement des clauses réglant les questions domaniales.

§ 4. — Législation. — Instances judiciaires. — Jugements.

231. — L'Etat incorporé, la province annexée à un autre Etat se trouvent soumis à la *législation* de l'Etat dont ils sont désormais une partie. C'est une conséquence nécessaire du principe de souveraineté. — Mais les traités de cession peuvent stipuler le maintien de certaines parties de la législation de l'annexé ou de l'incorporé, — ou fixer une époque à l'expiration de laquelle la législation de l'annexant sera appliquée. Parfois c'est l'annexant lui-même qui octroie ce délai. *Ex.* : Annexion de Nice et de la Savoie à la France : sénatusconsulte du 12 juin 1860 qui fixe au 1er janvier 1861 l'application des lois françaises.

232. — L'indépendance souveraine de chaque Etat s'oppose à ce qu'une autorité étrangère exerce des actes de juridiction sur un territoire qui a cessé de lui appartenir. Que vont devenir les instances introduites, les jugements rendus dans la province annexée, avant l'annexion ? *Quid*, au cas d'incorporation et par suite de disparition d'un Etat ?

Distinguons les affaires civiles des affaires criminelles. — A. — *Procès civils.* — Plusieurs hypothèses. — 1° *L'instance est pendante au moment de l'annexion ou de l'incorporation.* Le procès ne recommence pas. Il est transporté, en son état actuel, devant la juridiction désormais compétente. Les actes de procédure, accomplis avant l'annexion ou l'incorporation ont créé pour les parties des droits ac-

(1) En 1871, la valeur e la portion du dchemin de fer de l'Est cédée à l'Allemagne, qui devait l'exploiter, fut fixée à 325 millions, somme qui devait être déduite du second demi-milliard de l'indemnité de guerre (art. 1er, p. 6, des articles additionnels au traité du 10 mai 1871).

quis. Ils auront valablement interrompu la prescription. Ils feront preuve des aveux y contenus (1).

2° *Le jugement est rendu au moment de l'annexion ou de l'incorporation et il est définitif.* Ce jugement établit une situation définitivement acquise pour le plaideur qui l'a obtenu. Cette sentence ne peut plus être modifiée, ni remplacée. Mais, pour sa mise à exécution, plusieurs cas peuvent se présenter.

3° *Le jugement, rendu au moment de l'annexion ou de l'incorporation, par un tribunal de la province annexée ou de l'Etat incorporé, n'était pas définitif.*

Ces diverses hypothèses font bien plus partie du *droit international privé* que du domaine du Droit international public. Il nous a suffi de les signaler. Nous renvoyons le lecteur aux ouvrages spéciaux, pour en avoir l'examen et la solution (2).

Dans la pratique internationale, ces hypothèses et les questions qu'elles soulèvent font souvent l'objet de stipulations formelles insérées dans le traité qui consacre l'annexion, ou dans les actes publics qui proclament l'incorporation (art. 3. de la convention additionnelle au traité de Francfort, du 11 décembre 1871).

233. —B. — *Procès criminels.* — Le principe de l'indépendance souveraine des Etats domine encore en cette matière les conséquences du démembrement et de l'annexion. — 1° Une infraction a été commise *avant* l'annexion sur le territoire de la province annexée, mais aucune condamnation n'a été prononcée. — Le droit de poursuivre l'auteur de l'infraction et de lui infliger une peine appartient incontestablement aux juges de l'Etat annexant. — La juridiction, l'instruction seront déterminées par les lois de cet Etat.— Quant à l'application de la peine, la solution variera selon que la législation de l'Etat annexant admettra ou n'admettra pas la théorie de la *peine la plus douce.* — Si l'infraction commise n'est pas réprimée par la législation de l'Etat annexant, l'auteur ne sera pas poursuivi : aucune peine prononcée.

2° L'infraction, commise sur le territoire annexé, a donné lieu à une condamnation avant l'annexion. — L'Etat annexant peut-il faire exécuter la sentence ? *Quid,* si sa législation n'admet pas la peine infligée ? La condamnation prononcée pourra-t-elle être un élément de

(1) Nous croyons devoir abandonner l'opinion que nous avions adoptée dans notre Traité de la *Compétence,* etc... n° 275.

(2) Voir notre traité de la *Compétence des trib. franç. à l'égard des étrangers* (1865) nos 242 à 286.— ARTHUYS ET SURVILLE, *Cours élémentaire de droit int. privé,* nos 435 à 443. — WEISS. *Traité de droit int. privé,* 1re édit., pp. 956 et s. — CABOUAT. *Des annexions de territoire,* ch. II, sect. 3, p. 242 et s. — SELOSSE. *Traité de l'annexion,* 2e partie, ch. III et IV, p. 225 et s.

récidive ? compter pour la relégation ? etc ... *Quid* de ces questions au cas d'incorporation, d'absorption totale d'un Etat par un autre ? ..... Nous renvoyons le lecteur aux traités de Droit criminel (1).

§ 5. — Nationalité.

234. — L'absorption, le démembrement des Etats produisent d'importants et graves effets en ce qui concerne la nationalité des individus. — Nous étudierons ce sujet ci-après en nous occupant de l'*homme* dans le Droit international public (V. Livre III).

(1) Voir : CABOUAT. *op. cit.*, ch. II, sect. 4, p. 272 et s. — SELOSSE. *op. cit.* — DELOUME, *Principes généraux de droit international en matière criminelle.*

CHAPITRE IV

DROITS FONDAMENTAUX DES ÉTATS DANS LEURS RAPPORTS MUTUELS.

BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 62 à 107 ; art. 378, 379.— CALVO, *op. cit.*, §§ 41 et s., 81 et s., 105 et s., 208 et s., 226 et s., 260 et s., 513 et s., 1303 et s.— CARNAZZA-AMARI, *op. cit.*, 2e sect. ch. II, IV et V. — DUDLEY-FIELD. *Projet d'un code intern.*, 1re P.,tit. I, art. 12 à 52. — FIORE, *Nouveau droit intern.* nos 372 et s., 428 et s., 471 et s., 523 et s. — *Droit inter. codifié*, liv. I, tit. II, art. 90 à 262. — FUNCK-BRENTANO ET SOREL. *Précis*, liv. I, ch. III. —GROTIUS, *op. cit.*, lib. II, cap. II, p. 18 à 20. —HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.* §§ 26 à 33. — KLUBER, *op. cit.* §§ 36 à 122. — LAWRENCE-WHEATON. *Commentaires*, t. II, p. 187 et s. — G-F. DE MARTENS. *Précis*, §§ 116, 124, 140. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. I, ch. II, §§ 72 et s. — ORTOLAN. *Règles internat. et diplomatie de la mer.* — PRADIER-FODÉRÉ. *Traité*, t. I, nos 164 à 353 ; t. II, nos 442 à 594 ; t. IV, nos 1898 à 1907. — PUFFENDORF. *Le droit de la nature*, liv. III, ch. III. — TRAVERS-TWISS, *op. cit.*, t. I, ch. VII, nos 106 à 112 ; ch. X, nos 157 à 171. — VATTEL, *op. cit.*, liv. I, ch. II, III, VIII, X et XX ; liv. II, ch. I, II, III, IV, X ; liv. III, ch. III. — WHEATON. *Eléments*, §§ 12 et 14.

235.— Etres collectifs, organismes politiques et juridiques, les Etats, comme les individus physiques, ont des droits et des devoirs réciproques, droits dont l'exercice, devoirs dont l'accomplissement sont nécessaires à leur fin, à la réalisation de leur but, la satisfaction du besoin primordial de sociabilité.

Les anciens auteurs ont répandu de confuses lueurs sur ce sujet. Plusieurs se sont perdus dans d'obscures et subtiles dissertations, dépourvues de méthode et de netteté. Dans son immortel ouvrage, Grotius n'a pas traité d'une manière distincte des droits et des devoirs des Etats. Cette matière est comme ensevelie sous les éléments accumulés de sa stupéfiante érudition. — Vattel s'étend longuement sur ce sujet. On a pu lui reprocher de manquer de précision et de méthode. Le même grief a été élevé contre G. F. de Martens.

Les écrivains modernes échappent, en général, à cette critique. Ils ont traité des droits et devoirs des Etats avec méthode et une suffisante clarté.

Parmi ces droits et ces devoirs, les uns impliquent l'existence de

relations pacifiques ; d'autres n'apparaissent au contraire, que quand la guerre a éclaté entre deux ou plusieurs Etats. Bien que la guerre soit une situation anomale et violente où prédomine la force matérielle, il y a des lois de la guerre, des droits et des devoirs de belligérants, ensemble de préceptes et d'usages, que les nations qui luttent sont tenues de respecter, soit entr'elles, soit à l'égard des autres Etats.

236. — Plusieurs publicistes du XVIII[e] siècle, Wolff, Vattel, etc., divisaient les droits et les devoirs des Etats en *parfaits* et en *imparfaits* ; quelques modernes les ont imités. — Cette classification n'a aucune valeur, ni scientifique, ni pratique. Sir Trawers Twiss dit avec raison que les droits appelés *parfaits* sont les seuls ayant valeur juridique.

237. — Une autre classification, latente chez quelques publicistes, expressément formulée par quelques autres, rationnelle et adéquate aux branches du droit international (n° 32) range, sous des dénominations variées, les droits et les devoirs corrélatifs des Etats en deux groupes :

1° Les droits primitifs, innés, absolus, fondamentaux, essentiels, permanents, immédiats, etc. — 2° Les droits secondaires, acquis, relatifs, dérivés, accidentels, contingents, éventuels, médiats, etc.

Les premiers, ayant leur base dans la nature même des choses, découlent nécessairement du *fait* même de l'*existence* des Etats. Ils se déduisent de cette existence. Sans eux, l'Etat n'existerait pas comme entité politique indépendante et souveraine. — Leur ensemble compose le droit international rationnel. — Ces droits primitifs ou absolus reposent, dit Grotius, sur un fondement de vérité morale, sur des principes si clairs et si évidents que nul ne peut les nier sans se faire violence. — Ces droits sont inaliénables et imprescriptibles.

Les seconds, fondés sur des traités ou sur les usages reçus entre plusieurs nations, ont pour objet des intérêts politiques ou économiques variables, règlent des situations particulières et naissent de relations spéciales entre deux ou plusieurs Etats. — Ils sont susceptibles d'aliénation, de transformation, de renonciation.

Avec une terminologie variable, cette classification des droits des Etats est admise par Carnazza-Amari, Calvo, Pasquale Fiore, Kluber, Heffter, de Martens, Ortolan, Pradier-Fodéré, Travers Twiss, Vattel, Wheaton, etc., etc.

A ces droits absolus ou relatifs, essentiels ou accidentels, correspondent des devoirs. Comme pour les hommes, il y a corrélation nécessaire entre les uns et les autres.

238. — Outre ces devoirs absolus ou relatifs, les Etats sont *moralement* tenus d'avoir les uns pour les autres de *bons offices*, d'ac-

complir des mesures de courtoisie et d'équité, des actes de bienveillance internationale. — Ces *offices d'humanité* incombent aux Etats, membres de la grande communauté internationale, comme dans une autre mesure et avec d'autres formes ils incombeut aux individus physiques, en leur seule qualité de membres de l'humanité. — Cette thèse a été naturellement combattue par les auteurs de l'école positiviste. — Vattel avait pressenti leurs attaques et y avait d'avance répondu (1). — Exemples de ces bons offices : venir au secours d'un pays désolé par la famine, dévasté par des inondations ou par des tremblements de terre ; — favoriser l'instruction ou l'organisation intérieure d'un autre Etat par des missions d'enseignement, missions d'ingénieurs, d'officiers, de marins (comme on l'a fait en Grèce, en Turquie, en Chine, au Japon) ; — offrir sa médiation pour faire cesser un conflit ; — accepter le rôle d'arbitres, etc., etc. — Les êtres collectifs étant plus aptes que les individus à suffire à leurs propres besoins, l'assistance mutuelle entre Etats est moins fréquente qu'entre particuliers.

239. — En résumé, les Etats ont : 1° des droits absolus ; 2° des droits relatifs ; 3° des devoirs moraux d'assistance ; mais ceux-ci sont en dehors du droit et font partie du domaine de la morale internationale (Voir nos 32 à 39).

Les droits secondaires, acquis, relatifs, contingents, dérivés, accidentels, etc., seront étudiés à l'occasion des diverses matières réglées par la coutume ou par les traités. — Une étude d'ensemble et synthétique n'est pas possible. — Pareille étude est, au contraire, indispensable à l'égard des droits *absolus*, *innés*, *fondamentaux*, *primaires*, *permanents*. Quels sont-ils ?

240. — L'énumération et les dénominations de ces droits varient chez chaque auteur. Mais les divergences sont plus apparentes que réelles et des vocables différents désignent en somme un même droit. Sont reconnus aux Etats : — par HEFFTER (*op. cit.*, §§ 26 et s.) un droit d'existence territoriale libre et indépendante, un droit de respect mutuel, un droit à un commerce mutuel : — par FIORE, un droit d'autonomie et d'indépendance, un droit d'égalité, un droit de domaine et de juridiction, un droit de représentation (le *Droit int. cod.*) — par de NEUMANN (*Eléments du d. des gens*), un droit d'autonomie politique, un droit au respect de la personnalité, un droit de commerce, un droit de souveraineté territoriale ; — par PRADIER-FODÉRÉ, les droits d'indépendance et de souveraineté, de conservation, d'égalité, de propriété ; — par TRAVERS TWISS, les droits de conservation per-

(1) VATTEL. *Le Droit des gens*, liv. II, ch. I, §§ 1 à 20. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. I, nos 187 et suiv.

sonnelle, d'acquisition et de possession, de juridiction, de légation et de traité ; — par KLUBER (*Droit des gens modernes*, §§ 36 à 122), les droits de conservation de soi-même, d'indépendance, d'égalité.

241. — En réalité, il n'y a pour les Etats, personnes naturelles et nécessaires, *qu'un seul droit primordial*, un *seul droit fondamental*, le droit à l'EXISTENCE.

De ce droit, réellement primordial et essentiel, découlent, comme corollaires nécessaires, se rattachant les uns aux autres par voie de de déductions successives, comme les chaînons d'une unique chaîne, tous les autres droits classés comme *essentiels*, *innés*, *absolus*, *permanents*, *fondamentaux*.

Du droit à l'existence, découlent le droit de *conservation* et celui de *liberté*.

Le droit de conservation engendre les droits de *perfectibilité*, *de défense*, *de sûreté*. Du droit à la liberté se déduisent le droit de *souveraineté* et celui *d'indépendance* :

De la souveraineté découlent les droits de *domaine*, *de législation*, de *juridiction* ; de l'indépendance, ceux *d'égalité* et de *respect mutuel*, de *légation*, de *traité*, de *guerre*, de *libre commerce*.

Mais sous ces diverses dénominations, c'est un *même* droit qui se meut et s'exerce, le seul réellement fondamental, le droit à l'*existence*. Les autres, inéluctables conséquences, participent au caractère d'absolutisme et de permanence du droit primordial, dont ils ne sont que des émanations et des développements.

En outre, puisque ces divers droits ne sont et ne peuvent être que des corollaires nécessaires d'un unique droit, qui est leur source ou base commune, il s'établit des uns aux autres de réciproques courants, des répercussions simultanées. De là, le caractère indécis de certaines règles juridiques quant à leur fondement immédiat et prochain. Selon leur tournure d'esprit, leur méthode personnelle, les auteurs rattacheront ces règles juridiques et ces applications, tantôt au droit de conservation, tantôt au droit de souveraineté ou à celui d'indépendance. — Mais cette variété d'exposition ne touche pas, en réalité, au fond même des choses et sous des terminologies diverses, on peut constater chez les auteurs modernes une doctrine uniforme, au moins sur les principales questions.

Pour faciliter notre exposé, imitons les auteurs que nous résumons et étudions séparément chacune des manifestations du *droit à l'existence*.

SECTION I. — **Droit de conservation.**

242. — Un Etat a incontestablement le droit de prendre toutes les mesures destinées à garantir son existence contre les dangers

qui la menacent. Sur ce point, un organisme politique, une personne morale, un individu physique ont une semblable et égale situation.

La conservation de soi-mème est aussi un *devoir* pour les Etats. Il est presque puéril de le constater.

De ce devoir, quelques publicistes ont voulu conclure à ce qu'ils ont dénommé le droit ou l'excuse de *nécessité*. — Un Etat peut-il causer un dommage à un autre Etat pour assurer sa propre conservation — Grotius, Wolff, Vattel, de Martens, Galiani, Klüber, Heffter, Pradier Fodéré ont longuement disserté. Les uns partisans, les autres adversaires du droit de nécessité. Plusieurs de leurs hypothèses sont purement chimériques, imaginées pour servir de thèmes à des dissertations d'école. — Le prétendu droit de nécessité doit être repoussé. Il excuserait les pires injustices, les violations les plus odieuses de l'indépendance des Etats. C'est un expédient imaginé par quelques politiques pour essayer de légitimer les usurpations et l'arbitraire. — La destruction de la flotte danoise dans le port de Copenhague, en 1801, par les Anglais, et le bombardement de la même ville, en 1807 par les mêmes Anglais, furent présentés comme des actes justifiés par le droit de nécessité.

La conservation de soi-même comprend et implique l'exercice de tous les droits nécessaires à la sauvegarde de l'intégrité physique et morale de l'Etat, la faculté d'éloigner tout mal présent, de se prémunir contre tout danger de préjudice futur, de prendre les mesures nécessaires pour maintenir intacts les éléments même de l'existence, le territoire, la population, le lien social. — Les auteurs se sont beaucoup occupés de fixer ces droits, de déterminer ces facultés sous les dénominations diverses de droits de *perfectibilité*, de *défense*, de *sûreté*, d'*indemnité*, etc.

243. — A — PERFECTIBILITÉ. — Un Etat a incontestablement le droit de développer les éléments de sa richesse, d'accroître sa puissance industrielle et commerciale, de s'élever et de grandir dans le domaine des arts et des sciences, d'envoyer à l'étranger des missions scientifiques ou artistiques, d'instituer, en pays étranger, avec l'assentiment du gouvernement local, des académies ou écoles destinées à ses nationaux. L'Allemagne, l'Angleterre, les Etats-Unis, la France ont des écoles à Rome et à Athènes.

L'accroissement de la prospérité intérieure d'un Etat ne saurait soulever aucune opposition légitime de la part des autres puissances. — En fait, dans l'ardente lutte économique, qui sera une des caractéristiques de notre XIX^{e} siècle, bien des Etats cherchent à entraver le développement commercial et industriel des Etats voisins, en s'emparant des débouchés du commerce extérieur pour accroître leur

propre richesse ; mais ce n'est de leur part que l'exercice d'un droit égal pour tous, le jeu de concurrents visant le même but.

L'accroissement, ou tout au moins le maintien de la population, est une des conditions de la prospérité des Etats. — Sous le régime du service militaire universel et obligatoire, tout Etat est intéressé à ne pas laisser décroître le nombre de ses habitants. Prévenir le dépeuplement de son territoire est donc pour l'Etat un droit, qui implique le pouvoir de restreindre l'*émigration* de ses sujets, comme celui de favoriser l'*immigration* et la *naturalisation* des étrangers en leur accordant avantages et faveurs, mais avec le devoir de s'abstenir de manœuvres frauduleuses à l'encontre des autres Etats. — Mais le respect dû à la liberté individuelle ne doit-il pas faire reconnaître à toute personne le droit de s'expatrier ? (nos 410 et s.)

La conservation des richesses, intellectuelles ou artistiques, est utile à la prospérité des Etats. Un gouvernement est donc autorisé à interdire, sans que les autres puissent s'en plaindre, la sortie hors de son territoire d'archives, manuscrits, tableaux, statues, etc., ou à défendre certaines fouilles ou le transport à l'étranger du produit de ces fouilles. Ainsi ont fait la Grèce et l'Italie.

244. — B. — Défense. — Repousser les agressions, répondre par la force aux attaques, s'opposer à l'envahissement du territoire et à la destruction de ses richesses est un droit indiscutable. — Ce droit de défense a pour corollaire le droit *d'indemnité*, le droit à la réparation entière et complète de la lésion.

245. — C. — Sureté. — Un Etat a le droit de préparer sa défense, de se mettre en mesure de repousser les attaques extérieures, de former et d'instruire des armées, de perfectionner son armement, de créer des arsenaux et des écoles militaires, d'élever des fortifications ou d'édifier des camps retranchés, d'armer des flottes, etc. — d'interdire à certaines catégories de personnes, et notamment aux étrangers, l'accès des places fortifiées ou des arsenaux, de fermer ses ports militaires, de soumettre les étrangers sur son territoire à une surveillance particulière, d'ériger l'espionnage en infraction punie de peines sévères, etc.

246. — Mais un Etat peut-il s'opposer à l'extension de la puissance militaire d'un autre Etat ? Des publicistes nombreux ont discuté cette question. — Une distinction, aisée en théorie, très délicate à faire en pratique, se présente naturellement. S'agit-il de mesures *défensives*, elles échappent à tout contrôle étranger. — Mais certaines mesures ont une apparence *offensive*, paraissent être la préparation d'agressions futures, comme l'accroissement considérable des corps d'armée. Les Etats voisins peuvent être justement alarmés. *Quid* ? — La question touche plus à la politique qu'au droit. La pratique

internationale a admis l'emploi d'une demande d'explications courtoise et mesurée. L'histoire contemporaine offre plus d'un exemple. — Mais un Etat ne saurait vouloir imposer à un autre Etat le *désarmement* de partie de ses troupes. — Pareille demande n'est presque toujours que le prélude et le prétexte d'une guerre ambitieuse et injustifiée.

Le droit d'avoir tel nombre de soldats sous les drapeaux, d'ériger des fortifications, etc. peut être limité par des traités. Pareilles conventions établissent entre les Etats contractants des *servitudes internationales*, qui viennent restreindre l'exercice de quelqu'un de leurs droits fondamentaux (nos 339 et s.).

Le droit de sûreté implique la faculté de contracter des alliances défensives. (V. 3e partie).

Autorise-t-il un Etat à intervenir dans les affaires d'un autre Etat ? (V. *Indépendance*).

247. — Le droit de *sûreté* autorise-t-il des Etats à s'opposer, même par la force, à l'accroissement, à l'agrandissement d'un autre Etat ? — Grotius, Vattel, C. F. de Martens, Klüber, etc. adoptent, en général, la solution négative ; mais ils accompagnent leur doctrine d'un grand nombre de restrictions, et Vattel, après avoir longuement traité la question, finit par se contredire (1).

Les auteurs contemporains ne sont pas plus satisfaisants sur cette question. Heffter déclare que l'accroissement d'un Etat ne constitue pas seul un cas de guerre légitime ; mais il admet que si une grande puissance acquiert de nouveaux titres d'agrandissement par des mariages, des cessions, etc., les autres puissances peuvent s'y opposer sans commettre aucune offense. — Wheaton admet qu'on limite le droit des Etats de s'agrandir, quand l'exercice de ce doit porte atteinte à la sécurité des autres Etats, même lorsque le danger est seulement éventuel (2).

Bluntschli et les publicistes de l'école italienne moderne, préoccupés de justifier la formation récente de l'empire d'Allemagne et du royaume d'Italie, acceptent volontiers les agrandissements des Etats, même aux dépens des petits Etats de la même nation, si ces derniers font place à de grandes puissances embrassant une nationalité. — Théorie dangereuse qui autorise toutes les ambitions et les violations des droits acquis.

248. — La nécessité de pourvoir à leur sûreté a fait fréquemment

(1) Grotius, *op. cit.*, liv. II, ch. II, § XVII. — Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. III, § 42 à 46. — Klüber, *op. cit.*, § 41.

(2) Heffter, *op. cit.*, liv. 1er, chap. 1er, § 30. — Wheaton, *Elément*s, Part. II, ch. I, § 3.

recourir les Etats européens à un système de balance de forces appelé ÉQUILIBRE EUROPÉEN. Ces expressions ne désignent pas une distribution de pays, d'une égalité mathématique, d'après lequel tous les Etats auraient la même étendue de territoire, le même chiffre de population et seraient tous également puissants. — C'est l'utopie de l'abbé de Saint-Pierre dans son *Projet de traité pour rendre la paix perpétuelle* (1713) ; utopie irréalisable, elle oublie que les différences de forces et d'étendue sont la conséquence de la configuration du sol, des affinités de races et du développement historique des Etats (1). — Par *équilibre européen*, on entend un système dans lequel, par une sage distribution et une prudente opposition de forces, aucun Etat ne se trouve en mesure, seul ou réuni à quelques autres, ni d'imposer sa volonté, ni d'opprimer l'indépendance d'un autre Etat. Gentz disait : « l'équilibre est l'organisation d'après laquelle, entre des Etats existant les uns à côté des autres, ou plus ou moins réunis les uns aux autres, — aucun ne peut menacer l'indépendance ou les droits essentiels d'un autre sans rencontrer une résistance efficace de l'un ou de l'autre côté et par conséquent sans danger pour lui-même. »

La théorie de *l'équilibre politique* domine toute l'histoire moderne de l'Europe. Mais, en elle-même, elle est aussi ancienne que la science politique elle-même. Xénophon et Polybe montrent que la notion d'une sorte d'équilibre n'était pas étrangère aux Grecs. — Quand les grands Etats européens eurent, par la destruction progressive de la féodalité, solidement constitué leur souveraineté et leur puissance effective, quant à la place du morcellement de l'Europe en un nombre infini de plus ou moins grandes ou petites suzerainetés, se furent constituées en petit nombre quelques agglomérations puissantes et centralisées, la question de l'équilibre s'imposa aux hommes politiques. Elle ne fut pas le résultat d'une conception spéculative *à priori* sur l'idée de justice : elle se posa comme conséquence des faits historiques. — Si, à diverses époques, les divers Etats italiens s'efforcèrent de se soustraire à la domination de l'empereur d'Allemagne, si les Tudors firent habilement osciller la balance de l'Europe entre l'Espagne et la France, si la rivalité de la maison d'Autriche et de la maison de Bourbon permit à Cromwell de jouer un rôle considérable, néanmoins c'est la paix de Westphalie qui doit être considérée comme la première base de l'équilibre politique européen (n° 87). — La seconde assise fut le traité d'Utrecht (1713) venant après les grandes ligues d'Augsbourg (1686) et de la Haye (1673 et 1701) dirigées contre les ambitieux projets de Louis XIV. — A partir de ce

(1) Voir BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 95 à 100.

traité, les hommes d'Etat, les diplomates emploient les mots *balance, équilibre* et les publicistes discutent les idées exprimées par ces mots. Le traité, conclu à Utrecht, en 1713, entre l'Angleterre et l'Espagne dit à *ad firmandam stabiliendamque pacem ac tranquillitatem christiani orbis justo potentiæ equilibro.* — Le préambule du traité du 12 mars 1854 s'exprime ainsi : « attendu que Leurs Majestés sont parfaitement convaincues que l'existence de l'Empire ottoman dans son étendue actuelle est *d'une importance essentielle pour l'équilibre de puissance* parmi les Etats de l'Europe. » (1)

Peut-on parler de nos jours d'équilibre politique européen, après la constitution du royaume d'Italie, celle de l'empire d'Allemagne au centre de l'Europe ?

249. — En théorie, le système de l'équilibre politique se rattache à une idée juste, celle d'établir entre les Etats une certaine pondération de forces et de sauvegarder ainsi leur respective indépendance, en répartissant la puissance territoriale et les moyens d'action, de manière à ce qu'aucun Etat ne soit assez puissant pour dominer les autres et leur imposer ses volontés. « Il n'y a pas de sécurité possible dans la vie internationale quand un Etat a sur les autres une prépondérance qui lui permet de les menacer dans leur liberté d'action, dans leurs intérêts et dans leur intégrité. Le désir même de conquérir une pareille prépondérance est déjà condamnable ; la crainte seule d'une résistance commune des autres nations doit être assez forte pour tenir en bride de semblables aspirations. Le système de l'équilibre politique des Etats emporte aussi peu l'égalité de la puissance respective des parties intéressées, que l'opposition à l'accroissement naturel de chaque Etat particulier par voie légitime. L'inégalité des Etats est aussi inévitable que l'inégalité des individus sous le rapport des talents et de la fortune. C'est précisément une des tâches essentielles de l'équilibre bien entendu de veiller à la *conservation* des petits Etats, pourvu qu'ils remplissent les conditions liées à l'indépendance ; plus les petits Etats seraient absorbés par les grands, plus les collisions deviendraient fréquentes entre ces derniers. » (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 5, note 1).

« Considérée en elle-même, l'idée d'un équilibre politique des Etats n'est donc nullement une chimère, ainsi que plusieurs l'ont prétendu, mais une idée éminemment naturelle aux Etats professant la même loi » (Heffter, *op. cit.*, § 5).

L'équilibre est un obstacle à l'existence en Europe de vastes empires comme ceux de Charlemagne, de Charles-Quint et de Philip-

(1) ERNEST NYS. *La théorie de l'équilibre européen*, R. D. I. 1893, t. XXV, p. 34.

pe II. C'est parce que le système a été momentanément mis à l'écart qu'ont pu momentanément aussi s'établir la prépondérance de la maison d'Autriche, celle de Louis XIV ou celle de Napoléon Ier.

Le système d'équilibre politique a ses partisans et ses détracteurs. Parmi les premiers, Fénelon, Montesquieu, Carnazza-Amari, Cauchy, Heffter, Geffcken, Pradier-Fodéré, etc.; Bynkershoek, Vattel, Klüber, le condamnent en principe. — D'autres l'admettent avec des réserves. Les critiques sont assez nombreuses. « Au fond, dit notre honorable collègue M. Cabouat, la cause de ces controverses est bien simple... détournée de son but légitime, cette théorie a pu plusieurs fois porter atteinte au libre développement qui appartient aussi bien aux nations qu'aux individus..... le système d'équilibre est une arme à deux tranchants, et l'on peut dire sans exagérer, qu'elle a servi plus souvent à déguiser l'illégitimité de la conquête qu'à servir le bon droit. » (1)

250. — Du principe de l'équilibre, la diplomatie a eu vite fait de conclure à la théorie des compensations, théorie qu'elle appliqua au Congrès de Vienne et qu'elle a encore consacrée lors du Congrès de Berlin de 1878. Au nom du principe de l'équilibre et de la théorie des compensations, l'Autriche se vit attribuer l'administration (annexion déguisée) de la Bosnie et de l'Herzégovine ; la Grèce obtint une rectification de frontières ; l'Angleterre se fit céder l'île de Chypre (n° 135) ; le tout au détriment de l'empire ottoman. La France reçut l'assurance que ses visées sur la Tunisie ne soulèveraient pas d'objections. — Au siècle dernier, n'est-ce pas au nom du principe de l'équilibre que l'hypocrite Marie-Thérèse, versant de factices larmes, concourait au partage de la Pologne avec la Prusse et la Russie, alors que son opposition eut pu empêcher cette inique répartition du territoire d'un autre Etat ? En conduisant à celui des compensations, le système de l'équilibre des forces peut être plus dangereux qu'utile aux petits Etats.

Et cependant ce besoin d'équilibrer les forces des grandes puissances, de sauvegarder par cette pondération la paix de l'Europe, est tellement puissant, tellement rattaché au droit et au sentiment de conservation de soi-même, qu'à l'heure actuelle (1894) la triple alliance (ou peut-être même la quadruple alliance) de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie et de l'Italie a fatalement amené un rapprochement, une alliance implicite, sous-entendue, sinon encore précise et formelle (?) entre la République française et le gouvernement autocratique du Czar de toutes les Russies (2).

(1) CABOUAT. *Des annexions de territoires*, p. 116.
(2) La défaite de l'Autriche d'abord, de la France ensuite, a permis la for-

La question de *l'équilibre politique des Etats* est du reste plutôt du domaine de la science politique que de celui du droit international. C'est un procédé, une méthode, un système dans la gestion et l'administration des affaires extérieures des Etats ; ce n'est pas une règle juridique, un principe de droit. — Le principe, le droit, c'est celui de conservation : l'équilibre politique, un des modes d'application de ce principe, de réalisation de ce droit.

251. — A côté de l'équilibre politique continental, les auteurs traitent et discutent d'un équilibre maritime, système de balances de forces, appliqué aux Puissances maritimes, afin d'empêcher la prépondérance éxclusive de l'une d'elles sur les mers. Carnazza-Amari, Cauchy, Hautefeuille, etc., nient la possibilité de son existence. Pradier-Fodéré l'affirme et invoque à titre d'exemple les alliances de neutralité armées de 1780 et de 1800 dirigées contre l'Angleterre, qui obligèrent cette puissance à renoncer à d'exorbitantes prétentions (1).

252. — Quant aux moyens de maintenir l'équilibre établi, les publicistes en recommandent plusieurs. Vattel, G. F. de Martens, Klüber, Heffter, Bluntschli, proposent l'établissement de confédérations, d'alliances, et citent les alliances faites contre Charles-Quint, Louis XIV, Napoléon Ier ; Carnazza-Amari et Pasquale Fiore pensent que l'application du principe des nationalités peut seule assurer l'équilibre entre nations (2).

---

mation au centre du continent d'un empire militaire, qui aspire à jouer le rôle de puissance dominante et prétend ne rien laisser faire en Europe sans sa permission.... Dans les circonstances présentes, il est probable que l'Europe est destinée à revenir aux guerres d'équilibre du XVIIe et du XVIIIe siècles, à la politique des époques où certains Etats aspiraient à la suprématie et où les autres se liguaient contre eux pour sauvegarder l'indépendance des nations..... Aujourd'hui (1874), c'est l'Empire allemand qui prétend à ce rôle dominateur, et si la situation qu'il a acquise est trop nouvelle pour avoir rencontré de l'opposition, il ne saurait être douteux que les mêmes résistances qui se sont produites dans les derniers siècles, ne tarderont pas à se manifester contre la nouvelle puissance dominante. (Ott sur Klüber, *op. cit.*, § 32, note *c*).

(1) Carnazza-Amari, *op. cit.*, sect. II, ch. II, § 7. — Cauchy. *Le droit maritime intern*, liv. II, ch. I, sect. II. — Hautefeuille, *Des droits et devoirs des neutres*, t. I, p. 15. — Pradier Fodéré, *op. cit.*, § 280.

(2) Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. III, § 48 et 49. — De Martens, *op. cit.*, Liv. IV, ch. I, § 124. — Kluber, *op. cit.*, § 42. — Heffter, §§ 5 et 6. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 48. — Pasquale Fiore, *Nouveau droit*, liv. II, ch. IV. — Carnazza-Amari, *op. cit.*, sect. II, ch. IV, § 6.

SECTION II. — **Droit à la liberté.**

253. — La liberté est le second des droits absolus des Etats. C'est un droit primitif et nécessaire : primitif, car il appartient aux Etats par le fait même de leur existence, — nécessaire, parce que sans liberté, il n'y a plus pour l'Etat de personnalité. La liberté peut seule rendre l'être collectif susceptible de droits et de devoirs. Sans liberté, pas de responsabilité ; et sans responsabilité, comment être membre de la communauté internationale ?

Les auteurs de Droit international, les publicistes désignent diversement ce droit absolu des Etats. Comme le remarque M. Pradier Fodéré, les expressions employées s'appliquent aux aspects divers d'un même attribut (1). — Pour la commodité du lecteur, conservons la terminologie généralement adoptée et examinons successivement les divers corollaires du droit à la liberté.

Le droit à la liberté a pour conséquences immédiates : 1° le droit d'autonomie ou de souveraineté intérieure ; 2° le droit d'indépendance ou de souveraineté extérieure. — La souveraineté, avons-nous dit, se manifeste et s'exerce, soit à l'intérieur, soit à l'extérieur de l'Etat. La souveraineté *extérieure*, réglementée par les principes du Droit international public, présuppose et implique nécessairement l'existence de la souveraineté intérieure. Celle-ci est la condition *sine qua non* de celle-là. Pas de souveraineté extérieure ou *d'indépendance*, sans souveraineté intérieure ou autonomie (n° 164).

§ 1er. — Souveraineté intérieure ou autonomie.

254. — La souveraineté intérieure de l'Etat s'exerce dans les limites de son territoire et dans ses rapports avec ses sujets. — Cette souveraineté trouve ses applications principales en matière d'organisation politique interne et en matière législative. — Elle engendre, comme conséquences nécessaires et normales, les droits de législation, de juridiction, de domaine ou souveraineté territoriale.

255. — A. — Organisation politique. — Tout Etat, en vertu de la souveraineté intérieure dont il jouit, a le pouvoir de choisir à son gré son organisation politique, de fixer la forme de son gouvernement et le caractère de sa constitution, d'être une monarchie absolue ou constitutionnelle, une république unitaire, comme la France, ou fédérale comme les Etats-Unis, une république aristocratique

(1) Pradier Fodéré, *op. cit.*, t. I, nos 291, 293 et 294.

comme le fut celle de Venise, ou démocratique comme celle de Suisse ou de France, — de modifier cette constitution ou de la remplacer par une nouvelle, — de fixer les pouvoirs et les attributions des chefs d'Etat, — de leur conférer tels titres ou telles distinctions honorifiques, sauf la faculté pour les autres Etats de ne pas les reconnaître.

Les révolutions intérieures, tentées ou accomplies dans un Etat, ne peuvent donner lieu à une action de la part des autres Etats, tant que leurs droits ne sont pas atteints. — Les Etats ne sauraient être admis, ni à se plaindre, ni à plus forte raison à agir, à l'occasion des changements survenus dans la constitution politique d'un autre Etat, alors même que leur sécurité leur paraîtrait menacée, tant que ces changements n'entraîneraient pas une violation réelle et directe de leurs propres droits. — La crise terminée, ils pourront, à leur choix, reconnaître ou ne pas reconnaître le gouvernement nouveau, lorsqu'en fait il se trouvera définitivement en possession de la souveraineté.

En France, plusieurs changements de gouvernement se sont opérés en 1830, 1848, 1852, 1870, sans que les Puissances étrangères aient tenté de s'ingérer dans les affaires intérieures de notre pays et de s'opposer, par exemple, au renversement de la dynastie d'Orléans, quoique la révolution de 1848 ait eu une remarquable répercussion en Allemagne et en Italie. — En 1889, le Brésil a renoncé à sa constitution impériale pour s'ériger en république, sans qu'aucune Puissance ait songé à entraver cet exercice du droit d'autonomie.

Dans ces dernières années, bien des souverains ont pris un titre nouveau remplaçant ou complétant celui qu'ils portaient précédemment. Ont pris le titre de *roi* les princes de Roumanie (loi du 26 mars 1881) et de Serbie (loi du 6 mars 1882). Le Parlement a conféré à la reine d'Angleterre le titre d'*Impératrice des Indes*, en 1876, et le roi des Belges, Léopold II a pris, avec l'assentiment des Chambres, le titre de *Souverain de l'Etat indépendant du Congo* (loi du 2 mai 1885).

256. — Tous les auteurs admettent le droit d'autonomie. Tous déclarent qu'un Etat n'a pas le droit de s'ingérer dans les affaires intérieures d'un autre Etat : mais, aussitôt le principe énoncé, tous ou presque tous y apportent des dérogations, des exceptions multipliées. — Vattel admet l'ingérence pour *raisons particulières*. Quel arbitraire ! — G. F de Martens admet qu'un Etat peut s'opposer au changement de constitution d'un Etat voisin, s'il le juge à propos pour sa propre sûreté. — Wheaton et Heffter acceptent l'intervention basée sur la nécessité de prévenir des événements compromettants pour l'indépendance et pour la sécurité des autres Etats.—

Bluntschli reproduit la thèse de la déclaration de Pilnitz (7 août 1791) (1).

Pourquoi ces contradictions, ces dérogations au principe ? Parce que la politique déborde dans le domaine du droit. Les faits historiques infligent de cruels démentis à la thèse juridique. Au lieu de réprouver énergiquement ces violations du droit, les auteurs ont préféré chercher à les expliquer, à les justifier, ne voulant pas voir que leur casuistique mettait le principe en lambeaux.

257. — B. — GESTION ADMINISTRATIVE. — Au point de vue de la gestion des intérêts sociaux qui sont confiés à l'Etat, le droit de souveraineté intérieure reçoit de nombreuses et importantes applications. — En matière de cultes, le souverain territorial seul a le pouvoir de déterminer le régime auquel seront soumises les différentes confessions religieuses. Un Etat étranger ne sera donc jamais autorisé à exiger d'un autre Etat qu'il accorde sur son territoire des avantages, des faveurs particulières à une Eglise quelconque, à son Eglise nationale par exemple. Il n'aura pas le droit d'exiger d'un autre Etat l'admission de missionnaires chargés de répandre telles ou telles doctrines religieuses. — Mais il faut s'empresser de dire que cette règle de Droit international ne s'applique qu'entre Etats compris dans la 1re sphère de Lorimer, la sphère de l'humanité chrétienne.

258. — Ce principe ne reçoit aucune application dans les relations des nations occidentales avec les peuples orientaux. Les Etats chrétiens ont nettement porté atteinte, en matière religieuse, à l'autonomie intérieure des Etats d'Orient, à raison de l'intolérance et du fanatisme des populations de ces Etats. La plupart des traités conclus par les Puissances européennes avec la Porte ottomane contiennent des stipulations relatives à la liberté religieuse des sujets du Sultan (traité de Paris du 30 mars 1856, art. 9, et traité de Berlin du 13 juillet 1878, art. 62). Il en est de même dans les traités signés entre la France et la Chine (traité du 27 juin 1858, art. 13), entre la France et le Japon (traité de Yeddo du 9 octobre 1858).

Bien des auteurs applaudissent à cette ingérence : quelques-uns la souhaiteraient plus intense encore (2).

259. — Le droit de souveraineté intérieure de l'Etat ou d'autono-

(1) VATTEL, *op. cit.*, liv. I, ch. IV, § 37. — DE MARTENS, *op. cit.*, liv. III, ch. II, § 74. — Klüber, *op. cit.*, § 51. — WHEATON, *Eléments*, ch. I, §§ 12 et 14. — HEFFTER, *op. cit.*, § 31. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art 68.

(2) Voir ROLIN-JAEQUEMYNS. *Le droit international et la question d'Orient.* R. D. I. 1876, p. 293 et 511. — *La question d'Orient en* 1885-1886. R. D. I. 1886, p. 373, 504, 591. — *L'Arménie sous les traités de* 1878. R. D. I. 1889, p. 291.

mie reçoit encore application dans l'organisation et dans le fonctionnement des services publics, des rouages administratifs, dans l'établissement d'un système d'impôts, dans l'entretien des voies de communication, dans l'organisation d'une police ou garde civique, de services pénitentiaires, dans l'adoption de tel ou tel système d'instruction publique, etc., etc.

Les vices de l'organisation administrative d'un Etat auraient-ils, par voie de répercussion, des résultats fâcheux ou dommageables pour les autres Etats ou leurs régnicoles, ces Etats ne sauraient être considérés comme autorisés à substituer leur propre action et à s'attribuer la direction ou la surveillance de tels ou tels services publics. Telle est la règle. — Indiscutable et indiscutée en théorie. Mais que de fois méconnue en pratique !

260. — C'est surtout lorsqu'un Etat, à raison de la défectueuse organisation de son système financier, est mis dans l'impuissance de satisfaire les porteurs de titres de sa *Dette*, soit intérieure, soit extérieure, de solder les arrérages ou intérêts des emprunts qu'il a contractés et des obligations qu'il a ainsi assumées envers les nationaux des autres Etats, que ceux-ci sont sollicités et tentés d'intervenir et d'assurer, par leur ingérence directe ou par leur contrôle, un meilleur emploi des ressources de l'Etat débiteur.

Cette immixtion dans les affaires intérieures d'un autre Etat, les Puissances européennes n'ont pas hésité à la réaliser vis-à-vis de la Turquie, de la Tunisie, de l'Égypte et pourront être tentées de l'accomplir prochainement vis-à-vis du Portugal et de la République Argentine.

261. — C. — Droit de législation. — Chaque Etat a le pouvoir exclusif de législation civile et criminelle vis-à-vis de ses régnicoles, de ses sujets, et dans les limites de son territoire, même sur les étrangers (sauf l'application de la théorie des *Statuts*). — Tout Etat jouit du pouvoir incontesté de régler par ses lois, décrets ou ordonnances les conditions spéciales du séjour des étrangers, de déterminer les formes sous lesquelles les actes intervenus sur son territoire ou à l'étranger produiront leurs effets, de régler la valeur de ses monnaies et même celle des monnaies étrangères sur son territoire, de défendre ou de permettre leur exportation, de prendre des mesures protectrices contre les épidémies et d'établir des quarantaines, etc. etc.

262. — Un Etat peut-il contraindre un autre Etat à modifier sa législation, quand celle-ci, dans son contenu actuel, peut être pour cet Etat ou pour ses sujets une cause de dommages ? — Non, absolument non, alors même qu'il s'agirait d'outrages adressés aux représentants des Etats étrangers, ou d'une insuffisante répression

des crimes ou délits commis sur le territoire au préjudice d'étrangers. — Le droit de l'Etat étranger, outragé en la personne de son représentant, — lésé dans celle de ses sujets, se réduit à formuler des réclamations et à exiger une réparation. Si cette réparation lui est refusée, il peut avoir recours à des moyens de coercition : mais il ne peut avoir le droit de contraindre l'autre Etat à modifier sa législation. — A chaque Etat appartient, à ses risques et périls, le pouvoir exclusif d'apprécier le mérite de ses propres lois et leur efficacité.

Notre siècle nous offre des exemples de mesures de coercition employées par les Etats, pour obtenir réparation de faits dommageables pour leurs nationaux, alors qu'une législation imparfaite n'en procure pas une suffisante répression. Les violences exercées et les attentats commis contre les étrangers en Chine, non réprimés par le gouvernement de Pékin, ont, tout au moins, servi de prétexte aux expéditions militaires de la France et de l'Angleterre, qui amenèrent la conclusion des traités de Tien-Tsin des 27 juin 1858 et 25 octobre 1860.

263. — D. — Droit de juridiction. — Ce droit vient apporter à la souveraineté intérieure de l'Etat l'indispensable complément sans lequel cette souveraineté ne pourrait être efficacement exercée. — Le droit de juridiction consiste dans le pouvoir qu'a l'Etat de soumettre à l'action de ses tribunaux certaines personnes ou certaines choses et de leur faire appliquer ses lois. — Et du droit de juridiction, il faut rapprocher le *jus imperii*, la faculté de commander et d'employer la force coercitive pour contraindre à l'obéissance, pour assurer la mise à exécution de la loi.

En principe, le droit de juridiction s'exerce : 1° Sur toutes les personnes qui se trouvent sur le territoire de l'Etat ; 2° Sur toutes les choses, mobilières ou immobilières, qui se trouvent comprises sur ou dans ce territoire. — Mais *jurisdictio* comme *imperium* expirent à la frontière, aux limites du territoire. — Un Etat ne peut pas, à moins d'un traité contenant formelle concession, poursuivre en pays étranger, les prévenus d'un crime, les y faire saisir, arrêter : il ne peut y exercer aucun acte de juridiction ou d'instruction criminelle.

264. — Les personnes, qui peuvent être soumises au droit de juridiction de l'Etat sont les nationaux et les étrangers.

Que le *national*, résidant sur le territoire de l'Etat dont il est le sujet, soit également soumis à l'*imperium* et à la *jurisdictio*, cela est d'évidence. Mais *quid*, s'il réside à l'étranger ? Les lois ne perdent-elles pas à la frontière leur force impérative ? (*Renvoi au livre III*).

Jouissant de la protection des lois de l'Etat, sur le territoire duquel

ils habitent ou ils transitent, les étrangers sont, par une naturelle réciprocité, soumis aux lois qui ont pour objet le fonctionnement normal de la société qui leur donne l'hospitalité. — Comme conséquence, le droit international et les lois particulières de presque tous les Etats admettent le double principe suivant : 1° L'Etat a juridiction sur tous les étrangers trouvés sur son territoire. — 2° Il n'a aucun droit de juridiction sur les étrangers résidant hors de ce territoire. — L'un et l'autre principe souffrent des exceptions. — Nous retrouverons ces questions (*Renvoi au Livre III*).

265. — Les biens immobiliers dont l'ensemble compose le *territoire*, les choses mobilières qui y sont situées sont nécessairement soumis au droit de juridiction absolu de l'Etat. — Principe évident. — Un des éléments essentiels à l'existence même de l'Etat ne peut être subordonné à la volonté et soumis à l'action d'une souveraineté étrangère.

Mais ce principe ne comporte-t-il pas des dérogations ? — Bien des auteurs anciens et bien des publicistes modernes pensent que, dans certains cas spéciaux, des portions du territoire, ou des choses réellement situées sur ce territoire, doivent être considérées comme hors du territoire, par l'effet d'une fiction juridique appelée l'*exterritorialité*.

Faut-il appliquer cette fiction aux hôtels des agents diplomatiques? (n° 693) aux navires de guerre pénétrant dans les eaux territoriales ou littorales d'un Etat étranger (n° 617) ? aux navires de commerce se trouvant dans les mêmes eaux (n° 624) ?

266. — Faut-il appliquer cette fiction au territoire occupé par une armée étrangère ? — L'occupation d'une partie du territoire d'un Etat par une armée étrangère peut s'effectuer dans deux conditions différentes et opposées : elle est subie par le souverain du territoire occupé contre son gré, ou bien elle est par lui autorisée.

L'occupation est-elle subie, en temps de guerre, par l'un des belligérants que la fortune n'a pas favorisé, il ne saurait être question, ni de *fiction*, ni d'*exterritorialité*. Il y a simplement perte de la possession, perte temporaire, qui pourra peut-être se transformer en perte définitive.

Un Etat a-t-il, en temps de paix, été autorisé à faire passer ses troupes sur le territoire d'un autre Etat, ou occupe-t-il, du consentement du souverain local, le territoire qui lui est soumis, plusieurs auteurs décident, et la coutume admet que les troupes étrangères échappent partiellement à la juridiction du souverain local. — Aucune controverse ne peut s'élever quant aux délits de service, aux fautes contre la discipline, aux délits militaires. L'Etat occupé ou dont le territoire est traversé, n'a aucun intérêt à leur répression. — Quant

aux crimes ou délits de droit commun, accomplis au sein de l'armée ennemie, il faut encore en laisser la répression aux chefs militaires. Mais pour les délits commis par des soldats étrangers contre des habitants, ou entr'eux, mais ayant troublé la tranquillité publique les magistrats locaux sont compétents pour en juger et punir les auteurs (1). — Il va de soi que sur le territoire occupé par ces troupes, le souverain local conserve l'exercice du droit de juridiction sur toutes les personnes ne faisant pas partie des troupes étrangères.

Ces règles furent appliquées quand l'armée française pénétra en Piémont en 1859, dans le but de faire de concert avec l'armée de Victor Emmanuel la guerre aux Autrichiens. Telle fut aussi la situation à Rome pendant l'occupation française, de 1849 à 1866 et de 1867 à 1870.

267. — E. —Droit de domaine. — L'autonomie de l'Etat implique nécessairement au profit de celui-ci un droit exclusif sur une portion du globe terrestre. Cette portion forme son territoire, et la possession exclusive et complète d'un territoire est un des éléments essentiels et constitutifs de la notion même d'*Etat*, une condition de son indépendance. — Le droit de propriété sur une certaine partie du globe est donc pour tous les Etats un droit absolu, un droit primordial. Chaque Etat est, dans ses relations avec les autres Etats, propriétaire d'un territoire.

Ce droit de propriété est une sorte de *domaine éminent*, non au sens qu'attachaient à cette expression les feudistes, mais en ce sens que, vis-à-vis des Etats étrangers, l'Etat exerce sur tout le territoire des droits de législation, de juridiction et de police dans le but de pourvoir à la prospérité de la nation. — A l'intérieur de l'Etat, les biens se répartissent en plusieurs domaines : le domaine privé des individus physiques ou de certaines personnes morales, le domaine privé et le domaine public des communes, des départements ou provinces, de l'Etat lui-même. Les lois particulières de chaque nation fixent les conditions d'existence, d'acquisition et d'aliénation de ces divers domaines. — Au-dessus de tous, se superpose, au point de vue du droit international, le domaine éminent de l'Etat, qui englobe dans sa sphère d'action tous les biens composant ces domaines distincts.

Le territoire d'une nation est sa propriété exclusive. Seule, cette nation a le droit d'en user ; elle a le droit de repousser toute tentative, faite par une autre nation pour partager cet usage. — Nul autre Etat ne peut, à l'intérieur de ce territoire, accomplir des ac-

(1) Bonfils. *De la compétence des trib. franç. à l'égard des étrangers*, nos 335, 336 et 337.

tes de souveraineté, de juridiction, de police ou d'administration.

Que comprend et qu'embrasse ce domaine international ? comment s'acquiert-il et s'aliène-t-il ? Nous examinerons ces points dans la 2e *partie*.

§ 2. — Souveraineté extérieure ou indépendance.

268. — Le terme *indépendance* désigne cette sphère d'action propre et exclusive, dans laquelle un Etat exprime et affirme sa liberté au regard des autres membres de la communauté internationale. — L'indépendance, c'est la liberté dans les relations entre Etats ; c'est l'exclusion de l'ingérence d'autrui.

Un Etat est indépendant, lorsqu'il ne reconnaît aucune autorité supérieure pouvant lui imposer une direction quelconque dans les questions de relations extérieures où sont en jeu ses intérêts.

Le droit des Etats à l'indépendance ne saurait être nié en tant que principe. Aussi est-il affirmé par tous les auteurs. — Mais il est aussitôt, dans leurs ouvrages, amoindri par des dérogations, par des exceptions multipliées. Toujours, comme précédemment, parce que la politique empiète sur le terrain du Droit, et qu'on a voulu justifier, au point de vue juridique, des actes qui n'étaient inspirés que par des combinaisons ou par des ambitions politiques.

269. — Le droit à l'*indépendance* est en lui-même *inaliénable*. Sa disparition complète entraînerait l'extinction de l'Etat, la suppression de sa personnalité. La disparition partielle ou l'amoindrissement ferait de l'Etat, précédemment souverain, un vassal ou un protégé. — Mais si le droit à l'indépendance est inaliénable, son *exercice* peut se produire sous des formes variées, qui, pour un œil inattentif, ont l'apparence de restrictions.

Toute communauté implique des concessions faites par chacun des membres dans l'intérêt commun. Plus la communauté se resserre et se fortifie, plus les concessions réciproques croissent, et en nombre, et en intensité. — L'indépendance des Etats paraît ainsi restreinte sur des points spéciaux, dont le nombre va sans cesse s'accroissant par des traités, qui créent entre les Etats des obligations. — Mais ne nous y trompons pas. L'indépendance de l'Etat, restreinte ainsi en certaines applications, n'est pas atteinte *in se* : tout au contraire, elle s'affirme par la conclusion même des traités. La manifestation de volonté, contenue dans un traité, est l'application la plus formelle du droit à l'indépendance.

270. — A ce droit des Etats se rattache la question de savoir, si un Etat peut être soumis dans une mesure quelconque à la juridiction des tribunaux d'un autre Etat. Les tribunaux d'un Etat sont-ils

compétents pour statuer sur des litiges, dans lesquels figure comme partie plaidante un Etat étranger ?

L'incompétence des tribunaux d'un Etat à l'égard d'un autre Etat est unanimement reconnue pour le cas, où l'Etat étranger serait appelé en justice à raison d'actes accomplis par lui, dans l'exercice même de son droit de souveraineté, pour assurer l'administration générale du pays et le fonctionnement des services publics. Vouloir apprécier et juger les conséquences de ces actes, serait s'ingérer dans la politique intérieure de l'Etat étranger et nier ses droits d'autonomie et d'indépendance. A raison des actes de gouvernement et d'administration publique, un Etat doit être et est entièrement soustrait à la juridiction d'un autre Etat.

La jurisprudence française s'est toujours prononcée en ce sens et elle est suivie par tous les auteurs.

Mais une divergence d'opinions se produit, lorsqu'il s'agit d'actes passés par l'Etat, non plus pour remplir l'une de ses fonctions souveraines et sa mission gouvernementale, mais accomplis par lui comme un simple particulier et à titre privé. L'Etat s'est, par exemple, livré à des opérations commerciales : il s'est, comme cela existe en plusieurs pays, fait entrepreneur de transports par chemins de fer. Ne peut-il être assigné en pays étranger par un expéditeur ou par un destinataire ? Quelques auteurs adoptent l'affirmative, Pradier-Fodéré notamment (t. III, n° 1589), « quand l'Etat, dit-il, agit dans un procès comme propriétaire, créancier ou débiteur, au même titre que les citoyens, la souveraineté n'étant plus en cause dans ces cas-là, l'Etat n'y figurant plus comme pouvoir, mais seulement comme exerçant les droits d'un particulier, les tribunaux étrangers doivent se déclarer compétents, parce qu'ils n'ont plus à leur barre une souveraineté indépendante, mais une personne civile qui plaide sur des droits et des intérêts privés ».

D'autres auteurs repoussent la compétence des tribunaux étrangers.

Notre savant collègue, M. Chrétien, appuie ce refus des motifs suivants : « Il est toujours fort difficile de distinguer les cas où l'Etat aura agi en exécution de son droit de haute administration de ceux où il n'agira qu'à titre de personne privée.... L'Etat n'agit jamais en définitive que pour sauvegarder les intérêts généraux de la société... Il comprend bien ou mal sa mission ; cela importe peu. Si l'on va au fond des choses, il ne peut jamais se présenter *exclusivement comme personne privée.* Il est faux de dire qu'il doive être assimilé par exemple à un commerçant ordinaire ». — « En pratique, la soumission de l'Etat étranger à une juridiction locale serait une

satisfaction purement platonique, car il demeurera toujours impossible de mettre à exécution forcée la décision rendue (1) ».

Mais si ces raisons sont convaincantes, si l'Etat n'agit jamais comme *personne privée*, s'il agit toujours comme personne publique ne visant qu'à remplir une haute mission gouvernementale, comment admettre que l'Etat puisse *renoncer* à cette situation et se soumettre volontairement à la juridiction étrangère, soit expressément, soit tacitement.

Et cependant la doctrine et la jurisprudence françaises admettent que l'Etat peut renoncer à se prévaloir de l'incompétence des juges étrangers, soit expressément, soit tacitement. — *Expressément*, quand l'Etat lui-mème se portera demandeur, assignera un particulier devant la justice étrangère ; — quand une convention internationale antérieure aura admis la compétence réciproque des tribunaux des deux Etats, dans certaines contestations déterminées où l'un d'eux peut se trouver engagé sur le territoire de l'autre ; — quand, dans un contrat conclu avec un étranger, l'Etat aura formellement accepté la compétence des tribunaux du pays de cet étranger.

Tacitement, quand actionné devant le tribunal étranger, l'Etat n'aura pas élevé le déclinatoire d'incompétence ; — quand l'Etat possèdera des biens immobiliers sur le territoire d'un autre Etat. L'Etat est réputé accepter d'avance la juridiction locale pour toutes les actions réelles relatives aux immeubles dont il devient propriétaire ; car, c'est un principe fondamental, en Droit international public comme en Droit privé, qu'une portion quelconque du territoire ne peut, sous aucun prétexte, échapper à la juridiction du souverain territorial (Cod. civ., art. 3).— Or les puissances étrangères sont, en fait, assez souvent propriétaires des hôtels de leurs ambassades.

Mais, en supposant que l'Etat soit condamné par les juges étrangers, comment la sentence sera-t-elle exécutée ? La majorité des auteurs admet que l'Etat ne pourra être astreint de payer que dans les formes et les conditions prescrites pour sa comptabilité. « Je conviens, dit M. Pradier-Fodéré, qu'une pareille condamnation, que ne protège aucune possibilité d'exécution forcée, est une médiocre garantie pour le national, qui a obtenu un jugement contre un Etat étranger, mais dans les conditions actuelles des sociétés politiques, il n'y a pas pour les particuliers d'autre moyen d'obliger les Etats à tenir leurs engagements, que de recourir à l'intervention de leur propre gouvernement, moyen auquel il faut avoir recours le moins

(1) CHRÉTIEN, *Principes de droit int. public*, p. 247.

possible, qui ne produit pas toujours les résultats désirés et qui, en théorie, est absolument rejeté » (*op. cit.*, t. III, n° 1591) (1).

271. — Le droit d'indépendance des Etats en entraîne d'autres qui, conséquences, développements et applications à des objets déterminés de ce droit fondamental, participent à son caractère. — Ces droits, modes variés de l'exercice du droit d'indépendance, sont: 1° le droit d'*action coercitive* ou *droit de guerre* (5e partie) ; 2° le droit de *représentation* ou de *légation* (3e partie. Livre premier) ; 3° le droit de *négociation* ou de *traité* (3e partie. Liv. 3 et 4) ; 4° le droit d'*égalité* ; 5° le droit de *respect mutuel* ; 6° le droit de *libre commerce*.

A. — Droit d'égalité.

272. — En tant que souverains et indépendants les uns des autres, les Etats sont entr'eux sur le pied d'une *égalité juridique*. Chacun d'eux peut exercer dans leur plénitude les droits et les facultés qui résultent de son existence et de sa participation à la communauté internationale. Les attributs de la souveraineté sont identiques pour tous. — Tout acte contraire à la dignité nationale affecte dans la même mesure les Etats, grands ou petits, et donne recours à de semblables réparations.

Cette *égalité juridique* est un véritable droit pour les Etats. — Constatons néanmoins que plusieurs auteurs ne veulent y voir qu'une manière d'être. — Pour d'autres, l'égalité n'existe qu'autant qu'elle est respectée et n'a d'autre fondement et d'autre garantie que les mœurs des nations (Funck-Brentano et Sorel, p. 47). — Mais la grande majorité des auteurs, Bluntschli, Calvo, Dudley-Field, Carnazza-Amari, Heffter, Klüber, G. F. de Martens, Pradier-Fodéré, Vattel, etc., enseignent que les Etats sont des êtres juridiquement égaux (2). Peu importe la forme de leur gouvernement, le degré de leur puis-

(1) Bar. *Compétence des trib. allemands pour connaître des actions contre les gouvernements et les souverains étrangers*. J. I. P. 1885, p. 645. — Bonfils, *De la compétence des trib. français à l'égard des étrangers*, n° 57. — Cuvelier. *De l'incompétence des tribunaux à l'égard des gouvernements étrangers*, R. D. I. 1888, p. 109. — Gabba. *De la compétence des tribunaux nationaux à l'égard des souverains et Etats étrangers*. J. I. P. 1888 ; p. 180 ; 1889, p. 538 ; 1890, p. 25. — Hartmann. *De la compétence des tribunaux dans les procès contre les Etats et les souverains étrangers*, R. D. I, 1890, p. 425. — Laurent. *Droit civil international*, t. III, nos 38 et suiv. — Voir projet de Règlement de l'Institut de D. international adopté à la session d'Hambourg en 1891. R. D. I. 1891, p. 527.

(2) Kluber, *op. cit.*, 2e partie, ch. III, traite très amplement toutes les questions qui se rattachent à l'égalité des Etats, §§ 89 à 122.

sance, leurs richesses, leurs forces militaires, la fertilité ou l'aridité de leur sol, etc. — Ces Etats sont toujours des personnalités collectives dont l'existence mérite le même respect. Ils ont virtuellement les mêmes droits. Ils doivent pouvoir les exercer avec la même inviolabilité. — Pour les uns comme pour les autres, pas plus de droits, pas moins de devoirs.

L'égalité, pour les Etats, est le droit d'exiger qu'aucun autre Etat ne s'arroge dans les rapports mutuels des droits plus étendus que ceux dont ils jouissent eux-mêmes et ne s'affranchissent d'aucune des obligations imposées à tous par l'état de communauté internationale.

273. — Mais ce droit à l'égalité n'existe que pour les Etats compris dans la première sphère du Droit international, dans la sphère de l'*humanité chrétienne*, admis à participer à la plénitude du droit rationnel comme du droit positif.

L'égalité ne peut exister qu'entre personnes reconnaissant les memes règles comme applicables à leur conduite, rattachées les unes aux autres par une identique conception des principes qui doivent régir leurs mutuelles relations. Or cette *identique conception* n'existe pas chez les Etats civilisés d'Amérique et d'Europe et chez les Etats asiatiques ou musulmans. La Chine, par exemple, qui repousse la liberté religieuse comme la liberté commerciale, qui considère tous les autres Etats comme ses inférieurs, qui reçoit avec les plus grandes difficultés leurs envoyés diplomatiques, ne peut prétendre à une égalité absolue de traitement avec l'un des Etats chrétiens.

274. — Si, au point de vue théoriqne et quant à lajouissance des droits, les Etats les plus faibles sont les égaux des Etats les plus puissants, néanmoins l'inégalité *de fait et matérielle*, qui existe entre les diverses nations, entraîne des différences de *rang* et engendre normalement la *préséance* des Etats plus puissants sur les Etats plus faibles. — La diplomatie comme l'opinion publique, les publicistes comme les hommes d'Etat ont dû toujours admettre la distinction des grandes et des petites puissances. — Le nombre des grandes puissances n'est pas limité. Il peut s'en créer de nouvelles. Un Etat acquiert rang de grande puissance, lorsqu'il est devenu assez actif et assez fort pour qu'on ne puisse, sans danger, se passer de son concours dans les affaires européennes. — A l'inverse, un Etat peut perdre cette situation, quand la diminution de son activité ou de ses forces s'oppose à ce qu'il exerce une influence réelle et profonde sur les affaires communes. — L'Espagne aux XVI^{e} et XVII^{e} siècles, la Suède au XVII^{e} furent de grandes puissances. — La position de la Prusse comme grande puissance était ébranlée, après la guerre de Crimée. Son admission au congrès de Paris lui permit de relever

sa situation. — Depuis 1870, l'Italie compte parmi les grandes puissances.

275. — La préséance reconnue aux grandes puissances se révèle par une prééminence honorifique, par des modifications apportées aux attributs et aux insignes, par la diversité des titres, des honneurs et des hommages rendus. — Comment régler cette préséance ? — Les auteurs, qui s'en sont occupés, ont pris pour *critérium*, les uns l'ancienneté de la conversion à la religion chrétienne, les autres l'ancienneté de la famille régnante, d'autres le degré plus avancé de culture intellectuelle, la forme de gouvernement, le chiffre de la population, etc., etc.

Les Etats européens ne se sont jamais accordés sur un règlement général fixant les rangs respectifs. — L'histoire nous fournit de nombreux exemples des conflits qu'a soulevés, dans les siècles antérieurs, la question de préséance. Au concile de Trente (1545) une vive controverse s'éleva entre les ducs de Ferrare et de Florence, entre les ambassadeurs de Venise et de Bavière, de Portugal et de Hongrie, de France et de Ferdinand d'Autriche. La France l'emporta.

Les papes essayèrent de profiter de ces conflits pour affirmer leur suprématie en fixant les rangs des divers Etats. En 1504, Jules II fit un règlement entre vingt-huit princes. Le roi de France était classé le troisième. Ce règlement ne fut pas observé (1).

De graves conflits de préséance s'élevèrent au XVII^e^ siècle. A Londres, en 1661, entre le comte d'Estrade, ambassadeur de France, et le baron de Vatteville, ambassadeur d'Espagne. Louis XIV soutint sa prétention avec grande énergie. — A Lisbonne, en 1760, entre l'ambassadeur anglais lord Kimoul et l'ambassadeur de France, le comte de Merle, ferme et adroit (2).

La question de préséance entre Etats souverains a parfois été l'objet de conventions particulières. Ainsi le Portugal et la Sardaigne ont accordé préséance à la France, à l'Angleterre, et à l'Espagne ; le Danemark à la France seulement. La Porte Ottomane a eu plusieurs fois assuré aux ambassadeurs de France, le pas et la préséance sur les ambassadeurs des autres Etats (traités de 1604, art. 20 et 27 ; de 1673, art. 19 ; de 1740, art. 17 et 44).

Le progrès des idées a diminué les prétentions des Etats et de leurs souverains et les questions de préséance ont de nos jours perdu de leur importance. Elles peuvent à peine surgir dans un congrès.

(1) Ce règlement est reproduit dans HEFFTER, *op. cit.*, § 28. — De MARTENS, *Guide diplomatique*, § 62. — PRADIER-FODÉRÉ, *Droit diplomat.*, p. 87.

(2) Le récit de ces faits est relaté dans le *Cours de Droit diplomatique* de M. PRADIER-FODÉRÉ, p. 90 et s.

Gustave-Adolphe avait déjà dit : *Toutes les têtes couronnées sont égales.*

Ces questions, qui paraissent quelque peu futiles à nos esprits modernes, se justifiaient autrefois par l'état politique et social de l'Europe. Elles étaient autre chose que la manifestation d'une vanité puérile. Les circonstances dans lesquelles elles se sont produites leur ont souvent donné un caractère de réelle gravité.

Au XIXe siècle, le congrès de Vienne (1815) a essayé de régler les rangs entre les Etats. Sa tentative n'aboutit pas. Il a seulement fait un règlement sur le rang des agents diplomatiques (19 mars 1815. V. 3e partie). — Quant à l'acte final du congrès de Vienne, les représentants des puissances assemblées l'ont signé dans l'ordre alphabétique, d'après la lettre initiale du nom de chaque puissance.

276. — Le désir de conserver la bonne harmonie a, dans l'usage, donné naissance à des concessions de préséance, à l'emploi de formules honorifiques, à des actes de déférence, à des honneurs dont l'ensemble constitue le *cérémonial*. — Le cérémonial ne mérite, ni le dédain inspiré à qui l'examine superficiellement, ni l'importance exagérée que lui attribuent quelques diplomates ou quelques cours.

Tout usage a été, à l'origine, l'expression d'un besoin, et pour le comprendre, il faut se pénétrer des idées régnantes et des intérêts existants à l'époque de son adoption. — L'inobservation des règles et usages du cérémonial peut, suivant les circonstances, être regardée comme un outrage public, ou comme un oubli de nature à altérer les relations amicales antérieures.

277. — On distingue : 1° le cérémonial politique; 2° le cérémonial des cours ; 3° le cérémonial diplomatique ; 4° le cérémonial de chancellerie ou de protocole ; 5° le cérémonial maritime.

Le cérémonial politique comprend les usages, désignés sous le nom *d'honneurs royaux*, et relatifs aux titres, aux dignités des Etats. L'expression *honneurs royaux* est impropre : elle ne doit éveiller dans l'esprit aucune idée monarchique ; car ces honneurs sont des prérogatives dont jouissent aussi les républiques.

On appelle *royaux* des honneurs conventionnels, traditionnellement considérés comme les plus distingués qui puissent être rendus à un Etat.

Les prérogatives attachées à ces honneurs royaux consistent: 1° à donner un rang au-dessus de tous les Etats qui n'en jouissent pas ; 2° à donner le titre de roi ou d'empereur au chef de l'Etat, s'il est monarchique ; à placer la couronne impériale ou royale sur l'écusson national ; à timbrer de la même couronne les armoiries du prince ; 3° à donner le droit exclusif de nommer des ministres de 1re clas-

se, des ambassadeurs ; 4° à employer la dénomination de *frère* dans la correspondance entre souverains.

Jouissent des honneurs royaux les empereurs, les rois, les grands-ducs, les Républiques (autrefois de Venise et de Gênes) Française, Helvétique, Argentine, etc., les Etats-Unis d'Amérique, etc.

Quoique le gouvernement change de forme (Empire remplacé par République en France, au Brésil) l'Etat conserve son rang et ses honneurs.

278. — Les grandes puissances européennes sont aujourd'hui (1894) : l'Empire d'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche, la France, l'Italie et la Russie. Ces puissances manifestent fréquemment la tendance à s'arroger, comme la Pentarchie (de 1815 à 1830), à l'égard des autres puissances, un droit supérieur, une autorité quasi-législative, en se posant comme les directrices de la communauté internationale. — Constatons cependant qu'aux congrès de Berlin en 1878 et en 1885, à la Conférence de Bruxelles en 1889, les puissances de second ordre ont été admises sur le même pied que les grandes puissances. — Mais le traité de Berlin de juillet 1878 a placé les petits Etats de la péninsule des Balkans sous la tutelle des puissances signataires de cet acte général.

B. — Droit au respect.

279. — Juridiquement égaux entre eux, les Etats sont tenus de se respecter réciproquement comme membres de la communauté internationale. Le respect ne peut être refusé que si la légitimité d'un Etat est contestée, ou s'il y a entre deux Etats, rupture des relations pacifiques.

Les Etats ont le droit d'être respectés dans leur dignité morale, dans leur prospérité matérielle, dans leur personnalité politique.

280. — *a) Dignité morale.* — Un Etat doit s'abstenir de traiter un autre Etat d'une manière offensante, — ne pas refuser au chef ou aux représentants de l'Etat les égards dus à leur qualité, — ne pas prétendre à une supériorité blessante. — Les Etats doivent se rendre entre eux les honneurs conventionnels usités, — observer les règles du cérémonial public, ensemble de formes introduites dans les relations des chefs d'Etat ou de leurs représentants et établies par la coutume ou par des traités — manquer à ces égards ou à ces formes est une insulte.

281. — *b) Respect de la propriété matérielle.* — Un Etat ne doit pas mettre obstacle au développement de l'existence d'un autre Etat, l'empêcher d'accroître ses forces vitales, d'augmenter la richesse nationale — fermer à un Etat *enclavé* les débouchés nécessaires

à son commerce international, ou imposer des droits de douane ou de transit qui équivaudraient à une complète prohibition, ne pas violer son territoire. Le respect des frontières par les Etats limitrophes est une des manifestations les plus saillantes des égards que les Etats se doivent réciproquement en temps de paix (*Pradier-Fodéré*).

282. — *c) Respect de la personnalité politique.* — Les Etats doivent recevoir réciproquement leurs envoyés diplomatiques, reconnaître et assurer leur inviolabilité ; — respecter les institutions intérieures des autres Etats et les droits sanctionnés par les constitutions étrangères, tant que l'exercice de ces droits ne leur cause aucune lésion ; *ex.* : ne pas accréditer un envoyé diplomatique auprès du Président du Sénat au lieu du Président de la République ; — ne pas s'approprier le drapeau, emblême, écussons, devises, etc. d'un autre Etat ; — ne pas contrefaire ses monnaies ; — ne pas tolérer l'organisation sur son sol de la contrebande dirigée contre un autre Etat. Sur ce point, les jurisprudences française, anglaise, américaine, etc., adoptent la solution contraire. Des traités formels devront corriger cette pratique détestable.

283. — *d) Respect de la personnalité civile.* — La personnalité juridique des Etats, incontestable et incontestée au point de vue des relations entre nations, implique-t-elle pour eux, l'aptitude à accomplir, sur le territoire d'un autre Etat, des actes juridiques, à y exercer certains droits ? Ont-ils, sur le territoire d'un autre Etat, une *personnalité civile*, entraînant la faculté d'être propriétaire du sol ou de choses mobilières, d'acquérir à titre onéreux ou à titre gratuit, de recevoir par testament, de contracter, d'introduire des actions en justice, etc. ? — La question est vivement débattue et elle a été récemment réveillée au sujet d'un legs considérable fait au Pape Léon XIII, représentant le Saint-Siège apostolique, par la marquise de Plessis-Bellièvre dans son testament olographe du 9 octobre 1889. — Le Tribunal de Montdidier a jugé, le 4 février 1892, que le Pape Léon XIII était capable de recevoir, avec l'autorisation du gouvernement français, le legs fait à son profit. La Cour d'Amiens a réformé ce jugement et, le 21 février 1893, a refusé au Pape, en quelque qualité que ce soit, souverain ou chef de l'Eglise catholique universelle, toute capacité à l'effet de recevoir en France à titre gratuit. La Cour de cassation (1894) est saisie de la question.

N'est-il pas impossible de refuser une *personnalité civile* aux Etats étrangers ? Ils ne pourraient donc passer des contrats de fournitures, conclure des emprunts, acquérir des canons, des armes, des navires en pays étranger ? C'est inadmissible : en méconnaissant la personnalité civile des Etats étrangers, on aboutirait en fait à paralyser et à méconnaître leur personnalité politique. — La pratique

internationale, la coutume reconnaît la personnalité civile des Etats. Elle en fait une application remarquable en autorisant même l'acquisition du sol, en permettant, par exemple, à un Etat d'être, sur le territoire d'un autre Etat, propriétaire de l'hôtel où réside son ambassadeur, sa mission diplomatique.

Mais cette *personnalité civile* ne peut prédominer sur la personnalité politique et sur l'autonomie des autres Etats. L'indépendance respective et réciproque des Etats s'oppose à ce que la souveraineté intérieure de l'un d'eux soit, directement ou indirectement, subordonnée à la souveraineté d'un autre. D'où il suit nécessairement que la capacité civile de chaque Etat, intégrale dans son propre ressort, est limitée en ce qui concerne les acquisitions à réaliser dans le territoire d'autres Etats par la souveraineté de ceux-ci, par leur législation.

Le respect de l'autonomie, de la souveraineté intérieure de chaque Etat exige que les Etats étrangers ne puissent exercer, sur son sol, dans l'étendue de son territoire, leur capacité juridique de disposer, de recevoir, d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux, qu'avec l'autorisation et l'assentiment de son gouvernement. — La sécurité bien entendue de l'Etat commande à celui-ci de n'autoriser aucune acquisition de nature à être une cause possible de conflits ou de dangers (1).

284. — *e) Sanction du droit au respect.* — L'Etat, à l'égard duquel le respect dû n'a pas été observé, peut demander réparation ou satisfaction ; — *réparation*, par le paiement d'une indemnité au cas de dommage matériel ; — *satisfaction*, quand il y a eu atteinte à l'honneur ou à la dignité de l'Etat. La nature de la satisfaction varie selon les circonstances. Elle peut consister en explications par voie diplomatique, en excuses, dans le désaveu infligé à la conduite d'un fonctionnaire, dans des poursuites dirigées contre les auteurs de l'atteinte et dans la punition des coupables. Presque toutes les législations pénales prévoient l'hypothèse (Code pénal franç., art. 84, 85. — Loi du 29 juillet 1881, art. 36 et 37. — Lois belges du 20 décembre 1852, art. 1er, du 12 mars 1858, art. 6. — Code pénal belge, art. 123. — Code pénal de l'empire allemand, §§ 103 et 104).

L'importance et l'éclat de la satisfaction demandée se proportionnent à la gravité de l'injure. En cas de refus, l'Etat offensé peut recourir à la force des armes. — En 1827, le Dey d'Alger frappe au visage, avec son éventail, le consul français, Deval. L'amiral Duperré

(1) MOREAU. *De la capacité des États étrangers pour recevoir par testament en France.* J. I. P. 1892, t. XIX, p. 337.

bloque Alger, 12 juin 1827. Satisfaction est refusée par le Dey. La France organise une expédition sous la conduite du général Bourmont. Alger capitule, le 5 juillet 1830. Le Dey obtient la vie sauve, mais doit abandonner ses Etats à la France.

C. — Droit de libre commerce.

Calvo. *Le droit international théorique et pratique*, t. III, nos 1303-1306. — Fiore. *Nouveau droit international public*, t. I, nos 471 et s. — Fiore. *Droit intern. codifié*, nos 416 à 419. — Grotius. *Le droit de la guerre et de la paix*, liv. II, ch. 11, §§ 18, 19 et 20. — Heffter. *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 33. — Kluber. *Droit des gens moderne*, § 69, 71. — G. F. de Martens. *Précis du droit des gens*, liv. IV, ch. III, § 140. — Puffendorf. *Le droit de la nature*, liv. III, ch. III, § 11 et 12. — Pradier-Fodéré. *Traité de droit international*, t. IV, nos 1898 à 1907. — Vattel. *Droit des gens*, liv. I, ch. III, § 88 et liv. II. ch. II, § 21 à 33. — Lawrence Wheaton. *Comment.*, t. I, § 126 et s.

285. — La nature ayant dispersé sur la surface du globe les produits nécessaires, utiles ou simplement agréables, l'échange est pour les hommes le moyen de se procurer ces produits. Le commerce est une nécessité de la vie des nations comme de celle des individus.

S'ensuit-il que les Etats aient droit au commerce, comme ils ont droit à l'indépendance, à la souveraineté, à l'égalité. — Les auteurs des XVII et XVIIIe siècles ont longuement disserté sur ce point avec forces distinctions entre le droit d'acheter et celui de vendre. Mais tous reconnaissent que « l'obligation de commercer avec les autres est imparfaite en soi et ne leur donne qu'un droit imparfait ; elle cesse entièrement dans les cas où le commerce nous serait préjudiciable » (Vattel). — « Chaque Etat a le droit incontestable de se refuser au commerce avec telle ou telle autre nation et par conséquent, en s'y prêtant, d'y attacher telles conditions, telles restrictions qu'il juge conformes à ses intérêts » (G. F. de Martens — Heffter, § 33).

Commercer avec les autres Etats constitue donc une *simple faculté*, qui se rattache tout à la fois aux droits de conservation, de souveraineté et d'indépendance, et non un droit distinct, accompagné d'un devoir corrélatif. — En Droit international, la liberté du commerce réside dans la faculté pour les Etats d'établir entr'eux des relations commerciales, sans que les autres nations puissent en entraver l'exercice ; c'est aussi la faculté pour chaque Etat de soumettre ses relations commerciales aux restrictions et aux règlements qu'il juge nécessaires ou simplement utiles à sa prospérité.

286. — Chaque Etat est maître de laisser une entière liberté au

commerce de ses nationaux avec les étrangers — ou bien de fermer son territoire à certaines marchandises à raison de leur nature ou de leur provenance, — de les soumettre à certaines taxes, — de n'ouvrir que quelques-uns de ses ports à la navigation étrangère, — de favoriser une nation plus qu'une autre par telle ou telle clause d'un traité de commerce, etc., etc., — en un mot, d'étendre ou de resserrer les limites du trafic avec les nations étrangères. — Un Etat peut, en vue de certaines éventualités, comme une guerre imminente, interdire, soit définitivement, soit pour une période plus ou moins longue, l'exportation de certains produits, comme les chevaux, — ou, à raison d'une épizootie, arrêter l'importation de certains animaux. — Pour favoriser sur son territoire la création ou le développement de certaines industries, un Etat a entièrement le droit de frapper de droits prohibitifs à l'importation les produits similaires de l'industrie étrangère. — Presque toutes les puissances maritimes réservent la pratique du cabotage le long de leurs côtes, ou la pêche dans les eaux littorales, aux seuls nationaux (n° 518). — L'Etat, qui a ainsi recours à des restrictions diverses, n'offense personne et sa conduite est à l'abri de tout reproche, parce qu'il ne fait qu'user de ses droits de souveraineté et d'indépendance.

Donc, bien que les conditions de la vie moderne mettent irrésistiblement les Etats en communication les uns avec les autres, le refus d'un Etat d'entrer en relations commerciales avec les autres nations ne saurait être considéré comme contraire au Droit international. L'isolement, en lui-même, ne lèse aucun autre Etat (Geffcken sur Heffter, § 33). C'est un mauvais procédé, mais non une violation du droit.

287. — Pendant longtemps, la Chine et le Japon se sont refusés à commercer avec les Etats européens et américains. L'Angleterre et la France ont saisi l'occasion offerte par des actes de piraterie, de pillage des naufragés, etc., pour forcer à coups de canon la Chine à ouvrir certains de ses ports au commerce européen et pour l'obliger, de par la loi du plus fort, à échanger ses produits contre ceux des manufactures européennes. Le traité de Nankin (29 juin 1842), conclu entre l'Angleterre et le Céleste Empire, admit les Anglais à établir des comptoirs et à commercer dans les cinq ports de Canton, d'Amoy, de Fou-Tchéou, de Ning-Po et de Chang-Haï. Deux ans après, le traité de Whampoa (24 octobre 1844) admettait la France à commercer et à entretenir des consuls ou des agents consulaires dans les cinq ports. Les traités de Tien-tsin (26 juin 1858 et 9 juin 1885) ont renouvelé ces stipulations. — Par les conventions de Tche-Fou (13 septembre 1876) et de Pékin (31 mars 1890), l'Angleterre a été autorisée à faire remonter des bateaux à vapeur sur l'un des

fleuves de la Chine, le Yang-Tzé-Kiang et à commercer dans la province de Tzé-Tchouan (1).

Par le traité de Nangazaki (14 octobre 1854), le Japon ouvrit les ports de Nangazaki et de Hacodate aux bâtiments anglais. Par celui de Yeddo, du 9 octobre 1858, les Français furent admis dans les mêmes ports. — Dans les années qui suivirent, la plupart des Etats européens signèrent des traités analogues. Le Japon, jusqu'alors fermé aux étrangers, leur ouvrait sept ports. Dans chaque port, il leur concédait un terrain où ils devaient s'établir. Les étrangers demeuraient soustraits aux lois et à la juridiction locales. Depuis lors, les soies du Japon jouent un rôle important sur les marchés européens (2). — En 1889, le gouvernement japonais a déclaré ouverts au commerce d'exportation neuf autres principaux ports.

288. — Un Etat ne peut prétendre exclure le commerce rival d'un autre Etat du territoire d'un troisième Etat, avec lequel trafiquent ses propres sujets. — En vain, les Espagnols, les Portugais, les Hollandais ont-ils autrefois essayé de se réserver le monopole du commerce avec les Indes occidentales et orientales. Ils ont succombé dans leurs prétentions exagérées. — De nos jours, l'exclusion du commerce rival d'un autre Etat peut, en fait, se réaliser, mais seulement par la voie de traités de commerce et par l'effet de combinaisons de tarifs. Mais ce procédé implique nécessairement le consentement de l'Etat dont on veut fermer le territoire à autrui, et cet Etat ne consentira à pareille exclusion qu'en retour d'avantages certains, tangibles et importants.

289. — Les colonies ne sauraient être assimilées à des puissances tierces. Elles relèvent de la métropole, font partie du territoire de l'Etat. — Celui-ci peut réserver à la métropole le commerce exclusif de ses colonies (*système colonial*). Cette mesure peut, peut-être, constituer au point de vue de l'économie politique une véritable erreur : mais, au point de vue du droit, c'est un acte aussi régulier que celui par lequel un Etat interdit sur son territoire l'introduction de telle ou telle marchandise étrangère. C'est une fermeture partielle du territoire. Usage imprudent peut-être, mais simplement usage de la liberté. Procédé peu courtois envers les autres Etats, mais pas atteinte à leurs droits. — L'Etat peut encore astreindre dans ses colonies l'importation ou l'exportation, faites par des étrangers, à des droits d'entrée ou de sortie, auxquels ne seront pas assujettis les nationaux : c'est un moyen de développer le commerce d'une colonie naissante avec sa métropole et d'indemniser indirectement celle-ci de partie des dépenses, qu'elle a accomplies pour la fondation de la colonie.

(1) *La vie politique à l'étranger*, année 1890, pp. 335 et 467.
(2) LAWRENCE sur WHEATON. *Commentaire*, t. I, pp. 126 et suiv.

CHAPITRE V

Devoirs et responsabilité des États.

290. — Entre individus, les devoirs correspondent aux droits. Il en est de même entre Etats. — Les droits que les publicistes et la coutume internationale leur reconnaissent impliquent des devoirs réciproques et corrélatifs. — Les droits de conservation, d'indépendance, de liberté, d'égalité, de respect mutuel et leurs dérivés n'auraient qu'une valeur idéale et abstraite, si les Etats n'avaient pas, les uns envers les autres, le devoir strict de respecter ces droits. — Entre Etats, comme entre particuliers, nul ne peut prétendre à la jouissance d'un droit, qu'à la condition d'admettre et de supporter l'exercice du droit égal d'autrui.

Ainsi, par exemple, un Etat ne doit pas favoriser conspirations et révoltes au sein d'un autre Etat, — laisser organiser sur son territoire des expéditions hostilement dirigées contre les possessions d'autrui, même quand ses nationaux s'abstiendraient d'y prendre part, — permettre à des réfugiés étrangers de préparer sur son sol une attaque contre leur pays, — susciter l'émigration des régnicoles d'un autre Etat (mais il est licite d'accueillir les émigrants volontaires), — contrefaire la monnaie d'un autre Etat, — laisser sa marine faire emploi d'un pavillon étranger, — modifier les conditions naturelles du territoire d'un Etat voisin, en changeant, par exemple, le cours normal d'une rivière coulant à travers plusieurs pays, comme la Meuse, la Moselle, le Danube, etc., — manquer ou laisser ses sujets manquer aux égards dûs aux envoyés diplomatiques, — méconnaître l'inviolabilité de leur demeure ou celle des archives consulaires (incident du consulat français à Florence en décembre 1887) etc., etc.

291. — Un Etat peut-il refuser aux habitants d'un autre Etat l'usage innocent de ses routes terrestres, de ses cours d'eau, des établissements destinés aux communications des individus, comme les chemins de fer ? — Les anciens auteurs ont traité cette question sous la dénomination de *Jus usus innocui* et de *Jus passagii innocui*. Mais ils ne s'accordent pas sur le caractère de ce devoir ? Est-il parfait ou imparfait ? Devoir juridique ou simplement bon office ? N'est-ce pas

un devoir juridique à l'égard d'un Etat enclavé, comme la Serbie, la Suisse ? Refuser absolument tout passage aux habitants ou à leurs marchandises, à leurs biens mobiliers, ne serait-ce pas porter atteinte au droit de conservation de cet Etat ? (1).

SECTION I. — **Devoir d'assistance mutuelle.**

292. — Indépendamment de tout traité formel créant un droit et un devoir corrélatifs, accidentels et conventionnels, les Etats civilisés sont tenus de se fournir une assistance mutuelle, afin de protéger autant que possible les intérêts de leurs ressortissants respectifs. — Ce devoir d'assistance se manifeste plus spécialement dans les cas suivants :

A. — Chaque Etat est obligé à recevoir dans ses ports et rades les navires étrangers, vaisseaux marchands ou navires de guerre, qui y cherchent un refuge pour réparer les avaries résultant de fortunes de mer, ou pour s'approvisionner de vivres, de charbon, des objets utiles ou nécessaires à la navigation, et à plus forte raison les navires qui fuient devant la tempête régnant en haute mer. (Fiore, *D. int. codif.*, art. 347).

293. — B. — Les Etats maritimes doivent organiser ou réglementer un service de sauvetage, afin qu'en cas de naufrage, d'échouement ou de tout autre sinistre, se produisant dans les eaux territoriales d'un Etat, les autorités locales fournissent aux naufragés les secours nécessaires pour le sauvetage des bâtiments et de leurs cargaisons, ou pour recueillir les épaves rejetées par les flots. Ils doivent aussi veiller au rapatriement des naufragés étrangers (*ibidem,* art. 350 à 357).

294. — C. — En dehors de tout traité, les Etats doivent se faciliter réciproquement, dans la mesure du possible, l'administration de la justice en matière civile et pénale, régler leur législation intérieure de façon à ce que leurs tribunaux puissent, à la demande d'une juridiction étrangère, procéder aux enquêtes, expertises, interrogatoires et autres actes d'instruction nécessaires à l'administration de la justice (*ibidem*, art. 359.) — Constatons que ce devoir est aujourd'hui défini dans son étendue et dans ses formes par un grand nombre de traités conclus entre les Etats civilisés. *Ex* : traités de la France avec l'Italie 1er septembre 1860, avec la Suisse 15 juin 1869, et tous les traités d'extradition.

(1) GROTIUS, *op. cit.*, lib. II, cap. II, XI. — VATTEL, *op. cit.*, liv. II, ch. IX et X, §§ 123 à 134.

294 *bis*. — D. — Les Etats doivent se concerter pour arriver à la solution des questions relatives à la santé publique présentant un intérêt international, pour empêcher la propagation de maladies contagieuses et l'extension des épidémies par l'institution de conférences sanitaires, de conseils de santé, de règlements de police des ports de mer etc., etc.

Mais ce devoir d'assistance mutuelle, avec les diverses formes sous lesquelles il peut se manifester, ne constitue pas une obligation juridique. C'est un pur devoir moral. — Nul Etat ne peut en contraindre un autre à le remplir. — Il n'a contre lui que l'arme de la réciprocité (n° 39).

SECTION II.— **Devoir de non-intervention.**

ARNTZ. La question gréco-turque après le traité de Berlin. R. D. I., t. XIII, 1881, pp. 231, 246. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 68, 69, 431 à 441, 474 à 480. — CALVO, *op. cit.*, §§ 110 à 201, 864. — CARNAZZA-AMARI, *op. cit.*, sect. II, ch. VI. — Nouvel exposé du principe de non intervention. R. D. I., t. V, 1873, p. 352 et p. 531. — ENGELHARDT. *Le droit d'intervention et la Turquie*, R. D. I., t. XII, 1880, p. 363. — FIORE. *Nouveau droit intern. public*, 1re P. liv. I, ch. IV. — *Droit int. codifié*, art. 320 à 329. — FUNCK-BRENTANO ET SOREL. *Précis*, liv. I, ch. XI, pp. 212 à 223. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, §§ 44 à 46. — KLUBER, *op. cit.*, §§ 51 et 52. — LAWRENCE WHEATON. *Commentaires*, t. I, ch. II, pp. 120 et s.; ch. II, p. 316 et s.; t. II, ch. I, p. 191 à 495. — G. F. DE MARTENS. *Précis*, liv. III, ch. III. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. I, § 76. — RENÉ MILLET. *Les nations chrétiennes et la question d'Orient*, Revue des Deux Mondes, 1er novembre 1890. — MILOVANOWITCH. *Les traités de garantie*, p. 43 à 103, 165, 299 et s., 340 et s. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. I, nos 353 et s. — ROLIN JAEQUEMYNS. *Le droit intern. et la question d'Orient*. R. D. I., t. VIII, 1876, p. 293 et p. 511.— *Les Evénements d'Orient*. R. D. I., t. X, 1878, p. 5. — *Du droit d'intervention*. R. D. I., 1876, p. 673; 1877, t. IX, p. 103. — *La question d'Orient en* 1885. R. D. I., t. XVIII, 1886, p. 373, 504, 591; 1887, t. XIX, p. 37. — VATTEL, *op. cit.*, liv. II, ch. IV, §§ 49 à 62. — WARTON. *De l'assistance prêtée à une insurrection étrangère*, J. I. P., 1883.

295. — Le terme *intervention* indique l'ingérence d'un Etat dans les affaires, intérieures ou extérieures, d'un autre Etat : c'est l'action exercée pour faire prévaloir une volonté étrangère sur la volonté propre d'un Etat.

Le principe de l'indépendance souveraine des Etats s'oppose à ce qu'un Etat s'immisce : 1° soit dans les affaires *intérieures* d'un autre Etat, pour lui imposer une forme de gouvernement ou des institu-

tions politiques déterminées, l'empêcher d'accroître ses richesses ou d'étendre son commerce ou son industrie, s'opposer à ses acquisitions coloniales, etc., 2° soit dans ses affaires *extérieures*, pour lui imposer ou lui interdire telle ou telle alliance, régler ses conflits, ou lui dicter des conditions d'entente avec les autres Etats.

Intervenir dans les affaires d'autrui, sans y avoir été invité, ne constitue le droit d'aucun Etat. — Parler d'un *droit d'intervention* pour le revendiquer ou pour le repousser, c'est abuser du mot *droit*. — C'est le *devoir de non intervention* qui s'impose à tous les Etats. — Le prétendu droit d'intervention n'a été imaginé que pour pallier, sous des considérations subtiles, de véritables attentats commis par les Etats forts contre les Etats faibles. — Il n'y a pas, il ne peut pas y avoir de droit d'intervention ; car il n'y a pas de droit contre le droit. — Le droit, c'est l'indépendance respective des États ; l'intervention, c'est la violation de l'indépendance. (Pradier-Fodéré. *op. cit.*, n° 355.)

Les actes d'un Etat, qui n'ont pas pour base le respect des droits des autres Etats, constituent des *faits politiques*, mais non *l'exercice d'un droit* : telle est l'intervention.

Les faits d'intervention sont des actes de la vie politique des nations. Bonne ou mauvaise politique, selon que l'intervention a été nuisible ou utile.

296. — La forme de l'intervention n'en modifie pas le caractère; qu'il s'agisse d'intervention armée, d'occupation militaire, ou d'intervention diplomatique par représentations orales ou écrites, il y a toujours ingérence. Le degré d'intensité est seul différent. — Une intervention diplomatique n'est souvent que la préface d'une intervention armée. — Ni l'une, ni l'autre ne résultent d'un droit ; ce sont de purs faits.

297. — L'intervention peut se référer aux relations *extérieures* ou aux affaires *intérieures* d'un Etat. — Quand deux Etats sont en désaccord sur quelque point et qu'un troisième Etat se mêle de leur conflit, sans en être prié, il y a intervention. — Si, au contraire, il a été invité par les adversaires à s'occuper de leur différend, il n'y a plus intervention, mais *médiation*. — En outre, un Etat tiers peut offrir ses *bons offices* aux Etats entre lesquels un différend a surgi. Cette offre ne constitue pas une intervention répréhensible ; mais il arrive fréquemment que les bons offices étant repoussés, cette offre de médiation se transforme en une alliance avec l'un des Etats contendants.

L'intervention dans les affaires *intérieures* d'un Etat a surtout occupé les publicistes. Plusieurs même enseignent qu'il n'y a inter-

vention proprement dite, qu'au cas d'ingérence dans les affaires intérieures. (Pradier Fodéré, *op. cit.*, t. I, nº 359.)

L'intervention peut être *directe* ou *déguisée*. Entre l'État qui intervient et celui qui interdit aux autres d'intervenir, la différence n'est qu'apparente. C'est toujours se mêler des affaires d'autrui; c'est toujours ne pas respecter son indépendance.

§ 1. — Doctrine.

298. — Peu de matières ont engendré plus de controverses que celle du devoir de non-intervention, ou du prétendu droit d'intervention. Tous les publicistes sont d'accord sur la gravité du fait et de ses conséquences. Mais dans leurs appréciations de la question juridique, on ne rencontre guère que trouble et confusion. — Les uns font de la non-intervention un devoir strict, un principe absolu. — Les autres, admettant le principe de non-intervention, y apportent volontiers des restrictions ou des exceptions. Ainsi font Vattel (*op. cit.*, liv. II, ch. IV), Klüber (*op. cit.*, § 51), Neumann (*Eléments*, § 14). — Les uns voient dans l'intervention un fait brutal engendré par certaines nécessités. — Les autres élargissent ou restreignent, d'après la tournure de leur esprit, le cercle des causes qui peuvent expliquer l'intervention. — Heffter (*op. cit.*, §§ 44 à 46) pose nettement le principe de non-intervention « qui est le seul vrai, tandis que celui d'intervention n'est qu'un droit exceptionnel, fondé sur des raisons spéciales, qui n'ont pas toujours été dans la pratique des nations des raisons légitimes et n'ont souvent d'autre fondement que des intérêts égoïstes ». Mais il admet, dans certains cas, la légitimité de l'intervention. Sa doctrine est rectifiée dans les notes insérées par M. Geffcken. — Wheaton pense qu'il est impossible de formuler sur cette question une règle absolue. — Calvo est effrayé des difficultés qu'offre la théorie de la non-intervention. Pour lui la question doit être posée et résolue sur le terrain des faits (*op. cit.*, §§ 110 et s.). — Bluntschli condamne d'abord l'intervention et finit par l'admettre dans certains cas (*op. cit.*, art. 68 et 69, art. 474 à 480).

Funck Brentano et Sorel pensent que l'intervention n'est pas un droit, car la souveraineté des Etats est un principe essentiel du droit des gens. Mais elle peut être commandée par la nécessité ou être le résultat d'un calcul d'ambition. Question de fait et non de droit, qui appartient à la critique de l'histoire, et non au droit des gens (p. 216 et 217).

Pour F. de Martens (*op. cit.*, § 76), l'intervention dans des affaires

concernant des *nations civilisées* n'est pas permise. Elle est toujours illégitime, car elle est contraire à leur indépendance.

§ 2. — Pratique internationale.

299. — Si, après la doctrine, nous interrogeons la pratique internationale, nous constatons qu'en fait les Etats ont tour à tour invoqué ou repoussé le devoir de non-intervention selon leurs intérêts bien ou mal compris. Ils n'ont, en général, obéi qu'à des calculs égoïstes. Quand ils ont jugé profitable à leur politique, à leur ambition, de se mêler des affaires d'un autre Etat, ils ont revendiqué le droit d'intervenir. Ont-ils cru trouver leur avantage à écarter ou à empêcher l'intervention active d'autres Etats, ils leur ont contesté la faculté d'intervenir.

Des auteurs ont loué l'Angleterre et les États-Unis d'avoir défendu le principe de non-intervention. Ces éloges ne sont pas mérités; loin de là. — Si l'Angleterre, toujours conduite par des considérations purement égoïstes, a refusé, lors des interventions de l'Autriche en Italie (1821) et de la France en Espagne (1823), d'admettre, comme principe général de Droit international, le système d'ingérence affirmé par le comte de Nesserolde (dépêche du 31 janvier 1821) et par le prince de Metternich (dépêche du 12 mai 1821), elle n'en a pas moins déclaré dans la dépêche de Lord Castlereaght, le 19 janvier 1821, « qu'aucun gouvernement ne peut être plus disposé que le gouvernement britannique à maintenir le droit de tout Etat à intervenir lorsque sa sûreté immédiate ou *ses intérêts essentiels* seront sérieusement compromis par les *transactions domestiques* d'un autre Etat ». — Le duc de Wellington disait (1822) que le gouvernement britannique considérait comme contraire aux principes de censurer les affaires intérieures d'un Etat indépendant, à *moins que ces affaires n'affectassent les intérêts essentiels des sujets de Sa Majesté* !! — Canning ne proposait-il pas de conclure un arrangement par lequel l'Angleterre, la France et les Etats-Unis déclareraient solennellement que l'île de Cuba resterait pour toujours à l'Espagne ? (1823) — L'Angleterre n'est-elle pas intervenue, en 1826 et en 1834 dans les affaires intérieures du Portugal, et à Naples en 1856 ? (1) — Depuis 1840, et même auparavant, n'intervient-elle pas à chaque occasion, dans les affaires de la Turquie et de l'Egypte ? — L'Angleterre s'est toujours

(1) WHEATON, *Elémenls*, t. I, part. II, ch. I, §§ 5, 6, 8 et 16. — *Histoire*, 4e période, §§ 22 à 26, t. II, pp. 200 et s. — LAWRENCE sur WHEATON, *Commentaires*, t. II, ch. I, §§ 5, 6, 8, 16, pp. 230 et s. ; 287 et s. ; 394 et s. ; 487 et s.

attribué le droit d'intervenir dans les affaires intérieures des autres Etats; mais elle n'admet pas que cette faculté existe pour les autres Etats d'une manière générale et indéfinie.

300. — Par un étrange abus de mots, on a présenté, comme énonçant la théorie de la non-intervention, la fameuse déclaration du Président des Etats-Unis, célèbre sous le nom de *Doctrine de Monroë.* — Cette déclaration est contenue dans un message adressé au congrès des Etats-Unis, le 2 décembre 1823, par le président Monroë, à l'occasion de la lutte d'indépendance des colonies espagnoles. — Le message contient deux déclarations : l'une, sans objet aujourd'hui, est relative à la colonisation du continent américain ; l'autre se réfère aux tentatives faites pour replacer les colonies espagnoles sous le joug de la Métropole. Monroë avait pris l'avis de Jefferson. — Les auteurs ont diversement interprété la portée du message. — A nos yeux, à la fin de ce message, les Etats-Unis sont posés comme *protecteurs de tout le continent américain.* Le message admet l'ingérence des Etats-Unis dans toutes les affaires américaines du nord et du sud. Loin d'être un acte de non-intervention, cette déclaration est elle-même une intervention formelle. Le Président recourt à la menace pour interdire aux Etats européens de se mêler de la querelle existant entre l'Espagne et ses colonies. — M. Pradier Fodéré dit très justement « qu'en déclarant que la grande République américaine considèrerait comme dangereuse pour sa tranquillité et sa sécurité toute tentative de la part des puissances européennes d'étendre leur système politique à *une partie quelconque* du continent américain, il (le Président) s'est mêlé indirectement des affaires intérieures des Républiques du Nouveau-Monde, autres que les Etats-Unis ; il a fait de l'intervention par anticipation et au profit de l'Union; car c'est intervenir que d'interdire aux autres gouvernements d'intervenir » (1).

L'effet de ce message fut considérable. L'opinion publique ne se laissa pas tromper sur sa véritable portée. — Depuis, les Etats-Unis ont invoqué la *doctrine Monroë* pour se mèler des affaires de l'Amérique centrale. Ils l'ont rappelée, lors de l'intervention française au Mexique et lors de la concession du canal de Panama par la Colombie. — Le Ministre des affaires étrangères Blaine, dans une circulaire d'octobre 1881 et dans une dépêche du 19 novembre 1881, s'efforçait de prouver que l'isthme de Panama et le canal destiné à le percer devaient se trouver sous le contrôle exclusif des Etats-Unis. — En 1881,

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, n° 365. — Voir CALVO, *op. cit.*, §§ 148 à 150. — LAWRENCE sur WHEATON, *Commentaires*, t. II, pp. 310 et s. — CHRÉTIEN, *Principes*, n°s 291 à 293.

les Etats-Unis voulaient interdire au Chili, vainqueur du Pérou, de s'annexer une partie des territoires péruviens. — En 1886, ils sont intervenus dans l'affaire de l'île de Crète. — En janvier 1889, un vote était émis au Sénat, sur une proposition de M. Edmunds, tendant à rappeler aux puissances européennes (France) que la doctrine Monroë était toujours vivante. Un message du Président Harrisson était conçu dans le même esprit.

§ 3. — Cas de non-intervention.

301. — L'histoire contemporaine nous offre de nombreux exemples d'intervention : mais bien des écrivains rangent dans cette catégorie plusieurs faits fort différents d'une intervention, et qui n'ont constitué que le légitime exercice d'un droit. — Ainsi, il n'y a pas intervention, au sens propre et précis du mot, dans le fait de s'opposer, soit seul, soit avec le concours d'autres Etats coalisés, à la destruction ou modification de l'équilibre international existant, de mettre obstacle à l'agrandissement territorial dangereux d'un redoutable voisin. — On ne s'immisce pas alors dans des affaires purement personnelles à l'autre Etat. On entrave, ce qui est tout différent, la réalisation d'ambitions politiques, dangereuses pour la sécurité de tous. C'est l'exercice du droit de *conservation* par les coalisés contre celui qui veut rompre l'équilibre et établir son hégémonie. — Pas d'intervention dans les discussions engagées au sujet de l'île de Cuba entre les Etats-Unis, l'Angleterre et la France, lors des expéditions dirigées contre cette île, en 1851, et organisées sous l'œil bienveillant des Etats-Unis. (Dépêche de Lord Russell du 16 février 1853) (1).

302. — Nulle intervention non plus dans le fait de contraindre, par des représailles ou par la force des armes, un Etat à remplir ses engagements internationaux, à réparer une injustice ou une insulte. Il y a pression, violence, mais non intervention. Ainsi, pas d'intervention proprement dite de la part de la France dans les affaires de la République Argentine, lors du blocus des ports de cette nation (1838-1840). — L'action combinée de l'Angleterre, de l'Espagne et de la France contre le Mexique, en 1861, n'eut pas au début le caractère d'une intervention. C'était une entente concertée afin d'obtenir la réparation de dommages causés aux nationaux des trois Etats et d'assurer l'exécution des engagements contractés par le Mexique vis-à-vis des gouvernements respectifs. Mais cette action perdit son caractère primitif, quand l'Angleterre et l'Espagne se retirèrent de

(1) Voir : LAWRENCE-WHEATON, *op. cit.*, t. II, p. 316 et s.

l'alliance. Napoléon essaya de remplacer la République par l'empire de Maximilien d'Autriche. L'intervention était alors flagrante (1).

303. — Recommander ses nationaux aux autorités du pays où ils ont établi leur résidence, prendre la défense de leurs intérêts. dans des notes diplomatiques, demander la réparation du préjudice qu'ils ont subi, etc., etc., n'est pas intervenir ; c'est au contraire reconnaître la souveraineté de l'Etat auquel on s'adresse. — Mais la pente est rapide, et la chute fréquente. — Exiger pour ses nationaux des conditions meilleures que celles faites aux sujets de l'Etat, réclamer pour eux une législation spéciale, entraver le fonctionnement des juridictions locales, soustraire d'autorité ses nationaux aux tribunaux du pays où ils seront établis, etc. ; et l'intervention apparait aussitôt.

§ 4. — Intervention en matière financière.

304. — Le cas de créanciers étrangers d'un Etat, réclamant la protection de leur gouvernement pour obtenir le paiement de leurs créances, s'est fréquemment réalisé au XIX^e^ siècle, le siècle des emprunts internationaux (Grèce, Turquie, Egypte, Serbie, Portugal, etc.).— En théorie pure, un Etat n'est point autorisé à contraindre un autre Etat au paiement de ce genre de dettes. — Lord Palmerston disait fort justement dans une dépêche de janvier 1848 : confier ses capitaux à des gouvernements étrangers, souscrire à un emprunt ouvert par un Etat étranger, c'est faire une spéculation financière. Le risque inhérent à toute opération de ce genre se retrouve aussi dans toute souscription à un emprunt d'Etat. Les prêteurs doivent prévoir l'éventualité de l'insolvabilité à l'égard d'un Etat, comme à l'égard d'un simple particulier.

En fait, les gouvernements européens sont intervenus en faveur de leurs nationaux créanciers, envers des Etats faibles, incapables de résister, mais non à l'égard d'Etats forts, qui ne souffriraient pas une intervention quelconque entr'eux et leurs créanciers.

305. — Un exemple marquant d'intervention, pour protéger les intérêts pécuniaires des nationaux, nous est offert par le contrôle européen établi en Egypte en 1876, contrôle provoqué par la détestable administration financière du Khédive (n° 189), contrôle confié à deux fonctionnaires, l'un Anglais, l'autre Français. — Un décret Khédivial du 27 janvier 1878, institua une commission d'enquête internationale. Le ministère des finances fut donné à un Anglais, ce-

(1) Voir CALVO, *op. cit.*, t. I, § 196. — LAWRENCE-WHEATON, *Commentaires*, t. II, pp. 339 et suiv.

lui des travaux publics à un Français. — Le Khédive chercha à se débarrasser des étrangers en provoquant un mouvement national. — Sur les protestations des puissances, et notamment de l'Angleterre et de la France, Ismaïl-Pacha fut déposé par le Sultan (juin 1879). Le nouveau Khédive nomma une commission de liquidation composée de représentants de l'Allemagne, de l'Angleterre, de l'Autriche, de la France et de l'Italie. Cette commission a préparé la loi de liquidation du 31 mars 1880 (*Archives diplom.* 1880. t. I. p. 114). Après l'occupation anglaise en 1882, un nouvel emprunt fut nécessaire; il fut garanti par les Puissances, qui ont pris une influence décisive en matière financière. Il fut émis le 30 juillet 1885. — Les Puissances européennes sont encore intervenues, en 1890, pour autoriser la conversion de la dette privilégiée (1).

306. — Le contrôle financier des puissances étrangères fut établi en Tunisie, en 1869. D'accord avec le Bey de Tunis, l'Angleterre la France et l'Italie instituèrent une commission financière à la tête de laquelle fut placé un inspecteur général des finances françaises. Depuis que la France a établi son protectorat, une loi du 9 février 1889 a converti la dette tunisienne, en titres amortissables en 99 ans et garantis par la France (2).

Les interventions en faveur des nationaux, créanciers d'un Etat étranger, outre qu'elles froissent le droit d'indépendance, sont dangereuses par leurs conséquences. Elles excitent les ressentiments du peuple contre les étrangers. Elles compliquent les rapports internationaux.

§ 5. — Intervention dans la politique intérieure.

307. — N'est-ce pas une intervention légitime que celle qui a pour but d'empêcher la propagation sur le territoire d'un Etat de la révolution sociale ou politique éclose dans un Etat voisin ? *Ex.* : déclaration de Pilnitz, 7 août 1791. — Traité de la quadruple alliance, 20 novembre 1815. — Congrès de Laybach et intervention de l'Autriche en Piémont et à Naples (1821). — Congrès de Vérone et intervention de la France en Espagne (1823). — La négative est seule admissible. Les mouvements intérieurs qui se produisent au sein d'un Etat ne peuvent être comprimés par les Etats voisins,

(1) Voir : KAUFFMANN. *Le Droit international et la dette publique égyptienne*, R. D. I., 1890, t. XXII, p. 556 et s.; 1891, t. XXIII, pp. 48, 144, 266 et suiv. — ANATOLE LEROY-BEAULIEU, *Le contrôle anglo-français en Egypte.* Revue des deux mondes, 1er août 1882.

(2) Voir GABRIEL CHARMES, *La France, la Tunisie et la Tripolitaine*, 1883. — PAUL LEROY-BEAULIEU. *L'Algérie et la Tunisie.*

tant qu'ils ne s'étendent pas au delà des frontières. — Les Etats limitrophes peuvent avoir recours à toutes les précautions nécessaires pour préserver leur pays. Leur droit de conservation ne les autorise pas à violer le droit à l'indépendance de l'Etat voisin. — Celui-ci cherche-t-il à susciter des troubles hors de ses frontières, envoie-t-il des troupes, des armes, de l'argent, l'Etat ainsi troublé peut demander des réparations, rompre les relations diplomatiques, recourir à la guerre ; mais ce dernier Etat, chez lequel on fait invasion, ne fait alors qu'exercer ses droits de conservation et de respect mutuel, méconnus et violés.

C'était un acte d'intervention que la promulgation du décret de la Convention nationale du 9 novembre 1792, déclarant que la convention « accordera fraternité et secours à tous les peuples qui voudront recouvrer leur liberté et charge le pouvoir exécutif de donner aux généraux les ordres nécessaires pour porter secours à ces peuples. »

Les Etats européens ont renoncé à intervenir en France lors des révolutions de 1830 et de 1848, malgré les répercussions qu'elles eurent en Belgique, Italie, Allemagne, Hongrie. — Malgré les traités de 1815, les grandes puissances n'intervinrent pas davantage en 1851.

308. — La généralité des auteurs reconnaît à un Etat le droit de secourir un peuple demandant assistance contre la tyrannie qui l'opprime. Vattel invoque Hercule — M. Arntz regarde comme légitime l'intervention lorsqu'un potentat fait le tyran, lorsqu'un gouvernement viole par des excès de cruauté les droits de l'humanité, droits plus respectables que ceux d'indépendance et de souveraineté. Mais un Etat isolé ne saurait s'arroger ce droit. L'intervention doit être *collective*, exercée par le plus grand nombre des Etats civilisés, réunis en un congrès pour prendre une décision — M. Rolin Jaequemyns adhère à cette doctrine, en ajoutant d'autres hypothèses à celle que prévoit M. Arntz, celle entr'autres où deux partis se feraient une guerre d'extermination, massacrant otages et prisonniers (1). — Heffter dit fort bien : « La conduite d'un souverain, quelque blâmable qu'elle soit, tant qu'elle ne porte aucune atteinte, ni aucune menace aux droits des autres souverains, ne donne à ces derniers aucun droit d'intervention ; car aucun souverain ne peut s'ériger en juge de la conduite de l'autre ». Mais il ajoute immédia-

(1) Vattel, *op. cit.*, liv. II, ch. IV, § 56. — Arntz, R. D. I., t. VIII, 1876, p. 673 et s. — Rolin Jaequemyns. *Le Dr. int. et la phase actuelle de la question d'Orient.— La question d'Orient*, R. D. I., 1876, t.VIII, p. 293 et s. ; p. 511 et s.

tement un correctif qui est la contradiction de sa doctrine (*op. cit.*, § 46).

Le despote, qui se maintient dans un pays, a pour lui l'opinion générale et le concours de la majorité de la nation. Une nation, si arriérée soit-elle, est *seule* compétente pour régler son organisation politique, civile et religieuse. Cette organisation sera sûrement appropriée à ses sentiments et à ses mœurs. En vertu de quelle autorité, un autre Etat voudrait-il modifier ces sentiments et ces mœurs ?

En 1856, la France et l'Angleterre voulurent s'occuper des arrestations politiques opérées dans le royaume des Deux-Siciles. — Discours de Walewski et de Clarendon au congrès de Paris. Le lord anglais admet nettement le droit d'intervention — Le roi de Naples repousse les conseils du congrès. Les deux Puissances retirent de Naples leurs légations. Les escadres, française et anglaise, se tiennent prêtes à secourir leurs nationaux. Le gouvernement russe protesta contre les agissements de la France et de l'Angleterre (dépêche du 2 sept. 1856). Le czar avait raison : le despotisme du roi de Naples, tant qu'il n'atteignait pas les droits des autres Etats, était l'affaire des seuls napolitains.

309. — Un peuple, soumis par suite d'événements politiques à une domination étrangère, essaie de secouer le joug du vainqueur et appelle à son aide. Le secourir, s'allier à lui par humanité, s'exposer ainsi aux risques inhérents à la guerre, sera peut-être un acte de haute et prévoyante politique, mais assurément ce n'est pas exercer un droit ; c'est accomplir un acte de guerre contre l'Etat sous la domination duquel ce peuple est placé. — A propos de l'émancipation de la Grèce, M. Rolin Jaequemyns dit avec raison que la politique orientale de la France, de l'Angleterre et de la Russie, en 1826-1827, fut une politique d'intervention active.

§ 6. — Intervention dans une guerre civile.

310. — L'hypothèse d'une intervention étrangère, au milieu d'une guerre civile qui déchire une nation, a donné naissance, dans la doctrine, à bien des hésitations et de subtiles distinctions. — Avec des nuances et des restrictions, Vattel, G. F. de Martens, Heffter, Pasquale Fiore, Pinheiro-Ferreira sont partisans de l'intervention. Elle leur paraît un devoir d'humanité ; elle permet de rétablir la régularité des rapports internationaux, troublés par les dissensions intestines d'un membre de la communauté ; elle délivre les marchés du monde d'une crise qui entrave leur prospérité. — Ces motifs sont insuffisants. Nul Etat n'a de pouvoirs de police et de juridic-

tion, ni sur le territoire, ni à l'égard des sujets d'un autre Etat (n° 264). — On ne peut exiger qu'un peuple subisse un mauvais gouvernement, pour éviter de troubler des rapports commerciaux. Commercer avec autrui est une faculté, non une obligation (n°s 285 et s.). Nul Etat n'a le droit de porter atteinte à la personnalité d'un autre Etat, à l'effet d'éviter un préjudice ou d'obtenir un avantage spécial (1).

Lors de la guerre civile qui déchira les Etats-Unis d'Amérique, de 1861 à 1865, toute intervention étrangère fut nettement repoussée par le cabinet de Washington. (Voir instructions formelles de M. Seward à M. Dayton, ministre des Etats-Unis à Paris, 22 avril 1861). — La France proposa à la Russie et à l'Angleterre d'offrir leurs bons offices et leur médiation amicale. La proposition fut déclinée. (Dépêches francaises des 30 octobre, 10 et 18 novembre 1862, 9 janvier et 26 février 1863) (2).

311. — Si, dans une guerre civile, les deux parties en lutte sont sur le pied d'égalité de forces, s'il n'y a plus de gouvernement obéi sur une portion du territoire, les Etats étrangers, sous l'empire de la nécessité, peuvent ne consulter que leurs intérêts. — Ils peuvent reconnaître un seul des partis, comme apte à constituer un gouvernement, et n'avoir de relations diplomatiques qu'avec les chefs de ce parti. S'ils font un pas de plus et l'appuient, ils font acte d'intervention. — Si les partis paraissent être en mesure de fonder des gouvernements différents, les Etats étrangers peuvent leur reconnaître à tous deux la qualité de belligérants.

312. — L'intervention n'est pas justifiée, alors même que le gouvernement menacé par la guerre civile solliciterait le secours du gouvernement d'un Etat voisin. *Ex.* : interventions de l'Autriche en Piémont et à Naples (1821), de la France en Espagne (1823), sur la demande de Ferdinand de Naples, de Charles Félix de Savoie, de Ferdinand VII d'Espagne ; dans les Romagnes, en 1831, à la demande de Grégoire XVI ; des Russes en Hongrie, en 1848, à celle de François, empereur d'Autriche. — L'intervention se dissimule sous le voile d'une alliance : mais le gouvernement, qui l'accepte ou la sollicite, porte lui-même atteinte à la souveraineté de l'Etat. Il manifeste sa propre déchéance, en invoquant l'appui de l'étranger contre ses nationaux. Et il y a, de la part du prétendu allié, ingérence injuste dans les affaires intérieures du pays, en essayant d'imposer au peuple un gouvernement ou une constitution dont il ne veut point.

(1) CARNAZZA-AMARI. *Traité de Dr. intern. public*, sect. II, ch. VI, t. I, p. 357.

(2) LAWRENCE WHEATON. *Comment.*, t. II, ch. I, p. 475 et s.

313. — Si une partie, une fraction d'un Etat, province vassale ou colonie, se soulève et veut fonder un Etat indépendant, l'Etat étranger, qui intervient en sa faveur, fait acte d'hostilité contre le suzerain ou la métropole et se place en dehors du droit en temps de paix. — Semblable intervention peut s'expliquer au point de vue de la politique, mais non se justifier à celui du droit. — Le concours donné par Louis XVI aux colonies anglaises d'Amérique révoltées contre l'Angleterre, l'intervention collective de l'Europe en 1827 lors de l'insurrection de la Grèce contre l'empire ottoman, celle de la même Europe dans la lutte de Méhémet-Ali contre le Sultan, en 1833 et en 1840, furent des actes politiques, et non l'exercice d'un droit.

§ 7. — Intervention en matière religieuse.

314. — « Il est certain, dit Vattel, que l'on ne peut se mêler, malgré une nation, de ses affaires de religion, sans blesser ses droits et lui faire injure. Beaucoup moins est-il permis d'employer la force des armes pour l'obliger à recevoir une doctrine et un culte que l'on regarde comme divins... La monstrueuse maxime d'étendre la religion par l'épée est un renversement du droit des gens et le fléau le plus terrible des nations. Chaque furieux croira combattre pour la cause de Dieu, chaque ambitieux se couvrira de ce prétexte. Tandis que Charlemagne mettait la Saxe à feu et à sang pour y planter le Christianisme, les successeurs de Mahomet ravageaient l'Asie et l'Afrique pour y établir le Coran (1) ». — La même doctrine est enseignée par G. F. de Martens, Klüber, Bluntschli, Pradier-Fodéré. — Les guerres de religion, qui ne furent presque toujours que des guerres politiques auxquelles telle ou telle doctrine servait de prétexte, ont disparu du continent européen : mais ne s'allumeront-elles pas encore dans le monde africain ? (2).

315. — Un Etat a-t-il le droit d'intervenir dans un autre Etat pour défendre ses coreligionnaires ? Les Etats européens n'en ont jamais douté et ont même mis les armes à la main, quand l'intervention diplomatique leur a paru insuffisante. — Mais il doit être bien entendu que la question de liberté religieuse n'a jamais été le seul motif réel et qu'un intérêt politique s'est toujours plus ou moins dissimulé sous le zèle religieux ; c'est surtout à l'égard de la Turquie que s'est exercée l'intervention de l'Europe.

En 1740, une capitulation générale élargit le patronat français

(1) Vattel, *op. cit.*, liv. II, ch. IV, § 59.

(2) Sur l'envoi de missionnaires qui vont prêcher leurs croyances à des peuples étrangers, Vattel et G. F. de Martens font de très sages réflexions.

déjà préexistant et autorisa tous sujets des nations ennemies à aller visiter librement les lieux saints « pourvu que ce fut sous la bannière de l'Empereur de France ».

Les traités de Passarowitz, en 1718, et de Belgrade, en 1739, reconnurent à l'Autriche un droit de protection sur les communautés catholiques de Bosnie, de Bulgarie et des Principautés danubiennes. — Par le traité de Koutchouk-Kainardji de 1774, la Russie stipule divers droits politiques pour les Moldo-Valaques, se réserve le droit de défendre leurs intérêts à Constantinople, obtient le protectorat des sujets de la Porte du rite grec. — En 1853, Ali-Pacha contestait l'interprétation donnée à ce traité par les Russes, comme impliquant le démembrement moral de l'empire ottoman (1).

316. — Après la guerre de Crimée, la Porte, par le *hatti-humayoun* du 18 février 1856, s'engagea vis-à-vis de l'Europe à sauvegarder la liberté des cultes envers les diverses communautés de ses sujets chrétiens. — Dans le cours de l'année 1860, les Maronites du Liban ayant été victimes de massacres organisés par les Druses, population musulmane, avec la connivence des autorités turques, l'Europe jugea opportun d'intervenir militairement. La France, mandataire des puissances, avec le consentement (peu libre) de la Turquie, envoya un corps d'occupation de 6000 hommes jusqu'en juin 1861. L'administration du Liban devait être réorganisée d'après un règlement élaboré par une commission internationale. Le règlement définitif du 9 juin 1861, promulgué par un firman, fut renouvelé en 1864, en 1868 (2).

317. — En juillet et août 1875, une révolte éclate en Bosnie et en Herzégovine. Les Puissances européennes réclament comme première réforme à appliquer la liberté religieuse pleine et entière. La Turquie atermoie ; les pourparlers avec les grandes puissances traînent en longueur ; l'insurrection gagne du terrain et la guerre russo-turque de 1877-1878 éclate (3).

318. — L'acte final du congrès de Berlin, du 13 juillet 1878, stipule des réformes pour l'Arménie (art. 61) et impose à la Turquie le principe de la liberté religieuse pour tous ses sujets. La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes sont assurées à tous, et aucune entrave ne peut être apportée à l'organisation des différentes communions. L'article 62 réserve un droit de protection officielle pour les agents diplomatiques et consulaires des puissances en

(1) ENGELHARDT. *Le droit d'intervention et la Turquie.* Revue de Dr. int., t. XII, 1880, p. 363 et s.

(2) LAWRENCE WHEATON. *Commentaire*, t. I, p. 122.

(3) Voir pour détails : CALVO, *op. cit.*, t. I, §§ 173 à 179.

Turquie sur les ecclésiastiques, moines, pélerins et sur leurs établissements religieux. Tout cet article 62 consacre l'ingérence arbitraire des puissances en Turquie en matière religieuse.

319. — La Porte n'a jamais manqué de promettre, mais aussi d'éluder ses engagements, de résister aux empiétements, par tous les moyens dilatoires : elle n'a cédé que quand il lui a été impossible de faire autrement. L'intervention constante de l'Europe dans les affaires de la Turquie s'explique par des motifs politiques et par les causes, pour lesquelles Lorimer place cet Etat dans la sphère de l'humanité barbare (nº 44) (1).

320. — Les puissances catholiques étaient mues à la fois par des considérations politiques et par le besoin de protéger des intérêts religieux, lorsqu'elles intervenaient à Rome, pour garantir au chef de l'Eglise catholique l'exercice de son pouvoir temporel et de son pouvoir spirituel (2).

§ 8. — Intervention dans la constitution sociale.

321. — Grotius, Puffendorf, Pasquale-Fiore (3), Rolin-Jaequemyns admettent la légitimité d'une intervention ayant pour but de contraindre un Etat à observer les lois de l'humanité. Vattel repousse l'opinion de Grotius dont « le sentiment ouvre la porte à toutes les fureurs de l'enthousiasme et du fanatisme, et fournit aux ambitieux des prétextes sans nombre » (4). — Une semblable intervention est illégitime ; elle suppose que le droit de punir appartient à chaque Etat vis-à-vis des autres Etats ; elle est la négation de l'indépendance. Nul Etat n'a le droit de s'ériger en juge des autres. Les crimes commis par un peuple dans les limites de son territoire, quelqu'horreur qu'ils puissent inspirer, ne lèsent pas les droits d'autrui. — L'esclavage des nègres est absolument une violation manifeste des droits de l'humanité. Aurait-il donc été licite à la France ou à l'Angleterre d'enjoindre, il y a quelques années, aux Etats-Unis, à l'Espagne, au Brésil, de proscrire cette institution ? — Si les actes inhumains étaient perpétrés sur les sujets

(1) ROLIN-JAEQUEMYNS, *Le Droit internat. et la phase actuelle de la question d'Orient.* Revue d. D. int., t. VIII, 1876, p. 293 et s.; p. 511 et s. — *La question d'Orient en* 1885-1886. Revue d. D. int., t. XVIII, 1886, p. 373, 504, 591.

(2) Voir les faits dans LAWRENCE, *op. cit.*, t. II, 2e part., ch. I, § V, p. 239, 243 et suiv., 254 et s., 267 et s.

(3) PASQUALE-FIORE, *Nouveau Droit int. pub.*, part. I, liv. I, ch. IV.

(4) VATTEL, *op. cit.*, liv. II, ch. I, § 7.

d'autres Etats, ce serait un des cas de la protection due par tout Etat à ses nationaux.

322. — L'intervention d'un Etat, dans le but d'apporter à un peuple les bienfaits de la civilisation, doit être aussi repoussée comme attentatoire à l'indépendance des Etats. Bluntschli est d'un avis contraire. Il accorde aux nations civilisées le droit de prendre en main l'éducation et la direction des peuples barbares ou sauvages. Sa thèse, qui séduit certains esprits, est trop favorable aux violations de la liberté humaine pour être acceptée. Il reconnait du reste que les civilisés agissent sans pitié envers les races encore barbares. Une propagande pacifique est assurément louable : mais comme le dit justement Heffter « aucune puissance sur la terre n'a le droit d'imposer ses lois à des peuples errants ou sauvages même (1) ». Si, au nom de l'humanité, on prétend avoir le droit de se mêler des affaires intérieures des rois nègres de l'Afrique, comment contester à l'Europe celui qu'elle prétendait avoir d'envahir la France en 1793? — On n'a droit à la liberté pour soi-même que si on la respecte chez autrui.

323. — Lorsqu'un Etat intervient dans les affaires d'un autre Etat, les autres puissances n'ont-elles pas le droit de prendre les mesures nécessaires, pour faire cesser cette intervention et veiller à ce qu'elle ne soit pas exploitée à leur préjudice ? Blunstchli le leur accorde (art. 479). Il cite, comme exemples historiques, l'intervention de l'Angleterre en Portugal en 1826 pour empêcher celle de l'Espagne, la prise de possession d'Ancône par la France en 1831 à la suite de l'entrée de l'Autriche dans les Etats pontificaux et la guerre de Crimée provoquée en 1854 par l'intervention de la Russie en Turquie.

Constatons en terminant que la non-intervention est un devoir pour tous les Etats, devoir que l'homme politique ne respecte pas, lorsqu'il est un obstacle à la réalisation de ses calculs ambitieux et intéressés.

SECTION III. — **Responsabilité des Etats.**

BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 462 à 471. — CHRÉTIEN. *Principes*, ch. V, tit. II. — FIORE. *Droit intern. codifié*, art. 330 à 344. — FUNCK-BRENTANO ET SOREL. *Précis*, liv. I, ch. XII. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, § 101 à 103. — LAWRENCE-WHEATON. *Commentaires*, t. I, p. 128 et s. — PRADIER-FODÉRÉ. *Traité*, t. I, ch. Ier, nos 196 à 210. — VATTEL, liv. II, ch. VI, §§ 71 et suiv.

324. — La violation des devoirs internationaux, l'atteinte portée,

(1) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 280 — HEFFTER, *op. cit.*, liv. I, ch. II, § 70.

soit aux droits primordiaux des Etats ou à leurs dérivés, soit aux droits conventionnels, entraîne la responsabilité de l'Etat, duquel provient cette violation.

Les auteurs de l'école historique (n° 149) déclarent l'idée d'une responsabilité réciproque des Etats contradictoire avec la notion de leur souveraineté. Les Etats sont les seuls juges de leur responsabilité. L'obligation de réparer la violation commise n'a d'autre cause que la pure volonté de l'Etat, auteur du fait. — Mais pour éviter d'être, en prenant ce principe à la lettre, continuellement en lutte à main armée, les Etats tempèrent dans la pratique l'excessive rigueur des effets de leur droit de souveraineté. Ainsi se sont établis des usages tendant à la réparation pacifique des violations de droit (1).

Doctrine fausse et dangereuse : fausse, car ne s'attachant qu'à l'absence d'un pouvoir coërcitif supérieur, elle confond le droit générateur avec le droit sanctionnateur et nie le premier parce qu'elle ne rencontre pas le second ; — doctrine dangereuse, avec laquelle la responsabilité des Etats n'a plus que la base précaire, si c'en est une, du bon plaisir et de l'arbitraire. Un Etat ambitieux s'absoudra toujours des violences inspirées par son intérêt, comme l'Angleterre en matière de droit maritime. — Doctrine favorable aux conquérants et aux oppresseurs, elle a laissé de trop nombreuses traces dans l'histoire.

325. — Le fondement de la responsabilité réciproque des Etats réside dans la nécessité de l'observation des règles de justice dans les rapports des membres de cette communauté internationale, qui est elle-même le fondement du Droit international (n^os^ 5 et s).

Reconnaissons que l'absence d'une autorité supérieure, d'un pouvoir coërcitif, d'une force publique internationale permet trop souvent, en fait, à un Etat d'éluder sa responsabilité : mais de ce que celle-ci ne peut être appliquée par une force externe, s'ensuit-il qu'elle n'existe pas et que la science ne doive pas en fixer les cas et la portée ? Un débiteur insolvable cesse-t-il d'être débiteur ?

En temps de paix, les Etats sont responsables des violations du Droit international qui peuvent avoir pour auteurs, soit leurs propres gouvernements, soit des fonctionnaires ou agents de leurs gouvernements, soit dans certains cas un ou plusieurs de leurs ressortissants. — La partie lésée par cette violation peut être, ou l'Etat étranger lui-même, ou l'un de ses sujets. — La question de responsabilité des Etats est plus spécialement examinée par les auteurs dans les hypothèses suivantes :

(1) FUNCK-BRENTANO ET SOREL. *Précis du droit des gens*, liv. I, ch. XII, p. 224 et s.

326. — A. — *Actes commandés par les gouvernements eux-mêmes.* — 1° Une guerre civile, des troubles intérieurs éclatent dans un pays. Le gouvernement local ordonne des mesures de répression. L'Etat est-il responsable des dommages subis par des étrangers, à la suite des actes de révolte et des actes de répression ? — Question souvent posée et très discutée par les gouvernements, les diplomates et les publicistes. — La solution négative l'emporte et avec raison. L'étranger, établi sur le territoire d'un Etat, ou y transitant, n'a pas droit à un traitement plus favorable que celui qui est accordé aux nationaux. Admettre une autre solution serait créer une inégalité injustifiable entre les nationaux et les étrangers, porter atteinte aux pouvoirs de la juridiction locale et par suite à son indépendance, établir un funeste privilège au profit des Etats puissants qui réclameraient toujours pour leurs nationaux et contraindraient les petits Etats, auxquels ils refuseraient une semblable satisfaction. — Telle fut l'opinion du baron Gros en 1848, celle de Lord Stanley à la Chambre des communes en 1850, de la presse anglaise lors de l'expédition du Mexique, des secrétaires d'Etat des Etats-Unis, en 1871, dans l'affaire des navires américains au Venezuela, de M. Blaine en mars 1891 (R. D. I., 1891, p. 76). — Telle est la pratique générale des nations civilisées.

Mais l'Angleterre a une tendance marquée à réclamer des indemnités pour ses nationaux. Un fait entr'autres. Il est à retenir. En 1849 et 1850, à la suite d'insurrections qui furent réprimées, à Naples et en Toscane, quelques sujets anglais ayant souffert dans leurs biens, l'Angleterre éleva la prétention d'exiger des gouvernements de Toscane et de Naples des indemnités pour ses nationaux. Une escadre anglaise se rendit à Naples pour appuyer cette réclamation. Le grand-duc de Toscane invoqua l'appui de l'Autriche et l'arbitrage de la Russie. Cette puissance refusa de servir d'arbitre, parce qu'elle *n'admettait pas le principe* des réclamations de l'Angleterre. Mais le comte de Nesselrode, le 2 mai 1850, et le prince de Schwartzenberg, le 14 avril 1850, conclurent dans deux notes, *nettes* et *catégoriques*, au rejet des prétentions anglaises (1).

Les Républiques de l'Amérique du Sud ont introduit dans leur droit conventionnel la règle de la non-responsabilité de l'Etat pour les dommages causés aux étrangers par les faits de guerre civile ou de troubles intérieurs. (Traités entre Bolivie et Pérou, 5 novembre 1863, art. 10 ; Colombie et Pérou, 10 février 1870, art. 28 ; Pérou et République Argentine, 9 mars 1874, art. 30.)

(1) Ces notes sont reproduites dans : LAWRENCE WHEATON, *Com.*, t. III, p. 128 et 129. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. I, n° 205.

327. — Quelques Etats ont parfois accordé des secours pécuniaires aux victimes de troubles intérieurs et de guerres civiles ; mais, en entrant dans cette voie, ils ont toujours déclaré qu'ils entendaient faire *acte de libéralité spontanée* et non exécuter une obligation, les sommes allouées constituant un *secours* et non une indemnité. (*Décret français du 24 décembre* 1851). — Telle fut la déclaration très nette faite par le gouvernement des Etats-Unis, lors de l'institution de la commission chargée d'allouer des secours aux victimes de la guerre de Sécession. Nulle intervention diplomatique ne devait être admise et toute tentative de ce genre entraînait fatalement refus de toute allocation (1). — Ce fut, à titre purement gracieux, que des indemnités furent allouées aux personnes lésées lors du bombardement d'Alexandrie par la flotte anglaise en 1882, et que l'Espagne consentit à accorder une indemnité aux Français, établis sur son territoire et atteints par la guerre civile carliste en 1876.

Dans la répartition des sommes votées par l'Assemblée Nationale française, en 1871, en faveur des victimes des opérations militaires contre la commune de Paris, il n'a été fait aucune distinction entre français et étrangers. Calvo loue l'impartialité de la France.

328. — 2° — En cas de troubles civils ou de guerre extérieure, dans l'intérêt de sa défense ou pour mieux assurer le secret d'une expédition maritime, un Etat peut être conduit à retenir momentanément dans ses ports tous les navires de commerce, nationaux ou étrangers. Il y a *embargo*, s'il les empêche de sortir sans leur imposer une mission ; *angarie*, au cas où il met ces navires marchands en réquisition pour un service public.

Les auteurs enseignent que l'*embargo* ou *arrêt de prince*, mesure d'intérêt public et de sûreté pour l'Etat, doit être général, fondé sur des raisons graves et n'entraîne pas la responsabilité morale du gouvernement. — Geffcken sur Heffter (*op. cit.*, § 111, notes 2 et 3) remarque qu'avec la rapidité des communications télégraphiques, l'embargo ne constitue plus qu'un genre de représailles, et qu'à ce titre il ne saurait donner naissance à une indemnité.

L'*angarie* est une mesure spéciale, qui engage la responsabilité financière de l'Etat qui y a recours. On doit en user avec ménagements ; car l'angarie apporte un trouble dans les opérations commerciales, prolonge le voyage du navire, compromet le chargement de retour, modifie les assurances, en cas de guerre détruit la neutralité et expose le navire à être capturé. — Dans la pratique, l'Etat est considéré comme tenu de régler et de payer d'avance l'indemnité due pour cette réquisition. — La question de responsabilité

(1) CALVO, *op. cit.*, t. III, § 1289.

pour fait d'embargo ou d'angarie est quelquefois résolue par des traités (Traités entre France et Chili, 30 juin 1852, art. 3 ; France et Nicaragua, 11 avril 1859, art. 5 ; France et Pérou, 9 mars 1861, art. 5 ; Colombie et Pérou, 18 février 1870, art. 3 ; Pérou et États-Unis, 6 septembre 1870, art. 2 ; Allemagne et Espagne, 30 mars 1868, art. 5 ; Allemagne et Portugal, 2 mars 1872, art. 2 ; etc.) (1).

329. — B. — *Actes émanant de fonctionnaires de l'Etat.* — 1° Un représentant officiel de l'Etat à l'étranger, tel qu'un agent diplomatique ou un officier de marine, manque de respect à un Etat étranger, viole ses droits, cause un dommage. L'Etat assume, sans que le doute soit possible, la responsabilité des actes de ses agents. La réparation variera selon la gravité des faits et l'étendue du dommage causé. Un simple désaveu suffira quelquefois. Parfois une indemnité pécuniaire, des excuses diplomatiques, accompagnées ou non de la révocation de l'agent, seront nécessaires (Voir dans Calvo, les affaires de Pritchard à Taïti en 1842, du consul Hopkins en 1853, de Canstatt en 1859, du bombardement de la ville du cap Haïtien en 1853, etc. En 1890, le consul allemand de Samoa est désavoué, rappelé et blâmé publiquement par le gouvernement impérial.

330. — 2° Des étrangers, établis ou transitants sur le territoire d'un Etat, sont lésés, à l'intérieur de ce territoire, par des fonctionnaires, en violation des lois. — La responsabilité de pareils actes pèse sur les fonctionnaires qui en sont les auteurs. La partie lésée peut les poursuivre par les voies légales, judiciaires ou administratives. — En principe, l'Etat n'est pas plus responsable vis-à-vis de ces étrangers qu'il ne l'est à l'égard de ses nationaux. Mais si l'acte dommageable était suivi d'un déni de justice, si les tribunaux locaux refusaient d'entendre l'étranger, d'accueillir son action, à raison de *son extranéité même*, l'Etat, qui tolèrerait une pareille lésion, deviendrait responsable du déni de justice et le souverain de l'étranger pourrait, par voie diplomatique, demander que réparation soit accordée.

En ce qui concerne les actes réguliers et légaux d'instruction, de juridiction et de répression, exercés sur des étrangers, le principe est que l'étranger reste soumis au régime de droit commun qui pèse sur les nationaux eux-mêmes. — Si donc, au cas d'acquittement, la loi locale n'accorde pas d'indemnité à l'inculpé reconnu innocent, l'étranger ne saurait en réclamer de l'Etat. — En fait cependant, des Etats puissants se sont permis de réclamer à des Etats plus faibles des indemnités pour leurs nationaux, non seulement acquittés, mais même condamnés. C'est l'abus de la force.

(1) PERELS. *Manuel de droit maritime*, pp. 179 et 254. — HEFFTER, *op. cit.*, §§ 111 et 150. — MASSÉ. *Droit commercial*, § 321.

331. — C. — *Actes émanant des sujets de l'Etat.* — Vattel (*op. cit.*, liv. II, ch. VI, §§ 71 à 78) a longuement examiné quelle responsabilité peut incomber à l'Etat à la suite de faits dommageables, accomplis par ses nationaux. — Il est impossible au gouvernement le mieux ordonné de contenir, en toute occasion, ses sujets dans le respect du droit et de l'équité. Il serait donc injuste d'imputer à l'Etat tous les actes nuisibles des citoyens. En principe, les actes privés des nationaux n'engagent pas la responsabilité de l'Etat. — S'agit-il d'actes dirigés contre des particuliers, l'Etat n'en répond pas nécessairement. Les parties lésées ont la faculté de s'adresser aux tribunaux locaux, et ce n'est encore qu'en cas de déni de justice formel, que l'Etat serait responsable du fait des juges par lui institués. — S'agit-il d'actes par lesquels les sujets d'un Etat se sont rendus coupables, à l'égard d'un Etat étranger ou de ses agents, d'infractions aux règles du Droit international, piraterie, organisation de flibustiers, fabrication de fausse monnaie, etc., l'Etat n'en saurait répondre dans tous les cas. Il est des actes que le gouvernement le plus vigilant ne peut empêcher de se réaliser. Mais le gouvernement de l'Etat doit avoir pris les précautions nécessaires et ordinaires, ne pas laisser ces faits impunis quand il vient à les connaître, ou, si sa législation propre l'y autorise, livrer les coupables à l'Etat offensé.

332. — Quant aux infractions isolées que les sujets d'un Etat commettent *en pays étranger* contre les personnes ou contre les biens, cet Etat ne saurait être responsable de leurs actes. C'est à l'Etat, sur le territoire duquel l'infraction a été commise, à maintenir l'ordre sur ce territoire et à réprimer ces infractions selon ses propres lois.

Quand la responsabilité d'un Etat se trouve engagée, il y a lieu à *réparation*, rétablissement des choses en l'état antérieur, paiement de dommages-intérêts ; ou à *satisfaction*, désaveu ou destitution de l'agent, poursuites contre délinquants, déclarations publiques, excuses par voie diplomatique, etc.

CHAPITRE VI

MODIFICATIONS ET RESTRICTIONS DES DROITS FONDAMENTAUX DES ÉTATS.

DEBIDOUR. *Histoire diplomatique de l'Europe*, t. II, ch. XIII. — FIORE. *Droit intern. codifié*, art. 235 à 252, 320 à 329. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, §§ 42 à 46 et 145. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. I, §§ 93 à 95. — PRADIER-FODÉRÉ, t. I, nos 327 et s. ; t. II, nos 835 et s. — TRAVERS TWISS, *op. cit.*, t. I, ch. II, §§ 72 et 73 ; ch. III, §§ 92 à 95.

333. — Les devoirs corrélatifs aux droits primitifs et fondamentaux des Etats ne sauraient être considérés comme des restrictions apportées à ces mêmes droits. Ils ne sont que ces droits eux-mêmes, considérés sous leur aspect passif : ils en donnent la mesure et en fixent l'étendue normale.

Mais de véritables restrictions viennent diminuer, dans leur jouissance ou dans leur exercice, les droits primordiaux des Etats. Les causes de ces restrictions sont diverses. Elles se rattachent à la sauvegarde et à la protection, les unes d'intérêts généraux, les autres d'intérêts particuliers et spéciaux. — Plusieurs sont le résultat contingent et accidentel d'une évolution historique non achevée.

Ces restrictions se produisent assez souvent, lorsque les Etats, faisant déjà partie de la communauté internationale, concourent à la formation, à la création d'un nouvel Etat, auquel ils reconnaissent une personnalité juridique complète ou une personnalité amoindrie. Il leur est loisible, en effet, de subordonner l'admission de cet Etat dans la communauté internationale à des conditions qui sont inhérentes à l'existence même qui lui est octroyée ou reconnue. Exemple : Neutralité de la Belgique (n° 364) ; Neutralité de l'Etat indépendant dn Congo (n° 367) ; constitution de la Bulgarie, du Monténégro et de la Serbie par le traité de Berlin, du 13 juillet 1878.

Ces restrictions diminuent le champ d'application du droit primordial de conservation et d'indépendance, mais n'anéantissent pas ce droit lui-même.

SECTION I. — Restrictions au droit de souveraineté intérieure. — Immunités de juridiction. — Capitulations.

334. — 1° *Restriction du droit de régler la constitution intérieure.* — Le traité de Berlin du 13 juillet 1878 (art. 1, 2, 3 et 4), en faisant de la Bulgarie un Etat distinct, quoique vassal, de la Turquie, a imposé à cette principauté un gouvernement chrétien, monarchique, et a soumis l'élection du Prince à la confirmation de la Porte et à l'assentiment des puissances, avec interdiction d'élire aucun membre des dynasties régnantes des grandes puissances.

335. — 2° Le droit de régler les *intérêts religieux* du pays et de fixer la situation légale des différents cultes a été restreint par le même traité de Berlin, à l'égard de la Bulgarie (art. 5), du Monténégro (art. 27), de la Serbie (art. 35) et de la Roumanie (art. 44). — Ces restrictions au droit de souveraineté de ces Etats sont dues à la pression exercée par l'opinion publique européenne, au désir de mettre fin aux querelles religieuses trop fréquentes en ces pays de races mélangées et ennemies.

Constatons du reste que le congrès de Berlin s'est attaché à faire triompher le principe de la liberté de conscience, tout en subordonnant la création des nouveaux Etats souverains à des conditions visant la pacification de la péninsule des Balkans (1).

336. — 3° Le même traité de Berlin restreint le *droit de législation* de l'Etat vassal de Bulgarie. Les Bulgares, voyageant dans les autres parties de l'Empire ottoman, sont soumis aux lois et aux autorités ottomanes (art. 12), tandis que les Monténégrins, les Roumains, les Serbes, sujets d'Etats souverains, séjournant dans l'Empire ottoman doivent *être traités selon les principes généraux du droit international* (art. 31, 40, 50).

337. — 4° Le *droit de juridiction*, conséquence et attribut du droit de souveraineté intérieure, est restreint par *l'exterritorialité*. On désigne par ce mot certaine immunité de droit public, qui exempte certaines personnes du pouvoir de juridiction de l'Etat sur le territoire duquel elles se trouvent. L'expression *exterritorialité* est consacrée : mais elle est mauvaise. Elle parait impliquer une fiction, d'après laquelle ces personnes sont réputées, censées, n'avoir pas quitté le territoire de l'Etat dont elles sont les sujettes. Or cette fiction, commodité dangereuse, doit être rejetée : elle aurait un caractère trop absolu et engendrerait des conséquences inadmissibles.

(1) BLUNTSCHLI. *Le congrès de Berlin. La liberté des cultes et l'égalité de droit des confessions religieuses*. R. D. I., t. XI, 1879, p. 420.

Par exemple, les actes passés par une personne exemptée seraient régis quant à la forme par la loi de son domicile ; on ne pourrait leur appliquer la règle de Droit international privé : *locus regit actum* : conséquence repoussée par tout le monde.

L'expression *immunité de juridiction* est donc plus correcte et plus exacte. Elle indique un privilège basé sur la nécessité de sauvegarder la liberté de parole et d'acte de certaines personnes, sur le respect de l'indépendance de l'Etat auquel se rattachent ou duquel dépendent ces personnes.

Jouissent de cette immunité de juridiction le Pape (Voir Livre II), les souverains transitants, les agents diplomatiques et certains consuls, les officiers et équipages des navires de guerre entrés dans une rade ou un port d'une autre puissance, les officiers et soldats composant une force militaire autorisée à transiter à travers le territoire d'un Etat étranger.

Cette immunité consiste dans l'exemption de la juridiction locale, civile ou criminelle, mais non de l'application des lois relatives à l'acquisition des droits civils.

Cette immunité n'a pas la même étendue pour tous. Celle dont jouit un souverain diffère un peu de celle qui est concédée aux agents diplomatiques. Cette immunité sera analysée et expliquée plus loin : il suffit ici de l'indiquer comme dérogation au principe de souveraineté territoriale.

Cette dérogation appartient au Droit international général ; au contraire, la restriction au droit de juridiction territoriale résultant des *capitulations*, tient au Droit international positif, conventionnel et spécial à certains Etats. Les motifs de cette seconde restriction sont absolument différents de ceux qui justifient la première.

SECTION II. — **Restrictions au droit de propriété et au droit de défense.**

338. — Le droit de *propriété internationale* qu'ont les Etats sur leur territoire et sur les choses sises au territoire peut être restreint par la constitution de rente, de droits de fief, d'hypothèque.

Des *rentes* furent fréquemment instituées dans l'ancien empire germanique, au profit de princes allemands *médiatisés*. Les fiefs qui, dans les siècles précédents, ont joué un rôle assez important dans les relations de souverain à souverain, notamment entre les rois de France et d'Angleterre, ont aujourd'hui disparu du Droit international.

L'usage de l'*hypothèque*, autrefois assez répandu, est tombé en dé-

suétude. La Corse, d'abord donnée en gage à la France par la république de Gênes, fut définitivement cédée à Louis XV en mai-août 1768.

Les restrictions ayant le caractère de *servitudes* sont plus fréquentes.

339. — Plusieurs auteurs admettent, en Droit international comme en Droit civil, la division des servitudes en *naturelles* et en *conventionnelles*. L'erreur est la même. Il n'y a pas de servitudes naturelles, pas plus en Droit international qu'en Droit civil. — Recevoir les eaux découlant d'un territoire limitrophe, s'abstenir de détourner le cours d'une rivière, d'en rejeter les eaux sur le territoire d'un autre Etat, ne sont pas des servitudes : ce sont des limitations normales des droits souverains, provenant de la nature même des choses, des conséquences nécessaires de l'état des lieux et des rapports de bon voisinage : c'est le *modus* de la propriété même.

340. — Les servitudes, dites *conventionnelles*, seules constituent de véritables restrictions au libre exercice de la souveraineté intérieure au profit d'autres Etats.

Elles sont établies par la volonté expresse ou tacite des Etats. Elles sont : ou *in non faciendo*, *négatives*, empêchant l'Etat assujetti d'exercer son pouvoir territorial dans toute son étendue ; ou *in patiendo*, *positives*, obligeant l'Etat assujetti à tolérer sur son propre territoire l'action d'un autre Etat. S'abstenir ou souffrir, telle est l'atteinte portée à la souveraineté de l'Etat.

Les servitudes internationales sont plus fréquemment négatives que positives. Le traité d'Utrecht, 13 mars-11 avril 1713, article 9, avait interdit à la France de reconstruire les fortifications de Dunkerque. Cette servitude fut abolie, par le traité de Paris du 3 septembre 1783, article 17.

Anvers ne doit jamais être transformé en port de guerre, — stipulation dans l'intérêt exclusif de l'Angleterre (Traité de Paris, 30 mai 1814, art. 15 et traité entre Belgique et Pays-Bas, 19 avril 1839, art. 14). — La convention de Londres du 14 décembre 1831 ordonna la démolition de plusieurs forteresses de la Belgique. Cet Etat en a récemment édifié de nouvelles, notamment sur le cours de la Meuse, et a fait d'Anvers une forteresse de premier ordre.

La convention de Londres, du 11 mai 1867, décida que la ville de Luxembourg ne serait plus forteresse fédérale, que les fortifications seraient démolies et qu'aucun établissement militaire ne serait créé à l'avenir (art. 2, 3 et 5).

Interdiction d'élever des fortifications dans un rayon de 10 kilomètres autour de Samakow (Roumélie), (traité de Berlin, 13 juillet 1878, art. 2).

Obligation de raser toutes les forteresses existant sur les rives du Danube, depuis les Portes de fer jusques aux embouchures et de n'en plus élever à l'avenir. — Défense d'entretenir aucun navire de guerre sur le même Danube, en aval des Portes de fer, sauf de légers bâtiments pour les services de police fluviale et de douanes (même traité, art. 52). — Obligation de raser toutes les forteresses de la Bulgarie et défense d'en élever de nouvelles (*ibidem*, art. 11). — Interdiction faite au Monténégro d'avoir ni vaisseaux de guerre, ni pavillon de marine militaire ; la police maritime et sanitaire confiée à l'Autriche, tant à Antivari que sur la côte du Monténégro (*ibidem*, art. 29). — Interdiction au même Etat d'élever des fortifications sur le cours de la Bojana, sauf pour la défense locale de Scutari, dans un rayon de six kilomètres (même article 29).

341. — Par le traité de Paris du 30 mars 1856, la Russie était astreinte à raser les forteresses établies sur les rives de la mer Noire, à n'en pas construire de nouvelles, à ne pas entretenir sur cette mer une flotte de guerre (art. 13 et 14) et par une convention annexée au traité, le même jour, à ne pas fortifier les îles d'Aland (Baltique) et à n'y créer ou maintenir aucun établissement militaire ou naval. — La Russie profita de la guerre franco-allemande de 1870-71, pour déclarer qu'elle ne se considérait plus comme liée par le traité de 1856, en tant qu'il restreignait ses droits sur la mer Noire. — La Prusse soutint la Russie. Les Puissances, signataires du traité de Paris, se réunirent à Londres, et la Russie fut libérée des servitudes qui lui avaient été imposées (Traité du 13 mars 1871). Les fruits de la guerre de Crimée étaient anéantis. La Russie put préparer la guerre de 1877 et la conquête transcaucasienne.

342. — Les servitudes internationales peuvent être et sont quelquefois *positives*.

En vertu du traité de Berlin du 13 juillet 1878, l'Autriche exerce la police maritime sur la côte du territoire monténégrin.

Le traité d'Utrecht, 13 mars-11 avril 1713, article 13, en transférant l'île de *Terre-Neuve* à l'Angleterre, a reconnu à la France le droit d'avoir des pêcheries sur bancs, le long d'une portion de la côte de l'île, de faire sécher le poisson, de le préparer et d'élever des échafauds et des cabanes, sur la partie de la côte allant depuis le cap *Bonavista* jusques à l'extrémité septentrionale de l'île et de là en suivant la partie occidentale jusqu'au lieu appelé *point Riche*. — Ce droit fut confirmé par l'article 5 du traité de Paris du 10 février 1763. Ce traité attribue à la France les petites îles de saint Pierre et de Miquelon pour servir d'abri aux pêcheurs français avec interdiction de les fortifier. — Le traité de Paris du 3 septembre 1783

modifia un peu la zone dans laquelle devait s'exercer le droit reconnu aux Français. Une déclaration explicite du roi Georges III est annexée au traité.

Mais depuis ces traités, l'île, presque inhabitée autrefois, s'est considérablement peuplée. En leur qualité d'Anglo-Saxons, ne s'inclinant que devant la force et peu soucieux des droits acquis, les Terre-Neuviens ont, depuis quelques années, soulevé des difficultés et émis des prétentions exorbitantes, qui, formellement contraires aux termes du traité, ont fort embarrassé l'Angleterre. Des arrangements provisoires ont été adoptés entre la France et l'Angleterre en 1857, 1884, 1885, 1890 et 1891. — Le Parlement de Terre-Neuve n'a jamais été satisfait. — Une convention à fin d'arbitrage a été signée à Londres le 11 mars 1891. Elle a été soumise à l'approbation des Chambres françaises et anglaises (1).

343. — Par des traités conclus en 1873 avec le khan de Khiva et l'émir de Boukhara, la Russie s'était fait reconnaître le droit d'élever sur la rive gauche de l'Amou-Daria, des ponts, des magasins de douane, des embarcadères.

344. — Ces servitudes constituent de véritables restrictions au droit de propriété territoriale internationale, des droits réels permanents tant pour l'Etat qui les subit que pour l'Etat qui en jouit et profite.

Ces servitudes prennent fin par la renonciation, par la réunion des territoires entre lesquels elles existent, et surtout par l'application des règles ordinaires de résolution des Traités.

SECTION III. — **Situation anomale de l'île de Chypre, de la Bosnie et de l'Herzégovine.**

BLUNTSCHLI. *Le congrès de Berlin*. R. D. I., t. XIII, 1881, p. 585.— ESPERSON. *L'Angleterre et les capitulations dans l'île de Chypre*, R. D. I., t. X, 1878, p. 587. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. I, § 92. — NEUMANN. *L'Empire austro-hongrois, la Bosnie et l'Herzégovine*, R. D. I., t. XI, 1879, p. 38. — RENÉ MILLET. *A travers les Balkans*. — SARIPOLOS. *La question gréco-turque*, R. D. I., t. XI, 1879, p. 119.— TRAVERS TWISS, *op. cit.*, t. I, ch. IV, §§ 72 et 73.

345. — La politique de la fin du XIX[e] siècle nous offre des restrictions aux droits fondamentaux des Etats, plus intenses et plus

(1) Voir pour les détails de cette question importante, tant au point de vue de l'alimentation de la population française qu'à celui du recrutement de sa flotte militaire, CRUCHON, *Les affaires de Terre-Neuve*, Annales de

graves que les précédentes. — Le droit de souveraineté disparaît presque totalement. Il n'est plus que nominal, idéal, platonique. — Cette situation, sans précédents, est au fond une annexion déguisée, à peine dissimulée. — Telle est la position de l'île de Chypre, de la Bosnie et de l'Herzégovine.

346. — CHYPRE. — Le 4 juin 1878, un traité secret d'alliance défensive et offensive était arraché à la Turquie par l'Angleterre. Celle-ci le révéla au Congrès de Berlin, en juillet 1878. Elle s'était garnie les mains, et, sous prétexte de défendre l'intégrité de l'empire ottoman, exploitait son protégé et s'adjugeait portion à sa convenance. — Reconnaissant la parfaite impossibilité de galvaniser et de guérir l'*homme malade*, l'Angleterre, *sa meilleure amie*, tenait à se faire à l'avance une part dans ses dépouilles (DEBIDOUR, *op. cit.*, t. II, p. 250).

La Grande-Bretagne se faisait céder l'île de Chypre, pour le cas où la Russie garderait en Asie Mineure Batoum, Ardahan et Kars, dans le but, affirmé mais non réel, de défendre la Turquie. En réalité, elle visait à commander la triple route de l'Asie Mineure, du Bosphore et du canal de Suez. Elle tenait ainsi, à la face du monde, la Russie en surveillance et par la protection officielle du Sultan, elle doublait son prestige aux yeux des populations musulmanes de l'Inde, 50 millions d'habitants (DEBIDOUR, *op. cit.*, t. II, pp. 520 et 521). — L'Angleterre a poussé le cynisme jusqu'à ajouter la clause dérisoire qu'elle restituerait Chypre à la Turquie, quand la Russie rendrait ses conquêtes en Asie, et à communiquer officiellement cette clause à la France, le 7 juillet 1878.

D'après ce traité du 4 juin 1878, la souveraineté sur Chypre est conservée au sultan. Mais l'île est administrée par les fonctionnaires de l'Angleterre. Celle-ci lève les impôts, décide des dépenses, construit des fortifications, etc., etc. Elle exerce tous les droits régaliens.

En *théorie*, l'île de Chypre continue à faire partie de l'empire ottoman, le gouvernement anglais n'ayant que la qualité de gérant. — Les habitants de l'île sont donc restés sujets turcs et ne peuvent à l'étranger invoquer la protection des consuls anglais. — Les traités, conclus par la Turquie et dont l'effet s'étend à tout son terri-

l'École des sciences polit. 1891, p. 497. — GEFFCKEN. *Question des pêcheries de Terre-Neuve*, R. D. I., 1890, p. 217. — ROUARD DE CARD. *Les destinées de l'arbitrage intern.*, pp. 136 et s. — *L'année politique à l'étranger*, 1890, p. 480 et s ; 1891, p. 413 à 415. — A Terre-Neuve, la pêche a employé : en 1887, 693 navires et 7158 hommes ; en 1888, 836 navires et 8949 hommes ; en 1889, 797 navires et 9581 hommes.

toire, sont obligatoires pour l'île de Chypre et pour son gérant. — Les *capitulations* conclues avec la Turquie auraient dû être maintenues : mais les puissances contractantes ont consenti à suspendre leur application, tant que l'Angleterre aura le gouvernement de l'île.

F. de Martens dit avec raison que, au point de vue international et politique, la situation de Chypre est inadmissible (1).

347. — Bosnie-Herzégovine. — L'Autriche ne prit pas part à la guerre turco-russe de 1877-78. Néanmoins elle en a tiré profit et a pris un lambeau de l'empire ottoman. La connivence de Bismarck et de Beaconsfield a facilité ses ambitions.— Sous prétexte de prévenir des luttes entre chrétiens et musulmans, l'Autriche avait, pendant la guerre, occupé les provinces ottomanes de Bosnie et d'Herzégovine.— Au congrès de Berlin (juin-juillet 1878), malgré l'opposition bien justifiée des diplomates turcs, Bismarck fit décider que pour une période indéterminée, ces provinces seraient occupées et administrées par l'Autriche-Hongrie. Cette puissance fut autorisée à mettre, quand elle le jugerait à propos, des garnisons dans le sandjak de Novi-Bazar et à y détenir des routes stratégiques et commerciales. Ce district est un poste avancé dans la direction de Salonique. (Traité du 13 juillet 1878, art. 25). — Les conditions de cette occupation ont été fixées entre l'Autriche et la Turquie, par une convention du 21 avril 1879.

Le sultan reste le souverain de ces provinces, mais le souverain purement nominal. Il n'a plus que le *nudum jus*. L'occupation est illimitée quant à sa durée et n'est soumise à aucune condition. C'est une annexion déguisée, mais réelle. — En droit, la population est toujours sujette de la Turquie. Cependant une loi autrichienne du 3 novembre 1881 y a introduit le service militaire au profit de l'Autriche, et les contingents ont été versés dans l'armée autrichienne. C'est une violation manifeste des droits du Sultan, dont les habitants sont restés les sujets. Leur état, hors de Bosnie, ne doit être régi que par les lois ottomanes. — Situation étrange, irrégulière, contraire à tous les principes, applaudie par les uns, critiquée par les autres. — M. F. de Martens dit que la Bosnie et l'Herzégovine sont dans une situation absurde au point de vue juridique. Il est étrange de la dénommer occupation.

(1) Voir Fournier de Flaix, l'*Ile de Chypre,* Economiste français du 27 août 1892.

SECTION IV. — **Situation internationale des Etats et des territoires neutralisés.**

ARENDT. *Essai sur la neutralité de la Belgique*. — BANNING. *La défense de la Belgique*. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 745, 749, 752. — CALVO, *op. cit.*, §§ 2595 à 2610. — FUNCK-BRENTANO ET SOREL. *Précis*, liv. II, sect. II, p. 152 et s.; p. 352 à 357. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, §§ 144 et 145. — HILTY. *La neutralité de la Suisse*. — KLÜBER, *op. cit.*, sect. II, ch. II, §§ 280. — LAWRENCE-WHEATON. *Commentaires*, t. I, p. 225 et s.; t. II, p. 174 et s. — CHARLES DE MAZADE. *La Belgique et la Suisse devant la triple alliance*. Revue des deux Mondes, 15 mars 1890. — MILOVANOWICHT. *Les traités de garantie*. — PICCIONI. *De la neutralité perpétuelle*. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. II, nos 999 à 1015. — SERVAIS. *Le grand-duché de Luxembourg et le traité de Londres*. — WHEATON. *Eléments*, t. II, ch. III, § 4. — ZELLER. *L'année historique*, 1860, t. II, p. 20 et s.; p. 396 et s.

§ 1er. — Etats.

348. — Il y a pour les Etats deux sortes de neutralité : 1° l'une *ordinaire* et *temporaire*. C'est la situation de toute nation qui reste étrangère à l'état de guerre existant entre deux ou plusieurs autres nations. — En droit, sinon en fait, tout Etat est libre de se donner cette attitude. Son intérêt particulier est son seul guide. Nul ne peut légitimement lui contester la qualité de *neutre*, s'il en remplit les devoirs. — Ce caractère temporaire commence d'exister avec l'ouverture des hostilités. Il prend fin avec la clôture de la guerre entre les Etats belligérants (Renvoi à la 5e partie).

349. — 2° L'autre neutralité est *extraordinaire* et *perpétuelle*. C'est une situation juridique, qui diminue dans une certaine mesure, les droits de souveraineté et d'indépendance d'un Etat. Elle a son fondement dans des stipulations internationales, dans des traités intervenus entre plusieurs puissances. — La neutralité perpétuelle est la situation d'un Etat, auquel une convention conclue avec d'autres Etats a garanti une *paix indéfinie*. — Un Etat ne peut pas, par sa seule volonté et par une déclaration unilatérale émanée de lui, s'octroyer l'avantage de cette situation, qui tend à assurer la paix dans l'intérêt général de la communauté des Etats. Sa caractéristique est d'être établie, bien plus dans l'intérêt des autres Etats que dans celui de l'Etat neutralisé. Les autres doivent pouvoir compter sur cette neutralité ; elle ne dépend pas du bon plaisir du neutralisé. — Cette neutralité existe pendant l'état de paix et elle enlève à l'Etat la faculté de choisir, la liberté d'option entre être neutre ou ne l'è-

tre pas, quand une guerre vient à éclater. Mais en retour, elle lui donne l'assurance que les Etats voisins ne peuvent lui faire la guerre et que les belligérants ne pourront, dans les guerres survenues entr'eux, agir selon leur convenance en ce qui concerne son territoire : celui-ci devra être respecté. L'Etat neutre doit donc consentir à être neutralisé, signer librement le traité de neutralisation, négocier avec les garants sur un pied de complète égalité. Un traité conclu entre les seuls garants, en dehors de toute participation de l'Etat à neutraliser, n'obligerait point ce dernier.

350. — En Europe, le but de la neutralisation d'un Etat est d'éloigner réciproquement les autres puissances de points stratégiques importants. Celles-ci placent, en ces points, un Etat inoffensif présentant à tous ses voisins des conditions de sécurité pour leurs frontières. — La neutralisation contribue au maintien de la paix générale en limitant les champs de bataille. Elle constitue une *barrière morale* contre l'invasion des puissances conquérantes, en leur fermant les routes militaires les plus avantageuses. C'est ainsi que l'Europe, hantée par les souvenirs du 1er Empire et dans le but de se prémunir contre le retour des invasions françaises, a neutralisé la Suisse, en 1815, et la Belgique en 1831. « Les puissances européennes se sont privées de puissants moyens d'action : elles ont limité d'avance leur champ de bataille et augmenté la difficulté des guerres : elles ont fait un acte sage et politique ». (Funck Brentano et Sorel, p. 152).

351. — Le rôle de barrière morale joué par les Etats neutres s'oppose à l'augmentation indéfinie de semblables créations. Si les territoires neutres, séparant deux grandes puissances, étaient trop étendus, le contact de celles-ci serait rendu tellement difficile que la neutralité courait le risque d'être méconnue et violée. Delà les préoccupations actuelles de la Belgique et de la Suisse, leurs craintes sérieuses de voir leur neutralité violée dans une guerre future.

352. — Tout pays ne se prête pas à une *neutralisation perpétuelle.* Certaines conditions doivent concourir. — L'Etat neutralisé doit être assez faible pour ne pouvoir aspirer à influencer la politique générale. — Il doit être situé entre deux grands Etats ; ne pas être *l'unique voie* de leurs armées ; être résolu à se défendre contre toute tentative d'agression ou d'annexion de ses voisins.

353. — L'Etat neutre jouit des droits et est tenu des devoirs, qui ne sont pas incompatibles avec la nature même de la neutralité perpétuelle. Il n'est pas dispensé des devoirs généraux du Droit international.— S'il jouit du bienfait de la paix perpétuelle, il ne peut laisser établir sur son territoire des foyers d'agitation et de conspiration contre la tranquillité des autres Etats. — La Suisse, autrefois encline à abuser de sa neutralité, a appris récemment en 1887, dans

un incident avec l'Allemagne, quels dangers couvaient sous une trop grande tolérance envers les anarchistes, socialistes, nihilistes, etc. Elle a interdit la tenue de certains congrès révolutionnaires ou socialistes, et le pouvoir fédéral fortifié contraindra les étrangers à se montrer dignes des libertés politiques, que le peuple suisse s'est garanties à lui-même dans sa constitution (1).

354. — L'Etat neutralisé est tenu de devoirs spéciaux, qui résultent, les uns de la nature même de la neutralité perpétuelle, les autres, *conventionnels*, des traités ou des actes publics ayant établi sa neutralité. La Suisse, la Belgique ont le devoir conventionnel de ne pas se dépouiller de la neutralité qu'ont créée, dans un intérêt général européen, le congrès de Vienne et le traité de Londres.

355. — La neutralisation a pour but de placer l'Etat neutralisé perpétuellement dans l'Etat de paix. Conséquences : L'Etat neutralisé ne peut entretenir avec les autres Etats que des relations pacifiques, — contracter que des obligations pouvant s'exécuter en temps de paix. Il est tenu de s'abstenir de tout engagement, dont l'effet serait, le cas échéant, de le mêler à une guerre étrangère et de l'amener à défendre les droits ou les intérêts d'une autre puissance. Incapable *juridiquement* d'exécuter les obligations qui résultent de semblable engagement, il ne saurait les assurer.

356. — Un Etat neutre ne peut pas garantir la neutralité d'un autre Etat. Aussi, à la conférence de Londres de mai 1867, la Belgique, Etat neutralisé, s'est-elle abstenue de garantir la neutralité du Luxembourg. — Mais le principe n'a-t-il pas été oublié à propos de la neutralisation du Congo, dans l'article 10 de l'acte final de la conférence de Berlin de 1885 ?

357. — Le neutralisé ne peut pas conclure d'alliance *offensive*. — Une alliance *défensive* lui est permise, quand il est attaqué. Il a le droit de se défendre par ses propres forces ; il a, comme conséquence, celui de s'allier à une puissance tierce, dont l'armée appuiera la sienne et celles de ses garants. — Mais, en temps de paix le neutralisé ne peut conclure une alliance défensive qui l'obligerait à porter secours à son allié attaqué. — Une alliance défensive, conclue avec une des puissances garantes de la neutralité, serait elle-même sans cause, puisque l'obligation de secours de la part du garant résulte déjà du traité imposant la neutralité. — L'article 8 de la constitution helvétique, qui autorise la Suisse à contracter des alliances, est incorrect et contraire à la neutralisation de ce pays.

La neutralité *perpétuelle* amoindrit donc le droit d'indépendance : la souveraineté extérieure de l'Etat est diminuée.

(1) Discours de M. Droz au Conseil national, 20 mars 1888.

358. — L'Etat neutre peut conclure des traités réglant des intérêts économiques et matériels ou des intérêts moraux, tels que traités de commerce, de navigation, de postes, d'extradition, etc., etc.: mais sous la réserve de ne pas rattacher sa destinée à celle d'un autre Etat, de façon à créer avec lui une solidarité quelconque, à opérer une fusion d'institutions. « Même dans ses traités de commerce, dit Wheaton, il doit se garder d'accepter des obligations incompatibles avec ses devoirs en temps de guerre ». *Ex.* : En 1842, projet de M. Guizot d'établir une union douanière entre la Belgique et la France ; opposition de l'Angleterre (la chère amie) qui ne voulait pas voir les douaniers français installés à Anvers ; elle s'assura le concours de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie. Guizot renonça à son projet.

359. — Les Etats neutralisés sont tenus d'observer leur neutralité même à l'égard des Etats non garants. Les Etats, non signataires du traité qui a établi la neutralité, bénéficient donc de ce traité : mais ils sont, par réciprocité, tenus de respecter une neutralité perpétuelle, passée à l'état de coutume internationale, comme celles de la Suisse et de la Belgique.

360. — L'Etat neutralisé a le devoir de ne pas livrer passage sur son territoire à des troupes étrangères, de repousser toute tentative, de faire respecter sa neutralité par tous les moyens en son pouvoir. Il doit développer toutes ses ressources défensives ; mais sa situation de neutre à perpétuité ne lui confère pas des droits spéciaux de nature à gêner les préparatifs militaires de ses voisins.

361. — Le neutralisé a le droit de faire appel aux puissances qui ont garanti la neutralité. — En fait, les garants auront rarement le désir de faire la guerre en faveur de l'Etat neutre. — Les garants seront souvent eux-mêmes au nombre des belligérants. Le neutre sera exposé aux horreurs de la guerre, à moins qu'il ne se défende lui-même. Souvent, il ne pourra guère compter que sur lui seul. Il a besoin et il a le droit d'avoir une armée suffisante. Il a le droit d'élever des fortifications pour empêcher l'accès de son territoire. — La Belgique a raison de fortifier à Liège ou à Namur les rives de la Meuse. La Suisse est prudente en fortifiant le Gothard et autres lieux pour empêcher une armée italienne de traverser son territoire, à l'effet d'opérer sa jonction avec une armée allemande et d'envahir conjointement la France.

En 1870, l'Angleterre se préoccupa d'assurer la neutralité de la Belgique et signa, le 9 août avec la Prusse et le 11 août avec la France, des traités par lesquels, en cas de violation de la neutralité par l'un des belligérants, la Grande-Bretagne s'engageait à se concerter avec l'autre et à employer au besoin toutes ses forces mili-

taires et navales pour maintenir la neutralité de la Belgique. « Les motifs qui poussèrent l'Angleterre à signer ces traités étaient tirés de ses intérêts particuliers ; l'Autriche et la Russie, qui étaient au même titre que l'Angleterre garantes de la neutralité de la Belgique, ne crurent pas devoir prendre les mêmes précautions ». (Funck Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 355). — Constatons que les belligérants respectèrent, les uns comme les autres, la neutralité de la Belgique et celle de la Suisse, et que ces deux Etats eux-mêmes remplirent exactement leurs obligations de neutres et les concilièrent convenablement avec les devoirs d'humanité.

Quels sont les devoirs des puissances garantes de la neutralité perpétuelle ? — Renvoi aux traités de garantie (3e partie).

362. — Quels sont les Etats neutralisés ? La nature même des choses assure une neutralité de *fait* aux Républiques d'Andorre, de Saint-Marin, à la principauté de Monaco. — Dans le droit positif conventionnel, sont actuellement neutralisés :

363. — 1° La Suisse, qui avait déjà signé en 1521 un traité de paix perpétuelle avec la France, renouvelé avec Louis XIV, le 4 septembre 1663. Par d'autres traités, elle avait fini par se trouver l'alliée perpétuelle de presque tous les Etats de l'Europe. — Sa neutralité fut fréquemment violée pendant les guerres de la Révolution française et, en 1813, par la sixième coalition.

Sa neutralité perpétuelle actuelle est fondée sur les déclarations faites au Congrès de Vienne, le 20 mars. et à Paris, le 20 novembre 1815. Les signataires furent l'Autriche, la Grande-Bretagne, le Portugal, la Prusse et la Russie ; l'Espagne et la Suède adhérèrent postérieurement.

« Les Puissances, signataires de la déclaration de Vienne du 20 mars, font, par le présent acte, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites, telles qu'elles sont fixées, tant par l'acte du congrès de Vienne que par le traité de Paris de ce jour.

« Les Puissances reconnaissent et garantissent également la neutralité des parties de la Savoie désignées dans l'acte du congrès de Vienne du 29 mars 1815 et par le traité de Paris de ce jour, comme devant jouir de la neutralité de la Suisse de la même manière que si elles appartenaient à celle-ci.

« Les Puissances signataires de la déclaration du 20 mars reconnaissent authentiquement par le présent acte que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière » (20 novembre 1815).

Cette déclaration est nette et précise. La neutralité n'est pas seulement un avantage, un droit pour la Suisse ; c'est aussi une charge, un devoir. — La diète helvétique adhéra le 27 mars 1815 à la déclaration de Paris du 20 mars, en spécifiant bien que les puissances signataires s'engageaient à *respecter* et à *faire respecter* la neutralité suisse (*adde*, Acte final du congrès de Vienne, 9 juin 1815, art. 74 et 84).

La neutralité de la Suisse est bien justifiée. Ce pays est placé entre quatre grands Etats. La population se compose de fragments empruntés aux nationalités allemande, française et italienne. La Suisse détient les passages d'Allemagne en France et en Italie, de France en Italie ; le Danube, le Rhin, le Rhône, le Tessin prennent leurs sources dans ses montagnes. — Regardez la carte. — La Suisse occupe un point éminemment central. L'Europe a intérêt à ce qu'il reste neutre. — Depuis 1815, la neutralité de la Suisse a toujours été respectée.

364. — 2° BELGIQUE. La neutralité de cet Etat a été établie et imposée par le protocole du 20 janvier 1831, qui arrêtait les bases de la séparation de la Belgique et de la Hollande. L'article 5 dit : « La Belgique formera un Etat perpétuellement neutre. Les cinq puissances (Autriche, Angleterre, France, Prusse, Russie) lui garantissent cette neutralité perpétuelle, ainsi que l'inviolabilité de son territoire ». Ce protocole fut confirmé par le traité, dit des 18 articles, du 24 juin 1831.

La neutralité perpétuelle de la Belgique fit l'objet de l'article 9 du traité dit des 24 articles, signé entre les cinq grandes puissances, le 15 octobre 1831, auquel adhéra la Belgique le 15 novembre 1831 par un nouveau traité qui reproduisit les 24 articles et leur donna dans un 25e la garantie des puissances. — Le roi de Hollande ne reconnut l'indépendance belge qu'en 1839. Le 19 avril, furent signés à Londres trois traités, l'un entre la Hollande et les cinq puissances, l'autre entre ces puissances et la Belgique, le troisième entre la Belgique et la Hollande, qui adhérait aux 24 articles. La Hollande s'est obligée à *respecter* la neutralité belge, mais elle a évité de s'engager à la faire respecter. — La neutralité belge n'a pas cessé d'être respectée.

365. — 3° Le grand-duché de Luxembourg a été neutralisé par le traité du 11 mai 1867, signé à Londres par les Puissances signataires des traités de 1839 et par l'Italie (art. 2).

366. — 4° Dans ces dernières années, des propositions ont été présentées aux parlements de Suède, de Norwège et de Danemark ayant pour objet la neutralisation de ces Etats. Le but réel, sinon avoué, serait d'assurer à l'Allemagne la sécurité du *canal stratégique*

qu'elle creuse entre la Baltique et la Mer du Nord. Ce canal serait protégé au Nord contre toute agression, le territoire du Danemark, devenu neutralisé, ne pouvant plus servir de base à des opérations militaires. Mais cette neutralisation ne pourrait être établie que par un congrès européen.

367. — 5° Les articles 10 à 12 de l'acte final de la conférence de Berlin du 26 février 1885 ont établi une neutralité *restreinte* et *facultative* pour les territoires et les eaux territoriales du bassin du Congo et de ses affluents, sur lesquels les Puissances signataires exerçaient des droits de souveraineté ou de protectorat. Ces articles réservent l'adhésion des autres Etats. Le nouvel Etat du Congo, créé en 1885 sous le gouvernement personnel du roi des Belges, a fait la même année la déclaration de neutralité exigée par l'article 10. — Cette neutralité diffère de celle de la Belgique et de la Suisse par sa cause et par sa portée. — Elle a pour cause le désir de *donner une garantie nouvelle de sécurité au commerce et à l'industrie et de favoriser, par le maintien de la paix, le développement de la civilisation* dans le bassin du Congo. — Les garants n'ont contracté que l'obligation de respecter, et non celle de faire respecter la neutralité de ces territoires.

6° Par traité conclu, le 6 avril 1886, l'Angleterre et l'Allemagne ont convenu entr'elles de considérer comme neutres les îles Samoa et Tonga.

§ 2. — Territoires.

368. — De la neutralisation d'un Etat entier, distinguons la neutralisation locale d'un territoire (d'un fleuve, d'une portion de mer ou d'un canal — *renvoi*).

L'article 92 de l'acte final du congrès de Vienne déclare que les provinces du Chablais et de Faucigny et tout le territoire de la Savoie au nord d'Ugine feront partie de la neutralité de la Suisse. — Quelques auteurs pensent que cette neutralité de la Savoie a été établie en faveur de la Suisse.— Tous les travaux préparatoires de l'acte final de Vienne, tous les actes signés en 1815 protestent contre cette thèse et montrent que la neutralité de la Savoie a été établie en faveur de la Sardaigne, sur la *demande formelle* de son roi.— Une difficulté fut soulevée par la Suisse, lors de l'annexion de la Savoie à la France. Un échange de notes eut lieu entre les Puissances garantes de l'acte du congrès de Vienne. Il fut reconnu que l'article 2 du traité du 24 mars 1860 mettait simplement l'empereur des Français dans la situation, où se trouvait par rapport à la Savoie le roi de Piémont. — La Suisse a soulevé une nouvelle difficulté à l'occasion de la construction par la France d'un fort au Mont Vuache, en 1883 et en 1887,

— Elle a oublié que le roi de Piémont avait le droit d'élever des forts, de placer des garnisons en Savoie et d'y faire des manœuvres militaires (art. 90 et 92 de l'acte final du congrès de Vienne, 1815).

369. — Les *Iles Ioniennes* avaient été placées sous le protectorat de l'Angleterre, qui y tenait garnison, et avait élevé à Corfou des fortifications formidables. De ce poste, elle commandait l'entrée de l'Adriatique. — En 1863, elle consentit pour faire élire un prince danois roi de Grèce, à renoncer à son protectorat et à céder les Iles au royaume de Grèce. Le traité du 14 novembre 1863, signé entre Angleterre, Autriche, France, Prusse et Russie, établit, après leur union au royaume de Grèce, la neutralité perpétuelle des Iles Ioniennes et stipula la démolition des forteresses. Mais un traité du 29 mars 1864 restreignit la neutralité à Corfou, à Paxo et à leurs dépendances. Cette neutralité a été respectée, lors du blocus de la Grèce en 1887.

LIVRE II.

LE PAPE.

CH. BENOIST. *La France et le Pape Léon XIII.* Revue des deux Mondes, 15 mars 1893. — BLUNTSCHLI. *De la responsabilité et de l'irresponsabilité du Pape dans le droit international.* R. D. I., 1873. — BOMPARD. *Le Pape et le Droit des gens,* 1888. — BRUSA. *La juridiction du Vatican.* R. D. I., t. XV, p. 113. — CARNAZZA-AMARI. *op. cit.*, sect. 3, ch. I, § 5 et ch. IV, §§ 4 à 8. — DE CESARE. *L'évolution historique de la Papauté et de l'Italie.* Revue Int., 25 mars 1887. — ESPERSON. *Droit diplomatique,* nos 51 à 56. — FIORE. *Della condizione giuridica internazionale della Chiesa e del Papa,* 1887. — FIORE. *Le droit intern. codifié,* art. 253 à 261 ; 446 à 449. — FIORE. *Nouveau droit inter. public,* 1re Part., liv. I, ch. V. — HEFFTER-GEFFCKEN. *op. cit.*, § 40. — AN. LEROY-BEAULIEU. *La Papauté, le Socialisme et la Démocratie.* — *Le Pape Léon XIII et l'Italie sous le régime de la loi des garanties.* Revue des deux Mondes, 15 octobre 1883. — IMBART-LATOUR. *La Papauté en droit international,* 1893. — NYS. *Le droit international et la Papauté,* R. D. I., t. X, 1878, p. 501. — OTT SUR KLÜBER. *Le droit moderne, etc.*, § 26. — DE VOGUÉ. *Spectacles contemporains.*

370. — La création d'un domaine temporel de la Papauté, conséquence des fondations de Pépin et de Charlemagne, le rang suprême reconnu par le sentiment général de la chrétienté au Souverain Pontife, considéré comme le lieutenant et le représentant de Dieu sur la terre, la déchéance de cette suprématie s'accélérant à partir du XVIe siècle, la division de l'Europe, à partir de la Réforme, en Etats catholiques et en Etats protestants — soustraits à l'autorité pontificale, etc., sont des événements historiques, ayant profondément impressionné le Droit international des siècles passés.

Pour l'étude du droit actuel, contentons-nous de constater qu'avant l'année 1870, le Pape réunissait en sa personne deux qualités et deux pouvoirs différents : souverain temporel et chef suprême de l'Eglise catholique ; un pouvoir temporel et une puissance spiri-

tuelle, qui s'influençaient réciproquement. — A tort ou à raison, le pouvoir temporel était considéré comme la garantie de la liberté et de l'indépendance du pouvoir spirituel. Il était censé mettre le Chef de l'Eglise à l'abri des influences et des pressions exercées par les souverains des divers Etats. Peut-être ne l'en rendait-il que plus dépendant ! — *En fait*, les Papes vinrent souvent au secours de leur pouvoir temporel menacé ou attaqué, à l'aide des armes et des moyens d'action que leur fournissait leur puissance spirituelle. — *Juridiquement*, les deux pouvoirs étaient distincts, ayant chacun une sphère d'action spéciale.

371. — Comme souverain temporel des Etats Pontificaux, le Pape était un véritable souverain, investi des pouvoirs, des attributs, des prérogatives et tenu des obligations et des devoirs dont sont investis et tenus les autres chefs d'Etats. Mais son autorité ne s'étendait pas au-delà des frontières des Etats romains : elle ne faisait pas invasion dans les autres souverainetés. — L'Etat pontifical avait, dans la communauté internationale, les mêmes droits et les mêmes devoirs que les autres, et les Etats protestants ou schismatiques devaient à l'Etat pontifical et à son auguste chef le même respect et les mêmes égards qu'aux autres Etats civilisés.

372. — Comme chef de l'Eglise catholique, le Pape exerçait des pouvoirs, possédait des attributs, absolument différents des précédents. Son autorité franchissait les limites matérielles de ses Etats, s'étendait sur le monde entier, à l'Orient comme à l'Occident, en Asie, en Afrique comme en Europe et en Amérique, partout où il y a une communauté catholique.

373. — Deux grands faits s'accomplissent en 1870. Les Etats pontificaux sont sécularisés et incorporés au royaume d'Italie. Victor-Emmanuel, violant la convention passée avec la France, le 15 septembre 1864, envahit ce qui reste des Etats pontificaux et s'empare de vive force de Rome, après le départ des troupes françaises, le 20 septembre 1870. Le pouvoir temporel du Pape a cessé d'exister. — « La chute du pouvoir temporel n'a été qu'un cas particulier d'une loi générale, de l'évolution qui a noyé les petits Etats féodaux dans les grandes agglomérations nationales, d'une loi appliquée inflexiblement à toute l'Europe, à Cologne, à Liège, à Avignon. La sécularisation des Etats de l'Eglise a suivi la sécularisation des évêchés ou des abbayes, partout achevée dans les premières années du siècle. » (Anatole Leroy-Beaulieu).

374. — Mais si le pouvoir temporel s'évanouit, le pouvoir spirituel se consolide et s'accroit. Le Pape n'a rien perdu de son autorité ecclésiastique. Non seulement il l'a conservée intacte, mais elle s'est accrue jusqu'à devenir sur l'Eglise catholique une souveraineté

absolue et irresponsable. — Le concile du Vatican, auquel ont été conviés tous les prélats de la catholicité, proclame l'infaillibilité du Souverain Pontife, législateur unique et suprême en matière de foi et de morale. Les conciles lui sont subordonnés ; leur autorité s'abaisse et s'incline devant la sienne : leurs décisions ne vaudront que par son approbation. Pouvoir immense, dont l'influence sur les âmes des populations catholiques peut être entrevue, pressentie, mais non exactement mesurée.

La souveraineté temporelle disparue, quelle est la position du Pape au point de vue du Droit international ?

SECTION I. — **Nécessité de l'indépendance du Pape.**

375. — Si le Pape n'était que l'évêque de Rome, la question serait simple, claire, aisément résolue, ni délicate, ni discutée. Evêque italien, le Pape serait le sujet du royaume d'Italie, soumis à la police et à la juridiction de l'Etat italien. Le droit italien, privé, public, constitutionnel, pénal, lui serait applicable. Le Pape n'aurait pas, ne saurait avoir une situation internationale spéciale.

Mais le Pape n'est pas uniquement l'évêque de la ville de Rome. Il est *Chef de l'Eglise*. Cette dignité de Chef de l'Eglise n'est pas localisée ; elle n'est pas italienne ; elle est *universelle* ; elle est reconnue et vénérée par toutes les Eglises catholiques du monde entier. Elle a essentiellement un *caractère international*. — Législateur infaillible en matière de dogme et de morale, régulateur suprème de la discipline ecclésiastique, chef de la milice de l'Eglise, le Pape, par la force même des choses, intervient fréquemment dans les affaires intérieures d'un certain nombre d'Etats. Le fait est indéniable. — Or, les Etats, dont la population est, en totalité ou en partie, catholique, ne peuvent admettre que le Pape soit le sujet d'un Etat quelconque. Ils ne sauraient envisager avec indifférence l'éventualité qui placerait le Pape sous l'autorité de l'Italie. Cette puissance acquérait une influence redoutable et sous le couvert de l'autorité pontificale s'immiscerait dans les affaires intérieures des autres Etats. Leur indépendance serait profondément atteinte par l'inévitable suprématie de l'Etat italien.

Le Pape doit donc être *libre* et affranchi de tout lien de sujétion envers un Etat quelconque. — L'homme physique peut avoir une nationalité d'origine. Léon XIII est né sur la terre italienne. Ses successeurs pourront être fils d'Autriche, d'Espagne ou de France, comme le furent quelques-uns de ses prédécesseurs. — Le Souverain Pontife, le Vicaire du Christ, ne peut être le sujet de personne.

376. — Le problème posé aux Italiens consistait à remplacer le pouvoir temporel supprimé par un système, par une combinaison de garanties, assurant aux yeux des autres nations l'indépendance du Saint-Siège.

L'idée n'était pas nouvelle. -- Le comte de Cavour, le 18 septembre 1861, avait soumis à la France et au Vatican un projet assurant au Pape (le pouvoir temporel étant supprimé) toutes les prérogatives de la Souveraineté, l'entier et complet exercice de son autorité spirituelle, la liberté de communication avec les fidèles de tous les pays, et comme moyen de rendre aisée et facile l'administration de l'Eglise, une dotation, fixe et insaisissable, fournie par toutes les puissances catholiques. — Pie IX refusa.

Un nouveau projet fut soumis au Pape, le 24 janvier 1868. Il laissait au chef suprême de l'Eglise, en pleine souveraineté, le Vatican, la cité Léonine (quartier de Rome, du Tibre au Vatican) avec ses quinze mille habitants et lui offrait certains privilèges sanctionnés par un accord international. — Le pape repoussa le projet.

Un *memorandum* présenté par le Comte de San Martino le 29 août 1870, contenait encore l'offre de la cité Léonine en pleine souveraineté et les prérogatives usitées du pouvoir royal. — Nouveau refus.

Après septembre 1870, le roi Victor-Emmanuel et ses ministres comprirent qu'il était indispensable de rassurer les puissances catholiques, en garantissant au Pape la pleine et entière liberté de son pouvoir spirituel. — S'ils ne l'eussent point fait, le Pape ne résiderait plus à Rome, — ou il se serait constitué autant d'Eglises nationales que d'Etats ; la grande unité de l'Eglise catholique eut été rompue.

Le peuple italien, fin et sensé, comprend que la Papauté est une de ses grandes forces et sa plus belle parure (1). — Si Rome retient encore quelque parcelle honorifique de son ancienne puissance sur le monde, si de tout l'univers bien des regards sont toujours tournés vers elle, ce n'est ni aux ruines du Forum ou du Colysée, ni à celles des thermes de Caracalla, qu'elle doit cet hommage fervent et ininterrompu ; c'est à la Papauté. Cet hommage, le peuple italien serait désolé de le perdre ou d'en ternir l'éclat. — Victor-Emmanuel pensait et sentait comme son peuple. — La loi italienne du 13 mai 1871 suivit d'assez près la sécularisation des Etats pontificaux.

SECTION II. — **Analyse et caractère de la loi des garanties du 13 mai 1871.**

377. — Les auteurs de la loi du 13 mai 1871 ont visé un double

(1) De Vogué. *Spectacles contemporains*, p. 9.

but : réaliser le programme du comte de Cavour, *l'Eglise libre dans l'Etat libre* ; — tranquilliser le monde catholique, dissiper les naturelles appréhensions des Etats voyant le Pape placé sous la dépendance de l'Italie.

Cette loi est ainsi intitulée : *Loi pour les garanties des prérogatives du Souverain Pontife et du Saint-Siège et pour les rapports entre l'Etat et l'Eglise.* — Elle est divisée en deux titres : laissons à l'écart le second, qui traite des rapports de l'Eglise italienne avec l'Etat Italien. Le premier titre se réfère aux prérogatives du Saint-Siège. Quelles sont-elles ?

378. — A. — Analyse. — La loi ne reconnait au souverain Pontife aucun droit de souveraineté territoriale sur aucune portion de la Ville de Rome. Le Pape n'a que la jouissance de certains immeubles déterminés (art. 5), le Vatican, le Palais de Latran, leurs jardins et dépendances, la villa de Castel-Gandolfo. Ces immeubles, ainsi que les Musées, la Bibliothèque et les collections d'art et d'archéologie qui y sont renfermées, sont exempts de toutes taxes, inaliénables et ne peuvent être expropriés pour cause d'utilité publique.

La loi ne reconnait pas au Pape, expressément, le caractère de *souverain, sensu proprio*. Aucun article ne lui donne cette qualité. Tout au contraire, le rapporteur de la loi, M. Bonghi, a nettement déclaré (Séance du 8 février 1871) que cette qualité devait être refusée ; car elle aurait entraîné des conséquences inadmissibles, a-t-il dit, telles que le droit de juridiction et celui de conclure des traités d'alliance.

Mais la loi du 13 mai 1871 a reconnu et conféré au Pape quelques-uns des attributs ordinaires des souverains :

379. — 1° L'*inviolabilité* (art. 1er). La Personne du Pape est sacrée et inviolable. Le Saint Père est personnellement soustrait à toute juridiction répressive ; il n'est pas responsable devant les tribunaux criminels ; il ne peut être, ni arrêté, ni assigné. — Mais peut-il, en matière civile, être assigné, pour l'exécution de ses obligations contractuelles, devant les tribunaux italiens, en la personne d'un fonctionnaire de sa cour qui le représente ?

Adopte-t-on la négative, les créanciers de la maison pontificale sont privés de tout recours et de la protection du pouvoir judiciaire. Car le Pape ne peut pas instituer de véritables tribunaux, ni civils, ni criminels, à l'intérieur du Vatican. En perdant sa souveraineté temporelle, il a perdu le droit d'établir et de constituer des juridictions. La loi *dite des garanties* ne lui octroie pas cette prérogative. Elle lui a été formellement déniée dans la discussion de la loi : il a été nettement affirmé que le Pape reste soumis aux tribunaux italiens quant à ses obligations civiles. — En fait, Léon XIII, par un

acte du 5 mai 1882, a institué, dans l'intérieur du Vatican, des tribunaux chargés de juger les contestations, qui peuvent s'élever entre les diverses administrations pontificales ou entre ces administrations et leurs employés. En juillet 1882, l'architecte Martinucci, refusant d'accepter cette nouvelle juridiction, recourut à la justice italienne. Le tribunal civil et la Cour de Rome se déclarèrent compétents.

380. — 2° Tout attentat contre la personne du Pape et toute provocation à commettre cet attentat sont passibles des peines établies pour l'attentat contre la personne du Roi et pour la provocation à le commettre. — Les offenses et les injures publiques, commises directement contre la personne du Pape par des paroles, des faits ou par les moyens indiqués dans la loi sur la presse, sont passibles des peines prononcées par cette loi et de la compétence de la cour d'assises (art. 2).

381. — 3° Le Gouvernement italien rend au Pape dans toute l'étendue du Royaume, les *honneurs souverains*. Il lui conserve les préséances d'honneur, qui lui sont reconnues par les souverains catholiques (art. 3). — Le Pape a la faculté de tenir le nombre accoutumé de gardes attachés à sa personne et préposés à la conservation des palais (*idem*).

382. — 4° L'*immunité* de sa résidence est reconnue au Pape : garantie des plus sérieuses et *rigoureusement respectée* depuis 1870. — Aucun officier de l'autorité publique, aucun agent de la force publique ne peut, dans l'exercice des fonctions inhérentes à sa charge, s'introduire dans les palais et les lieux de résidence habituelle ou temporaire du Pape, ni dans ceux où se trouveraient réunis un Conclave ou un Concile œcuménique, s'il n'y a été autorisé par le Pape, le Conclave ou le Concile (art. 7). — Pas d'exception à cette règle.

383. — 5° Un autre attribut important de la Souveraineté est reconnu au Pape : le droit de recevoir et celui d'envoyer des agents diplomatiques, le droit actif et passif de légation (art. 11). Cette disposition remarquable touche directement aux rapports du Souverain Pontife avec les différents Etats et a ainsi un caractère véritablement international.

384. — Mais la reconnaissance et le respect de ces prérogatives souveraines n'auraient pas suffi pour assurer au Saint Père l'entier et libre exercice de sa mission spirituelle. Il fallait plus encore.

6° L'article 9 déclare le Pape entièrement libre d'accomplir toutes les fonctions de son ministère spirituel et de faire afficher tous les actes qui en émanent aux portes des basiliques et des églises de Rome.

7° La loi garantit la sécurité des administrations purement spiri-

tuelles, telles que la *Daterie*, la *Pénitencerie*, la *Propagande*, les *Congrégations apostoliques* (art. 8).

8° Les ecclésiastiques, qui, par leur emploi, participent au ministère spirituel du Saint-Siège, ne peuvent être soumis, à cause de leur participation, à aucune vexation, investigation ou contrôle de la part des autorités italiennes.

9° Le Pape a le droit de correspondre librement avec l'Episcopat et avec tout le monde catholique, sans la moindre ingérence de la part du gouvernement italien. L'article 12 développe ce principe dans son application aux correspondances, courriers, bureaux de poste, télégrammes, bureaux télégraphiques, etc.

10° L'exercice du pouvoir, même purement spirituel, exige des ressources pécuniaires. Une dotation, calculée d'après le dernier budget du pouvoir temporel, a été instituée par la loi. Elle consiste en une Rente perpétuelle et inaliénable, inscrite au Grand Livre de la Dette publique, au nom du Saint-Siège (art. 4). Le Souverain Pontife a toujours refusé de l'accepter.

11° Les articles 6 et 7 assurent la liberté des élections pontificales. Le gouvernement italien les a rigoureusement observés, lors de l'élection de S. S. Léon XIII. Pendant toute la durée du Conclave, les abords en ont été gardés par les soldats italiens. — En dehors du Conclave, les cardinaux n'ont droit à aucune prérogative, à aucun privilège personnel.

12° L'article 13 soustrait à la surveillance de l'Etat les établissements pontificaux d'éducation pour les ecclésiastiques.

Cette loi du 13 mai 1871 suppose et implique qu'un esprit de conciliation et d'entente présidera aux relations du Saint-Père et du roi d'Italie. Mesure sage et prudente, elle a été bien accueillie par l'Europe et par la chrétienté.

385. — B. — Caractère de la loi du 13 mai 1871. — Pour les uns, cette loi est un fragment du droit public interne de l'Italie, une loi unilatérale pouvant être abrogée par le pouvoir législatif qui l'a votée. Elle n'a point le caractère de convention internationale. Elle diffère profondément des projets de 1861, 1868 et 1870, qui, pour leur réalisation, auraient exigé le concours de toutes les puissances catholiques (1). C'est la doctrine dominante en Italie.

M. Pradier-Fodéré pense qu'en reconnaissant à la Papauté une situation internationale, la loi du 13 mai 1871 a simplement reconnu un état de choses, dont il ne dépendait pas du seul gouvernement italien de supprimer les résultats.

La loi de 1871 n'a pas été un acte purement gracieux du gouver-

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 40, note 1.

ment italien, mais une conséquence du caractère spécial, qui, dans le Droit international, même avant la suppression du pouvoir temporel, distinguait le Pape de tous les autres souverains (1).

Pour de Holtzendorff, la loi du 13 mai 1871 a réglé, « non seulement les rapports du roi d'Italie avec un prince autrefois séculier et dès lors dépossédé, mais aussi, indirectement les relations du Chef de l'Eglise catholique avec d'autres puissances. Dans cet acte législatif..... il s'agissait d'une garantie internationale, assumée par l'Italie sous forme de loi intérieure, garantie qui permettait la continuation des rapports traditionnels des puissances avec le Saint-Siège, de façon à assurer l'indépendance des relations diplomatiques. Le régime de la Papauté repose aujourd'hui..... sur la connexité des sources produite par la législation intérieure et la reconnaissance des pays non italiens..... La législation italienne ne serait point fondée à modifier, sans motifs d'ordre supérieur, l'état de choses reconnues par les puissances, et qui garantit l'inviolabilité du chef de l'Eglise catholique (2) ».

En accréditant des envoyés diplomatiques auprès du Saint-Siège, en recevant ses nonces et ses légats, les divers Etats d'Europe et d'Amérique ne se sont-ils pas appropriés, par leur adhésion, les dispositions de la loi italienne, et ces dispositions ne sont-elles pas devenues, *usu et consuetudine*, des règles internationales ?

« La position de la Papauté proclamée infaillible n'est uniquement, ni une affaire ecclésiastique qui concerne les seuls catholiques, ni même une affaire de législation constitutionnelle italienne ; mais elle est avant tout une question de Droit international de tout premier ordre (3) ».

Bluntschli proposait une convention internationale signée par tous les Etats chrétiens, réglant la portée et les conditions du privilège papal. Chaque Pape aurait été invité à y adhérer lors de son élection. Sur son refus, les puissances ne l'auraient point reconnu comme chef de l'Eglise. — Ce projet ne résiste point à un sérieux examen.

Si le Pape venait à quitter Rome, il est évident que l'Etat, auquel il demanderait asile, aurait à prendre des mesures identiques à celles de la loi du 13 mai 1871 pour assurer aux yeux de tous la liberté du Souverain Pontife et tranquilliser les autres Etats.

(1) Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, pp. 195 et s.
(2) De Holtzendorff, *Introduction*, § 30, p. 113.
(3) De Holtzendorff, *Les questions controversées du droit des gens actuel*. Revue de Dr. int., t. VIII, 1876, p. 23.

SECTION III. — **Relations diplomatiques de la Papauté.**

386. — L'article 11 de la loi du 13 mai 1871 reconnaît au Souverain Pontife le droit de légation actif et passif ; disposition importante qui touche directement aux rapports du Pape avec les différents Etats. La disparition du pouvoir temporel aurait engendré de graves inconvénients, si on n'eut pris soin de les écarter. En effet, seul, le pouvoir, qui exerce la souveraineté territoriale, peut assurer aux envoyés diplomatiques le bénéfice des *immunités* nécessaires.

Seule, l'autorité territoriale peut enjoindre à ses agents et à ses fonctionnaires de respecter la personne, la demeure, les papiers etc., des ministres diplomatiques. Ayant seul la souveraineté territoriale sur la ville de Rome, l'Etat italien pouvait seul comprendre les envoyés auprès du Saint-Siège parmi les étrangers privilégiés. — L'article 11 parle des immunités et prérogatives admises par le Droit international. Pour les connaître, consultez le Droit coutumier international et non les lois italiennes.

La plupart des puissances entretiennent auprès du Vatican des envoyés diplomatiques : ambassadeurs, ministres plénipotentiaires, chargés d'affaires etc., etc. et reconnaissent ainsi au Saint-Siège le droit passif de légation.

387. — La même loi s'occupe des représentants du Saint-Siège, légats, nonces, etc., accrédités près les gouvernements étrangers. Elle leur concède, pendant la durée de leur voyage sur le sol italien, tant à l'aller qu'au retour de leur mission, les prérogatives et immunités d'usage (art. 11, § 2). — En dehors du temps nécessaire à leur voyage en Italie, les prélats, envoyés diplomatiques, restent soumis à la juridiction des tribunaux italiens.

388. — La situation des représentants du Saint-Siège dans les Etats, auprès desquels ils sont accrédités, est régie par le droit public interne de ces Etats. Il dépend de cette législation de les assimiler aux agents diplomatiques et de leur en reconnaître les prérogatives. — En fait, les envoyés du Saint-Siège sont partout considérés et traités comme les autres agents diplomatiques. — La chute du pouvoir temporel ne doit pas faire considérer comme abrogée la disposition du règlement de Vienne de 1815, qui confère au *Nonce* l'honneur de présider le corps diplomatique.

389. — Carnazza-Amari et Esperson pensent que, rationnellement, les envoyés du Pape et les agents diplomatiques des puissances auprès du Pape ne doivent plus être regardés comme de réels agents diplomatiques. Le Pape, n'ayant plus de puissance temporelle, a perdu le droit d'ambassade tant actif que passif. Les en-

voyés des puissances étrangères représentent bien des Etats, mais ils ne les représentent pas auprès d'un autre Etat, condition *sine qua non* pour avoir le caractère diplomatique. — Laisser les uns et les autres sous l'empire du droit commun, comme de simples particuliers, n'eût été violer aucun principe juridique. Mais, ajoutent ces auteurs, le gouvernement italien a voulu se montrer favorable au Pape et le mettre en situation d'exercer librement l'autorité spirituelle, comme par le passé, en lui reconnaissant le droit de légation (1).

M. Pradier Fodéré critique la doctrine des auteurs italiens. Il fait justement remarquer que, même au temps où le Pape était souverain temporel, les envoyés pontificaux avaient plutôt une mission ecclésiastique que politique. Les ministres étrangers étaient bien plus accrédités auprès du chef de l'Eglise universelle qu'auprès du souverain d'un petit Etat. — Heffter pense aussi qu'entre les Etats séculiers et le Pape, il n'y a que continuation des relations antérieurement établies.

390.— Si les *concordats*, conclus entre le Saint-Siège et certaines puissances catholiques, diffèrent des autres traités (leur caractère sera précisé plus loin), ils règlent néanmoins les rapports des Etats séculiers avec une puissance spirituelle *externe*. L'État contractant se trouve en présence d'une puissance libre et indépendante, d'un être non soumis à ses lois et à sa juridiction.

SECTION IV. — **Personnalité internationale du Pape.**

391. — La situation internationale du Souverain Pontife est *unique* au monde.

Tant que dura le pouvoir temporel, nul ne se refusa à traiter le Pape en *souverain*, à lui en reconnaître les attributs, les prérogatives, les honneurs. — Le Saint-Père réunissait en sa personne deux qualités : celle de Chef des Etats Pontificaux et celle de Chef de l'Eglise catholique. La première suffisant à le placer parmi les souverains, on avait négligé de rechercher quelle situation internationale, quels droits, quelles prérogatives devait lui faire attribuer sa seconde qualité, cependant *la plus importante*. — Le temporel réfléchissait sur le spirituel et le faisait participer à ses avantages.

Mais la chute du pouvoir temporel a mis en pleine lumière une question jusque-là latente et dissimulée.

(1) Esperson. *Droit diplomatique*, nos 51 à 56.— Carnazza-Amari, *op. cit.*, section III, ch. I, § 5 et ch. V, §§ 4 et 5.

En Droit international, qu'est le Pape, en tant que Suprême Pontife de l'Eglise catholique ? — Est-il souverain ? — Est-il sujet ? — Sujet, il ne pourrait l'être que de l'Italie, sur le sol de laquelle il réside. Mais il faut reconnaître qu'en déclarant le Pape, *sacré* et *inviolable*, la loi du 13 mai 1871 a nécessairement proclamé son irresponsabilité. Le Pape échappe à l'*imperium* et à la *jurisdictio* de l'Etat italien.— Le chef de l'Eglise n'est le sujet d'aucun Etat (n° 375).

Est-il souverain ? — Non, au sens ordinaire du mot. — Le terme *souverain* indique le mandataire suprême de l'Etat, celui auquel la nation a délégué l'exercice du droit exclusif et absolu de se gouverner selon sa volonté et le pouvoir de la représenter à l'extérieur. — De qui le Pape est-il le délégué suprême ? De l'Eglise catholique qui le désigne dans un Conclave, par l'organe de ses cardinaux ? — Mais l'Eglise catholique ne constitue pas une *personne juridique internationale* (n° 155). L'Eglise catholique ne saurait être assimilée à un Etat.

Les souverains ordinaires jouissent d'immunités de juridiction, de prérogatives qu'ils s'accordent *réciproquement*. Le Pape en jouit ; mais il ne peut les reconnaître et les accorder aux chefs des Etats, puisqu'il n'a aucun pouvoir politique. Ces prérogatives sont pour lui unilatérales et non réciproques.

Impossible de faire la guerre au Pape, en sa qualité de chef de l'Eglise, et d'exiger de lui par la force des armes, l'exécution de ses engagements.

Un souverain ordinaire ne peut exercer aucun pouvoir, sur le territoire d'un Etat étranger, ne peut s'immiscer dans les affaires intérieures d'aucun Etat. — Or les relations diplomatiques qu'entretiennent avec le Saint-Siège les souverains des divers Etats, loin d'avoir pour base le respect absolu de la souveraineté étrangère, n'ont d'autre cause, ni d'autre origine que le droit d'ingérence, de contrôle, de surveillance, de discipline, de législation canonique exercé par le Pape dans les Etats qui ont des sujets catholiques (1). — Le Saint Père a dans chacun de ces Etats une influence religieuse et politique à la fois — dont il peut user pour combattre ou soutenir le gouvernement. L'ingérence de Léon XIII dans les élections allemandes, ses récentes encycliques (2), sa lettre aux cardinaux français en sont de probants exemples. — N'est-ce pas là une situation contraire au respect de la souveraineté étrangère, respect qui est la base des relations internationales ordinaires ? — M. Geffcken (sur Heffter, *loc. cit.*) remarque, que si dans les Etats à population catholique le Pape

(1) Heffter, *op. cit.*, § 41.

(2) Encycliques du 10 janvier 1890, *de præcipuis civium christianorum officiis* ; du 15 mai 1891, *de conditione opificum*,

exerce des droits politiques et législatifs réels, ce n'est pas en vertu de sa souveraine suprématie, mais en vertu d'une autorisation spéciale des gouvernements, reposant sur des lois générales de ces Etats, ou sur des traités conclus avec la Curie. — Soit ; mais cette autorisation est bien accordée à une personne *indépendante* de l'Etat, à une puissance contre les empiètements de laquelle l'Etat peut bien se défendre, mais qui n'en existe pas moins *en dehors* et *à côté* de lui. Et ces traités, ces concordats ne sont-ils pas la reconnaissance d'une personnalité externe et étrangère, dont le droit international ne saurait nier l'existence ?

Oui, « lorsque la puissance spirituelle dépasse ses limites incontestées, l'Etat, en vertu de son droit de police intérieure, peut lui résister et prendre à l'avance des mesures contre des empiètements éventuels. Ces mesures sont tracées par le Droit public interne et par la politique » (HEFFTER, *loc. cit.*). Mais, à l'intérieur de ces limites, le Pape, personne étrangère, n'exerce pas moins une action plus ou moins étendue dans les affaires intérieures de l'Etat.

392. — Impossible donc d'assimiler le Pape à un souverain ordinaire. Mais, comme le chef de l'Eglise n'est d'autre part le sujet d'aucun Etat, force est bien de lui reconnaître une souveraineté *spéciale*, *particulière*, et d'en faire, en Droit international, une *personnalité juridique propre*, différente et distincte de la personnalité des Etats. — Et tandis que les souverains ordinaires ne sont pas, au sens propre du mot, des personnes internationales, mais seulement les représentants des Etats, le Pape a par lui-même une personnalité internationale propre.

393. — Bien des auteurs se refusent à reconnaître au Pape cette personnalité internationale. Pour eux, les immunités, honneurs et prérogatives, reconnus au Souverain Pontife, ne lui sont pas accordés en vertu d'une obligation juridique, mais dans la seule intention d'honorer et de protéger la fonction historique et universelle du chef d'une Eglise, répandue dans le monde entier, et de donner satisfaction aux convictions et aux vœux des populations catholiques. — Soit ; c'est la fonction historique qu'on a voulu sauvegarder ; mais on n'a pu le faire qu'en lui conservant l'indépendance antérieure. — Instinctivement peut-être, les auteurs de la loi italienne de 1871 et les chefs des autres Etats ont obéi à une nécessité inéluctable. Le chef de l'Eglise universelle ne pouvait être le sujet de personne. Or, qui n'est pas sujet est souverain, et envers ce souverain existe l'*obligation* juridique de respecter son indépendance, en lui accordant les prérogatives et les immunités inhérentes à la souveraineté (1).

(1) La Papauté, personne juridique, souveraine et indépendante, peut-

394. — Si le Pape venait à porter atteinte à la sécurité de l'Etat italien, à attaquer l'ordre légal et la paix publique, à offenser le roi, l'Italie aurait à prendre des mesures pour sa défense et sa sécurité, à s'opposer à la publication et à la propagation des bulles papales, à saisir, hors du Vatican, les personnes conspirant avec le Pape, etc., etc.

395. — Si le Pape attaquait d'autres Etats, Bluntschli voulait que l'Italie fut responsable, à moins qu'elle ne se fut opposée aux actes pontificaux. La question ne présente pas d'intérêt pratique. Le Pape, démuni de toute force matérielle, ne peut agir que par ses encycliques, par ses bulles, ses écrits. Les gouvernements attaqués n'auraient qu'à en interdire la publication, à en saisir les copies, à punir les propagateurs. — En France, nulle bulle papale ne peut être publiée sans autorisation préalable. — M. de Bismarck se livrait à une de ces boutades qui lui étaient familières, quand il menaçait de s'en prendre au gouvernement italien des anathèmes de Pie IX. Le fin politique n'en pensait pas un mot.

396. — Malgré la disparition du pouvoir temporel, le rôle du Pape dans les affaires politiques est considérable. Il pourrait l'être plus encore. « La plus belle et la plus digne mission temporelle pour le chef commun de l'Eglise catholique était, au moyen âge, l'exercice d'un pouvoir conciliateur entre les puissances, dans l'intérêt d'une paix générale; il pourrait en être investi encore aujourd'hui dès que des parties en litige viendraient invoquer son arbitrage » (Heffter, § 42). — Ce souhait du jurisconsulte protestant s'est déjà réalisé dans l'affaire dite des Carolines. Il pourra l'être encore dans l'avenir pour le plus grand bien du monde civilisé.

elle recevoir des dons et des legs ? Etre propriétaire d'immeubles? La question n'appartient pas en propre au Droit international ; elle dépend aussi du Droit interne de chaque Etat. En France, le tribunal de Montdidier a adopté l'affirmative dans son jugement du 4 février 1892, en considérant le Pape comme un souverain, sous la réserve de l'autorisation du gouvernement français, obligatoire et nécessaire, d'après les coutumes du Droit international public et la législation interne de l'Etat français. La cour d'Amiens a réformé ce jugement, le 21 février 1893, et a refusé au Pape, en quelque qualité que ce soit, souverain ou chef de l'Eglise catholique universelle, toute capacité à l'effet de recevoir en France à titre gratuit.

LIVRE III.

L'HOMME DANS LES RAPPORTS INTERNATIONAUX.

397. — *L'homme* possède, certains droits, qui sont des attributs inhérents à la *personne humaine*. Ces droits, *innés*, *primordiaux*, *absolus*, doivent être respectés de tous et par tous, sans distinction de nationalité. Ils sont régis par le Droit international. — En *tant qu'homme*, l'individu physique est soumis au Droit international (1) (V° n° 157).

Avec ces droits innés et absolus, l'homme jouit aussi de droits *contingents*, *relatifs*, variables selon la législation de l'Etat dont il est le régnicole ou sujet : droits *civils* et droits *politiques*, ressortissant au *Droit interne* de chaque Etat.

Les droits innés ont tous leur base et leur raison d'être dans le double principe de la liberté individuelle et de l'inviolabilité de la personne humaine.

Fiore, Heffter, et d'autres publicistes reconnaissent, comme *inhérents* à la personnalité humaine, les droits suivants : — 1° Le droit à l'inviolabilité et à la liberté individuelle ; — 2° Le droit de choisir une nationalité, et par suite celui de renoncer à la nationalité acquise pour en obtenir et posséder une autre ; — 3° Le droit d'émigration ; — 4° Le droit de défendre, conserver et développer la personne physique dans les limites de la nécessité ; d'où découlent le pouvoir d'assujettir la nature aux besoins de la vie, le droit de propriété, le droit de commerce international, le droit au mariage comme moyen de reproduction de l'espèce humaine ; — 5° Le droit de libre développement de la personnalité morale et intellectuelle, et son corollaire, la liberté de conscience (2).

La protection et la garantie de ces droits primordiaux ne peuvent, il est vrai, être demandées qu'aux pouvoirs organisés de

(1) Pasquale-Fiore. *Le Dr. int. codifié*, liv. I, art. 31.
(2) Fiore. *Le Droit int. codifié*, liv. I, tit. IV, art. 367 à 436. — Heffter, *Le Droit int. de l'Europe*, § 58.

l'Etat. « A l'Etat, dit Heffter, de prescrire les formes ou les *modes d'exercice* de ces droits qui existent indépendamment de lui, à en tracer l'ordre et les limites et à fournir les moyens de les réaliser. Par là, ils entrent dans le domaine de la législation intérieure de chaque Etat » (*op. cit.*, § 58). — Ne confondons pas l'existence d'un droit avec son mode d'exercice, sa base avec sa protection.

CHAPITRE PREMIER

LIBERTÉ INDIVIDUELLE ET INVIOLABILITÉ DE LA PERSONNE HUMAINE.

BARCLAY. *Le droit de visite, le trafic des esclaves, etc.*, R. D. I., 1890, XXII, p. 317 et s. p. 454 et s. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 351 et 352. — CALVO, *op. cit.*, §§ 82, 83, 2996 à 3003. — DESJARDINS. *La France, l'esclavage africain et le droit de visite.* Revue des deux mondes, 15 octobre 1891. — ENGELHARDT. *La Conférence de Bruxelles de* 1890 *et la traite maritime*. R. D. I, 1890, t. XXII, p. 603. — FIORE. *Droit. int. cod.*, art. 369 à 375. — GESSNER. *Le droit des neutres*, pp. 303 et s. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.* § 33, VII. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. I, § 85. — NYS. *L'esclavage noir devant les jurisconsultes*, R. D. I., 1890, t. XXII, p. 57 et s.; p. 138 et s. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. V, nº 2516 à 2542. — ROLIN-JAEQUEMYNS. *L'acte général de la Conférence de Bruxelles*, R. D. I., 1891, t. XXIII, p. 560. — WHEATON. *Histoire des progrès, etc.*, t. II, §§ 34 à 39, pp. 264 à 365.

398. — Tout attentat contre la personne ou contre la liberté d'un homme est contraire au Droit international. La disparité de civilisation, la différence de race ou de couleur ne sauraient faire refuser à un homme le droit à la liberté et à l'inviolabilité personnelle (Fiore, *op. cit.*, art. 370).

Un homme ne peut être le sujet passif d'un droit de propriété, ni de la part d'un autre homme, ni de la part de l'Etat. — Ce principe a été longtemps méconnu. — Toute l'antiquité a pratiqué l'*esclavage*. — Le moyen-âge a vu le *servage*.

Servitus autem est constitutio juris gentium disait Justinien (*Inst.*, lib. I, tit. III, § 2). — L'esclavage a été aboli sur le sol continental de la France par la loi des 28 septembre-16 octobre 1791 et dans ses colonies par le décret du 27 avril 1848. — L'Angleterre l'abolit dans ses colonies le 1er août 1834 ; les Etats-Unis, en 1865 ; l'Espagne, à Porto-Rico en 1873 et à Cuba en 1880. Le Brésil s'est débarrassé de cette lèpre, le 10 mai 1888.

Le Droit international actuel condamne l'esclavage. — Les esclaves étrangers deviennent libres, *ipso facto*, en posant le pied sur le sol d'un Etat dont la législation repousse l'esclavage. L'Etat qui les reçoit est tenu de faire respecter leur liberté nouvellement acquise.

Mais l'esclavage existe encore en Asie, en Afrique, dans tous les Etats ou pays musulmans, en Egypte, en Turquie, etc. Malgré les promesses réitérées de la Sublime Porte, des marchés clandestins d'esclaves se tiennent encore à Constantinople, à Smyrne (1). — Des marchés à esclaves se tiennent dans les villes de l'intérieur du Maroc, où des caravanes de noirs sont régulièrement amenées des régions qui entourent le lac Tchad.

399. — L'esclavage est entretenu par la *traite*. — Ne confondons pas l'un avec l'autre, le moyen avec le résultat. — L'esclavage est la forme du travail sur le continent noir. — On ne peut attendre sa disparition que de profondes, mais *très lentes*, modifications dans l'état social des peuples africains. — Aucun Etat n'a le droit, pour faire cesser l'esclavage, d'intervenir dans les affaires intérieures d'un autre Etat où l'esclavage existe encore. — Les moyens préconisés pour la répression de la traite ne seront jamais que des palliatifs, tant que subsistera l'esclavage. — La traite cessera d'elle-même, lorsque l'occupation des territoires que les Etats européens viennent de s'attribuer en Afrique (1890, nos 559) sera entrée dans le domaine des faits accomplis, et que ces Etats auront pu prendre les mesures nécessaires pour faire cesser l'esclavage, et l'odieux trafic qui l'accompagne ou le suit.

400. — La *traite* se réalise par terre ou par mer. — Quelques auteurs discutent le point de savoir si la traite par mer peut être assimilée au crime de piraterie, si les traitants doivent par suite subir le supplice infligé aux pirates. — Les différences entre la traite et la piraterie sont sensibles. — La notion de piraterie ne doit pas être arbitrairement étendue. — La piraterie menace le commerce maritime tout entier : la traite n'entrave pas le commerce des mers. — Les pirates ne reconnaissent l'autorité d'aucun Etat : les négriers naviguent sous le pavillon d'une puissance. — Mais un Etat peut par sa législation particulière, et plusieurs Etats peuvent, par traités conclus entr'eux, assimiler la traite à la piraterie (BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 351).

Encore au commencement du XIXe siècle, les forbans des Etats barbaresques de la Méditerranée trafiquaient des européens qu'ils avaient pu enlever sur les côtes ou en mer. Plusieurs traités avaient été conclus par divers Etats avec les princes africains et avec la Turquie pour empêcher ou réduire cette vente de captifs. — Grâce à

(1) En 1881, dans un seul district de l'Arménie, Azizieh, étaient rassemblées deux mille femmes circassiennes destinées aux harems de Stamboul. (Rapport du consul anglais cité par M. ROLIN-JAEQUEMYNS, R. D. I., t. XXI, 1889, pp. 29 et s.).

l'Angleterre et à la France, la traite des blancs sur la côte septentrionale d'Afrique est définitivement anéantie. La conquète de l'Algérie en 1830 y a mis fin. — Un rôle semblable a été rempli par la Russie dans la Mer Noire. Dans l'Asie centrale, elle a stipulé l'interdiction de la vente d'esclaves dans les traités conclus, en 1873, avec les Khanats de Khiva et de Boukhara.

401. — Traite des Noirs (1). — La *traite* des nègres africains se pratique encore. Elle n'a pas toujours été considérée comme un crime de *lèse-humanité*. — En 1517, Charles-Quint autorise un gentilhomme flamand de sa maison à acheter quatre mille noirs sur les côtes de Guinée pour les revendre aux Antilles. La couronne d'Espagne fait de la traite un monopole et l'adjuge à des particuliers ou à des compagnies.— De 1580 à 1640, le monopole de la traite est aux mains des Portugais. — En 1701, il est adjugé à la Compagnie française de Guinée. Les rois d'Espagne et de France se déclarent intéressés chacun pour un quart.

La traite des noirs fut faite par la nation anglaise, pendant plus de deux siècles, sous le patronage du gouvernement. Elle fut protégée par des chartes de monopole et des traités publics, non seulement pour les colonies anglaises, mais aussi pour l'Espagne et pour la France. Sous les premiers Stuarts, des chartes concédèrent à des associations le droit exclusif de faire la traite. — Le traité, signé à Utrecht, entre l'Angleterre et l'Espagne, le 13 juillet 1713 (art. 12) accorda à Sa Majesté Britannique et à la compagnie de ses sujets établie à cet effet, à l'exclusion des sujets espagnols et d'autres, le droit d'introduire dans diverses parties des possessions de Sa Majesté Catholique, en Amérique, des esclaves, au nombre de 4800 par an, pendant *trente* années consécutives. Cet acte est désigné sous la dénomination de *Pacto del assiento de negros*.— De 1680 à 1780, l'importation dans les seules Antilles anglaises s'éleva à 2.130.000 nègres ; dans les colonies françaises, de 1786 à 1788, l'importation annuelle est de 30.000 nègres environ (2).

(1) L'histoire de la traite est amplement présentée dans le *Traité de Droit international* de M. Pradier-Fodéré, t. V, nos 2516 à 2542.

(2) Les anglais n'ont pas toujours été négrophiles et antiesclavagistes. Tant qu'ils n'ont eu que des colonies comme celles des autres Etats européens, des colonies où l'on ne peut faire pousser cannes à sucre et coton qu'en employant des esclaves, ils ont été les premiers négriers du monde. Mais quand après la conquête de l'Inde, les anglais ont constaté qu'ils pouvaient devenir, grâce à la population surabondante de cette contrée, les fournisseurs du monde entier sans avoir recours à l'esclavage, ils sont devenus négrophiles, négrophiles d'autant plus ardents que l'abolition de l'esclavage, paralysant les colonies concurrentes, devait finir par leur as-

Le Danemark abolit, en 1792, la traite des noirs et l'importation d'esclaves dans ses colonies. — Une loi des Etats-Unis du 22 mars 1794 défendit la traite aux citoyens américains. En 1819, le congrès décida que l'importation d'esclaves serait punie de mort. En fait, peu d'esclaves furent importés aux Etats-Unis depuis que l'importation eut été défendue. La population noire des Etats du Midi s'accroissait rapidement par les naissances.

Wheaton raconte en détail les diverses phases de cette question jusqu'en l'année 1845.

402. — La nécessité d'un accord international fut constatée, lors du traité de Paris, du 30 mai 1814. — La traite des nègres fut réprouvée au Congrès de Vienne, en 1815.

L'Angleterre proposa au Congrès de Vérone, en 1822, d'assimiler la traite des noirs à la piraterie, assimilation qui aurait soumis au

surer un monopole. Le peuple anglais place sa philanthropie à intérêts (de Mandat-Grancey. *Souvenirs de la côte d'Afrique*, p. 79 et suiv.). — C'était une chose singulière, disait M. de Châteaubriand, que cette persévérance du cabinet de « Saint-James à introduire dans tous les congrès, au milieu des questions les plus vives et des intérêts les plus actuels cette question incidente et éloignée de l'abolition de la traite des noirs. L'Angleterre avait peur que le commerce auquel elle avait renoncé à regret ne tombât entre les mains d'une autre nation : elle voulait forcer la France, l'Espagne, le Portugal, la Hollande à changer subitement le régime de leurs colonies... Tous ces torys, adverses pendant trente ans à la motion de Wilbeforce, étaient devenus passionnés pour la liberté des nègres, tout en maudissant la liberté des blancs... Le secret de ces contradictions est dans les intérêts privés et le génie mercantile de l'Angleterre ; c'est ce qu'il faut comprendre afin de n'être pas dupe d'une philanthropie si ardente et pourtant venue si tard : la philanthrophie est la fausse monnaie de la charité » (Châteaubriand, *Congrès de Nérone*, p. 41, 42). — « Pendant la guerre, la Grande-Bretagne avait reconnu tout le parti qu'on peut tirer du droit de visite pour ruiner les marines marchandes étrangères ; la paix lui enlevait ce terrible instrument de destruction ; elle eut la pensée extraordinaire de le conserver même pendant la paix, et ce qui est encore plus extraordinaire, elle parvint à réaliser ce projet. Depuis plusieurs années, quelques-uns de ces sectaires plus ou moins sincères dont l'Angleterre abonde s'élevaient avec violence contre le commerce des esclaves, connu sous le nom de traite des négres ; le gouvernement s'empare de cette idée : affublé du double manteau de la religion et de la philosophie, il prêche une croisade contre les nègriers. Le seul moyen de les détruire, disaient ces hommes pieux, était le *droit de visite* concédé à la Grande-Bretagne par tous les peuples navigateurs. Cet expédient fut imposé aux nations secondaires et mis à exécution par la force même, contre des peuples faibles qui n'avaient pas consenti, — notamment contre le Brésil (Hautefeuille. *Des droits et des devoirs des nations neutres*, t. I, p. 21, 22).

droit de visite, en temps de paix, tout navire de commerce soupçonné de se livrer à la traite. La France repoussa cette assimilation.— Après la révolution de juillet, elle modifia son attitude et conclut avec l'Angleterre les conventions du 30 novembre 1831 et du 22 mars 1833, d'après lesquelles le droit de visite réciproque pouvait être exercé, en des *parages déterminés*, à bord des navires de l'une et de l'autre nation. — L'Angleterre avait déjà conclu divers traités pour la suppression de la traite maritime avec : le Portugal (1817). l'Espagne (1817), les Pays-Bas (1818), la Suède (1824), le Brésil (1826), — De nombreux traités sont conclus avec d'autres Etats, de 1831 à 1841. Seize Etats européens, dix Etats américains, au total vingt-six ont conventionnellement admis le principe posé dans le traité anglo-français de 1831.

403. — Le 20 décembre 1841, fut signé à Londres le fameux traité par lequel les cinq grandes puissances se reconnaissaient un droit de visite réciproque sur les navires de l'une ou de l'autre, afin d'empêcher le commerce des esclaves et convenaient d'assimiler la traite à la piraterie. — Le traité ne fut pas ratifié par les Chambres françaises. La France repoussait comme à Vérone le droit de visite réciproque et l'assimilation de la traite à la piraterie. Mais elle n'entendait pas rester étrangère à la répression de la traite. Nulle objection ne s'éleva, lorsque par un nouveau traité conclu entre la France et l'Angleterre, le 29 mai 1845, la *vérification du pavillon* fut substituée à la *visite* (art. 8). Les deux puissances s'engageaient à interdire tout trafic d'esclaves dans leurs colonies. — Le traité de 1845, conclu pour dix ans ne fut pas renouvelé : mais les instructions données, le 31 mars 1859, aux commandants des croiseurs et arrêtées d'un commun accord entre les gouvernements anglais et français admettaient la vérification du pavillon, consistant dans l'examen des papiers établissant la nationalité du navire (art. 5, 6 et 9). — En 1867, de nouvelles instructions précisent la nature des papiers à produire et décident que le navire soupçonné de fraude, arrêté par un croiseur étranger, devra être conduit le plus tôt possible dans un port ou à une autorité de la nation dont il a arboré les couleurs, de telle manière que la sincérité du pavillon soit constatée par les autorités de la puissance à laquelle appartient ce pavillon. — Mais la France repousse toujours le droit de visite, l'examen de la cargaison et l'assimilation de la traite maritime à la piraterie (1).

(1) ARTHUR DESJARDINS. *La France, l'esclavage africain et le droit de visite*. Revue des deux mondes, 15 octobre 1891. — ROLIN-JAEQUEMYNS, *L'acte général de la conférence de Bruxelles, etc*. Revue de Droit int., t. XXIII, 1891, p. 560.

404. — Les Etats-Unis repoussent et le droit de visite proprement dit et celui de s'assurer de la nationalité d'un bâtiment : mais ne voulant pas que leur pavillon serve à couvrir la traite, ils s'engagent par le traité du 9 avril 1842, envers l'Angleterre, à entretenir sur les côtes d'Afrique une escadre suffisante pour assurer l'exécution de leurs propres lois contre la traite. (Dépêches de M. Webster aux ministres des Etats-Unis à Londres et à Paris).— Un conflit s'élève, en 1858, entre l'Angleterre et les Etats-Unis. Les bâtiments de guerre anglais avaient reçu l'ordre de visiter les navires américains dans le golfe du Mexique. Vive protestation des Etats-Unis. Le gouvernement anglais désavoue ses croiseurs.

Plus tard, un revirement s'opère dans les vues des Etats-Unis, commandé par la nécessité de rendre plus efficaces les mesures dirigées contre la traite. Le 7 avril 1862, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis se concèdent par traité la faculté réciproque de visite des navires marchands suspects de se livrer à la traite. Le droit ne doit être exercé que par des navires de guerre expédiés *ad hoc* et dans une zone déterminée. Les navires saisis doivent être jugés par des cours mixtes établies à Sierra-Leone, au cap de Bonne-Espérance et à New-York.

405. — Le trafic a, *dit-on* ? cessé sur la côte occidentale de l'Afrique, parce que presque tous les points du golfe de Guinée sont occupés par des puissances européennes et que l'esclavage a été aboli dans les lieux qui servaient de débouchés, aux Antilles, dans l'Amérique du Sud comme dans l'Amérique du Nord.

L'acte général de la conférence africaine de Berlin, 26 février 1885, offre les dispositions suivantes. « Toutes les puissances exerçant des droits de souveraineté ou une influence dans les dits territoires (constituant le bassin du Congo et de ses affluents) s'engagent à veiller à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de leurs conditions morales et matérielles d'existence, et à *concourir à la suppression de l'esclavage et surtout de la traite des noirs*..... (art. 6). — Conformément aux principes du droit des gens tels qu'ils sont reconnus par les Puissances signataires, la traite des esclaves étant interdite et les opérations qui, sur terre ou sur mer, fournissent des esclaves à la traite devant être considérées comme interdites, les Puissances qui exercent ou exerceront des droits de souveraineté ou une influence dans les territoires formant le bassin conventionnel du Congo, déclarent que *ces territoires ne pourront servir ni de marché, ni de voie de transit pour la vente des esclaves de quelque race que ce soit.* Chacune de ces Puissances *s'engage* à employer tous les moyens en son pouvoir pour *mettre fin* à ce commerce et pour *punir* ceux qui s'en occupent » (art. 9). — Le prin-

cipe est posé, adopté. Reste à organiser, de bonne foi, les moyens pratiques de répression et de résistance au fléau.

406. — L'acte de la Conférence africaine de 1885 visait le commerce des esclaves s'opérant dans les régions terrestres et la traite maritime sur la côte ouest de l'Afrique. — Il fallait faire plus. La traite se pratique surtout par la côte orientale de l'Afrique, par la Mer Rouge, par le golfe Persique. Il fallait créer un régime de police rigoureuse à l'origine et sur tout le parcours de ce trafic, fermer les débouchés ordinaires, empêcher l'offre en supprimant la demande et rendre inutiles les razzias accomplies à l'intérieur du continent noir, en rendant impossibles les ventes à l'extérieur.

Une première tentative eut lieu en novembre 1888 ; un blocus fut établi sur la côte de Zanzibar et sur celle de Mozambique, en commun, par l'Allemagne, l'Angleterre, la Hollande et l'Italie, avec droit de visite réciproque. La France refusa de laisser visiter les navires portant pavillon français par les croiseurs des autres Etats. Mais elle concourut effectivement au blocus, en envoyant un croiseur pour surveiller spécialement les navires portant pavillon français.

407. — Le cardinal Lavigerie avait entrepris une vigoureuse campagne contre l'esclavage et contre la traite des noirs. Il avait convoqué, pour 1889, un congrès international anti-esclavagiste qui devait se tenir à Lucerne. Diverses circonstances empêchèrent ce congrès. En mai 1889, le gouvernement belge fit des ouvertures à plusieurs puissances en vue de la réunion d'une conférence. Cette conférence s'est ouverte à Bruxelles, le 16 novembre 1889, et a siégé jusqu'au 2 juillet 1890. Elle réunissait les représentants des Etats ayant participé à la conférence de Berlin et ceux de l'Etat indépendant du Congo. — Au cours de discussions très cordiales, la France maintint son refus de consentir au *droit de visite*, mais proposa plusieurs mesures relatives à la *vérification du pavillon* et à la saisie des navires négriers.

L'acte général de cette conférence fixe la zone dans laquelle s'exerceront les mesures adoptées pour la répression de la traite. Cette zone s'étend à partir du Bélouchistan le long des côtes de l'Océan Indien, y compris le golfe Persique et la mer Rouge, jusqu'à la pointe de Tangalane (Quilimane) ; de cette pointe une ligne conventionnelle, contournant l'île de Madagascar, va rejoindre la côte du Bélouchistan en passant à 20 milles au large du cap Raz-el-Had (art. 21). — L'action des croiseurs ne peut s'exercer qu'à l'égard des navires d'un tonnage inférieur à celui de 500 tonneaux, des *boutres* : l'expérience ayant démontré que la traite, à raison des difficultés d'atterrissement, d'embarquement qu'elle implique, ne s'effectue pas à l'ai-

de de navires d'un tonnage plus élevé (art. 23). — Les croiseurs, navires de guerre, ne font que la vérification des papiers de bord (art. 42). — L'article 44 indique les pièces à vérifier. — Si le navire paraît suspect, le croiseur le conduit au port le plus voisin, où réside un fonctionnaire de l'Etat dont le navire a arboré les couleurs (art. 49). — On procède à une enquête. Si, par cette enquête, un fait de traite est établi, le navire arrêté est déféré à un tribunal de sa nation. — Les articles 50 et suivants règlent la procédure à suivre dans les divers cas. — Un bureau international maritime est institué à Zanzibar : les commandants des croiseurs y trouveront les renseignements dont ils auront besoin. Ce bureau doit envoyer un rapport annuel au Ministre des affaires étrangères de Belgique, qui le communique aux autres puissances. — Les traités déjà existants entre diverses puissances pour la répression de la traite sont maintenus ; mais leur application est restreinte à la zone fixée par la conférence.

Les ratifications de la plupart des Etats signataires ont été fournies le 2 juillet 1891. — Celles des Etats-Unis, du Portugal, le 2 février et le 30 mars 1892.

408. — En France, la Chambre des députés a refusé, le 25 juin 1891, de ratifier l'œuvre des délégués à la conférence de Bruxelles.

Malgré la restriction du droit de visite à la simple enquête du pavillon, la Chambre des députés, craignant, non sans raison, de favoriser dans l'Océan indien la suprématie de la marine anglaise, n'a pas voulu ratifier les clauses relatives à la procédure de l'arrêt, de la saisie et du jugement des navires suspects de se livrer à la traite. Il lui a répugné d'admettre, en cas de saisie, l'ingérence dans l'enquête d'un officier étranger appartenant au navire capteur. La France a entendu maintenir son droit exclusif de juger les coupables relevant de sa juridiction pour avoir abusé de son pavillon. La Chambre des députés n'a pas voulu non plus que l'action des marines étrangères put s'exercer sur des navires portant le pavillon français autour de l'île de Madagascar, aujourd'hui placée sous notre protectorat. L'intérêt politique de la France exige qu'elle conserve sa juridiction exclusive sur les vaisseaux relevant d'elle, dans un pays où son influence, contrecarrée constamment par l'Angleterre, a besoin de s'affirmer et de se consolider. Après l'échange de diverses notes entre la Belgique et la France, cette dernière puissance n'a donné qu'une ratification partielle, déposée à Bruxelles le 2 janvier 1892. — Elle a écarté les articles 21, 22, 23, 42 à 61 de l'acte général. — Mais le protocole du 2 janvier déclare qu'il est bien entendu qu'à l'égard des puissances ayant ratifié *partiellement*, les matières faisant l'objet des articles 42 à 61 continueront, *jusqu'à un accord ultérieur*, à être régies par les stipulations et les *arrangements* actuelle-

ment en vigueur. Ces mots visent évidemment les instructions concertées en 1867 entre la France et l'Angleterre (nº 403).

Les puissances, ayant ratifié l'acte général en son entier, n'en demeurent pas moins réciproquement liées pour toutes ses clauses. Elles ne sont tenues à l'égard de la France que dans la limite des engagements souscrits par elle. Le décret français promulguant partiellement l'acte de la conférence de Bruxelles est à la date du 12 février 1892.

409. — TRAITE DES COOLIES. — On désigne, sous ce nom, des Chinois que divers industriels enrôlent dans les ports de la Chine pour les envoyer aux Etats-Unis et dans les îles de l'Océan Pacifique, où ils sont obligés d'exécuter les contrats qu'ils ont souscrit. — Cette traite a pris, il y a quelques années, une grande extension. — On raconte bien des faits révoltants relatifs à l'enrôlement et à l'exploitation de ces malheureux Chinois. — Ce serait un nouveau genre d'esclavage. — En 1866, le gouvernement Chinois a voulu réglementer le recrutement des coolies et prévenir les fraudes dans les engagements souscrits. Mais l'Angleterre vit, dans cette mesure, une atteinte portée à ses intérêts commerciaux garantis par des traités et s'opposa à l'application du règlement.

Après l'abolition de l'esclavage, la France dût se préoccuper du recrutement des travailleurs pour ses colonies. A la Martinique, elle eut d'abord recours à l'immigration d'Indiens qui s'engageaient pour cinq ans, puis à des immigrants de race africaine. Ce dernier mode parut aux abolitionnistes une forme déguisée de la traite. Ils formulèrent des protestations, qui aboutirent à une convention conclue le 1er juillet 1861 entre l'Angleterre et la France. Ce traité eut un double but : mettre fin au recrutement des immigrants sur la côte d'Afrique ; régler les conditions de l'immigration de *coolies* indiens dans les colonies françaises. Dans ces conditions nouvelles, l'immigration indienne fournit à la Martinique, de 1853 à 1884, 25.500 travailleurs dont 4.541 seulement demandèrent à être rapatriés. En décembre 1885, la Martinique a renoncé à ce mode de recrutement de travailleurs. — La Guadeloupe a eu aussi recours aux immigrations indienne et africaine, jusqu'en 1887, époque de leur suppression. La Guyane, de même. — L'immigration des Cafres, des Malgaches, puis des Hindous est passée par les mêmes phases à la Réunion (1). — L'engagement de Polynésiens ou de Japonais, transportés en Australie ou dans certaines îles de l'Océanie, se différencie-t-il beaucoup de la traite ? (2).

(1) *Les colonies françaises*, tome II, pp. 68 et suiv. ; 230 et s. ; 410 et s. ; t. I, pp. 76 et suiv.

(2) DE VARIGNY. *L'Océan pacifique*, p. 34. — SAUVIN. *Un royaume polynésien*, 1893, p. 263.

CHAPITRE II

LE DROIT D'ÉMIGRATION.

GROTIUS, *op. cit.*, liv. II, ch. V, § XXIV. — HEFFTER, *op. cit.*, § 59. — KLUBER, *op. cit.*, § 39. — G. F. DE MARTENS. *Précis*, Liv. II, ch. III, § 91. — F. DE MARTENS. *Traité de D. int.*, t. II, liv. II, ch. II, § 44. — PRADIER-FODÉRÉ. *Traité*, t. I, nos 240 et s. — VATTEL. *Le Droit des gens*, liv. I, ch. XIX, §§ 220 à 227. — DE VARIGNY, *L'invasion chinoise et le socialisme aux Etats-Unis*. Revue des deux mondes, 1er octobre 1878. — DE VARIGNY. *L'Océan pacifique*. — MAX LECLERC. *L'émigration chinoise et les relations internationales*. Revue des deux mondes, 1er avril 1889. — MOORE. *Les Etats-Unis fermés aux Chinois*. J. I. P., 1892, t. XIX, p. 389.

410. — « On ne peut pas contester l'importance internationale de l'émigration, ne fût-ce qu'à cause de sa nature même. L'émigration intéresse directement, non seulement l'Etat d'où partent les émigrants et celui vers lequel ils se dirigent, mais encore les Etats qu'ils traversent. Elle soulève une foule de questions juridiques dont la solution est intimement liée à l'existence même de l'ordre international. La situation légale des émigrants, les droits et les devoirs des autorités territoriales à leur égard..... autant de questions de droit politique et international. Il est impossible de les trancher sans tenir compte des intérêts légaux de la communauté internationale » (1).

Les émigrations peuvent avoir les causes les plus diverses : persécution religieuse, dissensions politiques, stérilité du sol, rigueur du climat, trop plein de la population, etc., etc.

L'*émigrant* est celui qui abandonne le sol de sa patrie pour aller s'établir, sans espoir, ni pensée de retour, sur le territoire d'un autre Etat. N'est pas émigrant, au sens juridique, l'industriel ou le négociant qui, dans le désir d'accroître sa fortune, vit pendant un temps plus ou moins long dans un Etat étranger, y possède même des immeubles, s'y livre au commerce, etc.

411. — L'émigration n'emporte pas de plein droit *changement de*

(1) F. DE MARTENS. *Traité de D. intern.*, t. II, p. 236.

nationalité : mais elle est un acheminement vers la naturalisation qui est son but. — Tant que les émigrants ne sont pas devenus les sujets de l'Etat où ils ont été s'établir, tant qu'ils n'ont pas été *naturalisés*, ils doivent être considérés comme sujets du pays qu'ils ont quitté. — Ce principe est incontestable en théorie et devrait être adopté par toutes les législations ; car il peut seul mettre fin aux déplorables discussions, qui s'élèvent dans la pratique relativement à la nationalité des émigrants. — En fait, il est arrivé que des émigrants, trompés dans leurs espérances, sont revenus dans leur ancienne patrie, sans avoir acquis une nationalité nouvelle. De quel Etat étaient-ils les sujets ? A quel Etat pouvaient-ils demander aide et assistance ? D'après les législations de plusieurs pays, Autriche-Hongrie, Danemark, Suède, etc., les émigrants cessent, par le fait même de l'émigration, d'être les sujets de l'Etat dont ils quittent le territoire. En conséquence, des milliers d'hommes peuvent, en droit positif, n'être les sujets d'aucun Etat et n'avoir aucun droit à aucun secours. — Le fait s'est réalisé, en 1877 et 1878, à l'égard de Russes partis de Saratoff avec leurs familles pour aller s'établir colons au Brésil. Ils avaient été trompés par de fallacieuses promesses. Ils dûrent revenir et arrivèrent à Hambourg et à Anvers, dénués de toutes ressources. Le gouvernement russe se refusait à venir à leur aide, alléguant que les avertissements n'avaient pas manqué et que ces émigrants avaient cessé d'être ses sujets. Les Chambres belges et le Sénat de Hambourg leur accordèrent, par humanité, des secours. Après de longues contestations la plupart d'entr'eux furent rapatriés. — Un cas semblable s'est produit, lorsque les Juifs russes émigrèrent en masse aux Etats-Unis et en Autriche, en 1881 et 1882. Huit cents d'entr'eux, revenus d'Amérique à Paris, furent entretenus aux frais du gouvernement français (1).

412. — Le droit d'émigrer découle logiquement du principe de liberté individuelle. Ce droit est reconnu, avec quelques distinctions, par presque tous les publicistes, Grotius, Vattel, Klüber, G. F. de Martens, Heffter, Pradier-Fodéré, F. de Martens, Pasquale Fiore, etc.

A l'exception de la Russie, tous les Etats civilisés admettent, de nos jours, que le droit d'émigrer est un droit absolu et imprescriptible appartenant à tout individu. — Il n'en fut pas toujours ainsi.

Mais les mêmes Etats, qui combattaient, par des mesures rigoureuses, l'émigration de leurs propres sujets, encourageaient de diverses manières les immigrants à venir s'établir sur leur territoire. Voir le curieux ukase de Catherine II, du 22 juillet 1763, rapporté par M. F. de Martens (*op. cit.*, t. II, p. 245).

(1) F. DE MARTENS, *Traité de D. intern.*, t. II, pp. 257 et s.

413. — Si les Etats contemporains reconnaissent le principe de liberté d'émigration, tous n'y sont pas favorables. Quelques-uns s'efforcent d'entraver, par des formalités gênantes, un courant d'émigration trop prononcé. Plusieurs Etats, désireux de protéger leurs nationaux contre de décevantes promesses et de mettre fin à de révoltants et scandaleux abus, commis par les promoteurs d'émigration, ont promulgué une législation spéciale, édictant des mesures de protection et de haute police.

414. — La liberté d'émigration n'implique pas le droit absolu d'*immigrer* en tous lieux. Chaque Etat est absolument libre de subordonner à des conditions déterminées, larges ou étroites, l'immigration sur son territoire. Il peut même l'interdire absolument ; mais, pour n'être pas discourtoise envers les autres Etats, l'interdiction (ou la restriction) doit être motivée par les intérêts légitimes de l'Etat, par des raisons économiques et politiques.

415. — En présence des nombreux courants d'émigration qui se sont établis, de l'intensité et de l'importance de plusieurs d'entr'eux, quelques Etats ont senti la nécessité de règler par des conventions, les conditions légales de l'immigration (1).

Entre les Etats-Unis et la Chine, les articles 5, 6 et 7 du traité du 28 juillet 1868 (*Traité Burlingame*) avaient garanti la libre circulation et la libre émigration des sujets d'un pays dans l'autre. — A partir de ce traité, l'immigration chinoise prit de grandes proportions. Elle atteignit le nombre de 35.614 individus en 1882. — Les ouvriers chinois, sobres, laborieux, consommant peu, font une concurrence redoutable aux ouvriers américains. — Un nouveau traité a été conclu le 17 novembre 1880, autorisant les Etats-Unis à limiter ou à suspendre l'immigration chinoise. — Après diverses émeutes dans lesquelles des chinois furent tués ou blessés, un nouveau traité fut signé à Washington, le 12 mars 1888. — Le gouvernement chinois a refusé de le ratifier. — Le Congrès a voté une loi restrictive qui a été approuvée par le Président des Etats-Unis, le 1er octobre 1888. Elle interdit le retour aux chinois qui ont quitté les Etats-Unis et toute immigration nouvelle pendant vingt ans.

En Australie, la question de l'immigration chinoise s'est posée avec une acuité extrême, surtout dans la province de Victoria où les lois de 1881 et de 1888 réglementent rigoureusement l'immigration des chinois. — En juin 1888, les représentants de la Nouvelle-Galles

(1) Voir sur le nombre et la direction des courants d'émigration, de 1883 à 1888, *l'Economiste français* du 5 octobre 1889. — En France, les décrets du 13 juin et du 27 août 1887 règlent l'immigration à la Réunion et à la Guyane.

du Sud,; de Wictoria,; de l'Australie du Sud, du Queensland, de l'Australie occidentale et de la Tasmanie se sont réunis à Sidney en vue de combiner les moyens les plus aptes pour combattre l'immigration chinoise ((1)).

Par un décret du 14 septembre 1889, la République de l'Equateur a interdit aux Chinois l'entrée du pays, mais ceux qui y étaient déjà peuvent y rester, sauf la faculté d'expulsion réservée au gouvernement.

416. — Pour protéger les ouvriers américains contre la concurrence qu'établirait l'arrivée aux Etats-Unis d'ouvriers européens habiles et exercés, le gouvernement de Washington a publié diverses lois (26 février 1885, 23 février 1887), qui déclarent *illégal* le fait de préparer le transport et d'encourager l'immigration aux Etats-Unis d'étrangers *engagés pour contrats antérieurs*. Une amende de mille dollars par tête d'émigrant est prononcée contre l'entrepreneur et une autre amende de cinq cents dollars contre le capitaine du navire. — On repousse en même temps les pauvres gens qui vont essayer de gagner leur vie aux Etats-Unis. — Malgré ces mesures rigoureuses, l'émigration a amené aux Etats-Unis, du 30 juin 1889 au 30 juin 1890, 451.219 personnes (2).

(1) Voir LAWRENCE WHEATON, *Commentaires*, t. IV, pp. 243 et s. — DE VARIGNY. *L'invasion chinoise et le socialisme aux Etats-Unis*. — « Par l'émigration, la Chine prend contact avec les Etats-Unis, l'Océanie, les Républiques espagnoles. Elle prend pied dans l'Australie du Nord et dans la Nouvelle-Zélande, au nom même des traités qu'on l'a contrainte de signer. — Le parlement australien cherche vainement les moyens de repousser cette invasion redoutable. — De quel droit les chasserait-on. Ils émigrent en vertu de traités qu'ils n'ont ni voulus, ni désirés, qu'on leur a *violemment* imposés. Comment les remplacerait-on ? aucune race ne voudrait et ne pourrait travailler à aussi bon compte, aucune ne voudrait vivre d'aussi peu ». (DE VARIGNY. *L'Océan pacifique*, pp. 112 et 113).

(2) Voir *La vie politique à l'étranger*, années 1889, p. 379 ; 1890, p. 487.

CHAPITRE III

CHANGEMENT DE NATIONALITÉ.

ARTHUYS et SURVILLE. *Cours élém. de Droit intern. privé*, pp. 46 et s. — BLUNTSCHLI. *op. cit.*, art. 364 à 374. — CABOUAT. *Des annexions de territoires et de leurs conséquences.* — COGORDAN. *La nationalité au point de vue des rapports internationaux.* — FIORE. *Droit int. cod.*, art. 376 à 397. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, §§ 59 et s. — KLOEPPEL. *La nationalité et la naturalisation dans l'empire allemand*, J. I. P., 1891, t. XVIII, pp. 81 et 426. — LAWRENCE-WHEATON. *Comment.*, t. III, pp. 185 et s. — F. DE MARTENS, *op. cit.*, t. II, §§ 45 à 48. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. III, nos 1645 à 1691. — SELOSSE. *Traité de l'annexion*, liv. II, tit. II, p. 281 et s. — WEISS. *Traité élémentaire de Droit intern. privé*, t. I, liv. I, ch. III, p. 94 et s.

417. — Le droit de renoncer à la nationalité d'origine et d'en acquérir un autre est un droit inné, personnel, inhérent à chaque homme. « Toute personne, ayant la capacité juridique nécessaire à l'exercice des droits civils, peut librement choisir l'Etat auquel elle entend appartenir, renoncer à sa nationalité présente, en acquérir une nouvelle, pourvu que l'abdication et l'acquisition soient faites de bonne foi, soient effectives, aient revêtu les formes et réuni les conditions requises par la loi de l'Etat auquel elle va être rattachée. — Il appartient à chaque souveraineté de déterminer et fixer les modes d'acquisition, de conservation et de recouvrement de la nationalité, sous la condition de respecter la liberté des personnes et de ne pas porter atteinte à la faculté reconnue à chacun de choisir librement la communauté politique dont il entend faire partie » (1).

418. — Toute personne a une nationalité. — Aucune ne peut être membre de deux nations à la fois. La possession de plusieurs nationalités par une même personne est inconciliable avec le droit et avec les bonnes relations qui doivent exister entre les peuples. En principe, chacun des hommes n'est citoyen que d'un seul Etat, et n'a de droits politiques que dans un seul. — Cela est rigoureuse-

(1) PASQUALE FIORE. *Droit intern. codifié.*, art. 377, 378, 382.

ment exact à un point de vuẽ absolu. — Mais à un point de vue relatif, une personne peut avoir, légalement, une double nationalité. Ainsi, avant l'*act* de Victoria du 12 mai 1870, la femme anglaise qui épousait un français avait deux nationalités relatives : anglaise à l'égard de la loi anglaise, elle était française à l'égard des lois de la France.

Bluntschli (*op. cit.*, art. 374) prétend qu'une personne peut être exceptionnellement ressortissante de deux Etats différents ou même d'un plus grand nombre d'Etats, avoir une patrie d'origine et plusieurs patries d'adoption. Il affirme que la loi allemande du 1er juin 1870 et la loi fédérale suisse du 3 juillet 1876 n'interdisent pas aux Allemands ou aux Suisses une double nationalité. — C'est aussi l'interprétation donnée par M. F. de Martens (*op. cit.*, t. II, p. 273).

419. — Le Droit international moderne n'admet pas qu'il y ait des gens sans patrie, sans nationalité. La personne, qui ne peut fournir la preuve d'une nationalité étrangère, acquiert la qualité de régnicole de l'Etat sur le territoire duquel elle réside. Les Etats civilisés ont tout intérêt à ce qu'il n'y ait pas d'*heimathloses*. Ils sont un danger pour la société. — Le *heimathlosat* a été pendant des siècles la plaie de la Suisse. Il y a été régularisé par une loi fédérale du 3 décembre 1850. Chaque heimathlose a été attribué à un canton, et chaque canton l'a incorporé dans une commune. — En Allemagne, chaque Etat doit accorder l'indigénat à toute personne dont la nationalité ne peut être démontrée et qui a séjourné pendant cinq ans depuis sa majorité sur le territoire de cet Etat, ou qui y a célébré son mariage. (Bluntschli, *op. cit.*, art. 369).

420. — A. — Nationalité d'origine. — La nationalité est *originaire* ou *acquise*. Les législations des divers Etats relatives à la détermination de la nationalité d'origine se groupent sous trois systèmes différents.

1er *Système*. — La nationalité se détermine par la filiation. L'enfant acquiert la nationalité des auteurs de ses jours, quel que soit le lieu de sa naissance. — Mais ce lieu fixe la nationalité, si les auteurs de l'enfant sont inconnus. — A ce système se rattachent : loi allemande, 1er juin 1870 ; loi suisse, 3 juillet 1876 ; loi hongroise, 24 décembre 1879 ; code civil autrichien, article 28 ; ordonnance suédoise du 27 février 1858 ; loi de Costa-Rica, du 20 juillet 1861 ; etc.

2e *Système*. — La nationalité est fixée par le lieu de la naissance : principe adopté par la loi anglaise du 12 mai 1870, l'article 4 est formel ; par les législations des Etats-Unis, du Portugal, du Chili (const. art. 6), du Brésil, de l'Uruguay (cons. art. 6), de Bolivie (loi 6 oct. 1868), de l'Equateur (const. art. 4), de Colombie (const.

art. 31), de Venezuela (cons. art. 6), du Pérou (cons. art. 34), de la République Argentine (loi du 1er oct. 1869, art. 1), etc.

3e *Système mixte.* — On tient compte tantôt de la filiation, tantôt du lieu de la naissance. A ce système se rattachent : la France, loi des 26-28 juin 1889, qui a remplacé plusieurs articles du code civil et a fondu et abrogé les lois antérieures ; la Belgique, loi du 1er avril 1879 ; l'Italie dont le code offre des règles spéciales ; la Hollande, loi 29 juillet 1850 ; la Grèce ; la Russie, ukase du 6 mars 1864 ; la Turquie, loi du 19 janvier 1869 ; etc., etc.

Cette variété dans les législations civiles donne naissance à d'assez nombreux conflits, qui rentrent dans le domaine du *Droit international privé.*

421. — B. — NATIONALITÉ ACQUISE.— Une personne aliène sa nationalité d'origine et acquiert une nationalité différente et nouvelle par :

1° *Mariage.* La plupart des législations civiles attribuent à la femme la nationalité de l'homme qu'elle épouse, du mari (Code civil français, art. 12 et art. 19 ; Code italien, art. 9 et 14 ; loi allemande du 1er juin 1870, art. 5 ; ukase russe du 6 mars 1864, art. 15 et 17 ; loi anglaise du 12 mai 1870, art. 10 ; Code civil du Pérou, art. 5 etc.).

D'après quelques législations, la règle est inverse : c'est le mari qui emprunte et acquiert la nationalité de sa femme. Quelques Etats de l'Amérique du Sud ont voulu, par cette règle, favoriser l'immigration et l'établissement définitif d'européens. — La loi française du 28 juin 1889 (art. 8, 4° et 5°) facilite la naturalisation de l'étranger qui a épousé une femme française.

422. — 2° *Naturalisation.* La naturalisation est un acte de souveraineté par lequel un Etat admet un étranger au nombre de ses nationaux ou régnicoles. Elle implique le concours des volontés de l'Etat et de l'individu : pour celui-ci, la faculté d'acquérir une nationalité nouvelle par l'effet de sa volonté est une conséquence de sa liberté.

Chaque Etat fixe, par sa législation intérieure, les conditions, les formalités, l'étendue, les effets de la naturalisation.

L'acquisition d'une nationalité nouvelle implique nécessairement l'abandon, la perte de la nationalité antérieure. Mais toutes les législations n'ont pas toujours reconnu et ne reconnaissent pas encore le droit *inné* de l'homme et n'admettent pas que le régnicole, que le sujet puisse, par sa seule volonté, se dégager et se délier envers l'Etat dont il est membre, en changeant de nationalité.

423. — L'*allégeance* est l'obligation de fidélité et d'obéissance, qui incombe à une personne à l'égard de la nation dont elle est membre et du souverain dont elle est la sujette.

En Angleterre, la doctrine de l'allégeance perpétuelle et indélébile a été admise jusqu'à l'*act* du 12 mai 1870, article 6. Il était de principe que le sujet, anglais d'origine, ne pouvait, ni par son fait personnel, ni même en jurant allégeance à un autre souverain, se décharger de l'allégeance naturelle qu'il devait à son premier souverain, ce lien intrinsèque et primitif ne pouvant disparaître sans le consentement du souverain auquel elle était originairement due. L'allégeance perpétuelle est en fait la règle de la Russie. La naturalisation, le séjour à l'étranger, prolongé au delà des permissions quinquennales ou de la durée des passeports, ne font pas perdre la nationalité russe, mais exposent leurs auteurs à des peines sévères, telles que confiscation des biens, bannissement perpétuel, ou au retour en Russie déportation en Sibérie (Code pénal, art. 325). — Suivant l'article 92 du Canun-Eddula, rien ne peut enlever au Tunisien sa nationalité d'origine. — L'allégeance est maintenue, malgré le fait de la naturalisation en pays étranger, par la législation de la République Argentine (loi du 1er octobre 1869) et par celle de Venezuela (art. 7, const. du 28 mars 1864). — En Suisse, avant la loi fédérale du 6 juillet 1876, la loi du canton de Genève déclarait la qualité de citoyen absolument inaliénable et imprescriptible, malgré la répudiation qui en était faite.

L'Allemagne maintient encore le caractère permanent de la nationalité, malgré la naturalisation effective opérée en pays étranger, quand l'expatrié n'a pas été autorisé à changer de nationalité et à rompre l'allégeance. D'après la loi allemande du 1er juin 1870, une absence non autorisée doit avoir duré au moins pendant dix ans pour que l'on présume que l'expatrié a voulu changer de nationalité.

Aux Etats-Unis d'Amérique, la doctrine de l'allégeance perpétuelle a été repoussée par les attorneys généraux Cushing, Black, notamment par un bill de 1868 (1), quoique la jurisprudence des tribunaux de l'Union incline à penser que la nationalité ne peut être abandonnée qu'avec le consentement de l'Etat. Les autorités américaines se reconnaissaient le devoir et le droit de protéger, à l'étranger, les individus *naturalisés* américains, même dans le cas où ceux-ci n'avaient pas reçu l'autorisation du gouvernement de leur pays natal et venaient à se présenter dans le ressort de ce pays.

424. — De telles divergences de vues et de semblables différences entre les législations ne pouvaient qu'engendrer de fréquents conflits, alors que les naturalisés n'avaient pas satisfait, avant leur naturalisation, aux prescriptions des lois militaires dans leur pays d'origine. — De vives querelles s'élevèrent entre les Etats-Unis d'une

(1) LAWRENCE-WHEATON le rapporte, t. III, p. 237.

part, désireux de protéger les nombreux habitants que leur fournit un large courant d'émigration, et l'Angleterre et l'Allemagne d'autre part (1).

Ces conflits ont pris fin, entre les Etats-Unis et l'Angleterre par le protocole signé le 9 octobre 1868 et par la loi anglaise de mai 1870 ; entre les Etats-Unis et l'Allemagne, par le traité, dit de *Bancroft*, du 22 février 1868. La naturalisation obtenue et cinq années de séjour aux Etats-Unis rendent l'allemand d'origine citoyen américain à l'égard de l'empire d'Allemagne et réciproquement.

Les Etats-Unis ont passé des traités analogues avec la Belgique, le 16 novembre 1868, le Mexique, le 10 juillet 1868, l'Angleterre, le 13 mai 1870 et le 23 février 1871, etc. Ces traités ont d'incontestables avantages à la condition d'être rédigés avec la plus grande clarté possible.

425. — Ces conflits, engendrés par la doctrine de l'allégeance et par la nécessité de se pourvoir de permis d'expatriation, disparaîtraient, si l'on admettait sans réserve le principe que la nationalité d'origine est perdue absolument par la naturalisation acquise en pays étranger, comme l'ont fait la Belgique, le Brésil, l'Espagne, la France, la Grèce, la Hollande, l'Italie, le Portugal, la Turquie, etc. — Mais il faut reconnaître que l'obligation du service militaire exerce son influence en cette matière.

426. — La législation intérieure de chaque Etat détermine l'effet du changement de nationalité du chef de famille sur l'état de sa femme et sur celui de ses enfants mineurs. Les législations sont variées : les doctrines divergentes.— Des conflits s'élèvent entre les législations anglaise, allemande, belge, française, italienne, suisse, surtout au point de vue du service militaire. Des traités sont intervenus sur ce dernier point entre l'Italie et la Suisse, 22 juillet 1868, entre la France et la Belgique le 5 juillet 1879, entre la France et la Suisse, le 23 juin 1880, etc.

427. — C. — NATIONALITÉ IMPOSÉE PAR ANNEXION DE TERRITOIRE (2). — Le résultat naturel et logique d'une annexion de territoire, procédant soit d'une cession pacifique, soit d'une cession imposée à suite de guerre, est le changement de nationalité des habitants du territoire cédé. Il y a alors *naturalisation collective*.

Ce changement ne s'opère évidemment qu'à l'égard des nationaux

(1) On trouvera le récit détaillé de ces conflits dans LAWRENCE-WHEATON, *Commentaires*, t. III, ch. II, § VI, pp. 227 à 264, et dans CALVO, *op. cit.*, § 624.

(2) CABOUAT. *Des annexions de territoire*, ch. II, sect. 1re, pp. 192 et suiv.

de l'Etat dont partie du territoire est cédée. Mais ne s'applique-t-il qu'aux *originaires*, natifs des pays annexés, domiciliés ou non dans le territoire cédé ? ou à tous les *domiciliés* sur le territoire, qu'ils en soient ou non originaires ?

La détermination des personnes dont la nationalité est modifiée, les conditions et l'époque du changement sont presque toujours déterminées par le traité consacrant et régularisant l'annexion.

Généralement il est accordé aux personnes, dont la nationalité serait changée par suite de l'annexion, un *droit d'option*.

428. — « L'Etat cédant remplit un devoir envers ses anciens sujets, l'Etat cessionnaire remplit un devoir envers ses sujets nouveaux, en stipulant dans le traité pour les habitants du territoire cédé, le droit d'opter entre la nationalité qu'ils possédaient avant le traité et celles que le traité leur attribue..... Les conditions dans lesquelles ce droit peut être exercé sont plus ou moins libérales, selon que l'Etat cessionnaire est plus ou moins convaincu de la facilité avec laquelle s'opérera l'assimilation des habitants du territoire cédé avec les habitants de leur nouvelle patrie..... Le traité de cession de territoire détermine les conditions dans lesquelles l'option peut être faite ; il fixe le temps où le droit d'option peut être exercé et celui où il ne peut plus l'être : il règle la situation des personnes originaires du territoire cédé qui ne s'y trouvent pas à l'époque de la cession ; il règle également les droits des mineurs ; il stipule en général des franchises douanières pour les meubles et les effets des habitants qui veulent transporter leur domicile en dehors du territoire, et pour ceux des personnes originaires du territoire qui l'ont quitté et qui désirent y revenir » (1).

429. — Dans les cessions de territoire opérées en temps de paix, le droit d'option peut être absolu, sans qu'il en résulte d'inconvénients. Les Etats qui ont conclu la cession vivant en bonne harmonie, peu importe à l'Etat cessionnaire la présence sur son territoire de personnes restées sujettes de l'Etat cédant. — Il n'en est plus ainsi lorsque la cession imposée, forcée, a lieu à titre de conquête. La présence sur le territoire cédé de personnes, restées les régnicoles de l'Etat vaincu, pourrait être une source d'inconvénients et de sérieux embarras pour l'Etat conquérant. Aussi, lorsqu'il y a conquête, le droit d'option est presque toujours subordonné au domicile. Les citoyens sont libres de conserver la nationalité antérieure à la guerre, mais à la condition de transporter leur domicile en dehors du territoire cédé. — N'en concluons pas que les habitants qui conservent leur domicile dans ce territoire font acte d'adhésion à

(1) FUNCK-BRENTANO et SOREL, *Précis*, appendice, 2e édit., pp. 503 et 504.

leur nouveau gouvernement. Ils subissent une nécessité, souvent fort dure, mais inévitable.

430. — *a*) Parfois, il est stipulé que l'option se manifestera par le seul fait de l'émigration hors du territoire annexé. *Ex.* : Traités d'Utrecht, le 13 mars 1713, entre la France et la Grande-Bretagne ; du 7 floréal an VII entre Genève et la République française. Le traité de San-Stefano, 3 mars 1878, entre la Russie et la Turquie et celui de Constantinople du 8 février 1879 ont un article ainsi conçu : « Les habitants des localités cédées à la Russie, qui voudraient fixer leur résidence hors de ces territoires, seront libres de se retirer en *vendant leurs propriétés immobilières*. Un délai de trois ans leur sera accordé à cet effet à partir de la ratification du présent acte. Passé ce délai, les personnes qui n'auraient pas quitté le pays et *vendu leurs propriétés immeubles* resteront sujets russes.

b) L'option est plus souvent manifestée par une déclaration de volonté accompagnée d'émigration. — L'émigration peut être imposée : *Ex.* : Traité de Zurich, le 10 novembre 1859, entre l'Autriche et la France, article 12. Il vise les régnicoles *domiciliés* dans les pays cédés et les *originaires* résidant en tous autres lieux. — Traité de Turin, 24 mars 1860, entre la France et le Piémont (art. 6). — Traité de Paris, 2 février 1861, entre la France et Monaco (art. 7). — Traité du 1er juillet 1890, contenant cession à l'Allemagne par l'Angleterre de l'île d'Héligoland (art. 2). — Le traité de Francfort-sur-le-Mein, 10 mai 1871, entre l'Allemagne et la France (art. 2), ne visait que les individus originaires actuellement *domiciliés* en Alsace-Lorraine. Un délai leur était accordé jusqu'au 1er octobre 1872. La convention additionnelle de Francfort du 11 décembre 1871 imposa la déclaration à tous les originaires d'Alsace-Lorraine résidant hors d'Europe et leur accorda un délai jusqu'au 1er octobre 1873. Enfin les simples domiciliés, individus non originaires d'Alsace-Lorraine, furent mis en demeure d'émigrer, s'ils ne voulaient pas acquérir la nationalité allemande, par une ordonnance du Président supérieur d'Alsace, du 7 mars 1872. Cette circulaire est contraire au traité de Francfort.

c) La déclaration de volonté, relative à la conservation de la nationalité d'origine, est parfois considérée comme suffisante. L'émigration n'est pas rendue obligatoire. *Ex.* : traités de Berne, 8 décembre 1862, entre la France et la Suisse, relatif à la Vallée de Dappes (art. 3) ; du 21 juillet 1837 entre l'Espagne et la Bolivie (art. 9) ; cession de la Californie aux Etats-Unis, 2 février 1848.

431. — L'option à faire par des personnes en état de minorité au moment de l'annexion a suscité des difficultés diplomatiques en-

tre la France et l'Allemagne (1). — La question a été plus juridiquement et plus équitablement résolue dans le protocole du 31 octobre 1877, annexé au traité de Paris du 10 août 1877, relatif à la cession amiable de l'île de Saint-Barthélemy (Antilles), par la Suède à la France. Pour les mineurs, le délai d'un an, accordé pour l'option à faire, ne court que du jour où ils auront atteint leur majorité.

432. — D. — PERTE ET RÉINTÉGRATION DANS NATIONALITÉ PERDUE. — Les législations des divers Etats sont fort variables : leur étude se rattache au droit international privé.

(1) Voir COGORDAN, *op. cit.*, p. 361 et suiv.

CHAPITRE IV

DROITS ET DEVOIRS DE L'ÉTAT ENVERS SES SUJETS RÉSIDANT A L'ÉTRANGER.

BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 375 à 380. — DELOUME. *Principes généraux de Droit international en matière criminelle.* — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, § 59 et s. — LAWRENCE-WHEATON. *Commentaires*, t. III, p. 128 et s.; t. IV, p. 345 et s. ; p. 363 et s. — F. DE MARTENS. *Traité, etc.*, t. I, § 86 *bis*. — DE BOECK. *Du rapatriement des nationaux et des étrangers*, J. I. P., 1891, t. XVIII, p. 725.

433. — Chaque Etat fixe lui-même ses droits et ses devoirs envers ses sujets, en tant que les rapports juridiques entre eux et lui se réalisent dans les limites de son territoire. Que le national, résidant sur le territoire de l'Etat dont il est le sujet, soit soumis à l'*imperium* et à la *jurisdictio*, cela est d'évidence.— La réglementation de ces rapports est l'objet du Droit public interne.

Si le régnicole d'un Etat réside ou est prêt à résider sur un autre territoire, ce qui arrive fréquemment avec la facilité actuelle des communications, — les rapports de ce régnicole avec l'Etat dont il est le sujet touchent à des intérêts internationaux. — Incontestablement le national, résidant à l'étranger, continue à devoir obéissance aux lois qui, dans son pays, eussent été pour lui *obligatoires*, Mais ces lois ne peuvent avoir force coercitive au delà des frontières de l'Etat et le souverain ne peut user de son *jus imperii* sur le territoire d'un Etat étranger. — Néanmoins, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'aucune sanction ne puisse être attachée au respect et à l'obéissance dus à la loi nationale et que la violation de cette loi n'engendre aucune conséquence. La personne même du national pourra être atteinte par la perte du droit à la protection de son souverain, ou par celle, plus grave, de certains droits civils ou civiques, ou même de sa nationalité. (Loi française du 26 juin 1889, modifiant art. 17 du Code civil ; — art. 20 et 22 de la loi allemande du 1er juillet 1870 ; — art. 5 de la loi hongroise du 20 décembre 1879 ; — art. 4 de la loi de Costa-Rica du 20 décembre 1886. *Annuaire de législation étrangère*, 1872, p. 183 ; 1880, p. 351 ; 1887, p. 869).

434. — 1° Un Etat peut réglementer l'*émigration* de ses nationaux en vue de l'accomplissement du service militaire.

2° L'Etat est autorisé, pour des motifs d'ordre public et spécialement pour l'accomplissement du même service militaire, à rappeler ses sujets établis à l'étranger. C'est le *jus avocandi*, conséquence de la sujétion engendrée par la nationalité.— Il va de soi que, quelque puissent être la gravité et l'importance des motifs d'un rappel, l'Etat étranger n'est pas obligé de faciliter l'exécution de l'ordre donné, ni d'expulser les récalcitrants. — La situation des Français résidant à l'étranger, au point de vue du service militaire, a été réglée par la loi du 16 juillet 1889. Cette loi distingue entre le cas où il s'agit de Français résidant hors d'Europe et le cas contraire (art. 13, 48, 50, 73). — La loi allemande atteint indistinctement tous les allemands résidant à l'étranger (Loi du 2 mai 1874, art. 11. *Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 100).

435. — 3° A l'inverse, un Etat peut-il *bannir* et *expulser* ses nationaux? — La peine du bannissement est inscrite dans bien des législations. — Les autres Etats ne sont pas tenus de donner asile aux bannis. Ils peuvent leur fermer les frontières ou les expulser. — L'Angleterre et la Suisse se plaignirent de l'arrivée sur leurs territoires de personnes condamnées au bannissement, à la suite de la Commune de 1871.

436. — 4° Un Etat ne peut, en principe, exercer en pays étranger aucun pouvoir de juridiction sur ses ressortissants, sauf au cas de *capitulations* d'un Etat européen avec le Maroc, la Turquie, l'Egypte, la Chine, le Japon, etc. (V. 3e partie).

437. — 5° Mais l'Etat ne peut-il et ne doit-il pas, lors de leur retour sur son territoire, punir ses nationaux, pour les crimes et délits qu'ils ont commis au delà de ses frontières, en pays étranger? — Les théoriciens du Droit criminel et ceux du Droit international public répondent diversement à cette question (1).

Les juristes anglais et américains, Hall, Cornewall Lewis, Phillimore, Story, Wheaton, etc., quelques allemands, Klüber, Mittermaier, sont partisans du caractère territorial de la loi pénale. Le pouvoir répressif a pour bornes les limites mêmes du territoire. Les crimes et délits, commis, au delà des frontières d'un Etat, par ses *sujets* ou par des étrangers, contre l'Etat lui-même ou contre des particuliers, sujets ou étrangers, ne peuvent être soumis à la ju-

(1) Voir : MOLINIER (annoté par M. Georges Vidal). *Traité théorique et pratique de Droit pénal*, t. I, p. 255 et s. — LABORDE. *Cours élémentaire de Droit criminel*, pp. 54 et suiv. — DELOUME. *Principes généraux de Dr. intern. en matière criminelle*.

ridiction de ses tribunaux et sont hors de l'atteinte de ses lois. — Mais certaines conséquences de ce système sont tellement inadmissibles, que les auteurs sus-mentionnés se voient forcés d'admettre des exceptions, notamment à l'égard de la piraterie, de la traite des nègres, des attentats dirigés contre l'Etat lui-même, etc. (1).

Heffter (*op. cit.*, § 36) et quelques autres auteurs reconnaissent à la loi pénale un caractère *personnel*, en vertu duquel les régnicoles d'un Etat sont soumis, en tous lieux, à l'empire des lois criminelles de cet Etat.

Quelques autres publicistes pensent que chaque Etat a le droit et le devoir de punir l'auteur d'un crime ou d'un délit, sans égard, ni pour le lieu où l'acte a été accompli, ni pour la nationalité du coupable. Tout crime ou délit constitue un attentat contre l'ordre juridique commun à tous les Etats.

M. F. de Martens a donné des divers systèmes émis en matière de Droit international criminel un exposé et une réfutation également remarquables par leur clarté et par leur concision. (*Traité de D. int. public*, liv. III, ch. II, §§ 85 et suiv.)

438. — Au point de vue de la communauté internationale, chaque Etat possède incontestablement le droit de punir ses sujets ayant commis un crime en pays étranger. On ne peut admettre que des criminels puissent, en se réfugiant dans leur pays, y jouir d'une entière impunité. — Aussi le Droit anglais, qui se rattache au système de la territorialité des lois pénales, admet lui-même que des peines soient prononcées contre les Anglais, qui ont commis, sur un territoire étranger, les crimes de trahison, de meurtre prémédité, de bigamie. Le sujet anglais, qui a commis un crime ou un délit sur un navire anglais, *dans un port étranger*, est justiciable des tribunaux anglais.

Les législations belge, hollandaise, russe, italienne admettent, avec quelques différences dans l'application, la règle que le régnicole doit être puni par les tribunaux de son pays, pour les crimes et délits par lui commis en pays étranger. — Si l'accusé a été acquitté, s'il a subi sa peine, s'il a obtenu sa grâce en pays étranger, s'il y a prescription, nulle poursuite ne peut plus être intentée (Cod. p. italien de 1889, art. 5. — Cod. p. hongrois de 1879, art. 7, — Loi belge de 1878).

Pour la France, voir les articles 5, 6 et 7 du Code d'instruction criminelle, modifiés par la loi du 27 juin 1866, et les ouvrages des criminalistes français.

D'après le Code pénal allemand du 26 février 1876, les auteurs de

(1) Voir : LAWRENCE-WHEATON. *Comment.*, t. IV, pp. 345 et suiv.

crimes commis en pays étranger ne sont pas, en principe, poursuivis par les autorités allemandes ; mais les exceptions au principe sont nombreuses, notamment dans le cas où les actes incriminés sont condamnés par la loi du lieu où ils ont été commis.

La poursuite et le jugement des nationaux pour crimes ou délits commis en pays étranger exigent fréquemment la communication de pièces de procédure ou de jugements, l'envoi de détenus pour confrontation, la comparution de témoins résidant en pays étranger, l'exécution de commissions rogatoires, la communication des casiers judiciaires et des antécédents des prévenus, etc., etc. Ces mesures sont fréquemment prévues et réglées par des conventions diplomatiques (*Ex.* : Traités entre la France et la Belgique, 29 avril 1869, art. 14 ; la Bavière, 29 novembre 1869, art. 13 ; l'Italie, 12 mai 1870, art. 13 ; le Pérou, 30 septembre 1874, art. 15 ; le Luxembourg, 12 septembre 1875, art. 18 ; le Danemark, 28 mars 1877, art. 14 ; l'Espagne, 14 décembre 1877, art. 14 ; etc.).

439. — 6° Une question que relie à la précédente un lien d'affinité. — L'Etat est-il obligé, tenu de punir ses sujets, quand ils ont commis, *dans* les limites de son territoire, un crime ou un délit contre un gouvernement étranger ou contre les sujets de ce dernier ? — Question fort discutée et tranchée en sens divers.

La jurisprudence anglaise est d'avis que l'Etat n'est nullement tenu de poursuivre les auteurs de crimes préparés ou exécutés en Angleterre, quand ces infractions ne sont pas dirigées contre des sujets anglais. Mais le gouvernement anglais s'est parfois écarté de cette jurisprudence pour des motifs politiques. — Quelques juristes anglais, Lord Ellenborough, Lord Lindhurst, ont pensé que les auteurs d'actes criminels, accomplis sur le sol anglais et dirigés contre des nations amies ou contre leurs souverains, doivent être punis, *quelle que soit leur nationalité* ; car ces actes peuvent nuire aux bons rapports entre l'Angleterre et les puissances étrangères et par suite atteignent la Grande-Bretagne elle-même.

La loi belge de 1858 punit les auteurs de certains crimes et délits commis en Belgique contre les souverains et les gouvernements étrangers et qui pourraient compromettre les relations internationales. — En France, les articles 84, 85, 133 du Code pénal, 36 et 37 de la loi sur la presse du 29 juillet 1881 punissent les auteurs d'agressions ou d'injures dirigées contre les gouvernements ou les souverains étrangers.

440. — 7° L'Etat a le droit et le devoir de protéger ses régnicoles à l'étranger, par les moyens autorisés par le Droit international, et de recourir selon les circonstances, aux moyens coercitifs, même à la guerre. Ainsi, un gouvernement étranger a pu violer envers les res-

sortissants de l'Etat les principes les plus élémentaires du droit, les arrêter sans motifs au cours de leur voyage, les réduire en esclavage, les violenter pour leur faire abjurer leur religion, etc. etc.— En 1867, l'Angleterre fit la célèbre expédition d'Abyssinie, parce que le *négus* Théodoros avait injustement retenus prisonniers plusieurs anglais.

La protection de l'Etat est souvent invoquée par ses ressortissants, établis à l'étranger, à l'occasion de la suspension du paiement des intérêts ou des capitaux des dettes conclues par les Etats étrangers. Les porteurs de titres étrangers ont plusieurs fois demandé l'intervention de leur gouvernement à leur profit, non seulement par voie diplomatique, mais même par la force. Ce point a été examiné à propos de la non-intervention (n° 304).

CHAPITRE V.

DROITS ET DEVOIRS DES ÉTATS ENVERS LES ÉTRANGERS.

BERTHEAU. *Police des étrangers en France*, J. I. P., 1887, p. 503. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 381 à 393. — BOISSONNADE. *L'exterritorialité au Japon*, J. I. P., 1892, t. XIX, p. 632. — BONFILS. *De la compétence des trib. fr. à l'égard des étrangers.* — CANONICO. *De l'expulsion des étrangers en Italie*, J. I. P., 1890, t. XVII, p. 219.— DJUVARA. *De la conditiondes étrangers en Roumanie*, J. I. P., 1892, t. XIX, p. 1120. — FÉRAUD-GIRAUD. *Règlementation de l'expulsion des étrangers en France*, J. I. P.,1890,t. XVII, p. 414. — FIORE, *Droit int. codifié*, art. 183 à 187. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, §§ 60 à 62. — KLUBER, *op. cit.*, §§ 61 à 69, 135 à 136. — LAWRENCE-WHEATON. *Comment.*, t. III, pp. 69 et s.; 102 et s. — LEHR. *De l'assimilation aux nationaux*, R. D. I., 1880, t. XII, p. 108. — G.F. DE MARTENS. *Précis*, t. I, §§ 88 et s. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. I, p. 447, t. II, p. 418 et s., p. 486 et s. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. III, nos 1615, à 1645; nos 1857 à 1859. — ROLIN-JAEQUEMYNS. *De l'expulsion des étrangers* R. D. I., 1888, t. XX, pp.498 et 607. — VATTEL, *op. cit.*, liv. II, ch. VIII, §§. 99 à 115, ch. X, §§ 132 à 138.

441. — Chaque Etat est maître et libre de fixer les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sur son territoire. — Le droit de non- admission ou d'exclusion est une conséquence directe de la souveraineté territoriale. — Un Etat peut subordonner à des conditions précises et déterminées le séjour des étrangers sur son sol. — Peut-il interdire complètement son territoire, le fermer absolument aux étrangers ?

La Chine et le Japon ont suivi longtemps cette politique. A coups de canon, les Européens les ont obligés à conclure des traités ouvrant certains ports et permettant l'accès de certaines provinces aux étrangers. — Mais c'est l'emploi de la force et non l'application du droit (n° 287).

Sur la question posée, les anciens auteurs admettaient la solution affirmative. — Parmi les modernes, Bluntschli refuse à l'Etat le droit absolu d'exclusion ; mais il lui reconnaît le droit d'interdire, pour motifs politiques ou autres, l'entrée du territoire à *certains* étrangers (*op. cit.*, art. 381 et 382).

442. — EXPULSION. — Un Etat a le droit d'expulser de son territoire les étrangers, individuellement ou en masse, à moins que les dispositions formelles d'un traité n'y mettent obstacle. — Les traités entre la France et le Pérou, 9 mars 1861, le Honduras, 26 février 1856, le Salvador, 2 janvier 1858, ne permettent l'expulsion que pour causes graves. Certaines formes doivent être observées, telles qu'avis donné aux agents diplomatiques.

Chez les peuples anciens, l'expulsion *en masse* fut assez pratiquée. Les peuples modernes n'y ont recours qu'en cas de guerre. — Quelques auteurs ont essayé d'énumérer les motifs légitimes d'expulsion. La recherche est inutile. Tous les motifs se résument et se condensent en un seul : l'*intérêt public de l'Etat.* — Bluntschli voulait dénier aux Etats le droit d'expulsion ; mais il était obligé de reconnaître que partout est admise la faculté d'expulser les étrangers par simple mesure administrative. (Loi française du 3 décembre 1849, art. 7 et 8. — Loi, 28 vendémiaire an VI (19 octobre 1797, art. 7). — Une expulsion arbitraire pourra donner naissance à une réclamation par la voie diplomatique.

443. — PASSEPORTS. — Dudley-Field (*op. cit.*, n° 325) ne veut pas qu'un Etat puisse exiger des passeports des personnes qui se présentent pour franchir ses frontières, sauf au cas de guerre. — Mais le droit d'exiger la production d'un passeport, n'est que le corollaire de celui d'interdire l'entrée. Cette exigence peut être une mesure désagréable, blessante même, mais non la violation d'un droit. Il y a quelques années, tous les Etats européens exigeaient des passeports. Ils y ont renoncé depuis lors.

444. — IMMIGRATION ET ETABLISSEMENT. — L'extension prise par l'immigration dans la seconde moitié du siècle a accru le nombre des étrangers résidants sur le territoire de plusieurs Etats. Ceux-ci ont dû dans le but, soit de pourvoir à leur sécurité, soit de remplir leur devoir de protection à l'égard de leurs nationaux, recourir à diverses mesures. — En France, le décret du 2 octobre 1888 exige des étrangers résidant en France une déclaration dont il détermine les formes. (Algérie, décret du 21 juin 1890.) La loi du 8 août 1893 impose à tout étranger non admis à domicile, arrivant dans une commune pour y exercer une profession, un commerce ou une industrie, de faire à la mairie une déclaration de résidence. — Plusieurs législations étrangères imposent des déclarations analogues.

La Suisse avait conclu avec l'Allemagne, le 27 avril 1876, un traité d'*établissement* fixant les conditions de séjour des Allemands en Suisse et des Suisses en Allemagne. A la suite de la méchante querelle suscitée par M. de Bismark à la confédération Helvétique, à l'occasion du policier Wohlgemuth, un nouveau traité a été signé, le

31 mai 1890, entre ces deux Etats. Les allemands seront reçus et traités dans chaque canton de la confédération, relativement à leurs personnes et à leurs biens, sur le même pied et de la même manière que les nationaux, que les Suisses des autres cantons (art. 1er). L'article 3 établit la réciprocité pour les Suisses en Allemagne. Les Allemands devront être munis d'un certificat de leur légation, constatant qu'ils possèdent la qualité de ressortissants allemands et jouissent d'une bonne réputation. — La Belgique a des traités d'*établissement* avec l'Etat libre d'Orange (1er avril 1874), la République Sud-Africaine (3 février 1876), la Suisse (6 juin 1887), etc.

445. — Service militaire. — Les étrangers ne peuvent être astreints au service militaire, qui est, par essence, une charge civique et obligatoire. On ne peut imposer de semblables charges à ceux, auxquels on refuse, avec raison, les droits politiques. — Contraindre les étrangers à servir sous les drapeaux d'un autre Etat que le leur serait les forcer à verser leur sang, pour une cause qui leur est indifférente, ou pour des intérêts contraires à ceux de leur patrie. (Bluntschli, *op. cit.*, art. 391).

446. — Impots et contributions. — Les étrangers, établis dans un pays ou y possédant des immeubles, sont soumis, au même titre que les nationaux, aux impôts directs ou indirects, aux taxes d'octroi, de consommation, de douane, etc., sauf les agents diplomatiques, et les consuls en certains pays (Voir 3e partie).

SECTION I. — **Droits de police et de juridiction.**

447. — Les étrangers sont-ils soumis à la juridiction civile ou commerciale des tribunaux locaux? — L'affirmative est unanimement admise quant aux actions *réelles immobilières*, possessoires ou pétitoires. Le juge du lieu de la situation de l'immeuble litigieux est seul compétent.

Quant aux actions *personnelles*, dirigées par ou contre des étrangers *résidents* ou *domiciliés*, une distinction s'impose. — L'adversaire de l'étranger est-il un régnicole, demandeur ou défendeur, les législations et les jurisprudences admettent la compétence du juge du domicile de la partie défenderesse. — Mais si le procès s'élève entre entre deux étrangers, domiciliés, deux doctrines sont en lutte. — L'une arriérée, égoïste, contradictoire, refuse, en principe, à ces étrangers domiciliés, l'accès des tribunaux locaux. Nous constatons avec regret que la jurisprudence française (sauf en matière commerciale) adopte encore cette doctrine suranée. Nous l'avons combattue,

il y a vingt-huit ans. Nous la repoussons encore (1). — L'autre doctrine, large, libérale, pratique, imbue des besoins actuels, accorde aux étrangers, en matière civile, la protection de la justice locale. C'est elle qui prévaut en Angleterre, Allemagne, Autriche, Belgique, Etats-Unis, Hollande, Italie, Russie, Pérou, etc.

De nombreux traités conclus par la France avec d'autres Etats rendent les tribunaux de chacun des pays réciproquement compétents envers les nationaux de l'autre Etat. *Ex.* : France et Espagne le 6 février 1882 ; France et Serbie, 18 janvier 1883, etc.

448. — Les étrangers sont soumis aux lois de police et de sûreté et tenus de respecter la constitution du pays où ils résident. (Cod. civ. franç., art. 3).

Les étrangers, résidents ou simplement transitants, sont soumis à la *juridiction criminelle* de l'Etat, à raison des infractions commises par eux dans les limites du territoire. — Tel est le principe général. Il est admis sans contestation. Sa justification saute aux yeux. — Mais ce principe comporte, en Droit international, plusieurs dérogations relatives aux souverains étrangers, aux agents diplomatiques, aux navires de guerre, ou découlant des *capitulations* intervenues entre un grand nombre d'Etats chrétiens et la Porte Ottomane, le Maroc, la Chine, le Japon, etc. En vertu de ces capitulations, les étrangers ne sont soumis, en matière criminelle, qu'à leurs propres lois pénales et sont placés sous la juridiction répressive des tribunaux de leurs propres pays. La cause de cette dérogation se trouve dans la diversité des doctrines morales. (Voir 3e partie, liv. I, ch. IV et liv. III, ch. III.

449. — Un Etat a-t-il le droit de punir des étrangers à l'occasion d'actes criminels commis au-delà de ses frontières ? Les auteurs et les législations ne s'accordent guère sur cette question. — En principe, on doit dénier à l'Etat le droit de punir les étrangers pour les crimes quelconques et de toute nature commis par eux sur le territoire d'un autre Etat. La loi criminelle de l'Etat ne peut s'appliquer à l'étranger, ni comme loi personnelle puisqu'il n'est pas régnicole, ni comme loi territoriale puisque le fait délictueux a été perpétré au-delà de la frontière.

L'Etat ne peut exercer son pouvoir de répression, que lorsque le crime, commis en pays étranger par un individu étranger, le touche par suite d'une relation juridique. — Cette relation existe : 1° lorsque l'acte, accompli par l'étranger, constitue un attentat con-

(1) Bonfils, *De la compétence des trib. français à l'égard des étrangers*, 1865, nos 187 et suiv. — *Traité élémentaire de procédure civile*, 2e édition, no 354.

tre la sécurité, les droits et les intérêts de l'Etat lui-même ; 2° lorsque l'acte criminel a été dirigé contre les sujets de l'Etat. — Dans un cas, le droit de conservation de l'Etat, la protection qu'il doit à ses sujets dans l'autre cas, justifient les poursuites dirigées contre l'étranger.

Les législations allemande, belge, française, italienne, admettent que les étrangers peuvent être punis pour certains crimes commis au delà des frontières, tels que attentats à la sécurité de l'Etat, falsification et contrefaçon des sceaux, monnaies, billets de banque, etc. — Le droit exceptionnel de juridiction se justifie alors par la nécessité de la légitime défense. La conservation de l'Etat est en jeu. L'étranger était tenu de s'abstenir de toute agression mettant en danger la sécurité de l'Etat (Cod. int. crim. français, art. 7 ; — Cod. pénal hongrois, art. 7, § 2 ; — Code pénal allemand, § 4 : — Cod. pénal italien de 1889, art. 4) (1).

SECTION II. — **Droits des étrangers.**

450. — La législation intérieure de chaque Etat détermine les droits dont la jouissance et l'exercice sont reconnus aux étrangers. — Les Etats modernes de la chrétienté penchent de plus en plus vers l'attribution complète aux étrangers des *droits civils*, dont jouissent les régnicoles, les uns sous la condition de réciprocité diplomatique, — les autres, Allemagne, Autriche, Serbie, Suède, sous la condition de réciprocité législative ou de fait, — d'autres enfin, Espagne, Italie, Pays-Bas, sans condition de réciprocité.

Relativement à cette jouissance des droits civils, la France a conclu de nombreux traités.

451. — Commerce. — Les étrangers sont, en général, admis à se livrer librement au commerce. — Néanmoins, en Chine et au Japon, ils ne peuvent trafiquer que dans certains ports déterminés. — En Europe, des restrictions à la liberté d'exercer le commerce existaient encore récemment. Avant la loi danoise du 23 mai 1873, pour pouvoir exercer la profession de commerçant en Danemark, il fallait être danois, ou avoir résidé au moins cinq ans dans le pays. — Jusqu'en 1864, l'interdiction de commercer était à peu près absolue en Suède. Le Code de 1734 ne permettait que de vendre en bloc ou au comptant le chargement d'un navire ou les marchandises qu'un

(1) Voir l'affaire Schnæbelé, dans *Archives diplomatiques*, 1887, t. I, p. 226 et dans l'*Année politique*, 1887, pp. 70 à 87. — Voir aussi Bonfils. *De la compétence des trib. fran. à l'égard des étrangers*, nos 344 et 345.

étranger avait été spécialement autorisé à introduire dans une ville de Suède. Les lois des 15 juin 1864 et 20 juin 1879 édictent que les étrangers, hommes ou femmes, ne peuvent être autorisés à faire le commerce, à exercer une industrie ou un métier, que par une décision administrative, rendue après enquête.

452. — PROPRIÉTÉ. — Déterminer les conditions et les modes d'acquisition de la propriété immobilière, mobilière, littéraire, industrielle, rentre dans le pouvoir de législation de chaque Etat. C'est du Droit interne.

Il est généralement admis que l'étranger peut être propriétaire d'objets mobiliers. Il n'en est pas de même quant à la propriété immobilière. — Jusqu'à une époque assez récente, la législation de la Grande-Bretagne et celle des Etats-Unis de l'Amérique du Nord se sont montrées très hostiles à l'étranger.

En Angleterre, la loi du 12 mai 1870 a, la première, assimilé l'étranger *ami* aux anglais de naissance, quant à la possession, jouissance, acquisition et transmission par tous les moyens légaux de la propriété immobilière et mobilière, sauf pour les navires (art. 2 et 14).

Les divers Etats de la grande République américaine se divisaient en quatre groupes. — Les uns, maintenant les incapacités édictées par la *common law* anglaise, Alabama, Vermont, Caroline du Sud, etc., interdisaient à l'étranger d'être propriétaire de biens fonds. — D'autres Etats reconnaissaient à l'étranger une entière capacité de posséder des immeubles, sans aucune condition de résidence. — Certains Etats subordonnaient cette capacité à la condition d'une résidence établie sur le territoire de l'Etat, ou sur celui de la confédération. D'autres enfin, Arkansas, Delaware, Maryland, New-York, etc., ne permettaient aux étrangers d'acquérir et de posséder des immeubles, qu'autant qu'ils auraient déclaré leur intention de devenir citoyens des Etats-Unis, dans les formes requises pour la naturalisation (1). — Une loi, votée le 3 mars 1887 par les deux chambres du Congrès des Etats-Unis, défend dorénavant à tout individu, qui n'est pas citoyen des Etats-Unis, ou n'a pas déclaré son intention de le devenir, et à toute association dont le capital est ou peut être pour plus de vingt pour cent entre les mains d'étrangers, d'acquérir, si ce n'est par succession, des immeubles ou des droits réels immobiliers dans les territoires des Etats-Unis. Tous terrains acquis en violation de la loi sont *confisqués* et reviennent à l'Etat. La prohibition ne s'applique pas bien entendu aux étrangers, auxquels la capacité d'être propriétaires est assurée par des traités.

(1) LAWRENCE WHEATON, *op. cit.*, t. III, ch. II, pp. 83, 89 et suiv. — WEISS, *Traité de Droit intern. privé*, pp. 472 et 473.

— En Suède, l'étranger ne peut acquérir des propriétés immobilières qu'en vertu d'une autorisation gouvernementale. — En Roumanie, la loi du 13 octobre 1879 décrète que les Roumains de naissance ou naturalisés peuvent seuls acquérir des immeubles ruraux. — En Russie, où la jouissance des droits privés est, en principe, reconnue aux étrangers, un ukase du 14 mars 1887 leur interdit d'acquérir, en dehors des ports et des villes, aucun droit de propriété immobilière, ni de jouissance résultant d'un fermage, dans les provinces du royaume de Pologne et dans d'autres contrées désignées dans l'oukase. Dans le cas où des immeubles, sis dans ces régions, parviennent par voie de succession à des étrangers, il leur est enjoint de les transmettre dans un certain délai à des sujets russes ; sinon l'administration les fait vendre et en remet le prix à leurs propriétaires dépossédés (*Journal D. int. privé*, 1889, p. 189 ; 1891, p. 324 ; 1892, p. 1121).

453. — Successions. — D'après presque toutes les législations actuelles, la fortune composant la succession d'un étranger peut librement sortir du territoire. Des principes différents avaient été admis dans les siècles antérieurs. Les droits de retrait, d'aubaine, de détraction ont aujourd'hui disparu. De nombreux traités ont eu pour but de les abroger, et de ce droit conventionnel est sorti un principe de droit international, reconnu et consacré par les législations particulières. — Ces conventions internationales déterminent la capacité de transmettre ou de recevoir, les formalités à suivre, les pouvoirs du consul de la nation de l'étranger décédé, etc. (1).

454. — Liberté de conscience. — Chaque homme peut librement accepter, conserver une confession religieuse ou en changer, sans avoir à obtenir l'autorisation, ni d'un autre homme, ni de l'Etat. — Le Droit international serait méconnu par l'Etat, qui userait de sa puissance pour forcer les étrangers à changer de religion, les persécuterait ou les expulserait en cas de refus. — Mais la liberté de conscience n'implique pas nécessairement la liberté de culte public. Dans tous les Etats, par mesure de police supérieure et pour la sauvegarde de l'ordre public, les lois et les décrets de l'autorité gouvernementale réglementent et restreignent l'exercice public des divers cultes.

(1) La France a, sur cette matière, conclu des traités avec : l'Italie, 26 juillet 1862 ; le Portugal, 11 juillet 1866 ; l'Autriche, 11 décembre 1866 ; la Suisse, 15 juin 1869 ; la Russie, 1er avril 1874 ; la République dominicaine, 9 septembre 1882 ; la Serbie, 18 juillet 1883 , le Mexique, 27 novembre 1886 ; l'Equateur, 12 mai 1888 ; etc.

CHAPITRE VI.

EXTRADITION.

Annuaire de l'Institut de Droit international, sessions : Oxfort 1880, Heidelberg 1887, Lausanne 1888, Hambourg 1891. — BERNARD. *Traité théorique et pratique de l'extradition*, 2e édit. revue par MM. Lucas et Weiss. — BILLOT. *Traité de l'extradition.* — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 394 à 401. — BONAFOS. *De l'extradition.* — BRUSA. *Le délit politique et l'extradition.* R. D. I. 1882, t. XIV, p. 403. — CALVO, *op. cit.*, §§ 950 à 1078. — CRAIES. *Principaux cas d'extradition en Angleterre*, J. I. P.; t. XX, 1893, p. 477. — DELOUME. *Principes généraux du D. intern. en matière criminelle.* — DJUVARA. *Des rapports de la Roumanie avec les pays étrangers en matière d'extradition*, J. I. P., 1889, t. XVI, p. 234. — FIORE. *Della estradizione.* — *Traité de droit pénal international*, traduit par Antoine. — GARRAUD. *Traité théorique et pratique de droit pénal.* — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, § 63. — KEYSMER. *Extradition pour crimes soi-disant politiques*, J. I. P., 1885, t. XII. — LAWRENCE WHEATON, *op. cit.*, t. IV, p. 362 et s. — LEPNEVEU DE LAFONT. *Les crimes et les délits politiques d'après les plus récents traités d'extradition*, J. I. P., 1891, t. XVIII.— F. DE MARTENS. *Traité, etc.*, t. III, ch. II, §§ 85, 91 à 99. — MOORE. *Extradition entre les États-Unis et l'Angleterre*, J. I. P., 1889, t. XVI, p. 792 et 1890, t. XVII. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. III, nos 1860 à 1893. — L. RENAULT. *Des crimes politiques en matière d'extradition*, J. I. P., t. VII, 1880, p. 65. — A. ROLIN. *Du principe de la non-extradition en matière de délits politiques*, R. D. I., 1892, t. XXIV, p. 17. — SALEM. *Le droit d'extradition en Turquie*, R. D. I., t. XXIII, 1891, p. 354. — SOLDAN. *L'extradition des criminels politiques.* — TEICHMANN. *Les délits politiques, le régicide et l'extradition*, R. D. I., 1879. — VAZELHES. *Etude sur l'extradition.*

455. — L'extradition est l'acte par lequel un Etat livre une personne, accusée ou reconnue coupable d'un crime ou d'un délit, à l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise, ou à l'Etat dont cette personne est la sujette.

Nul Etat ne saurait être tenu, ni de faire appliquer par ses tribunaux les lois répressives d'un autre Etat, ni de faire juger la personne accusée d'avoir commis un crime ou un délit hors de son propre territoire, ni de faire exécuter la sentence rendue par des juges étrangers. — Les principes d'indépendance et de souveraineté s'y

opposent. — Mais comme l'ordre international demande que les actes criminels, attentatoires à la sûreté des Etats, à la sécurité des personnes, à la conservation de leurs biens, soient réprimés, les Etats ont recours à l'extradition.

456. — La légitimité de l'extradition est discutée par les publicistes. Bodin au XVIe siècle la justifiait déjà. Les Etats, membres de la communauté internationale, ont un intérêt général à ce qu'en tous lieux l'ordre soit maintenu, les lois respectées, la justice obéie. En outre, chaque Etat a un intérêt immédiat et spécial à ce que les malfaiteurs ne puissent trouver un asile définitif, un abri contre la vindicte publique. — Dans chaque Etat, le gouvernement a le droit de joindre son action à celle d'un gouvernement étranger pour participer, dans un intérêt général, à l'application des règles d'universelle justice et pour assurer, dans l'intérêt de sa conservation, l'ordre et la justice dans son propre pays (BERNARD, *op. cit.*, t. II, ch. 1er).

457. — Légitime en soi, l'extradition est-elle, en Droit international, l'exécution d'une obligation proprement dite, ou l'accomplissement d'un simple devoir moral ? — Une vive controverse s'élève sur cette question. — Les uns enseignent que l'Etat est soumis à l'obligation alternative de livrer le coupable ou de le punir. L'intérêt général exige que les assassins, les faussaires, les voleurs soient punis et ne puissent, en franchissant une frontière, trouver facilement une retraite leur assurant l'impunité. Les Etats sont tenus de s'entr'aider pour faire régner le bon ordre et procurer la sécurité aux particuliers. Ainsi pensent Grotius, Heineccius, Burlamaqui, Ruthertorf, Vattel, Kent, Campbell, Cornewall Lewis, Fiore, Faustin-Hélie, etc.

Bernard, Billot, Bluntschli, Heffter, Fœlix, Klüber, G. F. de Martens, Mittermaier, Ortolan, Puffendorf, Phillimore, Wheaton, etc. ne voient dans l'extradition qu'un devoir purement moral de l'Etat. Toute extradition est subordonnée à des considérations de convenance et d'intérêt réciproque. — Le droit de souveraineté est inaliénable. Assujettir les gouvernements aux réquisitions des puissances étrangères, au lieu de leur réserver un droit d'examen, serait porter atteinte à la souveraineté des Etats. Le souverain auquel on adresse une demande d'extradition ne saurait abdiquer le droit d'apprécier si la demande formulée est juste. — Si un Etat rejette, contrairement à la raison et à la justice, une demande d'extradition, il s'expose à voir exercer contre lui des représailles, quand il réclamera une extradition même justifiée. Mais là est la seule sanction. — Nul Etat ne peut être *obligé*, ni directement, ni indirectement, à concourir à l'application des lois pénales d'un autre Etat, *sauf le cas de traité*. Mais on est alors en présence d'une obligation formelle, issue

d'une convention expresse, convention que l'Etat était libre de conclure ou de ne pas signer.

Les traités internationaux relatifs à l'extradition sont très nombreux à partir du XVIII^e^ siècle. Et ce grand nombre de traités spéciaux démontre bien, que la coutume internationale ne reconnait pas l'existence entre les Etats d'un lien juridique dérivant de la nature même des choses, puisque les nations sentent la nécessité de s'unir par un lien conventionnel.

458. — M. F. de Martens (*op. cit.*, t. III, § 92) divise l'histoire de l'extradition en trois périodes très inégales. — La première embrasse l'antiquité, le moyen âge et une partie des temps modernes. L'extradition a été rarement pratiquée durant cette période : les premiers traités n'apparaissent qu'au XIV^e^ siècle. L'extradition s'applique, non aux criminels de droit commun, mais aux criminels politiques, aux hérétiques, aux émigrés. — La deuxième période comprend tout le XVIII^e^ siècle et la première moitié du XIX^e^. Pendant sa durée ont été conclus des traités visant les crimes de droit commun. C'est ce qui la distingue de la période précédente. Néanmoins la plupart des traités sont relatifs à l'extradition des déserteurs. *Ex.* : Traités entre la France et l'Espagne en 1765, entre la France et la Suisse en 1777.

La troisième période commence pour les Etats de l'Occident de l'Europe vers 1840 et pour la Russie vers 1866. — Les Etats civilisés se pénètrent de la nécessité de réunir leurs efforts pour se défendre contre les criminels de droit commun. Cette tendance nouvelle se manifeste par la conclusion d'un grand nombre de traités d'extradition, auxquels participe la Russie à partir de la réforme judiciaire qu'elle a opérée vers 1866. — En outre, des *lois* sur l'extradition sont promulguées par la Belgique en 1833 et en 1874, par l'Angleterre en 1870 et 1873, par la Hollande en 1875, etc. (1). — Ces lois, dont le but est d'empêcher l'arbitraire des gouvernements, ne peuvent engager les Etats qui les promulguent envers les autres nations : celles-ci ne sauraient y trouver la base d'une obligation internationale.

Du rapprochement des divers traités et de la comparaison des lois particulières avec les conventions diplomatiques, peuvent se déduire certaines règles générales, ou à peu près générales. Elles sont relatives à la détermination des personnes qui peuvent être les sujets passifs d'une extradition, des faits délictueux à la suite desquels l'extradition peut être demandée, de l'autorité compétente pour la réclamer ou pour l'accorder, de la procédure à suivre, des effets de l'extradition consentie.

(1) Le texte de ces lois est rapporté dans BILLOT, *op. cit.*, pp. 425 et dans le *Traité de Droit international* de PASQUALE-FIORE, pp. 351 et s.

SECTION I. — **Personnes passibles d'extradition.**

459. — L'extradition peut être appliquée aux sujets de l'Etat qui la demande et aux étrangers ressortissants d'un autre Etat que celui sur le territoire duquel se trouve l'inculpé. — D'après une règle généralement adoptée, aucun Etat ne livre ses propres sujets, ses *nationaux*, ayant commis des crimes à l'étranger. Cette disposition se rencontre dans presque tous les traités d'extradition conclus par les Etats continentaux d'Europe, tels qu'Allemagne, Belgique, France, Hollande, Italie, Russie, etc. : elle est confirmée par les lois spéciales.

L'Angleterre et les Etats-Unis font exception. Ces puissances consentent l'extradition de leurs nationaux. Cette conduite est dictée par la jurisprudence des tribunaux de ces Etats, qui considère la loi pénale comme essentiellement territoriale. — Mais cette faculté d'extradition est souvent lettre morte. Il en est ainsi, lorsque ces Nations sont liées par un traité avec un autre Etat, qui ne livre pas ses nationaux et que, par voie de réciprocité, l'Angleterre ou les Etats-Unis ont stipulé qu'ils n'extraderaient pas leurs propres sujets. C'est le cas du traité conclu entre la Grande-Bretagne et la France, le 14 août 1876 (art. 2). Mais la clause n'a pas été inscrite dans le traité passé entre la France et les Etats-Unis, le 9 novembre 1843. — Le traité conclu en 1878 entre la Grande-Bretagne et l'Espagne présente cette singularité que l'Angleterre s'engage à livrer toute personne (*alls persons*), tandis que l'Espagne fait une réserve pour ses nationaux. De même, dans le traité conclu entre la Grande-Bretagne et la Suisse. — Les traités signés par la Suisse contiennent en général la clause que les nationaux ne sont pas passibles d'extradition : mais vu les termes de la convention passée avec les Etats-Unis en 1850, le tribunal fédéral suisse a accordé l'extradition d'un citoyen génevois, par arrêt du 6 mars 1891 (*Sirey*, 1891, 4e p., p. 33). — Les Chambres Suisses se sont empressées, dans leur session de 1890-1891, de voter le principe de la non extradition des nationaux.

Diverses raisons sont alléguées pour justifier ce principe : nous renvoyons le lecteur aux *Traités* de Droit criminel, où ces raisons sont exposées avec l'ampleur nécessaire.

460. — Un fort courant d'opposition contre la règle de non extradition des nationaux se manifeste parmi les publicistes les plus récents. MM. Bernard, Billot, Bonafos, Bluntschli, Brusa, Calvo, Fiore, Garraud, de Holtzendorff, Hornung, de Martens, Renault, Westlake, etc., réclament l'abandon de ce principe, sa radiation

dans les lois et dans les traités (1). Il va de soi qu'une naturalisation, postérieure à l'accomplissement de l'infraction, ne saurait faire obstacle à l'extradition (Traités entre Angleterre et Brésil, 18 novembre 1872, art. 3; Angleterre et Italie, 5 février 1873, art. 4 ; Angleterre et France, 14 août 1876, art. 2, etc.).

461. — Si l'inculpé, étranger quant à l'Etat auquel l'extradition est réclamée, est aussi étranger à l'Etat requérant, s'il est le ressortissant d'un troisième Etat, les convenances internationales commandent d'obtenir l'assentiment de ce dernier. Le Droit international reconnaît au pays d'origine un droit de protection sur ceux de ses sujets, qui sont l'objet d'une demande d'extradition entre d'autres Etats. Il est mis en mesure de surveiller les intérêts de ses régnicoles. — Une clause spéciale, relative à cette hypothèse, se rencontre dans un grand nombre de traités. Les systèmes adoptés se réduisent à trois :

a) La communication est purement facultative ;

b) La communication est encore facultative; mais si l'adhésion du troisième Etat a été réclamée, l'extradition n'est obligatoire que si cette adhésion intervient ;

c) La communication est obligatoire et l'extradition subordonnée à l'assentiment de l'Etat tiers. Ce troisième système a été adopté dans le plus grand nombre des traités conclus par la France et par l'Italie avec d'autres nations.

462. — L'extradition peut être demandée à la fois par l'Etat dont le criminel est le sujet et par l'Etat sur le territoire duquel le crime a été commis. — Selon quelques traités, la préférence doit être accordée à l'Etat auquel l'inculpé est rattaché par sa naissance (Russie avec : Italie, 1871; Autriche, 1874; Espagne, 1877).— Cette solution n'est pas la meilleure ; car le crime se rattache bien plus au pays où il a été commis qu'à la nationalité de son auteur (F. de Martens).

L'*Institut de Droit International* a adopté à Oxford (1880) la résolution suivante : « ART. 9 : S'il y a plusieurs demandes d'extradition pour le mème fait, la préférence doit ètre donnée à l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise ». C'est la solution adoptée dans l'article 2 de la convention conclue entre la Belgique et les Pays-Bas, le 16 janvier 1877.

(1) GARRAUD, *Traité théorique et pratique de Droit pénal*, t. I, n° 172 et les auteurs qui y sont cités.

SECTION II. — **Actes motivant l'extradition.**

463. — Les Etats veillent d'ordinaire à ce que les faits délictueux qui peuvent motiver l'extradition soient énumérés dans les lois et dans les traités. Ce sont généralement les crimes et les délits les plus graves. — Le nombre des actes criminels, pouvant servir de point de départ à une demande d'extradition, s'accroit sans cesse dans les traités les plus récents.

L'énumération contenue dans un traité n'est pas limitative, en ce sens que les Etats contractants peuvent, à leur volonté, consentir telle ou telle extradition en dehors des cas prévus, comme ils le pourraient quand aucun lien conventionnel ne les oblige l'un envers l'autre. Constatons que dans plusieurs traités les puissances contractantes se sont formellement réservé la faculté d'accorder l'extradition en dehors des cas énumérés aux traités. Le projet de loi voté par le Sénat français, le 5 avril 1879, accordait cette faculté au gouvernement. — Mais quand une *loi* spéciale a fixé la liste des cas d'extradition, ni le gouvernement de l'Etat, ni le pouvoir judiciaire ne peuvent étendre, même par voie d'analogie, l'extradition à d'autres cas. Il en est ainsi en Angleterre, en Belgique, en Hollande. Le gouvernement y est lié par les dispositions légales.

464. — La désertion des soldats ne compte plus, de nos jours, parmi les faits pouvant motiver l'extradition. Mais celle-ci est, au contraire, usitée à l'égard des matelots ayant abandonné en pays étranger, soit un navire de guerre, soit un navire de commerce. On essaie de justifier cette différence par des raisons économiques empruntées aux intérêts de la navigation. Le caractère de ces raisons explique pourquoi l'extradition des matelots est habituellement réglée dans les conventions consulaires et dans les traités de commerce et de navigation.

465. — Les délits *spéciaux*, prévus par des lois aussi spéciales, ou consistant dans des infractions violant un système particulier d'administration, tels que délits de chasse ou de pèche, délits forestiers ou ruraux, ne sont pas une cause d'extradition. Les Etats limitrophes assurent leur répression par des conventions particulières. (Allemagne et Belgique, 29 avril 1885 ; Belgique et France, 7 août 1885).

466. — C'est un principe, à peu près universellement admis, que l'extradition ne s'applique pas aux *crimes politiques* ; principe consacré par les diverses législations et par les traités, — adopté par la presque unanimité des historiens, des publicistes et des jurisconsul-

tes. — Remarquons que les premiers traités relatifs à l'extradition avaient, au contraire, pour objet principal les crimes et faits politiques. *Ex.* : Traités entre la France et l'Angleterre en 1303, l'Angleterre et l'Ecosse en 1308, la France et la Savoie en 1378, l'Angleterre et les Flandres en 1641, l'Angleterrre et le Danemark en 1661. — Les traités du XVIII^e^ siècle visent encore spécialement les crimes politiques. — C'est à partir de la moitié du XIX^e^ siècle que la grande majorité des Etats européens a repoussé formellement l'extradition pour crimes d'ordre politique. Sont en ce sens les conventions signées par l'Angleterre, la Belgique, l'Espagne, la France, la Hollande, l'Italie, le Portugal, la Suisse. — La plupart de ces traités exceptent aussi de l'extradition les faits connexes aux délits politiques (1).

C'est surtout l'Angleterre qui a le plus contribué à faire adopter la règle que l'extradition ne doit pas s'appliquer aux criminels politiques. En 1848, elle prit en main la cause des nombreux réfugiés politiques, qui échappèrent à l'action répressive des gouvernements du continent. Elle fit si bien, que les émigrés politiques en arrivèrent à dénier même le droit d'expulsion à l'Etat, chez lequel ils s'étaient réfugiés. L'asile leur était dû.

L'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Norwège, la Russie ont, respectivement entr'eux, conclu des traités pour la remise des individus accusés de haute trahison envers l'Etat. — La loi belge de 1856 retrancha, avec raison, le régicide du nombre des crimes politiques. Elle fut copiée dans d'autres Etats et servit de point de départ à toute une série de traités d'extradition (2).

467. — Qu'est-ce qu'un *crime ou délit politique*? Pourquoi ne donne-il pas lieu à extradition? — Que décider si un délit de droit commun est connexe à un délit politique? — Quand le lien de connexité sera-il assez résistant pour s'opposer à une extradition afférente un crime de droit commun? — Le caractère de ce *Manuel* n'autorise pas l'examen de ces graves questions. Elles sont exposées avec l'ampleur qu'elles méritent dans les traités de *Droit criminel.* Nous y renvoyons le lecteur.

Constatons seulement que les représentants du Droit criminel, comme les auteurs qui ont écrit sur le Droit international public,

(1) LAWRENCE sur WHEATON, *Commentaires*, donne des renseignements intéressants sur la question de non extradition pour crimes politiques et indique un grand nombre de traités, t. IV, pp. 374 et suiv.

(2) France et Belgique (15 août 1874), Danemark (1877); Allemagne et Espagne (1878), Suède et Norwège (1878); Russie et Belgique (1872), Bavière (1869), Autriche (1877), Espagne (1877), Hollande (1880), Etats-Unis (1893).

répondent diversement à ces questions. — Le nombre des jurisconsultes et des publicistes opposés à l'extradition des criminels d'ordre politique est considérable. Considérable aussi leur autorité. Ils ont, en général, une tendance marquée à étendre le caractère politique à des faits, qui, en eux-mêmes, constituent des infractions ordinaires, pour si peu que ces infractions se rattachent, de près ou de loin, à des mouvements insurrectionnels, à des faits d'ordre politique. — Il est néanmoins impossible d'ignorer la formation d'un courant d'opinion en sens opposé. La non-extradition en matière de délits connexes à des actes, eux-mêmes plus ou moins politiques, a abouti à des conséquences scandaleuses. Quand on a vu l'Angleterre, l'Autriche, la Belgique, la Suisse refuser, sous prétexte de connexité, de livrer les assassins et les incendiaires de la Commune de 1871, l'opinion publique s'est indignée et les criminalistes ont compris la nécessité d'étudier la question avec plus de soin et de précision. — En Angleterre même, on incline actuellement à reconnaître qu'un motif politique, réel ou simulé, ne suffit pas pour absoudre l'auteur d'un crime horrible.

La commission anglaise de 1878, qui comptait parmi ses membres Sir Phillimore, lord Cockburn grand juge, lord Selborn, etc., s'est prononcée pour l'extradition des crimes politiques, ayant en même temps le caractère de crimes de droit commun. Les anarchistes et les dynamiteurs constituent un danger universel. Ils n'ont aucun idéal politique. Les Anglais commencent à s'en rendre compte (1).

468. — Dans quelques pays, les délits *de presse* sont tous assimilés aux délits politiques, et par suite non susceptibles d'extradition. C'est une déplorable erreur engendrée par une étude incomplète du rôle et du caractère réel de la presse. Les délits de presse ne sont pas tous d'ordre politique : les journalistes commettent, quoiqu'ils en puissent dire, de véritables délits de droit commun par la diffamation des particuliers, la provocation à l'assassinat ou à la destruction des édifices publics ou privés, les outrages aux bonnes mœurs, etc.

469. — L'*Institut de Droit international*, dans la session tenue à

(1) « Il n'est pas toujours si simple de déterminer ce qui dans chaque cas particulier constitue un crime politique, quand par exemple des crimes communs ont été commis pour des motifs politiques. Le sentiment de la justice exige que l'extradition s'effectue quand l'Etat requis est obligé de reconnaître que d'après ses propres lois le crime commun est incontestable. Il est contraire au bon sens de refuser l'extradition d'un criminel qui a assassiné un souverain quand on livre un malfaiteur qui a tué un bourgeois. (GEFFCKEN sur HEFFTER, § 63, note 9.)

Genève en septembre 1892, a adopté les résolutions suivantes : 1° L'extradition ne peut être accordée pour crimes ou délits purement politiques. — 2° Elle ne sera pas admise pour infractions mixtes ou connexes à des crimes ou délits politiques, aussi appelés délits politiques relatifs, à moins, toutefois, qu'il ne s'agisse des crimes les plus graves au point de vue de la morale et du droit commun, tels que l'assassinat, le meurtre, l'empoisonnement, ainsi que les vols graves, notamment ceux qui sont commis à main armée ; — 3° En ce qui concerne les actes commis dans le cours d'une insurrection ou dans une guerre civile... ils ne pourront donner lieu à extradition que s'ils constituent des actes de barbarie odieux ou de vandalisme inutile suivant les lois de la guerre, et seulement lorsque la guerre civile aura pris fin ; — 4° Ne sont pas réputés délits politiques les faits délictueux, qui sont dirigés contre les bases de toute organisation sociale, et non pas seulement contre tel Etat déterminé ou contre telle forme de gouvernement.

470. — Auquel de l'Etat requérant l'extradition, ou de l'Etat requis, appartient-il de déterminer si le fait incriminé revêt un caractère politique ou rentre dans les infractions de droit commun ? Le Droit international confère ce droit au pays requis. La règle est textuellement inscrite dans la loi anglaise du 9 août 1870 et dans les traités conclus par l'Angleterre avec la Belgique, le 30 mai 1876 (art. 7) et avec la France le 14 août 1876 (art. 5). — La loi suisse du 22 janvier 1892 (art. 10) laisse au tribunal fédéral le soin d'apprécier si le fait constitue principalement une infraction de droit commun et si l'extradition doit être accordée.

471. — En principe, il n'est pas nécessaire que la législation du lieu de refuge punisse le fait incriminé : il suffit qu'il soit réprimé par la législation de l'Etat demandeur. Les traités, conclus entre la Suisse et le Portugal le 30 octobre 1873, entre la Suisse et la Russie, entre le Danemark et le Luxembourg le 8 avril 1879, exigent que le délit soit punissable dans les deux Etats contractants.

472. — Les traités d'extradition ont considérablement amoindri l'ancienne importance du *droit d'asile*, dont s'occupaient beaucoup les anciens auteurs. Il ne s'applique guère aujourd'hui qu'aux *réfugiés politiques*. — Mais l'Etat, qui leur accorde asile, doit prendre des mesures pour écarter les attaques dirigées contre la sécurité des autres Etats. Il doit leur interdire certaines résidences, leur fixer un lieu spécial de séjour, s'il est nécessaire. — La concession de cet asile n'est pas une obligation pour l'Etat : c'est une pure concession inspirée par l'esprit d'humanité. L'Etat a le droit incontestable d'expulser le *réfugié politique*, si sa présence est de nature à nuire à la tranquillité du pays. — L'Etat, qui a offert un refuge aux sujets d'un

autre Etat, est tenu du devoir moral d'écouter les justes réclamations de ce dernier, de les examiner et de prendre des mesures en conséquence (Heffter, § 152 et note. Geffcken. Blunschli, *op. cit.*, art. 396 et note). Sir V. Harcourt disait en 1881 : « Le refuge accordé par un État libre ne saurait être converti en propagande d'assassinat, soit ici, soit à l'étranger. » Geffcken ajoute : « Quand un Etat accueille des réfugiés, il doit se procurer les moyens de les contenir dans les limites de l'ordre public (1). »

SECTION III. — **Autorité compétente et procédure.**

473. — L'extradition est un acte de souveraineté. La demande d'extradition ne peut être formulée, l'extradition ne peut être accordée que par l'autorité qui a l'exercice de la souveraineté à l'égard des autres puissances. Le pouvoir exécutif seul peut la demander ; seul, il peut l'accorder. — La demande d'extradition est présentée et répondue par voie diplomatique. — Quelques personnes souhaitent que les demandes d'extradition soient placées dans les attributions des autorités judiciaires. Leur opinion est dangereuse : elle permet au pouvoir judiciaire de s'entremettre dans les affaires du gouvernement et de gêner la conduite extérieure de l'Etat. L'extradition soulève parfois des questions très délicates, qui touchent à la politique et qui, selon la solution donnée, peuvent compromettre ou favoriser les relations amicales entre Etats. Il suffit, pour garantir les intérêts des individus, de bien organiser la procédure à suivre au pays de refuge.

474. — Procédure. — Par qui, une fois remise au Ministère des affaires étrangères, doit être examinée la demande d'extradition au pays de refuge ? par le pouvoir administratif ou par l'autorité judiciaire ? L'autorité judiciaire donnera-t-elle un simple avis, ou rendra-t-elle une décision liant le pouvoir exécutif ?

Plusieurs systèmes sont en présence.

Dans le système *français*, la procédure est administrative et secrète. Mais aucun décret n'est signé par le chef de l'Etat, avant que l'inculpé n'ait été arrêté, conduit devant le procureur de la République et mis en mesure de combattre la demande d'extradition. Il est admis à démontrer que les conditions légales n'ont pas été remplies. Le procureur transmet le procès-verbal de l'interrogatoire au ministre de la justice. (*Circ. minist.* 12 octobre 1875, 6 décembre 1876, 15 janvier 1886). — Puis intervient un décret du chef de l'Etat

(1) Geffcken sur Heffter, § 53, *a*, note 1. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 396.

notifié aux ministres de l'intérieur et des affaires étrangères. Celui-ci, par voie diplomatique, fait connaître la décision prise à l'Etat qui avait requis l'extradition.

475. — Dans le système *anglais*, le rôle principal appartient à l'autorité judiciaire. L'inculpé est arrêté et conduit devant un magistrat à Londres, à l'audience publique. Il peut se faire assister d'un conseil. Le débat est contradictoire. Le juge prononce; sa décision peut être attaquée par la voie de l'appel devant la Cour Supérieure. — La sentence rendue est communiquée au Secrétaire d'Etat pour les affaires étrangères. Si l'autorité judiciaire s'est prononcée en faveur de l'extradition, le Secrétaire d'Etat n'est pas absolument obligé de livrer l'individu inculpé (Loi du 9 août 1870. — Traité entre France et Angleterre du 14 août 1876). — Ce système offre à la liberté individuelle de sérieuses garanties : mais il nuit à la marche de la procédure qui doit être rapide ; il attribue au juge anglais une *compétence anormale* pour statuer sur des faits accomplis en territoire étranger ; car le juge examine l'affaire au fond et statue, *en réalité*, sur la culpabilité. Ce système est en contradiction avec le caractère territorial que la jurisprudence anglaise attribue aux lois pénales. Il est inspiré par l'idée que la justice anglaise a la prééminence sur les justices des autres Etats.

L'extradition aux Etats-Unis est réglée par les actes du congrès des 12 août 1848, 22 juin 1860 et 3 mars 1869. Ces trois actes ont été incorporés dans les *Revised Statutes*. C'est le pouvoir judiciaire qui règle la question d'extradition (1).

476. — Dans le système *belge* (loi du 15 mars 1874) et *hollandais* (loi du 6 avril 1875), l'autorité judiciaire n'est appelée qu'à donner un simple avis, non obligatoire pour le gouvernement. La chambre des mises en accusation de la Cour d'appel se borne à examiner la régularité de la demande et non la culpabilité ou l'innocence du prévenu. L'individu réclamé est admis à présenter sa défense sur la question de recevabilité de la demande d'extradition. — La décision prise est communiquée au Ministre des affaires étrangères. — En Italie on suit une marche analogue. — C'est le meilleur système. Il concilie les intérêts de la défense avec le pouvoir juridictionnel de l'Etat requérant. Il ne viole pas les principes de compétence, et n'empiète pas sur les attributions de la justice étrangère comme le fait le système anglais.

En Suisse (loi du 22 janvier 1892, art. 15 à 25) le Conseil fédéral statue souverainement sur l'extradition après interrogatoire du réfugié. Celui-ci peut saisir le Conseil fédéral de questions relatives à

(1) Voir pour les détails : LAWRENCE-WHEATON, *op. cit.*, t. IV, pp. 448 et s.

l'observation de la loi suisse ou des traités ; mais le Conseil n'apprécie pas la culpabilité.

477. — L'Etat requérant l'extradition doit établir et justifier par des pièces régulières l'identité de l'inculpé, sa nationalité, l'accusation ou la condamnation déjà prononcée, la nature du fait incriminé, la compétence de la juridiction saisie du procès criminel. — Les traités déterminent, en général, les pièces à l'aide desquelles ces preuves seront fournies. — Trois systèmes sont encore ici en présence.

Dans l'un, consacré par un grand nombre de traités, un mandat d'arrêt ou un acte équivalent suffit pour obtenir l'extradition, sans qu'il soit nécessaire de produire des pièces justifiant du renvoi de l'inculpé devant une juridiction de répression. (Traité entre Belgique et France du 15 août 1874, art. 5, § 2).

Suivant un second système, aussi adopté par de nombreux traités, l'extradition ne peut être accordée que sur la production d'actes opérant renvoi de l'accusé devant une juridiction répressive.

Le troisième système est spécial à l'Angleterre et aux Etats-Unis. Il est inspiré par le sentiment d'orgueil et de suffisance déjà mentionné. — Ces Etats n'exigent pas seulement la preuve d'une ordonnance par laquelle le juge de répression a été saisi après instruction complète. Ils réclament la communication des éléments de preuve, l'ensemble des témoignages, donnés par écrit ou de vive voix, qui seraient nécessaires pour envoyer l'accusé devant une cour d'assises anglaise, si le crime relevait de la juridiction britannique. Pour ces Etats, l'extradition ne peut se fonder que sur la preuve d'une culpabilité certaine. — Ces exigences de l'Angleterre et des Etats-Unis sont contraires au fondement juridique de l'extradition.

478. — La France avait signé un traité d'extradition avec la Grande-Bretagne, le 3 février 1843. Dans l'application de ce traité, l'Angleterre souleva les exigences les plus ridicules et les plus injurieuses pour la justice française. De 1843 à 1865, un assez grand nombre de malfaiteurs furent livrés par la France à la Grande-Bretagne. Mais dans cette période de 22 ans, la France ne put obtenir qu'une *seule* extradition. C'était un parti pris. — La France dénonça les traités du 3 février 1843 et du 28 mai 1852. — En 1866, les deux gouvernements furent rapprochés par un sentiment de conciliation. Le nouveau juge anglais, sir Thomas Henry, était un esprit courtois, ouvert, affranchi de préjugés. Il fut délégué pour étudier le mécanisme de la procédure criminelle française. A la suite de cette étude, l'Angleterre ouvrit, en 1868, une enquête parlementaire qui a abouti aux *acts* de 1870 et de 1873. Les dispositions de ces *acts* sont reproduites dans l'article 8 du traité anglo-français du 14 août

1876. — Depuis l'*act* du 9 août 1870, l'Angleterre a conclu des traités d'extradition avec l'Autriche, l'Allemagne, la Belgique, le Brésil, le Danemark, l'Italie, la Suisse, la Tunisie (31 décembre 1889), les Etats-Unis (12 juillet 1889), la République d'Orange (25 juin 1890, l'Uruguay (20 mars 1891), Monaco (17 décembre 1891) la Roumanie (mars 1893) (1).

SECTION IV. — **Effets.**

479. — L'Etat, auquel un inculpé a été livré, ne peut le faire mettre en jugement pour aucune infraction autre que celle mentionnée dans l'acte d'extradition. — Cette règle n'est pas toujours bien nettement formulée dans les traités. — Elle est inscrite dans la loi anglaise de 1870 (art. 19). — Elle a fait l'objet d'un différend grave entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis en 1875. La conduite des Etats-Unis fut blâmée par leurs propres magistrats. — Une convention, extensive du traité du 9 août 1842, a été signée à Washington entre ces deux Etats, le 25 juin 1886.

480. — Si un nouveau crime est découvert à la charge du même inculpé, une nouvelle demande d'extradition doit être formée. — Mais l'accusé peut être jugé, sans nouvelle demande, pour les délits *connexes* au crime qui a causé l'extradition. — L'accusé peut consentir à être jugé pour d'autres crimes, à lui imputés. Il y aura parfois avantage. Il se trouvera à l'abri de poursuites ultérieures. Mais pour ne le priver d'aucune garantie et pour éviter que son consentement ne paraisse résulter d'une contrainte, d'une pression exercée sur lui, il sera prudent d'informer l'Etat qui l'a livré (Traités entre France et : Suisse, 9 juillet 1869, art. 8 ; Italie, 12 mai 1870, art. 9 ; Belgique, 15 août 1874, art. 10 ; Espagne, 14 décembre 1877, art. 10).

481. — L'extradé peut avoir des réclamations à présenter à divers points de vue. — Ces réclamations peuvent se référer à l'irrégularité de l'extradition, résultant de la violation des lois ou des traités de l'Etat requérant. Mais l'extradé n'est pas autorisé à réclamer contre les irrégularités commises par l'Etat requis de l'arrêter et de le livrer. Deux raisons : 1° l'extradition étant l'exercice d'un droit souverain de l'Etat requis, celui-ci peut l'accorder, en dehors des cas prévus par les traités ; 2° si en accordant telle ou telle extradition, l'Etat requis a violé ses propres lois, il ne saurait ap-

(1) BERNARD, *op. cit.*, t. II, p. 105, pp. 356 et s. — LAWRENCE WHEATON, *op. cit.*, t. IV, pp. 455 et suiv.

partenir aux fonctionnaires ou aux juges de l'Etat requérant d'apprécier sa conduite. — Il est généralement admis que les tribunaux judiciaires n'ont pas à se prononcer sur la régularité ou l'irrégularité de l'extradition, acte de souveraineté : l'appréciation n'en peut appartenir qu'au gouvernement. Mais encore faudrait-il décider que les tribunaux seront tenus de surseoir au prononcé de leur sentence en attendant cette appréciation gouvernementale. La jurisprudence de la Cour de cassation française est en sens contraire. (Cass. 2 août 1883, 11 janvier 1884 ; *Sir.* 1885. 1. 509 et 510 ?)

L'extradé prétend qu'il est jugé pour un fait non prévu dans l'acte d'extradition. Peut-il réclamer un sursis pour laisser au gouvernement le temps de statuer sur la portée de l'extradition ? L'affirmative est la seule solution possible, puisque l'extradé ne peut être jugé que sur le fait qui a motivé et fait accorder l'extradition. (Cass., 27 janvier 1887).

Les auteurs sont divisés sur le point de savoir si l'extradé, ou le tribunal qui le juge, peut demander la production de l'acte d'extradition pour en apprécier la portée ? — Est-ce que la question aurait jamais dû être posée ? On veut donc que les juges, aveugles serviteurs des gouvernements, statuent d'après des actes qu'ils ne connaissent pas.

DEUXIÈME PARTIE

LES BIENS

482. — L'Etat, considéré comme personne internationale, comme être juridique membre de la communauté des nations, a des biens sur lesquels il exerce des droits de propriété, de jouissance, de domaine, de juridiction et de disposition, dont le respect réciproque s'impose à tous les membres de la communauté internationale.

Les biens de l'Etat sont meubles ou immeubles : *meubles*, les navires de guerre ou de transport, les armes et munitions de guerre, le matériel des armées, leurs approvisionnements en vivres, vêtements, etc., etc. ; — *immeubles*, le territoire continental, les colonies, la mer territoriale, etc.

Nous ne parlons, bien entendu, du domaine des Etats qu'au point de vue international, exclusivement à l'égard des relations extérieures. Nous n'avons pas à nous occuper de la faculté que peut avoir, au point de vue du droit interne, du droit national, un Etat, comme en France, de posséder un domaine privé au même titre qu'un particulier et un domaine public, inaliénable et imprescriptible.

Nous avons déjà indiqué la portée, l'étendue, le caractère de l'espèce de domaine éminent qu'a l'Etat, au point de vue international, sur les biens qui sont la *propriété* de personnes privées, d'individus, ou de personnes morales, de collectivités (n° 267). Nous n'y reviendrons pas. Nous avons seulement à déterminer les choses sur lesquelles s'exerce ce domaine supérieur, ce droit de souveraineté et de suprême juridiction.

LIVRE PREMIER

ÉTENDUE DU DOMAINE.

483. — La possession d'un territoire et la souveraineté exclusive d'un peuple sur ce territoire sont au nombre des éléments essentiels de l'Etat (nos 162 et 267).

Qu'est-ce que le territoire ? Que comprend-il ? Comment s'acquiert-il ou s'aliène-t-il ? Questions à résoudre.

Le *territoire* est la région du globe terrestre occupée par un peuple soumis à un même pouvoir souverain, région sur laquelle l'Etat exerce sa domination exclusive, ses droits d'empire et de souveraineté, région séparée par des limites ou frontières des autres parties du globe occupées par d'autres Etats.

Cette région englobe la terre, les eaux qui la traversent ou qui baignent ses côtes : malgré l'étymologie du mot *territoire*, l'usage s'est établi de distinguer un territoire terrestre, un territoire maritime, un territoire fluvial. — Nous préférons employer l'expression *domaine*.

CHAPITRE PREMIER

DOMAINE TERRESTRE.

BLUNTSCHLI. *Le Droit international codifié*, art. 296 à 303.— CARNAZZA-AMARI. *Traité de Droit int. public*, t. II, ch. VII. — DUDLEY-FIELD. *Projet d'un Code international*, §§ 27 et s. — FIORE. *Le Droit internat. codifié*, art. 531 et s. — *Nouveau Droit internat. public*, t. II, nos 745 et s. — HEFFTER. *Le Droit international de l'Europe*, §§ 64 et s. — KLUBER. *Droit des gens moderne*, §§ 124 et s. — F. DE MARTENS. *Traité de Droit internat.*, t. I, §§ 88 à 102. — PRADIER-FODÉRÉ. *Traité de Droit intern. public, européen et américain*, t. II, ch. V. — ORTOLAN. *Du domaine international*. — PHILLIMORE, *Commentaries*, t. I, p. 264.

484. — Le domaine terrestre comprend le *sol* même, l'ensemble des propriétés privées appartenant aux sujets de l'Etat, les biens du domaine public que les fonctionnaires de l'Etat ont le devoir d'entretenir dans l'intérêt de la communauté des citoyens, tels que routes, canaux, chemins de fer, certains édifices publics, etc.

Parmi ces choses, les chemins de fer et les lignes télégraphiques occupent une importante place au point de vue des rapports internationaux. Le mode et les règles de leur exploitation intéressent, par voie de répercussion directe, les Etats limitrophes et les sujets de ces Etats. Pour activer le développement économique, pour accroître la prospérité commerciale de tous les pays en facilitant les échanges, les importations et les exportations, il importe de donner aux voies ferrées comme aux lignes télégraphiques une organisation internationale combinée avec leur organisation particulière et nationale, de les soumettre autant que possible à des législations semblables, assurant la régularité, l'économie et la célérité des transports. Nous retrouverons dans une autre partie les mesures adoptées dans ce but et constaterons le progrès accompli par une entente internationale de plus en plus générale.

Font partie du domaine terrestre (ou territoire) d'un Etat les continents, les îles qui se trouvent dans les fleuves ou dans les eaux territoriales, les colonies instituées dans des îles ou des continents d'une autre région du globe. — Au XIXe siècle, le territoire de plu-

sieurs Etats se compose d'un nombre plus ou moins grand de portions de la surface de la terre, séparées les unes des autres par des espaces plus ou moins considérables.

485. — Les *colonies* sont des dépendances distinctes du sol de la mère patrie : mais elles sont soumises à la juridiction, à la souveraineté de l'Etat et font juridiquement partie intégrante de son territoire. Elles sont subordonnées au pouvoir souverain de la *métropole*, quoiqu'elles puissent être organisées différemment et régies par des législations propres, spéciales et variées. — L'Angleterre, l'Allemagne, la France, la Hollande, etc., ont des colonies d'espèces différentes. — Au point de vue du Droit international public, cette variété est indifférente. Une colonie est une annexe du territoire continental. Elle n'est qu'un des éléments du patrimoine de l'Etat. Elle n'a pas, vis-à-vis des autres Etats, une vie internationale indépendante.

En Droit international public, les possessions terrestres d'un Etat, en quelque lieu du globe qu'elles soient situées, forment juridiquement un tout indivisible.

486. — L'espace soumis à la souveraineté d'un Etat est circonscrit par ses *frontières*, limites de son territoire. Le pouvoir souverain de l'Etat expire à la frontière. — Les frontières sont, ou naturelles, ou artificielles. — Les frontières naturelles sont celles que la nature elle-même détermine, comme une chaîne de montagnes, un fleuve, la mer.

Certains politiques et certains publicistes ont voulu subordonner l'étendue et même la formation des Etats à un système dit des *frontières naturelles*. Cette tentative, contraire aux traditions historiques, ressort plus de la science politique que du Droit international proprement dit. — La théorie des frontières naturelles a eu assez de partisans en France. — Il est certain que la configuration du sol, telle que la fournit la nature, se prête plus aisément qu'une ligne idéale à la défense contre les attaques extérieures. Un fleuve à traverser, une chaîne de montagnes à franchir garantissent assez la sécurité et ont une valeur incontestable au point de vue militaire. — F. de Martens repousse la théorie des frontières naturelles, mais reconnaît leur importance stratégique.

487. — Deux Etats sont-ils séparés par une chaîne de montagnes, comme la France et l'Espagne par le massif des Pyrénées, c'est l'arête supérieure, la ligne de partage des eaux, qui forme la limite naturelle.

Un fleuve coule-t-il entre deux Etats, c'est le *thalweg*, le milieu du courant principal qui sert de limite. — Le fleuve se retire-t-il d'une façon insensible, en se portant d'un seul côté, le terrain, dé-

couvert et abandonné par les eaux, accroît par alluvion au terrain contigu. La limite se déplace et suit les changements du fleuve dans ses divers méandres. — Mais si le fleuve, changeant complètement de lit, se jette en en tier sur un seul territoire, il devient la propriété exclusive de l'Etat maître de ce territoire, et la limite précédemment creusée par le courant dans l'ancien lit, reste la ligne de séparation entre les deux Etats.

488. — Mais la reconnaissance de ces limites naturelles ayant, surtout dans les massifs montagneux donné naissance à bien des difficultés, les Etats ont généralement précisé, par des traités de limites, les points de séparation entre leurs territoires respectifs, — précision d'autant plus nécessaire que très souvent les actes de possession des habitants, les usages immémoriaux, les traités diplomatiques n'avaient pas respecté la limite théorique de la ligne de faîte ou de séparation des eaux. — Une frontière conventionnelle vient alors remplacer la barrière naturelle. Ainsi en est-il entre la France et l'Espagne dont les limites, plusieurs fois remaniées, ont été fixées par le traité du 14 avril 1862, qui contient des règles complètes et précises. D'après la disposition naturelle des lieux, la vallée d'Aran devrait faire partie du territoire français : mais le traité des Pyrénées (7 novembre 1659) l'a attribuée à l'Espagne et la source de la Garonne, jaillissant sur le versant septentrional, n'appartient pas à la France.

489. — Les frontières *artificielles* résultent, tantôt d'une possession ancienne et non contestée, tantôt de conventions accompagnant les traités de cession de territoire, tantôt de traités spéciaux. La détermination de ces frontières est indispensable entre pays que ne séparent ni fleuve, ni relief accentué de terrain.

Dans ces traités, les diplomates se contentent d'arrêter les points principaux de la ligne séparative. Les Etats nomment ensuite une commission internationale, habituellement composée d'ingénieurs ou d'officiers d'état-major des deux pays, chargée de régler sur le terrain la position de la ligne frontière et de dresser à la suite un procès-verbal de délimitation, soumis à l'approbation des gouvernements respectifs. C'est seulement le 26 avril 1877 qu'a été dressé à Metz le procès-verbal de délimitation entre la France et l'Allemagne, bien que le traité définitif de paix ait été conclu le 10 mai 1871. Ce procès-verbal a été ratifié et promulgué à Paris, le 2 mars 1878.

Les frontières artificielles sont extérieurement indiquées par des signes matériels, tels que poteaux, pierres numérotées, croix, petites tours, etc.

En déterminant la position de la frontière, les commissaires prévoient et règlent tout ce qui touche à l'entretien et l'usage des rou-

tes, des chemins de fer, des cours d'eaux, des ponts, des forêts, etc., le maintien des signaux etc., etc.

Les frontières conventionnelles peuvent être purement *mathématiques*, c'est-à-dire fixées par une ligne idéale, suivant la latitude et la longitude. Ce procédé est employé quand il s'agit de borner des territoires inexplorés, comme dans la convention franco-anglaise du 5 août 1890, fixant la sphère d'influence des deux pays dans le bassin du Niger et du lac Tchad.

CHAPITRE II

DOMAINE MARITIME.

AZZUNI. *Diritto maritimo*, t. I, cap. II, art. 3. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 302 à 310. — BYNKERSHOEK. *De domino maris*, cap. II. — *Quæstiones juris publici*, lib. I, cap. VIII. — CALVO, *op. cit.*, §§ 174, 209, 346 à 374. — CARNAZZA-AMARI, *op. cit.*, t. II, sect. II, ch. VII. — ESPERSON. *Diritto diplomatico e giuridizione maritima*, t. I. — FIORE, *Droit intern. codifié*, liv. II. tit I et II, art. 472 à 541. — GEFFCKEN. *La question des détroits*, R. D. I., t. XVII, 1885, p. 362. — *La question des pêcheries* R. D. I., t. XXII, 1890, p. 229. — *La question d'Alaska*, R. D. I., t. XXIII, 1891, p. 236. — GROTIUS, *op. cit.*, liv. II, ch. III, § 10. — HALL. *International law*, p. 126 et s. — HAUTEFEUILLE. *Histoire des origines, des progrès et des variations du Droit maritime international*, tit. I, ch. II. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, §§ 76 à 77. — IMBART-LATOUR. *La mer territoriale au point de vue théorique et pratique.* — KLUBER, *op. cit.*, §§ 128 à 133. — G. F. DE MARTENS. *Précis*, t. I. — F. DE MARTENS, *Traité*, t. I, §§ 96 à 100 et t. II, § 58. — *Le tribunal d'arbitrage de Paris et la mer territoriale*. Revue générale de droit international public, 1894, n° 1. — DE NEGRIN. *Estudios sobre el derecho internacional maritimo.* — ORTOLAN. *Règles internationales et diplomatie de la mer.* — PAPPAFAVA. *De la mer territoriale*, J. I. P., 1887, p. 441. — PERELS. *Manuel de Droit maritime intern.*, pp. 25 et s. — PHILLIMORE. *Commentaries*, t. I, pp. 264 et s. — PLOCQUE, *De la Mer et de la navigation maritime.* — PRADIER-FODÉRÉ. *Traité de D. intern. public*, t. II, nos 615 à 681. — TRAVERS TWISS, *Le Droit des gens ou des nations*, t. I, ch. XI, nos 180 et s. — VATTEL, *op. cit.*, liv. I, ch. XXIII, §§ 287 et s. — WHEATON, *Elémenls*, t. I, p. 168.

490. — Le territoire ou domaine maritime d'un Etat comprend la portion de la mer dénommée mer territoriale, juridictionnelle ou littorale, les mers fermées non reliées à la mer libre, les golfes, rades, havres enserrés par les côtes, certains détroits qui font communiquer deux mers ou deux portions de la mer.

SECTION I. — **Mer juridictionnelle ou littorale.**

491. — La mer *juridictionnelle* ou *littorale* est la bande de l'Océan qui entoure et enceint les côtes du territoire continental ou insulaire

et sur laquelle l'Etat peut, du rivage que baignent les eaux de cette mer, faire respecter sa puissance. — Le territoire de l'Etat se prolonge, dans un intérêt majeur de conservation et de défense, sur cette portion de l'Océan. De là la dénomination de *mer territoriale* adoptée par la majorité des juristes et des publicistes. Nous préférons l'appeler *littorale*, ou *juridictionnelle* : ce dernier qualificatif désignant plus exactement la situation juridique de cette partie de la mer.

Quelle est l'étendue, la largeur de cette mer littorale ? — Sous l'influence de préoccupations diverses, les auteurs anciens ont donné les mesures les plus variées et les plus fantaisistes. Quelques écrivains du XIVe siècle fixaient à soixante milles la largeur de cette mer. Au XVIIIe, Casarégis et d'Abreu allaient jusqu'à cent milles. — Loccenius l'égalait à la distance parcourue par deux journées de route ; ce qui la faisait dépendre, pour chaque voyage, de la vitesse propre du navire, de l'état de la mer et de la direction des vents. — Fra Paolo Sarpi accordait au riverain tout ce dont il a besoin. — Valin, toute la partie où le fond peut être atteint ; mesure extrêmement variable selon le poids de la sonde, selon que la côte est taillée à pic ou s'abaisse en pente insensible. — La mesure proposée par Rayneval est tout aussi arbitraire : l'horizon réel : d'après quelle vue ?

Plus raisonnablement Grotius, Bynkershoek pensaient que la portion de l'Océan, soumise à la juridiction et à la puissance des Etats riverains, doit prendre fin là où expire la force des armes. La règle acceptable a été pour la première fois nettement formulée par Bynkershoek (1). — Vattel, Bluntschli, Gessner, Hautefeuille, Kluber, Massé, Ortolan, Pradier-Fodéré, Schiattarella, etc., presque tous les auteurs modernes, plusieurs traités diplomatiques admettent que l'étendue de la mer juridictionnelle égale la plus grande portée de canon ; c'est la mesure rationnelle, la limite de droit commun, en dehors de conventions spéciales. — La protection des pièces d'artillerie placées sur le rivage ne peut s'étendre au delà ; d'au delà, les projectiles lancés par les navires ennemis ne peuvent plus atteindre la terre.

Les législations de plusieurs Etats et des conventions internationales ont fixé la limite de la mer (territoriale) juridictionnelle à trois

(1) « Quare omnino videtur rectius, eo potestatem terræ extendi, quousque *tormenta exploduntur*, eatenus quippe cum imperare tum possidere videmur. Loquor enim dehis temporibus, quibus illis machinis utimur : alioquin generaliter dicendum esset : *potestatem terræ finiri ubi finitur armorum vis* » (*De domino maris*, cap. 2).

milles marins de 60 au degré, ou à une lieue marine, à partir de la laisse de la basse mer (mille = 1852 mètres ; lieue = 5556 mètres). — (Voir pour l'Angleterre, le *Territorial Waters juridiction act* de 1878 (1). — Le règlement des prises pour la Russie de 1869. — Loi française, 2 mars 1888, relative à la pêche sur les côtes de France et d'Algérie. — Les conventions entre Angleterre et France du 11 novembre 1876, entre Allemagne et Angleterre de décembre 1874, de La Haye, du 6 mai 1882, art. 2 et 3).

L'article 4 de la convention de Constantinople du 29 octobre 1888, relative au canal de Suez, fixe le rayon de protection des ports d'accès du canal à trois milles marins. Ont pris part à cette convention l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Russie, la Turquie.

Mais les perfectionnements réalisés chaque jour dans l'artillerie, l'emploi de canons à très longues portées, envoyant des projectiles à plus de sept milles marins, obligeront les Etats à reculer la limite conventionnelle adoptée dans les traités. — Déjà, le 16 octobre 1864, M. Seward, secrétaire d'Etat à Washington, proposait à la Grande-Bretagne de porter la limite de la juridiction territoriale à cinq milles (9,260 mètres) et d'interdire aux navires de guerre de faire feu à moins de huit milles de distance des côtes (14,816 mètres).

492. — Quelques Etats ont par leurs lois particulières ou par traités fixé d'autres limites. Ainsi, pour l'Espagne, la largeur de la mer juridictionnelle est de six lieues (Voir traité anglo-américain du 28 octobre 1818. — Loi belge du 7 juin 1832). — Quelques Etats, adoptant en principe la limite de trois milles, attribuent néanmoins une plus grande largeur à cette portion de la mer, pour faciliter l'application de leurs lois de douane, la surveillance et le contrôle de leurs administrations douanières. Ainsi, en France, la loi du 4 germinal an II adopte un rayon de deux myriamètres à partir de la côte. Il est fixé à vingt kilomètres à partir de la marée basse par le traité signé entre la France et le Mexique le 27 novembre 1886 (art. 15). — La Grande-Bretagne fait exercer un droit de surveillance par ses croiseurs jusqu'à douze milles (22 kilomètres). Elle revendique le droit d'arrêter et de visiter tous les navires qui se dirigent vers les ports britanniques et se trouvent dans cette limite.

493. — Mais les côtes sont irrégulières : elles présentent des caps,

(1) Cette loi anglaise a eu pour origine un abordage, non loin de la côte d'Angleterre, entre le navire allemand *Franconia* et le navire anglais *Strathclyde*. Ce dernier, ayant été percé, coula à fond. Les tribunaux anglais ne purent pas se mettre d'accord sur la question de juridiction. Voir Calvo, *op. cit.*, §§ 365 et 458.

des promontoires, des presqu'îles, des baies, des criques, des anses, des golfes de moyenne ou de petite dimension. Impossible de mesurer la largeur du domaine maritime en prenant pour points de départ chacune de ces infractuosités variées. En pratique, pour les baies, les petits golfes, le rayon de trois milles est mesuré à partir d'une *ligne droite*, tirée en travers de la baie ou du golfe, dans la partie la plus rapprochée de l'entrée, au premier point où l'ouverture n'excède pas dix milles (Traité de La Haye, 6 mai 1882, art. 2).

494. — Cette bande de mer, la mer *littorale*, peut être soumise à une domination effective de la part de l'Etat riverain. Elle est retenue sous l'obéissance envers l'Etat, protégée et défendue par lui. — Pour l'Etat riverain existe la nécessité évidente et indéniable de protéger ses côtes, ses ports et ses rades contre des attaques, plus soudaines et plus aisées souvent que les attaques sur terre. Il doit avoir le droit d'écarter tout adversaire de cette portion de la mer et de lui en interdire l'accès, à l'aide de batteries placées sur le rivage. La sécurité extérieure d'un Etat maritime exige que cette étendue de mer soit soumise à son pouvoir.

SECTION II. — **Mer intérieure.**

495. — La *mer intérieure* est proprement une vaste étendue d'eau, entourée de terre de tous côtés, sans communication directe et apparente avec l'Océan : telles sont la mer Morte, la Caspienne, la mer d'Aral. — Enclavée dans le territoire d'un seul Etat, une telle mer appartient à cet Etat, au même titre que le sol, que la portion terrestre de son domaine. — Est-elle bornée par les territoires de plusieurs Etats, théoriquement, tous ces Etats ont des droits identiques de navigation libre sur la surface de cette mer et des droits de juridiction sur les parties voisines des côtes, dans la zone de la mer littorale.— Quelques auteurs pensent que la mer fermée appartient aux divers Etats riverains par portions divises, soit selon des lignes médianes, soit selon des délimitations conventionnelles. — Cette opinion ne nous paraît pas acceptable. — En fait, la mer Caspienne, en vertu des traités de Gulistan (1813), de Tourkmantschaï (1828), conclus entre la Perse et la Russie, est placée sous la domination de la Russie, qui seule a le droit exclusif d'avoir sur cette mer des navires de guerre.

SECTION III. — **Mer fermée.**

496. — De la mer intérieure se rapproche la mer fermée, non absolument enclavée dans les terres, mais ne communiquant avec

l'Océan, ou avec une grande mer, que par un chenal, un détroit plus ou moins resserré. — Une mer n'est réellement et juridiquement une mer fermée, que si tous ses rivages et les deux côtés du chenal d'entrée sont soumis au même pouvoir souverain. Dès que ces deux conditions sont réunies, dès que un seul et même Etat est maître de tous les rivages et des deux côtés de l'entrée de la mer, celle-ci est juridictionnelle dans toute son étendue. Elle est placée sous l'exclusive souveraineté de la nation qui domine sur ses rives, C'est la prétention, prétention légitime, de la Russie à l'égard de la mer d'Azow.

497. — Divers Etats sont-ils riverains de cette grande nappe d'eau, plus ou moins salée ? La mer n'est plus ni *intérieure*, ni *fermée*. La navigation doit être libre et l'Etat, qui est propriétaire des deux rives du détroit ou du chenal d'entrée, ne peut s'opposer, en temps de paix, à la liberté de la navigation, sans violer les droits d'indépendance et de conservation des autres Etats riverains (1).

498. — Si l'entrée de la mer est tellement large, si le détroit est tellement vaste que l'Etat, maître et possesseur des *deux rives* opposées, ne puisse tenir ce détroit sous la puissance des batteries placées à terre et le dominer par la force de son artillerie, la mer est une *mer libre*, ouverte aux navires de guerre ou de commerce de toutes les nations.

499. — A. — La MER NOIRE communique avec la Méditerranée par les détroits du Bosphore et des Dardanelles, entre lesquels s'intercale la mer de Marmara. La Turquie possède toutes les côtes des deux détroits et l'*étroitesse* du Bosphore est remarquable. — Néanmoins la mer Noire ne peut de nos jours (elle le fût autrefois) être classée parmi les mers fermées. Ses rives n'appartiennent pas à un seul Etat. Elle a plusieurs riverains. En outre, elle reçoit les eaux du Danube : or les riverains du Danube, Autriche, Hongrie, Serbie, Bulgarie, Roumanie ne sauraient être privés de la faculté de descendre dans la mer Noire, d'y commercer et de se servir des détroits pour écouler leurs produits par la Méditerranée. Leur dénier ce droit serait leur arracher l'avantage le plus important offert par le fleuve.

500. — Mais il n'en fut pas ainsi autrefois et la mer Noire a passé par des phases diverses. Longtemps la porte Ottomane posséda toutes les rives de cette mer. — Après diverses péripéties, le traité de Belgrade du 7 septembre 1739 enleva aux Russes leurs possessions sur la mer Noire, avec interdiction d'y entretenir aucun navire de guerre ou de commerce.

(1) PRADIER-FODÉRÉ. *Traité de D. int.*, t. II, nº 644. — HAUTEFEUILLE. *Histoire des origines etc. du Droit maritime international*, p. 21.

Mais la fortune change. — Par le traité de Koutchouk-Kainardji (village de la Silistrie), 10 juillet 1774, Catherine II restitue à la Turquie la Bessarabie, la Valachie et la Moldavie, mais acquiert pour la Russie la faculté de naviguer dans la mer Noire, la mer de Marmara et dans les eaux turques. — Postérieurement, les détroits sont ouverts aux marines marchandes par les traités conclus avec l'Autriche en 1784, l'Angleterre en 1799, la France en 1802 et la Russie en 1806. — Le traité d'Andrinople (1829) reconnaît à la Russie le droit d'avoir dans la mer Noire une flotte de guerre, ouvre les détroits aux navires de commerce de tous les Etats, mais les déclare fermés à leurs navires de guerre. Cette défense, faite aux bâtiments de guerre des puissances étrangères de pénétrer dans les détroits des Dardanelles et du Bosphore, a toujours été considérée par les sultans de Constantinople comme une règle invariable de leur empire. La sécurité de Stamboul en dépend.

Cette règle fut maintenue par le traité de Londres du 13 juillet 1841, signé par l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse, la Russie et la Turquie.

501. — A la suite de la guerre de Crimée, le traité de Paris, 30 mars 1856, neutralisa la mer Noire (art. 11 à 14). Au caractère de mer librement ouverte au commerce de toutes les nations, le traité ajouta le nouveau caractère de *mer neutralisée*, présentant quelque analogie avec la neutralité de certains Etats. — Les eaux et les ports de cette mer sont formellement, et *à perpétuité*, interdits aux pavillons de guerre, soit des puissances riveraines, soit de toute autre puissance, sauf l'admission de quelques bâtiments légers, nécessaires pour la police des côtes, de la mer et des embouchures du Danube (art. 11, 14, 19). — Le traité interdit aux puissances riveraines, la Russie et la Turquie, d'élever ou de conserver sur le littoral aucun arsenal militaire ou maritime. — Dans une annexe jointe au traité (art. 10), la convention du 13 juillet 1841 est révisée. La fermeture des détroits des Dardanelles et du Bosphore aux bâtiments de guerre étrangers, *tant que la Porte se trouve en paix*, est une *obligation contractuelle*, réciproquement assumée par le sultan d'une part, et les autres puissances signataires d'autre part. Pour en être convaincu, il suffit de lire l'article 1er de la première annexe du 30 mars 1856. — Le sultan se réserve de délivrer des firmans de passage aux bâtiments légers sous pavillon de guerre, employés au service des légations étrangères, et aux bâtiments destinés à stationner aux embouchures du Danube, conformément à l'article 19 du traité principal (art. 2.).

502. — La neutralisation de la mer Noire était une combinaison condamnée par avance à une existence de courte durée. Un puissant

empire, doué d'une grande force d'expansion, comme la Russie, ne se laisse pas imposer pendant un long temps des servitudes incompatibles avec sa dignité et avec son indépendance. En 1867, le gouvernement français, pressenti, avait repoussé l'idée de réviser le traité de Paris. — La Russie chercha à s'affranchir des servitudes imposées par une combinaison dirigée contre la France. La veille de la guerre franco-allemande, un accord secret s'établit entre la Prusse et la Russie. A un des moments les plus critiques de la guerre, le 31 octobre 1870, le prince Gortchakow dénonça le traité de Paris (1).

La convention, signée à Londres le 13 mars 1871, entre les grandes puissances et la Turquie, abrogea les articles 11, 13 et 14 du traité de Paris et la convention russo-turque, relative aux bâtiments de guerre que les deux Etats affectaient à la police maritime. — La neutralité de la mer Noire disparaissait. — La Russie récupérait le droit de rétablir des arsenaux militaires et maritimes sur les rivages de la mer Noire et d'entretenir sur cette mer une flotte de guerre. — La Porte Ottomane, compensation dérisoire, se voyait reconnaître le droit d'ouvrir en temps de paix les détroits aux navires de guerre des puissances amies, pour qu'ils la garantissent au besoin contre la Russie et contraignent celle-ci à respecter l'indépendance de la Turquie (2).

La guerre russo-turque de 1877-1878 rendit bientôt sensibles à tous les yeux les conséquences de la convention de Londres. — L'article 24 du traité de San-Stefano du 3 mars 1878 stipula que le Bosphore et les Dardanelles, et par suite l'accès de la Mer Noire, resteraient ouverts, en état de paix comme en *état de guerre*, aux navires marchands des Etats neutres. — Lors du congrès de Berlin, une discussion s'éleva sur la question de la fermeture desdits détroits aux navires de guerre. Lord Salisbury ne s'y montra pas avare de subtilités. — L'article 63 du traité de Berlin du 13 juillet 1878 maintient les dispositions des traités de Paris du 30 mars 1856 et de la convention de Londres du 13 mars 1871, non abrogées ou non modifiées par les autres articles du même traité.

(1) MILOVANOWITCH. *Les traités de garantie*, p. 359. — KLACSKO. *Les deux chanceliers*.

(2) La convention de Londres dit : « Le principe de la clôture des détroits des Dardanelles et du Bosphore, tel qu'il a été établi par la convention séparée du 30 mars 1856, est maintenu, avec la faculté, pour le sultan, d'ouvrir ces détroits en temps de paix aux bâtiments de guerre des puissances amies ou alliées, dans le cas où la Sublime Porte le jugerait nécessaire pour sauvegarder l'exécution des stipulations du traité de Paris du 30 mars 1856.

503. — Ces divers traités de 1841, 1856, 1871 et 1878 sont des actes *collectifs* et engendrent un engagement commun de toutes les puissances signataires envers la Porte Ottomane et de ces mêmes puissances les unes envers les autres. Ce caractère collectif a été contesté par Lord Salisbury dans la séance de la Chambre des Lords du 7 mai 1885 ; mais nous pensons, avec M. Geffcken, que l'interprétation du noble Lord est inexacte (1).

504. — B. — La mer *Baltique* n'a jamais pu être considérée comme une mer fermée. La prétention, élevée par le Danemark, la Russie et la Suède de défendre, en temps de guerre, l'accès de cette mer aux navires des belligérants, n'a jamais été admise, comme principe, par les autres puissances, mais seulement *ad hoc* pour la durée d'une guerre déterminée (Voir traités de 1653 entre Suède et Danemark et de 1759, 1760, entre ces Etats et la Russie). Par la déclaration dite de neutralité armée de 1780 et par celle de 1800, ces trois puissances convinrent de prendre les mesures nécessaires pour garantir la mer Baltique contre toutes hostilités et y protéger le paisible commerce de toutes les nations. Ces mesures, toutes favorables à la liberté commerciale des neutres et dirigées contre les prétentions exagérées et injustes de l'Angleterre, furent acceptées par la France (15 mai 1780), la Prusse (8 mai 1781), les Pays-Bas (14 mai 1781), etc. (2). — Mais la Baltique n'eut même pas alors le caractère de mer fermée.

505. — C. — *Mer de Behring*. Un oukase russe du 14 septembre 1821 déclara que toute la mer, à partir du détroit de Behring jusqu'au 51e degré de latitude Nord, était soumise à la Russie, faisait partie de ses eaux territoriales et était par suite inaccessible aux pêcheurs étrangers. La Russie possédait les deux côtes, la rive du Kamtchatka en Asie et celle de l'Alaska en Amérique. — Mais depuis le détroit, la mer va sans cesse s'élargissant vers le grand Océan Pacifique, et à la hauteur du 51e degré de latitude, les rives sont distantes de plus de 50 degrés. La mer de Behring est une portion du Pacifique : c'est une mer grand'ouverte. — L'Angleterre et les Etats-Unis protestèrent vivement contre les prétentions de la Russie. Cette puissance fut forcée de céder et admit la liberté de la pèche dans cette partie de l'Océan Pacifique, dans les traités conclus avec l'Angleterre, le 28 février 1825, et avec les Etats-Unis, le 17 avril 1824. — En 1866, la Russie a cédé ses possessions en Amérique aux Etats-Unis.

Le principe de la liberté de la mer de Behring pourrait-il être al-

(1) Geffcken. *La question des détroits*, R. D. I., 1885, pp. 362 et s.
(2) Fauchille. *La diplomatie française et la ligue des neutres de* 1780.

téré par cette cession des possessions de la Russie ? La cour de Sitka aux Etats-Unis l'a pensé. Elle a déclaré que cette mer de Behring, simple dénomination de géographe, embrassant une distance de plus de douze cents (1200) lieues était une mer *fermée* ! et a validé la saisie de bâtiments anglais, opérée par des bâtiments de la douane des Etats-Unis, à la distance de 93 lieues de la côte, pour avoir capturé des phoques. Le gouvernement américain a prétendu exercer la juridiction territoriale jusqu'à *cent* lieues de la côte d'Alaska, pour empêcher, disait-il, l'extermination des phoques. — Le réel motif de ces prétentions audacieuses des tribunaux et du gouvernement américain se trouve dans la concurrence que les pêcheurs anglais ou canadiens faisaient à la compagnie américaine de l'Alaska, à laquelle le gouvernement avait concédé le monopole de la capture des phoques (1).

L'Angleterre fit entendre des réclamations diplomatiques. — Le 22 janvier 1890, dans une note adressée au ministre d'Angleterre, M. Blaine, avec une remarquable audace, prétendit que le fait de tuer et capturer des phoques était un *acte immoral*, car l'extermination de ces animaux serait *contra bonos mores* ! Il ajouta que les Etats-Unis avaient succédé aux droits de la Russie, dont la prétention avait été reconnue bien fondée par l'Angleterre qui n'avait pas protesté. — Lord Salisbury répliqua en produisant la protestation de lord Londonderry et le traité anglo-russe de 1825. — Après plusieurs pourparlers, une proposition d'arbitrage a été faite en décembre 1890 par M. Blaine. Le 21 février 1891, lord Salisbury a adhéré avec quelques modifications à la proposition, tout en rappelant que la Grande-Bretagne a toujours soutenu que la mer de Behring faisait partie de l'Océan Pacifique, comme le golfe de Biscaye de l'Océan Atlantique (2).

Par traité conclu à Washington, le 29 février 1892, l'Angleterre et les Etats-Unis convinrent de soumettre à un tribunal d'arbitrage les questions soulevées par les pêcheries de la mer de Behring. Ce tribunal d'arbitrage, composé de sept membres, a siégé à Paris, sous la présidence du baron de Courcel. Il a rendu, après avoir entendu les plaidoiries et examiné les mémoires produits, sa sentence, le 15 août 1893. — Pour le fond du droit, le tribunal donne gain de cause à la Grande-Bretagne. Il lui eut été difficile de statuer autre-

(1) M. GEFFCKEN constate que l'histoire des Etats-Unis offre de nombreuses preuves de la facilité avec laquelle certains gouvernements abandonnent des principes pour lesquels ils ont jadis lutté, quand leurs propres intérêts étaient en jeu (*La question d'Alaska*, R. D. I., t. XXIII, 1891, p. 236).

(2) *La vie politique à l'étranger*, années 1890, p. 507 ; 1891, p. 437.

ment. — Il constate que depuis les traités conclus par la Russie avec les Etats-Unis en 1824 et avec la Grande-Bretagne en 1825, jusqu'à l'époque de la cession de l'Alaska aux Américains, la Russie n'a jamais affirmé en fait, ni exercé aucune juridiction exclusive dans la mer de Behring, ni aucun droit exclusif sur les pêcheries de phoques à fourrures dans ladite mer, au delà des limites ordinaires des eaux territoriales ; — que la Grande-Bretagne n'a reconnu, ni concédé à la Russie aucun droit à une juridiction exclusive sur les pêcheries de phoques dans la mer de Behring ; — que tous les droits de la Russie, en ce qui concerne la juridiction et les pêcheries de phoques dans la partie de la mer de Behring, qui s'étend à l'est de la ligne maritime déterminée par le traité du 30 mars 1867 entre les Etats-Unis et la Russie, sont intégralement passés aux Etats-Unis en vertu de ce même traité ; — que les Etats-Unis n'ont aucun droit de propriété ou de protection sur les phoques à fourrures qui fréquentent les îles appartenant aux Etats-Unis dans la mer de Behring, quand ces phoques se trouvent en dehors de la limite ordinaire de trois milles.

Ces réponses données aux questions posées, le tribunal indique diverses mesures qu'auront à prendre les gouvernements des Etats-Unis et de l'Angleterre pour éviter l'extermination et la disparition des phoques à fourrure.

Les gouvernements des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne ont promis, avant la sentence, d'accepter de bonne grâce et d'exécuter les décisions du tribunal arbitral. — Le jour même de la clôture des séances du tribunal, le sénateur Morgan, représentant des Etats-Unis, a reconnu qu'en fait et pour l'avenir, le tribunal accorde des garanties aux Etats-Unis, en assurant la protection des phoques.

SECTION IV. — **Détroits et canaux maritimes.**

506. — A l'égard des détroits qui unissent deux mers, quelques précisions sont nécessaires. — A. — Le détroit conduit-il à une mer fermée et ses deux rives appartiennent-elles à un même Etat, dont les batteries le dominent, le détroit est soumis à l'empire de cet Etat, qui y exerce des droits de souveraineté et de juridiction et peut en interdire le passage, sans violer le Droit international. Ainsi, autrefois, les détroits du Bosphore et des Dardanelles (nº 499) ; ainsi, de nos jours, le détroit de Kertch conduisant à la mer fermée d'Azow. — Mais le *passage innocent* doit être accordé aux navires marchands des autres Etats. Les exclure, serait renoncer à la liberté commerciale.

507. — B. — Le détroit conduit à une mer *ouverte* et ses deux rives appartiennent à un même Etat. Celui-ci a le droit d'exercer sa juridiction dans la zone littorale, et des deux côtés ; il a le droit de pourvoir aux nécessités de sa propre sécurité et, selon les circonstances, de s'opposer au passage de navires de guerre ou de transport de troupes. — Mais disons avec Azuni, Calvo, Fiore, Heffter, Ortolan, Perels, Vattel, Vergé, Wheaton, etc., que le passage ne saurait être refusé aux navires de commerce des autres nations. « La liberté des mers serait illusoire, dit Vergé, si l'usage des détroits qui servent de communication d'une mer à l'autre était entravé. » — La situation conventionnelle des détroits du Bosphore et des Dardanelles a été déjà indiquée (n° 501 et s.).

508. — C. — Les rives d'un détroit appartiennent-elles à des Etats différents, ceux-ci ne peuvent exercer leurs droits de juridiction et d'empire que sur les eaux *littorales* (n° 494). — Si le détroit est resserré au point de n'avoir même pas six milles de largeur (11 kil.), chaque Etat riverain exerce ses droits jusqu'à la *ligne médiane*. Telle est l'opinion, fort rationnelle du reste, de Dudley Field, de Martens, Perels, Puffendorf, Travers-Twiss, etc.

509. — Si un détroit est libre, les Etats riverains ne sauraient percevoir des droits de *péage*. Le Danemark, auquel la Norwège était réunie, en percevait autrefois sur le *Sund* et les deux *Belts*. — Au commencement des temps modernes, une semblable perception était conforme aux idées relatives à l'empire exercé par un Etat sur un détroit dont il pouvait *surveiller* le passage. Vieille idée féodale longtemps appliquée aux fleuves et aux routes terrestres. — Le droit de péage du Danemark reposait sur une pratique immémoriale et avait été reconnu par divers traités conclus avec les Villes hanséatiques (1368), l'Angleterre (1490), Charles-Quint à Spire (1544), la Hollande (1645), la France (1663 et 1742). — Les Etats-Unis protestèrent en 1848. Le Danemark invoqua l'usage immémorial, les divers traités. Les Etats-Unis persistèrent : ils admettaient le principe d'une indemnité correspondante à la charge d'entretien des phares, des balises, des sémaphores, etc. : mais ils refusaient de subir un droit régalien. D'autres Etats s'associèrent à cette protestation. — Un traité fut conclu à Copenhague, le 14 mars 1857. Les principaux Etats européens et les villes libres allemandes se rachetèrent et le Danemark assuma l'obligation d'entretenir les phares et les bouées, moyennant un prix de 91 millions 1/2 de francs. Les Etats-Unis traitèrent par convention distincte du 11 avril 1857 pour 2,400,000 francs.

510. — Quelques détroits sont conventionnellement *quasi-neutralisés*, de sorte qu'on ne peut élever sur leurs rives ni fortifica-

tions, ni ouvrages de défense militaire. Tel est le détroit de Magellan dans les rapports du Chili et de la République Argentine (traité du 23 juillet 1881, art. 5).

511. — Des détroits naturels rapprochons les détroits artificiels, les *canaux maritimes*, créés par l'homme pour faciliter la navigation, favoriser les communications et l'extension des relations commerciales, accroître la célérité des transports, etc., quelquefois dans un but stratégique. Ces canaux, comme ceux de Suez et de Corinthe, sont habituellement creusés à travers le territoire d'un seul Etat, l'Egypte, la Grèce, la Colombie. Les contrats de concession, consentis par le pouvoir souverain, fixent les droits et les devoirs des concessionnaires. Mais, sans aucun doute possible, ces canaux font partie du domaine public ou régalien de l'Etat concédant, sont pleinement soumis et subordonnés à ses droits de propriété, de souveraineté et de juridiction.

Au point de vue international, la seule question importante est celle de la liberté de navigation. Mais le but même de leur création assure cette liberté, en temps de paix, aux navires de commerce de toutes les nations, à la charge toute naturelle d'acquitter des *taxes de transit*, *pilotage*, *remorquage*, *balisage*, etc., destinées à rémunérer les capitaux employés à l'établissement du canal et à couvrir les frais et dépenses de son entretien. — Faut-il aussi accorder le libre passage aux navires de guerre ? Sans hésitation possible, on doit reconnaître que l'Etat, propriétaire du canal interocéanien creusé sur son territoire, a le droit absolu d'interdire le passage des navires de guerre, même en temps de paix, et de n'ouvrir le canal qu'aux bâtiments de commerce. — Mais une semblable décision gênerait bien des Etats colonisateurs et engendrerait, contre l'Etat propriétaire du canal, une animosité qui pourrait bien se résoudre en une guerre et en une expropriation à main armée. — Il est plus sage, plus politique, plus conforme à la *comitas gentium*, de laisser transiter les navires de guerre des autres puissances, comme il est pratiqué au canal de Suez. Mais se fait sentir alors la nécessité de soustraire ces canaux à l'action des belligérants, qui pourraient en paralyser l'usage pendant les hostilités, les détériorer, même les détruire... Et cette nécessité s'est surtout affirmée à l'égard du canal de Suez, qui unit l'Europe aux mers d'Extrême-Orient et d'Océanie.

512. — Le CANAL DE SUEZ, creusé et exploité par la *Compagnie universelle*, en vertu d'une concession du Khédive, ratifiée par un firman du suzerain, le Sultan de Constantinople, est la propriété de l'Egypte sur le territoire de laquelle il a été établi. Ses eaux font partie des eaux territoriales de cet Etat vassal. Mais, en vertu de sa destination même, de son importance internationale, ce canal appelait une ré-

glementation spéciale. — Le firman du sultan du 22 février 1866 contenait déjà la clause que le canal serait toujours ouvert à tout navire de commerce, sans distinction de nationalité. — En 1873, une commission internationale, réunie à Constantinople sur l'invitation du Sultan, déclara la navigation du canal ouverte et commune aux navires de guerre et aux vaisseaux nolisés pour effectuer des transports de troupes. La déclaration du 6-14 décembre 1873 fut adoptée par la Porte Ottomane, par presque toutes les puissances maritimes et par le Directeur de la Compagnie universelle. Le canal de Suez se trouva ainsi placé sous la protection de l'Europe entière.

Mais la déclaration de décembre 1873 ne s'occupait pas de la situation faite aux navires de commerce, dans l'hypothèse d'une guerre où la Porte serait un des belligérants. Cette déclaration était insuffisante pour assurer l'entière et complète liberté de navigation. Les inquiétudes des commerçants européens et des actionnaires du canal furent fort vives en 1877-78, pendant la guerre russo-turque. L'Angleterre déclara, en février 1877, que toute tentative de bloquer, ou d'entraver le canal ou ses approches, serait envisagée par elle comme une menace pour l'Inde et comme un acte incompatible avec le maintien de sa neutralité. Semblable déclaration fut faite par le comte Derby à l'ambassadeur de Russie en mai 1877. La Russie répondit qu'elle ne voulait, ni bloquer le canal, ni interrompre ou menacer la navigation.

Les événements accomplis en Egypte en 1882 et l'occupation anglaise ont fait vivement sentir la nécessité d'une protection internationale, conventionnellement et nettement déterminée par un traité engageant les divers Etats. — Les bases d'un arrangement furent proposées dans une circulaire célèbre de Lord Granville du 3 janvier 1883, adressée aux ambassadeurs anglais accrédités à Paris, Vienne, Berlin, Rome, St-Pétersbourg. De nombreux et substantiels articles furent publiés, notamment par les savants professeurs Sir Travers Twiss et F. de Martens. Sir Travers Twiss fit un remarquable rapport à l'Institut de Droit international (1).

Une conférence s'ouvrit à Paris, le 30 mars 1885. L'Espagne et les Pays-Bas furent invités à y prendre part. La conférence réunit neuf Etats. L'Egypte, état vassal, n'y fut admise qu'avec voix consultative. — La conférence n'aboutit pas. — De longues négociations

(1) TRAVERS TWISS, *La neutralisation du canal de Suez*, R. D. I., t. VII, 1875, p. 628. — *De la sécurité de la navigation dans le canal de Suez*, R. D. I., t. XIV, 1882, p. 572. — *Le canal de Suez et la commission internationale de Paris*, R. D. I., t. XVII, 1885, p. 615. — ASSER, *Le canal de Suez et la convention de Constantinople*, R. D. I., t. XX, 1888, p. 529. — F. DE MARTENS, *La question égyptienne et le Droit international*.

diplomatiques suivirent. — Enfin, toutes difficultés aplanies, l'accord a été signé à Constantinople, le 20 octobre 1888, par l'Allemagne, l'Autriche, l'Angleterre, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Russie et la Turquie. — Ce traité a pour objet d'assurer le libre usage du canal de Suez, en temps de paix et en temps de guerre. — Le canal est ouvert en tout temps aux navires de tous les Etats. — Il ne peut être mis en état de blocus. — Aucun acte d'hostilité ne peut être accompli, ni dans ses ports d'accès, ni dans un rayon de trois milles, même si la Turquie est l'un des belligérants. — Les navires de guerre des Etats belligérants doivent passer le plus promptement possible et, sauf le cas de relâche forcé, ne peuvent séjourner à Port Saïd ou dans la rade de Suez plus de vingt-quatre heures. — Un intervalle minimum de vingt-quatre heures doit s'écouler entre le passage de deux navires ennemis. — Les belligérants ne peuvent, ni débarquer, ni prendre des troupes ou du matériel de guerre dans le canal ou dans ses ports d'accès. — En tout temps, aucun navire de guerre ne peut stationner dans le canal. — Les Etats *non belligérants* ont seuls le droit d'avoir deux stationnaires au plus dans les ports d'accès. — Le canal d'eau douce est placé sous les mêmes garanties que le canal maritime, ainsi que le matériel des deux canaux. — Le Sultan et le Khédive peuvent prendre toutes mesures de police générale, à condition de respecter la liberté de la navigation.

Par la convention de Constantinople, le canal de Suez n'est pas *neutralisé*. Cette expression est impropre à marquer la situation internationale du canal. S'il était neutralisé, il serait fermé aux navires de guerre des belligérants. Ni l'Angleterre, ni la France, ni aucun autre Etat ayant des possessions dans l'Extrême-Orient comme la Hollande et l'Espagne, n'eussent voulu concourir à un acte diplomatique, par lequel le passage du canal aurait été *interdit* aux navires d'un Etat belligérant. C'eût été reculer. — Le délégué de la Russie avait souhaité que la mer Rouge fut placée sous le régime créé par la convention, afin d'assurer l'accès du canal du côté du Sud en toutes circonstances. Les délégués de l'Italie firent une vive opposition à cette proposition. La mer Rouge a une longueur de 2600 kilomètres.

Que vaudra la convention de Constantinople, si l'Angleterre se trouve, un jour, dans une guerre, au nombre des belligérants et si elle détient encore l'Egypte ? La conduite de la Grande-Bretagne pendant les guerres maritimes des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles, les théories de certains de ses hommes d'Etat autorisent bien des soupçons, et bien des craintes (1).

(1) En creusant le canal de Suez, les Français et leurs capitaux ont rendu

513. — La jonction de l'Océan Atlantique et de l'Océan Pacifique, au moyen d'un canal percé à *Panama*, a été longtemps projetée. Les Etats-Unis et l'Angleterre sont les deux puissances les plus intéressées dans cette question. En 1850, elles ont conclu la célèbre convention Clayton-Bulwer, qui renferme des dispositions sages, utiles et libérales — Mais les prétentions des Etats-Unis à exercer l'hégémonie sur l'Amérique centrale, comme sur l'Amérique du Sud, les thèses soutenues par leur gouvernement, la tentative contenue dans le Congrès panaméricain de 1890 permettent de présumer que le traité Clayton-Bulwer sera considéré comme *caduc* par l'ambitieux Yankee.

514. — Le canal de *Corinthe*, ouvert le 24 août 1893, rapproche l'Attique, Athènes, de l'Europe occidentale, abrège la route du commerce de l'Adriatique aux côtes de l'Asie Mineure, à Constantinople et à la Mer Noire, permet d'éviter les dangers du cap Matapan, fécond en naufrages. — Néron avait fait faire des études, creuser des puits d'exploration. — La tentative avortée de Néron n'a été reprise que dix-huit siècles plus tard. — Le canal a environ six kilomètres de longueur. — Il est tout entier en plein territoire hellénique ; il fait partie des eaux territoriales de la Grèce. Propriété, empire, juridiction, la Grèce a tous les droits. — Ce canal est indifférent à la grande navigation méditerranéenne. Suez est d'intérêt général, Corinthe d'intérêt secondaire. Cette nouvelle voie n'améliore que les relations de l'Adriatique avec la Grèce orientale, le Bosphore, l'Asie Mineure et la Mer Noire. Suez relie toute l'Europe centrale et occidentale à l'Inde, à l'Océan Indien, à l'Extrême Orient, à l'Afrique Orientale, à l'Australie.

515. — Un canal maritime va bientôt réunir la baie de Kiel à l'embouchure de l'Elbe. Il n'est pas dû à l'initiative individuelle. Il est établi par l'Empire d'Allemagne, dans un but plus stratégique que commercial. Il a pour but d'établir une communication plus facile entre les deux arsenaux allemands de Wilhemshaven et de Kiel, d'éviter aux flottes allemandes les détroits du Sund et des deux Belts et d'avoir à passer sur les feux des canons du Danemark. — Ce sont les préoccupations d'ordre belliqueux qui l'on fait construire. Le feld-maréchal de Moltke pensait que, dans le cas d'une un incontestable service à l'Europe entière. Mais n'ont-ils pas *fatalement* provoqué l'affaiblissement de l'influence française en Egypte ? L'Angleterre n'a-t-elle pas un intérêt majeur à avoir la haute main sur le canal ? Elle a acquis du Khédive les 2/5 des actions. Ses navires forment plus des 2/3 des navires transitants, et ils transportent les 3/4 des tonnes passant par le canal.

guerre maritime, il faudrait d'abord s'assurer que l'Allemagne n'a rien à craindre du côté du Danemark. — Le commerce d'Hambourg, de Brème, avec la Baltique profitera assurément de l'ouverture de cette voie de communication. — Ce canal, qui a 98 kilomètres environ de longueur, n'est pas international. Propriété, empire, juridiction, administration, exploitation, tout est à l'Empire d'Allemagne (1).

SECTION V. — **Golfes, baies, rades, ports.**

516. — La doctrine et la coutume placent, sans hésitation, dans le domaine maritime des Etats, les golfes, baies, rades et ports que forment les découpures de leurs côtes. Possibilité d'une possession exclusive, défense des approches par les feux croisés partant des rivages, nécessité de pourvoir à sa propre sécurité, etc., tous les motifs concourent à justifier cette pratique et cette doctrine.

Le seul point contesté est relatif à la prétention élevée par certains Etats, par rapport aux grandes baies ou aux golfes situés entre les promontoires de leurs côtes. — C'est surtout l'Angleterre, qui a réclamé un droit de juridiction sur les avancées de la mer dans les terres, appelées Chambres royales (*King's* ou *Queen's Chambers*). — Les Etats-Unis ont élevé des prétentions semblables sur les grandes baies des côtes de l'Amérique du Nord. Kent tirait une ligne idéale de démarcation, allant de la pointe méridionale de la Floride aux bouches du Mississipi. La souveraineté des Etats-Unis se serait étendue, en ce cas, jusqu'à 180 milles environ de la côte. — Sauf les Anglais et les Américains, les publicistes récents sont peu disposés à reconnaître ces prétendus droits de souveraineté.

L'Angleterre a aussi affirmé sa souveraineté territoriale sur les détroits, sur les grands golfes qui entourent la Grande-Bretagne et l'Irlande, les mers dites *narrov seas* et *adjoining seas*, telles que le canal de Bristol, le canal de St-Georges, celui de St-Patrick et la mer d'Irlande. — Mais ces prétentions ne sont pas fondées. — Ces eaux, comme celles du golfe de Lion dans la Méditerranée, du golfe de Gascogne, de la baie d'Hudson, etc., font partie de la haute mer. — Il est généralement admis que les golfes appartiennent à l'Etat dont les terres les environnent, lorsque leur largeur ne dépasse pas dix milles marins.

(1) Fleury, *Canaux maritimes*, Revue des deux mondes, 15 novembre 1893.

SECTION VI. — **Droits des Etats sur leur domaine maritime.**

517. — Quelle est la nature du droit d'un Etat riverain de l'Océan sur la mer littorale qui baigne ses côtes ? — Remarquez que cette portion de la mer offre les éléments constitutifs du caractère d'une chose susceptible d'appropriation : subordination à puissance, utilité, possibilité d'épuisement. — *a*) L'utilité est évidente et indéniable. Les produits sous-marins que renferme cette mer littorale, coquillages, huîtres, perles, coraux, éponges, poissons, crustacés, etc., constituent de véritables richesses. La pêche fournit aux riverains une importante partie de leur subsistance et un élément de trafic. — *b*) Mais ces produits ne sont pas *inépuisables*, comme l'est l'eau elle-même. Leur exploitation par des étrangers serait nuisible aux sujets de l'Etat riverain. Un usage immodéré, accompli dans un espace assez restreint, amènerait l'extinction des huitres, homards, coraux, éponges, rendrait impossible la pêche côtière. — *c*) Cette bande de mer peut être directement soumise à l'autorité de l'Etat et retenue sous son obéissance. L'accès peut en être efficacement interdit aux navires étrangers, exposés au feu des pièces d'artillerie placées sur le rivage.

Aussi plusieurs publicistes, Fiore, Funck-Brentano et Sorel, Hall, Hautefeuille, Klüber, G. F. de Martens, Pradier-Fodéré, Vattel, Wheaton, etc., reconnaissent-ils à l'Etat riverain un véritable droit de propriété sur la mer littorale. — D'autres écrivains, au contraire, Bluntschli, Heffter, Massé, Ortolan, etc., n'accordent à l'Etat qu'un droit d'empire et de juridiction. — L'intérêt de la controverse se réduit à ceci. Si l'Etat riverain n'est pas propriétaire, il ne peut, dit-on, interdire à autrui la navigation, déclarer la fermeture de cette mer, imposer aux navires étrangers des taxes et des droits, sauf à titre d'indemnité des dépenses et des travaux accomplis pour assurer la sécurité du passage, tels que phares, balises, bouées, etc.

Dans la pratique internationale, la question n'a pas d'importance. Tous les Etats reconnaissent les droits d'empire et de juridiction du riverain. Cela suffit. Celui-ci peut toujours faire écarter les navires suspects, et, en temps de paix, s'opposer au passage, au transit d'un navire ami, constituerait une atteinte aux convenances internationales.

518. — Les droits, qui appartiennent à un Etat sur les parties de la mer dont il a la souveraineté, sont les suivants :

1° Celui de réserver l'exercice exclusif du *cabotage* pour les bâtiments nationaux. Les navires portant pavillon étranger n'y sont admis qu'en vertu d'anciens usages ou de traités formels. — Cette

règle est appliquée par presque tous les Etats européens : Allemagne (loi du 22 mai 1881), Espagne (ord. 15 juillet 1870), France et Algérie (L. 2 avril 1889) etc. (1). — En Belgique, le cabotage est libre. En Angleterre, un (*Order in council*) Ordre du conseil royal peut l'interdire aux navires des pays qui refusent la réciprocité aux vaisseaux britanniques. — Dans les pays hors d'Europe, le cabotage est réservé le plus souvent au pavillon national. — Les Etats-Unis excluent absolument les navires étrangers, mème du commerce de fret, entre leurs ports situés sur des Océans différents. — (Voir le traité franco-mexicain du 27 novembre 1886, art. 19).

2° L'exercice exclusif de la pêche côtière par les nationaux, en ce qui concerne tous les produits de la mer, poissons, crustacés, coquillages, coraux, éponges, etc. — Règle reconnue et consacrée dans les conventions entre France et Angleterre 2 août 1839 et 11 novembre 1867, entre Angleterre et Allemagne décembre 1874, entre Autriche-Hongrie et Italie 1884, etc. (2). La loi française du 2 mars 1888 interdit la pêche aux étrangers dans les eaux littorales de la France et de l'Algérie.

3° L'exercice de la police judiciaire et de la *juridiction criminelle.* Le crime ou le délit commis dans les eaux territoriales est, en principe, de la compétence de la juridiction locale, sauf les restrictions qui résultent des rapports internationaux (n^os^ 614 et s.).

4° L'exercice de la *police sanitaire* et l'établissement de *quarantaine*, défense de débarquer faite en vue d'empêcher des maladies contagieuses de se répandre. — Des établissements de quarantaine se rencontrent déjà au XVI^e^ siècle dans les grands ports de la Méditerranée, comme Gênes (1467), Venise, Marseille (1476). — Les Etats ont senti le besoin de s'entendre pour une organisation pratique des services de quarantaine (Voir 3^e^ Partie. Livre III) (3).

5° L'exercice de la police de *sûreté*, et par suite le droit de demander des explications sur le but et sur l'objet du voyage du navire qui pénètre dans les eaux territoriales et celui d'interdire à des navires de guerre d'y pénétrer ou d'y séjourner, sauf le respect des convenances internationales. — Les navires de guerre étrangers doivent obtenir l'autorisation de pénétrer et de séjourner dans les rades et ports.

6° La fixation des conditions de l'admission des navires étrangers ;

(1) Voir le relevé dans PÉRELS. *Manuel de Droit maritime int.*, p. 47.

(2) Voir dans PRADIER-FODÉRÉ. *Traité de Dr. int.*, t. V, n° 2456 les détails de ces conventions diplomatiques.

(3) ROCHARD. *La conférence de Venise.* Revue des deux mondes, 1^er^ septembre 1892.

la faculté de déclarer ses ports de commerce ouverts ou fermés, francs ou soumis à un régime douanier. La nation, qui fermerait tous ses ports, se mettrait en dehors des relations normales. — Celle qui ouvre ses ports aux navires de certains Etats et les ferme aux autres, s'expose à des mesures de représailles.

7° Le règlement du *pilotage* et des signaux maritimes, du cérémonial d'entrée dans les rades et les ports.

8° Le contrôle de la *douane* ; visite des employés ; surveillance de croiseurs *ad hoc* ; détention des navires suspectés de contrebande. — Une loi anglaise du 28 août 1833 permet de sommer le navire, trouvé louvoyant à une lieue des côtes, de reprendre sa route vers la pleine mer, et passé le délai de 48 heures, de le confisquer, s'il contient de la contrebande.

9° Le règlement des affaires d'échouage.

10° Le droit d'obliger les belligérants à respecter son territoire maritime et de s'opposer aux hostilités qu'ils tenteraient d'y commettre. (Voir *Neutralité.*)

En regard de ces droits, les gouvernements des Etats maritimes ont à remplir certains devoirs envers les navires étrangers, qui se trouvent dans leurs eaux littorales et leur doivent protection contre toute atteinte à leur sécurité, en temps de paix comme en temps de guerre, assistance et secours, en cas de naufrage, échouage, avaries graves, etc.

519. — Au moyen âge, on comprenait sous la dénomination de *droit d'épave*, la faculté, accordée à l'Etat ou aux habitants du littoral, de s'emparer par occupation des objets provenant des naufrages, comme s'ils étaient des produits de l'Océan. La coutume fut même étendue, en certaines localités, aux naufragés qui étaient, ou mis à mort, ou réduits en esclavage, à moins qu'ils ne payassent rançon. — Les habitants des côtes allaient même jusqu'à provoquer des naufrages, en allumant des signaux trompeurs. — Sous sa forme la plus douce, le droit d'épave se bornait à la réclamation, par le propriétaire du sol, d'une sorte de taxe sur les navires échoués à la côte comme réparation des dommages causés au littoral par le naufrage.

Contre cette spoliation des naufragés, le concile de Latran de 1199 édicta l'excommunication. — Les *rôoles d'Oléron* prononcèrent des peines sévères, ainsi que l'ordonnance de Charles-Quint de 1532. En vain, le pillage continua.

Quelques Etats firent délivrer à leurs sujets des lettres les affranchissant du droit d'épave. Les villes hanséatiques agirent ainsi à l'égard du Danemark. — Au XVI^e^ siècle commença à s'établir fort len-

tement un usage plus conforme aux notions de communauté internationale.

De nos jours, tous les Etats civilisés considèrent le droit d'épave comme une pratique honteuse. En cas de naufrage et de danger de mer, les habitants du littoral, les autorités sont tenus de prêter assistance, de procéder au sauvetage des navires et des cargaisons, sauf à réclamer la rémunération du service rendu. — Le *fisc* ne participe plus à la rançon des objets sauvés. Il n'a plus droit qu'aux objets échoués dont les propriétaires restent inconnus.

Un grand nombre de traités ont cherché à prévenir les traitements arbitraires parfois infligés aux étrangers, en assurant aux naufragés, sujets des contractants, aide et protection réciproques et en les assimilant aux nationaux en ce qui concerne le droit de sauvetage. (Convention entre France et Angleterre du 29 octobre 1889.)

CHAPITRE III

DOMAINE FLUVIAL. — FLEUVES INTERNATIONAUX.

BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 311 à 316. — BUNSEN. *La question du Danube*, R. D. I., 1884, t. XVI, p. 551. — CARNAZZA AMARI, *op. cit.*, t. II, section II, § 17 à 19. — CARATHÉODORY. *Du Droit intern. des grands cours d'eaux.* — ENGELHARDT. *Du régime conventionnel des fleuves internationaux.* — *Histoire du droit fluvial conventionnel.* — *Régime des fleuves internationaux*, R. D. I., t. XIII, 1881, p. 187.— *La question du Danube*, R. D. I., t. XV, 1883, p. 5 et s. ; p. 340 et s. — *Le droit fluvial conventionnel et le traité de Londres de* 1883, R. D. I., t. XVI, 1884, p. 360. — *De l'application du principe de la neutralité aux fleuves internationaux*, R. D. I., t. XVIII, 1886, p. 159. — *Origine des actes de navigation du Congo et du Niger*, R. D. I., t. XX, 1888, p. 171.— GODEFROI. *Les tribunaux pour la navigation du Rhin*, R. D. I., t. XX, 1888, p. 96. — GROTIUS, *op. cit.*, lib. II, cap. II, §§ 12 à 14. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, § 77. — KLUBER, *op. cit.*, § 76. — DE LAVELEYE. *La neutralité du Congo*, R. D. I., t. XV, 1883, p. 254. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. II, § 57. — *La conférence du Congo à Berlin et la politique coloniale des Etats modernes*, R. D. I., t. XVIII, 1886, p. 113 et s., p. 244 et s. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. II, nos 682 à 758. — TRAVERS TWISS. *Le Droit des gens ou des nations*, t. I, ch. XV, nos 265 à 277. — *La libre navigation du Congo*, R. D. I., t. XV, 1883, p. 437 et s. ; p. 547 et s. et t. XVI, 1884, p. 237 et s. — VERNESCO. *Des fleuves en Droit international.* — WHEATON. *Histoire*, t. I, p. 435 et t. II, p. 184 et s. ; p. 191 à 195.

520. — Les fleuves sont de précieux éléments de communication entre les hommes. Voies de transport naturelles, ils facilitent les relations commerciales et permettent d'écouler les produits d'un territoire. Les habitants d'un Etat placé sur le cours d'un fleuve doivent pouvoir en user librement pour commercer avec les autres peuples et pour aboutir à l'Océan, la grande voie de communication.

Les questions concernant les fleuves et rivières se rattachent aux deux points de vue du *droit de propriété* et *du droit de libre navigation*. Plusieurs situations sont possibles et mettent, en conflit ou en jeu, des intérêts antagonistes, quoique semblables.

521. — A. — Le fleuve coule à travers le territoire d'un seul Etat.

Exemple : Loire, Seine, Tamise, Mississipi, Ebre, Volga, etc. Enclavé dans les terres d'un même Etat, il est exclusivement soumis au droit de propriété, à la souveraineté, à la juridiction de cet Etat. C'est évident.

Seul, cet Etat a le pouvoir de réglementer la navigation de ce fleuve et de ses affluents. Il peut en interdire l'usage aux étrangers, le parcours aux bateaux étrangers, comme il peut interdire le passage sur ses routes ou sur ses voies ferrées de diligences ou de locomotives de Compagnies étrangères. — Son intérêt bien compris lui conseillera souvent d'ouvrir à tous la navigation de ce fleuve. — Bluntschli a émis une théorie inacceptable (*Op. cit.*, art. 314). Pour la justifier, il n'eut pas dû omettre, mais c'était la difficulté, de démontrer et d'établir le principe que le fleuve ne doit être que l'accessoire de la mer.

Heffter, Klüber, de Martens, etc. reconnaissent à l'Etat le droit absolu d'interdire la navigation aux étrangers, mais lui conseillent d'en permettre le *passage innocent*.

En Droif conventionnel, dans des traités de commerce et de navigation, plusieurs Etats ont fréquemment stipulé la liberté de navigation sur leur cours d'eau respectifs, naturels ou artificiels (canaux) et assimilent les navires étrangers aux nationaux.

522. — B. — Le fleuve traverse *successivement* plusieurs territoires. *Ex* : Danube, Escaut, Meuse, Rhin. Il est soumis évidemment aux droits de propriété, de souveraineté, de juridiction des Etats traversés. Dans l'exercice de ces droits, chaque Etat, inférieur ou supérieur sur le cours d'eau, doit, quoiqu'en pense Phillimore, tenir compte des droits des autres Etats (Heffter, *op. cit.*, § 77).

523. — C. — A qui et dans quelle mesure appartient le fleuve qui coule entre deux Etats, riverains opposés ? Plusieurs opinions ont été émises. Pour quelques auteurs, le fleuve serait commun, indivis entre les deux Etats. — D'autres écrivains reconnaissent à chaque Etat la propriété respective et exclusive des eaux jusqu'à la ligne médiane du fleuve. C'est l'opinion la plus ancienne, admise par Grotius, Vattel, G. F. de Martens, Klüber, Heffter, Bluntschli. — Quelques auteurs fixent la limite de la propriété respective des Etats riverains au *thalweg*, le milieu du courant, du chenal suivi par les bateaux descendant le fleuve. C'est la ligne de démarcation adoptée par plusieurs traités. (T. de Lunéville entre France et Empire germanique, 9 février 1801, art. 6. — Vienne du 20 novembre 1815, art. 1^er^. — Berlin, 13 juillet 1878, art. 2 et 14.)

Les Etats sont propriétaires jusqu'au thalweg, au droit de soi, déterminé par des perpendiculaires abaissées des extrémités du ter-

ritoire. — Le droit de propriété implique ceux de juridiction, de police, de surveillance, de réglementation douanière, etc.

524. — D. — Au point de vue de la *navigation*, englobez les trois cas d'Etats, successivement traversés, séparés ou longés. Tous ces Etats ont intérêt à user des eaux conjointement. Une sorte de communauté *de fait* s'établit entr'eux, quant à l'utilité du cours d'eau comme voie navigable. — Incontestablement, le droit de navigation libre appartient à chacun des Etats traversés ou longés.— Mais *quid* des autres Etats ? La navigation doit-elle être libre et ouverte à tous ? — Les opinions sont fort variées. — Plusieurs auteurs parlent d'un *droit imparfait*, idée inadmissible pour des juristes. Grotius, citant une foule de textes empruntés aux anciens, concède aux Etats, autres que les riverains, le *passage innocent* (*op. cit.*, liv. II, ch. II, §§ 12-14) ; de Martens, Heffter adoptent son avis.— Bluntschli était partisan de la libre navigation pour toutes les nations (art. 314). — Carnazza Amari veut que l'usage des fleuves soit commun à tous les peuples. La navigation fluviale, dit-il, doit être déclarée libre comme la navigation maritime, sauf le droit de haute police des Etats riverains (*op. cit.*, sect. II, chap. VII, § 17).

La tendance générale de la doctrine moderne est favorable à la liberté de la navigation, subordonnée à des mesures de précaution et de sauvegarde pour la sécurité des Etats riverains et au respect de leurs droits de juridiction, de police, de réglementation douanière, etc.

525. — Qu'en est-il dans la pratique et dans le droit conventionnel ?

Avant le XIX^e^ siècle, presque tous les fleuves de l'Europe, occidentale ou centrale, étaient enserrés dans un réseau de défenses, de droits de péage, de passage établis au moyen âge par les seigneurs féodaux riverains et renouvelés depuis au profit des provinces ou des Etats.

La Révolution française proclama, la première, le principe de la liberté de navigation des fleuves en 1792 et 1798.

Le traité de la Haye, du 27 floréal an III (16 mai 1795), signé entre la République française et la Hollande, déclare le Rhin, la Meuse, l'Escaut, et leurs branches diverses, ouverts aux vaisseaux des deux Etats.

Au congrès de Rastadt (note du 14 floréal an VI, 3 mars 1799), les plénipotentiaires français demandent, non seulement pour les Etats limitrophes du Rhin, la liberté de navigation et de transit, la suppression des péages et taxes, l'égalité des droits à percevoir, mais l'admission de tous les navires étrangers dans les eaux du Rhin et

l'ouverture au pavillon français de tous les fleuves d'Allemagne. Leur proposition fut rejetée.

L'honneur d'avoir pensé à ouvrir les fleuves aux navires de toutes les nations revient aux signataires du traité de Paris du 30 mai 1814. — Mais les traités de 1815 arrêtèrent bien vite ce commencement de progrès.

Le 24 mars 1815, fut adopté un règlement général concernant la navigation des fleuves et des rivières, confirmé par les articles 108 et 109 de l'acte final du congrès de Vienne.

L'article 109 a été rédigé de manière à permettre d'écarter tout autre que les riverains. Il n'a pas établi la liberté absolue de navigation pour tous les pavillons.

C'est en ce sens qu'il a été interprété dans le protocole du 8 février 1815, dans la dépêche prussienne du 26 août 1857 et par M. de Hubner à la conférence de Paris de 1858.

526. — Rhin. Une difficulté née entre l'Angleterre et les Pays-Bas fut, après un long retard, réglée par la convention de Mayence du 31 mars 1831.

Les dispositions de cette convention ayant vieilli, une nouvelle convention fut conclue à Manheim entre le duché de Bade, la Bavière, la France, la Hollande et la Prusse, le 17 octobre 1868. On posa le principe théorique de la liberté de navigation pour tous les pavillons : mais on l'escamota dans les dispositions réglementaires. En présence des stipulations contenues dans les articles 15 et 22, seuls les riverains peuvent user du fleuve. Bluntschli le reconnaissait (*op. cit.*, n° 314).

527. — Escaut. La navigation fut la cause de grands débats élevés au XVIII^e^ siècle entre l'Autriche, qui possédait la Belgique, et les Provinces-Unies. — Le traité de Londres du 19 avril 1839, relatif à la séparation de la Belgique et de la Hollande, a posé le principe de liberté de navigation sous la police commune des deux Etats.

Les taxes stipulées en faveur de la Hollande ont été rachetées par les soins de la Belgique, par les traités de la Haye, 12 mai 1863 et de Bruxelles, 16 juillet 1863. — La Hollande reçut 34 millions.

528. — Danube. Il est superflu de signaler l'importance de ce fleuve dans l'état actuel de l'Europe. Elle explique les tentatives de certains Etats et la succession des traités de Bucarest (1812), d'Andrinople (1829), du 25 juillet 1840 entre l'Autriche et la Russie, et de Paris du 30 mars 1856.

Ce dernier traité, conclu à la suite de la guerre de Crimée, a fixé les éléments et les lignes principales du système, auquel ce fleuve est soumis de nos jours. Après avoir rappelé (art. 15) les principes admis au Congrès de Vienne, avoir aboli les péages, ce traité, dans

ses articles 16 à 19, institue une double commission. — Une commission *européenne* chargée de l'exécution des travaux nécessaires pour dégager les embouchures du fleuve et faire disparaître ou atténuer les obstacles naturels. — Une commission *riveraine*, composée des commissaires des Etats traversés ou longés par le fleuve, chargée de rédiger les règlements de navigation et de diriger les travaux d'entretien.

Le traité de Londres, du 11 mars 1871, prorogea les pouvoirs de la commission européenne pour douze années.

Le traité de Berlin du 13 juillet 1878 ordonne de raser toutes les forteresses depuis les Portes de fer jusqu'aux embouchures (art. 52). — La Roumanie est admise dans la commission européenne (art. 53). — Le bas Danube, en aval des Portes de fer, est neutralisé ; nul navire de guerre n'y peut pénétrer, sauf quelques bâtiments légers chargés de faire la police.

La commission européenne, avec l'assistance des délégués des Etats riverains, peut élaborer des règlements de navigation et de police fluviale. Elle exerce son autorité jusqu'à Galatz. — L'Autriche est chargée de faire disparaître les obstacles des Portes de fer.

Des difficultés ayant été soulevées par l'Autriche, la Roumanie et la Serbie, un traité conclu à Londres, le 10 mars 1883, entre les puissances signataires du traité de Berlin, a déclaré applicable à la partie du Danube, située entre les Portes de fer et Ibraïla, un règlement de navigation, élaboré le 2 juin 1882. — Il proroge les pouvoirs de la commission européenne pour une période de vingt-un ans, avec, à partir du 24 avril 1904, possibilité de tacite reconduction de trois en trois ans.

Le règlement, annexé au traité, proclame le droit pour tout navire de commerce de transporter librement passagers et marchandises et prohibe tout péage uniquement basé sur le fait de navigation.

De ces diverses conventions internationales, il résulte que la navigation du Danube est soumise à *trois* autorités différentes. La partie *basse*, des embouchures jusqu'à Ibraïla, est sous le contrôle de la commission européenne : le Danube *centre*, d'Ibraïla aux Portes de fer, sous celui d'une commission mixte présidée par l'Autriche ; le *haut* Danube, sous la surveillance des Etats riverains. Quelle source de conflits !

529. — SAINT-LAURENT. Des difficultés s'élevèrent entre les Etats-Unis et l'Angleterre. Les Anglais refusaient le passage des Grands Lacs à la mer. Un traité de Washington du 5 juin 1854 a admis la libre navigation des Lacs à l'Océan et sur ce point l'égalité de traitement entre les citoyens des Etats-Unis et les Canadiens.

Rio de la Plata. A la chute du dictateur Rosas, le principe de la liberté de navigation triomphe successivement, pour tous les grands affluents. — Traité de Rio de Janeiro entre Brésil et République orientale, 13 octobre 1851, liberté de l'Uruguay. — Traité du 10 juillet 1853 entre Angleterre, France, Etats-Unis et République Argentine, liberté du Parana et du Paraguay. Ces fleuves sont ouverts, même en temps de guerre, aux navires de commerce. — Uruguay ouvert à toutes les nations par décret du 10 octobre 1853. — Traités du Paraguay avec France et Angleterre le 4 mars 1853, avec Etats-Unis le 4 février 1859 : liberté du fleuve de ce nom. — Le traité du 20 novembre 1857 entre République argentine et Brésil ouvre à toutes les nations l'Uruguay, le Parana et le Paraguay depuis l'embouchure de la Plata jusqu'aux ports intérieurs.

Amazone. A la suite de diverses réclamations de l'Angleterre, de la France et des Etats-Unis, l'empereur du Brésil, par décret du 1er octobre 1867, ouvre, aux navires de commerce de toutes les nations, la navigation de l'Amazone, du San Francisco et du Tocantin. — Les Etats du cours supérieur, Equateur, Bolivie, Pérou, sont intéressés à cette libérale mesure.

La République de l'Equateur a décrété l'entière liberté de tous les fleuves de son territoire. — Par décret du 17 décembre 1868, le Pérou a aussi ouvert tous ses fleuves à toutes les nations.

530. — Congo. En 1876, se fondait sous le patronage de Léopold II, roi de Belgique, l'association internationale africaine (nos 166 et 207). Stanley, en 1877, découvrait le cours entier du Congo et passait des traités avec 480 chefs de tribus. — Le Portugal réclama énergiquement et revendiqua tout le cours du Congo. — Le traité du 3 avril 1884 établit un accord entre l'association internationale et la France, qui avait fondé Brazzaville sur la rive droite du fleuve.

L'Angleterre et le Portugal se liguèrent ensemble par le traité de février 1884. — Le Portugal était reconnu propriétaire des embouchures du Congo et d'une fraction considérable du cours du fleuve. Les deux contractants s'engageaient (art. 4) à élaborer en commun un règlement de navigation et de police fluviale, qui aurait eu une valeur obligatoire pour toutes les nations trafiquant sur le fleuve. — Les Anglais voulaient élever ainsi un boulevard contre la France et contre l'association internationale. Ils se faisaient concéder des avantages spéciaux pour leur commerce.

La France réclama. Elle n'eut pas de peine à démontrer que les droits prétendus historiques du Portugal sur la côte sud-ouest de l'Afrique et sur les rives du Congo étaient très problématiques.

Le prince de Bismarck, dans une dépêche du 7 juin 1884 adressée au comte de Granville, contesta les droits du Portugal sur le bas

Congo et déclara le traité de février 1884 non avenu à l'égard de l'Allemagne. — Puis il proposa la réunion d'une conférence, qui aurait pour but de faire au Congo et au Niger l'application des principes adoptés à l'égard des fleuves par le Congrès de Vienne, en 1815 ; la France adhéra. Une invitation fut adressée à toutes les grandes puissances, aux puissances maritimes intéressées, aux Etats scandinaves et aux Etats-Unis. — La conférence s'ouvrit à Berlin, le 15 novembre 1884. — Quatorze Etats y furent représentés.

Les travaux de la conférence furent considérablement facilités par les travaux antérieurs de l'*Institut de Droit international*. Les principales dispositions adoptées par la conférence, relatives à la navigation et à la neutralité permanente de l'Etat fondé par l'Association africaine, ont été empruntées aux thèses précédemment discutées par l'Institut.

Un traité a été signé le 26 février 1885. L'article 1er délimite le bassin du Congo et lui reconnaît une superficie d'environ 6,250,000 kilomètres carrés. — Les autres articles sont relatifs à la liberté de navigation et au libre accès pour tous les pavillons des eaux du Congo et de ses affluents (art. 13). — Le Congo est *neutralisé*. En temps de guerre, les neutres et les belligérants eux-mêmes pourront y trafiquer et y transporter toutes marchandises, sauf la contrebande de guerre. Les établissements commerciaux créés par les belligérants sont aussi neutralisés.

Les articles 3, 4, 14, interdisent l'établissement de taxes d'entrée (ce point a été modifié depuis par l'acte de la conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890) de transit, d'échelle, d'étape, de navigation, sauf les droits de port, de pilotage et les taxes destinées à couvrir les dépenses d'entretien de la voie fluviale. — L'article 16 considère les routes futures, les chemins de fer, comme des dépendances du fleuve et les soumet au même régime. — L'article 17 institue une commission internationale, dont l'article 20 fixe les attributions. Les membres, les employés, les édifices et les caisses de la commission sont inviolables en temps de guerre.

L'acte de la conférence de Berlin a ainsi établi des conditions favorables au trafic de l'Europe et de l'Amérique au Congo.

531. — Niger. Le prince de Bismarck aurait voulu appliquer les mêmes règles à la navigation du Niger. L'Angleterre s'y refusa. Sous le prétexte qu'elle possède les embouchures du fleuve, elle prétendait à la souveraineté exclusive de ses eaux, en promettant de promulguer un règlement de navigation. La France protesta, car elle possède le cours supérieur du Niger, et demanda que la conférence reconnut ses droits.

Un accord finit par s'établir entre la France et la Grande-Breta-

gne. Le Niger est placé sous le protectorat et sous la responsabilité des deux Etats. La navigation est librement ouverte aux navires et aux commerçants de toutes les nations. — Les chemins de fer, routes, canaux futurs sont traités comme ceux du Congo. L'Angleterre et la France se sont engagées à appliquer ces règles dans le bassin du Niger.

L'Italie proposa à la conférence d'appliquer le principe de liberté de navigation même aux fleuves qui coulent *exclusivement* à l'intérieur d'un Etat. La conférence repoussa une généralisation, qui aurait blessé les droits acquis et serait pleine de dangers.

LIVRE II

MODES D'ACQUISITION ET D'ALIÉNATION DU DOMAINE INTERNATIONAL.

BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 276 à 295. — CABOUAT. *Des annexions de territoires.* — CALVO, *op. cit.*, §§ 87 et s. ; 266 et s. ; 580, 638, etc. — CARNAZZA-AMARI, *op. cit.*, t. II, sect. II, ch. VII. — DELOUME. *Le Droit des gens dans l'Afrique équatoriale.* — ENGELHARDT. *Etude sur la déclaration de la conférence de Berlin relativement aux occupations de territoire*, R. D. I., 1886, t. XVIII, p. 433 et s. ; p. 573 et s. — FIORE. *Nouveau Droit int. public*, t. II, nos 745 et s. — *Droit int. cod.*, art. 542 à 565. — GEFFCKEN. *Le traité anglo-allemand du 1er juillet* 1890, R. D. I., 1890, t. XXII, p. 586. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, §§ 69 à 72. — KLUBER, *op. cit.*, §§ 125 et 126. — LOUTER. *L'annexion du Transwaal*, R. D. I., 1881, t. XIII, p. 194. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. I, §§ 87 et s. — *La conférence du Congo à Berlin et la politique coloniale des Etats modernes*, R. D. I., 1886, t. XVIII, pp. 113 et s. ; 244 et s.— DE MARTITZ. *De l'occupation des territoires sans maître*, R. D. I., 1887, t. XIX, p. 371. — ORTOLAN. *Du domaine international.* — PHILLIMORE. *Commentaries*, t. I. — PRADIER-FODÉRÉ., *op. cit.*, t. II, nos 781 et s. — SALOMON. *De l'occupation des territoires sans maître.* Paris, 1889. — SELOSSE. *Traité de l'annexion.* — TRAVERS TWISS., *op cit.*, t. I, ch. VIII, nos 113 à 139. — WESTLAKE. *Le conflit anglo-portugais*, R. D. I., t. XXIII, 1891, p. 247 , t. XXIV, 1892, p. 170 et s. ; t. XXV, 1893, p. 58 et s.

532. — En sa qualité de *personne internationale*, l'Etat a le droit d'acquérir et d'aliéner des territoires. — Les conditions d'exercice de ce droit sont réglées, à la fois, par les lois intérieures de chaque Etat et par la coutume internationale. — Les premières déterminent quelles sont les autorités capables de réaliser les actes d'acquisition et d'aliénation, les pouvoirs publics dont le concours est indispensable pour la régularité de ces actes au point de vue constitutionnel. Le Droit international fixe comment s'accomplissent dans les relations des Etats, au sein de la communauté internationale, les faits juridiques d'acquisition ou d'aliénation.

Les modes d'acquisition ou d'aliénation du domaine international sont, ou originaires, ou dérivés.

CHAPITRE PREMIER.

SECTION I. — **Accession. — Usucapion. — Conquête.**

533. — **Accession.** Ce mode offre peu d'applications et n'a guère d'importance en Droit international. Les atterrissements des fleuves appartiennent naturellement aux Etats propriétaires des rives. — Un exemple, peut-être le seul, à citer. Une île se forme, il y a plusieurs années, dans l'embouchure du Mississipi. L'Angleterre prétend en être propriétaire, un navire anglais l'ayant découverte, aperçue le premier : protestation justifiée des Etats-Unis.

534. — **Usucapion.** Les juristes et les publicistes sont loin de s'accorder sur la portée à donner et sur la valeur à reconnaître à l'usucapion en Droit international public. — Ils ont disserté à perte de vue sur le point de savoir si l'usucapion est une institution de droit positif ou de droit naturel. — Vattel (t. II, § 147) déclare l'usucapion plus nécessaire dans les relations des Etats que dans celles des particuliers. Il n'admet pas qu'un Etat puisse être troublé dans la possession de territoires qu'il détient depuis un grand nombre d'années. — F. G. de Martens ne pense pas que l'usucapion puisse s'appliquer entre les Etats. — Heffter et Klüber ne sont pas très précis.

L'usucapion suppose la possession. — Cette possession implique, ou l'abandon volontaire d'un territoire par un autre Etat, ou la dépossession violente de cet Etat. — Au cas d'abandon volontaire par l'Etat primitivement détenteur du sol, l'usucapion n'est pas le mode d'acquisition. C'est l'occupation, qui rendra le nouveau possesseur propriétaire de ce territoire, redevenu *res nullius*.

Au cas de dépossession violente et d'envahissement au mépris des droits antérieurs d'un Etat, l'envahisseur n'acquiert pas immédiatement le domaine du sol violemment possédé. — Il n'y a qu'un simple état de fait. — Mais si aucun règlement n'intervient, si cet état de fait se prolonge et se continue pendant un grand nombre d'années, ne faut-il pas admettre, en Droit international public comme dans le Droit civil privé, qu'au bout d'un certain laps de temps, le fait per-

sistant est générateur du droit ? Une très longue possession non contestée et non interrompue ne fait-elle pas présumer la renonciation du précédent possesseur ? (Heffter-Geffcken, *op. cit.*, § 12 et notes).

Quel sera le laps de temps au bout duquel silence sera imposé à toute revendication trop tardive. Nul ne saurait être fixé *à priori*. Vattel aurait voulu que les Etats s'entendissent à ce sujet. Désir honnête, mais peu réalisable, vu l'infinie variété des circonstances.

535. — Conquête. Elle n'est pas un mode d'acquisition. — Une prise de possession violente est un pur fait, simple et brutal. — La détention du vainqueur doit se transformer en droit par l'abandon formel ou tacite du vaincu. La prise de possession doit être sanctionnée par un traité de paix, convention expresse, ou par l'usucapion qui implique reconnaissance tacite.

SECTION II. — **Occupation.**

536. — En théorie pure, l'occupation suppose qu'une terre, île ou partie de continent, est encore inhabitée. C'est la prise de possession d'un territoire n'ayant encore appartenu à aucun Etat, à aucune nation, ou ayant cessé d'appartenir à d'anciens maîtres. — Mais les peuples européens, sous des prétextes divers, ont toujours admis à leur profit la possibilité et la justesse de l'occupation s'exerçant sur un territoire, non occupé par d'autres européens.

L'occupation, comme mode d'acquérir des territoires, prend une importance spéciale en présence du mouvement qui pousse, avec une précipitation fiévreuse, les grandes puissances européennes, Allemagne, Angleterre, France, Italie, à fonder des colonies en Afrique et en Océanie. Leur rivalité est ardente. Les conflits, provoqués par leurs appétits adverses, sont fréquents et parfois aigus. — Les droits des habitants des contrées envahies sont aussi en jeu.

Le Droit international offre-t-il des règles suffisamment précises, qui facilitent l'apaisement des conflits, qui protègent les droits et les intérêts des Africains et des insulaires de l'Océanie ? Ces règles existent-elles ? Sont-elles nettement formulées ? Ont-elles été, sont-elles respectées ?

§ 1er. — **Histoire de l'occupation.**

537. — Les auteurs divisent généralement l'histoire de l'occupation en trois périodes.

A. — Jusqu'au XVIe siècle, les acquisitions de nouveaux territoires ne s'appuient pas sur un droit de découverte, ni sur une prise

de possession effective, presque jamais réalisée. La papauté élève la prétention d'attribuer les empires. Grégoire VII soutient que Dieu a établi les papes seigneurs des royaumes de ce monde et leur a soumis toutes les principautés. Au XIIIe siècle, Jean de Salisbury est envoyé par Henri II, roi d'Angleterre, afin d'obtenir du pape l'attribution de l'Irlande. — Les peuples chrétiens prétendent à un droit absolu de domination sur les peuples *païens*. — Au XVe siècle, Henri VII d'Angleterre affirme, dans des *Lettres patentes*, que les pays et provinces, occupés par des païens ou par des infidèles, appartiennent *ipso jure* à la nation chrétienne qui en a fait la découverte. — Cette idée, se combinant avec la prétention des papes d'exercer l'autorité suprême en matière de relations internationales, provoque les bulles des papes ; — Martin V accordant aux Portugais tous les pays à découvrir du cap de Bojador et du cap Noun jusqu'aux Indes ; — Nicolas V concédant (1452 et 6 janvier 1454) au même peuple la souveraineté de la côte de Guinée, concession confirmée en 1481 par Sixte IV ; — Alexandre VI octroyant ou réservant, par la fameuse bulle du 14 mai 1493, aux Espagnols toutes les terres situées à l'occident ou au midi d'une ligne idéale, tracée à cent lieues à l'ouest des Açores ; aux Portugais, les côtes d'Afrique et les Indes orientales. Grâce à cette bulle, par eux sollicitée, les deux peuples rivaux espéraient, non seulement prévenir entr'eux tout conflit, mais surtout s'assurer contre les compétitions et les convoitises des autres Etats. Le traité de Tordesillas (7 juin 1494) fixe la ligne de séparation à 370 lieues à l'ouest des îles du cap Vert, les Portugais conservant le Brésil.

Cortez au Mexique (1518-1521), Almagro au Chili (1533), Pizarre au Pérou (1533-1535) se heurtent à des civilisations très développées et détruisent une partie considérable de la population locale. — En 1521, Magellan découvre les Philippines ; l'Espagne s'y installe, mais elle n'extermine pas la race autochtone. — Vespuce a exploré la côte du Brésil au nom du roi de Portugal, en 1501, et Jean III y crée, en 1525, vingt capitaineries concédées en fiefs : les Portugais font reculer les tribus.

538. — B. — Vers le milieu du XVIe siècle, les autres peuples, Anglais, Français, Hollandais, se lancent, à leur tour, dans la voie des découvertes et des entreprises lointaines. — Ils se refusent à reconnaître l'autorité des bulles pontificales : les pays protestants ne peuvent tenir leurs droits de l'évêque de Rome. Elisabeth d'Angleterre répond à Mendoza, ambassadeur d'Espagne, qui se plaignait de l'expédition de Drake, qu'elle ne comprend pas pourquoi ses sujets ou ceux de toute autre puissance seraient privés de faire le commerce aux Indes, qu'elle ne reconnaît aux Espagnols aucun titre en vertu

de la donation de l'évêque de Rome, ni aucun droit sur d'autres lieux que ceux dont ils ont actuellement la possession.

Dans les conflits qui s'élèvent entre ces peuples navigateurs, les uns invoquent, comme base de leurs prétentions, la *priorité de la découverte*, les autres la priorité d'une *possession*, souvent réelle, parfois fictive.

Pendant des siècles, la couronne d'Angleterre prétendra baser sa souveraineté sur le continent nord américain sur le fait que le navigateur vénitien Cabotto (ou Cabot), à la solde d'Henri VII, a, le premier, en 1496, découvert la côte américaine du 56e au 38e degré de latitude nord. Or Cabotto s'était contenté de côtoyer le rivage et n'avait en aucune façon pris possession de cette immense contrée. — Les Espagnols et les Portugais, ne pouvant invoquer, contre les autres nations, les bulles pontificales, fondent aussi, sur la priorité de la découverte, leurs droits sur l'Amérique centrale et sur l'Amérique du Sud.

La France s'empare du Canada, mais sans détruire les tribus indiennes qui l'habitent et passe avec elles des traités. — Les Puritains anglais persécutés émigrent dans l'Amérique du Nord à partir de 1620, fondent l'Etat de Massachussets, mais achètent du Sachem des Indiens les terrains qu'ils vont occuper. — En 1681, Penn se fait céder par le roi d'Angleterre, en paiement d'une créance de dix-huit mille livres sterling, le territoire situé à l'ouest de la Delaware ; mais il conclut des traités avec les tribus indigènes.

Dans la pratique, les souverains européens, aux XVIe et XVIIe siècles, se sont toujours arrogé le droit de disposer des territoires habités par des Indiens ou par des sauvages (1). Ils donnent aux navigateurs le pouvoir d'acquérir par la découverte, en leur nom, la souveraineté et la propriété. — Les païens et les infidèles sont toujours réputés n'avoir aucun droit. Est toujours possible l'occupation des terres par eux possédées en fait. — La prise de possession peut se manifester, et l'occupation se perpétuer fictivement, par l'érection d'une croix, d'une pyramide, d'un poteau supportant un drapeau.

Au XVIIIe siècle, les publicistes sont unanimes à réclamer une prise de possession effective, concourant avec la volonté manifeste de s'approprier les terres découvertes. Discussion alors sur la valeur des croix, des poteaux, des inscriptions, comme modes de no-

(1) Lettres patentes du 5 mars 1495 du roi d'Angleterre, Henri VII, à Cabot. — Lettres d'Elisabeth à sir Walter-Raleigh en 1584. — Charte de Charles Ier d'Angleterre octroyée à lord Baltimore, le 20 juin 1632. — Instructions de François Ier à Roberval, 6 février 1540, à Jacques Cartier, 17 octobre 1540; d'Henri III à Nouël et à la Jaunage, 14 février 1588 ; d'Henri IV au sieur de la Roche en 1598 et au sieur de Marts, 8 octobre et 18 décembre 1603, etc.

tification de l'intention de s'approprier et comme preuves du fait de possession. — Des navigateurs ne respectent pas toujours les monuments élevés par des explorateurs précédents.

539. — C. — A partir du milieu du XIX^e^ siècle, sous l'influence combinée des doctrines des publicistes et des conflits soulevés par la pratique antérieure, commence une troisième période, caractérisée par une nouvelle thèse juridique. L'occupation implique et exige, pour constituer un mode d'acquisition, une prise de possession *effective*. Cette thèse, adoptée par presque tous les publicistes depuis Bynkershoek, Vattel et G. F. de Martens, est accueillie par le Droit international positif, depuis la conférence tenue à Berlin du 15 novembre 1884 au 24 février 1885.

Les règles admises par cette conférence, relatives à l'occupation, sont inscrites dans les articles 34 et 35 de l'acte final (1). — L'occupation doit être réelle et effective. — Elle doit être notifiée aux autres puissances. — Pour l'établissement d'un protectorat, la notification seule est suffisante.

540. — Des termes même des articles 34 et 35 de l'acte de Berlin du 25 février 1885, il résulte que la portée d'application de la déclaration est restreinte à un triple point de vue. — *a*) Sont seules engagées les puissances signataires. Les Etats-Unis n'ont pas signé. — L'article 37 prévoit l'adhésion des puissances non participantes à la conférence. — *b*) Les articles 34 et 35 se réfèrent exclusivement aux prises de possession effectuées dans l'avenir et non à celles déjà réalisées lors de la signature de l'Acte final. — *c*) Les règles adoptées ne s'appliquent qu'aux occupations sur *les côtes du continent africain*. L'acte de Berlin ne s'applique, ni aux autres continents, ni aux territoires situés à l'intérieur de l'Afrique, ni aux îles dépendant du continent africain, mais non situées dans des eaux territoriales ; *ex.* Madagascar.

541. — Les articles 34 et 35 de l'acte final de Berlin du 25 fé-

(1) ART. 34. — La Puissance, qui dorénavant prendra possession d'un territoire sur les côtes du continent africain situé en dehors de ses possessions actuelles, ou qui, n'en ayant pas eu jusque-là, viendrait à en acquérir, et de même la Puissance qui y assumera un protectorat, accompagnera l'acte respectif d'une notification adressée aux autres Puissances signataires du présent acte, afin de les mettre à même de faire valoir, s'il y a lieu, leurs réclamations.

ART. 35. — Les Puissances signataires du présent acte reconnaissent l'obligation d'assurer, dans les territoires occupés par elles sur les côtes du continent africain, l'existence d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis, et, le cas échéant, la liberté du commerce et du transit dans les conditions où elle serait stipulée.

vrier 1885 sont sans grande valeur pratique réelle ; car dès 1884, avant l'ouverture de la Conférence, toutes les *côtes* africaines, ou à peu près, étaient occupées : seul l'intérieur du continent restait encore ouvert aux ambitions.

M. F. de Martens remarque que le résultat obtenu par la Conférence de Berlin est de mince valeur. Les dispositions adoptées se réduisent en somme à la nécessité d'une notification. Celle-ci n'empêchera pas les conflits de naître. Tout au contraire, elle précipitera le moment de la protestation des autres puissances. — La conférence n'a rien fixé quant aux modes divers de détermination des limites ; or, c'est à propos des limites que naissent les querelles entre Etats occupants (1).

Néanmoins les règles admises par la conférence de Berlin ont reçu l'approbation de l'*Institut de Droit international*.

Par la convention du 1er juillet 1890, article 5, l'Allemagne et l'Angleterre se sont engagées à se notifier respectivement tous les traités qu'elles passeront avec les tribus africaines résidant autour du lac Tchad.

§ 2. — Eléments de l'occupation.

542. — Le Droit international public actuel exige trois éléments et une condition de forme pour que l'occupation puisse être un mode d'acquisition du domaine international : — 1° un territoire susceptible d'être l'objet d'une souveraineté et non actuellement approprié ; — 2° l'*animus domini* ou l'intention bien arrêtée chez l'occupant de se considérer et de se comporter comme souverain ; — 3° une prise de possession, *apprehensio* ; — 4° la notification de la prise de possession, condition de forme.

543. — I. — Le territoire doit être non actuellement approprié, être *res nullius*. — Sans difficulté sont *res nullius* : A. — Le territoire inhabité. — L'île de la Réunion l'était en 1642, quand M. de Pronis l'occupa au nom du roi de France : de même les îles Kerguelen découvertes en 1772, dont M. de Rosnovet prit possession sous Louis XV, en 1774 ; de même, les îles Aldara, Cosmoledo, etc., petit archipel au nord-ouest de Madagascar, dont les Anglais ont pris possession en 1892 ; de même, la France a pris possession, le 23 août 1892, des îles *Glorieuses* et des *Roches vertes* dans l'Océan Indien, dont la position stratégique comme avant-garde de Diego-Suarez fait toute la valeur, et des îles *Saint-Paul* et *Amsterdam*, au sud-est de Madagascar, îles inhabitées, placées sur la route de l'Australie.

(1) De Martens. *La conférence du Congo à Berlin et la politique coloniale des Etats modernes*, R. D. I., 1886, t. XVIII, p. 113 et s. ; p. 244 et s.

544. — B. — Le territoire abandonné, *derelictus* : *ex* : l'île Maurice, abandonnée par les Hollandais en 1712, et dont Duranguet le Toullec prit solennellement possession au nom du roi de France, en 1721. — La *derelictio* implique l'abandon du *corpus* et celui de *l'animus*. Le premier consiste en un fait matériel assez facile à constater. Le second suscite une interprétation de volonté, difficulté dont la solution varie nécessairement dans chaque cas particulier, selon les circonstances. — L'abandon ne sera pas volontaire, si l'Etat a été momentanément mis dans l'impossibilité d'affirmer son autorité par suite d'une insurrection, ou d'une guerre étrangère, exigeant la concentration de ses forces sur certains autres points.

Si un territoire est déjà occupé par une puissance civilisée, un autre Etat ne peut légitimement s'en emparer. — Cette question de l'acquisition par occupation d'un territoire, considéré comme abandonné par défaut d'exercice de la souveraineté précédemment acquise, a engendré plusieurs conflits. — L'Angleterre s'est emparée des îles Fackland ou Malouines, qui appartiennent à la République Argentine, comme ayant succédé aux droits de l'Espagne, ancienne métropole (1). — Un conflit du même genre s'était élevé entre l'envahissante Grande-Bretagne et le Portugal sur la côte orientale d'Afrique, au sujet de la baie de Delagoa. Il a été tranché par un arbitrage du maréchal de Mac-Mahon, le 25 juillet 1875.

Dans la question des îles Carolines, le cabinet de Berlin a voulu appliquer à ces îles les prescriptions de l'article 35 de l'acte du 26 février 1885 ; malgré la possession plus que séculaire de l'Espagne, il prétendait que l'Espagne n'avait jamais effectué une prise de possession réelle et effective, ou avait tout au moins renoncé à posséder ces îles, qui devaient être considérées comme *derelictæ*. L'Espagne protesta énergiquement. — L'habile chancelier allemand prit un détour adroit pour masquer une défaite assurée. — Le Pape Léon XIII, dans sa médiation, ratifiée par les deux Etats le 17 décembre 1885, a reconnu la souveraineté de l'Espagne sur les Carolines en tenant compte de ses droits historiques, mais en l'invitant à rendre son occupation plus *effective* pour l'avenir et à laisser trafiquer les négociants allemands.

Dans le conflit qui s'est élevé, en 1888, entre l'Italie d'une part et la Turquie d'autre part, à propos de l'occupation de Massaouah par les Italiens, toute la querelle a porté sur le point de savoir, si le sultan, par lui-même ou par le Khédive d'Egypte, avait maintenu une occupation suffisamment effective, pour mettre obstacle à la

(1) CALVO, *op. cit.*, t. I, § 287. — PRADIER FODÉRÉ, *La République Argentine et le Droit international*, R. D. I., 1888, t. XX, p. 163.

prise de possession par une puissance tierce. En fait, une garnison égyptienne occupait Massaouah, quand l'Italie en a pris possession, et bien mieux, le drapeau Khédivial a continué de flotter, pendant près d'une année, à côté du drapeau italien.

Cette occupation de Massaouah a suscité de continuelles protestations de la part de la Porte Ottomane (notes des 10 février et décembre 1885, août 1888). Les Italiens se sont maintenus à Massaouah ; mais leurs procédés et leurs argumentations à l'appui ne sauraient être approuvés (1).

545. — C. — Le territoire, occupé par des tribus barbares et sauvages, peut-il être considéré comme *res nullius* et susceptible d'acquisition par occupation ? — La question est controversée entre les publicistes ; elle est différemment résolue par les divers Etats.

1re *thèse*. — Les peuples sauvages ou les tribus barbares n'ont aucun droit sur les terres qu'ils occupent, ni droit de propriété, ni *à fortiori* droit de souveraineté. Ils ne sont que de simples détenteurs de fait, des possesseurs transitoires. C'est la doctrine généralement adoptée par les auteurs des XVe, XVIe et XVIIe siècles, mais repoussée par Vittoria et par Las Casas (2).— Les raisons invoquées à l'appui sont des sophismes ou des affirmations dénuées de preuves. Au XVIIIe siècle, Locke, Voltaire, Marmontel, Rousseau ont fait entendre d'énergiques protestations. — Au XIXe, la thèse a été reprise par l'école Darwiniste.

546. — 2e *thèse*. — Les peuples sauvages ne peuvent prétendre qu'à une souveraineté limitée par les *droits de la colonisation* et *de la civilisation*. On doit soigneusement distinguer le droit de propriété immobilière, individuelle ou collective, de propriété privée, qui appartient aux sauvages, en tant qu'hommes, du droit de souveraineté. — Les sauvages ne peuvent avoir ce dernier droit, car ils ne le comprennent pas ; ils n'en ont pas la notion et ne l'exercent point comme les Européens. Leur souveraineté est rudimentaire, fruste et incomplète. Donc les Etats chrétiens ont le droit de leur imposer leur souveraineté supérieure et plus compliquée, le devoir de leur apporter les bienfaits de la civilisation.

Cette thèse a été surtout invoquée par les juristes américains. — Aux Etats-Unis, le *Chief-Justice* Marshall disait, en 1823 : « Tandis

(1) Voir Daniel, *L'année politique*, 1888, pp. 195, 216 et s. 302 et s. — *Archives diplomatiques*, 1889, t. IV, p. 82. — Circul. du gouvernement français du 3 août 1888.

(2) Vittoria. *De Indis, sive de tilulis legitimis vel non legitimis, quibus Barbari potuerunt venire in ditionem Hispanorum*, 1557. — Las Casas, *Brevissima relacion de la destruccion de las Indias*, 1552. — Fiore, *Le nouveau Droit internat. public*, t. I, p. 417.

que les différentes nations d'Europe *respectèrent* le droit des indigènes comme *occupants*, elles *affirmèrent* la haute domination comme résidant en elles-mêmes et elles revendiquèrent et exercèrent comme conséquence de cette haute domination le pouvoir de *concéder le sol*, alors qu'il était encore en la possession des indigènes..... Dans l'établissement de ces relations, les droits des indigènes ne devaient en aucun cas être entièrement mis de côté : mais ils étaient *nécessairement altérés considérablement*. On admettait que les indigènes étaient les légitimes occupants du sol, avec un droit juste et légal à la fois, d'en conserver la possession et d'en user à leur gré ; mais leurs droits à une souveraineté complète, comme nations indépendantes, étaient *nécessairement diminués*, et leur faculté de disposer du sol à leur volonté en faveur de qui il leur plairait était *déniée* par le principe fondamental originel que la découverte donnait un droit exclusif à ceux qui l'avaient faite » (1).

Le juge Jonhson disait, en 1831, à la Cour suprême des Etats-Unis : « Les Indiens n'ont jamais été reconnus comme ayant la souveraineté sur le territoire qu'ils occupent... Il n'est pas douteux que le droit de souveraineté aussi bien que celui de l'occupation du sol fut *notoirement affirmé* et exercé par les souverains qui avaient découvert le pays ; c'est de cette source que nous faisons dériver nos droits ».

M. Westlake ajoute que les Indiens ou les nègres ne possédant ni la conception de la souveraineté, telle que l'entendent les Européens, ni la réalité de cette souveraineté, ils n'ont pu et ne peuvent la transférer à autrui. Chercher l'origine du gouvernement nécessaire dans une cession faite par les indigènes, ce serait, d'après le juriste anglais, admettre la fiction qu'ils peuvent disposer d'une souveraineté dont ils n'ont ni la possession, ni l'idée. Nul homme ne peut transférer ce qu'il ne connait, ni ne possède. — D'où la conséquence que les traités de cession ou de protectorat, consentis aux Européens par des chefs de tribus, des rois nègres, n'ont aucune valeur et que les Européens ne peuvent acquérir la souveraineté sur les territoires, habités par les Indiens ou les nègres, que par l'occupation, toujours imposée et accompagnée de violence (2).

Avec des formules différentes, ou avec des expressions plus ou

(1) Cité par TRAVERS TWISS. *Le Droit des gens en temps de paix*, t. I, ch. VIII, § 134.

(2) WESTLAKE. *Le conflit anglo-portugais*, R. D. I., t. XXIII, 1891, p. 247 ; t. XXIV, 1892, p. 170 et s. ; t. XXV, 1893, p. 58 et s. — L'incontestable talent de M. Westlake ne fait que mieux ressortir l'inexactitude d'une thèse édifiée pour essayer de justifier juridiquement l'aggression de l'Angleterre contre le Portugal, en 1890.

moins semblables, telle est la thèse adoptée par Bluntschli, Chrétien, Dudley-Field, Holtzendorff, Pinheiro-Ferreira, Vattel, etc.

547. — 3e *Thèse.* — Un respect absolu est aussi bien dû à l'indépendance des tribus sauvages ou barbares qu'à leur droit de propriété. Les hommes de toutes races, blanches ou noires, rouges ou jaunes, si inégaux qu'ils puissent être en savoir, en richesses, en industrie, doivent être considérés comme égaux en droit. — Ils ont un égal droit à la liberté. — Les puissances civilisées n'ont pas plus le droit de s'emparer des territoires des sauvages, que ceux-ci n'ont le droit d'occuper les continents européens. — Nier à des tribus ou peuplades qui occupent librement le sol, depuis des milliers et des milliers d'années, le droit à l'indépendance, à la souveraineté, est inadmissible. — Que ces tribus n'aient pas de la souveraineté la conception qu'en ont les peuples d'Europe, c'est certain. Mais ils n'en ont pas moins une certaine notion ; et la preuve en est dans leurs traités, leurs trèves, leurs alliances, dans la protection même accordée par ces petits rois ou sultans aux explorateurs pacifiques.

Comment ce Lobengula, roi des Matébélés, qui a lutté pendant plusieurs années contre l'envahissante compagnie anglaise du Sud de l'Afrique, n'aurait pas le sentiment de sa souveraineté ? Et Behanzin, pas davantage ? — De ce que ces peuplades (dont quelques-unes ont une organisation très remarquable) (1) n'ont pas de la souveraineté et des droits des Etats une conception identique à celle qu'en ont les Européens ou les Américains, s'ensuit-il nécessairement qu'ils n'en aient aucune ? Est-ce que les peuples d'Europe, au Xe siècle, avaient de la souveraineté la notion qu'ils en ont aujourd'hui ? Faudrait-il en conclure que les petits Etats féodaux ne possédaient pas la souveraineté ? — Est-ce que la souveraineté, telle que l'entendent les tribus nègres de l'Afrique ou de la Guinée, ne comprend pas le maximum d'attributs, puisqu'elle contient pour le prince, pour le chef, le droit de vie et de mort sur les sujets et le droit de domaine éminent et supérieur sur tous leurs biens ? — Les tribus nègres de l'Afrique n'ont-elles pas droit à l'*existence* et par suite à la *liberté* ? — Comme le dit Heffter (*op. cit.*, § 70) « aucune puissance sur la terre n'a le droit d'imposer ses lois à des peuples errants ou sauvages même ».

548. — La première et la deuxième thèses doivent être rejetées. Elles s'efforcent vainement de pallier par des subtilités soi-disant juridiques l'emploi brutal de la force, dont ont usé les Américains du Nord contre les Peaux-Rouges et plusieurs nations européennes contre les habitants de l'Afrique.

(1) Le récit de la mission du commandant Monteil est plein de révélations et suscite bien des réflexions.

C'est à l'aide de conventions pacifiques que l'Europe doit chercher à pénétrer dans les régions habitées, non encore soumises à son influence. — C'est par voie de cession volontaire, consentie par les chefs du pays, que la souveraineté peut être acquise par les Etats européens. Et cette cession volontaire n'est pas un déguisement de l'occupation ; car, il y a abandon de la souveraineté, rudimentaire parfois mais réelle cependant, telle que la comprennent ou la pratiquent les chefs du Sokoto, du Baghirmi, du Mashonaland, ou les sultans de Borneo ou de Brunei.

Le meilleur procédé consiste à établir des protectorats, qui, tout en laissant aux chefs des tribus la conduite immédiate et la direction quotidienne de la population, permettent à l'Etat protecteur d'amener graduellement ses protégés à une situation sociale, politique et économique, supérieure à celles qu'ils possédaient précédemment. De nombreux traités de ce genre ont été conclus par la France au Soudan, au Congo ; par l'Allemagne sur les côtes orientales ou occidentales de l'Afrique, etc., etc. — Que parfois quelqu'un de ces traités ait été ou soit extorqué par la force ou par la ruse, c'est fort possible. Mais l'abus accidentel qui peut être fait d'un procédé, doit-il faire rejeter le procédé lui-même ? Et quelle règle de droit subsisterait, s'il suffisait qu'elle fut violée pour devoir être effacée ?

Le respect des droits d'indépendance et de souveraineté intérieure des tribus barbares est enseigné par Heffter, Klüber, G. F. de Martens, Pradier-Fodéré, Gérard de Rayneval, Ortolan, Salomon, etc.

549. — En pratique, de nos jours seulement, dans les instructions données par plusieurs gouvernements européens, apparaît l'idée que la souveraineté rudimentaire et primitive, que l'indépendance des peuplades barbares doit être respectée. — La Conférence africaine de Berlin, de février 1885, a, à plusieurs reprises, reconnu les droits des souverains barbares et des tribus africaines. — Il n'est guère aujourd'hui d'occupation qui ne soit précédée d'un traité. — Mais quelques personnes prétendent que, si, en théorie, les Puissances civilisées affirment leur respect absolu des souverainetés indigènes, la pratique est restée celle des siècles passés, avec cette double aggravation qu'elle se déguise hypocritement sous de généreuses apparences et qu'elle a remplacé le fanatisme religieux par un esprit de spéculation effrénée. — Ne regardez pas de trop près à la prétendue civilisation importée chez ces peuplades. — C'est toujours la loi du plus fort que l'Europe, et surtout l'Angleterre, appliquent encore à l'Afrique australe ou équatoriale.

Au siècle actuel, les Etats-Unis se sont étendus dans l'Amérique du Nord, en refoulant les Peaux-Rouges, en les exterminant dans

des guerres injustes et cruelles, ou en les détruisant lentement par la famine, les privations, la non-exécution des conventions consenties (1).

550. — II. La prise de possession doit avoir lieu *cum animo domini*, avec l'intention de l'Etat occupant d'établir sa souveraineté sur le territoire d'une manière permanente. — Cette intention est évidemment manifestée, et par suite le second élément de l'occupation réellement existant, par une notification faite aux autres Puissances, ou par l'envoi de représentants attitrés de l'Etat, officiers de la marine militaire, gouverneur, agents des douanes, etc.

551. — III. Une prise de possession *réelle* et *effective* est le troisième élément de l'occupation, considérée comme mode d'acquisition du domaine international. — Cet élément sera réalisé, quand l'Etat occupant aura institué une administration locale suffisante, pour assurer l'exercice régulier de son autorité. Le mode d'organisation de cette administration locale pourra indéfiniment varier selon les lieux et les circonstances. — L'autorité de l'occupant pourra être déléguée à des fonctionnaires indigènes, placés sous sa surveillance et sous sa direction. Il faut, mais il suffit que la puissance, l'*imperium* de l'Etat occupant se fasse sentir et s'exerce, médiatement ou immédiatement, sur le territoire occupé.

On ne peut assimiler évidemment à une occupation effective le simple fait de la *découverte*. — La découverte originaire, non suivie par un acte de possession, ne saurait créer un droit définitif ; d'autre part, on ne peut admettre qu'un Etat cherche par une occupation hâtive à devancer un autre Etat, en lui enlevant le fruit de sa découverte. — Les documents officiels, qui s'occupent de la souveraineté acquise sur des contrées sauvages, s'attachent le plus souvent à *souder* l'une à l'autre, la découverte et l'occupation, et tous les Etats ont insisté à leur tour sur l'une et sur l'autre thèse, selon qu'elle répondait mieux à leurs convenances momentanées.

552. — L'article 35 de l'acte final de la conférence de Berlin de février 1885 a pour but de prévenir, à l'avenir, les occupations fictives. Mais la conférence fut fort embarrassée pour dire ce qu'est une occupation *réelle* ou *effective*, et pour donner une règle, fort délicate à formuler. Sur la motion du plénipotentiaire français, on adopta *l'obligation* pour la puissance occupante *d'assurer l'existence d'une autorité suffisante*. — L'article 35 n'exige pas la reconnaissance par les autres puissances ; car il est de principe qu'un Etat peut exister sans être reconnu ; *à fortiori*, s'agrandir.

(1) Voir : De Chenclos. *Peaux Rouges et Visages Pâles*. Revue des deux mondes, 15 juin 1889. — C. de Varigny. *La fin d'une race ; l'insurrection des Sioux*. Même revue, 15 février 1891.

553. — L'étendue du territoire réellement occupé est habituellement assez restreinte aux débuts de la possession. L'occupation sera progressive : elle s'étendra successivement. On doit raisonnablement reconnaître à l'Etat occupant un certain droit de préférence au point de vue d'une acquisition future et définitive d'une zone libre avoisinant ses possessions actuelles. — Quelle sera l'étendue de cette zone ? Question jadis très controversée et qui peut devenir ardente dans l'avenir. — Quelques publicistes sont d'accord pour poser en principe, que cette zone doit comprendre tout le pays pouvant, à raison de son *orographie* ou de son *hydrographie*, être considéré comme formant une unité géographique avec le point occupé. — Principe raisonnable, acceptable en théorie, mais plus que difficile à appliquer en pratique.

Le problème se présente sous divers aspects. — 1° C'est une île. L'occupation d'une partie quelconque de l'île est-elle censée une occupation d'île entière ? Oui, répondent Dudley-Field, Fiore, Pradier-Fodéré. Non, dit Salomon. — Si plusieurs Etats occupent divers points sur les côtes de cette île, ne faut-il pas faire remonter la zone de leur occupation jusqu'à la ligne de faîte, jusqu'à la ligne de partage des eaux ?

L'établissement d'un Etat à *l'embouchure* d'un fleuve lui fait-elle acquérir la souveraineté du bassin tout entier, de tout le pays arrosé par ce fleuve et par ses affluents ? — Bluntschli, Dudley-Field adoptent l'affirmative. Telle fut la thèse soutenue par les Américains du Nord à la conférence de Londres en 1827. — F. de Martens, Salomon, Travers Twiss préfèrent la solution négative. — On pourrait se demander pourquoi l'Etat, installé à la *source* d'un fleuve, n'aurait pas un titre égal à se considérer comme occupant juridique de tout le bassin de ce fleuve, ou tout au moins de tout son cours ? D'où conflit imminent.

Quand un Etat européen prend possession d'une certaine étendue de côte maritime, ne faut-il pas admettre que cette possession s'étend, dans l'intérieur du pays, jusqu'aux sources des rivières qui se déversent sur cette côte, à tous les affluents et aux pays qu'ils baignent, jusqu'à la ligne de partage des eaux et qu'elle donne à l'Etat sur ces terres un droit qui exclut tous les autres Etats ? — Telle fut la thèse soutenue par les Etats-Unis contre l'Espagne, en 1805, lors de la fixation de la frontière orientale de la Louisiane. — G. F. de Martens, Dudley-Field, Heffter, Phillimore, etc. adoptent l'affirmative. — La solution négative a les préférences de Kluber, Ortolan, Salomon, etc. (1).

(1) Pour le développement et la discussion de ces diverses thèses, voir Travers Twiss. *Le Droit des gens*, t. I, nos 122 à 127.

Un Etat peut-il prétendre à la propriété d'un territoire, à raison de sa *contiguité* avec celui qu'il occupe réellement? Telle fut la prétention élevée par la Grande-Bretagne contre l'Allemagne, à propos d'Angra-Pequena et de Wallfisch-Bay sur la côte occidentale d'Afrique. — L'Angleterre prétendait avoir par contiguité la possession de territoires, sur lesquels elle avait établi des consulats pour protéger ses nationaux. Elle inventait les *pseudo-protectorats*, les protectorats par rayonnement.

554. — Plusieurs auteurs dissertent sur le délai maximum qui peut s'écouler entre la découverte et la prise de possession réelle. Quelques-uns le fixent à vingt-cinq ans. — Toute solution absolue est arbitraire. On est en présence d'une question de fait, dont la solution varie nécessairement avec la position géographique des pays à acquérir par occupation, leur éloignement ou leur facilité d'accès, leur étendue, leur état de civilisation plus ou moins embryonnaire, etc. — Mais étant données l'activité de la colonisation chez les nations modernes et la rapidité toujours plus accentuée des communications entre les diverses parties du globe, le délai tend à devenir de plus en plus restreint.

555. — IV. — La *condition de forme*, exigée par le Droit international actuel pour la régularité de l'occupation, consiste dans une *notification* à faire par l'Etat occupant aux autres Etats. — Le droit positif et conventionnel ne rend cette notification obligatoire que pour les territoires des côtes du continent africain et dans les rapports des puissances qui ont adhéré à l'acte final de la conférence de Berlin du 26 février 1885. — Mais l'avantage, espéré de cette notification dans la régularisation de la concurrence coloniale des nations européennes, conduit la doctrine à généraliser cette condition de pure forme (Voir résolutions de l'*Institut de D. internat.* à Lausanne, le 7 septembre 1888).

La notification n'est assujettie à aucune formalité spéciale. L'essentiel est qu'elle soit nettement portée à la connaissance des autres Etats : le procédé le plus sûr et le plus usité est la voie diplomatique.

La notification ne peut précéder la prise de possession ; ce serait faciliter les occupations fictives et admettre leur possibilité. Mais il est utile que la notification suive de près la prise de possession.

556. — Pour avoir une pleine efficacité, la notification devrait contenir l'indication approximative des limites, de l'étendue et des côtes du territoire occupé. L'article 34 du traité de Berlin du 26 février 1885 est muet sur le contenu des notifications : mais la discussion montre que le sentiment de la conférence a été que l'indication des limites de la contrée accompagne, autant que possible, la noti-

fication, et celle-ci doit être telle que les puissances intéressées soient mises à *même de faire valoir, s'il y a lieu, leurs réclamations* ; ce qui implique une certaine précision et la faculté pour les puissances de demander des renseignements complémentaires.

L'Angleterre, la Hollande et l'Allemagne se sont partagé la grande île de la Nouvelle-Guinée. La ligne de démarcation fixée en 1885 laisse à l'Angleterre la moitié de l'archipel Salomon, l'autre moitié à l'Allemagne ainsi que l'archipel Bismarck.

Par convention signée à Paris, le 10 août 1889, la France et l'Angleterre ont délimité leurs possessions sur la côte occidentale d'Afrique : Sénégambie, Sierra-Leone, Côte-d'Or, Assinie, Porto-Novo.

557. — La conférence de Berlin n'a pas jugé devoir exiger que l'Etat occupant prouvât la *légitimité* de sa prise de possession. — Faut-il voir dans cette abstention la négation indirecte de la souveraineté des Etats indigènes et la consécration contre eux du droit de la force et de la spoliation ? — Non. Tous les plénipotentiaires ont préconisé le principe du respect des droits des tribus indépendantes. — Les protocoles en font foi. Mais on s'est arrêté devant la difficulté d'organiser pratiquement le principe. — Faire les autres Etats juges de cette légitimité et de ses conditions de fait et de droit eut été provoquer de nombreux et insolubles conflits. Or la conférence désirait les rendre plus rares et moins importants.

Les Etats auxquels n'aura pas été adressé de notification pourront toujours contester la priorité de prise de possession. Là est la sanction de l'obligation de notifier.

§ 3. — Protectorat et Hinterland.

558. — PROTECTORATS. — Les articles 34 et 35 de l'Acte de Berlin du 26 février 1885 se contentent de la notification seule, sans prise de possession effective, sans *existence d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis*, pour l'établissement d'un protectorat sur les peuples barbares. — Une installation réelle et permanente n'est pas nécessaire. L'envoi d'un agent, d'un consul sera suffisant pour sauvegarder et conserver les droits de l'Etat protecteur. — Or, comme dans les pays primitifs, le protectorat dégénère presque toujours et assez promptement en annexion, il sera aisé, et l'expérience l'a déjà démontré, de déguiser sous la dénomination de protectorat une véritable occupation fictive, pour laquelle la notification sera suffisante, sans prise de possession réelle.

Les plénipotentiaires de la conférence n'ont pas voulu se donner le labeur de définir le protectorat, qui ne peut s'appliquer qu'à un Etat déjà organisé, et de le distinguer nettement de l'occupation,

qui ne doit être appliquée qu'aux territoires *res nullius*. Le problème était, il est vrai, fort délicat, et il a été jugé tel par l'*Institut de Droit international*, qui s'est contenté, en 1888, d'assujettir l'établissement d'un protectorat aux mêmes conditions que l'occupation.

Depuis la conférence de Berlin, la prise en protectorat, par l'intermédiaire de Compagnies de colonisation, tend à devenir dans la pratique le mode usité des acquisitions. Dans la pensée des gouvernements, elle présente le double avantage d'être soustraite à la condition de l'effectivité, et d'afficher, par le mot protectorat, le respect des droits des souverains indigènes, simplement mis en tutelle.

559. — HINTERLAND. — Pour écarter autant que possible les occasions et les causes de conflits, les Etats colonisateurs ont stipulé, dans des traités spéciaux, que chacun d'eux aura dans une zone déterminée, une influence exclusive, l'autre contractant devant s'abstenir de toute tentative d'occupation ou de protectorat dans la sphère ainsi conservée. — C'est ce qu'on appelle l'*Hinterland*, ou pays en arrière. — La majeure partie de l'Afrique est actuellement partagée en zones réservées à chaque pays, — spécialement dans les rapports de l'Angleterre, de l'Allemagne, de la France, de l'Italie, du Portugal (Voir conventions franco-allemande, 24 décembre 1885 ; franco-portugaise, 12 mai 1886 ; anglo-allemande, 1er juillet 1890 ; franco-anglaise, 5 août 1890 ; anglo-italienne, 15 avril 1891).

Depuis la conférence de Berlin, chacun des Etats colonisateurs cherche à agrandir son domaine en Afrique, et à y établir d'une manière incontestable ses prétentions. — L'Allemagne et l'Angleterre se sont attribué les lots les plus importants et les plus riches. — La Belgique étend aussi ses appétits sur un territoire énorme, peuplé et avantagé de la nature.

L'Allemagne, après quelques difficultés avec l'Angleterre, s'était installée sur la côte occidentale d'Afrique à Angra-Pequena, à Wallfisch-Bay : elle y avait encore Cameroun, etc. Elle voulut s'établir aussi sur la côte orientale du continent africain, et une compétition assez ardente s'éleva entre l'Empire allemand et la Grande-Bretagne, surtout à Zanzibar. — Nous n'avons pas à narrer les divers incidents du conflit. Constatons qu'après diverses péripéties le désir de consacrer un rapprochement assez intime entre l'Angleterre et l'Allemagne amena la conclusion d'un accord entre les deux Etats rivaux (accord du 17 juin et traité du 1er juillet 1890). — A l'Angleterre étaient attribués le protectorat de Zanzibar (placé aujourd'hui sous l'administration directe de la Grande-Bretagne, 1894), et la zone du littoral comprise entre le fleuve Tana et Wanga : à l'intérieur, la ligne séparative va de Wanga au nord du lac Victoria-

Nyanza. — L'Allemagne s'attribuait une longueur de côtes égale à six (6) degrés, de Wanga au cap Delgado. Elle s'avançait dans les terres jusques aux lacs Victoria et Tanganyka. Elle acquérait ainsi un empire égal en superficie à son territoire d'Europe, dans une région fertile, habitée, susceptible d'un grand développement (1).

La révélation du traité du 1er juillet 1890 causa une surprise profonde en Europe, et suscita en France une vive émotion. Lord Salisbury avait (*volontairement peut-être*) oublié la déclaration du 10 mai 1862, par laquelle l'Angleterre et la France avaient collectivement garanti l'indépendance des Etats de Zanzibar, déclaration à laquelle l'Allemagne, *aussi oublieuse*, avait adhéré en 1886 ! — Zanzibar est en relations fréquentes avec Madagascar et les Comores. La proclamation du protectorat anglais devait produire dans l'Océan Indien un effet déplorable pour le prestige de la France. Pour corriger cette impression, il était nécessaire de consolider la situation de la France à Madagascar. Cette puissance avait, en outre, le désir de fixer les zones d'influence respectives de l'Angleterre et de la France sur la côte occidentale d'Afrique. — Sous forme de *notes* échangées à Londres le 5 août 1890, une convention intervint. La France reconnaissait le protectorat anglais établi au Zanzibar ; l'Angleterre, celui de la France sur Madagascar. En outre l'Angleterre reconnaissait que la zone d'influence de la France au sud de ses possessions africaines s'étendait jusqu'à une ligne à tracer de Say sur le Niger à Barrua sur le lac Tchad. — L'Angleterre se réservait le meilleur lot.

Le 17 novembre 1890, des déclarations ont été échangées à Berlin, par lesquelles la France et l'Allemagne adhèrent réciproquement aux arrangements conclus en juillet 1890 entre l'Empire allemand et l'Angleterre, et en août 1890 entre l'Angleterre et la France.

560. — Un conflit aigu, relatif à leurs possessions respectives dans l'Afrique Australe, fut suscité en 1890 au Portugal par l'An-

(1) Voir pour les détails : *La vie politique à l'étranger*, année 1890, pp. 452 et suiv. — « L'Angleterre prétendait couper la poire africaine dans le sens de la longueur. L'Allemagne entend la partager dans le sens de la largeur ; les deux couteaux se sont heurtés : c'est le dernier qui est resté dans le fruit. L'Angleterre a rencontré sur cette même route d'autres obstacles. Au Sud, le Portugal avait fait, et depuis longtemps, le même rêve que l'Allemagne : un royaume transversal qui relierait Angola au Mozambique, par le bassin du Zambèze. On sait comment l'Angleterre en a usé avec les premiers conquérants de l'Afrique ; elle avait entendu les arguments de l'Allemagne ; elle a eu l'oreille plus dure pour ceux du Portugal, la voix étant plus faible : elle a saisi et continue d'envahir sur le Chiré et dans le Mashonaland des positions qui lui permettent de commander le Zambèze ». DE VOGUÉ. *Spectacles contemporains. Les Indes noires*, p. 323.

gleterre, avec la dureté dont elle abuse vis-à-vis des Etats faibles et dont elle aurait dû s'abstenir à l'égard de ce petit peuple qui fut si longtemps un allié fidèle et complaisant. — On ne peut narrer ici avec détails cette injuste querelle, compliquée de nombreux incidents. Une indication seulement. — Dans le but de relier ses possessions africaines orientales et occidentales, le gouvernement portugais avait, à la date du 9 novembre 1889, placé sous l'administration portugaise d'assez vastes territoires comprenant la région bornée au nord par le Zambèze et connue sous le nom de *Mashonaland* et le pays borné au Sud par le mème Zambèze et dénommé *Nyassaland*. — L'Angleterre, mettant en avant d'abord la Compagnie britannique de l'Afrique méridionale (*British South African Company*), contesta les droits du Portugal. Celui-ci répondit que le Mashonaland lui avait été cédé en 1630 par l'empereur du Monomotapa, invoqua son occupation effective et se prévalut pour le Nyassaland de la priorité de sa découverte et de la théorie de l'*Hinterland*. — Le Portugal proposa un arbitrage, en exécution de l'article 12 de l'acte de Berlin du 26 février 1885. Lord Salisbury repoussa la proposition d'arbitrage et lança un *ultimatum*. — Après divers pourparlers et quelques incidents fâcheux, la querelle a été terminée, à l'avantage de l'Angleterre, par le traité du 11 juin 1891. Le Portugal ne peut plus songer à réaliser son rêve de la jonction des deux côtes orientale et occidentale (1).

561. — La théorie de l'*Hinterland* n'a qu'une valeur transitoire. — Le mode de délimitation qu'elle consacre ne repose sur aucun fondement rationnel. Ce mode ne tient aucun compte de la configuration géographique des divers pays, configuration qui a cependant son rôle et son importance en matière de possessions territoriales. Cette théorie serait d'ores et déjà une source de conflits aigus, si les puissances européennes ne s'étaient empressées de se partager l'Afrique en déterminant leurs zones respectives d'influence par les traités

(1) « L'ultimatum du 11 janvier 1890 occupera une page glorieuse dans l'histoire du XIXe siècle, à côté du bombardement de Copenhague. Avec la France, avec l'Allemagne, avec l'Italie, avec le Transvaal, le cabinet de Saint-James s'est montré sur le terrain colonial plus ou moins conciliant, mais conciliant : avec le Portugal, il a cru devoir emprunter la théorie du *droit du poing* à l'homme d'Etat sous les auspices duquel avait commencé le rapprochement des cours de Berlin et de Londres ». MAXIME PETIT. *La vie politique à l'étranger*, années 1889, p. 335 et s. ; 1890, p. 129 et s. ; p. 208 et s. ; p. 440 et s. ; 1891, p. 361 et s. — Voir dans le sens des prétentions anglaises: WESTLAKE. *Le conflit anglo-portugais*, R. D. I., t. XXIII, 1891, p. 243 ; t. XXIV, 1892, p. 170 ; t. XXV, 1893, p. 58 et s. — *Archives Diplomatiques*, 1891, t. III, p. 186 et s.

sus-indiqués (n° 559). — Mais ces conventions internationales, qui ont fait avorter des conflits imminents et auxquelles la théorie de l'*Hinterland* a servi de base et de point de départ, par leur nature même et par leur objet seront nécessairement modifiées dans l'avenir, lorsque la pénétration de l'Europe dans l'Afrique se sera accrue et régularisée. Ces traités sont des pierres d'attente : ils ne sont pas de définitives assises. — Que de questions qui percent déjà. Le Bornou, le Baghirmi, l'Adamaoua sont-ils dans l'*Hinterland* de la colonie anglaise de Lagos, ou de la colonie allemande de Cameroun, ou du Congo français ?

La théorie de l'*Hinterland* est en outre dangereuse et en opposition avec les principes ci-dessus posés. Elle a pour résultat de consacrer dans les rapports des Etats contractants la pratique de l'occupation fictive. Ils n'ont pas à justifier entr'eux d'une prise de possession réelle et de l'établissement d'une autorité suffisante dans la sphère ou zone réservée à leur influence.

§ 4. — Capacité requise chez l'occupant.

562. — Les Etats souverains ont incontestablement la jouissance et l'exercice du droit d'occupation à l'égard des territoires sans maître, *res nullius*. — Les Etats vassaux n'ont pas la jouissance d'un pareil droit ; mais ils peuvent en avoir l'exercice, pour le compte et avec l'assentiment de l'Etat suzerain.

L'occupation peut être réalisée par un mandataire de l'Etat, qui lui en a donné la mission spéciale et lui a ainsi délégué l'exercice d'une portion de ses droits de souveraineté. — Ce mandataire peut être déjà un fonctionnaire de l'Etat, comme un officier de marine, ou un particulier délégué avec un mandat plus ou moins étendu. — Ce délégué peut être un sujet de l'Etat qui l'envoie, ou un étranger. Le génois Christophe-Colomb fut au service d'Isabelle la Catholique, le Vénitien Cabotto à celui d'Henri VII d'Angleterre, l'anglais américanisé Stanley à celui du roi des Belges, etc.

Ce mode d'occupation, par mandataires *officiels*, offre, au point de vue international, le sérieux avantage d'éviter les équivoques, d'affirmer l'intention d'occuper, d'établir la souveraineté par un commencement d'exercice d'autorité et d'administration.

563. — Des particuliers, des sociétés privées, des sociétés ayant spécialement pour objet direct la colonisation de telle ou telle contrée, peuvent-ils jouir du droit d'occupation ? Peuvent-ils avoir l'*animus* nécessaire, acquérir et exercer des droits de souveraineté ? — Les auteurs sont divisés sur la solution à donner à la question.

L'affirmative est adoptée par MM. de Laveleye, Travers Twiss,

Wauters. Ils invoquent l'histoire de l'ordre Teutonique, l'exemple fourni par les chevaliers de Rhodes ou de Malte, la manière dont se sont constituées plusieurs colonies anglaises d'Amérique au XVII^e^ siècle, la fameuse compagnie des Indes, etc. (1).

Bluntschli (*op. cit.*, art. 278), Dudley-Field (*op. cit.*, art. 71) pensent que, seuls, les Etats peuvent user et jouir du droit d'occupation. La souveraineté est un attribut qui ne peut appartenir qu'à des Etats. Or il s'agit d'acquérir cette souveraineté, ce droit de gouvernement, *d'imperium* et *de jurisdictio*. Le Droit international ne peut reconnaître à des particuliers ou à des sociétés la faculté de réaliser une occupation. — Qu'un aventurier audacieux et favorisé fonde un Etat nouveau, rien d'impossible. Mais c'est une naissance qui se produit, c'est un nouveau membre de la communauté qui apparait, ce n'est pas une acquisition par occupation. Sir Brooke fonde à Bornéo, en 1841, la principauté de Sarawak. Son nouvel Etat est reconnu, sa dynastie acceptée par les puissances en 1868 : elle se place sous le protectorat anglais en 1888.

Vainement invoque-t-on l'exemple des anciennes Compagnies de colonisation. Il n'est pas exact qu'elles aient jamais exercé la souveraineté pour leur compte. Elles furent toujours les mandataires du gouvernement du pays auquel elles se rattachaient. — Le droit de souveraineté de la Couronne anglaise sur les possessions acquises par la Compagnie des Indes n'a jamais fait doute pour les Anglais. — La charte, que la Compagnie hollandaise des Indes orientales reçut du gouvernement des Pays-Bas, en 1602, accusait nettement son caractère de délégué et de mandataire. — Toutes les chartes anciennes, concédées par les diverses puissances, Espagne, France, réservent formellement au souverain le *domaine éminent* ; les concessionnaires n'obtiennent qu'une délégation de la souveraineté (2). — Les chartes anglaises d'incorporation s'expliquent par le désir constant de l'Angleterre de laisser la plus grande autonomie à ses colonies, de leur permettre de s'organiser politiquement à leur convenance ; mais toutes contiennent implicitement la reconnaissance de la souveraineté antérieure de la Couronne et non la cession de cette souveraineté par la Compagnie à la Couronne elle-même.

La charte de la *British East african Company* du 3 septembre 1888 réserve très explicitement la souveraineté de la Couronne d'Angle-

(1) DE LAVELEYE. *La neutralité du Congo*, R. D. I., 1883, t. XV, p. 258. — TRAVERS TWISS. *La libre navigation du Congo*, R. D. I., 1883, t. XV, p. 547. WAUTERS. *Revue de Géographie*, 1883, t. XIII, p. 60 et 61.

(2) DELOUME, *op. cit.*, p. 68.

terre. (Voir art. 8 et 9 de la charte de la *British South africa*, 5 et 13 de la *Royal Niger* du 10 juillet 1886. — Le texte français de ces chartes dans l'*Officiel* de 1891, documents parlementaires.) — Toutes les sociétés anglaises ou allemandes, sous une forme ou sous une autre, sont en réalité des mandataires des gouvernements de leur pays.

Presque tous les Etats colonisateurs donnent, de nos jours, la préférence au système d'occupation par des Compagnies privilégiées, à cause des avantages économiques de ce système (1). Mais ce système a aussi ses inconvénients. Les compagnies s'aventurent souvent dans des entreprises compromettantes pour l'Etat qui est entraîné à les soutenir. Elles provoquent des difficultés, tout en permettant à des gouvernements peu scrupuleux de les approuver ou de les désavouer selon les événements. L'histoire contemporaine de l'Afrique offre bien des exemples.

En fait, plusieurs fois, la prise de possession a été effectuée par un particulier ou par une société privée, agissant de sa propre initiative et sous sa responsabilité personnelle, faisant ensuite ratifier ses actes par le gouvernement, pour le compte duquel on a agi comme gérant d'affaires et qui bénéficie alors de l'occupation accomplie. La ratification a un effet rétroactif. — Des compagnies anglaises ou allemandes se sont ainsi d'abord installées sur la côte orientale d'Afrique et ont plus tard cédé la place aux couronnes d'Allemagne et d'Angleterre, ou se sont fait octroyer des chartes d'incorporation.

(1) Voir CAUWÈS. *Les nouvelles compagnies de colonisation privilégiées*, Revue d'Economie politique, janvier 1892. — BONNASSIEUX. *Les grandes compagnies de commerce*. Paris, 1892.

CHAPITRE II

MODES DÉRIVÉS.

564. — Les modes dérivés d'acquisition du domaine international sont la succession et les conventions sous forme d'échange, de vente, de cession à titre gratuit, de cession forcée par traité de paix.

Succession. — Ce mode a contribué à la formation des grands Etats européens : il a produit quelquefois des démembrements. Dans les derniers siècles, son application a été plus restreinte qu'autrefois.

Elle n'est plus possible pour les peuples qui admettent le principe que la souveraineté réside dans la nation.

565. — L'Echange intervient assez fréquemment lors des délimitations de frontières : mais il ne présente alors qu'un très mince intérêt (en dehors des considérations d'ordre militaire), ne s'appliquant qu'à des parcelles assez restreintes. — Néanmoins il peut porter parfois sur des territoires assez considérables ; mais il est alors l'un des éléments ou l'un des facteurs d'un traité de paix. Aux termes des articles 45 et 46 du traité de Berlin du 13 juillet 1878, la Roumanie (qui n'était pas partie contractante) a dû rétrocéder à l'Empereur de Russie la portion du territoire de la Bessarabie, détachée de la Russie par le traité de Paris de 1856, et recevoir en échange les îles du Delta du Danube, le sandjak de Toultcha et un territoire situé au bord de la Dobrustcha.

566. — Vente. — Les cessions de territoires de provinces ou districts, de villes ont été assez fréquentes dans l'histoire. — En 1311, le margrave de Brandebourg vend, pour dix mille marcs d'or, trois villes à l'Ordre Teutonique. — Le pape Clément VI achète la ville d'Avignon à Jeanne, reine de Naples, pour le prix de quatre-vingt mille florins. — En 1803, Napoléon Bonaparte, premier consul, vend la Louisiane aux Etats-Unis, pour la somme de soixante millions. — Le prince de Monaco cède à la France, en 1851, pour le prix de quatre millions, les territoires de Menton et de Roquebrune. — En 1867-68, les Etats-Unis voulurent acheter les Antilles danoises pour sept millions cinq cent mille dollars. — L'Amérique russe leur est cédée, en 1868, au prix de sept millions deux cent mille dollars. —

En 1872, l'Angleterre achète aux Pays-Bas leurs colonies sur la côte de Guinée. — La Suède rétrocède à la France, l'île de St-Barthélemy, le 10 août 1877, au prix de 320.000 francs.

Les conditions de validité, de régularité de ces ventes ou cessions à titre onéreux sont déterminées par le droit public et constitutionnel de chacun des Etats contractants.

567. — CESSION. — La cession, gratuite, d'un territoire ou d'une province, peut être absolument volontaire de la part des deux Etats contractants. Elle est plus souvent imposée par un vainqueur à son adversaire vaincu, comme condition de la paix à rétablir entr'eux. C'est le cas de la cession de la Lombardie à Napoléon III (1859), de l'Alsace et de la Lorraine à l'Allemagne (1871), d'une partie de la Turquie d'Asie, Ardahan, Batoun, etc., à la Russie (13 juillet 1878).

L'histoire nous offre de très nombreux exemples de cessions volontaires de provinces, districts, villes : — Cession du Dauphiné par Humbert II à Philippe VI de Valois, le 23 avril 1349. — Pays-Bas espagnols cédés par Philippe V à Maximilien de Bavière, le 27 janvier 1712. — La Louisiane et la Nouvelle-Orléans cédées par la France à l'Espagne en 1764, rétrocédées à la France, le 21 mars 1801. — L'Espagne cède la Floride aux Etats-Unis par le traité de Washington du 22 février 1819. — La Lombardie, cédée dans les préliminaires de Villafranca par l'empereur d'Autriche, rétrocédée par Napoléon III à Victor-Emmanuel, roi de Piémont dans le traité de Zurich du 10 novembre 1859. — La Vénétie, transmise à Napoléon III par le traité de Vienne du 24 août 1866, est rétrocédée au roi d'Italie, le 3 octobre 1866.

Les cessions *volontaires* de territoire, opérées par les souverains des Etats, étaient conformes au Droit public de l'ancien régime. « Le souverain avait le domaine éminent du sol ; l'habitant était le sujet du souverain et le souverain avait (légalement) le pouvoir de disposer librement de la terre et de l'habitant (1) ». Mais le droit public moderne s'est modifié sous l'influence des principes proclamés par la Révolution française de 1789. Il est aujourd'hui reconnu que la nation forme l'élément essentiel de l'Etat et qu'en elle réside le fondement de la souveraineté. Si donc les cessions volontaires de territoires rentrent dans le droit des Etats, ceux-ci doivent dans l'exercice de ce droit tenir compte des traditions historiques de la nation, du caractère et des tendances des habitants. — Ne doivent-ils pas en outre obtenir l'assentiment des habitants et ne faut-il pas demander au suffrage populaire de ratifier les accords ?

Ne faut-il pas pour la régularité, la validité d'une cession de ter-

(1) FUNCK-BRENTANO ET SOREL, *op. cit.*, p. 156.

ritoire, le vote des populations occupant le territoire cédé ? Le système des *plébiscites* ne peut-il être appliqué aux relations des Etats et devenir un principe du Droit international, sinon du temps présent, du moins de l'avenir ?

L'affirmative séduit bien des esprits. Des publicistes l'ont défendue. Quelques gouvernements ont voulu en adopter le principe. Quelques applications en ont été faites. Mais sont-elles bien démonstratives? — Le gouvernement de la Révolution française déclara après la conquête de la Savoie, de la Belgique et de plusieurs territoires rhénans que les populations seraient consultées sur leur réunion à la France ; les votes alors émis furent-ils réellement libres ? — L'Empereur Napoléon III fut un fervent partisan du système plébiscitaire. Il l'appliqua à l'annexion de Nice et de la Savoie à la France (Traité du 24 mars 1860, art. 1er), à la cession de la Vénétie et son annexion à l'Italie (Traité du 3 octobre 1866). Il fit prévaloir le même principe dans les négociations du traité de Prague du 23 août 1866 à l'égard des populations danoises du Sleswig du nord: l'article 5 de ce traité n'a jamais été mis à exécution. — Ce n'est encore que sous la réserve du consentement exprès de la population que l'ile de St-Barthélemy a été cédée par la Suède à la France, (Traité du 10 août 1877, art. 1er).

568. — Au siècle actuel, une cession volontaire ne peut s'accomplir utilement, que lorsque l'Etat cessionnaire est convaincu que cet acte ne rencontrera pas une vigoureuse et persistante opposition dans les provinces cédées.

Le fait du mécontentement de la population cédée peut et doit entrer dans les calculs des parties contractantes.

Il fera même souvent renoncer à la cession. Mais c'est une considération qui est du ressort de la politique et non de celui du Droit international.

Un plébiscite ne peut être que la ratification d'un fait déjà réalisé et accompli. — La garantie réelle et vraie contre l'aliénation capricieuse d'une portion du territoire de l'Etat cédant réside dans les libertés essentielles du régime représentatif, dans la nécessité d'obtenir des Chambres législatives, auxquelles est délégué concurremment avec le pouvoir exécutif l'exercice de la souveraineté, l'approbation de tout traité comportant une aliénation du territoire de l'Etat.

Lorsque les pouvoirs politiques de l'Etat, organes et représentants de la nation, s'accordent sur la nécessité ou l'opportunité d'une cession territoriale, à quoi se réduit le droit de libre disposition des habitants du territoire cédé ? Le vote de la Savoie, celui de la Vénétie avaient été devancés par le fait accompli et n'eurent lieu que pour la forme.

569. — S'agit-il d'une cession forcée, d'une cession imposée et inscrite au traité de paix par l'Etat qui a triomphé de son adversaire, dans une guerre plus ou moins désastreuse. De deux choses l'une, ou bien l'Etat victorieux est assuré qu'un plébiscite dans les provinces conquises et cédées ratifiera le traité ; ou bien, il est convaincu du contraire. Dans ce dernier cas, il se gardera bien d'y recourir. Il n'y a pas d'exemple de plébiscite ayant donné un résultat négatif, parce que quand pareil résultat a paru probable, l'Etat vainqueur n'a pas fait procéder au plébiscite. — Et comment l'y obliger, si ce n'est en recommençant la guerre ; ce que le vaincu n'est pas en mesure de tenter. Ainsi la Prusse a-t-elle refusé l'exécution de l'article 5 du traité de Prague.

570. — Le principe du *plébiscite*, une fois adopté, entraînerait à de graves et dangereuses conséquences. Admettez-vous la nécessité du suffrage populaire dans le cas d'une cession spontanée ou imposée d'une province à un autre Etat, vous ne pouvez repousser la prétention qu'élèverait une partie d'un Etat à se séparer absolument des autres parties, à se donner à un autre Etat, ou à se constituer en Etat indépendant. Comment contraindre à l'Union nationale telle fraction dont la volonté a changé, dès que ce changement de volonté peut être constaté par le suffrage des citoyens ? Si le plébiscite a seul le pouvoir efficace de dissoudre les liens politiques, il doit être aussi seul suffisant pour cette œuvre. — En 1863, une écrasante majorité dans les Etats confédérés du Sud se serait prononcée contre le maintien de l'Union avec les Etats du Nord. Si les américains du Nord n'ont pas hésité à lutter pour le maintien de l'Union, c'est qu'ils avaient la conscience que les traditions, l'avenir de la Patrie leur commandaient impérieusement de rester un seul Etat (1).

Le système des plébiscites attribue aux habitants d'un pays des droits qu'ils n'ont pas et un pouvoir qu'ils ne sauraient exercer. Si l'on n'admet plus que le souverain puisse trafiquer de la personne de ses sujets, les céder ou les donner à un autre souverain, chacun d'eux ne peut disposer lui-même que de sa propre personne. — Plébiscite emporte sujétion, subordination d'une minorité à une majorité. Un million de citoyens disposeront du sort de huit cent mille autres (sans compter les femmes et les enfants), froisseront leurs intérêts, contrarieront leurs désirs. — La seule détermination qui soit

(1) LIEBER. *De la valeur des plébiscites dans le Droit int.*, R. D. I., t. III, 1871, pp. 139 et s. — GUIDO PADELLETTI. *L'Alsace-Lorraine et le Droit des gens*, R. D. I., t. III, 1871, pp. 465 et suiv. — FUNCK-BRENTANO ET SOREL. *Précis*, 2e édit., p. 157 et s. ; pp. 335 et suiv. — ROUARD DE CARD. *Les annexions et les plébiscites dans l'histoire contemporaine.*

au pouvoir de chacun des habitants du territoire cédé, c'est de devenir volontairement ou de se refuser à être le sujet de l'Etat cessionnaire. « Ce consentement individuel fortifie le pouvoir du vainqueur, lui confère un droit sur ceux des habitants qui se soumettent à ses lois, facilite le gouvernement du territoire conquis et peut être le point de départ de l'assimilation des habitants du territoire conquis avec les nations représentées par l'Etat qui a fait la conquête. C'est donc un acte d'humanité et un acte de sagesse pour l'Etat conquérant de mettre les populations conquises en mesure d'accepter explicitement la conquête » (1).

571. — Le vote des populations ne doit donc pas être écarté : mais il doit se manifester autrement que sous la forme de plébiscite. Il a mérité de prendre place dans la coutume internationale, sous la forme indirecte d'*option de nationalité*. Cette clause se retrouve dans les cessions de territoire en temps de paix et dans presque tous les traités conclus après la guerre au cours du siècle actuel (V. nos 428 et s.).

Chacun est ainsi mis en sa place : chacun exerce les pouvoirs qui lui reviennent normalement. Les organes politiques de l'Etat statuent sur la cession des droits de souveraineté de l'Etat : les individus décident librement de leur allégeance, et leur nationalité, acquise ou conservée, est conforme à leurs intérêts ou à leurs sentiments.

(1) FUNCK-BRENTANO ET SOREL, *op. cit.*, p. 338.

LIVRE TROISIÈME

LA HAUTE MER.

AZUNI. *Diritto maritimo dell'Europa*, 1re p., ch. II. — BARRIÈRE. *De la liberté des mers*. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 304 à 309. — BARCLAY. *Le droit de visite*, R. D. I., t. XXII, 1890, p. 317 et s., p. 454 et s. — BYNKERSHOEK, *De dominio maris*. — CARNAZZA-AMARI, *op. cit.*, t. II, ch. VII, §§ 10 et 16. — CAUCHY. *Le droit maritime intern.*, t. II, p. 92 et s. — FIORE, *Droit intern. codifié*, art. 472 à 500. — GESSNER. *Droit des neutres sur mer*, p. 15 et s. — HAUTEFEUILLE. *Droits et devoirs des nations neutres*, t. I, pp. 1 à 50; t. III, pp. 1 à 155. — *Histoire des origines*, etc., p. 13. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, §§ 73 et 74. — KLUBER, *op. cit.*, § 132. — CH. DE MARTENS. *Guide diplomatique*, §§ 64 à 67. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. I, § 96. — MASSÉ. *Le droit commercial* etc., liv. II, tit. I. — ORTOLAN. *Règles internationales et diplomatie de la mer*. — PERELS. *Manuel* de *Droit intern. maritime*, §§ 4, 6, 16 à 27. — PHILLIMORE. *Commentaries*, t. III. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. II, nos 550 à 594; 867 à 885; t. V, nos 2434 à 2461; 2491 à 2549. — RAYNEVAL. *De la liberté des mers*. — TRAVERS TWISS, *op. cit.*, t. I, ch. XI, nos 172 à 198. — VATTEL, *op. cit.*, liv. I, ch. XXIII. — WHEATON, *Eléments*, ch. IV, § 10. — *Histoire des progrès*, p. 198 et s.

CHAPITRE PREMIER

LIBERTÉ DE LA HAUTE MER.

572. — La haute ou pleine mer ne fait partie du territoire d'aucun Etat. — Nul Etat ne peut avoir sur elle, ni droit de propriété, ni droit d'empire, ni droit de juridiction. — Nul ne peut légitimement prétendre y dicter des lois. — L'Océan est la grande route commune de toutes les nations. Tous les navires y doivent être sur un pied de complète égalité.

La pleine mer ne peut devenir la propriété d'aucune nation. — L'appropriation d'une chose dont l'usage est inépuisable et indéfini

est inutile et injuste. Or l'usage de la mer est inépuisable. Elle supporte toutes les flottes et les plus formidables d'entr'elles ne laissent pas trace de leur passage. — Un navigateur ne peut nuire à ceux qui le suivent. Pour tous, la pesanteur de l'Océan est la même; pour tous, sa force impulsive égale. Son usage doit donc être libre comme celui de l'air, de la lumière, de la chaleur.

Le droit de propriété implique et suppose possibilité de possession. Or l'immensité de l'Océan s'oppose à toute possession effective et efficace. Sa fluidité est un obstacle invincible. Avec ces grands flots roulés d'un pôle à l'autre, avec ces courants divers à directions variées, avec ce mouvement incessant de la surface liquide, comment la posséder ? On a bien pu (dans divers traités et notamment pour la répression de la traite) circonscrire des parties de la mer par des lignes fictives, à l'aide de parallèles et de méridiens : mais le pouvoir de fait sur les espaces désignés fera toujours défaut. Dès que le navire ou l'escadre a passé, le sillage se referme : toute trace, tout vestige d'occupation disparaît. Aucun établissement permanent ne peut être formé à la surface changeante des flots.

La mer est un élément nécessaire au développement de la civilisation et à la prospérité de toutes les nations, même de celles qui n'y ont point accès direct. Se l'approprier, si c'était réalisable, serait rendre tous les autres Etats dépendants, méconnaître la liberté et l'égalité réciproque des nations.

Si l'établissement d'un droit de propriété exclusive n'est pas possible, impossible aussi, pour les mêmes motifs, d'admettre, ni droit d'empire, ni droit de juridiction.

573. — Le principe de la liberté de la haute mer est, de nos jours, reconnu par tous les publicistes et tous les jurisconsultes, par la pratique internationale. Il n'en fut pas toujours ainsi. Les prétentions exclusives de certains Etats firent naître aux siècles antérieurs de vives discussions et de sanglantes guerres. — Au moyen âge, Venise prétendait à un droit de propriété sur la Mer Adriatique. Elle invoquait le mariage symbolique du Doge et de la Mer, et Fra Paolo Sarpi écrivait, pour soutenir les prétentions de l'aristocratique République, son livre *Del dominio del mare Adriatico* ; Gênes et Pise élevaient de semblables prétentions sur la mer de Ligurie. — Guidées par leur esprit mercantile, elles voulaient pouvoir défendre l'accès de cette mer aux autres trafiquants.

Aux XV^e^ et XVI^e^ siècles, les Portugais veulent interdire aux vaisseaux de toutes les nations la navigation dans la mer de Guinée. — De leur côté, les Espagnols prétendent à l'empire exclusif de l'Océan Pacifique.

Etablis au cap de Bonne-Espérance, les Hollandais veulent interdire cette route aux Espagnols.

Sous Elisabeth (1558-1603), les Anglais réclament la propriété de toutes les mers britanniques, de toutes les mers baignant les côtes de l'Angleterre, et cette même Elisabeth répond aux Espagnols, qui se plaignent des courses de Francis Drake violant le domaine espagnol sur les mers d'Amérique : L'usage de la mer et de l'air est commun à tous : aucun peuple, aucune personne privée ne peut avoir des droits sur l'Océan, parce que ni la nature, ni l'usage public n'en permettent l'occupation.

Sous Charles Ier (1625 à 1649), sous Cromwell (1651-1658), sous Guillaume d'Orange (1688 à 1702), les anglais prétendent à l'empire des mers britanniques, et d'après eux les mers britanniques s'étendent depuis les côtes anglaises jusqu'aux rives opposées de l'Amérique, du Groënland. — Au XVIIIe siècle et au commencement du siècle actuel, l'Angleterre a encore prétendu exercer un droit d'empire et de haute juridiction sur l'Océan, à l'aide du prétendu droit de *visite*, de la *presse* des matelots, etc.

La France a toujours défendu le principe de la liberté de la haute mer. Louis XIV s'opposa à ce que la Manche fut dénommée *canal britannique*, refusa le salut aux anglais, repoussa le droit de visite. Louis XVI adhéra à la ligue de *neutralité armée* formée entre le Danemark, la Suède et la Russie, en 1780, pour repousser et combattre les prétentions de l'Angleterre.

La République française inscrivit sur ses drapeaux : *Liberté des mers, égalité des droits pour les nations.*

574. — Les prétentions à l'empire des mers ont suscité des écrits célèbres. — En 1609, Grotius publia à Leyde, un ouvrage, *Mare liberum*, dirigé contre les prétentions des Portugais, fondées sur les bulles pontificales. Grotius posa nettement le principe de la liberté des mers et se refusa absolument à reconnaître une souveraineté quelconque sur la pleine mer. — L'œuvre de Grotius souleva de vives contradictions chez les peuples, qui élevaient des prétentions contraires au principe de liberté. Ils sentaient bien que le triomphe des doctrines du publiciste hollandais bouleverserait à leur détriment les rapports maritimes. — Gentile écrivit, en 1613, son *de advocatione hispanica*, où il s'efforce de démontrer que le roi d'Angleterre est le maître, dans toute son étendue, de la mer qui environne la Grande-Bretagne.

Charles Ier d'Angleterre réclama du gouvernement hollandais le châtiment de Grotius, et fit ensuite écrire par Selden une réponse intitulée, *Mare clausum*, qui parut à Londres en 1635. Selden fait preuve de la plus vaste érudition. Valin disait à propos de ce livre:

« A la vérité, il n'est pas possible de défendre avec plus d'esprit et d'adresse une cause de cette nature, mais enfin il n'emploie aucun argument qu'on ne puisse facilement réfuter » (t. II, p. 686) (1).

Charles Ier notifia les théories de Selden à la Hollande. Par ordre de Cromwell, le livre de Selden fut traduit en anglais. — Meilleur logicien que Grotius, Selden a surexcité le sentiment national anglais. Son livre est un curieux témoignage de l'audacieux dessein de dominer toutes les mers, poursuivi jusqu'à nos jours avec cette énergie persévérante qui caractérise l'Anglo-Saxon, dessein, qui explique, sans les justifier, les nombreux actes de prépotence, d'injustice et de violence accomplis par l'Angleterre.

Dans le Droit international actuel, le principe de la liberté des mers est consacré ; mais il n'est pas absolu, car au cas de guerre maritime, les neutres voient leur liberté restreinte dans l'intérêt des belligérants.

575. — Quelques auteurs, partant d'une fiction d'*exterritorialité* en vertu de laquelle les navires de la marine militaire d'un Etat sont comme des *portions ambulantes* du territoire de cet Etat, ont voulu rattacher à cette fiction un haut domaine temporaire, non pas seulement sur la partie de la pleine mer où se trouve soit l'escadre, soit le navire de guerre isolé, mais encore sur une distance égale à la portée de canon autour de la flotte ou du navire. — Ainsi pensent de Cussy (*op. cit.*, t. I, p. 147), Hautefeuille (*Histoire*, p. 23), Bluntschli (*op. cit.*, art. 318), Phillimore (*op. cit.*, t. I, p. 203). — Avec Gessner (*op. cit.*, p. 165 et s.), Perels (*op. cit.*, p. 51), Wheaton (*Elément*s, t. II, p. 101), cette théorie doit être rejetée comme absolument arbitraire. Elle est incompatible avec la liberté de circulation sur la pleine mer. — Ses conséquences sont inadmissibles. — Perels expose avec netteté les inconvénients divers engendrés par un système, qui n'est fondé, ni en théorie, ni en pratique (*op. cit.*, pp. 51 à 54).

576. — Tant que le principe de la liberté des mers n'a pas été universellement reconnu, lorsque s'élevaient les prétentions les plus arbitraires à la souveraineté de certaines parties de la mer, le *cérémonial maritime* a eu une importance considérable. Il ne s'agissait pas alors de simples témoignages de politesse et de marques de courtoisie, mais des signes extérieurs d'une suprématie, dont certains Etats ou certains princes réclamaient la reconnaissance formelle, en recourant même à la force brutale des armes. — Le salut des navires des marines militaires provoqua de fréquentes querelles et fournit des prétextes de guerre.

(1) On trouvera dans CAUCHY, *Le Droit maritime internat.*, t. II, pp. 92 à 124, l'analyse du *Mare liberum* de Grotius et du *Mare clausum* de Selden.

L'Angleterre, la France, l'Espagne et la Hollande se sont, au XVII[e] siècle surtout, distinguées des autres nations par les prétentions qu'elles élevèrent, soit les unes à l'égard des autres, soit vis à vis des autres Etats. — L'attitude de Louis XIV contre les exigences des rois d'Angleterre fut très énergique. Sa lettre du 25 janvier 1662 au comte d'Estrades, son ambassadeur à Londres, est empreinte des plus hauts sentiments de dignité et d'honneur. — Mais il commit la faute grave d'exiger lui-mème le salut de la Hollande, de Gênes et des villes Hanséatiques par les articles 10 à 13 de l'ordonnance du 9 mai 1665, et de tous les Etats par les articles 5 et 6 de l'ordonnance du 15 avril 1689.

Au XIX[e] siècle, l'égalité des Etats et leur respective indépendance constituent les bases des usages observés en matière de cérémonial maritime. Il ne s'agit plus que de politesse et de courtoisie. — En pleine mer, les navires qui se rencontrent ne sont pas tenus de se saluer. Aucune contrainte ne peut être employée, si un salut est omis ou n'est pas rendu, parce que le salut est affaire de pure étiquette. Mais, *selon les circonstances*, le fait d'omettre, ou de ne pas rendre les saluts usités, peut être considéré comme une offense envers l'Etat étranger. On réclamera des explications ou des satisfactions par voie diplomatique.

Les usages en vigueur sont les suivants : — Un navire isolé salue le premier une escadre étrangère. — En cas de rencontre de navires isolés, ou d'escadres, c'est la supériorité du grade entre commandants qui en décide. — Les navires de commerce n'ont pas l'obligation de saluer d'une manière quelconque les navires de guerre étrangers, en pleine mer. Mais le salut du pavillon est usité et le navire de commerce salue le premier.

Pour les diverses formes de salut et leurs détails, on peut consulter : de Martens. *Guide diplomatique*, pp. 64 à 67.

Tous les Etats maritimes ont des règlements spéciaux sur le cérémonial. — En France, les articles 828 à 844 du Règlement du service à bord de la marine du 20 mai 1885, règlent les détails du cérémonial maritime et des mesures de courtoisie à remplir entre commandants de navires ou d'escadres, en pleine mer ou au mouillage.

CHAPITRE II

CONSÉQUENCES DE LA LIBERTÉ DE LA HAUTE MER.

577. — Le principe de la liberté de la haute mer se traduit dans les conséquences suivantes : 1° liberté de la navigation ; 2° liberté de la pêche ; 3° droit d'établir des cables télégraphiques sous-marins.

Le libre usage de la haute mer étant un bien commun à tous les Etats, l'exercice de cette liberté par les uns ne saurait nuire aux autres. Cet exercice doit être réglementé dans l'intérêt et pour l'avantage de tous. — Liberté n'est pas licence et arbitraire. De là, des usages, des coutumes, des lois particulières, des conventions internationales pour assurer la liberté et la sécurité de tous.

SECTION I. — **Liberté de navigation.**

578. — Tous les peuples ont le droit de naviguer dans l'intérêt de leurs relations commerciales, économiques ou politiques. — Nul Etat n'a le droit de régler le mode de navigation, ni le parcours des navires des autres Etats.

Mais dans le but de prévenir les collisions, d'éviter les abordages entre navires suivant les mêmes routes ou fréquentant les mêmes parages, on considérait comme obligatoires, dans les relations internationales, certains usages établis relatifs à la conduite des navires. — Quelques Etats, Allemagne, Angleterre, France, avaient édicté dans ce but des règlements particuliers (Loi anglaise du 29 juillet 1862). — Une entente s'est enfin établie entre plusieurs Etats pour l'adoption d'un Règlement commun concernant les fanaux (art. 2 à 11) qui doivent rester allumés, pendant la nuit, sur les navires, au sommet du mât de misaine (feu blanc), ainsi qu'à babord (feu rouge) et à tribord (feu vert) : les signaux phoniques à faire à l'aide de cloche, sifflets, sirènes pour les temps de brume et de brouillard, de jour et de nuit (art. 12 et 13), et les manœuvres concernant la route à suivre dans le cas de rencontre de deux navires (art. 14 à 27). — Ce règlement commun a été mis en vigueur par l'Allemagne, l'Au-

triche, l'Angleterre, la Belgique, le Chili, le Danemark, la France, l'Espagne, les Etats-Unis, la Grèce, l'Italie, la Norwège, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suède, etc., sous forme de décrets ou d'ordonnances, à partir du 1er septembre 1880 (Pour la France, voir *Journal officiel* du 6 novembre 1879). — Ce règlement s'applique aux navires de la marine de l'Etat comme aux navires de commerce et aux bâteaux de pêche expressément visés par l'article 10. — La sanction des prescriptions inscrites dans ce règlement se trouve dans la responsabilité de ceux qui ne les ont point observées, et en cas de collision doit être présumé auteur de l'abordage celui des capitaines qui a omis d'observer ces prescriptions.

579. — En cas de collision de deux navires, le patron de chacun d'eux a le devoir de prêter à l'autre bâtiment, à son patron, à son équipage, à ses passagers, le secours nécessaire pour les sauver du danger résultant de la collision, pourvu que ce secours puisse être accordé sans péril pour son propre navire et ses propres gens. (Lois anglaises du 29 juin 1862, art. 33 et sur la marine marchande de 1873, art. 16. — Ord. allemande, 15 août 1876.)

580. — Au gouvernement anglais revient l'honneur d'avoir rédigé le premier Code de signaux, qui renferme les éléments d'une langue maritime universelle. Une commission nommée par la France et l'Angleterre a perfectionné l'œuvre. Le Code commercial des signaux a été rendu exécutoire en France par décret du 25 juin 1864, décret qu'il faut combiner avec le règlement international de la conférence de Londres, 28 juillet 1879, adopté par la France et dix-huit autres Etats. — Suivant l'exemple du *Merchant Shipping act de* 1873, qui règle dans ses articles 18 et 19 les signaux de détresse et ceux concernant le pilotage, presque tous les Etats maritimes ont édicté à leur tour des dispositions semblables. L'abus de ces signaux ou l'usage d'autres signaux sont frappés de peines diverses.

SECTION II. — **Liberté de la pêche.**

581. — Au XVIIe siècle, le Danemark prétendait s'arroger le droit exclusif de pêche dans les eaux de l'Islande et du Groënland. Ses prétentions furent repoussées par les autres Etats. — Plusieurs conflits se sont élevés entre l'Angleterre et les Etats-Unis à propos de la pèche aux environs du Canada (1), comme à propos de la pêche des phoques dans la mer de Behring (no 505). — La question, soulevée entre l'Angleterre et la France au sujet des pêcheries de

(1) Voir PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. V, no 2454.

Terre-Neuve, ne touche pas au principe de la liberté des mers. C'est une question de servitude internationale conventionnelle (nº 342).

En pleine mer, le droit de pèche appartient à tous les peuples. — Aucun Etat ne peut édicter unilatéralement des règlements obligatoires en pleine mer pour d'autres que pour ses sujets. — Néanmoins, il est indispensable d'assurer à ceux qui se livrent à l'industrie de la pêche une protection efficace et la sécurité dans leurs opérations. Au Droit international d'intervenir entre pêcheurs de nationalités différentes. Depuis des siècles existent des usages, des coutumes. — Les pêcheurs doivent exercer leur industrie de manière à ne pas se nuire réciproquement. — Il leur est interdit de s'expulser mutuellement des champs de pèche, de chercher par des moyens frauduleux à accaparer tous les avantages, etc. — Des usages concernent l'assistance à se prêter réciproquement, en cas de danger de mer, d'échouement, de manque de provisions, etc. — Au XVII[e] siècle déjà, les droits et les devoirs des pêcheurs étaient réglés avec beaucoup de détails à cet égard pour la pêche au Groënland (1).

582. — Dans ces derniers temps, la pèche dans la mer du Nord avait donné lieu à de nombreux conflits entre les marins des diverses nationalités qui exercent cette industrie. Pour éviter leur reproduction à l'avenir, et aussi dans le but de prévenir la *destruction* aveugle du poisson, une conférence diplomatique se réunit à La Haye en mai 1882. — Une convention, qui règle pour la Mer du Nord la police de la pêche *en dehors* des eaux juridictionnelles (territoriales), a été signée, le 6 mai 1882, par l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, le Danemark, la France et la Hollande (Loi française du 15 janvier 1884 ratifiant la convention).

Les articles 5 à 13 de la convention sont relatifs à la nationalité des bateaux de pèche et aux signes extérieurs de cette nationalité. — Les articles 14 à 24 contiennent des injonctions pour assurer la liberté et la sécurité de la pêche. — La surveillance est confiée aux croiseurs des Etats contractants (art. 26 et s.). — La législation particulière de chaque Etat doit fixer les peines applicables aux contrevenants (art. 35). — Les tribunaux de la nation à laquelle appartiennent les bateaux des délinquants sont compétents pour juger les délits, les contraventions et pour fixer les dommages-intérêts (art. 36 et 37. — Voir déclaration de La Haye du 1[er] février 1889).

La pèche dans les eaux *territoriales*, fixées au rayon de trois milles géographiques, est expressément et exclusivement réservée aux nationaux (art. 2. — Voir nº 518).

M. Pradier-Fodéré critique cette convention comme impuissante à amener la suppression des abus (*op. cit.*, t. V, nº 2458).

(1) PERELS, *Manuel de D. intern. maritime*, p. 148.

SECTION III. — **Etablissement et protection des câbles télégraphiques sous-marins.**

583. — La liberté de la haute mer implique pour les Etats riverains la faculté d'y émerger des câbles télégraphiques. — La conservation de ces câbles doit être assurée. — Elle pouvait être facilement garantie dans les eaux juridictionnelles de chaque Etat par des lois particulières. Mais il était indispensable de protéger les câbles en pleine mer contre les destructions provenant de la fraude ou de la négligence. Cette protection ne pouvait résulter que d'une entente internationale.

L'*Institut de Droit international*, dans sa session de 1879, émettait le vœu que la destruction ou la détérioration des câbles sous-marins en pleine mer constituât un délit de Droit international. Plusieurs conférences formulèrent des résolutions relatives au même objet.

La France proposa la réunion d'une conférence internationale chargée de fixer les règles destinées à protéger les câbles télégraphiques sous-marins et les navires chargés de leur pose ou de leur entretien. La conférence se réunit à Paris. Vingt-six Etats y furent représentés. Elle aboutit à une convention signée à Paris, le 14 mars 1884. — Les autres Etats sont invités à y adhérer (art. 14). — La convention a une durée de cinq années, sauf tacite reconduction d'année en année (art. 16).

La liberté de poser et de maintenir des câbles sous-marins se trouve placée sous la garantie collective des Etats signataires, qui s'engagent à prendre les mesures législatives nécessaires pour assurer l'exécution de la convention et pour faire punir les contrevenants. — Aucun bâtiment ne doit gêner les opérations relatives à la pose et à l'entretien des câbles télégraphiques. — Les infractions sont constatées par les commandants des vaisseaux de guerre ou de navires spécialement commissionnés (art. 10).

La convention ne s'applique pas en cas de guerre et les Etats belligérants conservent leur liberté d'action (art. 15).

Des déclarations communes en date des 1er décembre 1886 et 23 mars 1887 ont précisé le sens des articles 2 et 4 de la convention. Il a été stipulé dans un protocole du 7 juillet 1887 que la convention de 1884 entrerait en vigueur, le 1er mai 1888 (Loi française du 20 décembre 1884 ; décret du 23 avril 1888. — Loi anglaise du 6 août 1885. — Loi grecque du 9 décembre 1885. — Loi italienne du 1er janvier 1886, etc.).

M. Louis Renault, professeur à la Faculté de Droit de Paris, a traité d'une manière approfondie, pour le temps de paix et pour le temps de guerre, la question de la *Propriété internationale des câbles télégraphiques sous-marins*, R. D. I., t. XII, pp. 251 et suiv. — Nous renvoyons le lecteur à cette remarquable étude.

CHAPITRE III

POLICE DE LA HAUTE MER.

584. — Les auteurs de crimes ou de délits, commis en haute mer, à bord des navires de guerre ou de commerce, de leurs chaloupes ou embarcations, sont justiciables des tribunaux de l'Etat auquel se rattache le navire. — Nul autre Etat ne saurait prétendre soumettre ces infractions punissables à la juridiction répressive de ses propres tribunaux, sans violer les principes d'indépendance et de souveraineté.

Mais la nature même de l'Océan, son immensité, facilitent l'accomplissement de certains faits délictueux, particuliers et spéciaux à la mer, attentatoires à la liberté humaine, comme la traite des noirs, ou à la sécurité de la navigation, comme la piraterie. — Ces actes criminels ne sauraient rester impunis. Leurs auteurs doivent être poursuivis et condamnés. — Une police maritime est indispensable. — Mais aucun Etat ne pouvant prétendre exercer sur l'Océan des droits exclusifs d'empire et de juridiction, ce devoir de police incombe à tous les Etats maritimes. Tous doivent être, en principe, reconnus aptes à poursuivre les auteurs de ces infractions, et à assurer par leur marine militaire la tranquillité, la sécurité de la haute mer. — Il y a et il doit y avoir une police de la haute mer.

Cette police ne peut être exercée que par les commandants des navires des marines militaires des divers Etats. Seuls, ces navires, par la composition de leurs corps d'officiers, par leur organisation spéciale, par leur participation à la puissance publique de l'Etat, offrent les indispensables garanties.

Les mesures de police se réfèrent à des infractions spéciales : les délits de pèche (nos 581 et s.), la détérioration ou destruction des câbles télégraphiques sous-marins (no 583), la traite des noirs (nos 401 et suiv.), l'usurpation de pavillon, la piraterie, etc.

SECTION I. — **Enquête ou vérification du pavillon.**

585. — La vérification du pavillon, que quelques auteurs dénomment autrement, *reconnaissance de nationalité*, *vérification des papiers*

de bord, *right of approach*, a pour but de s'assurer de la nationalité d'un navire et de son droit à arborer le pavillon de tel ou tel Etat. — Elle s'exerce en temps de paix comme en temps de guerre.

Cette mesure se justifie par l'intérêt qu'ont toutes les nations maritimes à se prêter un mutuel appui, pour tout ce qui peut rendre la vigilance efficace et assurer la sécurité de la navigation, — par le devoir et le droit de tout Etat à couvrir de sa protection le commerce national.

Cette enquête du pavillon se réalise de la manière suivante. Le navire de guerre, qui rencontre en haute mer, ou dans la mer territoriale de l'Etat dont il relève, un navire marchand, arbore son pavillon pour l'avertir de montrer lui-même ses couleurs, si le marchand ne l'a pas déjà fait spontanément, par déférence. Pour attirer l'attention du navire de commerce et lui enlever toute excuse, le navire de guerre peut appuyer son avertissement d'un coup de canon à poudre, dit d'*assurance* ou de *semonce*. — Si le navire marchand ne hisse pas de pavillon, le bâtiment de guerre fait une intimation plus péremptoire, en tirant un coup de canon à boulet, dans les *avants* du bateau de commerce. C'est lui signifier que le retard est suspect, qu'il va autoriser des mesures énergiques et que la route du navire va être barrée. — Si le marchand refuse de hisser pavillon, ou si l'on a de *graves* raisons de soupçonner que le pavillon arboré est un pavillon emprunté, le vaisseau de guerre fait signal de mettre en panne et envoie un canot armé, monté par quelques hommes, accoster le navire marchand, et un officier chargé de reconnaître la nationalité de ce navire en demandant l'exhibition des papiers de bord. L'officier usera de modération, de prudence, et si les soupçons ne sont pas fondés, se retirera immédiatement.

Le navire marchand refuse-t-il d'exhiber ses papiers de bord, oppose-t-il de la résistance, le commandant du navire de guerre prendra les mesures qui lui paraîtront commandées par les circonstances. — La question de savoir, si les circonstances justifient suffisamment la demande de hisser pavillon, est seule difficile et délicate. Si le commandant d'un navire de guerre se décide à faire la sommation, il doit ensuite faire tout ce qui dépend de lui pour qu'elle soit suivie d'effet ; sinon il compromettrait son prestige et celui de son pavillon (1).

Remarquez qu'en pratique, l'œil exercé des marins reconnait facilement la nationalité d'un navire de commerce à sa forme extérieure, à son gréement, sa voilure, etc., et autres indices qui varient d'une marine à l'autre.

(1) ORTOLAN. *Diplomatie de la mer*, t. I, p. 255. — PERELS. *Manuel*, p. 75.

L'enquête ou vérification du pavillon a été très contestée au nom de la liberté des mers, de l'indépendance et de la dignité des Etats (1).

Les instructions, rédigées en 1859, pour les commandants des marines de guerre anglaise et française, consacrent expressément le droit de vérifier la sincérité du pavillon et indiquent les modes de cette vérification. — L'acte général de la conférence anti-esclavagiste de Bruxelles (2 juillet 1890), n'a permis la vérification du pavillon, en cas de soupçon d'usurpation, que lorsqu'il s'agit d'un navire d'un tonnage inférieur à 500 tonneaux et rencontré dans une zone, déclarée suspecte. Mais il n'a évidemment pas été dans l'intention des signataires de cet acte de restreindre les pouvoirs universellement reconnus à tous les navires de guerre, comme protecteurs et gardiens de la sécurité des mers. On n'a voulu décider que la question relative à la traite maritime et non les questions que soulève la piraterie (V. n° 407).

SECTION II. — **Droit de visite.**

586. — A côté de cette faculté de vérification de nationalité ou de pavillon, faut-il reconnaître aux navires de guerre de tout Etat un droit *de visite* à l'égard des navires de commerce des autres Etats ; droit de visite autorisant des perquisitions et des recherches à bord du navire, même à fond de cale, sur la nature et la composition de la cargaison, la quantité des marchandises embarquées, sur leur provenance, sur leur destination, etc. ?

1° Remarquons, tout d'abord, que la terminologie, employée par les auteurs en cette matière, manque de précision. — Les français disent droit *de visite*, et plusieurs comprennent sous cette appellation la simple vérification du pavillon, tandis que d'autres, peu nombreux, distinguent la visite de la vérification. — M. Pradier-Fodéré fait soigneusement la distinction entre la *visite* et l'*enquête de pavillon* et justifie cette distinction (*op. cit.*, t. V, n° 2543).

La plupart des auteurs anglais et américains emploient les expressions : *right of visit and search*, qui correspondent à l'idée compréhensive et complexe que les Français (en général) indiquent par les termes, *droit de visite*. — Néanmoins quelques auteurs anglais, Phillimore notamment, font une distinction entre la *visit*, qui s'arrête à la vérification de la nationalité, et la recherche, *search*, qui va plus loin et qui implique inspection du navire et de la cargaison. Ils ne veulent pas confondre la visite qui peut s'exercer en temps

(1) HAUTEFEUILLE. *Droits et devoirs des nations neutres*, t. III, p. 102, 103.

de guerre, *right of visit and search*, avec la visite possible en temps de paix, le *rigth of approach*, qui se borne à l'inspection des papiers de bord et ne s'étend pas, comme le premier droit, à l'inspection du navire lui-mème (1). — Lord Aberdeen proposait cette distinction dans la dépèche adressée, le 13 octobre 1841, à l'envoyé des Etats-Unis à Londres. — L'américain Wolsey pense que cette distinction est rationnelle. Lawrence la repousse. — Le terme anglais, *visit*, n'est régulièrement traduit en français que par *enquête* ou *recherche de pavillon*.

587. — 2° En second lieu, remarquons que la question du droit de visite ne se pose pas, ne peut pas se poser à l'égard des navires de commerce ressortissant au même Etat que le navire de guerre. — Tout Etat a incontestablement le droit de soumettre, soit en haute mer, soit *à fortiori* dans ses eaux territoriales, les navires de commerce nationaux à la visite de ses navires de guerre. Il régit alors des personnes et des choses qui sont subordonnées à son pouvoir de législation et de commandement.

588. — 3° Un Etat peut faire exercer le droit de visite sur les navires de commerce étrangers, qui se trouvent dans ses propres eaux territoriales. Tout Etat a le droit de soumettre, à telles exigences de police et de sûreté qu'il juge utile d'établir, les navires étrangers qui entrent, en vue d'aborder ses côtes, dans la portion de la mer sur laquelle il a juridiction.

589. — 4° Les Etats peuvent convenir de s'accorder mutuellement dans certains cas déterminés, et en vue de buts aussi déterminés, un droit de visite réciproque en pleine mer, ou dans leurs eaux littorales (non dans les eaux d'une puissance tierce), ou stipuler à leur profit un droit de visite non réciproque. — Quoiqu'en aient pu dire certains auteurs, il n'y a pas alors abandon de souveraineté, mais bien délégation partielle et momentanée d'un des attributs de cette souveraineté. Pareilles conventions ne sont donc pas nulles: mais par essence, elles sont temporaires et ne peuvent évidemment être obligatoires que pour les Etats qui les ont conclues. Ce droit de visite a été établi conventionnellement dans les nombreux traités passés par l'Angleterre pour la répression de la traite des noirs (n° 402) et tout récemment, en partie du moins et très atténué, dans l'acte général de la conférence anti-esclavagiste de Bruxelles du 2 juillet 1890 (n° 407). — Un droit de visite est aussi reconnu et réglementé dans la convention internationale, signée à la Haye, le 6 mai 1882, et relative à la pèche dans la Mer du Nord (n° 582).

(1) PHILLIMORE, *Commentaries*, t. III, pp. 417, 418.

Ces réserves faites, que décider, en principe, quant au droit de visite en pleine mer (1) ?

590. — A. — Ce droit est reconnu, en temps de guerre, aux belligérants à l'égard des navires de commerce des puissances *neutres*. — Il est justifié par une double considération.— Les vaisseaux de commerce de l'ennemi pourraient éviter toute prise en hissant un pavillon neutre, si les belligérants n'avaient pas le droit de constater le véritable caractère du vaisseau et celui de sa cargaison. — Les belligérants doivent pouvoir s'assurer que les neutres n'abusent pas de leur liberté commerciale au profit de l'adversaire et ne lui portent pas de la contrebande de guerre (Voir *neutralité*).— Dans ce but, les navires de guerre des Etats belligérants ont le droit, reconnu par la coutume internationale, d'arrêter les navires neutres, non-seulement dans les eaux dépendant des territoires des belligérants, mais encore en pleine mer, et de vérifier s'ils ne transportent pas des articles prohibés. — Le droit de vérification s'étend à la nature, à la propriété et à la destination de toute cargaison, en temps de guerre. — Nul doute sur l'existence de ce droit, ni sur la manière dont il peut être exercé. — Le droit de visite, *right of visit and search*, en temps de guerre, est bien établi et indiscutable.

591. — B. — *Quid* du droit de visite, en temps de paix ? — « Prétendre, en pleine paix et en haute mer, se présenter à bord d'un navire de commerce étranger et s'y livrer à des actes d'examen, de vérification et de recherche, pour y constater certains faits relatifs à son chargement, c'est oublier que les navires des divers Etats sont, en pleine mer, complètement indépendants les uns des autres et qu'un navire de commerce en haute mer n'est soumis qu'à la seule souveraineté de sa nation. Pareille visite serait l'exercice d'un droit de suprématie et de prépondérance contraire aux principes de la liberté des mers et de l'indépendance des Etats. La liberté de navigation n'existerait plus, si les navires de commerce étaient livrés à la merci du premier navire de guerre étranger auquel il prendrait la fantaisie de les visiter en plein Océan, même dans le but de faire triompher les principes de justice et d'humanité » (Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. V, n° 2533).

Le prétendu *droit de visite*, en temps de paix, n'est reconnu comme un principe de Droit international, ni par la doctrine, ni par la coutume. — Il est repoussé par un grand nombre d'écrivains al-

(1) Cette question de la visite en pleine mer, qui a passionné à plusieurs reprises, en France, les Chambres et l'opinion publique, est complètement exposée, tant au point de vue de la doctrine qu'à celui de l'histoire, dans le remarquable *Traité* de M. Pradier-Fodéré, t. V, nos 2532 à 2543.

lemands ou français, Heffter, Gessner, Kalterborn, Hautefeuille, Ortolan, Cauchy, Massé, Pradier-Fodéré, Rayneval (1). — Il est, au contraire, admis par quelques juristes ou publicistes anglais.

592. — En pratique, le droit de visite, en temps de paix, ne peut être exercé qu'au cas de soupçon de *piraterie*, mais avec et sous la responsabilité des commandants des navires de guerre quant aux conséquences des mesures prises sans motifs suffisants. — La répression de la piraterie implique nécessairement le droit d'examiner, sans égard au pavillon arboré, les vaisseaux éveillant, dans l'esprit de ceux qui sont chargés de la police des mers, des doutes sur leur véritable caractère. Sinon, il serait par trop facile à un pirate d'éviter toute capture, en se mettant à couvert sous un pavillon quelconque.

Ce droit de visite, en temps de paix, au cas de soupçon de piraterie, exception au principe de la liberté des mers, a sa cause dans l'impossibilité de juger du vrai et réel caractère d'un vaisseau, d'après la nationalité du pavillon qu'il a arboré. La nécessité est un rude adversaire des principes.

593. — C'est l'Angleterre, qui a eu l'initiative de l'idée d'employer le droit de visite en temps de paix. Nous avons déjà indiqué les agissements de la Grande-Bretagne en cette matière (n° 401, *note*). — L'Angleterre ne commit pas d'abus dans l'exercice du prétendu droit de visite, vis-à-vis de la France. — Mais elle pesa de toute la force de sa puissance maritime sur les Etats, à qui leur faiblesse rendait toute résistance impossible, comme sur le Portugal en 1839, sur le Brésil en 1845.

SECTION III. — **Répression de la Piraterie.**

594. — Quiconque entreprend en mer une expédition armée, sans l'autorisation préalable d'un Etat, est un *pirate* (2). — Son but est la capture illégale et l'appropriation de navires et de leurs cargaisons, ou l'enlèvement des personnes : quelquefois, les deux actes. Les moyens employés sont la violence à main armée, souvent la

(1) HEFFTER, *op. cit.*, § 80. — GESSNER, *Droit des neutres*, p. 303. — KALTERBORN, *Seerecht.* II, p. 350. — HAUTEFEUILLE, *Des droits et devoirs* etc., t. III, p. 476. — ORTOLAN, *op. cit.*, t. II, p. 234 et s. — MASSÉ, *op. cit.*, liv. II, tit. I, n° 307.— CAUCHY, *op. cit.*, t. II, pp. 90, 389 et s. — RAYNEVAL, *Liberté des mers*, t. I, ch. III, § 2.

(2) Ne pas confondre avec le pirate, le *corsaire*, qui, en temps d'hostilités maritimes, muni de *lettres de marque* par l'un des Etats belligérants, capture les navires de commerce de son adversaire.

destruction, après pillage, du navire assailli, trop souvent la mise à mort de l'équipage.

Le pirate est l'ennemi de toute intercourse paisible.

La fonction principale de la marine militaire, en temps de paix, est la protection du commerce national. Cette protection implique, pour toutes les marines militaires, le pouvoir de réprimer la piraterie. — Sans ce pouvoir, la mer serait un repaire de brigands.

Les pirates pullulaient autrefois dans la Méditerranée et la traversée de l'archipel grec était redoutée des navires de commerce. Actuellement la sécurité y est complète. — De nos jours, les mers de la Chine, de Java, de Sumatra ne sont point encore complètement purgées de leurs pirates ; mais leur nombre va sans cesse se réduisant, grâce à la répression exercée par les marines militaires des Etats européens.

Les navires des pirates et leurs équipages sont considérés comme ne se rattachant à aucune nation. Ils sont dénationalisés et ne peuvent réclamer la protection d'aucun pavillon. C'est en ce sens qu'il est exact de dire qu'ils sont *hors la loi*.

Avant de procéder contre un pirate, le commandant d'un navire de guerre doit s'assurer de la qualité réelle. Dans certaines mers, l'apparence extérieure d'un navire ne permet souvent, ni doute, ni hésitation. L'œil exercé d'un marin ne s'y trompe pas. — Le pirate peut être poursuivi par tout navire de guerre, et sur toutes les mers.

Dans les siècles antérieurs, la piraterie faisait encourir la peine de mort, et les pirates étaient généralement pendus à la vergue du grand mât. — De nos jours, les diverses législations des Etats civilisés fixent les peines encourues par les pirates. — En France, la loi du 11 avril 1825 prononce, suivant les cas, la peine de mort, la peine des travaux forcés à perpétuité ou à temps.

Les pirates capturés doivent être régulièrement jugés. Les instructions du commandant d'un navire de guerre décident s'il peut procéder au jugement des pirates ; auquel cas, il suit les règles de la procédure militaire de sa nation.

Si le navire de guerre, capteur du vaisseau pirate, est dans l'impossibilité, pour une cause quelconque, état de la mer, effectif trop faible de son équipage, etc., de conduire la prise dans un port, il est autorisé à la détruire et à la couler à fond.

595. — CABARETS FLOTTANTS. — Une convention a été conclue à la Haye, le 16 novembre 1887, entre l'Allemagne, l'Angleterre, la France, la Hollande, etc., pour s'opposer à l'industrie nuisible et immorale des cabarets flottants.

LIVRE QUATRIÈME

LES NAVIRES

BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 317 à 352. — BONFILS. *De la compétence à l'égard des étrangers*, nos 320 et s. — CARNAZZA-AMARI, *op. cit.*, t. II, sect. II, ch. VIII, § 23. — CALVO, *op. cit.*, t. I, nos 474 et s. ; t. III, nos 1550 et s. — FIORE. *Nouveau Droit int. public*, t. I, nos 537 et s. — *Droit int. codifié*, art. 209 à 231. — HAUTEFEUILLE. *Droits et devoirs des nations neutres*, t. I, pp. 253 et s. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, §§ 78 à 80. — KLUBER, *op. cit.*, §§ 117 à 122, 135 et s. — LAWRENCE-WHEATON, *Commentaires*, t. III, p. 441 et s. ; t. IV, p. 287 et s. — MASSÉ. *Le droit commercial* etc., t. I, n° 527. — F. DE MARTENS. *Traité*, t, III, pp. 32 et suiv. — ORTOLAN. *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. I. — PERELS. *Manuel de Droit intern. maritime*, §§ 7 à 15, 25 à 27. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. V, nos 2275 à 2374, 2400 à 2470. — PHILLIMORE, *Commentaries*, t. I. — PORTER MORSE. *Compétence à l'égard des navires de commerce étrangers dans les ports nationaux*, J. I. P., 1891. — RENAULT. *Juridiction criminelle d'un Etat dans la mer territoriale*, J. I. P., 1879. — TRAVERS TWISS, *op. cit.*, t. I, nos 193 à 198. — WHARTON. *Des eaux territoriales ou de la zone maritime*, J. I. P., 1886.

596. — La sécurité de l'intercourse maritime, à toute époque désirable, est devenue un besoin plus impérieux depuis que l'usage de la vapeur, en rendant les parcours plus rapides et plus prompts, a complètement transformé la navigation. Assurer la sécurité et la régularité de l'intercourse n'est pas seulement nécessaire en temps de guerre, alors que les hostilités portent une atteinte grave au commerce maritime des sujets des Etats belligérants et des régnicoles des Etats neutres ; cette garantie est aussi indispensable en temps de paix. — Le Droit international public doit donc donner satisfaction à cette nécessité, par une heureuse réglementation des navires, instruments de la navigation maritime.

CHAPITRE PREMIER

NATIONALITÉ DES NAVIRES.

597. — Une des garanties qu'offre le Droit international à l'intercourse maritime, et non la moins importante, se trouve dans la *nationalité* que tout navire doit posséder. — Tout navire, pour jouir de la liberté des mers, pour y pratiquer un libre parcours, pour ne pas encourir le soupçon de se livrer à la piraterie, doit avoir une nationalité et être en mesure de la prouver. — Si atteinte est portée à ce libre usage, un recours doit être possible, une réparation doit être accordée. Mais pour ce faire, tout navire doit se rattacher à une nation déterminée. — Là sont la cause et la justification de l'intervention de l'Etat et de la protection qu'il accorde. — Les navires doivent relever d'un Etat, offrant à sa propre marine une protection légale et des garanties aux autres Etats maritimes.

Outre cette inéluctable nécessité, certains avantages sont attachés à la nationalité du navire, tels que le droit exclusif au cabotage grand ou petit, l'intercourse coloniale, l'exemption de certaines taxes ou droits, la pêche côtière, etc. — D'après la loi du 2 avril 1889, la navigation ne peut avoir lieu entre les ports de France et ceux de l'Algérie que sous pavillon français. Mais les *surtaxes de pavillon* que payaient, dans certaines conditions, les navires étrangers importateurs en France, ont été abolies par les lois des 19 mai 1866 et 30 juillet 1873.

SECTION I. — **Eléments de la nationalité.**

598. — Pour les navires de guerre, la nationalité consiste à faire partie de la marine militaire de tel ou tel Etat, à être affectés à son service et à être commandés par des officiers de son armée de mer.

Quant aux bâtiments privés, nolisés pour un service public et commandés par des officiers de la marine militaire, ces navires, comme le remarquent Calvo et Geffcken, ne sont pas dans la stricte acception du mot des navires de guerre, puisqu'ils n'appartiennent pas à l'Etat et ne sont pas propres au combat, mais ils doivent être

assimilés aux bâtiments de guerre, tant qu'ils sont employés au service de la marine militaire.

599. — En ce qui concerne la nationalité des bâtiments *de commerce*, chaque Etat, selon ses ressources et selon ses besoins, trouvant ou ne trouvant pas sur son sol les matériaux de construction, possédant ou ne possédant pas de grands chantiers, désireux de réserver à ses sujets les avantages de la navigation, etc., chaque Etat a eu soin de restreindre ou d'étendre, de simplifier ou de compliquer les éléments constitutifs de la nationalité. — Aussi les législations sont-elles, en cette matière, fort variées.

Les législateurs, pour fixer la nationalité d'un navire, s'attachent à quelques points principaux : construction et origine du navire — qualité des propriétaires — nationalité du capitaine et des officiers du bord — composition de l'équipage. — La plupart des Etats maritimes exigent l'indigénat des propriétaires du vaisseau ; ainsi, Allemagne, Angleterre, Brésil, Etats-Unis, Mexique, Portugal, Suède. — Quelques-uns seulement la copropriété de nationaux. — Un grand nombre exigent l'indigénat dans la personne du capitaine ; d'autres veulent aussi l'indigénat de plusieurs officiers du bord et d'une partie ou de la totalité de l'équipage. — Voici quelques indications :

En France, la législation a plusieurs fois varié. La loi du 5 mai 1866 n'exige plus le fait de la construction en France. On admet la francisation des navires construits à l'étranger. — Le navire doit appartenir pour moitié au moins à des régnicoles. — Le capitaine, les officiers, les 3/4 de l'équipage doivent être français. On admet une exception à l'égard des caboteurs algériens. — Pour la pêche de la baleine, le capitaine peut être étranger ; mais la moitié de l'équipage est française (Loi du 19 mai 1866. — Décret du 21 avril 1882).

En Angleterre (*merchant shipping act* du 10 août 1854), la construction du navire en Angleterre n'est pas exigée ; mais le vaisseau doit appartenir en totalité à des Anglais. — Aux Etats-Unis, tous les copropriétaires doivent être citoyens de l'Union ; le navire de construction américaine ; les officiers et les deux tiers de l'équipage, américains. — Dans l'empire d'Allemagne, où il y a unité de pavillon depuis 1871, une seule condition est exigée. Le navire doit être la propriété exclusive de personnes possédant l'indigénat dans l'empire (Loi du 1er Juin 1870 et art. 3 de la constitution) ; peu importe le lieu de construction, la nationalité du capitaine, des officiers et des hommes de l'équipage. — En Autriche-Hongrie, le capitaine doit être autrichien, et le navire appartenir pour les 2/3 à des sujets de l'empire (Loi du 7 mai 1879). — En Belgique, les navires de com-

merce doivent appartenir à des individus ou à des sociétés belges ou même à des étrangers autorisés à établir leur domicile. — En Italie, les étrangers peuvent être intéressés à concurrence d'un tiers dans la propriété d'un navire : celui-ci peut aussi appartenir à une personne ayant cinq ans de domicile (*Code de la marine march.*, art. 40). Pour les autres législations, consultez Calvo, *op. cit.*, 4e édition, § 385 et s.

L'inscription des navires de commerce sur des registres spéciaux et la délivrance d'un certificat, sont des formalités admises par presque toutes les législations des Etats maritimes.

SECTION II. — **Preuve de la nationalité.**

600. — Comment s'établit et se prouve la nationalité d'un navire ? — Pour les navires de guerre, ils affirment leur qualité par leur apparence extérieure, et leur nationalité par le pavillon national arboré à la poupe et par la *flamme*, qui bat à la corne ou au sommet du grand mât. — En cas de contestation, la parole d'honneur du commandant suffit à établir la nationalité. Exiger davantage serait une insulte. — Les commandants des navires de guerre sont toujours munis d'une commission officielle, établissant leur caractère et leur qualité : mais on n'y a recours que dans des cas exceptionnels (1).

601. — La nationalité d'un navire de commerce est fréquemment *reconnue*, pour l'œil exercé des marins, par la forme extérieure même du navire, par son gréement ou par sa voilure ; mais juridiquement, elle n'est *établie* que par le pavillon et par les papiers de bord.

Le pavillon national est le signe distinctif, apparent, de la nationalité du navire ; c'est le moyen le plus simple de l'affirmer, quoique ce ne soit pas, en toutes circonstances, un mode de preuve suffisant. — Dans plusieurs Etats, le pavillon national de la marine marchande est différent de celui des navires de guerre. — D'après l'article 29 du traité de Berlin du 13 juillet 1878, le Montenegro ne peut avoir qu'un pavillon marchand, et non un pavillon de guerre, ni une marine militaire. — Les villes libres de l'ancienne confédération germanique, Brême, Hambourg, Lubeck, avaient une marine considérable sous un pavillon de commerce : mais elles n'avaient ni marine militaire, ni pavillon maritime de guerre.

Les capitaines de navires, qui, sans y être autorisés, emploient le pavillon national d'un Etat, tombent sous l'application des lois pé-

(1) Ortolan. *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. I, p. 181. — Perels. *Manuel*, pp. 68 et 69.

nales de l'Etat auquel se rattache réellement le navire, et de celles de l'Etat dont le pavillon a été usurpé. Se servir du pavillon d'un autre Etat que le sien est tout à la fois un délit de Droit international et une atteinte au droit public particulier de cet Etat. — Un Etat peut accorder à des navires étrangers le droit d'arborer son pavillon, pourvu que cet acte n'ait pas lieu dans un but frauduleux et dolosif à l'égard des autres Etats. — Les navires des villes maritimes allemandes naviguaient autrefois sous pavillon danois, afin d'être préservés des attaques des pirates barbaresques, avec lesquels le Danemark avait conclu des traités pour assurer la sécurité de ses propres vaisseaux (1).

602. — Un Etat, qui n'a aucun accès à la mer, ni port de mer, ni fleuve en communication directe avec l'Océan, peut-il avoir une marine marchande, un pavillon national et autoriser ses sujets à l'arborer sur des navires par eux construits ou achetés en pays étranger ? — La question a été posée à l'Assemblée fédérale suisse en 1864, à la demande de Suisses établis à Smyrne, Trieste, Hambourg, St-Pétersbourg, etc. Les pétitionnaires exposaient que le pavillon suisse serait respecté sur la haute mer, en cas de guerre, par tous les belligérants comme pavillon neutre et que vu la neutralité de la Suisse, les navires marchands suisses auraient le droit de circuler *partout* sans être soumis à *aucune restriction* de la part des belligérants. — Ils s'abusaient étrangement. — La neutralité conventionnelle et perpétuelle de la Suisse est territoriale. Un citoyen suisse n'emporte avec lui aucun privilège spécial. — Les navires suisses auraient été traités comme tous les autres navires neutres par les belligérants. — Le rapport fait au Conseil national, le 13 décembre 1864, concluait à admettre les Suisses à faire usage en haute mer d'un pavillon spécial de commerce. Mais le projet fut rejeté. Son adoption eut été une source de difficultés, vu l'absence d'un droit maritime suisse. Il n'est pas certain que les autres Etats eussent voulu le reconnaître. — Les navires marchands appartenant à des citoyens suisses sont donc obligés de se faire autoriser à user du pavillon d'un Etat maritime. Ce qui a eu lieu pour le navire *la Palme*, qui, autorisé à arborer le pavillon allemand depuis 1866, fut capturé, sous ce pavillon, par un croiseur français pendant la guerre de 1870-71. Le Conseil d'Etat français annula la prise, motif pris de la nécessité où étaient les Suisses d'emprunter un pavillon étranger. — Sir Travers Twiss ne se prononce pas. Bluntschli, Calvo, Pas-

(1) Pour les détails historiques sur les divers pavillons, voir CLEIRAC. *Us et coustumes de la mer*, appendice

quale Fiore ont émis une opinion favorable à la prétention des armateurs suisses (1).

603. — « Chaque Etat a ses couleurs particulières sous lesquelles naviguent ses citoyens et qui ne peuvent être portées sans sa permission, quand on en vient aux preuves réelles. Mais ce signe distinctif ne peut être le seul ; car, s'il en était ainsi, il serait bien facile de déguiser la nationalité d'un bâtiment. C'est dans le but d'une constatation évidente de cette nationalité qu'ont été institués les papiers de bord ou lettres de mer, dont tout navire de commerce doit être pourvu. — Le nombre, la nature et la formule de ces papiers sont réglés par la loi de chaque pays, fréquemment par les dispositions des codes de commerce maritime » (Ortolan, *op. cit.*, t. I, p. 174).

En général, ces papiers de bord se composent du certificat d'enregistrement et d'immatriculation, ou d'une autorisation officielle délivrée au capitaine, lui permettant de naviguer sous le pavillon national avec un navire déterminé. Cette autorisation contient ordinairement les indications suivantes : nom et domicile de l'armateur ; nom, port d'origine et tonnage du navire ; nom, domicile et port d'origine du capitaine.— Les papiers de bord peuvent aussi comprendre l'acte de construction ou de francisation : le certificat de jaugeage ; le certificat de propriété, attestation officielle relative à la propriété du navire, le rôle d'équipage, etc.

SECTION III. — **Identité du navire.**

604. — La surveillance de la navigation et le besoin de garanties réciproques pour les navigateurs rendent nécessaires l'adoption de signes distinctifs pour chaque bâtiment. — La coutume de donner un *nom* à tout navire a une origine immémoriale. Mais les législations modernes seules ont attaché de l'importance à ce que chaque navire porte d'une manière apparente et nettement visible le nom qui lui est attribué. (Allemagne, loi du 28 juin 1873, § 3. — Angleterre, *Merchant Shipping acts* de 1854, § 34, et de 1873, § 3.) — En France, le nom d'un navire ne peut être changé : en Angleterre, l'autorisation du *Board of Trade* est nécessaire ; aux Etats-Unis, un acte du Congrès.

605. — Après le nom, le *domicile*. Tout navire doit avoir un port d'attache. Il est indiqué sur la poupe comme le nom lui-même.

(1) TRAVERS TWISS. *Le droit des gens*, t. I, n° 197. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 325. — CALVO, *op. cit.*, 4e édit., § 427.

C'est le lieu où le navire a été inscrit sur le registre d'immatriculation. — D'après quelques législations étrangères, la détermination du port d'attache sert à résoudre d'importantes questions de compétence. (*Cod. allemand*, art. 455.)

606. — Le *jaugeage* est un autre élément constitutif de l'individualité du navire, de son état civil. En France, le propriétaire doit faire opérer le jaugeage par les agents de la douane et le nombre de tonneaux obtenu est gravé au ciseau sur les faces du *maître-bau*, c'est-à-dire, de la poutre transversale qui correspond à la plus grande largeur du bâtiment (art. 142 à 144 du Règlement général du 7 novembre 1866). Il y a diverses méthodes de jaugeage : d'où des difficultés pour l'acquittement de certains droits dans les ports. La méthode, dite Moorson, a été adoptée par l'Allemagne, l'Angleterre, le Danemark, les Etats-Unis, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Norwège, etc.

CHAPITRE II

NAVIRES EN DEHORS DES EAUX NATIONALES.

SECTION I. — **Des navires en pleine mer.**

607. — Les navires de guerre et les navires de commerce, lorsqu'ils se trouvent en pleine mer, en dehors des eaux littorales de tout Etat, sont soumis aux lois civiles et criminelles, aux juridictions civiles, criminelles, administratives, aux autorités publiques des Etats dont ils sont les ressortissants.

Les crimes ou délits commis à bord, quelle que soit leur nature et quelles qu'en soient les victimes, doivent être assimilés aux infractions accomplies sur le territoire national. « Libre de toute souveraineté territoriale, la mer ne peut, dit Geffcken, être libre de toute souveraineté juridique, car autrement tout crime pourrait s'y commettre impunément, et à défaut d'une juridiction locale, celle de l'Etat d'origine du bâtiment est la seule admissible. Même les étrangers naviguant sur un bâtiment sont sujets aux lois nationales, comme s'ils séjournaient dans le territoire du pays ». (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 78, note I. — Décrets du tribunal suprême prussien du 12 septembre 1855 et du tribunal impérial allemand du 27 avril 1872.)

La législation particulière de chaque Etat détermine les formes et les règles de procédure à suivre pour la constatation, et les peines à appliquer pour la répression des infractions commises en pleine mer, soit par des membres de l'équipage du navire, soit par des passagers.

608. — Sur les vastes espaces de l'Océan, nul Etat n'a le droit, de s'immiscer dans le régime intérieur ou extérieur d'un vaisseau étranger, de lui donner des ordres ou de le soumettre à sa juridiction. Aucun Etat n'a le droit d'exercer en pleine mer la police des navires appartenant à une autre nation, de les arrêter ou de les visiter, même en vue de saisir des criminels ou des déserteurs. — L'Angleterre a autrefois, surtout vis-à-vis des Etats-Unis, revendiqué le droit pour ses vaisseaux de guerre d'arrêter en pleine mer les navires étrangers et d'enlever, pour les enrôler dans sa propre

flotte militaire, en vertu du droit d'allégeance perpétuelle (n° 423), les sujets britanniques qui se trouvaient à bord ; c'était la *presse* des matelots, qui fut l'un des principaux motifs de la guerre de 1812. L'injustice de ce procédé a été admise par les publicistes anglais comme par ceux de l'Amérique du Nord. — Sur l'Océan, chaque vaisseau ne peut avoir à l'égard des navires de nationalité étrangère d'autre droit, que celui de la légitime défense contre toute injuste attaque (n° 591).

609. — Un État doit à ses vaisseaux et à leurs équipages la protection légitimement accordée aux nationaux. Il est responsable, vis-à-vis des autres Etats, de tout acte illégitime du navire et de son équipage (Geffcken).

610. — En principe, les lois d'un Etat n'ont d'empire que dans les limites de son territoire et de son domaine maritime. En dehors de ces limites, l'Etat ne peut exercer les attributions relatives à la justice et à la police, qui sont les conséquences de sa souveraineté. — Néanmoins dans la doctrine et dans la pratique, un Etat est autorisé à poursuivre sur mer, par le moyen de ses navires de guerre, les auteurs de crimes commis contre le *Droit international*, quels qu'en soient l'auteur et le lieu, pourvu qu'il n'empiète pas sur la sphère juridique d'un autre Etat. Parmi ses crimes, rangez la piraterie (n° 594).

611. — Bluntschli, Geffcken, Heffter, Perels autorisent la poursuite sur la haute mer d'un navire, dont l'équipage s'est rendu coupable de crimes dans les ports ou dans les eaux littorales d'un Etat autre que le sien, par exemple, en fomentant des troubles contre le gouvernement de cet Etat, en se livrant au pillage des propriétés riveraines, etc. Mais la poursuite doit avoir commencé, alors que le navire se trouve encore dans les eaux littorales. S'il a échappé d'abord, il ne peut plus être attaqué en pleine mer par les vaisseaux de l'Etat lésé.

612. — Les navires de commerce d'un Etat sont placés sous la surveillance des navires de la marine militaire du même Etat. Ceux-ci exercent, en pleine mer, à l'égard de leurs nationaux, des pouvoirs de haute police, dont la nature, l'étendue et les effets sont déterminés par les législations particulières des Etats. — La protection de la marine marchande nationale constitue en temps de paix une obligation essentielle pour les vaisseaux de guerre de chacun des Etats (n° 587).

613. — Les navires de la marine militaire de toutes les nations ont, quand bien même il ne leur serait pas imposé expressément par la législation de leur pays, le devoir de porter secours aux vaisseaux, bateaux, embarcations etc., de *tous* les peuples, en cas de

danger de mer. C'est un devoir d'humanité, dont plusieurs législations ont fait un devoir professionnel pour les officiers de la marine militaire. — Le règlement autrichien du 1er décembre 1880 dit (nº 1314) que les « commandants de la marine impériale et royale ont le devoir de fournir, en cas de danger de mer, l'aide et l'assistance la plus complète possible aux navires et aux naufragés, *sans aucune distinction de nationalité* ». Disposition semblable dans les *Queen's Regulations*, § 1954. — Sauver la vie des hommes, arracher un navire à un danger imminent, le protéger contre les pirates ou le délivrer, fournir les objets de première nécessité, vivres, eau, combustibles, s'ils font défaut; rapatrier les naufragés, si possible, ou les conduire à un port voisin, etc., tel est ce devoir international.

Dans le cas où concourent les éléments du droit de sauvetage, danger de mer ou catastrophe déjà accomplie, secours réel prêté pour le salut du navire et de tout ou partie de sa cargaison, secours efficace, l'Etat auquel appartient le navire de guerre ou l'équipage de celui-ci peuvent-ils réclamer une indemnité à titre de droit de sauvetage, à raison du secours prêté à un navire de commerce ?

Les législations américaine et anglaise (*queen's Regulations*, §§ 1954 à 1960) accordent en principe aux commandants et aux équipages de navires de guerre le droit de réclamer une indemnité de sauvetage, dans les conditions où elle serait due à d'autres sauveteurs. — Aux Etats-Unis, le président est autorisé à faire opérer, pendant la mauvaise saison, des croisières, afin de porter assistance aux navires en danger sur les côtes d'Amérique du Nord. Mais dans ce service, les croiseurs ne peuvent élever aucune prétention à toucher des droits de sauvetage. — En Allemagne, la question est réglée par une décision ministérielle du 20 mai 1881, qui reconnaît à l'Etat un droit de sauvetage, mais n'accorde que des primes arbitraires aux officiers et aux hommes de l'équipage (Perels, *op. cit.*, p. 159).

Les navires de commerce doivent aussi l'assistance en pleine mer aux vaisseaux, soit militaires, soit marchands des autres Etats. Pour eux comme pour la marine militaire, c'est un devoir moral, un devoir d'humanité, qui peut être transformé en obligation légale par des lois ou par des traités internationaux.

SECTION II. — **Navires de guerre entrés dans les ports, rades, eaux littorales d'un Etat étranger** (1).

614. — Les parties de la mer formant les eaux *littorales* d'un

(1) Perels a traité avec ampleur cette matière dans son *Manuel de Droit maritime international*, Ire partie, sect. III, § 14, pp. 102 à 131.

Etat et qui servent de communication pour les parcours internationaux, sont ouvertes pour les navires de guerre, sauf le Bosphore et les Dardanelles (nº 499), et momentanément, lors des coalitions de neutralité armée de 1780 et de 1800, les détroits qui donnent accès dans la mer Baltique.

En pratique, les *rades* et les *ports* maritimes de toutes les nations sont ouverts aux vaisseaux de guerre des autres puissances qui se trouvent en état de paix. — Mais cette concession est gracieuse et non obligatoire. Tout Etat a le droit de fermer aux navires de guerre étrangers ses ports, ou quelques-uns d'entr'eux seulement, ou de fixer les conditions d'entrée ou de séjour. — Ce droit se justifie par la nécessité de pourvoir à la sécurité de l'Etat.— Les considérations sanitaires peuvent également justifier un refus d'admission, ou la surveillance du navire de guerre, ou la prohibition de communiquer avec la terre. — L'entrée des rades ou des ports ne peut jamais être refusée, en cas de détresse, d'avaries graves ou de tempête et dangers de mer (1).

Les navires de guerre de tous les Etats sont absolument exclus du port d'Antivari et des eaux littorales du Montenegro. (Traité de Berlin du 13 juillet 1878, art. 29.)

615. — Le nombre des navires de guerre d'un seul et même Etat qui peuvent séjourner *en même temps*, dans un port étranger, est fréquemment limité, soit par des règlements, soit par des conventions diplomatiques ; dans les anciens traités à 3, 4, 5, 6 navires. « Ces sages limitations, dit Ortolan, sont conformes à une politique prévoyante ; car sans parler des cas de surprise qu'une puissance peut avoir à craindre de la part d'une autre avant déclaration de guerre (voir le récit de l'attaque de Copenhague par les Anglais en septembre 1807), le séjour sur son territoire de forces étrangères nombreuses peut devenir la source de circonstances fâcheuses qu'il est utile de prévenir ». (*Op. cit.*, t. I, p. 144.)

Les usages adoptés concernent les points suivants : durée du séjour du navire de guerre ; — devoir de donner avis officiel de l'arrivée, en faisant connaître le pavillon, le caractère, et le nom du navire, le genre d'armement, la force de l'équipage, la qualité du commandant, le but et la durée probable du séjour ; — les saluts à échanger à l'arrivée et au départ ; — la défense de faire des sondages, autres que ceux qui sont nécessaires pour des manœuvres d'entrée et de sortie ; — le débarquement des hommes de l'équipage ; il n'est pas d'usage que les hommes qui se rendent à terre,

(1) Ortolan, *op. cit.*, t. I, p. 142 et s. ; p. 192 et s. — Perels, *op. cit.*, p. 103. — Wheaton. *Elémenţs*, t. I, p. 124.

en dehors du service et des cérémonies officielles, portent des armes ; — les réparations et acquisitions de vivres, charbon, etc., à faire ; — l'exemption des taxes de port, de tonnage, de douane ; il est de règle, mais sous réserve de réciprocité, que les navires de guerre n'ont pas à subir, dans les ports étrangers, de visite douanière ; — l'observation des prescriptions relatives aux quarantaines, etc. (1).

616. — Dans les eaux littorales, comme dans les ports et les rades d'un Etat étranger, le navire de guerre se trouve en présence de deux souverainetés distinctes. Sera-t-il pendant son séjour régi par la législation du pays dans les eaux duquel il est mouillé, ou par les lois de sa nation ? — « Nulle difficulté ne s'élève, si les faits délictueux sont des délits militaires, des délits de service ou de discipline, exclusivement propres aux devoirs spéciaux, qui lient hiérarchiquement les équipages de ces navires envers l'Etat. La connaissance de délits de ce genre appartient exclusivement aux tribunaux de l'Etat étranger. Que le délit ait été commis à bord ou à terre, il n'importe : le lien de fonctions existe toujours, la solution doit être la même. — Le conflit apparaît au contraire, si les infractions constituent des délits de droit commun, un homicide, un vol, commis par des membres de l'équipage au préjudice d'un autre membre, ou d'un habitant. Dans cette hypothèse, déférer, d'une manière générale, la connaissance des faits délictueux à nos tribunaux, ce serait rendre impossibles nos communications avec les autres peuples par l'intermédiaire des navires de guerre ; ce serait soumettre la souveraineté représentée par le navire à la puissance de la France. La pratique internationale, adoptée en France (et par tous les Etats civilisés) règle le conflit d'une manière simple et naturelle. Le navire de guerre et ses embarcations ou canots restent sous la souveraineté exclusive de l'Etat auquel ils appartiennent (2) ». Les navires de guerre étrangers sont inviolables et les personnes qui les montent exemptes de la juridiction, soit civile, soit criminelle de l'Etat.

Tel est le principe. Quelle est sa raison d'être ? Bien des auteurs, Carnazza-Amari, Hautefeuille, Hubner, Ortolan, Rayneval, etc., pensent que le navire de guerre doit être considéré partout comme une continuation du territoire de sa nation, qu'il est une fraction détachée de ce territoire, et que tous les actes qui s'accomplissent sont comme réalisés sur le sol de l'Etat. C'est la fiction d'*exterritorialité*.

(1) PERELS, *op. cit.*, pp. 105 et s. — ORTOLAN, *op. cit.*, t. I, p. 201.

(2) BONFILS. *De la compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers*, nos 323 et 324.

Image vive et pittoresque, qui suscite chez le marin l'amour de son navire, en l'alliant à l'amour de la patrie.

617. — La fiction de l'*exterritorialité* est inutile : on est bien réellement en présence d'une fraction du pouvoir et de l'autorité publique de l'Etat.— Fragments détachés de l'Etat, les navires de guerre jouissent de ses prérogatives et participent à son indépendance et à sa souveraineté. Ils ne peuvent être subordonnés à un pouvoir étranger ; car une telle subordination porterait atteinte à l'autorité et à la dignité de leur souverain. Aucun pouvoir étranger ne peut s'immiscer dans ce qui se passe à leur bord ou sur leurs canots ; sans la permission du commandant, aucun agent de l'Etat n'y peut mettre le pied.

Le mot *exterritorialité* est en outre amphibologique. On l'applique en bloc à des situations diverses et, comme le remarque avec beaucoup de justesse M. Geffcken, les immunités visées par un seul et même mot ne sont pas identiques : « celles d'un agent diplomatique ne sont pas les mêmes que celles dont jouit un souverain étranger, et les privilèges d'un vaisseau public sont également *sui generis*. De plus, l'exemption de la juridiction territoriale n'est absolue pour aucune catégorie » (1) (V. nº 337).

618. — Quelques rares auteurs, Lampredi, Azuni, Pinheiro Ferreira ont nié que l'exemption de la juridiction locale dût être reconnue aux navires de guerre étrangers.— Mais la très grande majorité des publicistes et des jurisconsultes, partisans ou non de la fiction d'exterritorialité, Phillimore, Travers Twiss, Heffter, Kaltenborn, Bluntschli, Neumann, Ortolan, Cauchy, Schiattarella, Wheaton, Kant, Calvo, Perels, Kœnig, Carnazza Amari, etc. admettent cette exemption.

619.— L'immunité de juridiction, reconnue aux navires de guerre, engendre les conséquences suivantes :

Aucun agent de l'autorité locale ne peut accomplir un acte quelconque de justice ou de police à bord du navire étranger. — Toutes les infractions, commises à bord par une personne embarquée sur le vaisseau de guerre, tombent sous la juridiction criminelle et sous l'empire des lois pénales de l'Etat, dont le navire porte le pavillon. Il en serait ainsi, alors même que l'auteur de l'infraction serait étranger à l'équipage, fut-il à bord par circonstance fortuite et même fut-il sujet de l'Etat dans les eaux territoriales duquel le navire se trouve. Dans ces derniers cas, le commandant du navire serait libre de remettre le coupable à la police locale pour être jugé et puni : la décision sera dictée par les circonstances.

(1) GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 42, note 1.

620.— Que faut-il décider, si des personnes, appartenant à l'équipage du navire de guerre mouillé dans des eaux étrangères, étant descendues à terre, y commettent des infractions punissables réprimées par les lois locales ? Quelques auteurs, Perels entr'autres, font une distinction raisonnable. — Si les personnes de l'équipage se trouvent à terre pour remplir des fonctions relatives à leur service, elles demeurent complètement soumises aux lois et à la juridiction du pays auquel appartient le navire pendant toute la durée du séjour qu'elles font à terre, à moins que le séjour lui-mème n'ait été interdit par l'autorité locale. La permission, accordée expressément ou tacitement de descendre à terre pour y remplir des fonctions de leur service, doit être interprétée comme emportant renonciation à l'exercice d'une juridiction quelconque. Cette règle s'applique aux individus isolés, comme à ceux qui sont en troupe.

Au contraire, l'autorité locale est en droit d'exercer pleinement ses droits de police et de juridiction, comme à l'égard de ses propres nationaux, envers les personnes de l'équipage qui se trouvent à terre en dehors de leur service.— Néanmoins, par des motifs de convenance ou à la suite d'entente, on ne fait pas habituellement usage de ce droit incontestable et incontesté (1).— Les auteurs d'infractions aux lois locales ne sont, d'ordinaire, arrêtés que provisoirement, livrés au commandant du navire auquel on demande de les punir, en lui remettant les procès-verbaux et informations nécessaires. Le commandant, si les lois de son pays l'y autorisent, procédera au jugement des inculpés et donnera avis du résultat de la poursuite aux autorités locales. — Si, dans certaines circonstances, crime atroce, trouble considérable causé dans le port, etc., les pouvoirs locaux croient devoir poursuivre, juger et condamner les délinquants, il est convenable d'informer les commandants des navires étrangers de l'arrestation et de ses motifs. Si les coupables ont pu rallier le bord avant d'être saisis, les autorités locales peuvent demander qu'ils leur soient livrés.

Tous les auteurs n'adoptent pas cette distinction (2). — Mais, en toute circonstance, la poursuite du coupable jusque dans les canots ou jusqu'à bord du navire est interdite, parce qu'elle porterait atteinte à l'inviolabilité du pavillon étranger.

L'inviolabilité du pavillon ne rend pas les commandants de navires de guerre irresponsables : mais ils n'ont à rendre compte qu'à

(1) En 1878, à Santos (Brésil), affaire des marins de la corvette allemande, *la Vineta* ; en 1880, à Plymouth, affaire des marins de la corvette allemande *la Hertha*.

(2) PHILLIMORE. *Commentaries*, t. I, § 346.— ORTOLAN, *op. cit.*, t. I, p. 268.

leur propre gouvernement. La voie diplomatique offre le seul moyen de terminer les conflits qui n'ont pu être vidés à l'amiable entre l'autorité locale et le commandant du navire.

621. — Si un navire de guerre accomplissait des actes de violence ou d'hostilité sur le territoire étranger, nul doute que le gouvernement intéressé n'eut le droit de prendre immédiatement toutes les mesures que commanderaient le maintien de sa sécurité et le respect de sa souveraineté.

Un navire de guerre doit évidemment respecter les lois du pays où il a été admis à séjourner, et se conformer aux règlements locaux, en tout ce qui concerne la police maritime, la santé publique, l'ordre public du port, etc.

622. — La question de savoir s'il faut reconnaître un *droit d'asile* à bord des navires de guerre qui se trouvent dans les eaux territoriales étrangères, est controversée. La pratique internationale admet l'affirmative. Mais il dépend absolument de l'appréciation du commandant du navire et des instructions qui lui ont été données que l'asile soit accordé ou refusé.— Il est évident qu'aucun officier de marine, doué d'intelligence et de tact, ne donnera asile, à l'abri de son pavillon, à de vulgaires malfaiteurs. — C'est presque toujours à la suite de faits d'ordre politique, de révolutions intérieures, qu'asile est demandé, par les vaincus, aux navires de guerre étrangers. — Si néanmoins l'inculpé d'un crime de droit commun s'était réfugié à bord d'un vaisseau de guerre et que le capitaine se refusât à l'expulser, le gouvernement ne pourrait que recourir aux voies diplomatiques pour obtenir l'extradition.

C'est surtout le droit d'accorder asile aux esclaves fugitifs qui a fait l'objet de nombreuses discussions (1).

623. — Chaque Etat a, en vertu de l'usage, le droit d'exiger qu'un certain cérémonial soit observé par les navires de guerre étrangers, naviguant dans ses eaux territoriales, ou entrant dans ses ports, à l'égard de ses navires nationaux, des navires des autres Etats, comme aussi de ses forteresses et arsenaux maritimes. — Dans la pratique, les navires de guerre saluent toujours une forteresse, s'ils passent dans la zone maritime ; ils saluent les escadres ou le navire stationnaire préposé à la garde d'un port, avant d'entrer dans ce port. — Le salut leur est rendu avec le même nombre de coups de canon : acte de courtoisie internationale et reconnaissance mutuelle de l'indépendance souveraine de chaque nation.

(1) Voir l'historique de cette question dans PERELS, *op. cit.*, pp. 126 à 131.

Dans les eaux territoriales étrangères, les navires de guerre doivent éviter tout ce qui pourrait être interprété comme blessant pour la nation souveraine des eaux, comme de célébrer à bord une victoire remportée précédemment contre cette puissance. Le pavoisement des navires, les jours de fête nationale, est d'un usage constant. Quant aux pavillons à y employer, c'est affaire de tact et de sentiment des convenances.

SECTION III. — **Navires de commerce dans les eaux juridictionnelles, rades et ports étrangers.**

624. — « Les navires de commerce ne font pas partie de la puissance publique de l'Etat ; ils lui appartiennent cependant dans une certaine mesure. Equipés par des particuliers dans un but de spéculation privée, ces navires forment néanmoins une association organisée d'après les lois de l'Etat. Leurs équipages sont formés sous son contrôle, leurs capitaines publiquement commissionnés et investis de certains pouvoirs. Ces navires sont donc dans une situation intermédiaire entre celle des vaisseaux de guerre et celle des simples particuliers » (1). Quelle est leur situation juridique, lorsqu'ils entrent ou stationnent dans les eaux juridictionnelles d'un Etat étranger ?

Quelques auteurs, entr'autres Carnazza-Amari (*op. cit.*, ch. VII, § 25), ont encore recours à la fiction de l'exterritorialité. Nous la repoussons. Elle est encore moins acceptable qu'à l'égard des navires de la marine militaire.

625. — Les vaisseaux de commerce, qui se trouvent dans les eaux juridictionnelles ou territoriales d'un Etat étranger, sont, pendant la durée de leur séjour, soumis à la juridiction et à la police de cet Etat. Les exempter complètement serait porter atteinte à la souveraineté intérieure de l'Etat. L'ordre public serait compromis dans les régions maritimes. — D'autre part, ces vaisseaux et leurs équipages restent, même dans les eaux étrangères, soumis aux lois de leur pays. — De là un conflit possible entre deux législations, entre deux juridictions. Comment le résoudre ?

En ce qui concerne les matières de droit privé, nous renvoyons le lecteur aux ouvrages traitant du *Droit international privé*. — Pour les questions touchant au droit public, au droit criminel notamment, l'usage suivi en France, *à défaut de conventions spéciales*, est le plus

(1) Bonfils. *De la compétence des trib. français à l'égard des étrangers, etc.*, nº 325.

généralement adopté. Il finira par prévaloir dans le Droit international général.

« On divise les faits délictueux en deux classes. Dans la première, on place : 1° les actes de pure discipline intérieure, les délits de fonctions, et 2° les crimes et délits communs, accomplis par un homme de l'équipage contre un autre homme de l'équipage, lorsque la tranquillité du port n'en est pas troublée. A l'égard de ces faits, les droits de la puissance étrangère doivent être respectés. L'autorité française ne doit pas s'occuper de ces actes, à moins que son secours ne soit réclamé. — La seconde classe comprend : 1° les crimes ou délits commis, même à bord, *contre* ou *par* des personnes étrangères à l'équipage, et 2° ceux accomplis par des gens de l'équipage entre eux, lorsque la tranquillité du port est compromise, ou lorsque le secours de l'autorité française est réclamé. La connaissance de ces faits délictueux appartient à nos tribunaux de répression : la protection accordée aux navires étrangers dans les ports français ne saurait dessaisir la juridiction territoriale pour tout ce qui touche à la sécurité publique » (1).

La jurisprudence française a toujours appliqué ces principes. Ils ont été consacrés par l'avis du Conseil d'Etat du 28 octobre 1806. — Une circulaire concertée entre les ministres de la marine et des affaires étrangères du 24 juin 1856, rappelle encore les mêmes règles (Voir ord. franç. du 29 octobre 1833, art. 22 et 23. — Ord. franç. du 7 novembre 1833).

626. — Pour les faits qui rentrent ainsi dans les attributions de l'autorité locale, celle-ci a non seulement le droit de juridiction, mais aussi celui de police. Les magistrats locaux peuvent se transporter à bord du navire de commerce étranger et y faire, dans la limite des faits délictueux, toutes les recherches, interrogatoires ou arrestations nécessaires. Ils peuvent poursuivre et arrêter sur ces navires les gens de l'équipage, auteurs ou complices de crimes ou délits commis à terre, ou accomplis à bord, suivant les distinctions sus-établies. — Un avis préalable doit toutefois être donné au consul de la nation étrangère, afin qu'il puisse, s'il le désire, assister à ces opérations. C'est là une mesure de bonne amitié et de convenance (2).

627. — Les règles admises par la jurisprudence française ont été généralement adoptées par la pratique et par la doctrine. — Quel-

(1) Bonfils, *op. cit.*, n° 326. — Affaires du *Newton* et de la *Sailly*, en 1806, du *Forsaltning* en 1837, du *Tempest* en 1858. — Cass. crim., 25 février 1859, *Sirey*, 1859, 1, 183.

(2) Bonfils. *De la compétence, etc.*, n^os^ 328 et s.

ques traités les ont consacrées (Allemagne et Italie, 21 décembre 1868 et 7 février 1872 ; Espagne, 2 février 1870 et 12 janvier 1872 ; Etats-Unis, 11 décembre 1871 ; Pays-Bas, 11 janvier 1872 ; Russie, 8 décembre 1874 ; — entre Russie et Italie, entre Russie et Espagne. — Voir dans Calvo, *op. cit.*, § 1126).

628. — Le système anglais s'éloigne du système français. En Angleterre, la doctrine et la jurisprudence admettent que les tribunaux du pays sont compétents à l'égard de tous les crimes et délits commis à bord des navires de commerce, stationnant ou naviguant dans les eaux anglaises, quand bien même la tranquillité du port ou des eaux territoriales n'a pas été troublée. — En 1876, devant Douvres, dans les eaux territoriales anglaises, une collision se produisit entre le navire allemand la *Franconia* et le navire anglais le *Strathclyde*, collision dans laquelle un passager de ce dernier bâtiment perdit la vie. Cet évènement fut suivi d'une action en justice et de discussions approfondies. — Les Chambres anglaises, à la date du 28 août 1878, ont voté un bill sous le titre de *Territorial Waters Jurisdiction act*, 1878. Cette loi attribue aux autorités britanniques la poursuite de tous les délits commis dans les eaux territoriales anglaises, jusqu'à la distance de trois milles nautiques ; peu importe que l'auteur de l'acte soit indigène ou étranger et que le délit ait été commis à bord ou au moyen d'un navire étranger. Mais dans le Royaume-Uni l'autorisation d'un secrétaire d'Etat, dans les autres possessions britanniques celle d'un gouverneur, est nécessaire pour commencer la poursuite. — Cette loi a soulevé de nombreuses objections en Allemagne, en France, en Angleterre même. Elle attribue aux tribunaux du pays le droit d'intervenir à la suite de tous les délits commis, non seulement sur les navires étrangers qui *séjournent* (au sens propre du mot) dans les eaux territoriales anglaises, mais aussi sur les vaisseaux qui *passent*, qui *transitent*, qui dirigent *leur course* à travers ces eaux. Elle atteint les milliers de navires qui longent les côtes de l'Angleterre et traversent ces routes maritimes ouvertes à tous les peuples (Le passage de la *Manche* s'opère, dans une bonne partie, le long de la côte anglaise, voie la plus favorable à la navigation). — Cette loi oublie que le libre usage des détroits qui unissent les différentes mers est une conséquence du principe de la liberté des mers. — Par cette abusive extension du droit de juridiction, la législation britannique s'est mise en contradiction avec des principes de Droit international, reconnus par les publicistes les plus considérables et même par les jurisconsultes de la couronne d'Angleterre, par Robert Phillimore, Travers Twiss, Heffter, Bluntschli, Perels, etc. (1).

(1) Voir PERELS, *op. cit.*, pp. 95 et s.

SECTION IV. — **Des franchises spéciales accordées à certaines catégories de navires.**

629. — La coutume internationale assimile, quant aux immunités de juridiction, de police, de douane, etc., aux navires de guerre, les vaisseaux qui, n'appartenant pas à la marine militaire, ont à bord des souverains étrangers ou des envoyés diplomatiques et qui sont exclusivement affectés au service de ces personnes. — De même à l'égard des vaisseaux qui transportent des troupes sous le commandement d'officiers de la marine militaire.

Les navires employés au service postal ne jouissent pas, en principe, des immunités reconnues aux navires de guerre. Mais elles peuvent leur être concédées plus ou moins largement par des conventions internationales, notamment en ce qui concerne l'insaisissabilité, les diverses taxes de port et les formalités de douane (Traités entre France et Italie, 3 mars 1869, art. 6 et 18 novembre 1875 ; Angleterre et Belgique, 17 février 1876, art. 6. — Loi postale portugaise, 7 juillet 1880, art. 76). — L'article 9 de la convention signée, le 30 août 1890, entre la France et la Grande-Bretagne, stipule qu'en cas de guerre entre les deux nations, les paquebots postaux continueront leur navigation, sans obstacle ni molestation, jusqu'à la notification faite par l'un des Etats de la rupture des communications.

TROISIÈME PARTIE

LES RELATIONS PACIFIQUES ENTRE ÉTATS

630. — Par la force même des choses, les Etats sont appelés à avoir entr'eux de fréquents rapports. Les relations qu'ils entretiennent ainsi les uns avec les autres, la nécessité de discuter en commun leurs affaires communes, le besoin de concilier leurs intérêts quand ils sont opposés ou divergents, le désir de mettre fin aux différends qui les divisent, engendrent pour les Etats le droit et l'obligation de négocier, de contracter des engagements, consignés dans des *conventions* ou dans des *traités*.

Mais, personnes juridiques, ils ne peuvent agir, proposer, discuter, conclure que par l'intermédiaire de personnes physiques, chargées de les représenter, investies du pouvoir de traiter pour leur compte et en leur nom. — Quels sont ces représentants ? — Comment s'abouchent-ils ? — Quelles sont les diverses conventions que peut engendrer une entente commune ?

LIVRE PREMIER

LES REPRÉSENTANTS DES ÉTATS

631. — Dans la situation présente de nos sociétés modernes, la multiplicité des intérêts supérieurs des Etats ne permet matériellement pas à un souverain ou chef d'Etat de pourvoir, seul et personnellement, à l'administration du corps social dont il a la suprême direction. A la tête des grands services administratifs sont préposés, sous le nom de *ministre* ou de *secrétaire d'Etat*, des mandataires investis de la confiance du souverain. — L'un d'eux est spécialement chargé de diriger et conduire les relations de l'Etat avec les Puissances étrangères. Il est le représentant attitré et officiel de son souverain vis-à-vis des autres souverains, de l'Etat à l'égard des autres Etats. C'est le *Ministre des affaires étrangères*, quelquefois dénommé *Chancelier*, *Secrétaire d'Etat*.

Les relations, de plus en plus nombreuses et de plus en plus importantes, qu'entretiennent entr'eux les divers peuples, donnent naissance à des négociations incessantes, réitérées, urgentes souvent. La conduite de ces négociations a, depuis la fin du XVIe siècle, rendu nécessaire la présence de délégués permanents des souverains au siège du gouvernement des différents Etats. — Les mandataires, accrédités par le souverain d'un Etat auprès du souverain d'un autre Etat et soumis à la direction supérieure du Ministre des affaires étrangères, sont dénommés *agents diplomatiques* ou *ministres publics*.

Souverain, ministre des affaires étrangères, agents diplomatiques, tels sont les représentants de l'Etat vis-à-vis des autres Etats.

Nous rapprochons d'eux les *Consuls*, dont la mission, quoique permanente, consiste moins à représenter l'Etat auprès d'un gouvernement étranger, qu'à le suppléer et le remplacer auprès de leurs nationaux résidant dans leur circonscription consulaire. Dans certains pays d'Orient, les consuls généraux sont souvent assimilés aux agents diplomatiques.

L'Etat peut avoir d'autres mandataires, spéciaux et momentanés, chargés d'une mission précise et déterminée, dont les pouvoirs varient selon la mission confiée.

CHAPITRE PREMIER.

LES SOUVERAINS.

BAR (Von). *Compétence des tribunaux allemands pour connaître des actions dirigées contre les gouvernements et les souverains étrangers*, J. I. P., 1885, p. 645. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 115 à 159. — BONFILS. *Compétence des tribunaux français à l'égard des étrangers*, liv. III, ch. I, nos 389 et s. — BURLAMAQUI. *Principes du droit de la nature etc.*, t. V, ch. XIII, § 6. — BYNKERSHOEK. *De foro legatorum*, cap. III, § 13. — CALVO, *op. cit.*, t. III, §§ 1454 et s. — CHRÉTIEN. *Principes etc.*, ch. VI, tit. I, nos 425 et s. — FIORE. *Nouveau Droit int. public*, nos 1097 et s. — *Droit intern. cod.*, art. 200, 201, 790 à 793. — GABBA. *De la compétence des tribunaux à l'égard des Etats et des souverains étrangers*, J. I. P., 1888, p. 180 et s.; 1889, p. 538 et s.; 1890, p. 25 et s. — HARTMANN. *De la compétence des tribunaux dans les procès contre les Etats et souverains étrangers*, R. D. I., 1890, t. XXII, p. 425 et s. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, §§ 48 à 57. — LAURENT. *Droit civil intern.*, t. III, nos 26 et s. — LAWRENCE WHEATON. *Comment.*, t. III, pp. 420 et s. — CH. DE MARTENS. — GEFFCKEN. *Guide diplomatique*. — F. DE MARTENS, *Traité*, t. I, ch. III, §§ 80 et s. — G. F. DE MARTENS, *Précis*, liv. 5, § 172. — PHILLIMORE. *Commentaries*, t. II. — PRADIER-FODÉRÉ, *Traité*, t. III, nos 1537 et s. — *Cours de Droit diplomatique*, ch. IV. — PUFFENDORF. *De jure naturæ et gentium*, lib. VIII, cap. IV, § 21. — SPEE, *De la compétence des tribunaux nationaux à l'égard des gouvernements et des souverains étrangers*, J. I. P., 1876, p. 329 et s.; 435 et s. — VATTEL, *op. cit.*, liv. IV, ch. VII, § 108. — WHEATON. *Elémenls*, t. I, p. 119.

632. — Les souverains ne sont pas des *personnes internationales*, au sens propre du terme. Ils ne sont que les représentants suprêmes des Etats dans leurs relations extérieures. Mais, à raison même de l'importance et de la gravité de cette représentation, la coutume internationale réglemente la situation des Souverains et Chefs d'Etats.

Chaque monarque ou chef d'Etat ne possède le droit de représentation que dans les limites où ce droit lui est reconnu par la législation constitutionnelle de son pays. — Peu importe le titre employé pour désigner la personne à laquelle est déléguée l'autorité suprême, la direction supérieure des intérêts de l'Etat, *empereur*, *roi*,

président ; peu importe que cette autorité suprême soit conférée à une seule personne physique, ou à un corps politique, *directoire*, *conseil fédéral*, etc.

633. — Peu importe aussi en Droit international public l'origine du pouvoir de ce chef suprême.

Assurément un souverain illégitime, un usurpateur ne peut imposer aux autres souverains l'obligation de le reconnaître et le devoir de lui rendre les honneurs ordinaires. Mais, à leur refus, il répondra par la rupture de tous rapports. — Dans la pratique internationale, les souverains ne pouvant régulièrement s'improviser juges de la légitimité les uns des autres, le fait de l'exercice non contesté du pouvoir suprème est seul pris en considération. — Le Saint-Siège Apostolique, à plusieurs reprises et notamment dans une bulle de Grégoire XVI (*Sollicitudo Ecclesiarum*) en 1831 et dans une des récentes encycliques de Léon XIII, a déclaré que l'usage traditionnel de l'Eglise catholique a été de traiter avec les détenteurs réels du pouvoir, sans que pour cela elle reconnaisse leur légitimité. — Le président des États-Unis Monroë faisait une déclaration analogue dans son célèbre message de 1823.

634. — Le souverain étant, à l'égard des autres nations, la vivante représentation de l'Etat, il est indispensable que le caractère dont il est revêtu soit solennellement établi vis-à-vis des Etats étrangers. De là la coutume de notifier officiellement l'avènement des rois et empereurs, des souverains héréditaires, et l'élection des Présidents de République.

Cette notification est habituellement accompagnée de la promesse de continuer les relations amicales, les bons procédés antérieurs et de l'expression du désir d'en obtenir de semblables en retour. — La réponse apporte des félicitations, des compliments, des promesses et des espérances d'amitié. — Parfois, quand un lien particulier unit les familles régnantes, un ambassadeur extraordinaire est chargé d'aller faire avec pompe la notification du nouvel avènement (1). Le Saint-Siège regardait autrefois comme un devoir des souverains catholiques l'envoi d'ambassades d'obédience dès leur entrée au pouvoir.

Quand il y a transformation de régime, pouvoir nouveau, il est d'usage de demander aux puissances étrangères une reconnaissance expresse, comme condition de la continuation des rapports internationaux. — Ainsi, la Bavière ayant refusé de reconnaître Victor Emmanuel comme roi d'Italie, Cavour retira l'*exequatur* en Italie à tous les consuls bavarois.

(1) PRADIER-FODÉRÉ. *Cours de droit diplomatique*, ch. IV.

Quand un Pape décède, les cardinaux, appelés à élire son successeur, se réunissent en conclave.

Le cardinal *camerlingue* (chambellan) notifie, à toutes les puissances catholiques et à toutes celles qui sont en relations avec le Saint-Siège, la mort du Pape et l'ouverture du conclave. Il lui est répondu.

635. — D'autres notifications sont en usage. Elles ont pour objet les évènements de famille, tels que naissances, mariages, etc. — Au cas de décès d'un souverain, d'un prince de la famille royale, les autres cours prennent le deuil, dont la durée est variable et l'ordonnancement fixé par les usages particuliers de chaque cour.

Les chefs d'Etats échangent aussi des présents. — Le Pape, notamment, le dimanche de *Lætare*, bénit un bouquet de roses d'or et l'envoie avec une certaine pompe à une princesse catholique.

Les chefs d'Etats échangent encore entr'eux les divers ordres et les décorations par eux institués.

Ces divers actes de courtoisie sont des manifestations variées de la considération et du respect, en lesquels se tiennent réciproquement les Etats.

636. — Aucun Etat ne peut exiger que les autres Etats reconnaissent les titres qu'il s'attribue, pas plus que les titres et dignités dont il décore son chef. — Mais le titre dont on se pare n'a de valeur positive que s'il est reconnu par les autres souverains. En outre, un titre, servant habituellement à désigner le rang qu'un Etat prétend posséder parmi les autres Etats, ne saurait être pris arbitrairement et sans tenir compte de la communauté dont l'Etat est membre. — Aussi les chefs d'Etat, qui s'attribuent un titre supérieur à celui qu'ils avaient déjà, s'empressent-ils d'obtenir la reconnaissance et l'adhésion des autres chefs d'Etats.

Cette reconnaissance, qui ne saurait être refusée sans motifs, a été quelquefois retardée. Le titre de *roi de Prusse* que prit Frédéric Ier en 1701 ne fut reconnu par le Pape qu'en 1786. — Le czar Pierre Ier prit le titre *d'empereur* en 1721 et n'en obtint la reconnaissance qu'en 1723 de la Prusse et de la Suède, en 1732 du Danemark, en 1742 de l'Angleterre, en 1745 de la France, en 1759 par l'Espagne. En outre, la Russie déclara par *lettres réversales* que cette reconnaissance ne modifierait pas le cérémonial établi et ne créerait aucune préséance pour l'empereur de Russie (1). — Ce n'est qu'en 1862 que la Russie reconnut Victor Emmanuel comme roi d'Italie. — Au congrès d'Aix-la-Chapelle, 11 octobre 1818, les cinq grandes puissances refusèrent d'accéder au vœu de l'électeur de Hesse, qui voulait prendre le titre de *roi*.

(1) DE MARTENS. *Guide diplomatique*, t. II, p. 228.

Dans le passé, le titre *d'Empereur* désignait la plus haute dignité. Les rois de France se le donnaient dans leurs négociations avec la Porte ottomane et les Etats africains.

Le titre de *prince* est attribué aux membres de la dynastie régnante. — L'héritier présomptif d'une couronne a parfois un titre spécial : Dauphin, prince de Galles, prince des Asturies, prince d'Orange, duc de Naples, etc.

Un souverain a droit à être désigné par les chefs des autres Etats par son titre habituel et reconnu.

637. — Aux siècles passés, les titres des souverains donnèrent naissance à de nombreuses querelles. Les titres, en effet, avaient une valeur considérable, par suite de la confusion entre l'Etat et la personne du souverain, qu'entraînait le système de monarchie pure. Il n'était pas indifférent que le roi d'Angleterre prit le titre de roi de France. — Au siècle présent, idées et mœurs se sont modifiées. Une autre conception du pouvoir royal domine en Europe. L'Etat ne s'absorbe plus en la personne de son souverain.

638. — Il est des titres consacrés par l'usage. — Le pape est appelé *Sa Sainteté*, *Summus Pontifex*, *Très Saint Père*. — Le Sultan, sa *Hautesse*. On dit *Majesté* aux empereurs et aux rois, *Altesse Royale* ou *Sérénissime* à un grand-duc ou à un prince du sang. De *Sérénissime* aussi se qualifiaient les Républiques de Gênes, de Venise et de Pologne.

Dans leurs relations avec l'Eglise catholique, quelques rois prenaient des épithètes particulières. Le roi de France était qualifié de *Fils aîné de l'Eglise*, de Majesté *très-chrétienne* ; le roi d'Espagne de *roi catholique* ; celui de Portugal, de *roi très-fidèle*, etc., etc.

Les monarques parlent et écrivent au pluriel *nous* et s'adressent à la troisième personne *Votre Majesté*.

Par courtoisie, on conserve le qualificatif de *Majesté* aux rois détrônés ou ayant abdiqué.

On distingue dans la correspondance des souverains, trois sortes de lettres : 1° Les lettres de *Conseil*, dans lesquelles le cérémonial est observé en tous points : en vedette, les titres du souverain ; papier grand format ; apposition du grand sceau ; contre-signature du Ministre des affaires étrangères. Ces lettres sont employées dans les circonstances importantes ou solennelles ; elles font partie des papiers d'Etat ; les minutes en sont conservées aux archives du Ministère. — 2° Les lettres de *cabinet* ont une forme plus simple : on n'appose que le petit sceau ; elles ne sont pas contresignées. — 3° Enfin les lettres *autographes* pour lesquelles aucune forme n'est fixée par l'usage.

639. — L'ensemble des usages et coutumes qui règlent les rela-

tions, l'emploi des titres, celui de certaines formes entre cours ou souveraines ou entre souverains, compose *l'étiquette*. — Elle ne constitue, ni un ensemble de droits, ni un ensemble de devoirs (*sensu stricto*) ; mais elle est le signe extérieur de la manière de comprendre les droits et les devoirs. Elle donne la mesure de la dignité reconnue à l'Etat, comme entre particuliers les marques de politesse sont le signe de l'estime qu'ils s'accordent. — L'honneur des Etats est affecté par le traitement appliqué à leurs souverains et le degré de respect accordé à l'Etat se mesure par le respect dont est entouré son chef. — Aussi les actes de pure courtoisie ont-ils dans les relations entre souverains une plus grande importance qu'entre particuliers.

En principe, l'égalité de rang est complète entre rois et empereurs. Longtemps fut attribuée aux têtes couronnées une préséance sur les chefs de République. Il n'en est plus ainsi. — Les Puissances catholiques accordent au Pape le 1er rang et lui rendent des honneurs particuliers. — Les autres souverains se conduisent, d'après leurs sentiments personnels, envers le Pape.

Les détails des rencontres personnelles des souverains sont habituellement réglés d'avance par leurs ministres ou les officiers de leur maison. — Les mœurs courtoises et polies de notre époque ont beaucoup simplifié ces points.

Un souverain se rend-il en pays étranger, une réception solennelle, conforme à son rang et à sa dignité, doit lui être faite. Mais, de nos jours, fort souvent, les souverains, désireux d'éviter les fatigues inhérentes à ces réceptions d'apparat, préfèrent voyager *incognito*. Le gouvernement du lieu du voyage est pressenti à l'avance et mis ainsi en mesure de prendre discrètement les mesures nécessaires pour assurer à la fois l'incognito, la sécurité et le respect de la personne du souverain étranger.

640. — Le caractère propre à un chef d'Etat, inhérent à sa personne, l'accompagne et le suit dans tout pays où il passe ou séjourne: On doit respecter dans sa personne la souveraineté de l'Etat dont il a le gouvernement. — Nous retrouvons sous la plume des publicistes et des auteurs, la fiction de l'*exterritorialité*, fiction dangereuse ou inutile. — Les anciens auteurs ont longuement discuté la question de savoir si les souverains en voyage doivent jouir de cette fiction. Puffendorf, Bynkershoek étaient pour l'affirmative ; Cocceius, pour la négative. G. F. de Martens et Kluber constatent qu'un usage universellement reconnu accorde cette exterritorialité à tous les princes régnants. Heffter, Bluntschli, F. de Martens approuvent la pratique internationale (1).

(1) G. F. DE MARTENS. *Précis*, liv. V, § 172. — KLUBER, *op. cit.*, §§ 49 et

Le droit, pour une personne souveraine, d'être considérée comme souveraine et comme indépendante sur le territoire étranger se comprend et se justifie sans l'aide d'aucune fiction. Nul besoin de recourir à une idée de privilège. Il suffit de constater le caractère et de le respecter.

Sur le sol étranger, un souverain jouit de plusieurs immunités.

L'exemption de tout impôt (à l'exception de ceux établis sur la propriété foncière), de toute taxe de douane ou d'octroi, est une mesure de simple politesse.

Au contraire, l'exemption de la police locale et de la juridiction territoriale est une conséquence inéluctable de l'indépendance dont doit jouir le souverain étranger. L'obliger à se soumettre aux tribunaux locaux serait attenter à sa souveraineté et par suite à celle de l'Etat, dont la sienne n'est que l'émanation.

641. — Nul doute : le souverain étranger est exempt de la juridiction territoriale criminelle. Il ne saurait être ni poursuivi, ni condamné par un tribunal de répression : commet-il un crime, l'inviter à se retirer, au besoin l'expulser avec tous les égards dûs à son rang, lui interdire le territoire, demander par voie diplomatique réparation à l'Etat dont il est le chef, si réparation est refusée rompre toutes relations, exercer même des représailles, telles sont les seules mesures possibles, alors même que le crime consisterait à fomenter des troubles, à participer à des luttes intérieures, à essayer de renverser le gouvernement local.

642. — Le souverain étranger est-il aussi exempt de la juridiction civile ? Les solutions proposées sont diverses. — Dans l'ancienne doctrine, l'exemption absolue l'emportait.

Le monarque étranger ne pouvait être ni demandeur, ni défendeur. — La doctrine moderne incline à l'admission de distinctions.

Le procès civil peut être intenté par un particulier. Le souverain est-il assigné comme chef d'Etat ou comme homme privé ? — Comme chef d'Etat ; le tribunal du pays est incompétent ; sinon, on attenterait à la souveraineté même de l'Etat étranger. Celui-ci ne peut être, ni directement, ni indirectement, subordonné à un pouvoir émanant d'un autre Etat. *Ex* : Aussi, en 1851, la cour anglaise dénommée *Lord Mayor's court* se déclare incompétente à l'égard de la reine de Portugal et de la reine d'Espagne. — Semblable décision de la cour de Paris (15 mars 1872) à propos d'une commande de décorations par un souverain étranger. — Autre décision de la même

136. — HEFFTER, *op. cit.*, § 54. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 129. — F. DE MARTENS, *op. cit.*, t. I, § 82. — BYNKERSHOEK. *De foro legatorum*, ch. III.

Cour de Paris, 23 août 1870, repoussant la demande dirigée par une dame Massé contre l'empereur de Russie.

643. — Le souverain étranger est-il actionné comme homme privé ? — S'il possède des immeubles, le tribunal de la situation est compétent, et le seul compétent, d'après toutes les législations ; compétence qui ne saurait varier d'après la qualité du propriétaire ou du possesseur. Les immeubles et leurs détenteurs, *en cette qualité*, ne sauraient être soumis ni à une législation, ni à une juridiction étrangère.

Le souverain est-il cité devant un tribunal civil, à raison des engagements qu'il a contractés ou des dommages qu'il a causés ? La question d'immunité de juridiction se pose aussi bien dans le cas où le souverain n'a pas quitté ses Etats, que dans celui où il réside actuellement sur le territoire étranger.

Les auteurs sont divisés. Le plus grand nombre d'entr'eux n'admettent pas la compétence de la juridiction civile, notamment G. F. de Martens, Heffter, Calvo, Phillimore, Lawrence, Chrétien, etc. — La majeure partie des écrivains italiens est contraire à la compétence de l'autorité judiciaire dans les actions civiles dirigées contre les souverains étrangers.

Dans les procès intentés en Angleterre par les particuliers contre des souverains étrangers, les juges anglais se sont presque toujours déclarés incompétents. — La jurisprudence française, dans son ensemble, est aussi opposée à la compétence de la juridiction civile (1). — Les tribunaux belges et italiens ont presque toujours statué comme les juges français.

Le souverain étranger accepte-t-il la juridiction des tribunaux locaux, en assignant lui-même son adversaire devant ces tribunaux, en répondant à la demande formée contre lui par une demande reconventionnelle, en faisant prendre en son nom des conclusions à la barre comme défendeur, etc., la majeure partie des auteurs admettent la compétence de ces tribunaux. Les juges anglais ont fréquemment adopté cette solution et se sont reconnus compétents (2). — Quelques écrivains néanmoins élèvent une objection. En consentant à se laisser juger par les tribunaux d'un Etat étranger, le chef d'un Etat ne renonce-t-il pas à son caractère de souverain, à l'indépendance dont en cette qualité il est nécessairement investi ? Une semblable renonciation est-elle possible ? Un souverain peut-il dépouiller, même relativement, cette indépendance, qui lui est attri-

(1) On invoque mal à propos l'affaire du bijoutier Mellerio contre Isabelle d'Espagne, jugée en 1872 par le tribunal de la Seine. Isabelle avait cessé d'être reine, lors de la commande des bijoux.

(2) LAWRENCE sur WHEATON. *Comm*. t. III, pp. 422 et s.

buée, non dans son intérêt, mais dans celui de l'Etat ? N'est-il pas permis d'en douter ? — La distinction faite entre les obligations contractées par un souverain à titre privé et celles qui se rattachent à l'exercice de sa souveraineté n'est-elle pas arbitraire, au point de vue de l'application à en faire en pratique ? (Voir nº 270).

644. — M. von Bar a résumé et condensé les éléments de cette délicate controverse dans le rapport qu'il a présenté à l'*Institut de Droit international*, dans la session tenue à Hambourg, en 1891. — Les résolutions adoptées sont les suivantes. Les tribunaux sont compétents vis-à-vis des Etats et souverains étrangers : *a*) pour les actions immobilières (pétitoires ou possessoires) concernant des immeubles et pour les actions relatives même à des meubles, situés sur le territoire ; *b*) pour les actions fondées sur la qualité de l'Etat ou du souverain étranger comme héritier ou légataire dans une succession ouverte sur le territoire (1) ; *c*) dans le cas où l'Etat ou le souverain étranger accepte volontairement la juridiction territoriale ; *d*) pour les dommages-intérêts dus à la suite d'un délit ou quasi-délit commis par le souverain étranger sur le territoire ; mais sont irrecevables les actions en dommages-intérêts, à raison du préjudice résultant d'*actes de souveraineté*.

645. — Le souverain étranger ne jouit d'aucun droit de juridiction, ni civile, ni criminelle, sur les personnes de sa suite. — Bien des auteurs, Phillimore entr'autres, ont une opinion opposée, qu'ils font découler de la fiction d'exterritorialité. Mais il faut dire avec M. F. de Martens que « ni le shah de Perse, ni le Sultan, voyageant en Europe, ne pourraient faire usage de leur pouvoir absolu contre les personnes de leur suite ».

646. — Si les immunités inhérentes à la qualité de souverain étaient méconnues ou violées, réparation serait demandée au gouvernement de l'Etat sur le territoire duquel la violation aurait été commise. Si réparation était refusée, l'Etat atteint dans la personne de son représentant suprême pourrait exercer des représailles, recourir même à la guerre.

647. — Les immunités dont jouissent les souverains, pendant leur séjour sur un territoire étranger, doivent-elles être étendues aux membres de leur famille et aux personnes de leur suite ? — Il n'y a pas de raison juridique pour leur accorder ces droits, dit M. F. de Martens, parce qu'aucune de ces personnes ne peut être considérée comme représentant le pouvoir exécutif de l'autre Etat. La pratique les leur concède comme témoignage d'amitié, mais non comme obligation découlant du Droit international.

(1) Voir, nº 283, le jugement rendu par le tribunal de Montdidier le 4 février 1892, et l'arrêt prononcé par la Cour d'Amiens le 21 février 1893 à propos du legs fait au Pape par la marquise de Plessis-Bellièvre.

CHAPITRE II

LES MINISTRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

648. — Lorsque les évènements historiques eurent fait apparaître en Europe la nécessité de rapports suivis et continus entre les divers Etats, lorsque se dessinèrent avec une certaine intensité, pour chacun d'eux, les lignes principales d'un système politique à suivre, les gouvernements furent mis dans l'obligation de créer, en leur sein, un organisme spécial, un cabinet particulier, chargé de la correspondance politique et de la direction des affaires extérieures. Apparurent alors les *secrétariats*, ou *départements*, ou *ministères des affaires étrangères*.

Leur création remonte en France au 1er janvier 1589. Henri III créa quatre charges de secrétaires d'Etat à département.

649. — Au ministre des affaires étrangères incombent les attributions et les devoirs suivants : entrer en conférences avec les agents diplomatiques des autres Etats ; écouter leurs propositions ou réclamations ; y répondre ; discuter avec eux les intérêts réciproques des Etats ; entamer et conduire à bonne fin les négociations ; — veiller à la fidèle exécution des traités.

Nommer les agents diplomatiques et les consuls envoyés en pays étrangers ; les diriger et leur donner les instructions nécessaires à l'accomplissement de leur mission ; — notifier aux Etats étrangers la nomination ou le rappel de ces agents ; — recevoir et présenter au Chef de l'Etat les agents diplomatiques étrangers ; faire respecter leur indépendance et leurs privilèges ;

Protéger au dehors les intérêts politiques, économiques et commerciaux de son pays ; — protéger les nationaux établis à l'étranger ;

Faire rédiger les actes publics émanés du chef de l'Etat et relatifs aux affaires extérieures, les traités de paix, d'alliance, de commerce, de navigation, etc., les déclarations de guerre, les manifestes, etc. ; — répondre aux pièces officielles étrangères ;

Veiller à la conservation des archives particulières de son ministère, de la correspondance diplomatique, des originaux des traités et conventions, etc., etc.

650. — Les fonctions de Ministre des Affaires étrangères sont extrêmement délicates et difficiles à remplir. Une fausse démarche, une combinaison mal assise, une parole imprudente peuvent compromettre la dignité de l'Etat et les intérêts de la nation. — Que de qualités rares et sérieuses doit posséder ce Ministre ! — de Martens, Heffter, M. Pradier Fodéré les indiquent avec exactitude.

A son entrée en fonctions, le Ministre des Affaires étrangères notifie sa nomination aux membres du Corps diplomatique, accrédités auprès du chef de l'Etat, aux agents diplomatiques et aux consuls du pays à l'étranger. — Il attend la première visite de tous les membres du corps diplomatique. Il rend cette visite, aux ambassadeurs le jour même, aux ministres publics des autres classes quelques jours après, aux simples chargés d'affaires par carte.

Le Ministre fixe habituellement un jour, par semaine, pour la réception générale des membres du corps diplomatique. — Mais il reçoit les autres jours tout ambassadeur, qui se présente pour l'entretenir d'affaires.

651. — L'organisation du Ministère des Affaires extérieures varie selon chaque Etat : mais les ressemblances sont nombreuses. — En France, l'organisation est trop souvent modifiée. Elle l'a été en 1869, en 1877, en 1880 et par le décret du 12 mai 1891. D'après ce décret, elle comporte les divisions suivantes : 1° Le cabinet du Ministre avec les services rattachés du chiffre, de la correspondance, de la presse étrangère et du *protocole*. On y traite du cérémonial, des questions de préséance, de la réception des agents diplomatiques, des audiences, des décorations, de la préparation et de l'expédition des lettres de créance ou de rappel, de l'expédition des traités, etc. ; — 2° La direction des affaires politiques et des protectorats, avec quatre sous-directions, du Nord et de l'Extrême Orient, du Midi et de l'Orient, des protectorats et du contentieux ; — 3° La direction des consulats et des affaires commerciales avec les trois sous-directions des affaires consulaires, des affaires commerciales et des affaires de chancellerie. — 4° La division des Archives comprenant le service géographique. — 5° La division des fonds et de la comptabilité. — Il est institué sous la présidence du Ministre un conseil formé des directeurs, des chefs de division auxquels le Ministre peut adjoindre le chef du cabinet. Ce conseil connaît de toutes les affaires que le Ministre juge à propos de lui renvoyer. — Un comité consultatif du contentieux, appelé à donner son avis sur les questions litigieuses ou jurisprudentielles, est habituellement composé de membres de la Cour de cassation, de conseillers d'Etat, de professeurs de la Faculté de Droit, etc.

CHAPITRE III

LES AGENTS DIPLOMATIQUES.

ALBERTINI. *Derecho diplomatico*, p. 21 à 200. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 159 à 240. — BONFILS. *Compétence des trib. franç. à l'égard des étrangers*, nos 395 et s. — BOUSQUET. *Les agents diplomatiques et consulaires.* — BURLAMAQUI. *Principes du droit de la nature etc.*, t. II, ch. 15. — BYNKERSHOEK. *De foro legatorum.* — *Quæstiones juris publici*, lib. II. — CALVO, *op. cit.*, nos 1321 et s.; 1480 et s. — CARNAZZA-AMARI, *op. cit.*, sect. III, ch. I à V. — CHEVRY-RAMEAU. *Les agents diplomatiques et consulaires.* — CROUZET. *De l'inviolabilité et de l'exemption de juridiction des agents diplomatiques.* — DALLOZ. *Jurisprudence générale*, Vo *Agent diplomatique.* — DEMANGEAT. *De l'immunité des agents diplomatiques*, J. I. P., 1875, p. 89. — DUDLEY-FIELD. *Projet d'un Code int.*, art. 91 et s. — ESPERSON. *Diritto diplomatico.* — FOELIX ET DEMANGEAT. *Droit int. privé*, t. I. — FIORE. *Nouveau Droit intern.*, t. II, nos 1103 et s. — *Droit int. codif.*, art. 268 à 317. — FUNCK-BRENTANO et SOREL. *Précis*, liv. I, ch. V. — DE GARDEN. *Traité complet de diplomatie.* — GRENVILLE-MURRAY. *Droits et devoirs des envoyés diplomatiques.* — GROTIUS. *De jure belli ac pacis*, lib. II, cap. XVIII. — ALB. GENTILIS. *De legationibus*, lib. III. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, liv. III, ch. II, §§ 198 à 226. — KLUBER annoté par OTT. *Droit des gens moderne*, tit. II, §§ 166 à 230. — LAURENT. *Droit civil internat.*, t. IV, p. 238 et s.; t. VI, p. 254 et s. — LEHR. *Manuel théorique et pratique des agents diplomatiques etc.* — LORIMER. *Principes du Droit intern.*, liv. III, ch. 4, 5 et 6. — G. F. DE MARTENS. *Précis*, t. II, §§ 215 et s. — CH. DE MARTENS. *Causes célèbres.* — *Le Guide diplomatique*, 5e édit. refondue par GEFFCKEN. — F. DE MARTENS. *Traité de D. int.*, t. II, liv. I, ch. II, §§ 6 à 17. — MERLIN. *Répertoire*, Vo *Ministre public.* — NYS. *Les commencements de la diplomatie et le droit d'ambassade jusqu'à Grotius*, R. D. I., 1883, t. XV, p. 577 et 1884, t. XVI, p. 55, p. 167. — PHILLIMORE. *Commentaries*, t. II, nos 114 et s. — PRADIER-FODÉRÉ. *Cours de Droit diplomatique.* — *Traité de D. intern. public*, t. III, nos 1225 et s. — DE RÉAL. *La science du gouvernement*, t. V, ch. I. — SLATIN. *De la juridiction des agents diplomatiques*, J. I. P., 1884, p. 462. — TRAVERS-TWISS, *op. cit.*, t. I, nos 97, 165, 199 à 223. — VANDAL. *Une ambassade française en Orient sous Louis XV.* — VATTEL, *op. cit.*, liv. IV, ch. V à IX. — VILLEFORT. *Privilèges diplomatiques*, Revue critique, 1858. — WHEATON. *Eléments*, t. I, pp. 188 à 225. — WICQUEFORT. *L'ambassadeur et ses fonctions.* — X. *Les transformations de la diplomatie*, Revue des deux mondes, 1er et 15 décembre 1893.

652. — Le chef de l'Etat monarchique ou républicain, le Ministre des Affaires étrangères ne peuvent guère traiter directement que par voie de communications écrites les questions internationales, politiques, juridiques ou économiques soulevées entre les Etats. Si l'histoire nous offre d'assez fréquents exemples de souverains ou de ministres d'Etat se rencontrant en de rapides et passagères entrevues, ou même en des congrès d'une certaine durée pour y résoudre des affaires d'une importance particulière ou d'un caractère spécial, ce mode de procéder n'est pas compatible avec les exigences de la vie quotidienne et de la direction constante des affaires de l'Etat. — De là, la nécessité d'entretenir en pays étrangers des représentants du chef de l'Etat chargés de négocier en son nom : nécessité d'autant plus imposée que par l'extension de la civilisation, par l'accroissement des relations politiques, les rapports entre Etats ont pris un développement inouï. Les intérêts en contact sont devenus plus considérables, les questions à débattre et à résoudre plus nombreuses et plus compliquées.

Ces mandataires, désignés sous le nom générique *d'agents diplomatiques*, ou sous celui de *ministres publics*, ont pour mission : de régler les questions juridiques existant d'Etat à Etat, — d'entretenir les relations amicales ou simplement pacifiques, — de faciliter un échange mutuel de bons offices ou de vues politiques, — d'assurer le bien être général en maintenant la paix et en écartant les causes de conflit, — de sauvegarder la dignité de leur Etat, — de protéger les personnes et les intérêts de leurs nationaux vivant à l'étranger, etc.

653. — Accrédités auprès des chefs des Etats étrangers, ces mandataires composent les *ambassades*, les *légations*, ou *missions diplomatiques*. L'établissement à titre permanent de ces missions est une marque du respect que les Etats se doivent entr'eux et constitue une manifestation non douteuse de relations pacifiques. — Ces ambassades ont contribué à établir des traditions et à créer des formes spéciales, dont l'observance dans les relations internationales évite les conflits, facilite les solutions, entretient les rapports amicaux. C'est pour habituer les peuples, qui ne participent pas à la civilisation européenne, à entretenir des relations amicales permanentes avec elles, que les Puissances occidentales et les Etats-Unis ont imposé, il y a quelques années, à la Chine l'établissement d'ambassades permanentes à Pékin. — Chinois et Japonais n'ont pas tardé à comprendre les avantages des légations et ont à leur tour installé des missions dans les principales capitales d'Europe et aux Etats-Unis.

654. — La diplomatie peut être envisagée comme science ou

comme art. — Science, elle a pour objet la connaissance des relations juridiques et politiques des divers Etats, de leurs intérêts respectifs, des traditions historiques, des stipulations contenues dans les traités. — Art, elle a pour objet la gestion des affaires internationales : elle implique l'aptitude à ordonner, à diriger, à suivre avec connaissance de cause les négociations politiques (Ch. de Martens). — « Le droit diplomatique est la partie du Droit international qui pose les règles de la pratique des relations extérieures des Etats entr'eux » (Geffcken sur Heffter, § 198).

655. — Le terme *diplomatie* a une origine moderne : il date de la fin du XVIII^e^ siècle. L'institution est aussi vieille que l'apparition des Etats dans la vie du monde. De toute antiquité, les Etats ou les princes se sont envoyés des représentants sous des dénominations diverses, en Grèce *presbeis*, *legati* à Rome. Sous l'influence de sentiments religieux, ces envoyés étaient considérés comme placés sous la protection de la Divinité. — Fréquentes chez les anciens peuples, les ambassades ne constituaient pas, comme de nos jours, un système régulier et permanent. Une classe spéciale de fonctionnaires n'était point créée pour remplir des fonctions temporaires accessibles à tous et remplies indifféremment par des hommes politiques, des orateurs, des acteurs, des poètes, des femmes.

656. — L'histoire de la diplomatie se divise en deux périodes bien distinctes. La première comprend le temps des ambassades accidentelles, non permanentes ; elle englobe l'antiquité et tout le moyen âge : elle s'arrête au XV^e^ siècle. — La deuxième période est celle des légations permanentes, qui, originaires d'Italie et principalement de Venise, apparaissent au XV^e^ siècle. Leur usage se répand dans l'Europe occidentale et centrale à partir de Ferdinand le Catholique. Il se généralise dans les pays du Nord au milieu du XVII^e^ siècle. — Les *relations* des Ambassadeurs de la Sérénissime République de Venise sont justement célèbres. Quelques-unes sont de vrais modèles du genre, et toutes de riches sources d'informations (1). — Louis XI envoie des ambassades en divers Etats. — En 1520, le roi d'Angleterre et l'empereur d'Allemagne s'engagent à entretenir des envoyés l'un chez l'autre. — François I^er^ a des ambassadeurs en Angleterre. — Henri IV en entretient auprès de divers souverains. — Quelques auteurs pensent que Richelieu fut le créateur des légations permanentes de France. Point controversé, mais de nulle importance.

(1) Voir : ARMAND BASCHET. *La diplomatie Vénitienne. Les princes de l'Europe au XVI^e^ siècle.* — Du même : *Les Archives de Venise.* — *Histoire de la Chancellerie secrète.* — CH. YRIARTE. *La vie d'un patricien de Venise au XVI^e^ siècle.*

La paix de Westphalie (1648), en cherchant à établir un équilibre européen (nos 87 et 248), oblige les Etats à se surveiller réciproquement et rend plus nécessaires les ambassades permanentes.

En France, la diplomatie atteint son apogée sous Louis XIV. Très habile, très adroit diplomate, ce roi, assisté de sous-secrétaires d'Etat, dirige lui-même les négociations de la France avec les autres Etats (n 90). — Sous Louis XV, la diplomatie maintient son importance et l'a conservée jusqu'au XIXe siècle. — Actuellement, son rôle se modifie quelque peu à raison de la facilité et de la promptitude des communications. — Tous les Etats ont eu de grands diplomates.

657. — Les qualités intellectuelles et morales, les connaissances, sérieuses et étendues que doit posséder un bon diplomate sont nombreuses et diverses. Le lecteur en trouvera l'indication exacte et précise dans le *Guide diplomatique* de C. de Martens, édition refondue par M. Henri Geffcken, 1866.

Dans la plupart des Etats, des lois, des règlements fixent les conditions de stage, d'examens, etc., que doivent remplir les futurs diplomates ; ce sont là choses de législation intérieure. — Les grands postes diplomatiques sont souvent confiés à des hommes politiques étrangers à la carrière, à raison même de l'importance de certaines questions.

SECTION I. — **Droit de légation actif et passif.**

658. — Le droit de légation *actif*, ou l'aptitude à accréditer des agents diplomatiques auprès d'autres Etats, le droit de légation *passif*, ou l'aptitude à recevoir les envoyés des autres Etats, constituent des attributs de la puissance souveraine. User du droit de légation, activement ou passivement, c'est exercer la souveraineté, affirmer l'indépendance politique. — Les Etats souverains possèdent le droit de légation, tant actif que passif (n° 271).

Parmi les auteurs qui admettent l'existence d'Etats *mi-souverains* Heffter leur reconnaît la jouissance et l'exercice du droit de légation (*op. cit.*, § 200). Calvo, Geffcken, Ch. de Martens, F. de Martens, Travers Twiss (t. I, n° 204), les leur refusent.

Théoriquement, les Etats vassaux, pas plus que les Etats placés sous le protectorat d'une autre puissance, ne sauraient jouir du droit de légation. En fait, les liens de vassalité ou de protectorat varient comme étendue et comme intensité d'un cas à l'autre cas. Il dépend de l'Etat suzerain ou protecteur d'accorder ou de refuser, dans telles ou telles limites, le droit de légation comme celui de négociation (1).

(1) Traité du 12 mai 1881, entre la France et la Tunisie (art. 6) : « Les

Dans les confédérations d'Etats, chaque Etat confédéré jouit du droit de légation actif et passif. La confédération en jouit aussi elle-même. L'ancienne confédération germanique avait le droit de légation (acte final du congrès de Vienne, art. 50, al. 2). Elle n'entretint jamais de légations permanentes.

Dans les Etats fédéraux, logiquement le droit de légation ne doit appartenir qu'au pouvoir central. Il en est ainsi dans la République des Etats-Unis (const. de 1787), dans la République argentine (const. de 1866), au Brésil, en Suisse (art. 8 à 10 de la const. du 12 septembre 1848, révisée le 29 mai 1874).

Dans l'Empire allemand, le droit de légation est dévolu à l'empereur. Il reçoit au nom de l'Empire les ministres étrangers et accrédite les envoyés allemands (art. 11 de la constitution). Néanmoins, les Etats de l'Empire, Bavière, Wurtemberg, etc. ont conservé le droit de légation relativement aux affaires qui ne sont pas de la compétence du pouvoir central. « C'est, dit M. Geffcken, une anomalie fondée sur la nature d'un Etat fédéral formé par des Etats monarchiques (sur Heffter, *op. cit.*, § 200, note 3).

Manifestation de l'indépendance politique de l'Etat, le droit de légation n'est cependant pas absolu : son exercice est soumis à quelques conditions, découlant de la nature même des choses.

659. — Un souverain détrôné a perdu la base même du droit de légation, la jouissance et l'exercice de la souveraineté. Si les autres princes reçoivent encore ses représentants ou maintiennent les leurs auprès de lui, pareille conduite implique qu'ils ne considèrent pas ce souverain comme détrôné, mais seulement comme momentanément empêché d'exercer les droits souverains. Ainsi l'Autriche refusa jusqu'en 1866 de recevoir les agents diplomatiques du roi d'Italie et continua à entretenir des relations avec ceux de l'ex-roi de Naples. Certaines cours allemandes, Bavière, Wurtemberg, suivirent cet exemple. — La Prusse invita au couronnement de Guillaume Ier (octobre 1861) le représentant du roi des Deux-Siciles. — L'Angleterre, au contraire, rompit immédiatement toutes relations avec François II.

agents diplomatiques et consulaires de la France en pays étranger seront chargés de la protection des intérêts tunisiens et des nationaux de la Régence. — Traité du 6 juin 1884 entre la France et l'Annam (art. 1er) : « La France représentera l'Annam dans toutes ses relations extérieures. Les Annamites à l'étranger sont placés sous la protection de la France ».. — Traité du 17 décembre 1885 entre la France et Madagascar (art. 1er) : « Le gouvernement de la République représentera Madagascar dans toutes ses relations extérieures. Les Malgaches à l'étranger seront placés sous la protection de la France ».

L'Etat, qui a envoyé un ministre public auprès du gouvernement exerçant de fait le pouvoir dans un pays, ne saurait déléguer en même temps un autre agent auprès de l'ex-souverain dépossédé. — Mazarin, ayant reçu l'agent de Cromwell, refusa de continuer à recevoir le ministre de Charles II.

660. — Le Pape, le Souverain Pontife de l'Eglise catholique est dans une situation spéciale (nos 386 et s.). Il peut envoyer et recevoir des agents diplomatiques. — Plusieurs Etats ont ainsi à Rome une double représentation : un ministre public accrédité auprès du Saint-Père, et un autre ministre délégué auprès du roi d'Italie.

661. — Un Etat est libre d'envoyer auprès d'un autre Etat un ou plusieurs agents diplomatiques. Henri IV, après la paix de Vervins, envoya à Bruxelles une ambassade composée du maréchal duc de Biron, de Pomponne, de Bellièvre et de Brûlart. — En 1663, les cantons suisses envoyèrent en France trente-neuf ambassadeurs pour jurer la confirmation de l'alliance. — Néanmoins l'envoi par un même Etat de plusieurs agents diplomatiques n'a guère lieu qu'au cas de congrès ou de conférences. On délègue un, deux ou trois premiers plénipotentiaires et d'autres agents ayant des connaissances spéciales, des juristes, des militaires, etc. — Au congrès de Vienne, en 1815, l'Angleterre et la France étaient représentées chacune par quatre plénipotentiaires. — Au congrès de Paris, en 1856, chaque Etat avait délégué deux ministres publics. — A Francfort, en 1871, la France avait envoyé MM. Jules Favre, Pouyer-Quertier, de Clercq et d'Outrelaine ; les deux derniers étaient seuls des diplomates de carrière, chargés d'éclairer sur bien des points les deux autres négociateurs.

662. — Parfois, un seul ministre public est accrédité auprès de plusieurs Etats à la fois. Ainsi, la France n'a qu'un seul représentant auprès des trois républiques de Guatemala, Honduras et Nicaragua. La république de Costa Rica n'a qu'un seul représentant pour l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et la France. — Quelques gouvernements n'accréditent de représentants qu'auprès de certains Etats seulement, avec lesquels ils entretiennent des rapports importants et suivis.

La Chine, jusqu'à une époque toute récente, n'avait pas d'ambassadeurs en résidence dans les capitales de l'Europe. Il y a quelques années, elle en a envoyé deux : l'un, appelé à la représenter en Allemagne et en Russie ; l'autre, en Angleterre, en France et en Italie. Le *Tsung-li-Yamen* paraît disposé à organiser un corps diplomatique régulier.

663. — Chaque Etat est entièrement libre dans le choix de ses agents diplomatiques : il peut désigner des diplomates de carrière,

des savants, des militaires ou des marins, des femmes même. — Ni l'âge, ni la religion, ni le sexe ne sont causes d'exclusion. — En 1529, la paix de Cambrai, justement dénommée *Paix des Dames*, fut conclue par Louise de Savoie, mère de François Ier, et Marguerite, tante de Charles-Quint (1).

664. — Nul Etat n'est tenu de l'obligation (au sens propre du mot) de recevoir les envoyés diplomatiques d'un autre Etat. C'est affaire de bons rapports, et non de droit strict. — Mais refuser d'entrer en relations diplomatiques avec les autres Etats, c'est se placer en dehors de la communauté internationale, c'est s'exclure soi-même de la sphère d'application des règles du Droit international *positif*. Au point de vue de la communauté internationale, on peut affirmer qu'entre Etats civilisés existe le devoir de recevoir réciproquement leurs diplomates.

Refuser de continuer avec tel ou tel Etat les relations antérieures, c'est témoigner envers lui de dispositions peu amicales, et même, selon les circonstances, manifester des intentions hostiles ; dans tous les cas, s'exposer à rétorsion.

665. — Si la participation à la communauté internationale implique, en principe, la nécessité d'accueillir réciproquement les envoyés diplomatiques, un Etat n'est pas cependant tenu de recevoir n'importe quelle personne comme agent d'un autre Etat. — L'intérêt bien entendu des deux Etats exige que le ministre public remplisse efficacement son office. Il doit inspirer confiance. Sa situation personnelle ne doit pas apporter d'entraves aux relations que ce ministre doit entretenir avec le chef de l'Etat, auprès duquel il est accrédité. Sinon son concours serait nuisible et dangereux. — Bien mieux, l'indépendance réciproque des Etats s'oppose à ce que l'un d'eux puisse vouloir imposer à un autre des relations desagréables ou antipathiques. — De là, l'usage traditionnel de l'*agréation*.

Avant de déléguer une personne à un poste diplomatique comme chef de mission, le Ministre des Affaires étrangères s'informe confidentiellement auprès du gouvernement étranger, si la personne choisie sera agréée, sera *persona grata*. — Presque tous les gouvernements se soumettent à la formalité toute courtoise de l'agréation, sans demander à connaître les motifs du refus. L'Angleterre seule exige que le gouvernement étranger lui fasse connaître les raisons qui l'incitent à repousser l'agent par elle proposé. Elle ne se contente pas de l'objection tirée du défaut de confiance. Elle réclame l'indication de griefs positifs, basés sur la conduite antérieure du ministre public (Geffcken sur Heffter, § 200, note 9).

(1) Ch. de Martens (*Guide diplomatique*, § 30) donne d'excellents conseils relatifs à la position sociale et personnelle de l'agent diplomatique.

666. — Un Etat peut refuser de recevoir un de ses propres sujets comme ministre public d'un autre Etat. Les devoirs de sujétion s'accorderaient difficilement avec les prérogatives reconnues aux diplomates étrangers. En 1868, les Etats-Unis refusèrent de recevoir M. Burlingham-Anson, sujet américain, comme envoyé de la Chine. — Si le sujet est néanmoins reçu en qualité d'envoyé étranger, nous pensons, avec Phillimore, Travers Twiss, Vattel, Wheaton, qu'il a droit aux immunités diplomatiques, et notamment à l'inviolabilité. Bynkershoek le déclarait, au contraire, justiciable des tribunaux civils et criminels de son pays (*De foro legatorum*, cap. *XI*).

667. — Nul doute qu'un Etat ne puisse légitimement refuser d'agréer comme ministres publics étrangers des personnes, dont le caractère ou les pouvoirs sont incompatibles avec ses lois ou sa constitution, ou dont la position sociale pourrait susciter des conflits avec l'administration intérieure. — Ainsi nul gouvernement ne peut être tenu de recevoir des légats ou des nonces du Pape, investis de pouvoirs ecclésiastiques, dont l'exercice donnerait naissance à des collisions avec l'autorité de l'Etat. Ces nonces pourraient trop aisément abuser de leur autorité spirituelle auprès d'une population catholique qui ne verrait en eux que les princes de l'Eglise. Aussi la France exige-t-elle que les pouvoirs des nonces soient renfermés dans des limites raisonnables. — De son côté, le Pape peut et doit refuser de recevoir un cardinal comme ministre public étranger. Les cardinaux sont, *ex officio*, membres de la curie romaine et subordonnés au chef de l'Eglise. En 1875, Pie IX refusa d'agréer le cardinal prince de Hohenlohe comme envoyé diplomatique de l'empire allemand. Le cardinal aurait pu se trouver placé dans la nécessité de sacrifier ou de subordonner les intérêts de l'Eglise à ceux de l'Allemagne.

SECTION II. — **Classes des agents diplomatiques.**

668. — Considéré par rapport à l'Etat qu'il représente, tout ministre public a une double qualité. Il est fonctionnaire public ; il est mandataire de l'Etat. — Mais entr'eux, les ministres publics diffèrent aux divers points de vue : *a*) de l'étendue de leurs pouvoirs ; *b*) de la durée de leur délégation ; *c*) de la nature de leur mission ; *d*) de leur classe.

Le ministre *plénipotentiaire* était autrefois investi de pouvoirs presque illimités : de nos jours, vu la facilité des communications, cette qualification est presque devenue un simple titre honorifique (voir *congrès*).

Une mission diplomatique peut être *extraordinaire*. Jadis, les en-

voyés extraordinaires jouissaient d'un droit de préséance sur les envoyés ordinaires. Actuellement, c'est simplement par vanité ou par courtoisie que dans certaines circonstances, telles qu'un congrès général, qu'un couronnement, qu'un mariage royal, le qualificatif *d'extraordinaire* est joint au titre d'ambassadeur.

669. — Avant l'institution des missions permanentes, nulle distinction de classe ou de rang n'existait entre les ministres publics. Mais, avec la pratique des ambassades permanentes, surgirent des questions de cérémonial et de préséance entre les représentants étrangers accrédités auprès d'une même Cour. — L'histoire des XVII^e^ et XVIII^e^ siècles est remplie de discussions d'étiquette, qui engendrèrent souvent de déplorables conséquences.

Vattel s'occupa longuement de ces questions (*op. cit.*, livre IV). — Rien de confus et de contradictoire comme l'énumération et la définition des divers envoyés diplomatiques dans les anciens auteurs (Voir Merlin. *Répertoire*, V° *Ministre public*, section I). — Le désordre n'a pris fin qu'au congrès de Vienne. Après une tentative infructueuse pour fixer le rang des puissances, les membres du Congrès résolurent de couper court à toute prétention, en faisant abstraction du degré d'importance des Etats.

Le règlement de Vienne du 19 mars 1815 et celui d'Aix-la-Chapelle du 21 novembre 1818 établirent la hiérarchie suivante : — La 1^re^ classe comprend : les ambassadeurs ; les légats *a* ou *de latere*, envoyés extraordinaires du Pape, chargés de missions spéciales, choisis parmi les cardinaux ; les nonces, autres envoyés du Pape en mission permanente, choisis en dehors des cardinaux. Les ambassadeurs des puissances catholiques cèdent le pas et le rang aux nonces. — La 2^e^ classe comprend les internonces du Pape, les envoyés extraordinaires, les ministres plénipotentiaires. — Les *ministres résidents* forment la 3^e^ classe, introduite par le congrès d'Aix-la-Chapelle. — La 4^e^ classe renferme les *chargés d'affaires* et les secrétaires d'ambassade faisant l'intérim pendant l'absence de l'ambassadeur.

670. — Les ministres de 1^re^ classe ont le *caractère représentatif*. Ils ne sont pas seulement délégués de l'Etat pour la gestion des affaires extérieures constituant l'objet de leur mission ; mais ils représentent le souverain dans sa personne et dans sa dignité, quoiqu'on ne leur rende pas les mêmes honneurs qu'aux souverains. — Une conséquence importante de ce caractère représentatif est le droit reconnu à l'ambassadeur de réclamer accès auprès du souverain de l'Etat où il est accrédité, de l'entretenir directement ; droit, dont l'exercice dans les monarchies absolues peut avoir, suivant les circonstances, une portée considérable. Les Ministres de 2^e^ et de 3^e^ classes doivent demander par écrit au Ministre des Affaires étran-

gères de leur faire octroyer la faveur d'une audience du souverain.

L'Empereur de la Chine s'est longtemps refusé à donner audience personnelle aux Ministres étrangers. Cette audience a été accordée pour la première fois en 1873, et seulement après de longues et difficiles négociations, auxquelles prirent part les ministres d'Angleterre, de France, des Etats-Unis, des Pays-Bas et de Russie. Cette cérémonie a été renouvelée en mars 1891.

La réception des Ministres de 1re classe est accompagnée d'un *cérémonial* solennel, variable suivant les diverses cours. — Leurs *lettres de créance* sont signées par leur souverain.

671. — Les *prérogatives honorifiques* généralement reconnues aux ministres de 1re classe sont les suivantes : 1° le titre d'*excellence*, qui doit leur être donné par tous ceux avec lesquels ils traitent, par écrit ou de vive voix, sauf le souverain auprès duquel ils sont accrédités ; — 2° le droit d'avoir un *dais* dans leur salle de cérémonie ; — 3° le droit de se *couvrir* pendant la cérémonie de leur présentation, mais seulement si le souverain remet son chapeau sur la tête ; — 4° la faculté d'aller en carrosse à six chevaux ; — 5° le droit de recevoir les honneurs militaires.

L'usage d'accréditer des agents de 1re classe est limité aux Etats qui ont droit aux *honneurs royaux*. — Le Pape ne reçoit d'ambassadeurs que des puissances catholiques.

672. — Les agents diplomatiques de la deuxième et de la troisième classe ne représentent pas leur souverain considéré dans sa personne et dans sa dignité ; ils ne représentent que leur pays dans les affaires formant l'objet de leur mission. Aussi n'ont-ils pas d'accès direct auprès du chef de l'Etat et sont-ils obligés d'obtenir une audience par l'intermédiaire du Ministre des Affaires étrangères.

Les chargés d'affaires ne sont accrédités qu'auprès du Ministre des Affaires étrangères. Ils n'ont pas le droit de demander à conférer directement avec le chef de l'Etat. Mais celui-ci est évidemment libre de leur octroyer audience.

673. — La diversité des rangs ne se réfère en réalité qu'à l'*étiquette* et à la *préséance*. Elle n'établit aucune différence entre les agents par rapport à leurs fonctions diplomatiques, à leur capacité de négocier, à leurs privilèges. — Tous ont également un caractère officiel qui leur assure, au même degré, les mêmes prérogatives et les mêmes immunités.

La classe et le rang d'un agent diplomatique sont exclusivement déterminés par l'Etat qui le délègue (1). — D'après un usage établi,

(1) Le corps diplomatique et consulaire français a été réorganisé par décret du 17 janvier 1891.

les Etats ne s'envoient réciproquement que des ministres de même classe. — Néanmoins la France est représentée à Berne par un ambassadeur, tandis que le représentant de la Suisse à Paris n'a que le rang de ministre plénipotentiaire. Un Etat est libre, en effet, de déroger à l'usage et de recevoir des envoyés d'un rang plus ou moins élevé que ceux qu'il envoie.

674. — Le Ministre public est accompagné d'un personnel *officiel* qui compose la *mission* diplomatique. Ce personnel comprend les conseillers de légation, les secrétaires d'ambassade, les auditeurs de nonciature, les attachés, chanceliers, interprètes, drogmans, courriers. — A la plupart des ambassades sont adjoints des attachés militaires, officiers de l'armée de terre ou de l'armée de mer, chargés de renseigner leurs gouvernements respectifs sur les armées et sur les marines militaires des autres Etats.

675. — L'ensemble des Ministres publics de toutes classes, accrédités auprès d'un même gouvernement, forme le *corps diplomatique*, image de la solidarité qui unit les Etats, comme membres de la communauté internationale. — Ce corps formule quelquefois des déclarations, des protestations, des représentations, si le gouvernement de l'Etat lui paraît violer les principes du droit ou les prérogatives de ses membres. — Mais il apparaît surtout dans les cérémonies publiques, les démarches de courtoisie, telles que les félicitations usitées lors du renouvellement de l'année, lors de la naissance d'un prince ou d'une princesse royale, etc.

676. — Les agents diplomatiques, ou *Ministres publics*, ne doivent pas être confondus avec : 1° les agents chargés d'une mission quelconque, sans titre officiel, comme le Père Joseph Leclercq du Tremblay, capucin, la célèbre *Eminence Grise*, qui fut chargé par Richelieu de plusieurs missions secrètes en Espagne, Italie, Allemagne, à la diète de Ratisbonne, etc. ; — 2° les *consuls*, chargés de veiller aux intérêts commerciaux, économiques (*Voir ci-après*) ; — 3° les agents secrets, émissaires cachés, comme le joli chevalier Eon de Beaumont, qui, déguisé en femme, fut envoyé par Louis XV, en 1756, à l'impératrice Elisabeth de Russie.

SECTION III. — **Modes d'envoi des agents diplomatiques.**

677. — Le Ministre public, envoyé pour représenter un Chef d'Etat auprès d'un autre Chef d'Etat, doit être dûment autorisé et le souverain près duquel il est accrédité doit être assuré de la qualité de l'envoyé.

Cette autorisation est constatée et cette assurance donnée par les

lettres de créance, *litterae fidei*, adressées par le Chef d'un Etat au souverain de l'autre Etat. — Ces lettres mentionnent le nom, les titres, la qualité spéciale de l'agent, l'objet général de sa mission. Elles contiennent demande d'accueil favorable et expriment le désir que créance soit accordée à ce que dira l'envoyé au nom de son propre souverain. — La forme de ces lettres de créance varie selon les Etats.

Les lettres de créance accréditant un agent de la 4e classe sont adressées, non de souverain à souverain, mais par le Ministre des Affaires étrangères de l'envoyé au Ministre de l'autre Etat. — Les agents diplomatiques envoyés en Turquie doivent, outre la lettre de créance adressée au Sultan, avoir des lettres spéciales pour le Grand Vizir et pour le Reis-Effendi.

678. — Muni de ses lettres de créance, l'envoyé, arrivé à son poste, doit immédiatement faire connaître sa présence au Ministre des Affaires étrangères du lieu de sa résidence. — Les lettres de créance sont remises au chef de l'Etat dans une audience solennelle de réception, audience dont le cérémonial est réglé par l'usage local et qui varie suivant la classe de l'agent. — Mais une copie authentique des lettres de créance est préalablement remise au Ministre des Affaires étrangères, qui vérifie si elles peuvent être reçues sans inconvénient.

La présentation des lettres de créance est, dans la pratique internationale, suivie de visites aux membres de la famille souveraine, aux principaux fonctionnaires de l'Etat, aux autres membres du corps diplomatique.

679. — Le mandat, contenu aux lettres de créance, prend fin par la mort du chef de l'Etat qui les a adressées, ou par le décès de celui qui les a reçues. Il y a lieu à remise de nouvelles lettres. De même, quand l'envoyé diplomatique est promu par son souverain à une classe supérieure.

Il est rarement répondu par écrit aux lettres de créance, L'admission de l'envoyé tient lieu de réponse.

680. — S'agit-il de négocier un traité spécial ou de prendre part à un congrès, l'envoyé diplomatique est habituellement investi d'un mandat donnant *pleins pouvoirs* pour négocier et pour conclure. Les pleins pouvoirs sont généralement signés par le chef de l'Etat et contresignés par le Ministre des Affaires étrangères.

Mais qu'il s'agisse d'une mission temporaire ou d'une mission permanente, les actes passés par l'agent, même dans la limite de ses pleins pouvoirs, sont toujours considérés comme tacitement subordonnés, quant à leur validité, à la ratification du gouvernement de l'agent signataire.

Outre la lettre de créance et les pleins pouvoirs, l'agent diplomatique reçoit de son gouvernement des *passeports* lui permettant d'établir son identité pendant son voyage et d'obtenir pour sa personne le respect que comportent ses hautes fonctions.

SECTION IV. — Devoirs des agents diplomatiques.

681. — La nature même des choses s'oppose à ce que les attributions principales d'un Ministre public soient *juridiquement* définies. — Les plus importantes, relatives à la direction politique des Etats, ne peuvent être précisées que par les instructions particulières données à l'agent. — On ne peut traiter ici que des devoirs généraux.

Ces devoirs sont de deux sortes : devoirs envers son propre souverain ; — devoirs envers le Chef de l'Etat près duquel l'agent est accrédité. — Heffter (*op. cit.*, § 206) les résume ainsi : devoirs de fidélité envers son propre souverain ; — loyauté envers le souverain étranger.

682. — A. — *Envers son propre souverain*, l'agent diplomatique doit, avant de partir, s'instruire soigneusement de l'objet de sa mission, se préparer par l'étude des archives, des documents antérieurs, de la correspondance de ses devanciers ; — rendu à son poste, il doit agir comme ministre de paix, maintenir la bonne harmonie, écarter les causes et les sujets de préventions. — On a résumé la mission des ministres publics par ces trois termes : *observer*, *négocier*, *protéger*.

1° *Négocier*, faire valoir habilement les droits de son souverain et les intérêts de son pays, tout en s'efforçant de tout concilier : comme le dit Ch. de Martens, il doit agir *suaviter in modo et fortiter in re.*

2° *Observer*, prendre des informations précises sur les événements accomplis près de lui ; s'informer de choses même en dehors de sa mission spéciale, si, de près ou même de loin, elles peuvent affecter les intérêts de son pays ; suivre les débats parlementaires et les polémiques de la presse ; surveiller les luttes d'influence, le jeu des intrigues de cour, les courants de l'opinion publique ; envoyer rapports circonstanciés et complets, non seulement sur l'objet de sa mission, mais sur toutes choses d'intérêt public. Les relations entre Etats civilisés sont trop multiples, les points de contact trop nombreux, pour qu'un agent, doué d'esprit d'observation, ne trouve pas une foule de renseignements utiles à consigner dans ses rapports, qui permettent à son souverain d'apprécier et de juger la force matérielle, l'armée, la flotte, l'administration, les finances, le com-

merce, l'industrie, les ressources, etc. de l'Etat chez lequel l'agent a été délégué.

3° *Protéger* ses nationaux, appuyer et faire valoir leurs réclamations contre les dénis de justice, les abus de pouvoir dont ils ont pu avoir à souffrir de la part des agents du gouvernement local. Mais le ministre public ne doit fournir à ses nationaux son concours et son appui, qu'après que ceux-ci ont vainement eu recours aux voies régulières et aux autorités locales pour en obtenir justice. Le ministre étranger doit, du reste, dans les questions qu'il est ainsi appelé à soulever user de prudence, de tact, de modération. Il ne peut intervenir qu'auprès du Ministre des Affaires étrangères et doit, avec le plus grand soin, s'abstenir d'essayer d'exercer une pression sur les autorités locales, administratives ou judiciaires (n° 303). — Ce devoir de protection incombe au Ministre public concurremment avec les consuls de sa nation, sur lesquels il exerce un pouvoir de haute surveillance.

683. — B. — *Envers l'Etat auprès duquel il est délégué*, le Ministre public doit éviter de s'immiscer dans les affaires d'administration intérieure, — respecter la constitution, — s'abstenir de toute offense envers le gouvernement et envers les institutions du pays étranger, — même en cas de difficultés, ne rien retrancher du respect dû au prince et suivre les règles d'étiquette et de cérémonial envers le souverain et les membres de sa famille, — s'associer aux événements heureux, naissance, mariage, ou malheureux, décès, etc., qui touchent le chef de l'Etat ou sa famille.

Ne pas heurter la foi du peuple, respecter les coutumes nationales, même les préjugés populaires dont les masses sont d'autant plus jalouses qu'elles sont moins civilisées, — prendre part aux fêtes publiques, toutes les fois que pourront se concilier, les susceptibilités de sa nation avec celles du pays où il réside ; l'abstention pourrait parfois avoir le caractère d'une offense.

Le Ministre public étranger doit se garder de fomenter des troubles, de susciter des révoltes, d'essayer de corrompre les fonctionnaires et les serviteurs de l'Etat, — éviter toute intrigue avec une opposition parlementaire ou avec les divers partis, — ne pas approuver la critique des actes du gouvernement, etc. — En 1848, sir Henri Bulwer, ambassadeur anglais, secondait les émeutiers de Madrid. Le gouvernement espagnol lui fit remettre ses passeports et les relations diplomatiques furent interrompues entre l'Espagne et la Grande-Bretagne.

SECTION V. — **Prérogatives et immunités des agents diplomatiques.**

684. — Le ministre public doit soutenir avec fermeté et fidélité les prétentions et les intérêts de l'Etat, dont il est le mandataire. — Sa parole doit être libre. — Mais comme il ne peut avoir recours à aucune force matérielle pour assurer le respect de sa liberté, le Droit international doit lui offrir une protection énergique, efficace, autre et plus intense que celle qui est due à tout étranger. — Toute atteinte, toute restriction, directe ou indirecte, apportée à sa liberté de parole doit être écartée.

Une tradition ancienne et universelle a toujours entouré les envoyés diplomatiques de prestige et de respect. — Néanmoins, l'histoire offre malheureusement l'exemple de quelques attentats commis contre des agents diplomatiques, tels que l'assassinat dans le Milanais des ambassadeurs de François Ier, ou celui de Bonnier d'Alco et de Roberjot, plénipotentiaires du Directoire au Congrès de Rastadt, le 28 avril 1799. — Mais ces violations du droit, réprouvées par tous les auteurs, n'infirment pas la justesse des règles admises par la coutume internationale ou par quelques législations particulières.

685. — Le Droit international actuel reconnaît aux agents diplomatiques la jouissance de prérogatives et d'immunités. — Leur cause et leur raison justificative se trouvent dans l'indépendance dont doit jouir le Ministre public envers le souverain auprès duquel il est accrédité. — Le principe des immunités diplomatiques est fondé sur l'intérêt respectif des Etats. Cet intérêt ne permet pas que les agents diplomatiques soient exposés, dans leurs personnes et dans leurs biens, à des entreprises qui ne leur laisseraient pas leur liberté d'action et qui entraveraient les relations internationales, pour lesquelles ils servent d'intermédiaires.

« Le droit des gens, dit Montesquieu (1), a voulu que les princes s'envoyassent des ambassadeurs, et la raison, tirée de la nature de la chose, n'a pas permis que ces ambassadeurs dépendissent du souverain chez qui ils sont envoyés, ni de ses tribunaux. Ils sont la parole du prince qui les envoie, et cette parole doit être libre. Aucun obstacle ne doit les empêcher d'agir. Ils peuvent souvent déplaire, parce qu'ils parlent pour un homme indépendant. On pourrait leur

(1) MONTESQUIEU. *Esprit des lois*, liv. 26, chap. 21. — BYNKERSHOEK, *De foro competenti legatorum*, cap. 8, § 2.

imputer des crimes, s'ils pouvaient être punis pour des crimes ; on pourrait leur supposer des dettes, s'ils pouvaient être arrêtés pour dettes. Un prince qui a une fierté naturelle parlerait par la bouche d'un homme qui aurait tout à craindre ! Il faut donc suivre, à l'égard des ambassadeurs, les raisons tirées du droit des gens et non pas celles qui dérivent du droit politique. Que s'ils abusent de leur être représentatif, on le fait cesser en les renvoyant chez eux : on peut même les accuser devant leur maître, qui devient par là leur juge et leur complice ».

« La loi naturelle impose à tous les souverains l'obligation de consentir aux choses, sans lesquelles les nations ne pourraient cultiver la société que la nature a établie entre elles, correspondre ensemble, traiter de leurs affaires, ajuster leurs différends. Or, les ambassadeurs et autres ministres publics sont des instruments nécessaires à l'entretien de cette société générale, de cette correspondance mutuelle des nations. Mais leur ministère ne peut atteindre la fin à laquelle il est destiné, s'il n'est muni de toutes les prérogatives capables d'en assurer le succès légitime et de le faire exercer en toute sûreté, librement et fidèlement. Le même droit des gens qui oblige les nations à admettre les ministres étrangers les oblige donc aussi manifestement à recevoir ces ministres avec tous les droits qui leur sont nécessaires, tous les privilèges qui assurent l'exercice de leurs fonctions. Il est aisé de comprendre que l'indépendance de la juridiction doit être l'un de ces privilèges. Sans elle, la sûreté, si nécessaire au ministre public, ne sera que précaire ; on pourra l'inquiéter, le persécuter, le maltraiter sous mille prétextes. Souvent le ministre est chargé de commissions désagréables au prince à qui il est envoyé ; si ce prince a quelque pouvoir sur lui, et régulièrement une autorité souveraine, comment espérer que le ministre exécutera les ordres de son maître avec la fidélité, la fermeté, la liberté d'esprit nécessaires ? Il importe qu'il n'ait point de juges à redouter, qu'il ne puisse être distrait de ses fonctions par aucune chicane (1) ».

Les immunités, octroyées aux agents diplomatiques par la pratique internationale et par la doctrine actuelles, se groupent en trois catégories : inviolabilité, — immunité de juridiction, — mesures de courtoisie.

§ 1. — Inviolabilité.

686. — « L'inviolabilité, dit Calvo, est une qualité, un caractère qui place au-dessus de toute atteinte, de toute poursuite la personne

(1) VATTEL, *Droit des gens*, liv. 4, chap. 7, § 92.

qui en est investie. Le droit des ministres publics de jouir de ce privilège échappe à toute discussion ; il est fondé non sur une simple convenance, mais sur la nécessité. En effet, sans une inviolabilité personnelle absolue, illimitée, les agents seraient complètement à la merci du pays où ils résident, et leur caractère serait altéré au point de compromettre l'exercice même de leurs fonctions..... Un ministre étranger serait fort embarrassé pour s'acquitter de sa mission avec la dignité, la liberté, la sûreté qu'elle exige, s'il était dans une dépendance quelconque du souverain auprès duquel il réside (1) ».

Le principe de l'inviolabilité des agents diplomatiques domine toute la matière. — C'est une des plus anciennes manifestations du Droit international. — C'est le privilège fondamental : les autres en découlent comme des corollaires, ou s'y rattachent comme des accessoires. — L'inviolabilité s'applique, soit à la personne, soit à la demeure du Ministre public.

687. — A. — INVIOLABILITÉ DE LA PERSONNE. — L'inviolabilité des agents diplomatiques est une conséquence *nécessaire* des droits fondamentaux d'indépendance, de souveraineté et de respect mutuel des Etats (nos 268 et s.). — Leurs agents les représentent. — Tout acte d'aggression dirigé contre l'agent atteint l'Etat lui-même ; c'est une injure adressée à la nation. — C'est une *offense indirecte* envers les autres Etats, une atteinte au Droit international et à la sécurité de toutes les nations. — Tous les membres de la grande communauté internationale sont intéressés à ce que l'inviolabilité des ministres publics soit reconnue, respectée, garantie. — Tous sont autorisés à appuyer les réclamations de l'Etat, lésé dans la personne de son représentant.

Le principe d'inviolabilité est admis par la pratique générale des Etats et par tous les auteurs. — Ce principe est considéré aujourd'hui comme un axiome de Droit international.

688. — Phillimore (*Com. upon intern. law*, t. 2, p. 153), résume dans les six propositions suivantes, les règles de l'inviolabilité : *a*) Le privilège de l'inviolabilité s'étend à toutes les classes de ministres publics qui représentent régulièrement leur souverain ou leur pays;

b) Ce privilège s'étend à tous les individus qui font partie du personnel, officiel ou non officiel de la mission, y compris la famille et la suite du ministre (Heffter, *op. cit.*, § 212).

c) Il s'applique à toutes choses et à tous actes nécessaires à l'accomplissement de la mission du ministre. Les choses en rapport direct avec sa personne et sa dignité, ses effets personnels, son hôtel, ses équipages, ses papiers, etc. participent à l'inviolabilité de sa per-

(1) CALVO, *op. cit.*, t. III, § 1481.

sonne. — Sa correspondance doit être absolument libre. L'inviolabilité comporte au profit du ministre public la liberté absolue de correspondre avec son gouvernement, d'envoyer et de recevoir lettres et dépêches, soit par des courriers spéciaux pourvus de pièces constatant leur qualité, soit par l'intermédiaire des postes locales. Dans ce dernier cas, les lettres et dépêches doivent porter un cachet diplomatique incontesté. En temps de paix, l'ouverture de dépêches provenant ou à destination de missions diplomatiques est une violation manifeste du Droit international (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 207, note 1).

d) Le privilège commence le jour où le ministre public est entré sur le territoire du pays où il est envoyé, si sa mission a été annoncée ; dans tous les cas, du jour où il a fait connaître sa qualité par la production de son passeport ou de ses lettres de créance.

e) Le privilège dure pendant tout le temps de la mission, pendant toute la durée du séjour du ministre, jusqu'à ce qu'il ait franchi la frontière de l'Etat.

f) L'inviolabilité du ministre persiste malgré la rupture des relations diplomatiques entre l'Etat qu'il représente et celui près duquel il était accrédité, malgré une déclaration de guerre ou même un commencement d'hostilités, tant qu'il n'a pas quitté le territoire (1).

689. — L'inviolabilité protège-t-elle aussi l'agent diplomatique dans les pays étrangers qu'il est obligé de traverser, pour se rendre du territoire de l'Etat qui l'envoie à celui où il est envoyé, après qu'il a fait connaître sa qualité et a été autorisé à transiter ? — La question est controversée. — Grotius, Bynkershoek, Gentilis, Zouch, Wicquefort, Heffter, Calvo, Carnazza Amari inclinent à penser que le privilège attaché à la qualité d'agent diplomatique n'a de valeur que dans les limites de l'Etat auprès duquel le ministre est accrédité. — Vattel, Merlin, Holtzendorff, Kluber, de Martens, Wheaton, Travers Twiss, Lorimer, etc., et nous, avec eux, pensons qu'insulter, arrêter, faire violence à l'agent étranger, c'est faire injure à l'Etat qui l'a délégué, et froisser le droit de légation qui appartient à tous les Etats : c'est méconnaître la qualité dont son souverain avait le droit de l'investir. Bien que sa qualité n'habilite l'agent à contracter, à traiter qu'avec autrui, il n'en est pas moins le représentant de son souverain, et c'est la dignité de ce dernier qui doit être respectée en la personne de l'agent.

En outre, en autorisant son passage, on lui a reconnu la qualité en laquelle il le demandait.

(1) Ernest Lehr. *Manuel théoriqne et pratique des agents diplomatiques*, nos 1004 à 1009.

Mais Vattel restreint avec raison ce privilège au cas de *passage innocent*. Si le voyage est suspect, s'il y a lieu de craindre que l'agent étranger n'abuse de son libre passage pour fomenter des complots ou susciter des troubles, le passage peut lui être refusé, ou le gouvernement peut prendre toutes précautions contre l'abus possible de la liberté, mais sans aller jusqu'à molester les personnes de la mission transitante. — L'agent, non reconnu comme tel par le gouvernement du pays qu'il traverse, n'est véritablement dans ce pays qu'un simple particulier. — En temps de guerre, il ne sera en sûreté que s'il est muni d'un sauf-conduit.

690. — Le privilège d'inviolabilité protège le ministre malgré lui. Car l'indépendance absolue que ce privilège tend à maintenir et à sauvegarder intéresse la dignité du souverain et la souveraineté de l'Etat représenté, bien plus que la personne du ministre public. — Il ne peut donc renoncer à cette inviolabilité. — Elle ne lui est point octroyée pour lui-même. C'est un droit indélébile inhérent à sa qualité. C'est un devoir pour lui de faire respecter en sa personne l'indépendance de l'Etat représenté.

691. — L'inviolabilité protège le ministre public contre les attaques des simples particuliers, comme contre les aggressions du gouvernement.

Le citoyen, qui violerait le privilège, commettrait un délit de Droit international et presque toujours aussi un délit prévu et réprimé par les lois de l'Etat. Presque toutes les législations positives punissent les offenses commises contre les ministres publics étrangers. (France : Loi 29 juillet 1881, art. 37 et 47. — C. pén. allem., art. 104. — C. pén. autrich., art. 494. — Loi belge, 12 mars 1858, art. 6 et 7. — C. pén. Pays-Bas, art. 118 et 119. — C. pén. portugais, art. 159. — C. pén. russe, art. 261).

Le ministre public offensé doit s'adresser au gouvernement de l'Etat où il réside. Sur sa plainte, le délinquant doit être poursuivi, jugé, puni par la justice locale. — Si satisfaction est refusée, le ministre public en réfère à son souverain et demande des instructions. — Il peut même, selon la gravité des circonstances, réclamer ses passeports.

692. — Le ministre public étranger est-il offensé par un agent, un membre du gouvernement de l'Etat, agissant en cette qualité, le gouvernement est tenu d'accorder réparation à l'Etat offensé dans la personne de son représentant. Le mode de réparation pourra varier, selon les circonstances ; mais réparation est due. Elle consistera dans des explications solennelles, dans la présentation d'excuses, dans le paiement d'une indemnité, si un dommage matériel a accompagné ou suivi l'offense morale. — Si réparation est refusée,

l'Etat, outragé dans son honneur, atteint dans son indépendance, est alors autorisé à avoir recours à des mesures coercitives, à des *représailles*, voir même à la guerre. Il est seul juge du procédé à employer pour se venger de l'outrage reçu et punir du refus de réparation. C'est l'offense faite par le Dey d'Alger au consul général de France, Deval, qui entraîne la conquête d'Alger, en juillet 1830 (n° 284) (1).

693. — Du privilège d'inviolabilité découlent diverses conséquences logiques et nécessaires, que plusieurs publicistes groupent sous la dénomination D'EXTERRITORIALITÉ. — Le mot désigne une fiction, en vertu de laquelle les Ministres publics sont *réputés*, *censés* se trouver hors du pays où ils remplissent leurs fonctions et n'avoir pas quitté le territoire de leur nation. Leur demeure est réputée portion de la terre étrangère, une parcelle du sol de leur patrie. — L'expression est moderne ; mais les auteurs anciens n'en avaient pas moins discuté la fiction que ce mot indique.

Cette fiction est admise, avec plus ou moins d'étendue, par Grotius, de Réal, G. F. de Martens, Heffter, F. de Martens, Travers Twiss, Wheaton, etc. — Elle est repoussée par Pinheiro-Fereira, Bluntschli, Carnazza-Amari, Geffcken, Pradier-Fodéré, etc.

Cette fiction est inutile, vague, fausse et partant dangereuse. — *Inutile* pour faire considérer le Ministre public comme toujours *domicilié* en son propre pays. D'après presque toutes les législations, l'acceptation de fonctions temporaires et révocables n'entraîne pas changement de domicile.

Vague, car elle n'a pas chez tous les publicistes ou juristes la même signification et la même portée. Pour les uns, elle désigne l'indépendance absolue du Ministre étranger par rapport aux pouvoirs constitués de l'Etat ; pour d'autres, elle indique l'exemption de la juridiction, tant civile que criminelle, de l'Etat ; pour d'autres, sa portée se restreint à l'exemption de la seule juridiction criminelle.

Fausse, car elle engendrerait logiquement, si elle était adoptée, des conséquences inacceptables et inacceptées par ses propres partisans. — Quelques exemples : — si l'hôtel du Ministre étranger doit être considéré comme *juridiquement* hors du territoire de l'Etat, qu'un crime soit commis à l'intérieur de cet hôtel entre personnes étrangères à la mission diplomatique, les coupables seront justiciables des lois et des tribunaux du pays de l'ambassadeur ; résultat

(1) De nombreux cas de violation des droits d'ambassadeur et de satisfactions accordées sont rapportés par DE MARTENS. *Causes célèbres*, t. II, pp. 390, 439 et s.

absurde et repoussé. — Si un criminel se réfugie dans l'hôtel, le gouvernement local devra recourir à une procédure régulière d'extradition ; or, la pratique est absolument contraire. Le ministre livre l'inculpé ou autorise la police locale à procéder à son arrestation. — Autorisé par son propre souverain, le Ministre étranger pourra célébrer très régulièrement dans l'hôtel de la légation, des mariages, non seulement entre ses compatriotes, mais entre toutes personnes; solution repoussée par la jurisprudence de presque tous les Etats.

En 1865, un malfaiteur russe, après avoir commis une tentative d'assassinat dans l'intérieur de l'ambassade de Russie, avait été arrêté sur la réquisition de l'ambassadeur et livré aux autorités françaises. Le gouvernement russe demanda son extradition, en s'appuyant sur l'exterritorialité des hôtels d'ambassade. Elle lui fut refusée, et bien que le délit eut été commis dans l'hôtel même, les tribunaux français se considérèrent comme compétents. (Cassation, 13 octobre 1865. — *Sirey*, 1865, 1, 33.)

Inutile, vague et fausse, par suite dangereuse, la fiction d'*exterritorialité* doit être repoussée ici, comme elle a été rejetée ailleurs (nos 617 et 640). Le terme ne doit pas être employé ; car il n'est pas adéquate à l'idée, à la situation qu'il est destiné à traduire, à désigner. — Le seul principe fondamental est celui d'inviolabilité, fondé sur la liberté de parole, nécessaire, indispensable au Ministre public. De ce principe, les diverses immunités diplomatiques découlent comme de logiques conséquences.

694. — L'inviolabilité des ministres publics peut parfois être momentanément suspendue ou écartée. — Si, par hypothèse, un agent diplomatique venait à commettre des actes d'aggression contre des individus, des particuliers, nul doute que ceux-ci, placés en état de légitime défense, ne pussent employer tous moyens pour repousser l'aggresseur (1) : mais dès que le danger immédiat a disparu, la partie lésée doit respecter l'inviolabilité de la personne du Ministre public et recourir aux voies diplomatiques, en adressant une plainte au Ministre des Affaires étrangères, à l'effet d'obtenir réparation.

695. — B. — Inviolabilité de l'hotel. — La demeure du Ministre public doit être, en principe, à l'abri des investigations des magistrats, des préposés à la police locale, des employés des contributions ou des douanes. Nul ne doit, en règle générale, pouvoir y pénétrer sans son autorisation expresse ou présumée. — La *franchise* de l'hôtel de l'agent diplomatique est à la fois une conséquence et un mode d'application de son indépendance, de son inviolabilité personnelle. — Elle n'a pas pour base la fiction d'exterritorialité. —

(1) Bynkershoek, *De foro legatorum*, cap. XVII.

Mais, quel que soit le fondement sur lequel on l'assoie, tous ou presque tous les auteurs admettent le principe de la franchise de l'hôtel.

696. — Mais cette franchise est-elle absolue et va-t-elle jusqu'à engendrer un droit *d'asile* au profit de personnes qui, soumises par leur qualité à la juridiction des tribunaux locaux, ont commis des crimes dans l'hôtel, ou qui, après les avoir accomplis au dehors, s'y sont réfugiées ? Ce droit d'asile, autrefois réclamé par plusieurs ambassadeurs, a donné lieu dans les siècles antérieurs à de nombreux abus. — La question est controversée entre les auteurs. — Naturellement les partisans de l'exterritorialité n'autorisent, en aucun cas, la police locale à pénétrer dans l'hôtel. — Vattel (*op. cit.*, liv. II, § 118) voulait distinguer entre le cas où il s'agit de crime grave et celui où le crime est ordinaire : distinction injustifiée. — L'opinion la plus généralement adoptée est que l'hôtel d'un ministre public ne doit pas être un lieu de refuge pour les malfaiteurs. Bynkershoek constatait que de son temps le droit des gens universel ne reconnaissait pas un semblable privilège (*De foro legatorum*, cap. XXI). — Il importe à la sûreté de l'Etat que les crimes ne restent pas impunis. Un agent diplomatique ne peut avoir aucun motif légitime de soustraire à l'action de la justice locale une personne, sur laquelle il n'a lui-même aucune juridiction.

697. — Le procédé le plus respectueux de tous les droits est le suivant. L'agent diplomatique est invité, par le Ministre des Affaires étrangères, à vouloir bien livrer à l'autorité locale l'inculpé d'un crime, réfugié dans son hôtel ; invitation, qui, par elle-mème, manifeste le désir de respecter l'inviolabilité de la demeure. L'agent diplomatique étranger refuse-t-il, l'hôtel peut être entouré de gardes de police pour s'opposer à toute évasion, et le Ministre des Affaires étrangères fait demander au gouvernement étranger d'enjoindre à son agent de livrer le criminel présumé ou reconnu tel. — A son tour, le gouvernement étranger refuse-t-il l'extradition sollicitée, l'autorité locale peut alors s'introduire de vive force dans l'hôtel et en arracher l'inculpé (Heffter, *op. cit.*, § 212). L'Etat n'est plus obligé de respecter une immunité, qui assurerait l'impunité aux violateurs des lois d'ordre public. Si l'hôtel de l'ambassadeur pouvait absolument abriter les malfaiteurs, l'indépendance reconnue aux agents diplomatiques serait en antagonisme avec l'autonomie de l'Etat près duquel ils sont accrédités. Résultat inadmissible. Telle est l'opinion partagée au fond par Grotius, Bynkershoek, Wicquefort, Barbeyrac, Calvo, Ch. de Martens, F. de Martens, Holtzendorff, Pradier-Fodéré, Carnazza-Amari, etc. (1).

(1) Voir les cas cités par DE MARTENS. *Causes célèbres*, t. I, p. 174 et t. II, p. 371.

698. — La majorité des auteurs contemporains repousse le droit *d'asile*, que nul motif sérieux ne légitime, qui n'est pas nécessaire à l'indépendance de l'agent diplomatique, ni à la liberté de sa mission. — Néanmoins quelques-uns d'entr'eux pensent qu'en cas de troubles civils, de révolution intérieure dans un Etat, l'hôtel d'un ministre public étranger doit pouvoir abriter les hommes politiques poursuivis par la fureur populaire ou traqués par leurs adversaires. Un répit de quelques jours ou mème de quelques heures peut souvent les soustraire à un danger de mort. — Le droit d'asile ainsi pratiqué, dit M. Lehr (*op. cit.*, nº 1066), a été invariablement respecté en Amérique aussi bien qu'en Europe. — *Ex* : Lors de la Révolution du Pérou en 1865, plusieurs hommes politiques cherchèrent un refuge à la légation de France. M. Drouyn de Lhuis approuva pleinement le chargé d'affaires qui avait refusé de les livrer. — Au Chili, en 1891, plusieurs partisans du président Balmaceda se réfugièrent, après la défaite du président, à la légation des Etats-Unis. Malgré les menaces du parti vainqueur, M. Egan, ministre des Etats-Unis, refusa de les livrer (1).

699. — Autrefois quelques Etats accordaient aux agents diplomatiques étrangers le droit de *franchise des quartiers*, c'est-à-dire l'exemption de la juridiction locale en faveur de toutes les maisons situées dans le quartier de l'hôtel, quartier séparé du reste de la ville par des barrières ou par des chaines tendues chaque soir. L'envoyé diplomatique y régnait en maître. — Ce privilège engendra d'incroyables abus. Le quartier servait fréquemment de refuge à des criminels. Les conspirateurs et les fauteurs de troubles y trouvaient un asile assuré. — Les Etats finirent par abolir ce privilège, et par déclarer qu'ils ne recevraient plus les envoyés qui n'y renonceraient pas expressément. — Cette franchise des quartiers suscita une très vive querelle entre Louis XIV et le Pape Innocent XI. Le roi envoya son ambassadeur, Lavardin, avec 800 hommes armés, qui gardèrent le quartier de l'ambassade. Innocent XI lança une bulle d'excommunication contre l'ambassadeur. Le Procureur Général interjeta appel comme d'abus contre la bulle au Parlement de Paris. Louis XIV occupa Avignon et retint le nonce. La querelle ne cessa qu'à la mort d'Innocent XI.

La franchise des quartiers existe encore dans les pays d'Orient, en Chine, au Japon, au profit des quartiers assignés aux Européens. (Traités entre France : et Chine, le 27 juin 1858, art. 10 ; et Japon, le 9 octobre 1858, art. 3.)

(1) PRADIER-FODÉRÉ. *Cours de Droit diplomatique*, t. II, p. 91. — C. DE VARIGNY. *La guerre civile au Chili et la chute de Balmaceda*, Revue des deux mondes, 15 novembre 1891.

§ 2. — Immunité de juridiction.

700. — Les agents diplomatiques sont exempts de toute juridiction civile et criminelle de l'État près duquel ils sont accrédités. — Cette exemption est pleinement admise par la pratique internationale. Elle est acceptée et défendue par la majorité des publicistes et des jurisconsultes, par Grotius, Bynkershoek, Burlamaqui, Vattel, G. F. de Martens, Ch. de Martens, F. de Martens, Ayrault, Merlin, Bluntschli, Calvo, Heffter, Fiore, Geffcken, Travers Twiss, Wheaton, etc.

Elle est repoussée et combattue par quelques auteurs modernes, Esperson, Faustin-Hélie, Carnazza-Amari, Laurent.

701. — Le principe de l'exemption de juridiction a été formellement reconnu en France par un arrêté de l'Assemblée Constituante du 11 décembre 1789, puis par un décret du 13 ventôse an II, interdisant à toute autorité constituée d'attenter en aucune manière à la personne des représentants des gouvernements étrangers ; *les réclamations, qui pourraient s'élever contre eux, seront portées au Comité de salut public qui seul est compétent pour y faire droit.* — Ce décret de la Convention n'a pas été abrogé, et plusieurs arrêts récents en ont fait l'application.

Le premier projet du Code civil français contenait un article qui proclamait, en termes exprès, les ministres étrangers complètement indépendants de la juridiction des tribunaux français. Il était ainsi conçu : « Les étrangers revêtus d'un caractère représentatif de leur nation, en qualité d'ambassadeurs, de ministres, d'envoyés, ou sous quelqu'autre dénomination que ce soit, ne seront point traduits, ni en matière civile, ni en matière criminelle, devant les tribunaux de France ; il en sera de même des étrangers qui composeront leur famille ou qui seront de leur suite ». Cet article fut supprimé par le motif que sa disposition ressortissait au Droit des gens et non à une loi de régime intérieur (1).

702. — Pour que les agents diplomatiques puissent gérer en toute franchise les affaires de leurs souverains. « il ne suffit pas, dit M. Geffcken, que leur personne soit inviolable ; ils doivent être indépendants en tout point de la juridiction territoriale dans toute son étendue. Or l'agent diplomatique ne pouvant pas être libre de toute juridiction, il reste soumis à celle de son pays natal, où il conserve son *domicile légal*. Il est tenu de respecter les lois du pays où il réside, mais toute plainte, toute réclamation élevée contre lui ne peut être adressée qu'à son gouvernement ou aux tribunaux de son

(1) Locré. *Législat. civile*, t. I, p. 580, t. II, p. 45.

pays. La loi de juridiction allemande du 27 janvier 1877 définit très bien la position des agents diplomatiques à cet égard dans son article 18 (1) ».

703. — A. — EXEMPTION DE LA JURIDICTION CRIMINELLE. — Le Ministre public étranger n'est pas soumis à la juridiction criminelle de l'Etat auprès duquel il remplit ses fonctions. — Ce principe est admis par la pratique actuelle des Etats civilisés. — L'histoire des trois derniers siècles ne fournit pas un seul exemple de poursuites criminelles dirigées contre un ministre étranger. — La coutume est bien établie.

En doctrine au contraire, la question a été vivement controversée, et le principe a été discuté dans les siècles précédents. Bynkershoek et Wheaton ont raconté l'histoire de cette règle internationale (2). — Se refusent à soustraire le ministre public étranger à la juridiction criminelle de l'Etat, Perezius, Antonio de Vera, Cocceius, Carnazza-Amari, Esperson, Pasquale Fiore, Laurent, etc. — Sont favorables à l'exemption, Grotius, Bynkershoek, Vattel, Wicquefort, Bluntschli, Heffter, Geffcken, Klüber, G. F. de Martens (*Précis*), Ch. de Martens (*Guide*), F. de Martens (*Traité*), Pradier Fodéré, Travers Twiss, Wheaton, etc.

Mais ces auteurs ne s'accordent pas sur la base, sur le fondement de cette exemption. Ils se répartissent en trois opinions. — 1° Pour Grotius, Réal, Ch. de Martens, Wheaton et quelques autres, la fiction de l'exterritorialité est la raison d'être de cette immunité. L'infraction que le ministre public a pu commettre est extraterritoriale. — Inadmissible (n° 693.)

2° Barbeyrac, Burlamaqui, Thomasius et d'autres font naître l'exemption d'une convention, d'un contrat formé entre le souverain et le ministre étranger auprès de lui accrédité. Cette convention serait implicite et tacite ; elle résulterait du double fait de l'arrivée et de la réception de l'ambassadeur. — Opinion inadmissible encore. Elle soumet l'ambassadeur à l'arbitraire du souverain, qui déclarera le contrat rompu, la convention violée, sous un prétexte quelconque, si les actes de l'ambassadeur viennent à lui déplaire.

3° Les partisans de la troisième opinion voient la cause et la justification de l'exemption de la juridiction criminelle, accordée en pratique aux représentants des Etats étrangers, dans l'inviolabilité qui les protège, dans la nécessité d'assurer leur indépendance en assurant leur sécurité. — Si les ministres publics étrangers pou-

(1) GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 205, note 2.

(2) BYNKERSHOEK. *De judice competente legati*, cap. 24. — WHEATON. *Histoire*, p. 170 et s.

vaient être arrêtés, emprisonnés, jugés et condamnés par les juges locaux, que deviendrait leur indépendance ? Sous le prétexte de rechercher des crimes, on violerait les secrets de l'ambassadeur. Des poursuites devant les juridictions de répression fourniraient le moyen de se venger de son zèle, de son activité. — L'utilité de respecter les privilèges des ambassadeurs, disait Grotius, a plus de poids que l'utilité de punir les crimes (*op. cit.*, liv. II, ch. XVIII, IV) (1).

704. — L'exemption de la juridiction criminelle est formellement consacrée par plusieurs législations (Code d'org. jud. d'Allemagne, art. 18 et 19. — Code Inst. crim. russe, art. 229 ; Code pénal russe, art. 171).

La France n'a jamais admis que ses agents diplomatiques fussent, en matière criminelle, justiciables des tribunaux étrangers.

705. — Cette immunité est un principe d'ordre public, nécessaire au maintien des relations internationales pacifiques. — L'agent diplomatique ne peut renoncer à cette exemption : il ne peut dépendre de sa volonté de laisser porter atteinte à l'indépendance et au droit d'égalité de l'Etat qu'il représente. — Les Tribunaux, saisis d'une poursuite criminelle ou correctionnelle, doivent d'office se déclarer incompétents.

706. — Quelques auteurs ont proposé d'établir une distinction entre les *grands* crimes et les crimes légers : l'exemption de juridiction ne serait admise que pour ces derniers. — Cette distinction doit être rejetée. On porterait toujours atteinte à l'indépendance de l'Etat représenté. — Le plus pur arbitraire se donnerait libre carrière dans la détermination des éléments des grands crimes. Sous prétexte de constater ces éléments, d'en rechercher les traces et d'appliquer la distinction, on violerait aisément le secret des chancelleries diplomatiques.

707. — Le Ministre public étranger est-il donc irresponsable du crime ou du délit par lui commis ? — Non ; il est responsable devant les autorités de son propre pays. La punition méritée, les réparations à fournir deviennent une affaire internationale. Le gouvernement local réclame, par voie diplomatique, l'application du châtiment mérité. L'autre Etat ne peut se refuser à l'infliger au Ministre prévaricateur, sans devenir, selon l'expression de Montesquieu, le complice de son ministre (2).

708. — Le Ministre étranger doit-il être encore exempt de la juridiction répressive de l'Etat, si le crime qui lui est reproché est

(1) BONFILS. *De la compétence des trib. français à l'égard des étrangers*, liv. III, ch. II, nos 396 et s.

(2) BONFILS, *op. cit.*, no 415.

un attentat dirigé contre l'Etat lui-même ? Il conspire ; il trame dans l'ombre une rébellion contre le gouvernement établi ; une conjuration a pour but de renverser la dynastie ; on attente à la fortune publique par la falsification des monnaies ou des papiers de l'Etat. — Celui-ci doit-il se contenter de remettre au ministre étranger ses passeports et de le renvoyer à son souverain ?

L'histoire et les publicistes n'offrent que des précédents et des opinions contradictoires. Wheaton reconnaît qu'il est impossible de tirer des règles générales des exemples fournis par l'histoire des nations. Barbeyrac soutenait que, dans pareille hypothèse, les ambassadeurs sont justiciables des tribunaux du pays. Bynkershoek et Vattel pensaient que les inconvénients qui, dans la pratique, résulteraient de l'application de cette opinion, la rendent inadmissible. Ils la restreignaient au cas où l'ambassadeur en vient aux voies de fait, prend les armes et recourt à la violence. La défense de soi-même est de droit naturel. *Quod si vim armatam intentet legatus*, disait Grotius, *sane occidi poterit*.

Assurément ; mais une fois mis, par l'emploi de la force, dans l'impuissance de poursuivre ses violences, le ministre public ne doit pas être jugé par les tribunaux de l'Etat.

L'Etat offensé n'a que le droit de mettre le ministre étranger dans l'impossibilité de continuer ses agissements criminels. La trahison de l'ambassadeur ne le dépouille pas *ipso facto* de son caractère. — Faire entourer l'hôtel de l'ambassade par des troupes ou par des agents de police, interdire toutes communications entre l'intérieur et l'extérieur de l'hôtel, faire même conduire sous escorte le ministre étranger jusqu'à la frontière, exiger du gouvernement étranger un désaveu formel et une punition exemplaire, en cas de refus, poursuivre par les armes contre l'Etat, devenu ainsi le complice de son ambassadeur, la réparation de l'offense commise, tels sont les moyens auxquels peut recourir l'Etat dont les institutions ont été attaquées ou la sécurité compromise (1). — Mais il ne doit jamais faire juger l'ambassadeur coupable par ses propres tribunaux. « Si le diplomate viole le droit des gens, dit de Martens, il n'en résulte pas pour le gouvernement le droit d'en faire autant. — Ainsi pensent Geffcken, Heffter, Holtzendorff, Ch. de Martens, F. de Martens, Phillimore, Vattel, etc.

Ex. : Réponse d'Albericus Gentilis à Elisabeth d'Angleterre qui se plaignait de Mendoza, ambassadeur d'Espagne, et réponse de Robert Cotton à Jacques Ier d'Angleterre, dans Calvo, *op. cit.*, t. III, § 1511. — En 1654, l'ambassadeur français, de Bas, fut expulsé de Londres

(1) BONFILS, *op. cit.*, nos 416 et 417.

pour avoir conspiré contre Cromwell. — En 1717, Gyllemberg, ambassadeur de Suède, est expulsé d'Angleterre, pour conspiration contre Georges Ier. — En 1718, Cellamare, ambassadeur d'Espagne en France, conspire contre le régent, le duc d'Orléans. Arrêté, il est reconduit sous escorte à la frontière. — En 1743, Elizabeth, impératrice de Russie, fait expulser le marquis de la Chétardie, ambassadeur de France, et notifie, avec explications, cette expulsion aux cours étrangères. — En 1848, le romancier Henry Bulwer, ambassadeur à Madrid, prend part à une conspiration. Le gouvernement espagnol le fait conduire à la frontière (1).

709. — Si les actes délictueux commis par le Ministre étranger sont de peu d'importance, avis confidentiel sera donné à lui-même, ou plainte discrètement adressée à son gouvernement. — Il est évident qu'un agent diplomatique doit respecter la législation du pays où il réside. Il ne saurait se soustraire aux règlements de police, aux ordonnances locales qui ont pour but la sécurité des citoyens, la salubrité des villes, etc. Il doit veiller à ce que sa suite y obéisse.

710. — Un agent diplomatique ne peut être cité à *comparaître* comme *témoin* devant une juridiction de répression. Tout ce qu'il est loisible de lui demander, c'est d'envoyer son témoignage par écrit. S'il s'y refuse, nul moyen de l'y contraindre.

711. — L'immunité de juridiction est aussi octroyée, comme conséquence normale de l'inviolabilité, à tout le personnel officiel de l'ambassade, secrétaires, conseillers, drogmans, courriers, — et à la femme, aux membres de la famille du ministre. Sa propre indépendance ne serait pas entière, s'il pouvait être menacé dans les objets de son affection.

La question de savoir si les personnes attachées à une légation diplomatique, sans avoir un caractère officiel, comme les domestiques et serviteurs, jouissent de l'exemption de juridiction, est controversée. — La réponse négative, donnée par Esperson, Pasquale Fiore, etc., doit être préférée. Pareille immunité n'est pas nécessaire pour assurer l'indépendance du ministre public. Quels que soient les talents d'un cuisinier, ou l'habileté d'un cocher, leur arrestation ne peut amoindrir la *liberté* d'un ambassadeur.

712. — B. — Exemption de la juridiction civile. — La compétence de la juridiction civile dépend du domicile quant à la personne et de la situation des biens quant aux choses.

En matière civile, le ministre public étranger est exempt de la juridiction locale, pour une double raison. — Il a conservé son

(1) De Martens. *Causes célèbres*, t. I, p. 139. — Saint-Simon, *Mémoires*, t. XVIII. — Vandal, *Louis XV et Elisabeth de Russie*, p. 194.

domicile légal dans son pays et n'a qu'une résidence temporaire dans le territoire de l'Etat où il est envoyé en mission. Logiquement donc, il n'est, en matière civile, justiciable que des tribunaux de son propre pays, et ne peut être actionné que devant eux. La fiction d'exterritorialité n'a rien à faire en ce point (1).

La qualité d'agent diplomatique est la seconde cause d'exemption.

713. — Cette exemption est admise par la coutume internationale, et par plusieurs législations particulières. — En France, la législation est plus implicite que formelle : elle se réduit aux termes vagues du décret de la convention nationale du 13 ventôse an II (nº 701). Mais la jurisprudence est bien assise. Un assez grand nombre d'arrêts de Cours d'appel et de jugements de tribunaux ont admis que les agents diplomatiques étrangers ne sont pas soumis à la juridiction civile française. — La Cour de cassation a été appelée à se prononcer, pour la première fois, le 19 janvier 1891. Sur le pourvoi du procureur général et dans *l'intérêt de la loi*, la Chambre civile a, par un arrêt très net et très catégorique, cassé et annulé le jugement rendu par le tribunal de la Seine, le 27 juillet 1889, contre un conseiller de la légation de Belgique (*Sirey*, 1891, 1, 297).

714. — Dans la doctrine, la question est controversée. — Une dissidence, analogue à celle qui existe sur la question de l'exemption de la juridiction criminelle, se produit quant à la juridiction civile. — Les publicistes du XVIIIe siècle admettent presque tous l'exemption. — Au siècle actuel, la même thèse est adoptée par la majorité des auteurs, publicistes, ou jurisconsultes français et étrangers. — Il y a des opposants. Mais ils sont obligés de reconnaître qu'ils heurtent l'opinion générale et proposent une innovation.

Pour l'exemption : Grotius, Bynkershoek, Vattel, Bluntschli, Calvo, Fœlix et Demangeat, Geffcken, Heffter, Klüber, Lawrence, Ch. de Martens, F. de Martens, Merlin, Pradier-Fodéré, Travers Twiss, Wheaton, Villefort, etc.

Contre : Carnazza-Amari, Esperson, Fiore, Laurent, Pinheiro Ferreira, etc.

Quel est le fondement de cette immunité ? — Même dissidence entre les auteurs que pour l'exemption de la juridiction criminelle. — Mêmes motifs de solution à adopter, et en plus celui tiré du domicile (nº 703).

(1) Legatus non est civis noster, non incola, non venit, ut apud nos domicilium, hoc est, rerum et fortunarum sedem transferat : peregrinus est, qui apud nos moratur, ut agat rem principis sui. Bynkershoek, *De foro legatorum*, cap. VIII.

715. — Les créanciers de l'agent diplomatique ne peuvent pas l'assigner devant les tribunaux locaux. Mais ils ne sont pas désarmés. Ils doivent, ou citer l'agent diplomatique devant les tribunaux de son pays (où il est toujours domicilié), ou s'adresser au Ministre des Affaires étrangères qui agira par voie diplomatique (1).

716. — Le principe de l'exemption de la juridiction civile comporte-t-il des exceptions ? L'agent peut-il renoncer à son privilège ? — Nouveau désaccord entre publicistes et entre jurisconsultes. — Certains n'échappent pas à toute contradiction. — Quelques-uns disent que le ministre public ne peut renoncer que dans des cas exceptionnels : ce n'est pas résoudre la question et c'est l'arbitraire. — Vattel, Réal, G. F. de Martens, Ch. de Martens (*Guide*), Geffcken sur Heffter admettent que l'agent diplomatique peut renoncer à son privilège, pourvu qu'il soit autorisé par son propre gouvernement. C'est l'opinion que parait adopter la Cour de cassation de France, dans l'arrêt du 19 janvier 1891. — L'autorisation du souverain indique que l'indépendance de l'Etat représenté n'aura pas à souffrir du procès intenté. La liberté personnelle du ministre public n'est pas atteinte et diminuée, comme elle le serait par un procès criminel.

717. — Le Ministre public s'est-il porté lui-même demandeur devant la juridiction civile locale, comme l'y autorisent Bynkershoek et Wicquefort, il a virtuellement renoncé à son immunité, et l'initiative qu'il a prise doit faire présumer l'autorisation de son souverain. — L'agent diplomatique ne pourra plus se soustraire, ni à la procédure, ni au jugement. Il subira les conséquences de son action, pourra être condamné aux dépens, être tenu d'admettre une demande reconventionnelle, de suivre l'adversaire en appel s'il a triomphé en première instance, etc., etc.

718. — Mais, autorisation expresse ou autorisation tacite du souverain, dans aucun cas, aucune voie d'exécution, telle que contrainte par corps, saisie mobilière, etc., ne pourra être pratiquée, ni sur sa personne inviolable, ni sur les biens qui, comme hôtel, mobilier, équipages, etc., sont indispensables à l'exercice de sa mission. — Tout ce qui est nécessaire à l'entretien du ministre étranger et du personnel de la légation doit être insaisissable.

719. — Quelques auteurs distinguent, quant à l'immunité de juridiction, entre les actes accomplis par l'agent diplomatique comme représentant de son gouvernement, et les actes qu'il accomplit comme

(1) GROTIUS. *De jure belli ac pacis*, lib. II, cap. XVIII, § 4. — BYNKERSHOEK. *De foro legatorum*, cap. X. — GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 215, note 3.

personne privée. — Nous avions autrefois adopté cette distinction (1): mais, après plus mûr examen, nous croyons qu'elle doit être rejetée, à raison de l'inconvénient qu'elle peut engendrer : celui de permettre aux créanciers de l'agent diplomatique de venir l'entraver, le gêner dans l'accomplissement de sa mission (V. n° 643).

720. — Les immeubles (autres que l'hôtel de l'ambassade) appartenant à l'ambassadeur sont soumis à la loi locale et les actions qui s'y réfèrent sont de la compétence des tribunaux locaux. — Tous autres tribunaux seraient incompétents. — Auteurs unanimes.

721. — L'immunité diplomatique s'étend, en matière civile, à toutes les personnes qui en jouissent en matière criminelle.

§ 3. — Prérogatives de courtoisie.

722. — L'inviolabilité et l'immunité de juridiction sont des privilèges nécessaires, indispensables pour assurer l'indépendance des envoyés diplomatiques dans l'exercice de leur mission. — Certaines prérogatives n'ont pas le même caractère. Elles n'assurent en rien la liberté de l'agent, mais lui sont reconnues par mesure de courtoisie, et varient par conséquent selon le bon plaisir des divers Etats. Les uns les accordent plus largement, les autres plus étroitement.

723. — A. — DROIT DE CULTE PRIVÉ. — La coutume générale autorise les envoyés diplomatiques à avoir une chapelle à l'intérieur de leur hôtel. Dans certains Etats même, le respect du principe de liberté de conscience a fait admettre, comme annexes des hôtels de légation étrangère, l'installation de chapelles où sont librement admises les personnes pratiquant le même culte que le ministre public étranger.

Cette faculté de *culte privé* avait une réelle importance, quand dans la plupart des Etats régnaient l'esprit d'intolérance, l'interdiction de tout culte, même à domicile, et la prohibition de toute religion dissidente de la religion officielle et légale. — A notre fin du XIX^e^ siècle, cette faculté a beaucoup perdu de sa valeur, au point de vue pratique. Dans la plupart des Etats civilisés, quoique non dans tous, les gouvernements admettent, sous certaines conditions préservatrices de l'ordre, les divers cultes à posséder des églises ou des temples où peuvent s'accomplir leurs cérémonies et leurs rites. Dans ce cas, l'envoyé diplomatique n'a plus le même intérêt à posséder une chapelle privée.

L'aumônier, ou le pasteur, attaché à une mission diplomatique, peut procéder valablement dans la chapelle de la légation à tous les

(1) BONFILS, *op. cit.*, n^os^ 407 et 409.

actes de son ministère. — Ces actes religieux produisent, à l'égard du personnel de la légation, tous les effets juridiques qu'y attache la législation de l'Etat représenté (1).

724. — B. — Exemption d'impots. — Dans la pratique internationale, les ministres publics et le personnel de la mission diplomatique sont exemptés (dans presque tous les Etats) d'un certain nombre d'impôts ou de contributions et restent soumis à quelques autres.

L'hôtel de l'ambassade appartient parfois à l'Etat étranger. Plusieurs hôtels à Paris sont dans ce cas. Diverses puissances sont propriétaires des hôtels de leurs ambassades à Berlin, à Rome, etc. — L'hôtel est alors généralement affranchi de l'impôt foncier. Mais les usages, sur ce point, ne sont pas uniformes.

En France, les agents diplomatiques des puissances étrangères sont exempts de la contribution personnelle et mobilière et de l'impôt des portes et fenêtres (Loi du 7 thermidor an III, art. 13. — Avis du Conseil d'Etat, 17 novembre 1843 ; — Lettres du Ministre des Aff. étrang., 21 juin 1843 et 11 juillet 1866. — Circulaire des contrib., 9 avril 1875. — Conseil de Préfecture de la Seine, 13 août 1878).

Les *impôts indirects* grèvent, en général, l'agent diplomatique, aussi bien que toute autre personne résidant sur le territoire de l'Etat.

En général, on soustrait à l'application des droits de mutation par décès les meubles et effets mobiliers garnissant l'hôtel de l'ambassade, et les meubles et effets mobiliers garnissant le domicile particulier de tout membre officiel de l'ambassade (2).

725. — L'exemption des *droits de douane* est aussi une concession de pure gracieuseté. — L'usage général exempte de la visite les bagages personnels de l'envoyé diplomatique, qui voyagent avec lui. Il suffit que le ministre fasse connaître son caractère officiel aux employés des douanes.

Dans quelques Etats, la visite des bagages est obligatoire, à moins qu'une note indiquant leur contenu n'ait été remise à l'avance.

En France, la franchise est de droit pour tout ce que l'agent apporte avec lui sur le territoire lorsqu'il y pénètre. Tous les objets qui lui sont ensuite expédiés ne sont admis en franchise, qu'autant qu'une demande spéciale a été adressée au Ministre des Affaires étrangères.

(1) Heffter, *op. cit.*, § 213. — Ch. de Martens. *Guide*, § 36. — G. F. de Martens. *Précis*, § 225. — F. de Martens. *Traité*, t. II, n° 81. — Phillimore. *Commentaries*, t. II, n° 210. — Pradier-Fodéré. *Droit diplom.*, t. II, p. 227.

(2) Carnazza-Amari. *Droit int. public*, t. II, p. 241. — Prádier-Fodéré. *Traité*, t. III, n° 1410. — Lehr, *op. cit.*, n° 1092.

D'autres Etats n'accordent au ministre étranger l'entrée en franchise que pendant une période limitée. (Voir pour plus de détails: LEHR, *op. cit.*, nos 1083 à 1086.)

De l'exemption d'impôts, se rapproche une autre prérogative: l'exemption de l'obligation du logement des militaires.

726. — C. — JURIDICTION SUR LE PERSONNEL DE LA MISSION. — L'agent diplomatique a-t-il juridiction sur les personnes de la mission? — La matière du pouvoir juridictionnel du Ministre public est loin d'être fixée par des règles concordantes et précises. Les auteurs n'ont point rattaché leurs solutions à un principe primordial. — Si l'on s'attache au but, à l'objet, au caractère d'une mission diplomatique, on reconnaît sans peine qu'il n'est nullement nécessaire que l'ambassadeur exerce un pouvoir juridictionnel quelconque sur les membres de sa suite. Il suffit qu'il exerce le commandement et que son autorité soit obéie et respectée. — Mais les auteurs se sont plus préoccupés des commodités pratiques que de la raison, et plusieurs ont subi l'influence de la fiction d'exterritorialité.

Publicistes et jurisconsultes s'accordent à distinguer la juridiction *gracieuse* de la juridiction *contentieuse*.

727. — Tous, ou presque tous, reconnaissent au Ministre public *l'exercice* de la juridiction *gracieuse*. Il peut recevoir les testaments, dresser les actes de l'état civil, authentiquer les contrats, procéder aux inventaires de biens successoraux, etc., à l'égard des personnes de la mission. — La pratique est conforme à la doctrine.

728. — Mais la majorité des auteurs et la pratique moderne refusent à l'agent diplomatique la juridiction civile *contentieuse*. L'exercice de cette juridiction n'est nullement nécessaire à l'accomplissement de sa mission. La solution des procès élevés entre gens de sa suite ne peut répercuter sur cette mission. — L'envoyé ne peut que procéder, sur l'invitation de son gouvernement, aux actes de pure instruction judiciaire, tels qu'enquête, interrogatoire sur faits et articles, etc. Ainsi pensent Heffter, Holtzendorff, Ch. de Martens, F. de Martens, Pradier-Fodéré, etc.

729. — Ce fut une question fort débattue au XVIIIe siècle, que celle de savoir si l'envoyé diplomatique a l'exercice de la *juridiction criminelle* sur les personnes de sa suite. — Les auteurs furent profondément divisés. — L'histoire offre quelques cas curieux d'application, comme celui de cet ambassadeur d'Espagne, qui fit, à Venise, pendre un de ses domestiques à une fenêtre de son palais, comme celui de Sully, ambassadeur extraordinaire en Angleterre, en 1603 (1).

(1) CH. DE MARTENS. *Causes célèbres*, t. II, p. 370.

Ce prétendu droit de juridiction criminelle est un reliquat des anciennes théories inspirées par la monarchie absolue. Là où le souverain pouvait disposer de la vie de ses sujets, il pouvait déléguer son pouvoir à son représentant.

De nos jours, la coutume internationale refuse, et avec raison, ce prétendu droit à l'envoyé diplomatique. Son souverain ne pourrait exercer pareil droit sur son propre territoire, comment l'ambassadeur le pourrait-il en terre étrangère ?

SECTION VI. — **Suspension et fin de la mission diplomatique.**

730. — La mission confiée à un agent diplomatique prend fin pour l'une des causes suivantes :

1° L'expiration de la période de temps fixée pour la durée de sa mission ; *ex.* : la clôture du congrès où il était délégué.

2° L'accomplissement de l'objet d'une mission spéciale à lui confiée.

3° Le rappel de l'agent par son souverain.

4° La mort ou l'abdication du chef de l'Etat auprès duquel ou par lequel il était accrédité. Au 1^er^ cas, le titre de créance doit être renouvelé ; au second cas, le ministre est pourvu d'une nouvelle lettre de créance.

5° A la suite de quelque violation du droit commise à son égard ou de quelque incident très grave, le ministre public peut déclarer sa mission terminée ; mais il doit, au préalable, prendre les ordres de son gouvernement, démarche rendue de nos jours facile et prompte par l'emploi du télégraphe.

6° Si le ministre a commis quelque grave infraction aux lois du pays, s'il conspire, ou à la suite de mesures prises par son gouvernement, le souverain local peut lui faire remettre ses passeports, fixer un terme à la durée de son séjour, ou même, selon la gravité des cas, le faire reconduire à la frontière. L'histoire offre de nombreux exemples (V. n° 708).

7° Le changement survenu dans le rang de l'agent entraîne presque toujours la fin de sa mission.

8° La guerre déclarée entre deux Etats met fin aux relations diplomatiques.

Quelle que soit la cause qui termine ou suspende sa mission, l'agent diplomatique reste en possession des *immunités* attachées à son caractère jusqu'à ce qu'il ait franchi la frontière. Sa personne reste inviolable.

731. — Quand la cessation des fonctions a pour cause la mésintelligence survenue entre les Etats, les circonstances impliquent

tantôt l'envoi d'une lettre de rappel et l'octroi d'une audience de congé, tantôt un départ pur et simple, sans lettre et sans audience, comme au cas de guerre déclarée.

Dans les autres hypothèses, une *lettre de rappel* est adressée au ministre public. Celui-ci prend officiellement congé du gouvernement auprès duquel il était accrédité. Les mêmes formes sont employées au départ comme à l'arrivée (V. nº 678).

Une *lettre de récréance*, réponse à la lettre de rappel, est adressée au gouvernement du ministre rappelé.

732. — Le *décès* d'un agent diplomatique, survenu au cours de sa mission, donne lieu à certaines formalités. Les honneurs funèbres doivent lui être rendus d'après son rang, selon les formes usitées dans le pays.

Un secrétaire d'ambassade ou un conseiller de légation dresse inventaire des effets mobiliers, des papiers, met les archives sous scellés. — Si la légation ne comprend ni secrétaire, ni conseiller, ni aucun autre fonctionnaire de l'Etat étranger, ces mesures doivent être prises par le ministre public d'une cour amie, qui apposera les scellés et son propre cachet. Un procès-verbal sera dressé en double ou en triple expédition.

L'autorité locale n'a aucun droit à intervenir, à moins qu'aucune des personnes sus-désignées ne se trouve sur les lieux, cas qui peut se produire si le ministre public décède dans une station balnéaire, ou au cours d'un voyage à l'intérieur du pays. — Mais des précautions spéciales doivent être prises pour éviter toute suspicion.

La veuve, la famille de l'envoyé défunt continuent à jouir des immunités diplomatiques pendant le temps nécessaire à leur départ.

En France, le législateur a pris des mesures pour qu'au décès d'un agent diplomatique français, en mission ou en retraite, les papiers publics intéressant l'Etat soient restitués et conservés. — (Règlement du 6 avril 1880, art. 10 à 15 et textes antérieurs.)

CHAPITRE IV.

LES CONSULS.

ABBOT. *United States Consuls Manual*, 1863. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 244 à 275. — BONFILS. *De la compétence des trib. fr. à l'égard des étrangers*, liv. III, ch. III, nos 426 et s. — BOUSQUET. *Agents diplomatiques et consulaires*. — CALVO, *op. cit.*, nos 1368 et s. — CARNAZZA-AMARI, *op. cit.*, t. II, sect. III, ch. VIII à X. — CHEVREY-RAMEAU. *Répertoire diplomatique et consulaire*. — DE CLERCQ et DE VALLAT. *Formulaire des chancelleries diplomatiques et consulaires*. — *Guide pratique des consulats*. — DE CUSSY. *Dictionnaire du diplomate et du consul*. — ENGELHARDT. *De la condition juridique des consuls*, R. D. I., 1890, t. XXII, p. 336. — FIORE. *Nouveau Droit int. public*, t. II, nos 1176 et s. — *Droit intern. codif.*, art. 799 à 802. — FUNCK-BRENTANO et SOREL, liv. I, ch. VI, pp. 81 à 94. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, §§ 244 et s. — LAWRENCE. *Etude sur la juridiction consulaire*, R. D. I., 1878, t. X, p. 285 ; 1879, t. XI, p. 45. — *Commentaires sur* WHEATON, t. IV, pp. 1 à 304. — LEHR. *Manuel des agents diplomatiques et consulaires*, Paris, 1888. — *Le corps diplomatique et le corps consulaire en Espagne*, R. D. I., 1888, t. XX, p. 174. — *Réformes à apporter dans l'organisation du corps consulaire*, R. D. I., 1890, t. XXII, p. 438. — DE MARTENS-GEFFCKEN. *Guide diplomatique*, t. I, §§ 68 à 78. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. II, ch. III, §§ 18 et s. — MERLIN. *Répertoire*, Vo *Consuls* — PHILLIMORE. *Commentaries*, t. II, nos 265 à 342. — PRADIER-FODÉRÉ. *Traité*, t. IV, nos 2034 et s. — TUSON. *The British Consuls manual*. — VATTEL. *Le droit des gens*, liv. II, ch. II, § 34. — WHEATON. *Eléments*, t. I, pp. 223 et s.

733. — Les consuls sont des agents officiels qu'un Etat établit dans des villes ou dans des ports de pays étrangers, avec la mission de veiller à ses intérêts commerciaux, de prêter assistance et d'accorder protection à ses nationaux, commerçants ou voyageurs, de remplir à leur égard des fonctions administratives (ou judiciaires), d'exercer la police de la marine marchande, de surveiller l'exécution des traités de commerce et de navigation, de fournir des renseignements sur les productions agricoles et industrielles et sur le mouvement commercial des pays étrangers, etc. Les consuls ont pour mission de représenter à l'étranger les intérêts intellectuels, commerciaux, industriels (non les *politiques*) de leur pays et de protéger les régnicoles de l'Etat qui les délègue (Pradier-Fodéré, *op. cit.*, n° 2034).

SECTION I. — **Historique.**

734. — Les consulats figurent parmi les plus anciennes institutions commerciales et internationales. — Leur origine remonte au moyen âge. — A cette époque, le mot *consul* désignait un fonctionnaire local, généralement élu, tous les ans, par les membres des corporations des marchands et par les mariniers, chargé d'exercer la juridiction commerciale dans les villes commerçantes, et dans les ports de la Méditerranée. Sa compétence embrassait les conflits élevés entre marchands locaux, ou entre négociants locaux et étrangers. Les statuts de Pise mentionnent ces *consules marinariorum et mercatorium*.

Lors des croisades, les marchands d'Amalfi, Venise, Raguse, Gènes, Pise, Marseille, Montpellier, Barcelone, etc., se rendent en Asie Mineure, en Syrie, en Palestine, en Egypte. Pour faciliter leurs opérations, ils fondent des comptoirs commerciaux, des *factoteries*. Ces entrepôts, si utiles, sont généralement exempts de droits fiscaux, et, comme ces dépôts de marchandises doivent jouir d'une suffisante sécurité, des *quartiers* spéciaux dans chaque ville sont assignés pour l'établissement des comptoirs, et pour la résidence des négociants et employés d'une même nation ou d'une même cité. — Le système de *la personnalité des lois* exerce encore son empire ; le marchand, même habitant en pays étranger, doit observer la coutume commerciale nationale envers ses compatriotes. Chacun de ces négociants, établis en terre byzantine ou levantine, doit être jugé d'après sa loi personnelle. — De là, la nécessité de faire exercer la juridiction en pays étranger par un juge ou magistrat connaissant cette loi personnelle et apte à l'appliquer. Ce magistrat, choisi parmi les négociants d'une même nation ou d'une même cité, c'est le *consul* d'outremer, chef de la petite communauté génoise, vénitienne ou marseillaise, et juge des litiges.

735. — En 1060, l'empereur grec de Constantinople accorde aux Vénitiens le droit d'envoyer des magistrats pour juger leurs concitoyens en matière civile et criminelle. — La *Bulla aurea* de l'empereur Alexis III, en 1199, confère aux Vénitiens le privilège exorbitant de faire juger par leurs propres magistrats leurs différends avec les sujets même de l'Empire grec. — En 1204, les Génois obtiennent la permission d'occuper *exclusivement*, sous l'autorité de leurs magistrats particuliers, un faubourg de Constantinople, d'où ils étendront leurs relations commerciales et leurs comptoirs sur les côtes méridionales de la mer Noire.

Les croisades ont semé, sur toute la côte du Levant, de sembla-

bles colonies, autorisées par une concession du pouvoir local, des rois et des princes latins d'Orient. — Les consuls sont les chefs et les juges de ces petites colonies. — Là est l'origine des consulats actuels (1).

736. — Lors de la conquête des royaumes chrétiens par les musulmans, la condition des factoteries ne fut pas changée. Les colonies de marchands conservèrent leurs franchises. Leurs consuls acquirent même des droits plus étendus. — Rien d'étonnant en soi que les Etats et villes de chrétienté, désireux de conserver un commerce très lucratif, aient cherché à maintenir ou à renouveler la situation autonome et spéciale, reconnue par les empereurs grecs ou par les princes latins. — Des raisons nouvelles et urgentes les y poussaient encore. D'après le Coran, les hommes, qui sont en dehors de l'Islam, sont habitants de la maison de guerre. Avec eux, l'état de guerre est d'obligation perpétuelle, à moins qu'il ne soit suspendu par une trève, par une garantie (*aman*). Ainsi, à cause de cette haine constante, de ces sentiments d'hostilité inspirés par le Coran aux populations musulmanes contre les chrétiens, les habitants des quartiers latins et des factoteries d'Orient eurent besoin de voir leurs privilèges et leurs droits, plus fermement garantis que sous la domination des princes chrétiens de Palestine ou de Syrie. — Les Turcs et les Arabes avaient peu de goût et de capacité pour le commerce maritime, dont ils appréciaient cependant l'utilité, les services et les avantages. Aussi, loin de repousser et de molester les colons chrétiens commerçants, ils furent enclins à les protéger et à leur octroyer des faveurs étendues. — De ce double courant d'idées et de besoins naquirent les *capitulations*, obtenues des chefs des Etats barbaresques, sultan, vice-roi d'Egypte, etc., par Amalfi, Florence, Gênes, Pise, Venise, Barcelone et par les rois de France.

Ces *capitulations* reconnaissent aux membres des factoteries le droit de faire le commerce, de trafiquer, de conclure des marchés en territoire musulman, de se faire rendre entr'eux justice d'après leurs lois nationales par leurs consuls. — La compétence de ces consuls s'étend successivement des procès civils aux affaires crimi-

(1) Marseille se fait concéder le droit d'établir des consuls par Montferrat, seigneur de Tyr, et par Jean d'Ibelin, seigneur de Beyrouth (Béryte) en 1223. — De même Narbonne, d'Andronic III, empereur de Constantinople (1340), des chevaliers de saint Jean de Jérusalem à Rhodes (1351 et 1356), à Alexandrie d'Egypte (1377). — Montpellier a un consul et une rue affectée à ses marchands, à Constantinople, à Antioche, à Tripoli (1243), dans le royaume de Chypre (1254), à Alexandrie (1267), à Rhodes (1356). — Saint Louis stipule du sultan d'Egypte l'établissement de deux consuls, à Alexandrie et à Tripoli (1251).

nelles et administratives. — Le consul est le chef de la police du quartier latin. Il est le protecteur et le représentant de ses nationaux devant l'autorité locale.

737. — L'Institution des consuls ne fut pas circonscrite au bassin de la Méditerranée. — A partir du XIII^e^ siècle, les républiques italiennes, Marseille, Barcelone, Valence ont des consuls dans les ports du littoral de l'Océan, de la mer du Nord, de la Baltique, et pareillement les cités des Flandres, les villes hanséatiques fondent sur les rives de l'Océan ou sur celles de la Méditerranée, des établissements commerciaux, régis par des autorités spéciales, investies de fonctions judiciaires, dénommées *aldermen*, *conservateurs*, *prêteurs*, *consuls*, etc. — Ces établissements jouissent de privilèges spéciaux octroyés par les souverains territoriaux (1).

738. — Dans cette première période de l'histoire des consulats, *période municipale*, le souverain n'intervenait pas pour nommer les consuls. Ceux-ci n'étaient que les délégués d'une agglomération plus ou moins considérable de négociants. Ils n'avaient pas de rapports *officiels* avec le gouvernement de leur pays d'origine. — Vis-à-vis du pouvoir local, leurs attributions variaient selon les concessions faites à la colonie.

Pareil état était inconciliable avec le développement, l'extension de l'autorité monarchique et avec la conception moderne de l'Etat. Aussi l'institution se transforma-t-elle au XVI^e^ siècle. Le pouvoir de choisir et de nommer les chefs des factoteries et les juges consulaires fut revendiqué par l'Etat. — Le rôle du consul se modifia. Il cessa d'être le délégué d'un groupe de marchands, d'un corps de ville ; il devint l'envoyé du gouvernement, le délégué officiel de l'Etat.

739. — Mais une seconde transformation s'opéra bientôt. Les légations diplomatiques *permanentes* firent leur apparition et tendirent ensuite à se généraliser à partir de la paix de Westphalie. L'institution de ces légations fournit une meilleure représentation aux intérêts généraux du pays. — Les consuls ne furent plus chargés de remplir des fonctions diplomatiques.

740. — Une troisième transformation se réalise encore. — La juridiction d'un consul étranger est une usurpation sur la liberté et sur l'indépendance de la souveraineté territoriale. A mesure que la notion de l'Etat se précise, se développe et se fortifie en Europe, la puissance de l'Etat tend à soumettre à la justice et aux lois locales

(1) Des consuls italiens ont été institués dans les Pays-Bas, à Londres, en 1402. Ils exerçaient, même au criminel, les fonctions judiciaires. — Les Catalans avaient 55 consuls en pays divers. — Au XV^e^ siècle, des consuls anglais sont institués aux Pays-Bas, en Suède, en Norvège, en Danemark, à Pise en 1485.

les personnes résidant ou même transitant sur le territoire. Le principe de la personnalité des lois perd de son empire et de son étendue d'application. — Les Etats européens n'admettent plus que les consuls aient des pouvoirs de juridiction, ni civile, ni criminelle. Ceux-ci n'auront plus qu'une mission de surveillance, de police et de protection à l'égard de leurs nationaux.

Ainsi s'établit une démarcation tranchée entre les consuls institués et envoyés dans les Etats chrétiens de l'Europe et de l'Amérique, et les consuls résidant en Turquie, en Perse, en Chine, au Japon. Ceux-ci ont conservé leur ancien caractère et les attributions judiciaires, conférées par les capitulations et par les traités. — Dans les Etats chrétiens, l'objet principal des consulats est la sauvegarde des intérêts relatifs au commerce et à l'industrie de leurs pays. Dans les Etats musulmans ou semi-barbares, les fonctions consulaires sont *partiellement* diplomatiques et les consuls sont des agents politiques, veillant à la sécurité des intérêts généraux de leur propre Etat.

741. — Un phénomène remarquable se produit dans la seconde moitié du XIX[e] siècle. Le nombre des missions diplomatiques a une tendance à décroître ; celui des consulats est en augmentation. — Les consulats sont établis dans un plus grand nombre de localités et le rôle des consuls acquiert chaque jour plus d'importance. C'est un symptôme de l'accroissement des relations économiques et sociales entre les divers peuples. L'extrême facilité des communications, la fièvre des voyages et de l'émigration, l'extension inouïe du commerce d'importation et d'exportation ont, dans les soixante dernières années, profondément modifié l'institution des consulats (1).

SECTION II. — **Les consuls dans les pays de chrétienté.**

742. — La dénomination de *consul* est actuellement appliquée à des agents, différant entr'eux par leur origine, par leur préparation à leurs fonctions, par la nature et l'étendue de leurs attributions, par les prérogatives qui leur sont reconnues. — Les consuls sont, ou *electi*, ou *missi*.

1° Les consuls *electi* (quoique nommés actuellement par les gouvernements, mais autrefois élus), consuls marchands, sont choisis, soit parmi les régnicoles de l'Etat qui se livrent au commerce dans une ville ou une contrée étrangère, soit même parmi les ressortis-

(1) LEHR, *Réformes à apporter dans l'organisation du corps consulaire*, R. D. I., 1890, t. XXII, p. 439.

sants de la souveraineté locale. En ce dernier cas, ils restent, sous tous les rapports, les sujets de l'Etat dont ils sont les nationaux et les habitants. — Ils sont mandataires du gouvernement qui les nomme ; mais ils ne sont pas ses *fonctionnaires*. — Ils n'exercent aucune sorte de juridiction. Ils ne peuvent remplir ni les fonctions de notaire, ni celles d'officier de l'état civil à l'égard des régnicoles de l'Etat dont ils sont les consuls. — Ils sont seulement, en général, autorisés à délivrer des passeports, à donner des visas de légalisation, à recourir à certaines mesures conservatoires en cas de naufrage d'un navire ou de décès d'un ressortissant du pays qui les a nommés, à rendre à ces ressortissants de bons offices, etc. (ord. franç. du 26 octobre 1833). — Comme ils sont commerçants, il ne leur est pas toujours aisé de tracer une exacte et juste séparation entre les intérêts de leur négoce et leurs devoirs consulaires : c'est un inconvénient sérieux. Aussi, dans les enquêtes faites aux Etats-Unis en 1833 et en Angleterre en 1838, presque tous les déposants se prononcèrent-ils contre la nomination des consuls négociants.

2° Les consuls de *carrière*, *missi consules*, sont des envoyés, des *fonctionnaires* de l'Etat qui les nomme. Ils ont subi des examens et des épreuves (1). Ils ont fait un stage et reçu une éducation appropriée. — Ils sont hiérarchisés. — Fonctionnaires rétribués, ils ne peuvent se livrer à des opérations commerciales (2). Cette interdiction a pour but de les soustraire aux préoccupations des affaires personnelles et d'éviter surtout qu'ils puissent avoir des intérêts en opposition avec ceux des négociants de leur nation. Cette défense contribue à faire ressortir le caractère public de ces consuls. — Ils conviennent mieux que les *electi* aux fonctions consulaires, plus indépendants à la fois envers les autorités locales et envers leurs nationaux.

Comme il est fort dispendieux de placer des consuls, *missi*, de carrière en un très grand nombre de villes ou de régions, les petits et même plusieurs grands Etats ont adopté un système mixte et emploient les deux sortes de consuls.

En outre des consuls, il existe des *agents consulaires* (que le vulgaire appelle improprement consuls) généralement subordonnés à un consul, souvent nommés par lui, parfois désignés directement par le Ministre des Affaires étrangères ou de la Marine, dans les lieux où il n'y a pas de poste consulaire. — Ces agents consulaires n'ont aucun caractère public. — Leurs attributions sont des plus restreintes. — En général, ils sont subordonnés à un consul.

(1) Pour la France, voir les décrets du 10 juillet 1880 et du 14 octobre 1890.

(2) Ordon. franç. du 20 août 1833, art. 34.

Plusieurs Etats, la France notamment, ne nomment que des consuls ou vice-consuls de carrière. Les simples *agents consulaires*, seuls, sont pris parmi les négociants locaux. — Les Etats-Unis ont une classe toute particulière d'officiers consulaires, chefs de poste, permanents : ce sont les *agents commerciaux*. Ils sont nommés par le président et peuvent exercer leurs fonctions sans avoir obtenu d'*exequatur* (n° 752). Mais les Etats étrangers ne les assimilent point aux consuls proprement dits.

§ 1. — Organisation des consulats.

743. — L'organisation des consulats n'est pas établie, pas plus du reste que la situation juridique des consuls, d'une manière uniforme, ni dans les législations des différents Etats, ni dans les conventions consulaires. — Les unes et les autres présentent des lacunes. — Néanmoins l'organisation des consulats est assez bien déterminée dans la loi allemande du 8 novembre 1867, complétée par les *instructions de service* du 6 juin 1871, — dans la loi espagnole du 14 mars 1883, — dans le statut italien du 28 janvier 1866 et le règlement du 7 juin 1866, — dans la loi belge du 31 décembre 1851, — et surtout dans et par la législation française (1). — Dans ce *Manuel*, nous nous référons de préférence à l'organisation des consulats de la France (2).

Dans presque tous les Etats, les consuls sont placés sous la direction du Ministre des Affaires étrangères. — C'est le seul système qui soit logique et rationnel. — Bien que leurs fonctions les appelle à s'occuper de matières ressortissant aux divers ministères de la marine, du commerce, des finances ou de la justice, la correspondance directe et exclusive des consuls avec le Ministre des Affaires

(1) Ordonnance de la marine de 1681, édit du 3 mars 1781, ordonnances royales des 20 août, 23, 24, 25, 26 et 29 octobre, 7 et 28 novembre 1833 ; 26 avril 1845 ; 4 août 1847 ; — décrets des 1er décembre 1869 ; 27 mars 1875 ; 21 février, 10 juillet et 18 septembre 1880 ; 31 mars 1882 ; 20 décembre 1890 ; 17 janvier 1891, 12 mai 1891, 12 novembre 1891.

(2) M. Ernest Lehr, dans son *Manuel théorique et pratique des agents diplomatiques et consulaires*, indique l'organisation de l'Allemagne, de l'Autriche, de l'Angleterre, de l'Espagne, des Etats-Unis, de l'Italie, de la Russie (nos 1387 à 1545). — Il donne l'énumération des traités les plus récents conclus par la France (nos 1546 à 1599), la liste des postes diplomatiques et consulaires de France à l'étranger et celle des Etats étrangers en France (nos 1600 à 1708). — M. Carnazza-Amari, dans son *Traité de Droit int.*, analyse la loi consulaire italienne, le Code de la marine marchande et le réglement consulaire italiens, t. II, section III, ch. VIII à X. — Les points de ressemblance avec la législation française sont nombreux.

étrangères de leur pays s'impose par des considérations déterminantes (1).

744. — A. — HIÉRARCHIE. Les classes des membres du corps consulaire ne sont pas déterminées, comme celles des agents diplomatiques, par un règlement international universel. Chaque Etat les fixe à sa convenance. — La plupart des Etats ont des *consuls généraux*, des *consuls*, des *vice-consuls*, des *consuls suppléants*, des *élèves consuls* et de simples *agents consulaires*.

A côté et sous les ordres du consul, existe un fonctionnaire spécial important, le *chancelier* du consulat ; puis les *interprètes*, les *drogmans*, les *commis* de chancellerie, les *élèves* chanceliers (2).

745. — B. — TERRITOIRE. Tous les consulats d'un même Etat, placés dans une même contrée étrangère, forment un *établissement* consulaire, sous la surveillance de la légation diplomatique ou d'un consulat général, chargé de centraliser les services. — Le consul général est ainsi le chef d'une circonscription. Il exerce un droit de contrôle et un pouvoir de surveillance sur les consuls et sur les vice-consuls : mais, en général, il ne les dirige pas. — S'il n'y a pas de consul général dans la contrée, la surveillance est exercée par la légation diplomatique.

746. — La circonscription du consulat général est divisée en arrondissements, de manière à ce qu'aucune partie du territoire étranger ne soit en dehors de la protection consulaire. — A la tête de chaque arrondissement est un consul. Un arrondissement consulaire peut, en fait, être restreint à une ville ou à un port. — Des sous-arrondissements ont des vice-consuls, placés sous les ordres du consul. — Celui-ci peut désigner des délégués, *agents consulaires*, en divers lieux où se fait sentir le besoin d'avoir des représentants. (Ordon. fr. du 20 août 1833, art. 39 et 43.)

747. — Les localités où résident les consuls et les vice-consuls, l'étendue des arrondissements consulaires sont fixées d'un commun accord entre l'Etat qui envoie les consuls et l'Etat qui les accueille sur son territoire. — Celui-ci est libre de se refuser à admettre des consuls dans telle ou telle localité. Ce refus tient presque toujours à des motifs d'ordre politique. — Les traités de commerce et les conventions consulaires contiennent fréquemment la clause, que les parties contractantes auront réciproquement le droit de nommer des consuls dans les villes et les ports ouverts aux autres Etats.

(1) DE CLERCQ ET VALLAT. *Guide pratique des consulats*, l. I, ch., II, § 3.

(2) Pour la France, voir les décrets des 1er décembre 1869, 12 décembre 1877, 18 septembre 1880, 31 mars 1882, 24 juin 1886, 17 janvier 1891, 12 novembre 1891.

748. — Presque tous, sinon tous, les Etats d'Europe et d'Amérique se sont réciproquement concédé la faculté d'avoir des consuls. Aussi le nombre des conventions consulaires, plusieurs fois renouvelées du reste, est-il des plus considérables. — Ce *manuel* n'en comporte pas la nomenclature. LAWRENCE dans son commentaire sur les *Éléments* de Wheaton (tome IV, pp. 51 etc.) indique et analyse tous les traités conclus par les Etats-Unis et quelques-uns de ceux consentis par d'autres Etats d'Amérique et d'Europe.

§ 2. — Nomination des consuls.

749. — Seuls, les Etats souverains nomment des consuls. — En principe, leur choix est libre. — Un étranger peut-il être investi des fonctions consulaires? Pour la France, la négative s'impose. Les consuls français sont des fonctionnaires publics : nul ne peut être fonctionnaire, sans jouir de la qualité de citoyen français. L'ordonnance du 20 août 1833 veut que les chanceliers soient français : comment exiger moins de garanties des consuls que des chanceliers? Seuls, les simples agents consulaires peuvent, à défaut de citoyens français, être choisis parmi les étrangers. Ce point est textuellement prévu par l'article 2 de la convention consulaire conclue entre la France et la Grèce, le 7 janvier 1876.

Il est évident que les Etats, qui ont recours aux consuls *electi*, admettent naturellement que des étrangers puissent être désignés pour remplir les fonctions consulaires. — Peut-on alors conférer la qualité de consul à un sujet même de l'Etat auprès duquel il doit exercer ? Rien ne s'y oppose, si l'Etat dont il est le ressortissant consent à l'agréer ; mais dès que ce citoyen, nommé dans son propre pays par un gouvernement étranger, aura reçu l'*exequatur* du gouvernement local, il sera placé, mais *limitativement* sous le rapport de *l'exercice des fonctions consulaires*, dans la même situation que les autres consuls (n° 472).

750. — Les règlements consulaires de plusieurs Etats interdisent à leurs consuls d'accepter les fonctions de consul d'un autre Etat. La défense était formulée dans l'ordonnance française du 3 mars 1781. — Les inconvénients de ce cumul sautent aux yeux. — Cependant, dans des cas d'urgence, la pratique admet qu'un consul peut *provisoirement* confier la protection de ses nationaux et le dépôt de ses archives au consul d'une puissance amie.

751. — Choisi et désigné, le consul est muni de *lettres de provision*, patente signée du chef de l'Etat indiquant le titre et les attributions de ce fonctionnaire. — L'original de la patente est communiqué par voie diplomatique au gouvernement étranger. Celui-ci

peut refuser d'agréer telle ou telle personne, et à plus forte raison est libre de subordonner l'exercice des fonctions consulaires à certaines obligations spéciales, alors surtout que le consul nommé est un de ses sujets. — La pratique offre quelques exemples de refus. L'Angleterre refusa d'agréer le major Haggerty que le général Grant avait nommé consul des Etats-Unis à Glascow (Ecosse). Le général Grant reconnut qu'il ne pouvait exiger l'admission d'une personne désagréable et hostile (août 1869).

752. — La nomination agréée, des lettres d'*exequatur* (*berat* dans les pays mahométans) sont délivrées au consul par le gouvernement local : acte de reconnaissance officielle, qui garantit au consul le bénéfice de quelques prérogatives, et qui enjoint aux autorités du lieu de sa résidence de lui prêter assistance. — La délivrance et l'enlérinement des lettres d'*exequatur* varient selon les législations ou les coutumes des Etats. — En France, elles sont lues à une audience publique du tribunal du lieu de la résidence (1). — Tant que l'*exequatur* n'est pas accordé, le consul doit s'abstenir d'exercer ses fonctions.

L'*exequatur* peut être retiré à raison de la conduite du consul. Le retrait est une mesure plus grave que le refus. — Aussi le retrait ne doit-il être prononcé que pour causes extrêmement sérieuses. LAWRENCE, dans ses commentaires sur WHEATON, en cite plusieurs exemples (t. IV, pp. 31 et s.). — En pratique, fort souvent, on prie l'Etat étranger de retirer son agent : le procédé est plus gracieux. — Quelques traités spécifient les cas, dans lesquels l'*exequatur* peut être retiré.

Au cas de changement dans la forme du gouvernement local ou dans celle du sien propre, le consul reçoit un nouvel *exequatur*.

§ 3. — Caractère et immunités des consuls.

753. — La jurisprudence internationale et la doctrine sont encore indécises quant à la détermination du caractère des consuls et des immunités à eux conférées.

Les consuls, mêmes ceux qui sont négociants et sujets de l'Etat sur le territoire duquel ils résident, à plus forte raison les consuls de *carrière*, ont un caractère public. — C'est là un point incontesté et incontestable. — Ils sont, en effet, des mandataires officiels, chargés d'une mission d'intérêt public.

(1) Conventions entre France et Brésil, 10 décembre 1860, art. 1 ; France et Espagne, 7 janvier 1862, art. 9 ; France et Autriche, 11 décembre 1866, art. 1.

Mais les consuls de carrière, qui sont de véritables fonctionnaires, ont-ils, en outre, le caractère diplomatique, le *caractère représentatif*? Faut-il les considérer comme des *ministres publics*? — Cette question a soulevé une très vive controverse entre les publicistes des XVII, XVIII et XIX^{e} siècles.

L'affirmative est adoptée par Steck, de Cussy, Pinheiro-Ferreira, de Clercq et Vallat, etc. — Quelques auteurs, moins absolus, voient dans les consuls une catégorie spéciale de ministres publics d'un ordre inférieur. Ainsi pensent G. F. de Martens (§ 148), Heffter (§ 246), Riquelme (t. II, p. 494), Bluntschli (art. 249). — Un plus grand nombre de publicistes et de jurisconsultes enseignent que les consuls n'ont pas le caractère diplomatique, tout en reconnaissant qu'ils ont un caractère public donnant droit à des égards particuliers. Telle est l'opinion de Dudley-Field, de Klüber, Fœlix, Ch. de Martens, Neumann, Pradier-Fodéré, Travers Twiss, Vattel, Wheaton, etc.

La jurisprudence française dénie nettement aux consuls le caractère représentatif (1). La pratique de la plupart des Etats européens et américains leur refuse le caractère de ministres publics. — Mais le gouvernement français attribue à ses consuls et reconnaît à ceux des autres Etats un caractère public, qui tend à élargir le cercle de leurs privilèges. Ce caractère, l'Angleterre le dénie aux consuls des autres Etats ; mais elle réclame pour les siens le traitement accordé à ceux de la nation la plus favorisée ; touchante équité.

754. — Immunités. — Mais si les consuls n'ont pas le caractère représentatif et diplomatique, ne faut-il pas leur attribuer quelques immunités sans lesquelles il leur serait très difficile de remplir leur mandat? — Les publicistes ne s'accordent pas sur cette concession.

Les uns pensent, avec M. Engelhardt, qu'il n'est pas possible de refuser aux consuls de carrière la plénitude du bénéfice de l'inviolabilité personnelle. Les consuls sont des fonctionnaires étrangers, investis par une délégation émanée de leur propre souverain, délégation dont le gouvernement territorial a reconnu l'autorité et la valeur par l'*exequatur* accordé. — Bynkershoek, Calvo, de Garden, Geffcken, Holtzendorff, Klüber, G. F. de Martens, Vattel, Wicquefort dénient, en principe, aux consuls, les immunités diplomatiques et notamment l'immunité de juridiction : mais, à raison des fonctions publiques par eux exercées, ils leur concèdent certaines faveurs, telles que exemption des impôts directs et personnels, des charges municipales, du logement des troupes et autres charges qui

(1) Paris, 28 juin 1883 et 8 janvier 1886. — Cassat., 9 février 1884 (*Journ. de Dr. int. privé*, t. X, p. 503 ; t. XI, p. 61 ; t. XIII, p. 77).

pourraient gêner ou restreindre la liberté de leur action officielle. — Les internationalistes de l'école italienne refusent presque toute immunité aux consuls.

755. — En droit positif, les exemptions, immunités, prérogatives des consuls sont déterminées par les législations intérieures des Etats ou par les conventions consulaires. Quelques-unes de ces conventions fixent avec toute la clarté désirable les droits des consuls. Peuvent être citées, comme d'excellents modèles à cet égard, les conventions conclues par la France avec l'Espagne (7 janvier 1862), l'Italie (26 juillet 1862), le Portugal (11 juillet 1866), l'Autriche (11 décembre 1866), la Russie (1er avril 1874), le Salvador (5 juin 1878). — En vertu de divers traités, les consuls d'Allemagne, d'Espagne, de Suède, du Japon, jouissent en Autriche des prérogatives accordées aux consuls de toute autre puissance.

Le plus grand nombre des conventions consulaires de la seconde moitié du XIXe siècle, liant la plupart des grands Etats d'Europe et plusieurs Etats de l'Amérique, confèrent partiellement aux consuls de carrière *l'inviolabilité personnelle*, soit expressément, soit en stipulant le traitement de la nation la plus favorisée. — Les consuls ne peuvent être arrêtés ou emprisonnés que pour crimes graves ou atroces.

756. — JURIDICTION. — Mais l'inviolabilité personnelle n'entraîne pas l'exemption de la juridiction répressive. Les tribunaux locaux peuvent connaître des crimes, délits ou contraventions commis par les consuls étrangers. Telle est la doctrine générale des criminalistes français, Faustin-Hélie, Morin, Ortolan, Le Sellyer, etc. — Cependant les consuls de carrière ne devraient-ils pas être exempts de toute juridiction locale répressive ? Toute procédure criminelle ou correctionnelle n'implique-t-elle pas atteinte à l'indépendance ? — Néanmoins, en Allemagne (loi 27 janvier 1877, art. 21), en Autriche, en Angleterre, en Belgique, en Danemark, en Espagne, aux Etats-Unis, en Portugal, dans l'Amérique du Sud, etc., les consuls étrangers sont soumis à la juridiction répressive des tribunaux locaux.

757. — Sont-ils aussi subordonnés à la juridiction des tribunaux civils ou commerciaux de leur résidence ? — Sans l'ombre d'un doute, le consul ne peut être cité devant la juridiction civile locale à l'occasion des actes accomplis par lui en sa qualité officielle et dans les limites de ses pouvoirs. Ces actes sont la manifestation publique de la volonté de son gouvernement et celui-ci ne saurait être soumis à un pouvoir étranger (Cass., 30 juin 1884). — Quant aux actes non officiels du consul, nul traité (à notre connaissance) ne fixe la limite exacte du pouvoir juridictionnel des tribunaux civils ou de commerce. — Pour la France, il n'existe que de simples instruc-

tions ministérielles. — En principe, dans le droit actuel, le consul est justiciable de la juridiction civile locale pour les actes de sa vie non officielle.

758. — Témoignage en justice. — Un certain nombre de conventions consulaires dispensent expressément les consuls de comparaître comme *témoins* devant les tribunaux. On doit aller recueillir leur déposition à domicile. — D'autres, au contraire, les astreignent à comparaître en personne comme témoins dans les procès criminels.

La dispense de rendre en personne témoignage à la barre des tribunaux a suscité en pratique des difficultés, à raison des dispositions spéciales de certaines législations. Les Etats-Unis se sont efforcés d'y remédier dans les conventions qu'ils ont conclues avec l'Italie (8 février 1868), la Belgique (5 déc. 1868), l'Autriche-Hongrie (11 juillet 1870). — Voir aussi les conventions conclues entre la France d'une part, et l'Espagne, l'Italie, la Russie d'autre part, entre l'Allemagne et la Russie, etc.

759. — Exemption d'impots. — En France, les consuls étrangers (sauf ceux d'Angleterre) sont, en vertu de conventions ou du principe de réciprocité, exempts des contributions personnelle, mobilière, des portes et fenêtres ; mais non de la contribution foncière s'ils possèdent des immeubles, ni de la patente s'ils sont commerçants, ni des taxes de consommation, droits d'octroi ou de douane. — Ils sont exempts des taxes locales et de logements militaires. — L'exemption des diverses taxes est stipulée dans presque toutes les conventions conclues par la France, par les Etats-Unis, par la Belgique, etc., etc.

760. — Archives consulaires. — L'inviolabilité des archives est un principe reconnu et admis par tous les Etats, excepté l'Angleterre. — Ces archives ne peuvent être l'objet, ni d'aucune perquisition de la part de la police locale, ni d'aucune saisie judiciaire. — Mais elles doivent être séparées et distinctes des papiers personnels du consul.

Un très grand nombre de conventions consulaires sauvegardent les chancelleries ; quelques-unes même, la demeure du consul. — Une des plus formelles, conclue entre la France et les Etats-Unis, le 23 février 1853, dit : « Les chancelleries et habitations consulaires sont inviolables. Les autorités ne pourront les envahir sous aucun prétexte (1).

(1) Voir presque tous les traités conclus par les Etats-Unis avec d'autres Etats. Lawrence sur Wheaton, *op. cit.*, t. IV, pp. 54 et s. — Les conventions passées par la France avec nombreux Etats et avec l'Italie, le 8 décembre 1888. — Pour l'incident survenu à Florence, aux archives du con-

Le droit positif et conventionnel n'admet pas que les demeures des consuls jouissent du droit *d'asile*. La plupart des conventions consulaires sont formelles sur ce point.

761. — Ecusson. — Les consuls ont le privilège honorifique de faire placer, au-dessus de la porte extérieure de leur demeure, l'écusson des armes de leur nation et d'arborer le pavillon de leur pays aux jours de fête publique. Les conventions consulaires passées par la France renferment des dispositions formelles à cet égard.

§ 4. — Attributions et fonctions des consuls.

762. — Les fonctions des consuls, leurs attributions, leurs droits et leurs devoirs doivent être envisagés au double point de vue de leur situation envers la nation étrangère, et de leur position vis-à-vis de leur propre Etat.

A. — Vis-à-vis de la nation étrangère sur le territoire de laquelle il exerce ses fonctions, les droits et les devoirs du consul sont déterminés par les traités, par la coutume, ou par les dispositions contenues dans l'*exequatur* délivré. — Dans les pays de chrétienté, n'étant pas agents diplomatiques, les consuls ne peuvent conférer qu'avec les autorités du lieu de leur résidence. S'ils croient utile ou nécessaire de faire parvenir une protestation ou une réclamation au gouvernement central de l'Etat, ils doivent s'adresser au représentant diplomatique de leur propre pays.

Les consuls de divers Etats, établis dans une même ville ou région, agissent quelquefois collectivement pour donner plus de poids aux réclamations relatives à des points d'intérêt commun. Ils peuvent se concerter au cas de troubles publics, de guerre civile, etc., pour arrêter par un commun accord des mesures collectives, dans l'intérêt de la protection des étrangers.

763. — B. — A l'égard du pays qui l'a délégué et envoyé, les fonctions du consul sont réglées par les lois, les décrets, les règlements administratifs ou même par de simples instructions ministérielles. — Les attributions sont multiples et variées. — Seul fonctionnaire de son pays dans l'arrondissement consulaire, le consul de *carrière* réunit en ses mains les attributions de presque tous les officiers publics de son pays ; chef, défenseur, conseil, arbitre, notaire, officier de l'état civil, etc. — Pour déterminer avec précision les fonctions

sulat de France, en décembre 1887, voir *Journal Droit int. privé*, 1888, p. 53 et 1889, p. 273. — *Archives diplomatiques*, mars 1890. — Gabba. *L'incident consulaire franco-italien à Florence*, R. D. I., 1888, t. XX, pp. 229 et 505.

des consuls, il est indispensable de combiner la législation particulière de leur pays avec les dispositions des traités conclus par ce pays avec les autres Etats.

MM. de Clercq et Vallat, F. de Martens, G. de Martens, Lehr, Pradier-Fodéré, etc., nous fournissent chacun l'énumération des attributions consulaires. En voici le résumé. — Dans les pays de chrétienté, ces attributions peuvent se ramener aux chefs suivants.

764. — I. — *Protection générale du commerce et de la navigation.* — Veiller à la stricte observation des traités de commerce et de navigation, — dresser des mémoires et rédiger des bulletins périodiques sur la situation de la navigation et du commerce de leurs nationaux, sur les importations et sur les exportations des principales marchandises, sur le cours du change, sur le coût du fret maritime et des assurances, sur l'organisation et la marche des paquebots, etc., etc. ; — donner les résultats de toutes les recherches et investigations, qui peuvent fournir des renseignements éclairés et précis sur la situation commerciale, industrielle, financière et économique, de la contrée ou réside le consul. — Il a été créé en Angleterre, Belgique, France, Italie, etc., des *recueils* ou *bulletins consulaires* par lesquels sont portés à la connaissance du public les rapports des consuls. (Voir circul. franç., 19 mars 1868, 15 janvier 1877, 15 mars 1883, 24 avril et 30 juin 1884.)

Les consuls de France à l'étranger ont qualité pour dresser des procès-verbaux des usurpations des marques commerciales et de fabrique (L. 26 novembre 1873, art. 5 ; — circul., 9 août 1873 et 17 août 1874). — Ils ont des attributions spéciales relatives à la pêche de la morue. (Décrets des 29 décembre 1851 et 16 juin 1853.)

765. — II. — *Surveillance générale de la navigation nationale.* — Délivrance des patentes de santé aux navires nationaux et visa de la patente délivrée par l'autorité locale aux navires à destination de leur pays. — Visa donné au port de relâche sur la patente délivrée au port de départ, relatant l'état sanitaire de la résidence (décret du 22 février 1876, art. 14 et 15.). — Constatation à bord des navires nationaux des délits et contraventions en matière d'opérations d'engagements et de transport d'émigrants. (L. 30 juin 1860.) — Tenir la main à ce que le pavillon national ne soit employé que conformément aux lois. — Exercer la police de la navigation nationale dans les ports et rades, où ne se trouve pas de bâtiment de la marine militaire et suppléer les administrateurs de la marine. — A l'égard des navires et des marins de la marine marchande, les attributions des consuls, relatives à l'arrivée, au séjour, au départ des navires, au rapatriement des matelots, à l'extradition des marins déserteurs, à l'arrestation des marins pour crimes commis en mer, au sauvetage

des navires naufragés ou échoués et de leurs cargaisons, à la constatation des avaries, à la vente des navires, aux emprunts à la grosse, etc., etc., ces attributions très nombreuses exigeraient de trop longs détails. On consultera les ouvrages spéciaux. — Mentionnons seulement que la juridiction des consuls sur les navires de la marine marchande, la remise aux consuls des marins déserteurs, les attributions en matière de sauvetage sont réglementées par de très nombreux traités (1). (Ordon. franç. du 29 octobre 1833 et décret du 22 septembre 1854.)

766. — III. — *Fonctions administratives.* — Immatriculation des nationaux sur les registres de la chancellerie du consulat (Ord. f. 28 novembre 1833, art. 1er ; — circul. des 3 juillet et 21 octobre 1879). — Rapatriement des indigents. — Délivrance de certificats de vie et de passeports. (Ord. des 30 juin 1814 et 25 octobre 1833.) — Légalisation des actes délivrés par les autorités ou fonctionnaires publics de l'arrondissement consulaire. — Application des lois militaires aux nationaux ; — rapports avec la marine militaire nationale (Ord. f. 7 novembre 1833), etc.

767. — IV. — *Actes de l'état civil.* — La question de savoir dans quelle mesure et en quelles formes les consuls peuvent remplir les fonctions d'officiers de l'état civil dépend, pour sa solution, et du système adopté par la législation de leur pays, et de celui qui inspire la loi du lieu de leur résidence. — La loi française reconnaît aux consuls de France compétence pour recevoir, en pays étranger, les actes de l'état civil concernant des français, en se conformant aux lois françaises (Cod. civ., art. 48. — Ordon., 23 octobre 1833). — Mais ces consuls ne peuvent, ni recevoir les actes de l'état civil des étrangers, ni procéder à un mariage entre deux personnes, dont une seule serait française.

De même, en Hollande (Loi du 25 juillet 1871), en Italie (Cod. civ., art. 368), les consuls ont une compétence légale et absolue pour recevoir les actes concernant leurs nationaux (V. traités des Pays-Bas avec les Etats-Unis, 23 mai 1878, avec le Brésil, 25 septembre 1878). — En Suisse, le Conseil fédéral peut, quand il le juge utile, conférer aux agents diplomatiques et consulaires de la Confédération les fonctions d'officier de l'état civil (L. 24 décembre 1874, art. 13). — En Allemagne, le chancelier de l'empire a le droit de donner à un consul allemand l'autorisation générale de conclure des mariages, de constater les décès et les naissances des sujets de l'Empire ou des étrangers placés sous sa protection (L. 6 février 1875, art. 85).

En général, le droit des consuls de célébrer des mariages est li-

(1) LAWRENCE sur WHEATON, *op. cit.*, t. IV, pp. 71 et s. ; pp. 299 et s.

mité aux seules unions contractées par et entre les nationaux du consul. Il y a cependant des exceptions.

Plusieurs législations, les jurisprudences de divers Etats refusent à leurs propres consuls en pays étranger, et aux consuls étrangers résidant sur leur territoire, le pouvoir de célébrer valablement des mariages, même entre nationaux du consul (1). — Le gouvernement autrichien refuse aux consuls étrangers, aux français comme aux italiens, le droit de recevoir les actes de l'état civil concernant leurs compatriotes. Il n'a jamais réclamé cette faculté pour les siens (séance du *Reichsrath* autrichien du 19 mars 1875).

768. — V. — *Attributions comme officiers ministériels.* — Les consuls peuvent être chargés d'exercer à l'étranger les fonctions ordinairement dévolues aux *notaires*. — La loi du pays du consul détermine la compétence de ce fonctionnaire. — (Ord. fr. de 1681 et du 24 mai 1728 ; édits de 1778 et de 1781 ; instruct. du 30 novembre 1833. — Loi allemande du 8 novembre 1867. — Loi néerlandaise du 25 juillet 1871).

Les conventions consulaires renferment fréquemment des clauses relatives aux fonctions notariales des consuls ou de leurs chanceliers. (France et Portugal, 11 juillet 1866, art. 7. — France et Autriche, 11 décembre 1866. — France et Grèce, 7 janvier 1876, art. 10). — Il y est aussi souvent stipulé que les consuls sont autorisés à recevoir les *testaments* de leurs nationaux (Voir ord. fr. de la marine de 1681, art. 24).

Les consuls peuvent recevoir en dépôt des sommes d'argent, des valeurs mobilières, des marchandises dont leurs nationaux veulent assurer la conservation (Ord. fr. du 24 octobre 1833 ; décrets des 16 janvier 1877 et 20 décembre 1890).

769. — VI. — *Protection des intérêts des nationaux.* — Les consuls ont le droit et le devoir de protéger les intérêts de leurs nationaux, de les défendre contre toutes mesures vexatoires ou arbitraires, d'appuyer leurs justes réclamations auprès des autorités de leur résidence, de signaler à leur gouvernement les dénis de justice, etc. d'accomplir, en un mot, tous les bons offices d'un protecteur actif et éclairé.

Presque tous les traités reconnaissent aux consuls le droit de s'adresser aux autorités locales, judiciaires ou administratives, pour défendre officieusement les droits et les intérêts de leurs nationaux. Faut-il en conclure que les consuls sont autorisés à intervenir dans les contestations particulières entre leurs nationaux et les habitants

(1) LAWRENCE sur WHEATON, *op. cit.*, t. III, pp. 357 et s. et t. IV, pp. 84 et s.

du pays, à intenter des actions judiciaires pour le compte et au nom de leurs compatriotes ? Bluntschli et Calvo se prononcent pour l'affirmative. La solution négative enseignée par MM. de Clercq et Vallat, Pradier-Fodéré, est préférable. Autre chose est protéger ses nationaux, autre chose agir en justice en leur nom.

« L'intervention des consuls dans l'administration des successions de leurs nationaux, est, dit M. Pradier-Fodéré (t. IV, nº 2090), un des points les plus délicats de leurs fonctions par les conflits dont elle peut devenir l'occasion entre ces agents et les autorités de leur résidence ». — Une règle absolue s'impose. Les consuls doivent se conformer *rigoureusement* aux clauses des traités, qui peuvent exister à cet égard entre leur pays et l'Etat sur le territoire duquel est leur résidence. — Les traités sont fort nombreux. Leurs clauses sont généralement suffisantes. — La convention consulaire entre la France et le Brésil, du 10 octobre 1860, et la déclaration annexe du 21 juillet 1866 entrent notamment dans les plus grands détails (1).

Les conventions consulaires confèrent fréquemment aux consuls le pouvoir d'organiser la tutelle ou la curatelle conformément à la législation de leur propre pays. L'instruction française du 29 novembre 1833 restreint peut-être un peu trop la compétence des consuls en cette matière.

770. — VII. — *Attributions judiciaires.* — C'est un principe incontesté que le droit de rendre la justice sur le territoire d'un Etat constitue un acte de souveraineté, qui ne peut être exercé que par les délégués de cet Etat. — Les consuls ne peuvent donc rendre, en pays étranger, même entre leurs seuls nationaux, de véritables jugements ayant force exécutoire, à moins que l'exercice de la juridiction contentieuse ne leur soit expressément conféré, et par les lois de leur propre Etat, et *par le gouvernement du pays où ils résident.* — La juridiction des consuls ne peut reposer que sur une concession du souverain territorial, concession qui doit être inscrite dans un traité pour créer un droit positif. Par les traités sont fixées les limites variables de cette juridiction.

Dans les pays de chrétienté, les droits de la souveraineté territoriale sont restés intacts, les principes sociaux reposant sur des bases semblables. — La juridiction criminelle est refusée aux consuls. — La juridiction civile ou commerciale y est fort restreinte, quand elle

(1) Conventions entre France et Espagne, 7 janvier 1862. — France et Italie, 26 juillet 1862. — France et Portugal, 11 juillet 1866. — France et Suisse, 15 juin 1869. — France et Russie, 1er avril 1874. — France et Grèce, 7 janvier 1876. — France et Salvador, 5 juin 1878. — Allemagne et Russie, 31 octobre 1874. — Allemagne et Etats-Unis, 11 novembre 1871, etc. Voir LAWRENCE sur WHEATON, *op. cit.*, t. IV, pp. 91 et s.

est concédée. — Pour la France, l'instruction spéciale du 29 novembre 1833 trace avec beaucoup de soin aux consuls leurs règles de conduite en matière de juridiction. — Nous ne connaissons pas de conventions passées par la France avec d'autres Etats, qui contiennent quelque disposition relative à la juridiction, soit civile, soit criminelle. Nos consuls n'ont donc ni l'une, ni l'autre. — Mais l'instruction de 1833 les invite à constater les *transactions* intervenues entre leurs nationaux et accepter le rôle d'*arbitres*.

Les consuls peuvent être chargés par les tribunaux, ou par d'autres autorités compétentes de leur propre pays, d'exécuter eux-mêmes des *commissions rogatoires* ayant pour objet une enquête, un interrogatoire, une déclaration ou un serment à recevoir.

771. — VIII. — *Informations politiques*. — En principe, les consuls n'ont aucun rôle politique à remplir, aucune action diplomatique à exercer. — Néanmoins ils doivent entretenir avec le Ministère des Affaires étrangères une correspondance générale, lui rendre compte des faits par eux constatés, des observations par eux recueillies ou à eux suggérées par les hommes ou par les événements du lieu de leur résidence. Ils doivent signaler à leur gouvernement les faits favorables ou contraires à ses vues, à ses espérances ou à ses prétentions. Mais leur rôle est tout d'observation, et non d'action en matière politique.

Telles sont les principales attributions des consuls. Elles peuvent être étendues ou restreintes, soit par la législation particulière de tel ou tel Etat, soit par les traités ou conventions consulaires. — Dans l'accomplissement de ces nombreux devoirs, des conflits peuvent parfois s'élever avec les autorités locales. Le consul doit s'imposer et suivre une conduite pleine de réserve et de prudence, éviter d'engager la responsabilité de son gouvernement et de compromettre peut-être sa politique. — Les consuls doivent toujours parler le langage de la modération, disait Talleyrand dans une instruction générale du 8 août 1814.

En cas de danger pour la sécurité des personnes ou pour la conservation des biens des nationaux, les consuls peuvent faire appel aux forces de la marine militaire de leur pays. Cet appel est réglé, en France, par l'ordonnance du 7 novembre 1833, articles 16 à 22, sur les rapports des consuls avec la marine militaire.

§ 5. — Fonctions et attributions des vice-consuls, des chanceliers et des drogmans ou interprètes.

772. — Les *vice-consuls* doivent se conformer aux directions du consul dont ils relèvent. — Les attributions des vice-consuls fran-

çais ont été fixées par les décrets des 19 janvier et 22 février 1881. — Un assez grand nombre de conventions internationales reconnaissent aux vice-consuls les prérogatives et immunités des consuls.

773. — Le *chancelier* d'un poste diplomatique ou consulaire est un officier public, chargé d'assister le titulaire du poste dans ses fonctions, et qui a, en outre, de nombreuses attributions spéciales.

Le chancelier est à la fois ; *secrétaire* du consul ; — *secrétaire de mairie*, quand le consul agit comme officier de l'état civil ; — *greffier* du consul en matière judiciaire ; — *notaire*, il donne l'authenticité aux conventions des nationaux ; les actes reçus par lui peuvent contenir constitution d'hypothèque et sont exécutoires comme les actes de notaire ;. — *huissier*, il donne les assignations et fait toutes significations ; — *comptable*, gardien des valeurs déposées au consulat et caissier du poste consulaire (ord. f. du 24 octobre 1833, décrets des 16 janvier 1877, 11 août 1880 et 20 décembre 1890) ; — *archiviste*, il garde et surveille des actes ou des pièces par lui reçus en les qualités précédentes.

774. — Les *drogmans* et les *interprètes* sont les intermédiaires entre les consuls et les autorités territoriales. — Ils sont traducteurs des documents officiels. — Leurs fonctions sont essentiellement confidentielles, surtout dans les négociations orales. Les drogmans forment un corps spécial soumis à des règles particulières (Voir Lher, *op. cit.*).

§ 6. — Fin des fonctions consulaires.

775. — Les fonctions de consul prennent fin par : 1° le *décès* du titulaire du consulat ; le fonctionnaire le plus élevé en grade prend provisoirement le service ; 2° la *démission* ; 3° la *révocation* ; 4° la *mutation* de consulat ou de grade.

Si la guerre éclate entre deux Etats et amène la suspension des relations consulaires, les consuls respectifs, en se retirant, confient la protection des intérêts privés de leurs nationaux au consul d'un Etat ami. — Procès-verbal est dressé. — Archives sont mises sous scellés et confiées à la garde de ce consul. — En principe, le consul auquel ce mandat est confié ne doit l'accepter et faire sanctionner par l'autorité territoriale sa nouvelle mission, qu'après avoir été autorisé par son propre gouvernement.

SECTION III. — Les consuls hors chrétienté.

BENOIT. *Etude sur les capitulations entre l'Empire ottoman et la France.* — COAN. *La juridiction consulaire en Turquie.* — ENGELHARDT. *La Turquie et le Tanzimat.* — ESPERSON. *L'Angleterre et les capitulations dans l'île de Chypre.* — FÉRAUD-GIRAUD. *De la juridiction française dans les échelles du Levant et de Barbarie.* — *Les justices mixtes dans les pays hors chrétienté.* — *Du droit d'expulsion accordé aux consuls sur leurs nationaux dans les pays hors chrétienté,* R. D. I., 1887, t. XIX, p. 1. — F. DE MARTENS. *Traité,* t. II, ch. III, §§ 24 et s. — *Le régime consulaire et la juridiction consulaire en Orient.* — MIKONIOS. *Les consuls en Orient.* — PRADIER-FODÉRÉ. *La question des capitulations en Orient,* R. D. I., 1869, p. 118. — SALEM. *Les Etrangers devant les tribunaux consulaires et nationaux en Turquie,* J. I. P., 1891, pp. 393 et 795 ; 1893, p. 61. — TRAVERS TWISS. *Le droit des gens en temps de paix,* t. I, ch. XIV, nos 253 et s. — Voir aussi les auteurs indiqués au commencement du chapitre.

776. — Les Turcs, les Persans, les Chinois, les Japonais sont en possession d'une civilisation fort avancée. Mais leur état social, leurs mœurs, leurs institutions, leurs idées sur les relations internationales, leurs lois diffèrent trop de l'état social, des mœurs, des institutions, des principes politiques, des lois qui caractérisent la civilisation des nations européennes et américaines, civilisation assise sur les principes du christianisme, pour qu'il ne soit pas indispensable de soustraire les ressortissants des Etats chrétiens à une justice profondément dissemblable de la leur, et de leur fournir les moyens de faire statuer sur leurs litiges d'après les lois de leur patrie (V. n° 211).

« Les Etats hors chrétienté, dit M. Féraud-Giraud, sont forcés d'exclure les étrangers de leur territoire..., sous peine de violer la loi théocratique de leur constitution : ou bien il faut qu'ils autorisent en faveur de ces dissidents étrangers (ou nationaux) un régime exceptionnel, qu'ils leur permettent de vivre sous l'empire de leurs lois propres que la juridiction de ces dissidents peut seule appliquer..... L'institution des justices extraterritoriales a dès lors parfaitement son explication et sa raison d'être ; elle est en quelque sorte plus que conventionnelle ; elle est imposée par une nécessité qu'il faut subir, à moins de renoncer à tout rapport entre certaines nations. Mais il n'en est pas moins vrai que c'est à des circonstances tout exceptionnelles, à des conditions anormales qu'elles doivent leur existence et qu'elles sont en opposition complète, d'un

côté avec l'unité et l'homogénéité nationales, de l'autre avec le droit de souveraineté des Etats » (1).

777. — Brèche a dû être faite au principe que le pouvoir juridictionnel est un des attributs de la souveraineté territoriale, et de ce pouvoir ont dû être investis, à l'égard de leurs compatriotes, les consuls européens ou américains. Mais ces consuls, fonctionnaires étrangers, ne peuvent exercer, utilement, librement et efficacement, leur pouvoir juridictionnel, qu'à la condition de jouir eux-mêmes d'une entière et complète indépendance vis-à-vis des autorités locales. — Par suite, la situation politique et juridique dans les pays hors chrétienté diffère profondément, en des points essentiels, de la situation des consuls en pays chrétiens.

L'histoire nous a appris comment les Etats d'Occident furent amenés à exiger que leurs sujets eussent, en terre musulmane, une position particulière sous la protection directe de fonctionnaires de leur nationalité (V. n° 736). Les Etats chrétiens ont obtenu cette situation, spéciale et anormale, par les capitulations consenties par la Porte Ottomane et par les Etats barbaresques.

778. — Les usages ont augmenté l'étendue des privilèges accordés en Orient par les capitulations. La Porte Ottomane a essayé de réagir. Par une circulaire du 11 octobre 1881, elle a tenté d'abroger divers droits honorifiques accordés aux consuls en vertu d'un usage immémorial. Les cabinets européens ont protesté. Des notes collectives ont été remises à la Porte, les 25 décembre 1881 et 25 février 1882. Le Sultan ne pouvait de sa seule autorité anéantir des usages immémoriaux. Une entente avec les Etats intéressés était indispensable.

La situation des consuls en Orient a pour cause les imperfections de l'organisation politique et de l'organisation judiciaire des Etats musulmans. Tant qu'elles existeront, pourront-elles disparaître jamais puisqu'elles se rattachent intimement à un état social et religieux, il ne saurait être question d'abolir les capitulations. La Turquie « ne peut offrir de garantie pour la répartition équitable de la justice à l'égard des chrétiens. Abandonner les chrétiens au bon plaisir des pachas et à la juridiction musulmane, ce serait détruire les colonies dans les Echelles du Levant » (Geffcken sur Heffter, § 245, note 1).

§ 1er. — Immunités et privilèges.

779. — Aux Echelles du Levant, en Turquie, les consuls sont traités comme des *ministres publics*. Ils ont même sur quelques points

(1) FÉRAUD-GIRAUD. *Juridiction française dans les Échelles du Levant.* — t. I, p. 29 et s. — *Les justices mixtes dans les pays hors chrétienté*, p. 12.

des prérogatives plus étendues. — L'hôtel du consul est inviolable et peut être protégé par une garde particulière, formée de cawas ou janissaires (Capit., 1740, art. 50). — Les consuls sont exempts de toute taxe, de tout impôt.

D'après la loi prussienne du 29 juin 1865 et la loi impériale allemande du 10 juillet 1879, les consuls allemands ont droit aux prérogatives des envoyés diplomatiques.

§ 2. — Juridiction en matière pénale.

780. — Le pouvoir d'exercer la juridiction répressive à l'égard de leurs nationaux est stipulé au profit des consuls européens ou américains dans presque toutes les capitulations passées avec la Porte ottomane et dans presque tous les traités conclus avec les Etats d'Extrême-Orient. — Cette juridiction consulaire a une étendue plus ou moins large, selon les traités et les limites fixées par les législations particulières des divers Etats.

Ce droit de juridiction, reconnu par la capitulation de 1740, signée entre la France et la Turquie (art. 15) a été, dans son application, quelque peu modifié. — La pratique, observée dans le Levant, est la suivante. — Un crime ou un délit est-il commis par un étranger contre un autre étranger relevant du même consulat, le consul est seul compétent. — La victime est-elle un sujet ottoman, en principe, l'autorité locale devrait rester chargée de la répression en présence du consul et c'est ce que décidait l'article 65 de la capitulation de 1740 : mais une coutume contraire a prévalu. Dans la pratique, le coupable est déféré à la justice consulaire. — Le crime ou le délit commis par un sujet ottoman contre un étranger est jugé par les tribunaux locaux.

En Turquie, depuis 1856, des tribunaux correctionnels *mixtes* (*Medjlis-el-takik*), composés par moitié de membres indigènes et de membres étrangers, ont été, avec le concours des légations diplomatiques étrangères, institués à Constantinople et dans la plupart des grandes villes de l'Empire ottoman.

Les Etats européens et américains déterminent, chacun dans sa législation particulière, les limites de la compétence de leurs consuls en matière répressive, les formalités de poursuite, d'instruction, de jugement.

781. — Pour la France, la loi du 28 mai 1836 a modifié bien des dispositions de l'Edit de juin 1778 et en a abrogé les articles 39 à 81. — Cette loi, très bien élaborée, est, tout à la fois, un code d'instruction criminelle et un code pénal. Elle fixe les attributions des consuls, règle la procédure, détermine la juridiction territoriale de

France appelée à statuer sur les crimes et sur les appels de police correctionnelle, indique les peines, etc.

La loi du 28 mai 1836, relative aux infractions commises dans les Echelles du Levant, a été déclarée applicable, sauf de légères modifications, aux infractions commises par des Français en Chine ou à Mascate (L. 8 juillet 1852, art. 6 à 14), à Siam (L. 8 mai 1858, art. 2), au Japon (L. 19 mars 1862, art. 1er). — Les appels contre les décisions des consuls sont portés pour le Levant à la Cour d'Aix (édit de juin 1778, art. 37 et 38), pour Siam, la Chine et le Japon à la Cour de Saïgon (L. 28 avril 1869), pour l'Imanat de Mascate à la Cour de la Réunion (L. 8 juillet 1852).

Dans tout l'Orient, les consuls français exercent des droits de surveillance et de police à l'égard de leurs nationaux. Ils ont la faculté de faire arrêter et de renvoyer en France, par le premier navire en partance, tout français qui, par sa mauvaise conduite dans le pays ou par ses intrigues, pourrait nuire au bien général de ses compatriotes (édit de juin 1778, art. 82 et lois ci-dessus citées). — Les résidents et vice-résidents à Madagascar ont le même droit en vertu du décret du 8 mars 1886, article 13.

§ 3. — Juridiction en matière civile et commerciale.

782. — Dans les Echelles du Levant, le principe en vigueur, soit d'après les capitulations, soit d'après les usages, est que dans les causes civiles ou commerciales entre étrangers relevant d'un *même* consul, c'est ce consul qui est compétent. — Dans les causes entre étrangers de *nationalités diverses*, relevant de consuls différents, c'est le consul du *défendeur* qui est compétent : *actor sequitur forum rei.*

Mais, au cas de contestations entre européens, une convention par échange de *notes*, non reproduite dans un protocole, intervenue en 1820 entre les ambassades d'Angleterre, d'Autriche, de France et de Russie, à laquelle ont adhéré depuis toutes les autres missions diplomatiques de Constantinople, a fait établir dans le Levant des commissions judiciaires mixtes. Ces commissions, composées de deux juges de la nation du défendeur et d'un juge du pays du demandeur, à la nomination des légations respectives, fonctionnent comme tribunaux de première instance. L'appel de leurs jugements est porté devant la Cour compétente pour connaître des sentences rendues par les juges consulaires de l'appelant (1).

(1) Dans un rapport à l'*Institut de Droit international*, M. F. DE MARTENS

783. — Dans les causes civiles ou commerciales où l'une des parties est un européen ou un américain et l'autre partie un indigène, en règle, le litige doit être porté devant les tribunaux musulmans au cas où l'européen est demandeur, mais avec la présence et l'assistance du drogman de son consulat (Cap. de 1740, art. 26). — Si l'européen est défendeur, l'indigène demandeur doit l'actionner devant le consul dont cet européen relève, conformément au principe que le juge compétent est celui du défendeur (Capitul. du 25 mai 1747 entre Autriche et Turquie, art. 4).

Le gouvernement ottoman a institué, à Constantinople et sur d'autres points, des tribunaux de commerce *mixtes* (*medjlis*), chargés de juger les litiges commerciaux entre ses sujets et les négociants étrangers, et composés de trois indigènes et de deux étrangers pris parmi les nationaux du plaideur étranger (Hatti-Chérif de 1856).

784. — La compétence des tribunaux consulaires, en matière civile, subit une restriction naturelle en ce qui concerne les immeubles situés en territoire ottoman. Lorsque la Porte, par la loi du 10 juin 1867, a autorisé les étrangers à acquérir des immeubles dans l'Empire ottoman, à l'exception de la province de l'Hedjaz, elle a conclu avec toutes les puissances des arrangements pour réserver, en matière immobilière, la compétence exclusive des tribunaux ottomans (Protocole signé à Constantinople, le 9 juin 1868). — Les étrangers, dès qu'ils deviennent propriétaires d'immeubles, sont assimilés, en ce qui concerne ces biens, aux sujets ottomans. Demandeurs ou défendeurs, ils sont, quant aux actions réelles immobilières, justiciables des tribunaux locaux.

785. — L'étendue de la juridiction civile et commerciale des consuls en ce qui concerne leurs nationaux, leur compétence, l'organisation du Tribunal consulaire, la procédure à suivre, les voies de recours, etc., etc., sont réglées par la législation de chaque Etat européen ou américain, législation qui se meut dans les limites fixées par les capitulations ou par les traités.

A ce point de vue, il est permis de considérer l'organisation des consulats français comme une des mieux réglementées et des plus

a remarqué que ni les traités, ni les législations particulières des Etats européens et américains ne fournissent une base solide pour les procès mixtes. — A la suite de discussions approfondies qui ont eu lieu dans les sessions de Zurich (1877), Bruxelles (1879), Oxford (1880), Turin (1882), l'*Institut* a voté, dans la session tenue à Munich en 1883, un projet concernant la procédure dans les procès mixtes entre les ressortissants ou les protégés d'Etats, qui ont le droit de juridiction consulaire dans les pays d'Orient (*Annuaire de l'Institut*, 1883, p. 224 ; 1885, p. 199 et s.).

complètes . Elle s'appuie sur les règles inscrites dans l'ordonnance de la marine de 1681, l'édit de juin 1778, l'ordonnance du 3 mars 1781, etc.

En matière civile ou commerciale, l'édit de 1778 confère aux Tribunaux consulaires français, aux Echelles du Levant, l'ensemble des attributions reconnues en France aux Tribunaux civils et de commerce, même en matière de questions d'état (Aix, 20 mars 1862, *Sir.*, 1862.2.387). — Le demandeur et le défendeur doivent se trouver l'un et l'autre dans le pays où le consul exerce ses fonctions : mais un domicile proprement dit n'est pas exigé. La résidence habituelle dans une Echelle et l'inscription sur les registres matricules suffisent (nombreux arrêts de la Cour d'Aix). — La disposition de l'édit de 1778 n'est pas d'ordre public. — Les parties civiles peuvent saisir en France le Tribunal du domicile du défendeur, ou s'en remettre à des arbitres.

Le consul ne statue pas seul. Il doit se faire assister de deux français notables, choisis parmi ceux qui, âgés de vingt-cinq ans au moins, résident dans l'arrondissement consulaire (art. 6 et 7. — Ord. 3 mars 1781, art. 50).

Le Tribunal consulaire est un juge de première instance ; il ne statue en dernier ressort que dans les limites fixées pour les Tribunaux civils et de commerce de la France continentale. — L'appel, dirigé contre les jugements doit être porté devant les mêmes Cours qu'en matière correctionnelle (n° 781).

La procédure est réglée par l'édit de 1778 et le Code de procédure civile de 1806 n'y a apporté aucune dérogation. — Mais l'édit ne s'applique qu'aux litiges survenus entre français ou protégés français.

786. — L'organisation des Tribunaux consulaires *anglais* rappelle la forme adoptée pour les juridictions d'Angleterre. Elle a été réglée par les *orders in council* de 1864, 1865, 1873 et 1881. — Le Tribunal se compose du consul et de quatre assesseurs choisis parmi les sujets anglais. — Les affaires criminelles sont examinées avec le concours de cinq jurés anglais. — Un tribunal consulaire supérieur a été établi à Constantinople. Le juge suprême et les autres membres sont désignés par le gouvernement anglais.

Quant aux Tribunaux consulaires *russes* en Orient, ils ne possèdent nulle part, excepté en Perse, une organisation réglée par la loi (1).

787. — Les jugements des Tribunaux consulaires établis dans les Echelles du Levant sont susceptibles d'être attaqués par les voies

(1) Voir F. DE MARTENS. *Traité de Droit intern.*, t. II, pp. 135, etc.— LAWRENCE SUR WHEATON, *op. cit.*, IV, pp. 137 et s.

de recours usitées. — La loi néerlandaise du 25 juillet 1871 (art. 30, 47, 75), la loi allemande du 10 juillet 1879 (art. 18 et 20) mentionnent l'appel et le recours en cassation. — Rattacher, au moyen de l'appel, les Tribunaux consulaires aux juridictions régulières des Etats auxquels appartiennent les consuls est d'un usage à peu près général. — Les appels dirigés contre les sentences consulaires sont portés : pour la France à la Cour d'appel d'Aix (édit. de 1778, art. 37) ; pour l'Allemagne, au Tribunal suprême de l'Empire ; pour l'Autriche, à Trieste ; pour l'Italie, à Ancône et à Gênes ; pour la Belgique, à Bruxelles. La Hollande a institué une Cour d'appel spéciale à Constantinople. Les Etats-Unis soumettent l'appel au ministre public américain résidant en Turquie.

788. — La juridiction des consuls européens et américains ne se justifiant que par le besoin de soustraire, en pays musulman, les européens et les américains à la loi du Coran, n'a plus de raison d'être dans les pays chrétiens, jadis vassaux de la Turquie et devenus aujourd'hui autonomes ou subordonnés à l'administration d'une puissance chrétienne (Voir pour Bosnie, Herzégovine, Chypre, Massaouah, etc., nos 346, 347).

Le traité de Berlin du 13 juillet 1878 a reconnu l'indépendance de la Serbie et de la Roumanie. Mais les articles 37 et 49 subordonnent les modifications de la juridiction consulaire à l'accord de ces Etats avec les parties intéressées. De même, l'article 8 à l'égard de la Bulgarie. — Par l'article 26 du traité du 18 janvier 1883 conclu avec la Serbie, la France a renoncé aux immunités et privilèges conférés par les capitulations, sauf pour les affaires litigieuses intéressant des Français et des sujets de Puissances qui n'auraient pas renoncé au bénéfice des capitulations.

§ 4. — Tribunaux mixtes d'Egypte.

Dutrieux. *La question judiciaire en Egypte*, R. D. I., 1876, t. VIII, p. 573. — Féraud-Giraud. *Les Institutions judiciaires en Egypte*, R. D. I., 1890, t. XXII, p. 70. — Kauffmann. *Le Droit internat. et la dette publique égyptienne*, R. D. I., 1890, t. XXII, p. 556 ; 1891, t. XXIII, pp. 48, 144, 266. — Jozon. *Etude sur l'organisation des nouveaux Tribunaux égyptiens*. Bull. Société Législat. comparée, 1877, p. 468. — Martin-Sarzeaud. *La réforme judiciaire en Egypte*, J. I. P., 1886, p. 270. — Nicoullaud. *L'Egypte et la réforme judiciaire*. — Obissier. *Etude sur les capitulations et la réforme judiciaire en Egypte*. — Privat. *De l'organisation judiciaire en Egypte*, J. I. P., 1887, p. 521. — Renault. *Etude sur le projet de réforme judiciaire en Egypte*, Soc. Législat. comparée, 1875, p. 255. — Silvestre. *La réforme judiciaire en Egypte*. — Saripolos. *La réforme judiciaire égyptienne*, R. D. I., 1877, t. IX, p. 561.

789. — L'institution des tribunaux consulaires a donné naissance à quelques abus. Elle a ses apologistes et ses détracteurs (1). Ce sont surtout les commissions mixtes qui ont été critiquées, comme Tribunaux d'exception dépourvues d'existence légale.

Frappé de ces inconvénients, mais aussi conduit par l'arrière-pensée d'arriver progressivement à secouer le joug des capitulations et à se soustraire à l'influence des consuls étrangers, le Khédive d'Egypte a voulu améliorer la situation par la création régulière d'une juridiction mixte. — Son ministre, Nubar-Pacha, fit d'actives démarches en 1867, 1868, auprès des Etats européens, qui avaient en Egypte les intérêts les plus considérables. L'accueil fut réservé. — Une commission internationale se réunit au Caire, le 18 octobre 1869. Elle adopta un projet d'organisation. — A la suite, des arrangements furent conclus entre le Khédive et divers Etats, qui, par des lois spéciales, adhérèrent à la création de Tribunaux *mixtes* en Egypte et à la restriction des pouvoirs juridictionnels des consuls (2).

En vertu de ces arrangements, il a été institué trois Tribunaux de première instance au Caire, à Alexandrie et à Zagazig (plus tard à Ismaïla), composés de juges indigènes et de juges étrangers. Une Cour d'appel a été établie à Alexandrie. Elle se compose de onze magistrats, dont quatre indigènes et sept étrangers. — Ces Tribunaux mixtes ont une compétence absolue et exclusive pour connaître: 1° de tous les litiges en matière civile et commerciale, entre indigènes et étrangers et entre étrangers de nationalités différentes ; 2° de toutes les actions réelles immobilières entre toutes personnes, même appartenant à la même nationalité (art. 9). — Ils ne connaissent pas des questions de statut personnel, ni de celles relatives au statut matrimonial et aux droits de succession naturelle ou testamentaire, même si les parties sont de nationalités différentes. Ces questions sont de la compétence des Tribunaux consulaires. — Quant aux procès qui concernent exclusivement des personnes d'une même nationalité, le Tribunal compétent est, pour les étrangers, le Tribunal de leur consulat, et pour les indigènes le Tribunal purement égyptien.

Les immunités, privilèges et exemptions dont les consuls étrangers et leurs subordonnés jouissent, en vertu des traités et des usages en vigueur, restant maintenus dans leur intégrité, les consuls,

(1) Le lecteur trouvera dans l'excellent ouvrage de M. PRADIER-FODÉRÉ, *Traité de D. int.*, t. IV, pp. 740 et s., le résumé des critiques et des réponses.

(2) Etats-Unis, acte du Congrès du 23 mars 1874. — Allemagne, loi du 30 mars 1874. — Autriche, loi du 20 janvier 1875. — Belgique, loi du 4 juin 1875. — France, loi du 17 décembre 1875. — Portugal, loi du 18 avril 1876.

leurs familles et les personnes attachées à leur service ne sont pas justiciables des nouveaux tribunaux, et la nouvelle législation n'est applicable, ni à leurs personnes, ni à leurs demeures. Même réserve a été expressément stipulée en faveur des établissements catholiques placés sous le protectorat de leur pays.

En matière de répression, la compétence des Tribunaux mixtes égyptiens ne comprend que les contraventions de simple police et certains crimes et délits spéciaux, limitativement définis et énumérés dans les articles 7, 8 et 9 du titre II du règlement d'organisation, après discussion dans une conférence spéciale réunie à Constantinople.

Cette réforme n'atteint pas essentiellement le régime des capitulations. Celles-ci restent intactes dans leur esprit et dans toutes leurs clauses utiles. — Dans la déclaration française du 15 novembre 1875, il a été nettement stipulé que les capitulations demeureraient la loi absolue des rapports entre le gouvernement égyptien et les étrangers, à l'exception des dérogations partielles et explicites formellement consenties à titre d'essai ; que dans le cas où l'expérience ne confirmerait pas l'utilité pratique de la réforme judiciaire et où les Puissances jugeraient qu'il y a lieu de retirer leur approbation, le régime antérieur reprendrait son caractère obligatoire et que la juridiction des consuls revivrait dans sa plénitude.

L'essai de cette réforme judiciaire partielle était limité à une période de cinq années expirant le 1er février 1881. Le délai a été successivement prorogé par toutes les puissances intéressées. — Les Chambres françaises sont saisies (février 1894) d'une proposition de prorogation pour une nouvelle période de cinq ans.. — Cette réforme judiciaire a suscité l'éclosion d'un très grand nombre de dissertations et de publications en tous pays.

§ 5. — Maroc.

790. — A la situation faite aux consuls dans les Etats musulmans, se rattache la convention relative à l'exercice du droit de *protection* au Maroc, conclue le 3 juillet 1880 à Madrid entre le Maroc et l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède-Norwège. Les *protégés* sont les sujets marocains pris comme interprètes et employés des chefs de mission, les soldats et domestiques au service des chefs de poste consulaire, les sujets marocains nommés à un poste d'agent consulaire dans une ville de la côte, leur famille et le soldat qui les sert dans l'exercice de leurs fonctions.

Les traités de la France avec le Maroc remontent à celui du 30 septembre 1630 sous Louis XIII : mais c'est le traité du 23 mai 1767 qui sert de base aux rapports actuels des deux Etats. — Le Maroc a aussi conclu des traités avec l'Angleterre (9 déc. 1856), l'Espagne (1er mars 1799), les Etats-Unis (16 sept. 1836), les Pays-Bas (28 nov. 1791), etc., qui règlent les attributions des consuls étrangers au Maroc.

L'*Imanat de Mascate* a conclu des traités avec la plupart des Etats d'Europe. La convention la plus complète est celle passée avec la France, le 17 novembre 1844.

§ 6. — Perse et Extrême-Orient.

791. — PERSE. — Cet Etat a conclu plusieurs traités, réglant la situation, les privilèges, la juridiction, etc., des consuls étrangers, notamment avec la Russie (21 janvier 1732 et 22 février 1828), la Grande-Bretagne (4 mars 1857), la France (janvier 1708 et 12 juillet 1855), l'Autriche en 1857, le Danemark et la Suisse en 1873. Les dispositions du traité avec la France, relatives à la juridiction civile et criminelle, sont reproduites dans le traité conclu avec les Etats-Unis (13 déc. 1856) (1).

Le sultan de Constantinople et le schah de Perse ont conclu entr'eux, le 15 décembre 1873, un traité qui est basé sur les principes des capitulations existant entre ces Etats et les nations chrétiennes. Il règle avec précision la juridiction des consuls respectifs et déclare que les persans établis en Turquie et les sujets ottomans établis en Perse seront traités comme ceux des puissances étrangères les plus favorisées.

SIAM. — Cet Etat a passé des conventions consulaires avec l'Angleterre, la France, l'Italie, le Danemark, les Etats-Unis, etc.

CHINE. — Après avoir ouvert à diverses époques, 1842, 1844, 1858, 1860, plusieurs de ses ports au commerce européen et américain, l'Empire du Milieu a conclu avec divers Etats des traités admettant l'envoi de consuls étrangers, fixant les limites de leur juridiction civile et criminelle, leurs attributions en matière de commerce et de navigation.

Ces traités divers sont analysés par LAWRENCE dans son Commentaire sur les *Elémenls* de Wheaton, t. IV, pp. 225 et s. — Cet estimable et très utile ouvrage donne aussi l'analyse de l'*Order in Council* de la couronne d'Angleterre, du 9 mars 1865, relatif à la législation applicable aux Anglais dans les domaines de l'empereur de la Chine

(1) LAWRENCE-WHEATON, *op. cit.*, t. IV, pp. 216 et s.

et de l'empereur du Japon. Il fournit également le résumé des divers actes législatifs des Etats-Unis, relatifs aux droits, pouvoirs et juridiction des consuls américains en Chine.

Le traité conclu à Tien-Tsin, le 27 juin 1858, avec la France, règle la juridiction. Entre français, le consul français est seul compétent. — Entre français et chinois, le litige est jugé conjointement par le consul et le fonctionnaire chinois (art. 35). — Entre français et étrangers, les fonctionnaires chinois ne sont pas compétents (art. 39). — Les mêmes règles se trouvent dans les traités avec l'Angleterre, la Prusse, etc.

Il a été institué, le 20 avril 1869, à Chang-Haï, un Tribunal mixte appelé à connaître des affaires contentieuses entre chinois et étrangers. Le tribunal se compose d'un magistrat chinois et du consul de la nation du plaideur étranger. — Mais, en ce qui concerne la juridiction criminelle, l'Européen reste exclusivement sous l'autorité de son consul.

Japon. Cet empire a conclu des traités avec plusieurs Etats d'Europe et d'Amérique, notamment avec la France, le 9 octobre 1858, à Yedo, avec l'Angleterre, le 26 août 1858, avec les Etats-Unis, les 17 juin 1857, 29 juillet 1858, 18 décembre 1878, avec l'Italie, le 25 août 1866, etc.

Ces traités sont analysés dans le même ouvrage de Lawrence. — Les consuls européens et américains exercent la juridiction civile et criminelle sur leurs nationaux. — Pour les consulats anglais établis en Chine et au Japon, la Cour d'appel est à Chang-Haï.

Depuis 1882, le Japon a fait plusieurs tentatives pour faire disparaître la juridiction des consuls étrangers des seize Etats qui ont une mission ou un consulat à Tokio. — Une conférence fut réunie à Tokio, le 1er mai 1886. — Le projet proposé ne satisfit personne. — Le gouvernement japonais s'est décidé à essayer de traiter séparément avec chaque puissance (1).

(1) Voir : *La vie politique à l'étranger*, années 1889, p. 445 ; 1890, p. 367 ; 1891, p. 300. — Travers Twiss. *La juridiction consulaire dans les pays de l'Orient et spécialement au Japon*, R. D. I., t. XXV, 1893, p. 213.

LIVRE II

LES NÉGOCIATIONS. — LES CONGRÈS.

BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 108 à 114. — *Le Congrès de Berlin et sa portée au point de vue du Droit international.* R. D. I., 1879, t. XI, p. 1 et p. 411 ; 1880, t. XII, p. 276 et p. 410 ; 1881, t. XIII, p. 571. — CALVO, *op. cit.*, §§ 66, 76, 272 et s., 334 et s., 1316, 1671 et s., 2169, 2544. — CAPEFIGUE. *Le Congrès de Vienne et les traités de* 1815. — FIORE. *Nouveau Droit intern. public*, 1re part., ch. XIV. — *Droit intern. codifié*, art. 814 à 853. — FUNCK-BRENTANO ET SOREL, *op. cit.*, liv. I, ch. VII, pp. 95 à 105 et conclusion, pp. 462 à 467. — GEFFCKEN. *Le Congrès de Paris du* 30 *mars* 1856. R. D. I., 1885, t. XVII, p. 369. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, §§ 227 à 240. — KLUBER, *op. cit.*, §§ 166 à 168, 194, 200, 225, 321. — LAWRENCE-WHEATON. *Commentaires*, t. II, pp. 220 et s., 287 et s., 315 et s., 447. — CH. DE MARTENS. *Guide diplomatique*, refondu par GEFFCKEN, 5e édition. — F. DE MARTENS. *La conférence du Congo à Berlin, etc.*, 1886, t. XVIII, pp. 113 et s., 244 et s. — *Traité de D. int.*, t. I, § 52. — MILOVANOWITCH. *Les traités de garantie*, pp. 75 et s., 113 et s., 180 et s., 333 et s., 377 et s. — DE NEUMANN. *Eléments du Droit des gens moderne.* Appendices II et III, pp. 277 et suiv. — PRADIER-FODÉRÉ. *Cours de Droit diplomatique*, t. II. — TRAVERS-TWISS. *Le Congrès de Vienne et la Conférence de Berlin*, R. D. I., 1885, t. XVII, p. 201. — *Le Droit des gens ou des nations etc.*, t. I, ch. XV, pp. 436 et s. — VATTEL. *Le Droit des gens*, liv. II, ch. XVIII, § 331, note de M. PRADIER-FODÉRÉ.

792. — Le droit de négocier et de traiter est une conséquence de la souveraineté. Tous les Etats souverains possèdent ce droit.

La constitution particulière de chaque Etat détermine quelles sont les personnes et quels sont les pouvoirs des personnes, qui ont qualité pour négocier et traiter au nom de l'Etat.

L'art de négocier, les qualités rares et choisies requises chez les négociateurs sont matières étrangères au Droit (1).

(1) Le lecteur les trouvera parfaitement indiquées dans le *Guide diplomatique* de C. DE MARTENS, refondu et remanié par M. GEFFCKEN, dans le *Droit diplomatique* de M. PRADIER-FODÉRÉ et dans HEFFTER, *op. cit.*, §§ 227 à 233.

793. — Les négociations peuvent s'effectuer, soit directement entre un agent diplomatique et le souverain près duquel il est accrédité, soit entre cet agent et le Ministre des Affaires étrangères, soit entre diplomates délégués, commissaires nommés *ad hoc* par chacun des Etats intéressés à la négociation.

Ces négociations peuvent aussi avoir lieu par l'entremise et l'intermédiaire d'une ou de plusieurs puissances médiatrices.

794. — Les négociations peuvent s'opérer par communications verbales, ou par écrit.

Parfois, à la suite de communications verbales, le ministre étranger résume par écrit les explications réciproques, dans un *aperçu*, dont il fait approuver le contenu par son interlocuteur. — Si, dans la conversation, des propositions nouvelles étaient émises, l'agent, n'ayant pas d'instructions pour les accueillir ou pour les rejeter, en prend note *ad referendum*. — Il adresse un rapport de l'audience au Ministre des Affaires étrangères de son pays.

795. — Ott, annotateur de Kluber (*op. cit.*, nº 168), constate que les modes de négociations diplomatiques sont modifiés par le mouvement scientifique du XIXe siècle. Le télégramme tend à se substituer en partie à la voie plus lente de la note écrite. Il rend plus fréquentes les communications entre cabinets, restreint les pouvoirs des agents diplomatiques, les oblige à demander à tout instant des instructions spéciales. — M. Charles de Mazade voit dans cette modification un danger réel. — Il est évident qu'il n'est pas possible de se priver de l'aide du télégraphe. — Mais aucune résolution sérieuse ne saurait être prise sur des communications télégraphiques, qui sont forcément incomplètes et suppriment un élément essentiel, la réflexion, la délibération (1).

796. — Les négociations importantes s'effectuent en général dans des *congrès* ou dans des *conférences*. — En droit, nulle différence

(1) Le Corps législatif français commit, en juillet 1870, la faute, énorme et si cruellement expiée par la France, de se décider à la guerre contre l'Allemagne, d'après la fameuse dépêche dite d'Ems, fabriquée frauduleusement à Berlin par de Roon, le maréchal de Moltke et le comte de Bismarck, le 13 juillet, sans attendre le récit explicatif de l'ambassadeur français, M. Benedetti. Les personnes qui ont étudié de près la guerre de 1870, ses causes et ses circonstances, ne doutaient plus depuis longtemps du caractère mensonger de la fameuse dépêche prussienne. Il y a quelques mois, le prince de Bismarck s'est fait cyniquement gloire de la tromperie par lui exercée à l'égard de l'Europe en général, plus spécialement de la France et de l'Allemagne du Sud (*Hamburger Nachrichten*, novembre 1892. — Le *Temps* du 17 novembre 1892. — *La paix armée*. Revue des Deux Mondes, 1er février 1894).

entre les congrès et les conférences. — En fait, on dénomme *congrès* les réunions de mandataires des Etats, qui présentent plus d'importance ou plus de solennité, à raison des sujets à traiter, de la nature des affaires à discuter et à résoudre, de la présence et du concours de souverains, du grand nombre des Etats représentés et de celui des plénipotentiaires, du rang élevé de ceux-ci, ambassadeurs, etc. — Un congrès ne comprend pas nécessairement des souverains. La plupart n'ont été composés que de diplomates. — Parfois des congrès ont eu pour préliminaires des conférences, qui n'avaient fait qu'élaborer des propositions.

797. — Les congrès et les conférences sont les organes de la communauté internationale et non ceux de chacun des Etats, isolément et individuellement considéré. — Les congrès de Westphalie (1648), de Vienne (1815), de Paris (1856), de Berlin (1878), les conférences de Berlin (1885), de Bruxelles (1890) n'ont pu se réunir et aboutir à quelques résultats précis et déterminés, que parce que les Etats, en y prenant part, ont reconnu la solidarité qui les unit comme membres de la communauté internationale. Les divers états de choses établis dans ces congrès et conférences n'ont été que le résultat de concessions réciproques, consenties au profit des intérêts internationaux généraux.

La plupart des grands Traités publics ont été précédés de congrès, au sein desquels ils ont été élaborés : *Ex* : Westphalie (1648) ; Aix-la-Chapelle (1668) ; Nimègue (1678) ; Ryswick (1697) ; Utrecht (1713) ; Aix-la-Chapelle (1748) ; Radstadt (1797) ; Vienne (1815) ; Paris (1856) ; Berlin (1878), etc.

Les anciens congrès furent surtout destinés à terminer de grandes guerres par une pacification générale. Au XIX^e^ siècle, outre ce but pacifique (1815-1856-1878), quelques congrès ont pour objet d'arrêter de concert des mesures applicables à des faits à venir, comme à Berlin en 1885, de tenter ou d'établir sur certains points une législation commune comme le congrès tenu en janvier 1889, à Montevideo, entre les diverses républiques de l'Amérique du Sud, ou d'essayer de fonder des unions douanières, monétaires, etc., comme le congrès panaméricain tenu à Washington du 18 novembre 1889 au 19 avril 1890 (1).

798. — Bluntschli (n° 108) constatait que l'institution de Congrès internationaux où délibèreraient en commun les représentants des Etats sur les affaires d'intérêt général n'est encore qu'à la première phase de son développement. — Henri IV et Sully avaient projeté le

(1) Voir *la Vie politique à l'étranger*, année 1889, p. 414, année 1890, p. 508.

plan d'un Sénat européen composé de 60 représentants de 25 Etats. —En 1863, l'Empereur Napoléon III proposa de tenir un congrès général des Etats européens. Sa proposition fut repoussée. L'Europe craignit de voir ce congrès servir à fonder la suprématie de la France et à augmenter l'autorité morale et la considération de l'Empereur. — Elle n'a pas su avoir la même défiance à l'égard des ambitions de la Prusse et de l'Allemagne (1878-1885).

Les congrès futurs devront avoir pour but de fixer et de développer les règles du Droit international, de défendre et protéger la liberté et les droits de tous les peuples, et non de favoriser la suprématie d'une puissance sur les autres Etats.

SECTION I. — **Composition et procédure des congrès et conférences.**

799. — La convocation à un congrès ou à une conférence est faite par une puissance *intéressée* à la solution des questions à soumettre au congrès, ou par une puissance *médiatrice* qui a offert ses bons offices à des Etats belligérants, ou sur le point de le devenir. — La convocation officielle est toujours précédée de pourparlers fixant le lieu de la réunion, la neutralité temporaire de ce lieu, les questions à résoudre, le but cherché, l'étendue des pouvoirs nécessaires aux ministres plénipotentiaires, l'inviolabilité de ces envoyés, etc., etc.

800. — Les Etats indépendants, en pleine possession de la souveraineté extérieure, peuvent seuls *normalement* prendre part aux congrès ou conférences. — Mais devraient nécessairement y figurer les Etats, grands ou petits, puissants ou faibles, dont les *affaires propres*, dont les *intérêts* doivent être discutés et réglés. C'est de la justice élémentaire. — Cette règle n'est cependant pas toujours observée en pratique. — Les grandes puissances s'arrogent le droit de statuer sur les intérêts et les droits des autres Etats, sans le concours de ceux-ci. Ainsi fit-on au congrès de Vienne en 1815, à celui de Laybach en 1821. — En 1869, la conférence réunie à Paris, pour examiner le désaccord survenu entre la porte Ottomane et la Grèce à propos de l'île de Crète, ne comprenait que les représentants des cinq grandes puissances européennes et de la Turquie. Le plénipotentiaire grec ne fut appelé que pour répondre à certaines questions et non pour délibérer. Le prince Gortschakoff protesta vainement. — A la conférence de Constantinople, en 1877, réunie sur l'invitation de l'Angleterre pour examiner les conditions de paix avec la Serbie et avec le Monténégro, les réformes à introduire dans l'ad-

ministration turque, la Turquie, la principale intéressée, dans la capitale de laquelle se tenait la conférence, ne fut pas appelée à y prendre part ! procédé évidemment blessant et attentatoire à l'honneur et à la dignité de la Porte Ottomane. — De même, ne furent point convoqués au congrès de Berlin de juillet 1878 tous les intéressés sur le sort et les droits desquels le congrès allait statuer.

801. — Le même Etat est parfois représenté dans un congrès par plusieurs envoyés. Un ministre public ne peut être tenu de posséder à fond toutes les connaissances humaines. Tel envoyé est plus familier avec les matières juridiques et historiques, tel autre avec la science économique et les relations commerciales des peuples, tel autre avec les questions militaires, tel autre sera un rédacteur lucide et précis, etc., etc.

802. — Les formalités de la tenue d'un congrès se sont, au XIX[e] siècle, bien simplifiées. On n'a plus recours aux cérémonies qui aux siècles précédents compliquaient les travaux des congrès. — Les rivalités qu'engendraient les questions de préséance ne se reproduisent guère plus. — A Berlin, lors du congrès de 1878, les plénipotentiaires, parmi lesquels figuraient les ministres des Affaires étrangères d'Allemagne, d'Angleterre, d'Autriche, de France, de Russie, d'Italie, etc., prenaient place autour d'une table en forme de fer à cheval, d'après l'ordre alphabétique.

Le premier plénipotentiaire de l'Etat, sur le territoire duquel a lieu la réunion, est habituellement choisi comme *Président* du congrès. C'est un acte de respect, de courtoisie et d'honneur envers l'Etat qui donne l'hospitalité. — Les secrétaires sont pris, soit parmi des secrétaires d'ambassade, soit parmi les hauts fonctionnaires du ministère.

803. — A la première séance du congrès, les envoyés des divers Etats échangent et vérifient les *pouvoirs* dont ils sont respectivement nantis. — Un procès-verbal de vérification est dressé et signé.

804. — Les délibérations sont directes et verbales. — Mais pour mettre l'ordre et la suite nécessaires dans la marche des discussions, pour conserver la trace des opinions émises et des arguments invoqués, pour fixer les résultats acquis, il est dressé à la fin de chaque séance un procès-verbal, qui depuis le congrès de Vienne porte la dénomination de *protocole*. — C'est un résumé substantiel et précis des points importants qui ont fait l'objet de la discussion ; c'est un exposé des résultats obtenus et des résolutions prises. — Ce protocole est signé par tous les plénipotentiaires et par le ministre médiateur, si le congrès s'est ouvert sous la médiation d'une puissance tierce. — A l'ouverture de chaque séance, il est donné lecture du protocole

de la séance précédente. Il est fait mention de son adoption, avec ou sans réclamations.

805. — Les plénipotentiaires tiennent leurs gouvernements respectifs au courant des négociations, des discussions, des résolutions adoptées. Ils en reçoivent des instructions nouvelles ou complémentaires.

806. — Dans les congrès et conférences, l'opinion de la majorité des ministres plénipotentiaires ne fait pas loi. — La minorité n'est pas obligée de se soumettre au vœu ou à l'avis de la majorité. — Un Etat, fût-il le seul, peut maintenir, avec pleine raison, son opinion dissidente. S'il était astreint à se soumettre à la majorité, son indépendance serait atteinte et amoindrie. Une délibération ne peut sortir à effet et avoir une valeur réelle, que si l'entente est entière et complète.

Le système des majorités serait plus que dangereux en présence de la diversité des constitutions politiques et de l'état économique et social des divers pays. Comment, sans une injustice criante, faire juger les intérêts de la Suisse, état républicain, état enclavé, par l'Empire d'Allemagne, par l'Angleterre, par la Russie, états monarchiques, ayant tous accès à la mer, etc. ?

807. — Le congrès ou la conférence se termine dans une dernière séance, dans laquelle est signé le *traité* auquel ont abouti les délibérations, ou un *protocole* final, général, approuvant et confirmant tous les protocoles antérieurs.

SECTION II. — **Principaux congrès du XIXe siècle.**

808. — Congrès de Vienne. — Les séances en furent ouvertes le 13 novembre 1814. — L'acte final fut signé le 9 juin 1815. — Figuraient à ce congrès les souverains d'Autriche, de Prusse et de Russie, les représentants de l'Angleterre, de la France, de l'Espagne, du Portugal, de la Suède, etc.

Ce congrès a été considéré à juste titre comme la plus importante réunion diplomatique, qui ait été, depuis le traité de Westphalie, chargée de régler les intérêts de l'Europe. — L'œuvre était d'autant plus considérable et d'autant plus délicate, qu'à côté de royaumes à reconstituer, de carte d'Europe à remanier, s'imposait la nécessité de tenir plus de compte des idées et des principes répandus en Europe par la Révolution française que des appétits ou des rancunes des potentats.

Mais, comme le constate M. Pradier-Fodéré, les membres du Congrès de Vienne furent animés du plus étroit esprit de réaction.

Nulle impartialité ; nul souci des nationalités : au lieu d'être rendus à leurs affinités naturelles, ethniques ou historiques, les territoires furent dépecés. La passion de la vengeance, l'esprit de représailles contre les principes de la Révolution française inspirèrent presque tous les actes du congrès (1). « A Vienne, dit M. Capefigue, en pleine civilisation, la statistique en main, le congrès procéda à une répartition des peuples comptés par têtes, dans le troupeau un peu confus des nationalités perdues ou dédaignées » (2).

Voici le jugement de M. Thiers sur ce célèbre congrès : « La seule différence de conduite qu'on peut apercevoir entre les puissances coalisées et Napoléon, c'est qu'elles étaient quatre au lieu d'une et qu'il fallait bien que chacune s'arrêtât où commençait l'ambition des trois autres. Tout ce qui n'était pas des quatre, ou ne les intéressait pas directement, fut partagé comme butin trouvé au milieu d'une ville prise d'assaut. Petits princes allemands, villes libres, biens de l'Ordre teutonique, biens de l'Ordre de Malte, principautés ecclésiastiques, anciennes républiques, furent engloutis sans pitié pour constituer le territoire des vainqueurs ou de leurs clients. — De politique, le congrès n'en eut qu'une, celle d'accumuler les précautions contre la France. Au lieu d'être replacée sous le sceptre des Bourbons, la France aurait été encore dans les mains du conquérant redoutable contre lequel on avait tant de représailles à exercer, tant de précautions à prendre, qu'on n'aurait pas agi autrement envers elle » (3).

En outre des remaniements de territoires et de l'établissement de la Confédération germanique, le congrès de Vienne traita des questions touchant aux rapports pacifiques et réguliers entre nations, telles que la liberté de la navigation (V. n° 525) la traite des nègres (V. n° 402), les préséances diplomatiques (V. n° 669). — Les événements de 1866 et de 1870 ont emporté le système artificiel du congrès de 1815.

809. — Congrès d'Aix-la-Chapelle. — A ce congrès ouvert le 25 septembre 1818, figurèrent les souverains d'Autriche, de Prusse et de Russie, et les représentants de la Grande-Bretagne et de la France. — Bluntschli constatait que les cinq grandes puissances réunies à ce congrès comprenaient les 3/4 de la population de l'Europe et possédaient plus des deux tiers du sol, que leurs forces militaires étaient considérables et que cependant ce congrès ne donnait qu'une représentation imparfaite de l'Europe. Les Etats de race latine étaient

(1) Pradier-Fodéré. *Droit diplomat.*, t. II, p. 311.
(2) Capefigue. *Congrès de Vienne.*
(3) Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. XVIII, p. 627.

trop faiblement représentés en comparaison des Etats de race germanique (*op. cit.*, art. 103).

L'objet du congrès était multiple. Abréger l'occupation du territoire français par les troupes étrangères ; compléter le classement des agents diplomatiques ; confirmer l'alliance étroite des cinq souverains ; faire connaître au monde que « les souverains, en formant cette union auguste, ont regardé comme sa base fondamentale leur invariable résolution de ne jamais s'écarter ni entr'eux, ni dans leurs relations avec d'autres Etats, de l'observation la plus stricte du Droit des gens » (Déclaration du 15 novembre 1818).

Ainsi se trouva constitué le concile des cinq, la *pentarchie*, qui s'est longtemps regardée comme la directrice suprême des affaires internationales de tous les autres Etats civilisés.

Le CONGRÈS DE LAYBACH, janvier 1821, eut pour objet les mesures à prendre à la suite des soulèvements qui avaient éclaté à Naples et en Piémont. L'Angleterre refusa d'y prendre part.

Le CONGRÈS DE VÉRONE, octobre et novembre 1822, fut provoqué par la révolution espagnole de 1820. Il fut suivi de l'intervention armée de la France en Espagne, malgré les protestations de l'Angleterre, (avril 1823.)

810. — Le CONGRÈS DE PARIS fut tenu à la suite de la guerre de Crimée. Y furent représentées l'Angleterre, l'Autriche, la France, le Piémont, la Prusse, la Russie et la Turquie. Il s'ouvrit le 24 février et se clôtura par le traité du 30 mars 1856. — Les délibérations du congrès furent importantes et le traité et ses annexes contiennent des stipulations qu'il importe de connaître. — Les articles 1 à 5 sont relatifs à la conclusion de la paix. — L'article 7 décide que la Sublime Porte est admise à participer aux avantages du droit public et du concert européens et les autres puissances s'engagent à garantir en commun et à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Empire Ottoman. — D'après l'article 8, au cas de dissentiment futur entre la Sublime Porte et l'une des puissances signataires, l'une et l'autre devront, avant de recourir à l'emploi de la force, invoquer l'action médiatrice des autres puissances. — L'article 10 vise la règle relative à la clôture des détroits du Bosphore et des Dardanelles, et l'annexe consacrée à la révision de cette règle. — La mer Noire était neutralisée par l'article 11 et l'article 13 interdisait à la Russie et à la Turquie d'avoir aucun arsenal militaire maritime sur les rives de la mer Noire. Mais ces dispositions ont été modifiées depuis, par la convention de Londres du 13 mars 1871.

Les plénipotentiaires, signataires du traité du 30 mars 1856 se réunirent à Paris, en conférence, et adoptèrent la déclaration du 16 avril 1856 qui règle divers points de droit maritime.

Les événements postérieurs n'ont pas répondu aux espérances des négociateurs du traité du 30 mars 1856. L'édifice qu'on avait tenté de construire a été renversé dans sa majeure partie par la convention de Londres (13 mars 1871) et par le traité de Berlin (13 juillet 1878) (1).

811. — Congrès de Berlin. La guerre russo-turque de 1877-1878 prenait fin, le 3 mars 1878, par le traité de San-Stefano, conclu entre la Russie et la Turquie. Les dispositions principales étaient : 1° la reconnaissance de l'indépendance du Monténégro, de la Roumanie et de la Serbie ; 2° la Bulgarie devenait une principauté autonome sous la suzeraineté de la Porte. Ses limites étaient portées jusqu'à Salonique, jusqu'à la mer Egée ; 3° des réformes intérieures devaient être réalisées en Bosnie et en Herzégovine ; 4° la Turquie devait payer à la Russie une indemnité de guerre de 1,410 millions de roubles ; mais vu la pénurie du Trésor ottoman 1,100 millions étaient remplacés par des cessions territoriales comprenant Ardahan, Batoum, Bayazed et Kars en Asie; la Dobrutscha et le delta du Danube en Europe.

Les dispositions de ce traité excitèrent un vif mécontentement chez l'Autriche et chez l'Angleterre. — La création d'une principauté bulgare s'étendant jusques à Salonique enlevait à l'Autriche l'espoir d'acquérir ce port important, qui lui donnerait un nouveau débouché sur la mer Méditerranée et faciliterait l'expansion vers l'Orient du commerce allemand, grâce aux futurs chemins de fer de l'Asie Mineure, et à la voie maritime du canal de Suez. — Assurées de l'appui moral de l'Allemagne, l'Autriche et l'Angleterre émirent l'opinion que tout traité conclu entre la Russie et la Porte ottomane, affectant les traités de 1856 et de 1871, devrait être un traité européen et ne serait pas valide sans l'assentiment des puissances, parties contractantes à ces traités.

Après bien des pourparlers et des échanges de notes, le Congrès se réunit à Berlin, le 13 juin 1878. Il comprenait les plénipotentiaires des puissances signataires du traité de Paris. — La Grèce et la Roumanie furent seulement admises à exprimer leurs désirs devant le Congrès. — L'acte général fut signé, le 13 juillet (2).

Ses dispositions principales ont été déjà indiquées (nos 134, 347, 528).

Le traité de Berlin a porté de nombreuses et graves atteintes à l'intégrité et à l'indépendance de l'Empire ottoman, qu'avaient garanties les signataires du traité de Paris. — La moitié des provinces

(1) Voir Milovanowitch. *Les traités de garantie*, pp. 331 à 361.

(2) Voir le récit et l'analyse des négociations et du traité dans Milovanowitch, *Les traités de garantie au XIXe siècle*, pp. 371 et suiv.

européennes de l'Empire en ont été détachées, ou sont en réalité soustraites à l'autorité effective du Sultan. D'importants territoires sont en Asie annexés à la Russie. — Les puissances prescrivent un régime d'autonomie administrative et se réservent d'en contrôler l'application dans les provinces conservées par la Porte ottomane.

Le traité de Berlin est un acte hostile à la Russie. Dans son ensemble et dans ses détails, il est dirigé contre l'influence russe en Orient. — Il a établi la prépondérance austro-allemande dans la Péninsule des Balkans. — La Roumanie et la Bulgarie barrent à la Russie le chemin de Constantinople. — L'Angleterre, établie à Chypre, surveille l'Asie Mineure et peut prévenir toute aggression maritime tentée par la Russie. — Au contraire, toutes les précautions ont été prises pour laisser à l'Autriche ouverte la route stratégique et commerciale qui conduit de Saraïevo et de Novy-Bazar vers Salonique.

Les résolutions du Congrès de Berlin démontrent une fois de plus quelle médiocre confiance doit inspirer aux Etats faibles la justice des grands Etats. Ceux-ci n'ont tenu aucun compte des vœux des populations dont le sort était entre leurs mains. Une fois de plus, ils ne se sont préoccupés que de la satisfaction de leurs appétits (2). Et ces récents exemples ne dissipent pas les illusions des utopistes, qui rêvent d'un grand tribunal international !

812. — La Conférence de Berlin, relative à la navigation du Niger et du Congo (art. 13 à 33), à la neutralisation des territoires compris dans le bassin du Congo (art. 10 à 12), à l'admission dans la communauté internationale de l'Etat du Congo, à l'établissement d'une zone dans les limites de laquelle le commerce devait être entièrement libre et exempt de droits (art. 1 à 13), aux conditions à remplir pour rendre effectives les occupations nouvelles sur la côte d'Afrique (art. 34 et 35), a été clôturée par l'acte général du 26 février 1885. Cet acte a été ci-dessus analysé (nos 367, 530, 552).

813. — La Conférence anti-esclavagiste de Bruxelles s'est ouverte à Bruxelles le 16 novembre 1889 et a siégé jusqu'au 2 juillet 1890. Les résultats de cette conférence ont été indiqués à propos de la traite des nègres (n° 407) et du droit de visite en mer (n° 591). — Elle a autorisé l'établissement de droits d'entrée dans l'Etat indépendant du Congo, dérogeant ainsi au principe posé dans les articles 3 et 4 de l'acte général de la Conférence de Berlin du 26 février 1885.

814. — Congrès panaméricain. Un Congrès composé des délégués des puissances de l'Amérique du Nord, de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud a siégé à Washington, du 18 novembre 1889

(1) Milovanowitch, *op. cit.*, pp. 392 et s. — *La paix armée*. Revue des Deux Mondes, 1er février 1894.

au 20 avril 1890. Le programme était vaste et important. — Dans ce Congrès, on devait : prendre des mesures tendant à maintenir la paix et à encourager la prospérité des divers Etats américains, — former une union douanière américaine, — établir dans chacun des Etats un système uniforme de règlements des douanes, des questions sanitaires et des quarantaines — établir des lignes de navigation régulière entre les ports des divers Etats — adopter un système uniforme de poids et mesures et des lois protectrices des marques de fabrique, de la propriété littéraire, etc. — adopter une commune monnaie d'argent, émise par chaque gouvernement et ayant cours légal dans toutes les transactions commerciales entre tous les citoyens et les Etats d'Amérique, — s'entendre au sujet d'un plan définitif d'arbitrage pour la solution des conflits élevés entre Etats américains.

Le congrès des trois Amériques était donc organisé dans un triple but : 1° fermer le marché américain aux importations de l'Europe, en constituant une vaste union douanière entre les Etats des trois Amériques ; 2° faciliter les relations en faisant adopter à ces Etats un système uniforme de poids et mesures, de monnaies, de règlements douaniers et commerciaux, de lois sur la propriété littéraire et industrielle, etc. ; 3° organiser un système d'arbitrage obligatoire, avec le secret espoir que les Etats-Unis seraient presque toujours choisis pour arbitres dans les conflits entre les Républiques américaines, ce qui amènerait progressivement leur hégémonie et la réalisation de la doctrine Monroë (1) (n° 300).

Les Etats-Unis voulaient « transformer toute l'Amérique en un marché lié par des conventions douanières, conventions qui feraient de toutes les républiques latines les clientes obligées de la grande République Nord-Américaine et dont celle-ci recueillerait tout le bénéfice, au détriment de l'Europe et de ses propres clients. Ceux-ci, pays de matières premières avant tout, verraient bientôt l'Europe répondre à leurs surélévations de droits par des surélévations identiques qui arrêteraient l'exportation des produits naturels, mettant ainsi les Républiques Sud-Américaines à la merci des Etats-Unis, seul marché qui leur demeurât ouvert. Ainsi obligées de subir les conditions d'un acheteur et d'un vendeur sans concurrents, elles ne tarderaient pas à payer chèrement cette situation, et leur ruine commerciale deviendrait l'instrument de la fortune des Etats-Unis » (2).

(1) ROUARD DE CARD. *Les destinées de l'arbitrage international*, p. 207. — PRINCE. *Le congrès des trois Amériques.*

(2) SCHRADER, PRUDENT et ANTHOINE. *Atlas de géographie moderne.*

L'entente n'a pu avoir lieu sur aucune des questions d'ordre économique dont le congrès Panaméricain avait été saisi. Le délégué de l'Uruguay a montré combien était chimérique le projet de M. Blaine. L'établissement d'un Zollverein américain est incompatible avec les *réels* intérêts de l'Amérique méridionale et avec les traités qui la lient à l'Europe. — Une circulation d'argent commune à toute l'Amérique est également une pure plaisanterie, chacune des nations américaines faisant d'énormes affaires avec les pays d'Europe qui ont adopté l'étalon d'or. — Les promoteurs du congrès ont été plus heureux en ce qui concerne l'arbitrage (V. nº 969).

Battus sur l'ensemble du programme du congrès, les Etats-Unis ont pris une revanche partielle. Ils ont conclu un avantageux arrangement commercial avec le Brésil, le 7 février 1891. Ils essaieront ainsi d'obtenir de chaque Etat une partie des considérables avantages que leur eut procurés une union douanière générale. — Ils visent toujours à l'hégémonie du continent américain. — Ils veulent se constituer une position privilégiée sur les marchés des trois Amériques et en exclure l'Europe. Ils espèrent voir, un jour, par une naturelle et irrésistible évolution, l'union politique sortir de l'union économique. Le *Zollverein* allemand n'a-t-il pas été le précurseur de l'Empire d'Allemagne ? (nº 919).

Une conférence internationale maritime s'est tenue à Washington, en 1889 : mais nous ne sachions pas qu'ait été publié un rapport officiel de ses conclusions (1).

Mentionnons le *Congrès Sud-américain* de Droit international privé, tenu à Montevideo du 25 août 1888 au 18 février 1889. Les Etats représentés furent la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Paraguay, le Pérou, la République Argentine et l'Uruguay (2).

SECTION III. — **Style et langue diplomatique.**

815. — Ch. de Martens (*Guide diplomatique* refondu par M. Geffcken, t. II), Heffter (*op. cit.*, § 236), M. Pradier-Fodéré (*Cours de droit diplomatique*, t. II) donnent d'excellents conseils et fournissent des développements suffisants sur les qualités que doit présenter et réunir le vrai style diplomatique.

« La logique et la clarté, voilà les qualités essentielles d'un style qui n'est ni celui du métaphysicien, ni celui de l'orateur » (Heffter).

Il n'y a pas de *langue diplomatique* dont l'usage soit obligatoire

(1) *La vie politique à l'étranger*, année 1890, p. 509.

(2) Voir sur ce congrès les articles de M. PRADIER-FODÉRÉ, R. D. I., t. XXI, 1889, pp. 217, 561,

dans les relations entre Etats. Du principe de l'égalité réciproque des Etats découle cette conséquence que chacun d'eux est libre de se servir pour ses communications de sa propre langue, mais ne saurait exiger que les gouvernements étrangers traitent avec lui dans le même idiome. Il faut, mais il suffit que les communications soient adressées d'une manière intelligible. Il est dans l'usage de joindre une traduction.

Les faits présentent une assez grande variété. Le traité d'Utrecht (1713) a été rédigé en latin : celui de Vienne de 1738, en latin et en français ; celui de Belgrade de 1839, en latin et en turc. Le traité de Koudjouk-Kainardji, conclu entre la Russie et la Turquie en 1774, a été rédigé : l'exemplaire russe, en russe et en italien ; l'exemplaire turc, en turc et en italien.

A côté du principe, qui est incontestable, les inconvénients résultant de l'emploi de plusieurs idiomes ont fait sentir l'utilité du recours à une langue neutre, intelligible pour toutes les parties. C'est en ce sens et dans cette mesure qu'une certaine langue diplomatique a pu, en fait, être adoptée entre certains Etats ou pour certaines négociations.

Vers la fin du XV^e^ siècle, l'espagnol fut employé dans plusieurs cours et dans quelques correspondances. — Mais jusqu'au commencement du XVIII^e^ siècle, la langue officielle des négociations et des actes internationaux fut ordinairement la langue latine. — Le Saint Siège se sert encore constamment de cette langue dans ses bulles et dans ses actes publics.

Sous Louis XIV, grâce aux chefs-d'œuvre de sa littérature et à l'éclat du règne, la langue française commença à devenir celle de la société et des souverains de l'Europe. Puis ses qualités indiscutables de précision, de netteté, de clarté, la firent adopter dans les négociations diplomatiques et dans les traités. Elle devint ainsi, comme le remarque Heffter, un puissant auxiliaire de la politique de la France.

Elle a été, au XIX^e^ siècle, employée dans de nombreux traités, notamment de Paris 1856, de Berlin 1878, dans l'acte de la Conférence africaine de 1885 à Berlin, dans l'acte de la Conférence antiesclavagiste signé à Bruxelles en 1890. — Mais jamais la langue française n'a été adoptée comme langue officielle entre les Etats, ni en vertu d'une convention internationale, ni en vertu d'un usage absolu. — Tout au contraire, dans plusieurs traités rédigés en français, les Etats contractants ont fait des réserves formelles et inséré un article séparé, pour déclarer que l'emploi de cette langue ne saurait tirer à conséquence (acte final du Congrès de Vienne, art. 120).

LIVRE III

LES CONVENTIONS ENTRE ÉTATS OU LES TRAITÉS.

BLUNTSCHLI, *op. cit.*, liv. VI, art. 402 à 461. — BYNKERSHOEK. *Quæstiones juris publici*, lib. II, cap. X. — CALVO, *op. cit.*, t. III, liv. XVIII, nos 1569 et s. — CARNAZZA-AMARI, *op. cit.*, t. II, sect. IV, ch. I à IV. — DUDLEY-FIELD. *Projet de Code internat.*, tit. IV, ch. XV, art. 188 à 202. — FIORE. *Nouveau Droit inter. public*, t. II, liv. V, sect. II. — FIORE. *Le Droit international codifié*, liv. II, tit. II, III, IV, V ; art. 676 à 786. — FUNCK-BRENTANO ET SOREL. *Précis*, liv. I, ch VII, pp. 105 à 129. — GROTIUS. *op. cit.*, lib. II, cap. XV et XVI. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, liv. I, ch. III, §§ 81 à 99. — DE HOLTZENDORFF. *Introduction au Droit des gens*, §§ 26 et s. — *Eléments de Droit intern. public*, §§ 41 à 46. — KLUBER. *Le Droit des gens moderne*, tit. II, ch. II, § 141 à 165. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. I, ch. IV, §§ 102 à 117. — DE NEUMANN. *Elements de Droit des gens*, 1re part., ch. III, §§ 24 à 36. — PHILLIMORE. *Commentaries*, t. II. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. II, nos 888 à 923, 1056 à 1221. — TRAVERS-TWISS. *Le Droit des gens ou des nations, etc.*, t. I, ch. XIII, nos 224 à 252. — VATTEL. *Le Droit des gens*, liv. II, ch. XII à XVII, §§ 152 à 322. — WHEATON. *Eléments*, t. I, 3e part., ch. II, §§ 1 à 19.

816. — Personnes juridiques, les Etats sont aptes à être les sujets actifs ou passifs d'obligations et de droits.

La distinction entre les droits *primitifs*, *innés*, *absolus*, *fondamentaux*, *essentiels*, *permanents* et les droits *secondaires*, *acquis*, *relatifs*, *dérivés*, *accidentels*, *contingents* a déjà été posée (n° 237) ; les droits primordiaux, essentiels, ont été indiqués, et avec eux leurs conséquences logiques et naturelles (nos 240 à 289).

Les droits secondaires, contingents, relatifs, découlent en Droit international public des mêmes sources qu'en Droit civil. Les Etats, comme les hommes, se lient entre eux par des contrats, par des délits.

Les engagements des Etats sont consignés, définis, déterminés dans des *traités*, *conventions*, *cartels*, *déclarations*, etc.

La dénomination de *traités* est plus habituellement donnée aux contrats entre Etats les plus importants par leur objet, par leur but, par le nombre ou par la puisssance des parties contractantes, etc.

Convention est synonyme de traité. Ce terme est souvent employé pour désigner des accords de valeur restreinte, ou portant sur des objets circonscrits, délimités, plus fréquemment économiques que politiques: *exemple*: conventions douanières, postales, télégraphiques, monétaires, consulaires, etc. — Mais c'est dénomination arbitraire, et parfois des accords dénommés *conventions* sont plus graves et plus importants que certains *traités*.

Le terme *concordat* est réservé aux accords intervenus entre le Pape et les Etats, qui ont des sujets catholiques. pour le règlement des affaires religieuses.

Le *cartel* est un accord international, souvent dispensé de ratification, négocié par des agents de l'ordre administratif, ou par des commandants d'armée, en vertu de pouvoirs spéciaux inhérents à leurs fonctions. Le mot *cartel* est habituellement employé pour désigner les pactes conclus entre belligérants, relatifs à l'échange ou à la rançon des prisonniers, à l'enlèvement des blessés etc., etc.

Les *déclarations* sont des actes par lesquels plusieurs Etats constatent leur commune entente sur certains points ; actes signés par leurs agents diplomatiques, véritables engagements synallagmatiques consignés dans des protocoles, échangés ou signés en commun. *Exemple*: la déclaration du Congrès de Paris du 16 avril 1856 relative au Droit maritime. — Ce terme désigne aussi des mémoires, attestations ou significations, qu'un gouvernement adresse aux différents cabinets par l'intermédiaire de ses agents diplomatiques. *Exemple* : la déclaration du 29 mars 1854, faite par la France et par l'Angleterre, relative à la situation des neutres pendant la guerre de Crimée. — Parfois les Etats, signataires d'un traité antérieur, donnent l'interprétation de quelques-uns de ses articles dans une déclaration collective.

817. — Les traités, conventions, déclarations, etc., constituent une des sources les plus importantes et les plus fécondes du Droit international positif. Ils en formulent les règles ; ils en indiquent les progrès. Indices du degré de civilisation atteint par les Etats contractants, ils marquent, dans le développement successif des phases historiques, les tendances de la pratique. Par leur réunion ou par leur rapprochement, ils établissent la jurisprudence internationale et permettent de mesurer la lente évolution des idées et des principes.

CHAPITRE PREMIER

SECTION I. — **Conditions intrinsèques.**

818. — Les éléments essentiels des traités internationaux sont comme pour les contrats entre particuliers : un consentement réciproque régulièrement exprimé, la capacité des contractants, un objet licite et possible au point de vue international.

A. — Consentement. — En fait, il est toujours constaté par écrit. L'usage d'un écrit, d'un *instrumentum*, est tellement enraciné, qu'on ne croirait pas à l'existence d'un traité purement verbal, fort difficile à prouver du reste.

Les traités doivent être librement consentis. Mais les vices du consentement, erreur, violence, dol, ne peuvent pas avoir, en Droit international public, les mêmes caractères et les mêmes résultats que dans les relations de droit privé. Les règles du Droit civil ne sauraient s'appliquer intégralement aux traités internationaux. L'intérêt supérieur de l'humanité veut qu'en principe général les traités soient respectés.

La violence morale, exercée par un Etat puissant sur un Etat petit et faible, comme celle pratiquée récemment, en 1890, par l'Angleterre sur le Portugal, ne peut qu'être blâmée. Mais si le faible ne se soumet pas, n'est-ce pas la guerre en perspective, à moins que d'autres Etats ne viennent à son secours ?

La violence matérielle exercée d'Etat à Etat ne saurait être une cause de nullité d'un traité. Tout traité de paix n'est-il pas amené par la force des armes ? — Les traités de paix sont des conventions où la contrainte se justifie. S'il n'en était point ainsi, les guerres ne pourraient se terminer que par l'asservissement et la ruine du belligérant vaincu.

« Le vainqueur, dit M. Geffcken, peut abuser de sa victoire, et alors le vaincu profitera de la première occasion pour échapper aux conditions qui lui sont imposées, mais le traité en lui-même est valide, tant que son objet ne rentre pas dans la catégorie des causes illicites » (sur Heffter, § 85, note 1),

Si une violence, matérielle ou morale, a été exercée sur un plénipotentiaire, il suffit au gouvernement, qui a délégué ce diplomate, de ne pas ratifier le traité. Le ratifier, n'est-ce pas couvrir le vice et reconnaître que la violence exercée n'a pas eu de résultat réel ?

Quant à l'erreur, étant donnés les soins, l'attention particulière apportés par les négociateurs d'un traité, leurs instructions premières ou complémentaires, leurs références à leurs gouvernements respectifs, elle ne peut guère exister qu'en se confondant avec le *dol*. Oh ! celui-ci est possible. Des diplomates pourraient user du mensonge, du faux, de pièces fabriquées, etc., pour tromper leurs cocontractants. Nul doute que la fraude découverte, l'Etat trompé ne soit en droit de dénoncer le traité et de déclarer qu'il le considère comme non avenu : tel est le droit; mais en fait pourra-t-il soutenir sa prétention par la force des armes ?

Quelques publicistes, Vattel entr'autres, ont longuement disserté sur les effets de la *lésion*, de l'*inégalité* des avantages réciproques insérés dans un traité, sur la force obligatoire des traités *pernicieux* pour l'Etat. Mais qui ne comprend que ces subtilités ne sont qu'ouvertures à chicane et à violation de la foi jurée.

Quel traité resterait obligatoire, si les Etats signataires pouvaient s'en dégager sous prétexte qu'il est désavantageux ?

Pasquale Fiore (*op. cit.*, t. I, p. 493) constate qu'il est difficile pour ne pas dire impossible de conserver dans les traités une égalité absolue, qu'on ne peut y rechercher autre chose que l'égalité relative. Si les avantages de chaque contractant sont proportionnés, bien que ceux de l'un soient plus considérables que ceux de l'autre, on ne peut dire que le traité soit contraire aux principes de justice.

819. — B. — Objet licite. — Un Etat ne peut s'engager à commettre des actes contraires au Droit international positif, aux règles de la morale universelle, aux droits fondamentaux de l'humanité, comme introduire chez lui l'esclavage, forcer ses sujets à embrasser telle ou telle religion, entraver par violence le commerce des autres nations. — Au contraire ont un objet licite, les traités faits en vue de réprimer la traite des nègres, la désertion des soldats et des matelots, la contrebande, etc., etc.

820. — C. — La capacité est un élément plus important en Droit international public qu'en Droit privé. — Le droit de négocier est un attribut essentiel de la souveraineté. En principe, ne peuvent conclure des traités que les Etats souverains (V. nos 175 à 194 ; 268 et s.).

SECTION II. — **Conditions extrinsèques ou de forme.**

821. — L'écrit, l'instrument du traité contient, en général : un préambule, la désignation des plénipotentiaires, la justification de leur qualité, les diverses clauses du traité, un article final constatant le concours des volontés, l'indication du lieu, de la date, du nombre des originaux dressés, la signature et le nom de chacun des négociateurs.

Dans la *préambule* ou exorde sont énoncés les motifs, les causes et les objets de la négociation. Il est souvent précédé d'une invocation. *Au nom de la très-sainte et indivisible Trinité*, Paris 14 septembre 1815. — *Au nom de Dieu tout-puissant*, Paris, 30 mars 1856, Berlin, 13 juillet 1878 et 28 février 1885.

822. — Les clauses du traité sont formulées en articles numérotés. Les derniers fixent la durée du traité et le délai dans lequel les ratifications seront échangées.

Il est dressé autant d'originaux qu'il y a d'Etats contractants. Chaque Etat est désigné, le premier, en tête et dans le corps de l'exemplaire qui doit lui rester. — Son ministre plénipotentiaire y est nommé le premier.

823. — Si, au cours de la négociation d'un traité, l'accord s'établit sur divers points principaux ou accessoires, il est constaté dans un *protocole* signé de toutes les parties. Mais cette signature est insuffisante à rendre cet accord obligatoire pour les contractants. Il ne deviendra tel que par la signature de l'acte final et définitif du traité, constatant que l'entente s'est formée sur tous les points dont l'ensemble constitue le traité lui-même.

Mais la signature des ministres plénipotentiaires ne suffit pas. — En principe, elle doit être suivie de *ratification*.

SECTION III. — **Ratification des traités.**

824. — La *ratification* est l'acceptation formelle du traité par le chef de l'Etat représenté par un plénipotentiaire, acceptation, que selon la loi constitutionnelle, le souverain donne, ou seul, ou avec l'assentiment des Chambres.

Dans le Droit international actuel, la ratification des traités est considérée comme un élément nécessaire et indispensable. — Elle seule donne au traité sa force obligatoire. Par elle seulement, il forme un lien parfait et complet entre les parties contractantes. — La

ratification donne au pouvoir suprême de l'Etat le droit et lui impose le devoir d'assurer l'exécution du traité.

Si la ratification est donnée pleine et entière, l'acte de cette ratification reproduit complètement toutes les stipulations du traité. — Quelques Etats cependant se bornent à transcrire l'intitulé, le préambule, les premier et dernier article, la date et la signature des plénipotentiaires.

Si le souverain ne veut pas ratifier, en entier, le traité signé par ses plénipotentiaires, il faut rouvrir les négociations pour discuter les articles additionnels, ou insérer, dans le procès-verbal d'échange, les réserves et les explications sur lesquelles on est d'accord.

On ne ratifie pas les traités que les souverains compétents concluent directement eux-mêmes : *Ex* : le traité dit de la Ste-Alliance, signé Paris, 14 septembre 1815, entre les empereurs d'Autriche, de Russie et le roi de Prusse ; — les préliminaires de Villafranca, 11 juillet 1859, entre l'empereur d'Autriche et Napoléon III. — Le traité de garantie de Casr-Saïd, 12 mai 1881, entre la France et Tunis, ayant été signé par le Bey lui-même, il n'y a qu'un seul acte de ratification du côté de la France.

825. — La ratification donnée, les instruments diplomatiques sont échangés dans le délai fixé par le traité. — Les traités et conventions énoncent toujours le délai dans lequel les ratifications doivent être échangées (1). — Le délai lui-même peut être prorogé par une nouvelle convention spéciale.

Les diplomates procèdent à la collation minutieuse des instruments dans tous leurs détails. — Sont-ils reconnus exacts et conformes, on les échange. — Cet échange est constaté par un procès-verbal ou protocole. — On y insère quelquefois l'indication de l'époque de la mise en vigueur du traité ; d'autres fois, on dresse un procès-verbal spécial pour fixer le point de départ de cette mise à exécution.

L'échange des ratifications n'exige pas de pleins pouvoirs. — C'est une mission ordinaire rentrant *de plano* dans les attributions générales des agents diplomatiques.

826. — Une nouvelle combinaison a été adoptée à la conférence de Berlin, 26 février 1885. — On a coordonné les actes et les déclarations de cette conférence en un seul *instrumentum*, nommé *acte général*. — Cet acte général a dû être ratifié par chaque puissance signataire. — Chaque ratification adressée au gouvernement

(1) Art. 38 de l'acte général de la conf. de Berlin, 26 février 1885 ; art. 17 de la convent. relative au canal de Suez du 29 octobre 1887. — Art. 99 de l'acte de la conf. de Bruxelles, 2 juillet 1890.

de l'Empire d'Allemagne, par ses soins, un acte de dépôt de toutes ces ratifications dans ses archives a été constaté par un protocole. Celui-ci a été signé par les représentants de toutes les puissances parties à la Conférence. Une copie certifiée de ce protocole a été adressée à toutes les puissances (Art. 38 d'Acte général du 26 février 1885) — procédé pratique. — Sinon chaque Etat aurait dû adresser et recevoir treize ratifications (14 Etats), et garder copie de la sienne.

827. — La ratification soulève trois questions : 1° Est-elle *indispensable* pour que le traité signé soit lien parfait et complet ? Ce point a été vivement discuté autrefois, avec nombre de distinctions très propres à obscurcir le débat. — Bien des auteurs soutenaient que les Etats sont obligés par les actes de leurs plénipotentiaires, ayant agi dans la limite des pouvoirs conférés, et qu'alors même ils auraient dépassé leurs instructions, la ratification n'était nécessaire que si elle avait été réservée dans les pouvoirs délivrés. Ainsi pensaient Grotius, Vattel, G. de Martens, Klüber, etc.

Mais la pratique et les auteurs modernes exigent la ratification. — La nécessité de ratification est toujours sous-entendue : en fait, presque tous les traités contiennent une clause formelle, qui réserve la ratification et fixe la date pour l'échange des ratifications.

Un Etat, en principe, est maître de refuser ou d'accepter le résultat des négociations. Le traité signé par les plénipotentiaires n'est donc qu'une promesse d'engagement. — Pourquoi ? à raison de l'importance et de la portée des intérêts en jeu, dont le soin ne saurait être laissé au jugement, même du plus habile et du plus consciencieux mandataire. — L'Etat ne peut courir sans remède le risque qui résulterait de l'erreur commise par son mandataire. — Le plein pouvoir serait trop dangereux ; cependant il est utile de donner de pleins pouvoirs pour faciliter les négociations, pour éviter les références continuelles. — Le correctif de ce danger se trouve dans la nécessité de la ratification. L'Etat n'est pas exposé aux préjudices irréparables, que pourrait causer l'inadvertance ou la mauvaise foi du délégué.

On fait *exception* pour les *cartels militaires* ; armistice, échange de prisonniers, remise de blessés — pleins et entiers pouvoirs du chef d'armée — intérêt momentané et pressant — promptitude nécessaire. — Dans l'usage, on appelle inexactement conclusion du traité, ce qui n'est que l'apposition des signatures des mandataires au libellé du traité. C'est en réalité un projet, une *sponsio*. — La signature n'est pas un acte sans importance. Elle manifeste que les négociations sont terminées et que les plénipotentiaires ont la conviction d'avoir rempli l'intention de leurs mandants.

828. — 2° La ratification peut-elle être refusée ? — Les opinions des publicistes sont diverses. — Pour Grotius, Puffendorf, Bynkershoek, la ratification ne saurait être refusée, lorsque le ministre plénipotentiaire n'a pas dépassé ses instructions. — Mais les deux questions n'en font qu'une en réalité. Si la ratification est *indispensable* pour qu'un traité soit obligatoire, comment cette ratification pourrait-elle être *forcée* ! Elle ne serait qu'une pure formalité, absolument oiseuse et sans valeur aucune. — La faculté de refuser de ratifier un traité est donc entière.

Un refus non motivé peut, selon les circonstances, être considéré comme contraire aux convenances, porter atteinte au crédit de l'Etat, mettre en péril les rapports antérieurs de bonne amitié. — Mais un refus ne peut jamais être regardé comme une violation du droit.

Dans la pratique, les refus de ratification sont assez rares. Les Etats ont choisi librement les négociateurs, librement donné leurs instructions, ont été libres à tout instant de rompre les négociations. Il est difficile que le traité s'éloigne des vues du gouvernement.

Cependant l'histoire nous offre des exemples de refus de ratification ou de refus d'approbation par les Chambres. — En 1842, le roi Louis Philippe dut refuser de ratifier le traité conclu entre l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse et la Russie, relatif à la répression de la traite des noirs et au droit *de visite*. — La Chine a refusé de ratifier le traité avec la Russie, signé à St-Pétersbourg le 20 septembre 1879, ratifié par la Russie ; l'ambassadeur chinois avait dépassé ses pouvoirs. — La Chine plus récemment a refusé de ratifier le traité signé à Washington et relatif à l'immigration des Chinois. — En France, la Chambre des députés, en 1878, a refusé de ratifier le traité de commerce signé à Paris, le 6 juillet 1877, entre la France et l'Italie, ainsi que le traité signé entre la France et la Grèce, en décembre 1888. — Le 25 juin 1891, la Chambre des députés refusait d'autoriser la ratification de l'acte général de la conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890, la déclaration du même jour et le protocole signé à Paris le 9 février 1891. Plus tard la Chambre a autorisé la ratification, à l'exception de quelques articles de l'acte général (art. 21 à 23, 42 à 61, n° 408).

829. — 3° Quelquefois un souverain croit pouvoir ratifier le traité avant que les Chambres législatives aient autorisé cette ratification. Il y a alors *ratification incomplète*. Ce mode de procéder est détestable. Il peut en résulter de graves difficultés. — Quelques auteurs se sont demandés, si, le refus de l'approbation des Chambres succédant à la ratification donnée par le chef de l'Etat, l'autre Etat contrac-

tant pouvait exiger l'exécution du traité et s'il n'y avait pas dans cette situation cause légitime de guerre ? La solution négative est seule acceptable. — La faculté de ratification est déterminée par le Droit constitutionnel de chaque Etat. — Dans les pays de régime parlementaire, la ratification antérieure du chef de l'Etat ne peut être que conditionnelle. Le souverain est moralement obligé de s'efforcer d'obtenir l'approbation des Chambres ; mais si celles-ci refusent, l'Etat n'est point obligé : l'autre partie contractante ne peut ignorer la condition suspensive, à laquelle est subordonnée l'existence du traité par elle conclu.

830. — Ratifiés et les instruments de ratification échangés, les traités entrent en vigueur. — Bluntschli pense que la ratification produit un effet rétroactif et qu'un traité est obligatoire du jour de la signature (*op. cit.*, art. 421). Cette opinion est inadmissible pour ceux qui pensent que la ratification est un élément indispensable. Jusque à elle le traité n'est qu'un projet. — En principe, un traité n'est obligatoire qu'à partir de la ratification.

831. — Ratifié et échangé, le traité est parfait et obligatoire pour l'Etat. Il faut le rendre obligatoire pour les citoyens et sujets par la *promulgation*. — Sa forme est régie par le droit public interne de chaque Etat. — C'est un commencement d'exécution du traité. — L'Etat, qui a ratifié, a le devoir de la faire. — Il y a exception pour les *traités secrets*. L'Etat est lié ; mais les sujets ne sont pas obligés, puisque le traité leur est inconnu.

SECTION IV. — **Participation d'Etats tiers.**

832. — En principe, un traité n'est obligatoire que pour les seuls contractants. Mais un Etat tiers peut y participer. Cette participation peut se manifester : avant la conclusion du traité, par de bons offices ; lors de la conclusion, par une médiation ; après la conclusion, par l'adhésion ou par l'accession.

Les *Bons offices* sont offerts par un Etat tiers, demandés par les parties contractantes, ou dus en vertu d'engagements antérieurs. Par bons offices, on doit entendre toutes les démarches, tous les actes de nature à faire naître un accord. L'Etat, qui rend de bons offices, ne doit user que de son influence morale et amicale. Il doit agir avec prudence et discrétion. Il ne participe pas au traité, ne devient pas contractant. — Exemples nombreux en histoire.

La *Médiation* a un caractère plus défini, plus marqué que les bons offices. — L'Etat médiateur prend part formellement aux négociations, ordinairement à la demande d'une des parties. Il donne son

avis sur les propositions respectives ; il repousse les injustes : il en suggère et s'efforce de les faire adopter commes bases d'un accord. Le devoir du médiateur est d'être impartial et pacifique : mais le médiateur ne garantit pas l'exécution des engagements pris à suite de sa médiation. Les parties sont libres d'accepter ou de repousser les propositions du médiateur, libres de traiter entr'elles en dehors de lui.

Les exemples de médiation sont nombreux en histoire. Elle s'effectue sous les formes les plus variées, selon les circonstances.

L'*adhésion* est la déclaration formelle par laquelle un Etat accepte pour lui-même les obligations résultant d'un traité conclu entre d'autres Etats, en déterminant le caractère et la portée de cette adhésion. — Elle se traduit par un acte spécial, par notes échangées ou par dépêches. Elle est moins solennelle que l'*accession*, qui implique le consentement des Etats premiers signataires.

833. — L'*accession* a pour effet direct de placer l'Etat qui accède au même rang et ,dans les mêmes conditions que les contractants. L'Etat, qui accède à un traité, devient partie. Il s'en approprie les stipulations : il a les mêmes droits et les mêmes obligations que les signataires eux-mêmes.

L'accession s'opère par l'échange de *ratifications* entre contractants et adhérents, ou par une *déclaration* officielle faite à tous les signataires. Ceux-ci accusent réception, car il faut qu'ils acceptent, qu'ils se lient envers l'Etat accédant. Le concours de tous est indispensable.

L'accession aux traités est tellement entrée dans les habitudes des Etats qu'il n'est presque pas de traité touchant à un intérêt général où ne se trouve la clause invitant les autres Etats à y accéder et déterminant les conditions et les formes de l'accession désirée. *Ex.* : Déclaration de Paris du 16 avril 1856 ; — art. 37 de l'acte de la conférence de Berlin, 26 février 1885.

En pratique, adhésion et accession sont quelquefois pris comme synonymes.

834. — L'*intervention* est l'immixtion, qui n'a pas été demandée par les parties intéressées : c'est l'intrusion d'un tiers dans des négociations pendantes ou dans un accord déjà intervenu. Elle ne se justifie que quand le traité conclu ou les négociations violent les droits d'une puissance tierce. *Ex.* : Intervention de l'Angleterre et de l'Autriche dans les rapports créés entre la Turquie et la Russie par le traité préliminaire de San Stefano, mars 1878. — Leur protestation était basée sur la violation par la Russie du traité de Paris, du 30 mars 1856.

SECTION V. — Interprétation des traités. — Sûretés données pour leur observation.

835. — Comme il arrive parfois dans les écrits constatant les contrats formés entre particuliers, le texte d'un traité peut être obscur dans certaines de ses parties ; des clauses peuvent paraître contradictoires entre elles : il y a lieu à *interprétation*.

N'est-il pas d'évidence que seuls les Etats, qui ont conclu un traité entre eux, ont qualité et pouvoir pour l'interpréter, pour déterminer quel sens et quelle portée leurs plénipotentiaires ont, lors de la rédaction de l'*instrumentum*, entendu donner à telle ou à telle clause. — Eux seuls. — Ils ne peuvent pas s'adresser à une autorité supérieure et commune, comme les particuliers aux tribunaux de leur pays.

L'interprétation, discutée et adoptée par les Etats contractants, est consignée, soit dans un protocole dressé à la suite d'une conférence, soit par un échange de dépêches concordantes, soit sous forme de déclarations réciproques. *Ex.* : dépêche du 9 août 1870 remise par le marquis de Lavalette, ambassadeur français à Londres, à lord Granville, sur l'interprétation des clauses du traité de garantie de la neutralité de la Belgique ; accord constaté et suivi du traité de Londres du 11 août 1870 entre la France et la Grande-Bretagne. — Déclaration du 16 juillet 1873 entre la France et l'Italie pour fixer le sens de l'article 1^er^, § 23 du traité d'extradition du 12 mai 1870.

836. — Quand les Etats contractants n'ont pas procédé eux-mêmes à l'interprétation des clauses d'un traité par voie diplomatique, s'élève la question de savoir par quelle autorité cette interprétation peut être donnée dans chaque pays. — Plusieurs opinions ont été émises. — Une seule acceptable. On doit se référer à la législation particulière de chacun des Etats. — En France, par exemple, l'interprétation des actes du gouvernement est de la compétence du pouvoir administratif et ne rentre pas dans les attributions du pouvoir judiciaire. — En Suisse, c'est le Conseil fédéral qui peut donner l'interprétation d'un acte diplomatique.

Evitons une confusion. Les tribunaux judiciaires ont bien le droit et le devoir, quand il est nécessaire pour la solution des litiges à eux soumis, d'interpréter telle ou telle clause de tel ou tel traité ou acte diplomatique. — Mais cette interprétation toute *relative* et qui ne saurait lier pour l'avenir même le tribunal qui l'a donnée, mérite plutôt la dénomination de *commentaire* et ne doit pas être confondue avec l'interprétation *officielle*, *absolue*, *obligatoire* à l'avenir, pour les

juges comme pour les citoyens. Celle-ci ne peut être donnée que par un organe du pouvoir politique.

837. — Quelles règles faut-il suivre dans l'interprétation des traités ? — Les anciens auteurs ont disserté fort abondamment sur cette question. Grotius, avec une profonde érudition, veut distinguer les choses *favorables*, les *odieuses*, les *mixtes*. — Puffendorf a éclairci et corrigé Grotius. — Vattel se livre à une longue étude et pose comme bases de sa dissertation cinq maximes générales (1).

Les auteurs modernes sont brefs sur les règles d'interprétation applicables aux traités. Ils recommandent de respecter l'équité, d'user de bonne foi, de s'attacher à l'esprit plutôt qu'à la lettre, de prendre les mots dans leur sens propre et usuel, de donner aux clauses ambiguës une portée produisant un effet utile, d'éclairer les clauses les unes par et à l'aide des autres, de faire passer la clause prohibitive avant l'impérative et de préférer l'impérative à la permissive, d'interpréter chaque clause dans le sens qui concilie le mieux les droits et les devoirs antérieurs des deux contractants, etc., etc., etc.

838. — A toute époque de l'histoire, les Etats ont eu la préoccupation d'assurer l'exécution des traités souscrits à leur profit par un autre Etat, en prenant vis-à-vis de leur co-contractant certaines garanties. Les moyens employés ont été variés et nombreux.

Aux siècles où la foi religieuse était intense, mettre sous l'égide de la religion le respect des engagements, accompagner la conclusion des traités de solennités religieuses fut naturellement le moyen usité. — De là, la *communion* des signataires du traité, l'*excommunication majeure* comminée contre celui qui romprait la foi jurée, le *baiser de la croix* et le *serment*. — Ce dernier mode de garantie religieuse a été employé pendant un plus long temps que les autres. Il est encore en usage au XVIII^{e} siècle et on le trouve joint au traité conclu à Soleure en 1777 entre la France et la Suisse. — Furent confirmés par serment les traités de Madrid entre François I^{er} et Charles-Quint en 1526, de Cambrai en 1529, de Munster entre l'Espagne et les provinces hollandaises en 1648, la paix des Pyrénées en 1659, le traité d'Aix-la-Chapelle entre la France et l'Espagne en 1668.

Mais le serment n'offrait qu'une garantie d'autant plus aléatoire et captieuse, que les Papes, en tant que chefs suprêmes de l'Eglise catholique, et représentants de Dieu sur la terre, s'attribuaient le pouvoir de relever les fidèles des engagements les plus solennels.

(1) GROTIUS, *op. cit.*, lib. II, cap. XVI. — VATTEL, *op. cit.*, liv. II, ch. XVII, §§ 262 à 322. — Que d'inutilités et de naïvetés !

Plusieurs princes catholiques furent ainsi libérés par le Pape du serment par eux prêté. François Ier se fit dégager par Léon X et par Clément VII. En 1556, le légat Caraffa déclara Henri II libéré du serment par lui fait d'observer la paix de Vaucelles. — Aussi trouve-t-on dans plusieurs traités une clause, par laquelle les contractants s'engagent à ne pas demander au Pape la dispense de serment. — Grotius, Vattel et d'autres publicistes ou philosophes se sont livrés à de longues dissertations sur le serment, dissertations sans portée de nos jours (1).

Les garanties empruntées à la religion diminuèrent de valeur et disparurent pour plusieurs causes : la diminution de la foi, l'absence de sécurité résultant de l'éventualité d'une dispense pontificale, et surtout une meilleure conception de la personnalité de l'Etat, la distinction de plus en plus acceptée entre l'Etat et la personne de son chef, du souverain.

839. — A côté de ces moyens religieux, l'histoire nous offre encore, dans les derniers siècles, le cautionnement *des conservateurs de la paix*, des vassaux qui s'engageaient à contraindre leur suzerain à tenir ses engagements, comme dans le traité de Senlis, entre Maximilien et Charles VIII, en 1493, et dans celui d'Orléans, entre Louis XII et Henri VIII, en 1514 ; — la *remise en gage* d'objets précieux, comme celle des diamants de la couronne de Pologne livrés à la Prusse ; — *l'hypothèque* donnée sur une ville ou sur une province ; par les traités de 1756, 1764 et 1768, la République de Gênes concéda à la France, comme garantie des dettes contractées envers elle, une hypothèque sur la Corse. — La France a gardé la Corse, Gênes lui abandonnant ses droits de souveraineté, le 15 mai 1768. — Le pays de Vaud fut remis aux cantons de Berne et de Fribourg pour garantir les dettes contractées par la Savoie, Berne et Fribourg, non désintéressés, ont gardé le pays de Vaud, devenu plus tard un canton suisse. — Procédé dangereux, car le territoire n'est pas rendu dans les conditions où il a été reçu. Il a été soustrait à l'action de l'Etat auquel il appartient : il a subi l'influence de mœurs et de lois différentes.

840. — *Les otages* ; précaution très usitée aux temps anciens, fréquente au moyen-âge ; mesure imposée par l'état rudimentaire des relations internationales et par une notion incomplète de l'Etat. Grotius (liv. III, ch. XX, § 52 et s.), et Vattel (liv. II, ch. XVI, § 245 à 261), Kluber (§§ 155 et 156), s'en sont beaucoup occupés. — L'histoire offre de nombreux exemples. Le dernier, entre nations civilisées, est

(1) Grotius, *op. cit.*, lib. II, cap. XIII. — Vattel, *op. cit.*, liv. II, ch. XV, §§ 225 à 229.

celui des deux otages anglais, *personnes de rang et de considération*, qui furent remis par l'Angleterre à la France, en vertu de l'article 9 du traité d'Aix-la-Chapelle du 18 octobre 1748, pour assurer à la France la restitution de l'île du Cap-Breton et des conquêtes faites par les anglais dans les Indes orientales ou occidentales.

L'usage des otages est aboli entre nations civilisées, sauf en temps de guerre où des otages sont quelquefois livrés comme garantie de la parole échangée dans des conventions militaires.

Les Etats civilisés recourent encore à cette pratique dans leurs rapports avec des nations barbares ou des peuplades sauvages ; pour mieux assurer le respect de la foi jurée, ils se font remettre des membres de la famille du souverain ou des chefs influents. Ainsi la France se fit remettre, comme garantie du traité de paix du 14 février 1861 (art. 6), conclu avec les chefs du Souna (Haute-Cazamance) à titres d'otages, quatre fils des principaux chefs.

841. — Les moyens, actuellement adoptés dans la pratique internationale des nations civilisées, sont la garantie d'une puissance tierce, la remise de la possession d'une portion du territoire à titre de gage, l'affectation de certains revenus au paiement des obligations pécuniaires souscrites.

La *garantie* est l'engagement que prennent un ou plusieurs Etats *tiers* d'assurer, par les moyens en leur pouvoir, l'exécution, intégrale on partielle, d'un traité conclu entre d'autres Etats. — En règle générale, cette garantie est donnée dans un *traité complémentaire*, qui vient s'adjoindre au traité principal dont on veut assurer l'exécution et en constitue comme une annexe. — Dans ce traité complémentaire, les garants déterminent la nature, l'étendue, les cas, la portée de la garantie promise. — Sont nécessaires les consentements des garantis comme ceux des garants.

Ex : Par une convention du 15 avril 1856, l'Angleterre, l'Autriche et la France garantissaient solidairement l'exécution du traité de Paris du 30 mars 1856, en ce qui concernait l'indépendance et l'intégrité de l'empire ottoman ; le Piémont, la Prusse et la Russie restaient en dehors de cette garantie. — A rapprocher de la guerre russo-turque de 1877 et du traité de Berlin du 13 juillet 1878.

842. — La *remise en gage*, par l'un des Etats contractants, de territoires lui appartenant se rencontre assez fréquemment de nos jours. Les Etats modernes recourent à ce procédé, soit pour garantir le paiement d'une indemnité de guerre ou d'un emprunt, soit jusqu'à l'accomplissement d'un fait déterminé, soit jusqu'à l'exécution de certaines clauses politiques. — Les préliminaires de Versailles du 28 février 1871 (art. 3) et le traité de Francfort du 10 mai 1871 (art. 8) décidèrent que certains départements français seraient oc-

cupés à titre de gage du paiement de l'indemnité de guerre de cinq milliards imposée à la France. L'indemnité fut soldée avant l'époque fixée au traité et l'évacuation du territoire français s'ensuivit aussitôt.

L'exercice de la souveraineté dans les pays occupés n'appartient pas à l'Etat créancier. Il demeure entre les mains des agents de l'Etat débiteur. Celui-ci est dans une meilleure situation qu'au cas *d'hypothèque* ou *d'antichrèse*. Il conserve son autorité sur le pays. Ses lois y sont seules appliquées. — Il est souvent stipulé que les troupes d'occupation seront entretenues aux frais de l'Etat débiteur.

843. — Des *garanties financières* sont parfois données par certains Etats pour l'exécution d'engagements pécuniaires par eux contractés, pour assurer le paiement régulier des intérêts d'un emprunt ou le remboursement du capital emprunté. L'Etat débiteur affecte spécialement certaines sources de ses revenus, tels que douanes, monopoles du tabac, dîme des moutons, etc., à l'acquittement de ses obligations pécuniaires. — Il y alors *délégation*. — Les exemples de semblables affectations sont assez fréquents dans la pratique moderne. Par diverses conventions passées avec l'Angleterre et la France, l'Egypte et la Turquie ont affecté au paiement des créanciers anglo-français les produits de certains impôts ou de certains biens du domaine du prince ou du domaine de l'Etat (1).

844. — Parfois on a recours à un véritable *cautionnement* fourni par un autre Etat aux créanciers de l'Etat débiteur. Ainsi un emprunt grec fut cautionné par la France et l'Angleterre, le 7 mai 1832. — Les mêmes puissances garantirent un emprunt de la Turquie, le 27 juin 1855. — L'emprunt effectué par la Commission européenne du Danube a été garanti par les grandes puissances européennes. Galatz, 30 avril 1868.

SECTION VI. — **Effets des traités.**

845. — A. — ENTRE LES PARTIES. — Les traités régulièrement conclus sont rigoureusement obligatoires pour les Etats qui les ont consentis. « *L'inviolabilité, la sainteté* des traités publics (*sanctitas pactorum gentium publicorum*), dit Klüber (*op. cit.*, § 145), doit former pour toutes les nations une loi commandée par le but de l'Etat ». C'est un principe évident et incontestable en théorie, quelquefois subrepticement contesté en pratique.

(1) Voir KAUFFMANN. *Le Droit international et la dette publique égyptienne*, R. D. I., 1890, t. XXII, p. 556 ; 1891, t. XXIII, pp. 48, 144, 266.

Les Etats doivent respecter leurs engagements. Ils ont négocié et conclu comme souverains et indépendants. Ils doivent observer leurs promesses et exécuter les obligations par eux contractées. — Sinon, ils manquent au respect qu'ils doivent aux autres Etats et détruisent ainsi le principe même du respect réciproque qu'ils seraient en droit d'en attendre. Le traité eut-il été imposé par la force, et tous les traités de paix n'en sont-ils pas là, il doit être exécuté par les signataires. — Si les Etats avaient le droit de rompre leurs engagements par la simple raison que la charge en est lourde, odieuse et qu'ils sont impatients de s'y soustraire, les relations internationales aboutiraient fatalement à des guerres incessamment renouvelées ou à une hostilité latente, à une lutte sourde pire que la situation créée par le traité.

Le respect des traités est un principe nécessaire, plus nécessaire en Droit international public que celui du respect des contrats dans le Droit privé ; car il n'y a pas de pouvoir supérieur pour contraindre à l'exécution. *Pacta privatorum tuetur jus civile, pacta principum bona fides* (Bynkershoek, *Quæst. juris publici*, II, 10). — Sans ce principe, toute sécurité serait absente des relations entre Etats ; nulle tranquillité, nulle paix de quelque durée. — Le respect des traités supprimé, tout le Droit international s'écroule et s'effondre au milieu du choc et de la tourmente des intérêts contradictoires (Bluntschli, *op. cit.*, art. 410).

M. Geffcken repousse avec raison la thèse d'Heffter, d'après laquelle un traité deviendrait nul, dès qu'il serait en contradiction avec le bien être du peuple (*op. cit.*, § 98, note 4). Il rejette également la thèse de Bluntschli, admettant qu'un Etat aurait le droit de se délier à lui seul d'une obligation qui empêche son libre développement (*op. cit.*, art. 415, 456, 458, 460). « De pareilles prétentions vagues attaquent la base des traités publics, et si Fiore, en adoptant ce point de vue, arrive à la conclusion que la plupart des traités conclus en Europe sont immoraux, iniques et sans valeur, la conséquence est toute naturelle (1) ».

De Holtzendorff remarque que les traités n'ont une valeur réelle que lorsque les usages internationaux ont pris assez de consistance pour assurer, en toute occurrence, l'exécution des obligations contractées, et pour exclure comme contraire à la justice toute conclusion de traité avec l'intention de se tromper mutuellement. Cette condition ne se réalise qu'entre nations dont la civilisation dérive de celle de l'Europe. Il sera bon de mettre un terme à l'idée répandue

(1) GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 98, note 4.

chez les peuples barbares ou demi-civilisés qu'on n'est pas tenu à la bonne foi envers les étrangers (1).

846. — Les publicistes ont longuement disserté sur le point de savoir quel était le fondement de la force obligatoire des traités (2).

Bentham et ses adeptes fondent l'inviolabilité des traités sur le principe de l'utilité. D'après eux, les Etats doivent tenir leurs engagements dans leur propre intérêt, parce qu'ils perdraient la confiance des autres peuples, s'ils agissaient autrement. — Cette doctrine est inadmissible.

La force obligatoire des traités n'a et ne peut avoir d'autre base que l'idée de justice. « La morale, dit Pasquale Fiore, commande d'être fidèle à ses propres engagements, même quand ils ne sont pas avantageux, et la justice exige de ne pas violer le droit d'autrui. Or il est évident que lorsqu'on conclut un traité, la commune volonté des parties fait naître d'une part une obligation parfaite, et de l'autre un droit parfait, et que la violation d'un traité équivaut à la violation du droit parfait volontairement créé ». (*Nouv. Droit int. public*, n° 1014).

Bluntschli (*op. cit.*, art. 418), fonde l'obligation du respect des conventions sur le sentiment de la justice, et ajoute que ce respect est une des bases nécessaires de l'organisation politique et internationale du monde. — F. de Martens (*op. cit.*, t. I, § 101) parait faire découler le respect dû aux traités de la communauté internationale, aux exigences normales de laquelle se soumettent forcément les Etats qui entrent en de réciproques relations.

847. — Est-ce à dire que les Etats seront éternellement liés ? que les traités, qui ne sont pas à terme fixe, sont perpétuels ? Non, l'éternité des traités serait aussi absurde, aussi déraisonnable que l'éternité des constitutions. — Toutes deux sont incompatibles avec la nature des choses, avec les changements incessants qui se produisent au sein des peuples et de l'humanité tout entière. Ni les Etats, ni leurs souverains ne sont maîtres de disposer de l'avenir. — Leurs destinées futures leur sont invisibles. A peine le plus perspicace des hommes d'Etat peut-il prévoir quelques-uns des événements des années les plus prochaines. — Dans le Droit privé lui-même, les contrats ne sont pas perpétuels ; ils ont une durée plus ou moins longue, et c'est tout.

Le respect dû aux traités n'implique pas leur éternité et leur perpétuité. Mais autre chose est l'extinction, la *résiliation* d'une convention, et autre chose la négation des obligations par elle engen-

(1) De HOLTZENDORFF. *Introduction*, § 26.
(2) Voir PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. II, nos 1153 à 1155.

drées. La résilier, c'est, au contraire, proclamer et reconnaître son existence. — On peut trouver que le langage de bien des auteurs est de nature à engendrer quelque confusion ; mais un juriste ne saurait s'y tromper.

848. — Les traités conservent leur force obligatoire entre les contractants, malgré les changements survenus dans la personne des souverains, malgré les modifications introduites dans la forme des gouvernements. — A travers ces événements, la personnalité de l'Etat survit et se maintient identique à elle-même. Or c'est l'Etat qui a contracté. — Exception sera naturellement apportée au cas de conventions purement dynastiques, conclues entre souverains et en vue de leurs intérêts particuliers, dont les anciens auteurs faisaient la classe des traités *pérsonnels*. Ces conventions ne survivent évidemment pas au renversement de la dynastie, à la mort ou à la déchéance du souverain signataire. — Aussi l'Assemblée nationale française, le 26 août 1790, distingua-t-elle soigneusement, dans le célèbre *Pacte de famille* de 1761, les arrangements personnels dans lesquels Louis XV était intervenu comme chef de la maison de Bourbon, et les engagements où il avait représenté l'Etat français. L'assemblée déclara que la France n'était point liée par les premiers, mais qu'elle respecterait les seconds.

849. — B. — Effets a l'égard des tiers. — Comme les contrats du Droit privé, les traités internationaux ne peuvent, en principe, produire d'effets juridiques qu'entre les Etats contractants. — Pour les Etats tiers, ils sont *res inter alios acta*. — Un traité ne peut pas lier un Etat qui n'y est pas intervenu. — Si le contraire paraît résulter de certains traités, on verra, bien vite, apparaître, par l'étude des faits et des circonstances concomittantes ou antérieures, un mandat donné à l'Etat signataire par le prétendu tiers.

850. — Mais, si un traité ne peut obliger un Etat qui y est resté étranger, ne peut-il, à l'inverse, faire, par quelque clause favorable, acquérir quelque droit à cet Etat tiers ? Le traité ne peut-il contenir une stipulation pour autrui, stipulation qui sortira à effet par le concours et par la volonté de l'Etat tiers ? Sans aucun doute. — De nombreux exemples de clauses ainsi inscrites en vue et en faveur des Etats tiers se trouvent dans bien des traités modernes : on y stipule que les autres Etats pourront *adhérer*, *accéder*, etc. — Les signataires prennent ainsi d'*avance* l'engagement de faire participer ces tiers, devenus adhérents, à tous les avantages du traité. L'*adhésion* ou l'*accession* de l'Etat tiers fait sortir à effet la stipulation pour autrui insérée par les contractants. L'adhérent fait ainsi sienne la convention signée par autrui (nº 833).

Mais il est nécessaire, quelles que soient les expressions em-

ployées du reste, que le traité renferme bien une stipulation pour autrui ; sinon l'Etat tiers ne pourrait s'approprier le traité. Ainsi, par exemple (malgré nos sympathies pour cet ancien ami de la France) le Danemark ne pourrait pas invoquer l'article 5 du traité de Prague, du 23 août 1866, conclu entre l'Autriche et la Prusse. L'Empereur d'Autriche, en transférant au roi de Prusse ses droits indivis sur les duchés de Holstein et de Schleswig, réservait que les populations des districts septentrionaux du Schleswig, si elles exprimaient par un suffrage libre le désir d'appartenir au Danemark, devraient être cédées à cet Etat. Mais l'engagement n'était pris qu'envers l'Autriche ; l'Autriche seule aurait pu exiger l'exécution de la clause. — Le traité de Prague ne réservait pas au Danemark le droit de se l'approprier. Pour lui, le traité de Prague est *res inter alios acta* (1).

SECTION VII. — **Confirmation, prorogation, renouvellement et rétablissement des Traités.**

851. — Fréquemment préoccupés d'assurer le maintien des traités, les Etats s'efforcent de les fortifier, dès que s'en présente l'occasion et de constater formellement que les contractants en reconnaissent l'existence. Dans un traité nouveau se rencontre souvent la clause de confirmation d'un traité antérieur. — La *confirmation* d'un traité est la reconnaissance de la valeur actuelle de l'intégralité ou de partie de ses dispositions. — La confirmation suppose que la convention confirmée est encore en vigueur et ne doit pas être confondue avec le rétablissement d'un traité qui a perdu sa force obligatoire.

La confirmation est utile quand des doutes peuvent être soulevés relativement à l'application éventuelle d'une convention antérieure. — Lorsque plusieurs traités ont été successivement conclus sur un même objet, dans le plus récent on confirme les anciens par une clause formelle pour affirmer leur validité. Ainsi l'article 1er du traité conclu, le 25 novembre 1838, entre la France et la Turquie, confirme pour toujours les capitulations et les traités préexistants.

La confirmation est parfois réclamée, quand un des Etats contractants éprouve des changements graves dans sa constitution intérieure. — Généralement, un des premiers soins des gouvernements nouveaux est de déclarer qu'ils respecteront et appliqueront les traités conclus par les gouvernements précédents. C'est, du reste, la per-

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. II, nº 1127 à 1129.

sonne morale de l'Etat qui a contracté, et elle subsiste toujours malgré le changement de gouvernement ou de prince. — Ainsi la Restauration confirma et observa les traités encore subsistants conclus par la République et l'Empire.

Les traités de Westphalie et d'Utrecht ont été confirmés par tous les traités de paix postérieurs, intervenus au XVIII^{e} siècle entre les mêmes parties.— L'article 63 du traité de Berlin du 13 juillet 1878 porte que les traités de Paris du 30 mars 1856 et de Londres du 13 mars 1871 sont maintenus, dans toutes celles de leurs dispositions qui ne sont pas abrogées ou modifiées par les stipulations précédentes.

852. — Bien des traités, notamment les traités d'alliance, de commerce, de navigation, etc., sont conclus pour une période de temps déterminée. Les Etats contractants peuvent, d'un commun accord, avant l'expiration du laps de temps, modifier la durée et l'augmenter. Il y a alors *prorogation*. — Cette prorogation ne substitue pas un nouveau traité à l'ancien. Elle n'est que la modification de la clause qui avait limité la durée de la convention. Elle prolonge le temps pendant lequel le traité sera obligatoire. — Cette prorogation a lieu, ou par voie de convention spéciale, ou par voie de déclaration, ou à l'aide d'échange de notes.

853. — Le *renouvellement* suppose aussi un traité qui doit venir à expiration dans un temps déterminé. Mais les parties refont un nouveau traité, en tout, ou en partie seulement, semblable à l'ancien, qui disparaît et est remplacé par le nouveau. On proroge, quand on ne veut apporter aucune modification à l'ancien traité; on renouvelle, si l'on désire apporter des modifications à quelques parties accessoires.

Le *renouvellement* d'un traité précède son expiration. Lorsque celui-ci a cessé d'être en vigueur, les parties peuvent bien, par une nouvelle convention, en faire revivre les dispositions; mais il y a alors *rétablissement*. Ainsi les traités que la guerre a éteints peuvent être *rétablis*, remis en vigueur par le traité de paix. *Ex* : article 18 de la convention du 11 décembre 1871, additionnelle au traité de Francfort du 10 mai 1871.

Les expressions, *confirmation*, *renouvellement*, *rétablissement* sont souvent, dans la pratique, prises les unes pour les autres.

854. — Un traité, dont le terme stipulé est expiré, est souvent maintenu par *tacite reconduction*.

Mais celle-ci ne peut se réaliser, que si elle a été formellement prévue dans le traité lui-même, et alors il est vrai de dire qu'il y a renouvellement d'avance convenu, mais subordonné à une condition protestative de la part de chacun des Etats contractants.

SECTION VIII. — **Fin des Traités.**

855. — Certains auteurs recherchent avec un soin méticuleux dans quelle mesure s'appliquent aux obligations résultant des traités internationaux les causes d'extinction des obligations admises par le Droit civil. — C'est un soin superflu. Il y a assurément analogie entre les engagements naissant entre Etats des traités publics et les obligations conventionnelles du Droit civil ; mais il n'y a, ni identité, ni réelle similitude.

Les causes, qui entraînent l'extinction des obligations conventionnelles entre Etats, sont les suivantes :

A. — L'exécution intégrale et complète du traité.

B. — L'expiration du terme convenu.

C. — L'arrivée d'une condition résolutoire expressément prévue.

D. — L'impossibilité d'exécution. — Le cas d'impossibilité physique ne se conçoit guère. — Quant à l'impossibilité juridique, elle se présentera dans le cas où l'exécution du traité à l'égard de l'un des contractants constituerait précisément sa violation à l'égard d'un autre co-contractant. C'est l'hypothèse que présente Vattel (*op. cit.*, liv. III, ch. VI, § 93). — Un traité d'alliance défensive a été conclu entre trois Etats. Deux d'entr'eux se brouillent et se font la guerre. Que fera le troisième ? Il ne doit de secours ni à l'un, ni à l'autre, en vertu du traité. Il serait absurde de prétendre qu'il a promis à chacun son assistance contre l'autre, ou à l'un des deux au préjudice de l'autre. Cet Etat reprend son entière liberté d'action. — Une impossibilité d'exécution peut encore résulter de la collision de plusieurs traités. Un Etat a formé plusieurs traités d'alliance avec différents Etats. Tous ces Etats viennent à se faire la guerre entr'eux. Il ne saurait être tenu de fournir à aucun d'entre eux les secours promis ; car il violerait les traités conclus avec les autres (1).

E. — La *renonciation* d'un Etat aux droits que lui confère un traité. *Ex.* : Par le traité du 29 mars 1864, l'Angleterre renonça au protectorat qu'elle exerçait sur les îles Ioniennes, en vertu du traité du 5 novembre 1815.

F. — Le *mutuel dissentiment*. Le concours de volontés qui a suffi pour créer entre Etats des droits et des obligations peut évidemment les éteindre ensuite.

856. — G. — La *dénonciation* de la convention internationale dans les conditions prévues par la convention elle-même. — Dans

(1) GROTIUS, *op. cit.*, liv. II, ch. XV, § 13. — OTT sur KLUBER, *op. cit.*, tit. II, ch. II, § 164.

les traités qui doivent produire des effets successifs, dans le cas surtout où aucune limitation de durée n'a été fixée, on insère habituellement une clause par laquelle chacun des contractants (ou l'un d'eux) se réserve la faculté de dénoncer le traité et de se libérer ainsi, pour l'avenir, des obligations qui lui incombent par une simple manifestation unilatérale de volonté. — Pareille clause se rencontre dans bien des traités. Voir : article 18 de la convention du 20 mars 1883 pour la protection internationale de la propriété industrielle, l'article 20 de la convention du 9 septembre 1886 créant l'Union internationale littéraire et artistique, etc.

857. — H. — Mais la dénonciation unilatérale d'un traité à résultats continus, successifs et indéfinis, n'est-elle possible, que si elle a été expressément prévue dans le traité lui-même ?

Un traité produisant des effets successifs, conclu sans fixation de terme, lie-t-il les deux Etats contractants à jamais, *in perpetuum* ? — L'éternité des traités serait aussi absurde et est aussi irréalisable que l'éternité des constitutions (n° 847).

Aussi la doctrine générale et la pratique internationale sous-entendent-elles dans les traités, conclus sans fixation de durée, dans les soi-disant traités perpétuels, la clause *rebus sic stantibus*. — La fin d'un traité doit inévitablement suivre la disparition des causes qui l'avaient occasionné. — Avec le temps, cette convention est devenue inutile ou abusive, car les rapports des Etats se sont modifiés ; leurs situations respectives ont subi l'influence des changements survenus dans les intérêts économiques ou politiques.

Mais si l'exécution permanente d'un traité est ainsi devenue contraire à la nature des choses, le changement, apporté dans les circonstances en vue desquelles les Etats contractants s'étaient obligés, produira-t-il, *ipso jure*, l'extinction du traité ? L'un des Etats signataires peut-il, invoquant les situations nouvelles, s'affranchir de ses promesses par sa seule volonté ?

Incontestablement non, répond Bynkershoek (1). Le système contraire aurait pour logique conséquence qu'aucune promesse n'oblige, si ce n'est lorsque son accomplissement est avantageux à la partie qui l'observe. — L'Etat, lié par un traité qu'il juge n'être plus en harmonie avec les nécessités présentes, ne peut se libérer de ses obligations par un acte unilatéral de volonté. Il doit provoquer de nouvelles négociations avec les autres Etats signataires de ce traité, établir à leur égard les changements opérés, prouver la survenance de circonstances ayant modifié les conditions implicites qui avaient causé le traité et justifié sa force obligatoire. — C'est par une entente

(1) *Quæstiones juris publici*, lib. II, cap. X.

commune que la *résiliation* du traité doit s'accomplir. Elle ne peut être le résultat de la volonté ou du caprice d'un seul.

858. — La Russie ne procéda point ainsi en octobre 1870. Pour se considérer comme dégagée des prescriptions des articles 11, 13 et 14 du traité de Paris du 30 mars 1856, et de la convention russo-turque du même jour relative aux détroits, elle allégua des motifs insuffisants pour justifier la résiliation de ces conventions. Entr'autres raisons, elle invoqua les changements réalisés dans la guerre maritime par le cuirassement des navires de guerre, modification qui exposait les ports russes à l'attaque imprévue de vaisseaux parvenus, grâce à leur cuirasse, à se frayer une route à travers les détroits. Elle invoqua aussi les dérogations dont divers articles du traité du 30 mars 1856 avaient été l'objet, notamment celles qui concernaient le gouvernement des principautés de Moldavie et de Valachie.

En réalité, l'opportunité offerte par la situation politique provoqua seule sa détermination. La France, écrasée par les armées allemandes, absorbée par le devoir suprême de sa propre défense, n'avait ni la volonté, ni le pouvoir de faire respecter le traité de 1856. L'Angleterre égoïste était, malgré sa morgue, impuissante à sauvegarder, toute seule, les résultats de la guerre de Crimée. Ni l'Autriche, ni l'Italie ne pouvaient rien. La *ligue des neutres* avait organisé l'impuissance en Europe. Bismarck était favorable. La veille de la guerre franco-allemande, un accord avait été établi entre la Prusse et la Russie, assurant à cette dernière puissance l'appui prussien pour la révision du traité de Paris, après le rétablissement de la paix. Mais le prince Gortschakoff était trop bien renseigné par l'expérience, sur la manière dont le comte de Bismarck payait les services de ses amis lorsqu'il n'en avait plus besoin, pour attendre la fin de la guerre. L'occasion était inespérée. Il ne la laissa pas échapper.

Le chancelier russe choisit précisément le *moment psychologique* des défaites de la France, du désarroi de l'Europe, pour porter un coup direct au droit public. La Russie s'affranchissait elle-même et de son propre chef d'un engagement contracté avec les Puissances. Elle proclamait à elle seule l'abrogation de certains articles du traité de Paris. « Le procédé de la Russie, disait le comte Granville, dans une dépêche du 10 novembre adressée à sir Buchanan, anéantit tous les traités ; « l'objet d'un traité est de lier les contractants l'un à l'autre ; d'après la doctrine russe, chaque partie soumet tout à sa propre autorité et ne se tient obligée qu'envers elle-même ».

En présence des protestations de l'Angleterre, le chancelier russe, assuré du concours de la Prusse dont il avait favorisé l'action contre

la France, ne maintint pas sa prétention et consentit à la réunion d'une conférence à Londres (Il ne la provoqua pas). — Dès la première séance de cette conférence, les diplomates réunis sentirent la nécessité de protester contre la conduite de la Russie, et le protocole du 17 janvier 1871 enregistra la déclaration suivante : « Les plénipotentiaires de l'Allemagne, de l'Angleterre, de l'Autriche, de l'Italie, de la Russie et de la Turquie, réunis, reconnaissent que c'est un principe essentiel du Droit des gens qu'aucune puissance ne puisse se libérer des engagements d'un traité, ni en modifier les stipulations, qu'à la suite de l'assentiment des parties contractantes, au moyen d'une entente amicale ».

Le plénipotentiaire russe signa de bonne grâce au protocole : mais les agissements mèmes de la Russie dans la question qui suscita la conférence de Londres étaient en contradiction avec le principe formulé dans le protocole.

La Russie obtenait de la conférence de Londres les modifications qu'elle souhaitait voir apporter au traité de Paris. Le traité du 13 mars 1871 stipulait l'abrogation des articles 11, 13 et 14 du traité du 30 mars 1856 et de la convention russo-turque annexée. — La mer Noire restait ouverte à la marine marchande. — Le principe de la fermeture des détroits des Dardanelles et du Bosphore aux vaisseaux de guerre était maintenu. La Russie put rétablir arsenaux et fortifications sur les côtes de la mer Noire, armer une flotte militaire, et préparer la guerre russo-turque de 1877 (1).

859. — I. — L'inexécution d'un traité par l'un des contractants autorise l'autre partie à se considérer comme dégagée de ses obligations. Contrats synallagmatiques, les traités publics sont affectés d'une *condition résolutoire tacite*, comme les conventions synallagmatiques du Droit civil ; mais avec une importante différence néanmoins. En Droit civil, l'inexécution de la convention par l'une des parties autorise seulement l'autre à intenter une action judiciaire à fin de résolution avec dommages-intérèts. — En Droit international public, en l'absence d'un pouvoir judiciaire commun et supérieur aux Etats, chaque Etat apprécie librement, à ses risques et périls, s'il peut ou non se considérer comme dégagé de toutes ses obligations par suite de l'inexécution, souvent partielle, quelquefois totale, imputable à l'autre Etat, son co-contractant (Bluntschli, *op. cit.*, art. 455).

(1) KLACZKO. *Deux chanceliers*, p. 380 et s. — MILOVANOWITCH. *Les traités de garantie au XIXe siècle*, pp. 359 et s. — GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 81, note 4 et § 98, note 5. — OLIVI. *D'un cas controversé de cessation de la force obligatoire des traités internationaux*, R. D. I., t. XXIII, 1891, p. 590.

860. — K. — La *guerre*, venant à éclater entre deux Etats, est-elle une cause de résolution des traités qui lient ces Etats ? — Plusieurs distinctions s'imposent.

a) Loin d'être résolues, commencent à être mises à exécution les conventions précisément conclues en vue de la guerre, et ayant pour objet d'en réglementer certains actes ou certains effets. Par exemple, les conventions relatives aux armes ou aux projectiles prohibés (St. Pétersbourg, 11 décembre 1868), au traitement des blessés et des malades (Genève, 22 avril 1864), à l'abolition de la course (Paris, 16 avril 1856), à la liberté du commerce des neutres et au respect de la propriété privée ennemie sous pavillon neutre (*idem*), à la neutralisation de certains territoires ou de certains fleuves ou canaux (Berlin, 28 février 1885, art. 10, 11, 25, 33. — Constantinople, 29 octobre 1888, art. 1^er^) etc., etc. Jusqu'alors ces conventions sommeillaient : la guerre les éveille et les rend applicables.

b) Ne sont pas atteintes par la survenance de la guerre les conventions qui ont reçu leur exécution intégrale, et qui ont eu pour but d'établir un état de choses permanent et définitif, tels que traités de cession de territoires, de délimitation de frontières, etc.

c) Sont, au contraire, résolus par l'état de guerre les traités conclus en vue de relations pacifiques entre les signataires et ayant pour objet ou pour but la consolidation ou le maintien de ces relations pacifiques. *Ex.* : les traités d'alliance, de subsides, de garantie, de commerce, de navigation, d'union douanière, etc. — Ces traités sont par leur nature même affectés d'une condition résolutoire implicite, la cessation de l'état de paix. Ils ne peuvent pas survivre à l'ouverture des hostilités entre les Etats signataires. — La guerre est pour eux une cause d'extinction définitive, et non une cause de simple suspension. La paix conclue, ils ne sortent pas spontanément d'un état de léthargie momentané : ils ne revivent pas, à moins qu'ils ne soient expressément renouvelés dans le traité de paix. — Le traité de Francfort sur le Mein, conclu, le 10 mai 1871, entre la France et l'Allemagne, n'a remis en vigueur que certains traités, tels que de navigation, de protection de la propriété littéraire et artistique, etc. ; « les traités de commerce avec les différents Etats de l'Allemagne ayant été annulés par la guerre, le gouvernement français et le gouvernement allemand prendront pour base de leurs relations commerciales le régime du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée (art. 11). — L'article 23 du traité de San-Stefano (3 mars 1878) a remis en vigueur entre la Russie et la Turquie tous les traités et conventions antérieurs à la guerre et relatifs au commerce, à la juridiction, à la position des sujets russes en Turquie.

CHAPITRE II

LES DIVERSES ESPÈCES DE TRAITÉS.

C. Benoist. *L'Etat et l'Eglise.* — Benedetti. *La triple Alliance.* Revue des Deux Mondes, 15 février 1891. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 442 à 449. — Carnazza-Amari, *op. cit.*, t. II, sect. IV, ch. III. — Féraud-Giraud. *La juridiction française dans les Echelles du Levant.* — Fiore. *Le Droit intern. codifié*, liv. II, tit. V, art. 766 à 786. — *Nouveau Droit intern. public*, 1re part., ch. IX. — Funck-Brentano et Sorel. *Précis*, liv. I, ch. VIII et IX. — Heffter-Geffcken, *op. cit.*, Liv. I, ch. III, §§ 40, 92 et s.; liv. III, ch. III, §§ 240 à 243. — Kluber, *op. cit.*, tit. II, ch. II, §§ 148 à 151, 157 à 159. — Lawrence Wheaton, t. II, pp. 204 à 212, 227, 410 et s., 435 et s., 487 ; t. IV, pp. 122 et s., 140 et s. — A. Leroy-Beaulieu. *La France, l'Italie et la Triple Alliance.* Revue des Deux Mondes, 15 juillet 1889. — G. F. de Martens. *Précis*, liv. II, ch. II. — Ch. de Martens. *Guide diplomatique*, t. II, 1er part. — F. de Martens. *Traité de D. intern.*, t. II, liv. II, ch. II, §§ 35 à 42, 51 à 64. — de Mazade. *L'Europe et les Neutralités.* Revue des Deux Mondes, 15 mars 1890. — Milovanowicht. *Les traités de garantie au XIXe siècle.* — Pradier-Fodéré. *Traité de Droit intern.*, t. II, nos 933 à 1055 ; t. IV, nos 2005 à 2033, 2147 à 2261. — Rolin-Jaequemyns. *Les alliances européennes au point de vue du Droit international,* R. D. I., 1888, t. XX, p. 5 et suiv. — Travers Twiss. *Le Droit des gens ou des nations*, t. I, ch. XIII, nos 231 à 250, et ch. XIV, nos 253 à 264. — Vattel, *op. cit.*, liv. II, ch. XII, §§ 174 à 197.

861. — Les diverses classifications des traités ou conventions internationales sont presque aussi nombreuses que les auteurs qui s'en sont occupés. — Plusieurs n'ont aucune valeur scientifique.

Au point de vue de leur objet, les traités peuvent être classés en *généraux* et en *spéciaux*. — Mais les auteurs ne s'accordent pas quant à la composition de l'une et de l'autre catégorie.

M. F. de Martens propose de les classer en *politiques* et en *sociaux*; ceux-ci ayant pour objet les intérêts économiques, intellectuels, religieux des nations entières, aussi bien que des classes de la société: propriété littéraire, commerce, navigation, naturalisation, extradition, etc.

De Holtzendorff, Heffter proposaient d'autres classifications, plus ou moins compréhensives et plus ou moins complètes.

Toute classification n'est-elle pas condamnée à être défectueuse, parce que bien des traités, selon le point de vue sous lequel on les considère, se rattachent à l'une ou à l'autre des catégories admises.

Néanmoins, en nous référant au caractère principal de chaque sorte de traité, adoptons, sans nous dissimuler qu'elle peut être critiquée, la division suivante : 1° traités qui sont sources du Droit international ; 2° traités politiques ; 3° traités protecteurs des intérêts sociaux et économiques ; 4° conventions entre belligérants.

§ 1. — Traités qui sont sources du Droit international.

862. — La caractéristique commune de ces traités consiste dans l'œuvre législative que leurs auteurs s'efforcent de réaliser. Constater l'existence d'une coutume internationale antérieure, dégager un principe juridique de faits identiques ou semblables accomplis pendant un assez long espace de temps, indiquer des règles nouvelles devant servir de lignes de conduite pour l'avenir, etc., tels sont les objets principaux de ces conventions internationales. Les Etats y jouent un rôle analogue à celui d'un législateur. — La plupart du temps, ces traités sont précédés de ces sortes de grandes assises internationales, qui se dénomment *congrès* ou *conférences*.

Ces conventions, il est vrai, n'obligent que les Etats signataires : mais elles produisent des effets de répercussion ; elles ont une action réflexe, quoique indirecte, sur les relations avec les Etats restés étrangers à ces contrats. L'existence seule de pareils traités incite et pousse les autres Etats à adopter les mêmes principes. Leur adhésion est du reste souvent sollicitée et leur intérêt bien compris les conduit à la donner. — La déclaration de Paris du 16 avril 1856 s'exprime ainsi : « Les gouvernements des plénipotentiaires soussignés s'engagent à porter cette déclaration à la connaissance des Etats qui n'ont pas été appelés à participer au congrès de Paris et à les inviter à y accéder. — Convaincus que les maximes qu'ils viennent de proclamer ne sauraient être accueillies qu'avec gratitude par le monde entier, les plénipotentiaires soussignés ne doutent pas que les efforts de leurs gouvernements pour en généraliser l'adoption ne soient couronnés d'un plein succès ». — L'article 37 de l'acte général de la conférence de Berlin du 27 février 1885 dit : Les puissances qui n'auront pas signé le présent acte général pourront adhérer à ses dispositions par un acte séparé ». — L'article 98 de la conférence anti-esclavagiste de Bruxelles du 2 juillet 1890 s'exprime à peu près de même ; mais les puissances signataires se sont réservées de mettre à l'adhésion des autres telles conditions qu'elles jugeront nécessaires.

863. — Les traités de ce genre ont activé, en général, les progrès du Droit international ; quelques-uns cependant ont été inspirés par un fâcheux esprit de réaction.

Exemples : Au cours de la guerre entre la France et l'Angleterre, à la suite de la déclaration d'indépendance des Etats-Unis, l'impératrice de Russie, Catherine II, communiqua à l'Angleterre, à la France et à l'Espagne, le 28 février 1780, une note où étaient consignés les principes destinés à régler la position des Etats neutres pendant la guerre maritime, principes que les adhérents devaient faire respecter par la force, s'il était nécessaire : d'où la dénomination de *neutralité armée.* — Cette déclaration était, au fond, dirigée contre les prétentions excessives de l'Angleterre. (Voir *neutralité*) — La France déclara, le 25 avril 1780, qu'elle admettait depuis longtemps la liberté des navires neutres. — Le Danemark et la Suède adhérèrent les premiers et signèrent avec la Russie, les 9 juillet et 9 septembre 1780, une convention formelle de *neutralité armée*, dont une clause déclarait la Baltique *mare clausum* pour les belligérants. Accédèrent ensuite la Hollande, le 5 janvier 1781, la Prusse, le 8 mai 1781, l'Autriche, le 9 octobre 1781, le Portugal, le 13 juillet 1782, les Deux-Siciles, le 10 février 1783 (1).

En 1800, de nouveaux traités de neutralité armée furent conclus sur les mêmes principes entre la Russie, la Prusse, la Suède et le Danemark. — L'Angleterre décréta l'embargo sur les navires russes et notifia qu'elle ne tolérerait pas l'application de règles contraires à ses intérêts les plus chers. Une escadre anglaise vint bombarder Copenhague, le 2 avril 1801, et capturer la flotte danoise. — Peu après l'empereur de Russie, Paul 1er, mourait assassiné. — L'Angleterre signait avec son successeur Alexandre un traité de paix en juin 1801.

864. — Le congrès de Vienne a dans une déclaration du 8 février 1815 blâmé la traite des noirs, puis réglé le rang des ambassadeurs et des ministres publics, et posé des règles sur la navigation des fleuves internationaux (art. 108 et suiv. de l'acte final du 9 juin 1815. — Voir nº 808).

865. — La déclaration de Paris, du 16 avril 1856, a une considérable importance, comme source de Droit international positif. Elle a été signée par l'Angleterre, l'Autriche, la France, le Piémont, la Prusse, la Russie et la Turquie.

Les autres Etats y ont tous adhéré, sauf l'Espagne, le Mexique et les Etats-Unis (V. nº 810). Cette déclaration renferme d'importantes dispositions (Voir 5e partie — *la guerre*).

(1) FAUCHILLE. *La diplomatie française et la ligue des neutres de* 1780, livre II.

866. — La convention de Genève du 22 août 1864, relative aux secours à donner aux blessés et à la protection des ambulances, au cas de guerre terrestre, comme celle de Saint-Pétersbourg, du 11 décembre 1868, prohibant l'emploi de balles explosibles, sont aussi au nombre des traités régulateurs du droit positif.

867. — Dans la même catégorie, se place l'acte de la conférence de Berlin, du 26 février 1885. Il pose, au profit de toutes les nations, le principe de la liberté commerciale et de la liberté de navigation dans le bassin du Congo et sur les fleuves du Congo et du Niger (art. 1, 2, 13 à 16, 26 à 29), celui de la liberté de conscience et de tolérance religieuse pour tous, indigènes, nationaux ou étrangers et le libre exercice de tous les cultes (art. 6) ; il interdit la traite des esclaves (art. 9) ; il neutralise le territoire du Congo et les fleuves Congo et Niger (art. 10, 11, 25 et 33) (n° 812).

Les articles 34 et 35 règlementent pour l'avenir la prise de possession de territoires africains.

868. — Le congrès, qui a réuni à Montevideo (11 janvier 1889) presque tous les Etats sud-américains, et les conventions qui l'ont suivi, peuvent sur certains points, notamment quant à l'extradition, être rangés parmi les actes déterminateurs des règles internationales.

869. — Ce caractère ne saurait évidemment être contesté à l'acte général de la conférence anti-esclavagiste de Bruxelles du 2 juillet 1890 (malgré les réserves de la France) (n°s 402, 407, 813).

§ 2. — Traités politiques.

870. — Les traités politiques sont ceux qui ont pour objet le règlement, la protection, la défense des intérêts des Etats considérés comme membres de la communauté internationale, la défense de leur existence, de leur indépendance, de leur souveraineté, de leur égalité. — Leurs espèces sont nombreuses et variées, — comme les droits préexistants qu'ils ont pour objectif d'exercer, de maintenir, de développer ou de restreindre. Ce sont :

1° Les traités de PAIX destinés à mettre fin à une guerre et à rétablir la vie internationale normale entre les anciens belligérants. Leurs dispositions habituelles seront mieux comprises, quand les règles internationales relatives à la guerre auront été exposées (renvoi à la 5e partie).

871. — 2° On appelle traités D'ALLIANCE les engagements que prennent deux ou plusieurs Etats de mettre en commun tout ou partie de leurs forces respectives, dans le but de faire triompher une poli-

tique générale commune, ou en vue d'un résultat déterminé à poursuivre en commun.

La valeur et la portée des traités d'alliance diffèrent selon leurs causes génératrices et d'après les résultats recherchés. — Les auteurs indiquent plusieurs sortes d'alliances. Ils les classent en *égales* ou *inégales*, en *permanentes* ou *temporaires*, en *générales* ou *particulières* : classifications sans réelle valeur didactique. — Vattel notamment a longuement traité des alliances égales ou inégales. Mais, comme le dit Pinheiro-Ferreira, dont la critique est démonstrative, tout le contenu de ces articles est un déplorable abus de la parole ; ces doctrines sont vagues, insignifiantes et de nature par leur exposé équivoque à induire le lecteur en erreur. (Vattel, *op. cit.*, liv. II, ch. XII, §§ 166 à 182).

872. — Comme alliances *générales*, l'histoire offre des exemples de familles régnantes, qui, unies entr'elles par une étroite parenté, ont été néanmoins soucieuses de resserrer leurs liens par un traité formel et d'établir entre leurs Etats une union concordant avec celle des dynasties. — Tel fut le *pacte de famille* conclu, le 15 août 1761, entre les deux branches des Bourbons de France et d'Espagne. Elles devaient regarder à l'avenir comme leur ennemie toute puissance qui le deviendrait de l'une ou de l'autre couronne, garantir leur état territorial, se défendre réciproquement contre toute attaque, se confier leurs négociations, traiter de la paix en commun, suivre une politique conforme envers les Etats étrangers, accorder à leurs sujets respectifs les mêmes avantages dans les deux Etats. C'était une alliance générale (1).

873. — Le traité dit de la *Sainte Alliance* signé, le 14 septembre 1815, par les souverains d'Autriche, de Prusse et de Russie, fut un pacte bizarre, une effusion romanesque de sentimentalité politique, dont se moquaient Hardenberg, Metternich, Talleyrand et Gentz, combattue par lord Castlereaght et que Wellington repoussa, en s'abritant derrière le parlement anglais pour ne pas froisser le czar Alexandre.

874. — Un pacte d'alliance plus sérieux fut consigné dans le protocole signé à Aix-la-Chapelle, le 15 novembre 1818, entre l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse et la Russie. Il avait pour principal objet le maintien de la paix générale et la surveillance commune des aspirations populaires en Europe. Il engendra les congrès de Troppau, de Laybach et de Vérone.

875. — Conclues en vue de la guerre à faire ou à prévenir, les alliances sont *défensives*, *offensives* ou *mixtes*. Mais il est prudent de

(1) Voir LAWRENCE WHEATON, *op. cit.*, t. II, p. 212.

ne pas s'en tenir à l'étiquette et d'examiner le fond du sac, c'est-à-dire, les articles du traité rapprochés, comparés et combinés les uns avec les autres, de dégager le véritable objectif, de fixer le but réel et l'étendue des obligations des contractants, les diverses éventualités possibles. Que de traités d'alliance offensive se sont dissimulés sous une trompeuse dénomination ! Que d'exemples dans l'histoire !

Une alliance *offensive* ne peut, comme la guerre elle-même, poursuivre qu'un but autorisé par le Droit international, tel que faire respecter des droits acquis, venger une offense, etc. Si elle avait pour but une conquète à réaliser ou l'écrasement d'un troisième Etat, elle constituerait une violation flagrante du Droit, et en s'unissant ainsi les alliés se plaçeraient hors du Droit international en temps de paix.

Il est rare qu'une alliance ne soit pas à la fois offensive et défensive.

876. — C'est un traité d'alliance défensive en apparence que celui qui fut signé à Vienne, le 7 octobre 1879, entre l'Allemagne et l'Autriche. Ce traité fut longtemps tenu secret. Il fut tout à coup livré à la publicité, le 3 février 1888. — L'Italie y a adhéré en 1882, sous le ministère Depretis. Les stipulations consenties par l'Italie n'ont pas été publiées. — Ce traité, dit de la *Triple alliance*, a été renouvelé en 1883, en 1887 et en 1891. — Malgré les affirmations de ses auteurs, il ne garantit réellement pas la paix: il oblige les Etats de l'Europe à des armements insensés, qui épuisent les ressources des nations et qui amèneront fatalement la guerre (1).

Ce traité a été occasionné par le désir de l'Allemagne de se faire garantir la possession de l'Alsace-Lorraine et par le refroidissement survenu dans les relations de l'Allemagne et de la Russie, à la suite du traité de Berlin du 13 juillet 1878. L'Empire d'Allemagne, au lieu d'un allié fidèle, trop confiant, avait désormais un adversaire à l'est et la France à l'ouest. Il fallait se rattacher l'Autriche : on lui a demandé le *prix* de l'acquisition, faite aux dépens de la Turquie, de la Bosnie et de l'Herzégovine (2).

(1) *La triple Alliance*, Revue des Deux Mondes, 15 février 1891. — *La paix armée*, même Revue, 1er février 1894. — ROLIN-JAEQUEMYNS. *Les alliances européennes au point de vue du Droit international*, R. D. I., 1888, t. XX, p. 5 et s.

(2) Le cadre et le caractère de ce Manuel ne permettent pas de narrer ici comment la confiance du prince Gortschakoff et l'astucieuse habileté du prince de Bismarck ont rompu l'équilibre européen, au profit de la Prusse, par la défaite de l'Autriche, suivie de celle de la France, et ont enlevé à la Russie le rôle d'arbitre de l'Europe. — Le lecteur, curieux de s'instruire

877. — Les traités de SUBSIDES et de SECOURS ont la plus grande analogie avec les traités d'alliance. Le subside pur et simple est en réalité une alliance déguisée. — Un traité de subside peut emprunter toutes les formes de l'alliance, ou se joindre comme clause accessoire à toutes sortes de traités d'alliance. — Ainsi, dans le traité de Chaumont du 1er mars 1814, l'Angleterre promettait, pour la seule année 1814, cinq millions de livres sterling à répartir entre les trois autres alliés. — Par un article secret joint au traité de la *quadruple Alliance*, Vienne le 25 mars 1815, elle promettait 150.000 hommes, ou trente livres sterling par an, pour chaque homme d'infanterie non fourni par elle.

878. — L'utilité des traités d'alliance a été fort discutée. Elle est niée par plusieurs écrivains. MM. Funck-Brentano et Sorel (*op. cit.*, pp. 141 et s.) signalent les graves inconvénients des traités d'alliance offensive et défensive, alors surtout que les Etats alliés sont de puissance inégale. Leurs considérations graves et importantes sont corroborées par bien des exemples historiques. Mais elles touchent plus à la science de la politique qu'à celle du droit.

Les traités d'alliance offrent tous ce caractère commun, que chacun des alliés, par la force même des choses, subordonne en partie sa souveraineté à celle de l'autre contractant ; aussi de tous les traités, ce sont ceux dont la valeur dépend le plus de la bonne foi et de la sagesse des négociateurs. — Si les contractants, en unissant leurs forces, se sont trompés sur leurs véritables intérêts, le traité engendre fatalement des conflits qui aboutissent le plus souvent à une guerre entre alliés. — Que d'exemples dans l'histoire ! — L'Autriche et la Prusse s'unirent en 1864 pour démembrer le petit, mais vaillant et sympathique, Danemark. En 1866, elles se faisaient la guerre, pour savoir qui garderait seule la conquête commune.

879. — Les clauses des traités d'alliance sont indéfiniment variables. — Quand les deux contractants ont été libres, on peut être assuré que quel que soit le résultat apparent des différentes clauses, chaque allié a sûrement un intérêt au traité, intérêt plus ou moins évident, plus ou moins latent, mais réel et appréciable.

880. — Quand les alliés sont-ils tenus de remplir leurs promesses, et d'exécuter, les uns à l'égard des autres, leurs obligations? Quand y a-t-il *casus fœderis* ? Quand l'alliance peut-elle être invoquée ? — Nombreuses sont les dissertations des auteurs ; mais les prétendues règles qu'ils ont formulées, très imprégnées de l'esprit casuistique, constituent trop souvent de véritables échappatoires

sur ces graves événements, pourra consulter l'ouvrage suivant : JULIAN KLACZKO, *Deux chanceliers*.

et favorisent la mauvaise foi. — Bluntschli a une doctrine fort élastique (*op. cit.*, art. 447, 449). — Celle de Wheaton est bien préférable et il l'explique à l'aide de faits historiques (*Eléments*, t. 1, 3e part., p. 259 et suiv.). — La thèse de Vattel paraît sage, mais combien difficile à expliquer dans la pratique (*op. cit.*, liv. III, ch. VI, §§ 87 à 91).

En fait, dans la plupart des traités, le *casus fœderis* est indiqué avec une suffisante précision. Il est ainsi notamment dans les articles 1 et 2 du traité d'alliance, ci-dessus mentionné, conclu, le 7 octobre 1879, entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie. Les mêmes articles déterminent l'étendue du secours que l'un des alliés doit donner à l'autre, *se prêter réciproquement secours avec la totalité de la puissance militaire de leur empire* (1).

881. — L'obligation de venir en aide à ses alliés est tempérée et restreinte par la nécessité de se défendre soi-même. *Nemo ultra posse tenetur*. « Lorsque ma propre maison brûle, dit Bluntschli, personne ne peut me forcer de courir chez le voisin pour éteindre ». — Mais ce principe, indiscutable en lui-même, ne peut-il fournir à un politique habile et malhonnête le moyen de s'affranchir de ses promesses les plus nettes et les plus formelles ? — « Cela s'est déjà vu plus d'une fois et se verra souvent encore. Mais quelque blamâble que soit l'abus, le principe n'en reste pas moins inévitable et indiscutable ; il faut seulement qu'il soit compris et appliqué de bonne foi » (Bluntschli, *op. cit.*, art. 448).

882. — Garantie. Cette expression est employée dans les ouvrages et dans les traités en deux sens différents : — 1° Ce terme sert à désigner un mode de sûreté attaché à l'exécution d'une convention. Il y a alors *garantie de traité*, ou traité *accessoire* de garantie. Un ou plusieurs Etats s'engagent, à côté des contractants principaux, à prêter leur concours pour faciliter et assurer l'exécution de quelques obligations spécifiées dans un traité. C'est une sorte de cautionnement.

La garantie d'exécution d'un traité peut être promise : 1° par un Etat tiers à l'un des contractants ; 2° par cet Etat tiers à tous les contractants ; 3° par un des contractants à un autre contractant, quand ils sont plusieurs. — Quand, comme dans bien des traités, les parties contractantes se garantissent *toutes réciproquement* l'exécution de leurs engagements, on emploie une formule vaine qui n'ajoute rien à l'obligation née du traité lui-même. *Ex* : Aix-la-Chapelle, 18 octobre 1748 ; Vienne, 20 novembre 1815.

883. — 2° Les traités de garantie proprement dits sont ceux par

(1) Daniel, *L'année politique*, 1888, p. 84 et s.

lesquels un ou plusieurs Etats s'engagent, soit à respecter, soit à faire respecter par autrui et à respecter eux-mêmes à la fois, un certain état de choses concernant la situation internationale, ou même la situation intérieure d'un ou de plusieurs Etats. — Ce sont des moyens auxquels on recourt pour établir ou maintenir un certain équilibre dans la distribution des forces entre les Etats. Le meilleur procédé pour le maintien d'un équilibre politique se rencontre dans la conservation de l'indépendance et de l'intégrité des Etats, qui n'ont pas une force suffisante pour se défendre seuls. Or les traités de garantie sont les formes sous lesquelles se manifeste cette tendance à la conservation de la liberté des faibles et des petits.

Les traités de garantie remplissent ainsi souvent un rôle semblable à celui des alliances défensives. Bien des traités d'alliance stipulent expressément la garantie mutuelle de l'intégrité et de l'indépendance des Etats alliés et plusieurs auteurs les rangent parmi les traités de garantie.

884. — La garantie a une vague ressemblance avec le PROTECTORAT ; mais elle en diffère sensiblement. Le protectorat est une tutelle et l'Etat protégé subit une direction : tandis que l'Etat garanti reste, en droit du moins, indépendant de ses garants : sa personnalité internationale n'est pas diminuée. Enfin le protectorat se prête difficilement à un exercice collectif, de la part de plusieurs puissances ; exercice fréquent, au contraire, en matière de garantie.

885. — Vattel, Klüber, F. de Martens, Bluntschli, Wheaton, Heffter, M. Pradier-Fodéré, Pasquale Fiore, etc., etc., donnent des définitions variées de la garantie. — La caractéristique des traités de ce genre, qui permet de les distinguer des alliances, réside dans la situation différente faite aux Etats contractants, dans le rôle particulier de chacun d'eux, rôle de garant pour l'un, rôle de garanti pour l'autre. Pour chacun d'eux, les droits et les devoirs sont spéciaux et différents. — Dans l'alliance, au contraire, et sauf une différence possible dans le *quantum* des forces ou des subsides à fournir le cas échéant, les droits et les devoirs des alliés sont semblables et réciproques.

886. — Quels sont les droits et les devoirs particuliers du garant, et quels sont ceux du garanti ? Impossible de donner une réponse générale et absolue, à moins de se résigner à être vague et superficiel. — Les droits et les devoirs du garant et du garanti dépendent de l'objet même du traité et de l'intention des parties manifestée par ses clauses. — Les objets sont nombreux.

A. — L'indépendance des Etats, la garantie des possessions territoriales, générale ou spéciale, unilatérale ou réciproque, ont souvent fait, dans l'histoire, l'objet de traités. *Ex* : Le traité du 13 février

1832, confirmé le 13 juillet 1863, par lequel l'Angleterre, la France et la Russie garantissent l'indépendance et le territoire de la Grèce. — Le trop fameux traité du 8 mai 1852 relatif à l'intégrité de la monarchie danoise, traité auquel adhérèrent presque tous les Etats européens, traité non exécuté par la faute de la France, lors des événements de 1863. — Le traité du 30 mars 1856 par lequel l'Angleterre, l'Autriche, la France, la Prusse, le Piémont et la Russie garantissent à la Turquie l'intégrité et l'indépendance de l'empire ottoman (art. 7 et 8) ; celui du 15 avril 1856. — Que sont devenus ces traités ? Celui de Vienne du 1er août 1864 a dérogé à celui du 8 mai 1852. Et le traité du 13 juillet 1878 n'a-t-il pas, en réalité, détruit celui du 30 mars 1856, quoique son article 63 s'y réfère ?

887. — B. — La garantie de la NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE d'un Etat renferme implicitement la garantie de l'indépendance et de l'intégrité territoriale. — Le but des neutralisations perpétuelles de la Suisse, de la Belgique, du Luxembourg, les actes diplomatiques d'où elles résultent, les droits et les devoirs des Etats neutralisés, etc. ont été déjà indiqués (nos 349 à 365).

Au commencement de la guerre franco-allemande de 1870, intervinrent entre l'Angleterre et la Prusse, le 9 août 1870, entre l'Angleterre et la France, le 11 août 1870, des traités identiques, stipulant alliance en vue de défendre contre l'agresseur, France ou Prusse, la neutralité belge. Le *casus fœderis* prévu par ces traités ne se produisit pas. Mais, parmi les signataires de 1831 et de 1839, l'Angleterre seule affirma sa volonté d'agir.

En fera-t-elle autant dans l'avenir ? La question a été soulevée dans la presse anglaise en 1887.

888. — C. — C'est encore dans un intérêt politique général, ou tout au moins commun à plusieurs Etats, qu'un traité a pour objet de garantir à un prince, ou à une branche de famille souveraine, la SUCCESSION A UN TRONE déterminé. — On veut régler d'avance les difficultés qui surgiraient après la mort d'un prince régnant, écarter d'avance les compétiteurs, éviter une perturbation politique etéconomique et anéantir une cause de guerre et de conflits dangereux. — C'est ainsi que le traité de Londres, du 8 mai 1852, signé entre le Danemark d'une part, l'Autriche, l'Angleterre, la France, la Prusse, la Russie et la Suède de l'autre, assurait la succession au trône du Danemark au prince Christian de Sonderbourg-Glücksbourg (le roi actuel) à défaut de descendance mâle du roi Frédéric VII. Le préambule de ce traité disait « considérant que le maintien de l'intégrité de la monarchie danoise liée aux intérêts généraux de *l'équilibre européen* est d'une haute importance pour la conservation de la paix..... ont résolu à l'invitation de Sa Majesté danoise, de con-

clure un traité, afin de donner aux arrangements relatifs à cet ordre de succession un gage additionnel de stabilité, par un acte de reconnaissance européenne ».

L'article 4 invitait les autres Etats européens à donner à ce traité leur adhésion. Elle le fut par presque tous, sauf par la Bavière, le Bade, la Hesse et quelques petits Etats de la Confédération germanique. — L'empereur de Russie avait, le premier, donné l'exemple aux divers prétendants, en renonçant à ses droits éventuels comme chef de la branche ainée de la maison de Holstein-Gottorp. — Le dernier, qui renonça (sur les conseils de M. de Bismarck, alors représentant de la Prusse à Francfort), fut le duc d'Augustenbourg, mais moyennant une somme de 1.500.000 rixdales doubles. — La question des duchés de l'Elbe avait toujours eu un aspect très compliqué. Cet aspect s'accentua encore lors de la mort de Frédéric VII (nov. 1863). Les prétendants, le duc d'Augustenbourg en tête, soumirent à la Diète germanique leurs titres sur la totalité ou sur partie des duchés de l'Elbe. — Mais, à l'issue de l'injuste guerre que firent l'Autriche et la Prusse au malheureux Danemark, et qui lui enleva les duchés de Holstein et de Schleswig, le syndicat de la couronne prussienne rédigea, d'après l'ordre royal du 14 décembre 1864, un rapport, qui repoussait les réclamations de tous les prétendants et déclarait incontestables les droits du roi Christian IX, cédés à l'Autriche et à la Prusse, par les préliminaires de Vienne du 1er août 1864, et par le traité définitif du 30 octobre (1).

889. — D. — Les traités, qui ont pour objet de garantir à l'intérieur d'un Etat le MAINTIEN D'UN GOUVERNEMENT, sont conclus en violation du principe de l'indépendance des Etats. Il y a atteinte à la souveraineté de l'Etat garanti par l'Etat garant. — Pareils traités constituent une véritable intervention dans les affaires intérieures, intervention illégitime, qui d'abord diplomatique tend, sous la pression de circonstances diverses, à se transformer en une intervention armée, comme à Naples, en 1821, et en Espagne, en 1823.

L'histoire offre de nombreux exemples de semblables traités.

890. — E. — Constituent encore une véritable intervention les traités, qui garantissent aux sujets ou à certains sujets d'un Etat la jouissance de certains droits civils et politiques. *Ex* : Le traité du 30 mars 1856, article 9.

(1) Cette affaire de l'intégrité de la monarchie danoise et des duchés de l'Elbe, dont l'habile, mais astucieuse politique de M. de Bismarck a su faire le point de départ de l'agrandissement de la Prusse et de l'exclusion de l'Autriche des affaires allemandes, est parfaitement exposée dans l'ouvrage de M. Milovanowitch : *Les traités de garantie au XIXe siècle*, pp. 262 à 266.

891. — F. — Un EMPRUNT effectué par un Etat est souvent l'objet d'un traité, par lequel d'autres Etats garantissent le paiement des intérêts et arrérages, l'amortissement du capital emprunté. Le traité fixe la somme à laquelle l'emprunt sera élevé, le mode de réalisation, le taux de l'intérêt, la durée de l'amortissement, l'étendue de l'obligation des garants, etc., etc. Au fond des choses, c'est un cautionnement donné par un Etat à certains créanciers d'un autre Etat. *Ex.* : Convention de Londres, le 27 juillet 1855, par laquelle l'Angleterre et la France garantissent le paiement des intérêts d'un emprunt contracté par le Sultan. — Convention de Galatz, le 30 avril 1868, entre Autriche, Angleterre, France, Italie, Prusse et Turquie garantissant l'emprunt à contracter par la Commission européenne du Danube.

892. — La garantie peut être *simple* ou *collective*. — *Simple*, quand elle est donnée par un seul Etat, ou par plusieurs Etats garants sans établir un lien juridique entr'eux : il y a alors simple superposition, simple addition de plusieurs garanties.

La garantie est *collective* ou *composée*, quand les garants s'engagent réciproquement entr'eux à fournir les mêmes avantages à l'Etat garanti. Les liens sont doubles : liens entre les garants d'une part et le garanti d'autre part ; liens entre les garants, les uns envers les autres. Chaque Etat garant est engagé vis-à-vis des autres garants à exécuter fidèlement la promesse faite au garanti.

Mais quelle est, à l'égard du garanti, la véritable portée de cette garantie collective ? Chacun des Etats garants est-il tenu de lui porter individuellement et séparément secours ? Lord Stanley à la Chambre des communes d'Angleterre (14 juin 1867), Lord Derby à la Chambre des Lords (4 juillet 1867) ont répondu négativement, à propos de la garantie de neutralité du Luxembourg. « Dans le cas de violation de la neutralité, disait Lord Stanley, toutes les puissances signataires du traité pourront être appelées à donner leur action collective, mais pas une de ces puissances ne peut être mise en demeure d'être appelée à agir seule ou séparément. « Lord Stanley considérait la garantie collective comme stipulée uniquement dans l'intérêt des garants, auxquels elle conférerait des droits sans les astreindre à aucune obligation.

Lord Russell protesta contre cette théorie, blâmée par M. Geffcken (sur Heffter, § 97). « Dans la garantie collective, tous les garants sont des *correi debendi* ». Chacun des garants est pleinement obligé envers le garanti et peut par lui être requis, soit seul, soit en même temps que ses coobligés à exécuter sa promesse. — Mais les liens juridiques qui unissent les co-garants entr'eux leur donnent le droit de ne rien entreprendre séparément, avant de s'être mis

réciproquement en mesure d'agir collectivement. Sur l'appel adressé par l'Etat garanti ou sur l'appel de l'un des Etats co-garants, les garants doivent se réunir en conférence et aviser en commun. La conférence déterminera l'étendue des obligations des garants et le mode d'exécution à employer dans les circonstances présentes. — Mais, comme à la base de toute garantie collective existe un intérêt commun à tous les garants, chacun d'eux peut, non seulement sommer les autres de remplir leurs engagements, mais en cas de désaccord faire exécuter le traité conformément à son interprétation (1).

893. — Quelle est la valeur pratique des traités de garantie ? La garantie de la neutralité de la Belgique et de la Suisse a jusques ici échappé à l'épreuve. Elle n'a pas été invoquée, parce que la neutralité de ces Etats n'a pas été violée. — Mais que sont devenues la garantie de l'intégrité de la monarchie danoise (traité du 3 mai 1852) et celle de la Turquie (traité du 15 avril 1856) ? — Frédéric le Grand disait : « Toutes les garanties sont comme de l'ouvrage de filigrane, plus propre à satisfaire les yeux qu'à être de quelque utilité ». M. Henri Geffcken trouve plus judicieuse l'opinion de Gentz. « Je sais bien, disait-il, que des garanties sur le papier sont de faibles moyens de défense ; cependant on aurait tort de les négliger, car elles fournissent au moins à ceux qui veulent faire leur devoir et remplir leurs engagements un moyen légal d'agir, lorsque les circonstances les y appellent » (Corresp., I, p. 117).

894. — Les traités de PROTECTORAT placent l'Etat protégé sous la tutelle et sous la direction supérieure du protecteur, qui a tout intérêt à défendre, à garantir l'intégrité territoriale et les droits de son protégé.

895. — NEUTRALITÉ TEMPORAIRE. En cas de guerre, des Etats neutres peuvent s'engager réciproquement à ne pas prendre part à la guerre, sans s'être au préalable avertis ou consultés, ou former entre eux une union pour la défense de leurs droits et de leurs intérêts contre les belligérants. *Ex.* : la neutralité armée de 1780. — La ligue des neutres pendant la guerre franco-allemande de 1870.

896. — CONCORDATS. Dans les premiers temps de l'Eglise catholique, cette expression désigne des conventions réglant des différends survenus entre l'évêque et une communauté religieuse. — De nos jours, cette dénomination s'applique aux conventions intervenues entre le Saint-Siège apostolique et les gouvernements de certains Etats à population, en totalité ou en partie, catholique, non sur des

(1) PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. II, n° 1011. — FUNCK-BRENTANO ET SOREL, *op. cit.*, p. 356. — MILOVANOWITCH, *op. cit.*, p. 56.

questions de foi ou de dogme, mais sur la discipline ecclésiastique, l'organisation du clergé, les circonscriptions diocésaines, les nominations des évêques, curés, etc. — Les conventions conclues avec des Etats protestants s'appellent des *Bulles de circonscription*.

Dans ces conventions d'une nature toute particulière, le Pape stipule comme chef de la catholicité, comme pontife suprême de l'Eglise. Sa puissance spirituelle seule est nécessaire, indispensable, et seule suffisante. — « C'est à fonder et à maintenir l'unité de l'Eglise que, de tout temps, les pontifes romains ont travaillé de toutes leurs forces » (Charles Benoist). C'est pour la maintenir et pour la resserrer que les Papes ont signé des concordats avec divers Etats.

Le concordat le plus ancien fut conclu à Worms, en 1122, entre le pape Calixte II et l'empereur d'Allemagne Henri V ; un deuxième, en 1447, entre Nicolas V et l'empereur Frédéric III. — Le Saint Siège apostolique depuis 1122 jusqu'en 1886, de Calixte II à Léon XIII (concordat avec le Portugal), a signé un grand nombre de concordats avec les Etats catholiques d'Europe et d'Amérique.

La France a conclu quatre concordats avec le Saint-Siège apostolique : en 1516, 1801, 1813 et 1817. — Le premier fut passé entre François Ier et Léon X à Bologne, le 18 août 1516. Il abolissait la fameuse *Pragmatique Sanction*, ordonnance royale de Charles VII, donnée en 1438, après le concile de Bâle et l'assemblée du clergé à Bourges. — Le clergé français, l'Université réclamèrent. — Le Parlement de Paris refusa l'enregistrement pendant douze séances et résista un an à la colère du roi. L'enregistrement eut lieu de force en mars 1518. — La pragmatique fut toujours regrettée ; mais le concordat de François Ier fut maintenu jusqu'à la Révolution de 1789.

Sous le consulat, lors de la réouverture des Eglises, le premier consul comprit la nécessité d'une entente avec le chef de l'Eglise catholique. Après des incidents graves et nombreux, un concordat fut signé à Paris le 15 juillet 1801 (26 messidor an IX). Cet acte important fut ratifié par le Tribunat et par le Corps Législatif. Le concordat de 1801 est une merveille d'habileté politique, dit M. Charles Benoist.

Un nouveau concordat fut arrêté le 25 janvier 1813, révoqué par le pape le 24 mars 1813 et jamais appliqué. — Une autre convention fut adoptée entre Pie VII et Louis XVIII, à Rome, le 11 juin 1817. Elle rétablissait le concordat de François Ier : elle fut repoussée par les Chambres.

Le concordat de 1801 est resté en vigueur. Il se différencie des concordats conclus avec d'autres Etats par le peu de concessions faites à l'Eglise. Ainsi, une situation privilégiée n'est pas concédée et reconnue à la religion catholique. — L'Eglise n'a pas de dotations en

biens fonds. — Les ministres du culte ne jouissent pas d'immunités juridictionnelles: ils sont soumis aux juridictions ordinaires, etc.

897. — Ces concordats doivent-ils être classés parmi les traités internationaux? Non, répondent Bluntschli, Geffcken sur Heffter, de Neumann, Carnazza-Amari, Pasquale-Fiore, Nys, Funck-Brentano et Sorel, etc., etc.

Quel est l'intérêt pratique de la question? Est-ce de savoir si un concordat peut être *aboli* comme peut l'être une loi intérieure d'un Etat, ou seulement *dénoncé* comme un traité? Non : ceci est de pure forme ; car qu'une Chambre de députés abolisse elle-même un concordat, ou qu'elle invite le gouvernement à le dénoncer, le résultat est le même. — Non, l'intérêt est ailleurs. Les Etats formant entr'eux une communauté internationale, l'injustice commise contre l'un d'eux est une menace indirecte pour tous. Si un Etat se refuse à exécuter un traité signé avec un autre Etat, tous les membres de la communauté sentent leurs droits implicitement méconnus. Si un concordat est un véritable traité international, son abrogation, par la volonté unilatérale d'une chambre ou du Pape, devra éveiller les craintes et les susceptibilités des autres Etats.

Il parait difficile de ne pas placer les concordats dans une classe tout à fait spéciale. — Ils ressemblent aux traités par leur forme extérieure. — Ils sont conclus par des personnes indépendantes, revêtues toutes deux d'un caractère public. — Aucune des deux puissances ne peut faire la loi à l'autre (1). — « Tant que l'unité de l'Eglise catholique romaine existera, tant que du fond du Vatican le pape dirigera par l'intermédiaire de ses évêques et de ses prêtres la conscience des catholiques des deux mondes, les gouvernements dont ces catholiques sont les nationaux et les sujets devront compter avec cette *puissance spirituelle externe* » (Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, n° 1028). — Deux puissances, l'une temporelle, l'Etat, l'autre spirituelle, le Pape, indépendantes l'une de l'autre, toutes deux personnes internationales (nos 156, 391 à 393), souveraines l'une et l'autre dans l'ordre d'intérêts qu'elles ont à régir et à sauvegarder, se heurtant sur les limites de leurs domaines respectifs, s'accordent ensemble : voilà en quoi un concordat ressemble à un traité international.

898. — Mais la différence est dans le fond. — L'objet des concordats n'est pas matière de Droit international. — C'est matière de Droit public interne. Il s'agit de combiner le libre exercice d'un culte avec le maintien de l'ordre public et des principes fondamentaux d'une constitution et d'un état social déterminés. — Tandis que les

(1) Voir HEFFTER, *op. cit.*, § 40.

traités ont pour base le respect absolu de la souveraineté de deux Etats, les concordats ont pour cause l'ingérence, le contrôle, la surveillance exercés par le Pape chez les Etats ayant des sujets catholiques. — Les rapports du Pape avec les Etats ne sont donc pas d'essence internationale. — Les moyens — auxquels sa puissance purement spirituelle peut recourir pour obliger au respect de ces concordats, excommunication, refus d'investiture canonique, ne sont pas placés sous le contrôle du Droit international.

899. — S'ensuit-il que les concordats ne soient pas strictement obligatoires, tant pour l'Etat que pour l'Eglise, et que l'un ou l'autre puisse s'en délier *ad nutum* ? — Bluntschli (*op. cit.*, art. 443, n° 3) pensait que les concordats ne sont que des réglementations temporaires, faites d'un commun accord, des rapports entre l'Eglise et l'Etat et qu'ils cessent d'être obligatoires dès qu'une des parties contractantes refuse de les respecter plus longtemps. — Heffter disait, au contraire, que la force obligatoire des concordats ne diffère pas de celle des traités publics à l'égard de leur validité et durée, qu'ils ne sont pas simplement des privilèges révocables de bon gré de part et d'autre (*op. cit.*, § 40).

Quelques défenseurs de l'Eglise revendiquent pour elle le droit de renier tous les traités antérieurs par elle conclus. La *Civitta catholica*, organe du pape Pie IX, disait, en 1872 : « Le Pape a en tout temps le droit de retirer, lorsque le salut de l'Eglise le réclame, les concessions qu'il a faites dans un concordat et qui sont seulement des privilèges gratuits concédés par lui. Le prince laïque, par contre, reste encore, mème dans ce cas, lié par ses engagements ; car le pape est le souverain législateur de l'Eglise ; le prince est son sujet ». Bluntschli se récrie : cette théorie, dit-il, repose sur le rève de souveraineté universelle des Papes, poursuivi par Grégoire VII et Innocent III.

900. — Les CONVENTIONS CONSULAIRES règlent les pouvoirs des consuls respectifs des Etats contractants, leurs privilèges, immunités et attributions, leurs obligations et devoirs envers l'Etat sur le sol duquel ils résident. — Le nombre de ces conventions est considérable. La France en a conclu avec tous les autres Etats, mème avec la Chine, le Japon, la Perse, etc. De mème l'Angleterre, l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Italie, etc. — Les conventions peut-être les plus complètes sont celles de la France avec le Brésil (10 décembre 1860), l'Espagne (7 janvier 1862), l'Italie (26 janvier 1862), le Portugal (11 juillet 1866), l'Autriche (11 décembre 1866), la Russie (1er avril 1874), la Grèce (7 janvier 1876). — Le contenu de ces conventions, leurs principales clauses ont été indiquées ci-dessus. (Voir *consuls*, nos 753 et suiv.).

901. — Les traités de JURIDICTION ont pour objet de pourvoir au jugement de certaines affaires d'une nature spéciale, ou d'affaires *mixtes* à raison des nationalités différentes des plaideurs, procès entre négociants sujets de divers Etats étrangers, ou entre étrangers et sujets du souverain territorial. Telles sont les conventions conclues entre plusieurs Etats européens et le vice-roi d'Egypte, pour l'institution et le fonctionnement des tribunaux mixtes (n° 789). — Tel encore le traité conclu à Saint-Pétersbourg entre la France et la Russie, le 1er mai 1874, attribuant au consul juridiction exclusive sur le capitaine et sur l'équipage de navire de commerce, sur les négociants ses compatriotes, avec liberté pour eux de s'adresser, s'ils le préfèrent, à la juridiction locale.

902. — CAPITULATIONS. — Le terme est emprunté à la langue italienne. *Capitulazione* signifie accord, convention. Or l'italien était la langue diplomatique du Levant, à l'époque où les Sarrazins et les chrétiens conclurent leurs premiers arrangements pacifiques.

Primitivement, les capitulations furent des concessions gracieuses de privilèges et de prérogatives particulières, conférées aux membres de certaines nations étrangères. — Plus tard, de véritables traités sont venus rappeler ces privilèges et confirmer ces prérogatives.

L'origine de ces capitulations est très ancienne en Orient. Elles ont été occasionnées par la différence des civilisations, et surtout par celle des cultes religieux, des dogmes et par suite des législations, des us et des coutumes.

L'origine des consulats chrétiens dans le Levant et dans les Etats barbaresques a été ci-dessus indiquée (nos 734 et s.).

L'année même de la conquête de Constantinople, en 1453, Mahomet II, sur la demande des Génois, confirme leurs privilèges antérieurs. — Il renouvelle ceux des Vénitiens, en 1454 ; véritable contrat bilatéral entre Venise et le Sultan, dont le texte a été conservé. L'article 16 autorise Venise à envoyé un *bailli* selon l'usage antérieur, et le Sultan s'engage à lui fournir le concours du pacha de Roumélie ; les Vénitiens conservent leur autonomie nationale.

903. — La France comprend la nécessité de conserver les avantages accordés à plusieurs de ses villes commerçantes avant la conquête turque. Elle juge utile d'assurer par traité à ses sujets les privilèges concédés aux Vénitiens, et de comprendre sous sa protection tous les sujets des Etats chrétiens, sauf ceux de Charles-Quint. Ce droit de protection est concédé dans le traité conclu en février 1535 entre le Sultan Soliman II et François Ier, qui a envoyé spécialement le sire Jean de la Forêt.

Le texte original en langue turque est perdu ; mais ce texte fut

connu de Moudjarea d'Ohsson qui en cite quelques articles (1). Un texte français et un texte italien sont aux archives du Ministère des Affaires étrangères.

D'après l'article 3, le roi de France a le droit d'envoyer un *baïle* à Constantinople pour ouïr et juger tous procès, au civil et au criminel, entre sujets du Roi. — Faculté est réservée au Pape, au roi d'Angleterre et au roi d'Ecosse d'accéder au traité dans un délai de huit mois. — Les autres européens, Anglais, Catalans, Ragusains, Siciliens, Portugais, pourront naviguer sous pavillon français (art. 4).

Les Français auront le libre exercice de leur culte et pourront faire garder les Saints Lieux par des religieux catholiques (art. 5).

904. — Mais le droit public ottoman présentait une bizarrerie singulière. D'après le Coran, tout traité avec les infidèles n'est qu'une *trève*, qu'une suspension temporaire d'hostilités. D'où cette conséquence, que tout traité expire par le décès du Sultan signataire. — Le traité de 1535 dût donc être renouvelé onze fois entre la Turquie et la France, jusqu'au traité de mai 1740, conclu entre Louis XV (Marquis de Villeneuve, ambassadeur), et Mahmoud Ier. Ce Sultan décida que ses successeurs observeraient cette capitulation (art. 85) (2).

Cette convention, encore en vigueur, est le dernier traité dans lequel sont reproduites, avec des additions, les anciennes concessions faites à la France. Ce traité a reçu de nombreuses consécrations postérieures, dans les traités des 25 juin 1802, 25 novembre 1838, 29 avril 1861, et dans les protocoles des 9 juin 1868, mars 1871, 12 février 1873. — L'article 1er du traité de 1838 dit que sont confirmés pour toujours les droits, privilèges, immunités, conférés aux sujets ou aux bâtiments français par les capitulations et les traités existants.

905. — La France a aussi conclu un assez grand nombre de traités avec la régence de Tripoli. Le traité de 1801 (30 prairial an IX), reproduit leurs dispositions et les confirme.

La suzeraineté de la Porte ayant été reconnue par le Bey, le traité de 1838 et les traités postérieurs avec la Turquie sont aussi applicables à Tripoli.

(1) *Tableau général de l'empire ottoman*, Paris, 1791.

(2) M. Féraud-Giraud, dans son remarquable traité de la *Juridiction française dans les Échelles du Levant*, t. I, donne la liste chronologique des capitulations et traités conclus entre la France et la Porte ottomane, et commente les articles du traité de mai 1740. — Lawrence sur Wheaton, *op. cit.*, t. IV, analyse le traité de 1604 entre Henri IV et Achmed III et le traité de 1740, pp. 122 et 125.

Le traité entre la France et le Maroc est du 28 mai 1767. Il a été confirmé et sanctionné par les traités postérieurs (1).

906. — Pour l'Angleterre, les premières capitulations remontent aux règnes d'Elizabeth et de Mourad III, en 1580. Elles ont été renouvelées en 1606 sous Jacques Ier, en 1625 sous Charles Ier, et modifiées en 1675 sous Charles II. — Elles diffèrent de celles conclues avec la France en ce qu'elles ne constituent pas des traités proprement dits. Elles sont rédigées sous forme de concession unilatérale de privilèges. — Elles concèdent la faculté à l'Angleterre d'établir des consuls à Alep, Tripoli de Barbarie, Tunis, Tripoli de Syrie, Chio, Smyrne, en Egypte, etc. Elles accordent le traitement de la nation la plus favorisée et les privilèges consentis aux Français, Vénitiens et autres amis de la Porte. Elles ont été confirmées les 5 janvier 1809, 16 août 1838 et 29 avril 1861.

907. — Les Hollandais se sont contentés de faire le commerce sous le pavillon français et sous la protection des consuls français jusqu'en 1612. Ils obtinrent alors du sultan Achmed Ier des capitulations leur assurant des droits semblables à ceux de l'Angleterre et de la France. Elles ont été confirmées par le traité de commerce et de navigation du 25 février 1862.

Les capitulations régissant les relations de la Porte et de l'Autriche-Hongrie ont été insérées au traité de Passarowitz, du 27 juillet 1718. Elles ont été confirmées par celui du 22 mai 1862.

La Prusse (22 mars 1761 et 20 mars 1862), l'Espagne (14 septembre 1782 et 13 mars 1862), la Russie (10 juin 1783 et 22 janvier 1862), ont conclu avec le Sultan des traités analogues à ceux de la France. — L'Italie a succédé aux divers privilèges énumérés dans les capitulations octroyées aux Vénitiens, Génois, Toscans et Siciliens. L'article 1er du traité du 10 juillet 1861 est formel en ce sens. — La Suède, le Danemark, la Belgique, le Portugal, ont aussi des capitulations (2).

908. — Ces capitulations, ces exemptions de la juridiction locale, ces privilèges, etc., sont-ils abrogés par le fait qu'une ancienne possession turque ou qu'un ancien Etat barbaresque sont passés au pouvoir d'une puissance chrétienne ? La question a été vivement discutée entre la France et l'Italie, en 1888, à propos de Tunis et de Massaouah (3).

Si l'on remonte aux causes qui ont fait introduire le régime des

(1) M. FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, t. I, donne le texte des traités avec Tripoli et Maroc.

(2) LAWRENCE WHEATON, *op. cit.*, t. IV, pp. 140 et s.

(3) Voir DANIEL, *L'année politique*, 1888, pp. 195 et s., 216 et s. 303 et s.

capitulations, n'est-on pas conduit à pencher pour l'abrogation ? Sauf, à prendre en pratique, les mesures devant faciliter passage d'un état de choses à un autre ? (nº 788).

909. — Bien que la Porte ottomane ait été officiellement admise dans le concert de Droit public européen par le traité de Paris du 30 mars 1856, sir Travers Twiss pense que les puissances européennes ne sauraient consentir à l'abrogation des capitulations. « Entre l'Islam et la chrétienté il n'existe pas de points de contact communs de Droit coutumier, même de la plus simple espèce, et les fondements des coutumes non écrites de l'Islam doivent être cherchées dans les légendes du judaïsme ou dans les traditions des Arabes, enfants du désert. ..... Le maintien des capitulations est aussi indispensable aux mahométans qu'aux chrétiens, elles servent, si l'on ose s'exprimer ainsi, à maintenir le pont jeté sur l'abîme religieux qui sépare l'Islam de la chrétienté..... Les capitulations de la Porte ottomane, confirmées, comme elles l'ont été, par une longue série de traités avec les diverses puissances de l'Europe, doivent être regardées comme un chapitre spécial du droit conventionnel de l'Europe, indispensable à l'Islam pour le mettre en état de participer au droit public européen sans faire violence à sa loi religieuse. D'un autre côté, elles fournissent aux Etats chrétiens de l'Europe la garantie que la Porte..... n'enlèvera pas à leurs sujets le privilège de vivre sous la protection de leurs propres lois, et sous la juridiction de leurs magistrats, tant qu'ils contribuent à la prospérité de l'Empire ottoman en résidant dans un pays, où, sans les capitulations, ils n'auraient, d'après la loi locale, aucun titre à la sûreté de leur existence ou à la sécurité de leurs biens..... Il peut être nécessaire d'introduire d'un temps à autre des modifications dans les capitulations ; mais les supprimer serait provoquer une nouvelle croisade contre l'Islam et suggérer un changement violent dans la garde des Dardanelles (*op. cit.*, t. I, ch. XIV, pp. 433 et s. — V. nºs 776 à 778).

910. — Des traités de juridiction doivent être rapprochés les traités relatifs à L'EXÉCUTION DES JUGEMENTS. Chacun des Etats contractants reconnaît, sous des conditions simples et facilement réalisables, autorité de chose jugée aux sentences, jugements ou arrêts, rendus par les juridictions de l'autre contractant et en facilite sur son territoire la mise à exécution.

La France a peu de traités de ce genre, trois seulement : avec l'Italie (traité franco-sarde de 1760 et convention du 11 septembre 1860), le duché de Bade (traité du 6 avril 1846 étendu à l'Alsace-Lorraine par la convention de Francfort du 11 décembre 1871), et la Suisse (traité du 15 juin 1869).

911. — Des traités de juridiction se rapprochent, quoique ayant

moins le caractère politique, les conventions D'EXTRADITION, par lesquelles deux Etats conviennent de se livrer, sous certaines conditions, les individus réfugiés sur le territoire de l'un d'eux pour échapper à une poursuite ou à l'exécution d'une condamnation sur le territoire de l'autre Etat (V. nos 455 à 481).

A rapprocher encore les conventions relatives à L'ASSISTANCE JUDICIAIRE. La France a conclu plusieurs traités de ce genre.

912. — Par les traités dits D'ÉTABLISSEMENT, les Etats contractants déterminent les conditions de séjour, de résidence des nationaux de l'un des Etats dans le territoire de l'autre Etat. Fréquemment, les stipulations relatives à cet établissement, sans faire l'objet d'un accord distinct, sont insérées dans des traités plus généraux ou dans des traités de commerce (n° 444).

Des traités interviennent parfois entre Etats relativement à l'application des lois réglant le SERVICE MILITAIRE dans les deux pays contractants. *Ex* : convention du 30 juillet 1891 entre la Belgique et la France.

Les principaux effets et les conditions ordinaires des traités de CESSION DE TERRITOIRE ont été précédemment indiqués (nos 567 et s.).

Il en est de même pour les traités de FIXATION DE FRONTIÈRES, de CONSTITUTION DE SERVITUDES, de DÉLIMITATION DE ZONES D'INFLUENCE (nos 340 à 344, 489, 559).

§ 3. — Conventions entre belligérants.

913. — Leur étude doit être évidemment combinée avec celle des lois de la guerre.

§ 4. — Traités protecteurs des intérêts sociaux et économiques des Etats.

CALVO, *op. cit.*, §§ 1083 et s., 1092 et s., 1134 et s., 1178 et s., 1201 et s., 1603. — CUCHEVAL-CLARIGNY. *L'Union latine et la nouvelle conférence monétaire.* Revue des Deux Mondes, 1er et 15 novembre 1892. — DROZ. *La conférence diplomatique de Berne*, J. l. P., t. XI, 1885, p. 441. — DELALAIN. *Recueil des conventions conclues par la France pour la reconnaissance des droits de la propriété littéraire et artistique.* — FIORE. *Nouveau Droit intern. public.*, t. II, n° 1062. — *Droit intern. codifié*, art. 624 à 655. — FUNCK-BRENTANO et SOREL, *op cit.*, liv. I, ch. VII, pp. 158 à 174, et ch. VIII, pp. 177 à 201. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, §§ 241 à 243 — DE KIRCHENHEIM. *Les congrès internationaux de la poste et du télégraphe.* R. D. I., 1880, t. XII, p. 467. — LAWRENCE-WHEATON. *Comment.*, t. I, p. 369 et s. — G. F. DE MARTENS, liv. III, § 111 et Liv. IV, § 142. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. II, liv. II, ch. I, §§ 6 à 9 et ch. II, §§ 5 à 14. — D'ORELLI. *La conférence internationale pour les droits d'auteur.* R. D. I.,

t. XVI, 1884, p. 533. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. IV, 2005 à 2033, 2148 et s., 2191 et s., 2220 à 2254. — RENAULT. *De la propriété littéraire et artistique au point de vue international*, 1878. — *La Poste et le Télégraphe.* — *Protection internationale des câbles télégraphiques sous-marins*, R. D. I., 1880, t. XII, p. 251. — *La protection internationale des câbles sous-marins et la conférence de Paris*, R. D. I., 1883, t. XV, p. 17. — ROCHARD. *La conférence de Venise.* Revue des Deux Mondes 1er septembre 1892. — VAN DER REST. *L'union monétaire latine, ses origines et ses phases diverses.* R. D. I., t. XIII, 1881, pp. 5, 268. — VATTEL, *op. cit.*, liv. II, ch. II, §§ 26, 27 et s. — VILLEFORT. *De la propriété artistique et littéraire au point de vue international.*

914. — Dans cette catégorie rentrent, à certains points de vue, les traités de juridiction, les conventions consulaires, les concordats, les conventions d'établissement, qui ont été précédemment étudiés. — A l'inverse, plusieurs des traités compris dans cette quatrième classe, tout en ayant pour objet les intérêts économiques ou sociaux des nations, n'en touchent pas moins à la politique par certains côtés.

915. — PROPRIÉTÉ LITTÉRAIRE ET ARTISTIQUE. — Le but, poursuivi à l'aide de traités, est d'assurer aux écrivains et aux artistes la propriété et la jouissance des produits de leurs œuvres, en pays étranger. Les Etats civilisés se considèrent aujourd'hui comme ayant le devoir de protéger la propriété artistique et littéraire de leurs sujets, au-delà de leurs frontières ; mais ils reconnaissent également qu'ils sont tenus de procurer par réciprocité, à l'intérieur de leur territoire, le respect des droits des auteurs et des artistes étrangers.

Mais c'est là une conception juridique toute récente. Pendant de longues années, les auteurs et artistes n'ont pas été protégés à l'étranger contre la reproduction et la contrefaçon de leurs œuvres. — La France a fait de nombreux et réitérés efforts pour faire respecter à l'étranger la propriété littéraire et artistique. — La première convention littéraire fut signée entre la France et les Pays-Bas, en 1840.

Un grand nombre de conventions se conclurent entre les principaux Etats européens de 1852 à 1884, consacrant, sous la condition de réciprocité, le droit exclusif des auteurs nationaux de chacun des contractants sur le territoire de l'autre. — C'était déjà un sensible progrès. Mais la variété des clauses et des conditions insérées dans les diverses conventions, conclues par un même Etat avec les autres Etats, donnait naissance à bien des difficultés et engendrait un choquant disparate.

L'adoption de principes uniformes fut bientôt le vœu unanime des écrivains et des artistes. — Plusieurs congrès se réunirent à Bruxel-

les en 1858, à Anvers en 1861 et en 1877. — Une association littéraire internationale fut fondée à Paris en 1878. Grâce à son initiative, une conférence destinée à poser les bases d'une convention, protectrice des droits des écrivains et des artistes, fut réunie à Berne en septembre 1883, sous la présidence d'un membre du conseil fédéral. Un projet fut rédigé et soumis ensuite à une conférence *diplomatique* tenue à Berne, en septembre 1884 et qui, après plusieurs réunions successives, aboutit à la convention du 9 septembre 1886, signée à Berne par l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, la France, l'Espagne, l'Italie, la république d'Haïti, celle de Libéria, la Suisse et la Tunisie. Les autres Etats ont la faculté d'y accéder (art. 18).

Cette convention a créé une *Union internationale* pour la protection du *droit des auteurs*. On n'a pas employé l'expression *propriété*, parce que plusieurs personnes ne veulent pas dénommer ainsi le droit sur les productions de l'intelligence et de la pensée. — Les auteurs et artistes ressortissant d'un des pays signataires sont, sur le territoire de l'un quelconque des autres Etats, quant à la protection de leurs œuvres, assimilés aux nationaux. Un office central, sous le nom de Bureau international pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, est institué à Berne et placé sous la surveillance de la Confédération Suisse (art. 16). Ses fonctions sont déterminées dans l'article 15 du protocole de clôture (*Journal officiel* du 16 septembre 1887).

Le congrès des Républiques de l'Amérique du Sud, tenu à Montevideo, a aussi adopté, le 11 avril 1889, des règles protectrices des droits des auteurs.

916. — PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE. — Les brevets d'invention, les procédés industriels, les marques de fabrique et de commerce, les dessins et modèles industriels n'ont pas moins besoin, que la propriété littéraire, d'être protégés contre les fraudes commises en pays étranger. — Un très grand nombre de conventions internationales garantissant réciproquement, dans l'étendue de leurs territoires respectifs, la propriété industrielle de leurs sujets, ont été conclues entre plusieurs Etats pendant la seconde moitié de ce siècle.

Néanmoins s'est bientôt fait sentir le besoin d'une convention universelle fixant d'une manière uniforme les règles destinées à protéger la propriété industrielle chez toutes les nations. — Sur l'initiative du gouvernement français, une première conférence (non diplomatique) se réunit à Paris, en 1878. Puis, sur l'invitation du même gouvernement, une conférence diplomatique fut assemblée à Paris, le 4 novembre 1880. Dix-huit Etats s'y firent représenter. Un projet fut rédigé et puis transformé en une convention internationale, signée à Paris, le 20 mars 1883, par la Belgique, le Brésil,

l'Espagne, la France, le Guatémala, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, le Salvador, la Serbie et la Suisse. Des adhésions postérieures ont élevé à dix-sept le nombre des Etats contractants. — Le principe est l'assimilation, dans chaque Etat de l'Union, des inventeurs, commerçants et industriels d'un autre Etat aux nationaux (art. 2). — Un bureau international, chargé de centraliser tous les renseignements utiles et de proposer les modifications désirables, est établi à Berne et fonctionne sous la surveillance de l'administration supérieure de la Confédération Suisse (art. 13). — Depuis la formation de l'Union, des conférences préparant la modification ou l'adjonction de certaines dispositions ont été tenues à Rome en 1886, et à Madrid du 5 au 14 avril 1891. Quatorze Etats y étaient représentés parmi lesquels l'Allemagne, l'Angleterre, les Etats-Unis qui n'avaient pas figuré à la conférence de 1883. On a adopté un arrangement concernant l'enregistrement des marques de fabrique et de commerce au bureau international de Berne et on a modifié sur quelques points la convention du 20 mars 1883. — Une loi française du 13 avril 1892 a approuvé les trois premiers protocoles de la conférence, relatifs à la répression des fausses indications de provenance de marchandises, à l'enregistrement international des marques de fabrique ou de commerce, etc. (Voir décret du 17 décembre 1892). — La France a signé un traité avec la Roumanie, le 12 avril 1889.

917. — PÊCHE MARITIME OU FLUVIALE. — Des conventions ayant pour but de modérer la destruction du poisson et d'éviter le dépeuplement de certaines parties de l'Océan sont parfois conclues entre les Etats intéressés. *Ex.* Convention du 6 mai 1882, signée à la Haye, entre l'Allemagne, la Belgique, la Francè, etc., relative à la police de la pêche dans la mer du Nord, en dehors des eaux territoriales. (n° 582).

Des conventions analogues interviennent entre Etats limitrophes pour le règlement de la pêche dans les *eaux fontières. Ex* : convention entre la France et la Suisse des 21 décembre 1880 et 12 mars 1891.

918. — Les traités de COMMERCE ont pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles doivent s'effectuer les échanges et les transactions commerciales entre les sujets des Etats contractants. Ils ont pour but de concilier les intérêts respectifs des Etats dans leurs relations de production et d'échange, d'ouvrir des débouchés à leurs produits : fusion, quand ces intérêts sont identiques ; transaction entre ces intérêts, quand ils sont dissemblables. — Les traités de commerce règlent l'importation, l'exportation, le transit ou l'entrepôt des marchandises, fixent les taxes conventionnelles auxquel-

les elles seront soumises ou l'entrée en franchise dont elles jouiront, déterminent les garanties et les avantages qui seront accordés aux commerçants de chacun des Etats signataires sur le territoire de l'autre.

La forme de ces traités, les clauses qu'ils renferment varient selon les circonstances et les époques. — La coutume s'est établie d'insérer dans la plupart de ces traités la clause dite, *de la nation la plus favorisée*. Elle assure que chacun des Etats contractants jouira des avantages qui seront accordés ou qui ont été déjà accordés à d'autres Etats par d'autres traités de commerce. Les avantages et les inconvénients engendrés par cette clause ont été très discutés pendant les vingt dernières années (1).

Les traités de commerce donnent une base suffisamment stable aux spéculations commerciales d'importation ou d'exportation. Seuls, ils permettent les entreprises d'une certaine durée. Seuls, ils autorisent les industriels à améliorer leur outillage en vue d'une production que n'arrêtera pas un subit relèvement de tarifs. Ils protègent la richesse commerciale et industrielle contre les changements et les variations de la politique. Ils fournissent au commerce un des trois facteurs principaux qui lui sont nécessaires : la *sécurité*. — En constituant l'union des Etats sur le terrain des intérêts matériels, ils tendent à assurer le maintien des relations pacifiques. Tels sont leurs avantages incontestables.

Au point de vue économique, les traités de commerce ont été, dans ces dernières années, très vivement attaqués, surtout en France, par les partisans de la protection. A ce point de vue, leur étude sort du cadre de ce *Manuel*. On constate seulement qu'il faut déjà revenir sur ce grand courroux, tant en France qu'aux Etats-Unis, et que les traités de commerce, s'ils sont un mal, sont un *mal nécessaire*, l'ont été même avant, et le sont surtout depuis les chemins de fer et la navigation à vapeur.

Pour la France, les premiers traités de commerce remontent au règne de Louis XI (2). — On comptait déjà quatre-vingt-six traités de commerce au XVIII^e^ siècle (conclus en dehors de l'Amérique qui ne se composait que de colonies). Un des plus célèbres fut le traité de Methuen, passé, en 1703, entre l'Angleterre et le Portugal. La France et l'Angleterre avaient signé, en 1786, un traité de commerce,

(1) LEHR, *La clause de la nation la plus favorisée et la persistance de ses effets*, R. D. I., t. XXV, 1893, p. 313.

(2) Traités entre France et : Angleterre, sous Charles IX, 29 avril 1572, confirmé par Henri III en 1575, et sous Henri IV, en 1606, Sully négociateur ; Espagne, 12 octobre 1604, Sully aussi négociateur.

qui a été presque reproduit intégralement dans le fameux traité du 23 janvier 1860.

Pendant ce XIX^e^ siècle, les traités de commerce ont atteint un chiffre considérable. Tous les Etats en ont eu ou en ont réciproquement entr'eux (1).

919. — Les traités d'UNION DOUANIÈRE ont pour but de supprimer toute ligne de douanes sur les frontières communes des Etats contractants, de permettre aux sujets de ces Etats d'échanger leurs produits sans entrave, de les soumettre à des règles communes dans leur commerce avec les autres Etats. — Dans une union douanière, les pays contractants ne forment plus qu'un seul Etat, *au point de vue du commerce*. Ils n'ont plus pour *leur trafic* qu'une seule frontière commune, celle qui les sépare des Etats restés en dehors de l'Union. — Les traités de commerce ont pour but de concilier les intérêts douaniers des Etats ; les unions douanières, de les confondre.

Une union douanière entre deux ou plusieurs Etats, en confondant leurs intérêts économiques, en associant les populations de la manière la plus sensible, en unissant leurs besoins matériels et leurs aspirations quotidiennes, en accompagnant l'échange des produits de l'échange des idées, sera fatalement un acheminement vers une union politique plus ou moins complète. Une alliance défensive entre les Etats, une modification dans les mœurs nationales, telles sont les conséquences nécessaires et forcées d'une union douanière. Elles auront elles-mèmes pour conséquence, au bout d'un certain laps de temps, l'union politique.

L'exemple le plus frappant de ce résultat a été fourni par le *Zollverein* allemand. — Avec une habileté et une persévérance admirables, la Prusse a, à partir de 1828, successivement fait entrer dans une ligue commerciale presque tous les Etats de l'Allemagne. — En 1855, sont seulement étrangers à l'Union douanière, l'Autriche au sud, au nord le Mecklembourg, le Holstein et les trois villes hanséatiques. — De nombreux traités intervinrent entre le *Zollverein* et les puissances étrangères. — Cette concentration sous la direction de la Prusse prépara l'hégémonie politique de cette puissance sur les Etats confédérés. L'unité allemande économique était faite depuis plusieurs années, lorsque les événements de 1866 et de 1870

(1) MM. FUNCK-BRENTANO et SOREL ont, dans leur très remarquable *Précis du Droit des gens*, inséré une étude de haute philosophie sur les traités de commerce, les traités d'Union douanière et leurs conséquences politiques. Le lecteur y trouvera ample matière à réflexions, 2^e^ édit., liv. I, ch. VIII, pp. 158 à 174. — PAUL LEROY-BEAULIEU. *Les traités de commerce de l'Europe centrale*. Revue des Deux-Mondes, 1^er^ février 1892.

vinrent réaliser l'unité politique. — La Prusse recueillit ainsi le fruit de la perspicacité et de la persévérance dans les desseins politiques dont avaient fait preuve ses hommes d'Etat. — M. de Bismarck porta les derniers coups sur un terrain longuement et habilement préparé. — A l'issue de la guerre austro-prussienne de 1866, M. de Bismarck déclara le *Zollverein* dissous, et posa, comme condition de l'accession des Etats du Midi de l'Allemagne à une nouvelle union, la conclusion des conventions militaires qui devaient mettre leurs armées dans la main de la Prusse. Les volontés du ministre prussien obéies, l'union douanière fut réorganisée par le traité du 8 juillet 1867. — Le *Zollverein* a cessé d'exister comme institution séparée; mais il continue de subsister sous la direction supérieure du gouvernement impérial. Le rayon de ses douanes coïncide à peu près avec les frontières politiques de l'Allemagne, et son système douanier est réglé par la législation de l'empire (1).

Par une convention du 5 juillet 1890, une Union internationale a été fondée entre trente Etats et leurs diverses colonies pour la publication des TARIFS DOUANIERS, afin de les faire connaître aussi promptement et aussi exactement que possible. Un bureau international est institué à Bruxelles. La publication aura lieu par le *Bulletin international des Douanes* en cinq langues : allemande, anglaise, espagnole, française, italienne (art. 1, 2, 3 et 4).

920. — Les conventions de NAVIGATION MARITIME ont pour objet de déterminer les conditions auxquelles les navires de commerce de chacun des contractants pourront pénétrer dans les ports de l'autre, les règles relatives à l'embarquement ou au débarquement des marchandises, les divers droits de pavillon, tonnage, quai, pilotage, etc., qui pourront être perçus, la réglementation du cabotage et celle de la pêche, ce qui a trait au sauvetage des navires et cargaisons, au traitement des marins naufragés, au rapatriement des marins déserteurs, etc., etc. — Conclues pour un temps limité comme les traités de commerce, les conventions de navigation sont souvent jointes et incorporées dans ces traités.

La France et les autres Etats ont signé un grand nombre de traités de ce genre.

921. — Les conventions MONÉTAIRES visent à remédier aux inconvénients résultant de la diversité des unités monétaires, en établissant entre les Etats contractants un système de monnaies commun, basé sur un ou des étalons identiques. Epargner aux sujets les ennuis et les pertes résultant des variations du change, éviter, ou du

(1) Voir sur le Zollverein, LAWRENCE-WHEATON, *op. cit.*, t. I, pp. 369 et suiv.

moins atténuer, pour la richesse publique de la nation les fluctuations, les crises, les perturbations économiques engendrées par le drainage et par l'exportation des métaux précieux, etc., tel est le but que se proposent les Etats contractants.

La question de la circulation monétaire appartient en propre au domaine de l'*Economie Politique*, en tant qu'il s'agit de déterminer les éléments et les conditions du système à adopter, d'en prévoir les résultats heureux ou malencontreux, d'en prévenir les abus, d'en corriger les défectuosités. Mais cette question a acquis, dans cette seconde moitié du XIX^e^ siècle, une acuité particulière dans le monde tout entier. En Asie comme en Amérique, en Amérique comme en Europe, elle a une gravité considérable ; elle peut, selon qu'elle sera résolue en tel ou tel sens, bouleverser les intérêts économiques et les relations commerciales, transformer les modes d'échange et par voie de répercussion fatale modifier profondément la conduite politique de bien des Etats. — C'est une des plus délicates et des plus importantes questions que des hommes d'État puissent avoir à résoudre.

L'idée de l'unité monétaire universelle n'est pas nouvelle. — Elle a été émise en Italie au XVI^e^ siècle. Un religieux espagnol, Juan Marquez, prédicateur de Philippe III, la proposait dans son *Gobernador christiano*.

L'Union monétaire latine a été fondée à Paris, le 23 décembre 1865, par la France, la Belgique, l'Italie et la Suisse : la Grèce a accédé à partir du 1^er^ janvier 1869. — La base fondamentale du système est l'adoption d'un double étalon, or et argent, avec le rapport entr'eux égal à 15 1/2.

La convention du 23 décembre 1865 fut faite pour quinze années, qui devaient expirer le 1^er^ janvier 1880. — Cette convention produisit en Europe et en Amérique l'impression la plus favorable. La presse anglaise ne lui épargna pas l'éloge. L'*Economist*, qui jouit d'un grand crédit dans le monde de la haute finance, l'appela l'un des traités les plus caractéristiques du XIX^e^ siècle.

Mais le rapport *commercial* des deux métaux, or et argent, est tantôt inférieur, tantôt supérieur à 15 1/2.

L'argent, qui faisait prime de 1853 à 1866, est ensuite tombé au-dessous du pair. Sa dépréciation était sensible en 1874. — A ce fait économique s'en joignit un autre. L'Allemagne adopta l'étalon unique d'or et démonétisa son argent. La baisse de ce métal s'ensuivit naturellement. — Ces événements provoquèrent la réunion d'une conférence en janvier 1874, qui se prononça pour la limitation du monnayage de l'argent, et pour sa suspension provisoire, suspension

décrétée en Belgique par la loi du 21 décembre 1876 et en France par les lois des 5 août 1876 et 31 janvier 1878.

L'accord fut plus difficile à établir, lorsqu'il s'agit de prolonger une *troisième* fois l'Union latine, en 1885. La baisse constante de l'argent par rapport à l'or, imposait l'obligation de prévoir et de régler d'avance une liquidation nécessaire pour le cas, où, à l'expiration d'une nouvelle période, l'un des Etats contractants userait du droit de dénonciation. La Belgique commença par élever des prétentions exagérées et injustes. Ses délégués se retirèrent de la conférence, le 1er août 1885. Devant l'émotion causée par cette retraite, le gouvernement belge réfléchit et se montra moins exigeant. Les autres Etats contractants, par condescendance, firent à la Belgique, pour le maintien de l'Union, des concessions importantes, — Une nouvelle convention d'une durée de cinq années, avec tacite reconduction, fut signée le 6 novembre 1885.

« La démonétisation de l'argent par l'Union latine, disait M. Bernaërt à la Chambre des députés de Belgique, le 20 mai 1892, serait le point de départ d'une catastrophe dont nul ne pourrait mesurer les effets. Ce péril, le maintien de l'Union latine l'a écarté. L'argent y circule pour sa pleine valeur, sans que personne souffre de sa dépréciation, et même sans que personne s'en aperçoive..... Nous ne souffrons pas du manque de monnaie..... A Paris comme à Bruxelles, les cours du change sont presque invariables... C'est donc un grand avantage que le maintien de l'Union latine ».

Au Sénat italien, le 26 janvier 1892, M. Luzatti, ministre des finances, répondant à une interpellation de M. Rossi, disait : « c'est une fiction que l'Union latine, mais une fiction opportune et une fiction efficace, puisqu'elle a pu donner à environ quatre milliards d'écus d'argent la sanction de l'or (1) ».

La baisse de l'argent est continue et progressive depuis vingt ans. Outre diverses causes accessoires, cette baisse a pour cause principale l'énorme et ininterrompu accroissement de production de ce métal et les progrès accomplis par la chimie dans l'art de le traiter, de façon à en abaisser considérablement le prix de revient. Dans trente années, la production a plus que quadruplé. Comment s'étonner que cette marchandise baisse ?

Les Etats-Unis, qui sont le plus grand producteur de ce métal, s'inquiètent de cette dépréciation. Toutes les combinaisons, tous les efforts tentés, toutes lois votées, le *Bland Bill* de 1878 comme la loi de 1890, ont été impuissants à maintenir le prix de l'argent.

(1) CUCHEVAL-CLARIGNY. *L'Union latine et la nouvelle conférence monétaire.* Revue des Deux Mondes, 1er et 15 novembre 1892.

Les Etats-Unis pour favoriser un de leurs produits, voudraient induire les nations européennes à des mesures qui restituassent artificiellement au métal argent une partie de sa valeur d'autrefois. — Ils ont donc proposé aux divers Etats de l'Europe la réunion d'une conférence internationale. Celle-ci, ouverte à Bruxelles le 22 novembre 1892, a siégé jusqu'au 17 décembre. Puis elle s'est ajournée au 6 juin 1893, afin de laisser aux gouvernements le temps de prendre connaissance des rapports de leurs délégués et d'arrêter leurs résolutions ultérieures.

Au fond, la conférence n'a pas abouti, mais elle n'a pas été stérile ; elle a permis de dégager la situation respective des Etats.

Une union monétaire existe, depuis le 27 mai 1873, entre le Danemark, la Norwège et la Suède.

922. — Poids et mesures. — Une convention signée à Paris le 20 mai 1875 entre la France, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Russie, la Belgique, l'Italie, la Suisse, les Etats-Unis et plusieurs autres Etats, à laquelle ont postérieurement adhéré divers autres Etats, notamment la Serbie en 1879, la Roumanie en 1882, l'Angleterre en 1884 et le Japon en 1885, a stipulé que les Etats contractants fonderont et entretiendront à frais communs un *bureau international des poids et mesures*, scientifique et permanent, dont le siège est à Paris. Ce bureau est chargé de comparer et de vérifier les nouveaux prototypes du mètre et du kilogramme, de conserver les prototypes internationaux, etc., etc. Le but est d'arriver à l'unification internationale du système métrique. — Au-dessus du bureau ont été institués un *comité international* et une *conférence générale* qui se réunira, au moins une fois tous les six ans, pour discuter et provoquer les mesures nécessaires pour la propagation et le perfectionnement du système métrique.

923. — Union postale. — Les avantages procurés par une intelligente organisation des services postaux sont évidents et ont été, dès le XV^e^ siècle, recherchés à l'intérieur des Etats. Plus tard, un nouveau progrès a été accompli, et les Etats se sont liés entr'eux par des conventions postales qui assurent et régularisent l'échange quotidien ou périodique des correspondances. — Les conventions postales diffèrent peu entr'elles. Les clauses sont à peu près les mêmes dans tous les traités. Mais l'expérience a prouvé que ces accords isolés ne permettaient pas d'atteindre le but entrevu et la nécessité d'une entente générale a été constatée.

Sur l'invitation de la Confédération Suisse, un congrès se réunit à Berne, le 15 septembre 1874. Vingt-deux Etats comprenant trente-sept millions de kilomètres carrés et trois cent cinquante millions d'habitants y furent représentés. Le résultat des délibérations

fut le traité de Berne, du 9 octobre 1874, pour la création d'une *Union postale générale*. — Un nouveau congrès tenu à Paris en mai 1878 et clôturé par le traité du 1er juin 1878 a adopté la dénomination *d'Union postale universelle*. — De nombreuses adhésions se sont produites de tous côtés. — Le territoire de l'Union comprenait, en 1890, 915 millions d'habitants.

Dans ce vaste territoire, les correspondances sont soumises à un tarif aussi uniforme que le permettent les convenances de chaque pays, et sous la réserve que chaque Etat appliquera un seul et même tarif aux correspondances qu'il échangera avec tous les autres Etats de l'Union. — Trois principes forment la base des traités de Berne et de Paris : liberté de transit, réduction des tarifs, simplification dans le décompte des taxes entre les offices postaux des divers Etats.

Les dispositions de ces conventions ne concernent guère que les rapports des administrations entr'elles : la situation du public demeure réglée, en principe, par la législation propre à chaque pays, sauf en ce qui concerne les taxes fixées par les conventions elles-mêmes.

Les traités de Berne et de Paris offrent l'heureuse combinaison d'une communauté entre les membres de l'Union et du respect de la libre autonomie de chaque Etat. La législation postale interne des différents pays n'est soumise à aucune restriction. La liberté de conclure des traités particuliers entre les Etats et d'établir des unions plus restreintes, en vue de l'amélioration des relations postales, a été reconnue dans l'article 15 du traité du 1er juin 1878. Les arrangements, qui dérogeraient au traité commun, sont seuls interdits.

On a réglé, en conséquence, les rapports internationaux applicables aux divers services des offices des Postes, au moyen de conventions, qui se rattachent à la convention d'*Union universelle*, tout en ne se confondant pas avec elle, parce que tous les membres de l'Union n'y ont pas adhéré. — Un congrès postal international s'est réuni à Vienne le 23 mai 1891. Il a arrêté les clauses de la convention du 4 juillet 1891, en révisant la convention du 1er juillet 1878 et l'acte additionnel de Lisbonne du 21 mars 1885. — Les pays (quarante Etats et leurs colonies) entre lesquels la convention est conclue forment un seul territoire postal pour l'échange réciproque des correspondances (art. 1er). La liberté du transit est garantie dans le territoire entier de l'Union (art. 4). L'article 5 fixe le montant des diverses taxes. — Un règlement de détail et d'ordre pour l'exécution de cette convention a été adopté le même jour. — Des arrangements particuliers, conclus entre plusieurs Etats, conformément à l'article 19 de la convention générale, et relatifs à l'échange des lettres et boîtes de valeurs déclarées, des colis postaux, des mandats de poste, au

service des recouvrements, aux livrets d'identité, aux échantillons, mandats, quittances, factures et envois contre remboursement ont été aussi signés le même jour, 4 juillet 1891. (Lois françaises des 13 avril et 27 juin 1892).

Cette organisation internationale postale, fixe dans sa base, est essentiellement mobile dans ses détails. De là, ces congrès successifs de 1878, de 1885 et de 1891, appelés à introduire les améliorations nécessaires. Mais de là aussi, le devoir de préparer et de fixer ces améliorations par la constatation des lacunes et des défauts. Dans ce but, le traité de Berne de 1874 a décidé l'organisation d'un office central, sous le nom de *Bureau international de l'Union universelle des Postes*, chargé de coordonner et de publier tous renseignements utiles, de notifier les changements, de faciliter les opérations de comptabilité, d'émettre un avis sur les questions litigieuses, etc., etc. Le siège de ce Bureau est à Berne. — Aucune durée déterminée n'a été assignée à l'Union ; chacun des contractants est libre de s'en retirer, moyennant une dénonciation faite une année à l'avance au gouvernement fédéral suisse.

Une convention spéciale a été conclue à Bruxelles, le 3 août 1891, entre la France et la Belgique pour faciliter et régulariser l'échange des documents officiels, parlementaires et administratifs, livrés à la publicité dans le lieu d'origine (Loi franç. du 25 mai 1892).

924. — CONVENTIONS TÉLÉGRAPHIQUES. — Dès l'invention du télégraphe électrique, apparaît la nécessité d'assurer la sécurité et la rapidité de la transmission des dépêches. L'uniformité et la simplicité des tarifs s'affirment comme conditions essentielles de l'utilité pratique du télégraphe. — Comme pour les postes, tout d'abord les Etats limitrophes s'entendent pour faire correspondre leurs lignes et pour adopter des règles uniformes sur la transmission des dépêches. — En 1850, une convention unit l'Autriche et la Prusse : plusieurs Etats allemands et la Russie y donnent leur adhésion. — Un second groupe d'Etats européens se forme autour de la Belgique et de la France.

L'idée de former une convention universelle gagne du terrain. Une conférence internationale se réunit à Paris, le 1er mars 1865. Elle aboutit à une convention télégraphique internationale, conclue, le 17 mai 1865, entre vingt Etats, convention modifiée et complétée à la suite des conférences tenues à Vienne en 1868, à Rome en 1872, à Saint-Pétersbourg en 1875, à Berlin en 1885, à Paris en 1890. — Un bureau international des administrations télégraphiques, chargé d'étudier les améliorations désirables et surtout de servir de trait d'union entre les Etats, a été institué à Berne en 1868. Comme en matière postale, les Etats, membres de l'Union, peuvent former en-

tr'eux des conventions spéciales (art. 17 de la convention du 22 juillet 1875). Plusieurs ont usé de cette latitude. Conventions entre la France, la Belgique et les Pays-Bas, 27 décembre 1890 ; entre la France, l'Allemagne, la Suisse, la Russie, le Luxembourg, 28 février 1891 et 23 mars 1891.

Une convention signée à Paris, le 14 mars 1884, par vingt-six Etats européens ou américains, a organisé la *protection des câbles sous-marins* en temps de paix (n° 583).

Une convention pour régler le service de la CORRESPONDANCE TÉLÉPHONIQUE a été conclue entre la Belgique et la France, le 31 août 1891 (Loi franç., 19 mars 1892).

925. — L'établissement de lignes de CHEMINS DE FER destinées au trafic international, leur raccordement à la frontière de deux Etats limitrophes, l'installation et l'organisation de gares frontières, la construction de grands travaux d'art, comme le percement du tunnel du St. Gothard, les conditions d'exploitation, l'adoption de tarifs communs, le fonctionnement du service des douanes, etc., ont donné lieu à de très nombreuses conventions entre les Etats. Mais de leur diversité résultaient des difficultés et des entraves à l'expansion des relations commerciales. — Grâce à l'initiative de deux avocats suisses, MM. Christ et de Seigneur, et à l'activité du gouvernement fédéral, à la suite de conférences tenues à Berne en 1878, 1881, 1886, 1890, un règlement général des transports par chemins de fer a été adopté, le 14 octobre 1890, par les représentants de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, de la France, de l'Italie, du Luxembourg, de la Russie et de la Suisse. La convention a été conclue pour une durée de trois années, avec tacite reconduction de trois ans aussi.

Cette convention constitue une véritable législation internationale des transports par voies ferrées. Le texte comprend soixante articles et est accompagné de la liste des lignes de chemins de fer, auxquelles s'applique la convention, et de règlements fixant les détails d'exécution. La convention est limitée au transport international des marchandises, y compris celui du bétail. On n'a pas cru devoir régler encore le transport international des voyageurs et des bagages. — Les règles adoptées sont relatives aux conditions d'expédition, de livraison, de paiement du prix de transport, de responsabilité des compagnies pour perte ou avaries, d'indemnité pour retard, à la prescription, aux recours à exercer entre transporteurs, etc. — Une convention annexe, à la même date, crée à Berne un office central ayant pour mission de recevoir des renseignements utiles, de servir d'intermédiaire pour le règlement des comptes entre les compagnies et à la volonté des parties d'arbitre sur les litiges, d'ins-

truire les demandes en modifications ou améliorations de la convention.

La convention du 14 octobre 1890 régit plus de 125.000 kilomètres de chemins de fer. Dans chacun des Etats contractants, les transports intérieurs demeurent régis par la loi locale. Mais il est à prévoir que, dans un but de simplification, on tendra de plus en plus, dans chaque Etat, à admettre pour les transports intérieurs les règles de la convention internationale et qu'on s'acheminera ainsi vers l'uniformité complète des lois sur le contrat de transport. — La convention de Berne est appelée à rendre de très grands services. Elle a été mise à exécution pour la France par la loi du 29 décembre 1891. Voir aussi loi du 27 décembre 1892.

926. — OFFICES SANITAIRES INTERNATIONAUX. — Parmi les devoirs qui incombent aux gouvernements des Etats figure celui de prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé publique et de combattre les épidémies.

L'expérience a démontré que les efforts isolés et individuels d'un Etat ne produisent pas de résultat notable.

Les mesures administratives internationales, destinées à protéger la santé publique, sont de deux sortes.

Dans certaines conventions, les Etats voisins permettent chacun aux médecins, accoucheurs, chirurgiens, etc. exerçant leur profession dans l'autre Etat, de pratiquer leur art dans des conditions de complète égalité avec les médecins et chirurgiens du pays. *Ex.* : conventions de la France avec le Luxembourg, en 1879; avec la Belgique, en 1881 ; avec la Suisse, le 29 mai 1886 ; entre l'Allemagne et la Belgique, en 1873 ; entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, en 1882.

Certaines maladies épidémiques, comme la peste, le choléra, la fièvre jaune, doivent, autant que faire se peut, être confinées et étouffées aux lieux où elles prennent naissance. Dans ces régions, les mesures générales, concertées en commun, peuvent seules avoir quelque efficacité.

Sur l'initiative de la France, une première conférence sanitaire internationale se réunit à Paris en 1850. Douze Etats y prirent part.

La conférence aboutit à la convention sanitaire de 1853, qui fixa les règles générales de la surveillance des quarantaines, décida que Constantinople serait le siège d'un conseil supérieur de santé et Alexandrie, celui d'une intendance sanitaire, attendu que toutes les épidémies de peste et de choléra venaient de Turquie et d'Egypte.

Nouvel appel de la France et nouvelle conférence internationale à Constantinople en 1866. Tous les Etats de l'Europe y prirent part ; mais cette conférence n'aboutit pas à une convention diplomatique.

En 1874, l'Autriche provoque une troisième conférence qui se réunit à Vienne. — Une scission tranchée se produit entre les peuples du Nord, plus préoccupés de leurs intérêts commerciaux, et les peuples des bords de la Méditerranée continuellement menacés par l'invasion. La conférence aboutit cependant à la création du *Conseil supérieur de santé* de l'empire ottoman et du *Conseil sanitaire maritime* d'Egypte. Ce conseil avait des pouvoirs très étendus et une grande indépendance.— Mais après l'occupation de l'Egypte, l'égoïsme anglais s'efforce de supprimer toutes les entraves apportées au commerce de l'Angleterre. En 1883, le conseil sanitaire n'a plus qu'une existence nominale.— Le désordre est complet.— La France proteste.— Le choléra envahit l'Egypte en 1883, la France, l'Espagne et l'Italie en 1884. L'Angleterre nie l'importation et ses navires promènent le choléra dans la Méditerranée. — L'Italie provoque une nouvelle conférence, réunie à Rome, le 20 mai 1885. Devant l'opposition des Anglais, elle n'a pas de résultats. — Une nouvelle conférence, proposée par l'Autriche, s'est réunie à Venise, le 5 janvier 1892. Les prétentions anglaises y ont été combattues par la France. Un règlement a été adopté et une convention signée, le 31 janvier 1892, par dix Etats et par l'Angleterre, le 9 juin 1892 (1). — Une nouvelle conférence sanitaire internationale s'est réunie à Dresde en avril 1893. Une convention a été signée par les délégués de l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Hollande, la France, l'Italie, le Monténégro, la Russie et la Suisse. Les représentants des autres pays se sont réservés *ad referendum*. Les ratifications doivent être échangées à Berlin.

927. — En présence des ravages causés par le PHYLLOXERA VASTATRIX, il a été conclu à Berne, le 17 septembre 1878 et le 3 novembre 1881, des conventions relatives aux mesures communes à prendre pour prévenir et pour combattre ce fléau. Cette convention a été signée par les Etats qui avaient le plus grand intérêt à cette mesure, la France, l'Allemagne, le Portugal, la Suisse. — La Belgique, l'Italie, le Luxembourg ont postérieurement donné leur adhésion (Déclaration de Berne, 15 avril 1889).

928. — Rappelons un fait d'une très grande importance : la conclusion, en 1889, par les gouvernements des Républiques de l'Uruguay, Argentine, de Bolivie, du Brésil, du Chili, du Pérou et du Paraguay de traités établissant entr'elles un droit commun relativement aux principales matières du droit pénal, civil et commercial, de la procédure civile, ainsi qu'en ce qui concerne la propriété littéraire, artistique et industrielle, et l'exercice des professions libérales.

(1) JULES ROCHARD, *La conférence de Venise*. Revue des Deux Mondes, 1er septembre 1892.

APPENDICE. — **Engagements non conventionnels.**

929. — Les conventions ne sont pas les seules sources d'obligations entre les Etats. Comme en droit privé, certains actes unilatéraux et volontaires peuvent engendrer des engagements à la charge des Etats. Ces actes, suivant leur caractère licite ou illicite, reçoivent, comme en droit civil, les dénominations de *quasi-contrats,* de *délits* ou *quasi-délits.*

La notion du QUASI-CONTRAT est exacte en droit international : mais elle offre peu d'intérêt pratique. — Les auteurs, Heffter surtout (*op. cit.*, § 100), se sont torturé l'esprit pour en trouver des exemples. On rencontrera peut-être, par hasard, un cas de *paiement indû.* — Mais la copropriété, l'indivision, l'acquisition en commun ne seront jamais laissées sans réglementation précise. En fait, un traité intervient toujours et règle les droits et les devoirs respectifs des Etats copropriétaires.— Ainsi, après la cession faite en commun à la Prusse et à l'Autriche des duchés de Schleswig et de Holstein par le traité de Vienne du 30 octobre 1864, ces deux Etats sentirent le besoin de faire cesser presqu'aussitôt l'exercice de leur *condominium* par la convention de Gastein du 14 août 1865.

Les DÉLITS et QUASI-DÉLITS se produisent sous forme de lésions, d'atteintes illicites portées, volontairement ou involontairement, sans motifs légitimes aux droits d'un autre Etat, à la liberté ou à l'honneur d'un de ses sujets.

Ex : violation de frontière ; abordage commis par un navire de la marine militaire en pleine mer, dans une rade ou dans un port ; — outrage au pavillon ; — capture illégale d'un navire en pleine mer ; — emprisonnement du consul anglais par Théodoros d'Abyssinie ; — assassinat de Roberjot et de Bonnier d'Alco, plénipotentiaires français, à Radstadt, le 28 avril 1799 ; — assassinat des consuls français et allemand à Salonique ; — affaires à Vexaincourt et Raon-sur-Plaine en septembre 1887 : chasseurs français, l'un tué, l'autre blessé, par forestier allemand ; prompte réparation et indemnité de 50.000 francs payée à la veuve par le gouvernement allemand ; — blâme public infligé par le gouvernement allemand au consul allemand aux îles Samoa en 1890 ; etc., etc.

Les atteintes illicites aux droits légitimes d'un Etat ou à ceux de ses sujets sont malheureusement assez fréquentes dans la vie internationale.— Ces délits ou quasi-délits peuvent avoir pour auteurs, soit un fonctionnaire de l'Etat ayant agi par ordre de son gouvernement, soit un fonctionnaire ayant agi sans mandat, soit un des régnicoles de l'Etat. — A quelles conditions et dans quelles limites la responsabilité de l'Etat est-elle engagée ? Nous avons déjà résolu la question (Voir *Responsabilité des Etats,* n^os^ 324 à 331).

QUATRIÈME PARTIE

LES CONTESTATIONS INTERNATIONALES ET LES MOYENS DE LES RÉSOUDRE

930. — Êtres politiques indépendants et libres, les Etats peuvent avoir des différends les uns avec les autres. — Ces différends ont pour causes des violations de droits, prétendues ou réelles, des atteintes à la sûreté, à l'indépendance, à l'honneur des Etats. — Chaque Etat a le droit et le devoir de veiller à sa propre conservation, au respect de ses droits et de ses intérêts légitimes, d'empêcher les autres Etats d'entraver son développement (nos 235 et s.). — Chaque Etat est tenu de s'abstenir de tout tort, de toute offense, de tout fait illicite ou injuste envers les autres Etats, et de réparer par une équitable satisfaction le préjudice qu'il a illégalement causé (nos 324 et s.). Ce sont là vérités élémentaires, d'évidence.

Mais les droits et les devoirs internationaux des Etats ne sont pas garantis, sanctionnés par une autorité supérieure aux Etats. Pas de tribunal suprême. Pas de force publique internationale (nos 26 et s.).

Les droits des Etats n'ont d'autre garantie que celle résultant de la force de la vérité et de la justice, de la pression de l'opinion publique, de l'assentiment ou de la réprobation des autres Etats, et finalement de leur propre puissance matérielle.

Mais lorsqu'un différend s'élève entre deux ou plusieurs Etats, ils ont le devoir *moral*, et presque toujours un réel *intérêt*, à épuiser, avant que de recourir à la lutte à main armée, tous les autres moyens aptes à amener une solution. Essayer de dénouer et de résoudre un litige sans faire appel à la force brutale des armes est un devoir d'humanité. C'est le meilleur moyen de faire triompher raison et bon droit.— Qui recourt tout d'abord à la guerre, sans préalablement essayer d'autres modes de solution, inflige à sa cause un préjugé défavorable. Dans les conflits internationaux, comme et plus encore que dans les litiges privés, à raison des conséquences plus graves, plus profondes, qui seront engendrées par la lutte, les contendants doivent user de modération et de prudence.

Les moyens auxquels les Etats, divisés par un différend, peuvent recourir préalablement à l'état de guerre proprement dit, se rangent en deux catégories : procédés amiables ; mesures coercitives, spéciales ou localisées. — Dans la première catégorie, se placent les négociations diplomatiques, les bons offices ou la médiation d'un Etat tiers, les conférences, les congrès, l'arbitrage. — Dans la deuxième, les mesures de rétorsion et de représailles, le séquestre, l'embargo, le blocus dit pacifique.

LIVRE PREMIER

MOYENS D'ENTENTE PACIFIQUE.

CHAPITRE PREMIER

MOYENS DIPLOMATIQUES.

BLUNTSCHLI, *op. cit.*, Introduction, p. 30 et art. 108 à 114, 481 à 487. — CALVO, *op. cit.*, §§ 1682 et s. — FIORE. *Nouveau droit intern. public*, 2e part., liv. I, ch. VII.— *Droit intern. codifié*, art. 803 à 813. — FUNCK-BRENTANO et SOREL, pp. 97 et s. ; 457 et s. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, §§ 106 à 108. — KLUBER, *op. cit.*, tit. II, sect. II, ch. III, §§ 317 à 321. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. I, ch. IV, § 110 ; t. III, liv. IV, ch. I, § 103. — NEUMANN. *Elémenls du Droil des gens moderne*, 2e part., ch. I, § 37. — PHILLIMORE. *Commentaries*, t. III, p. 2 et s. — TRAVERS TWISS. *Le Droit des gens ou des nations*, t. II, ch. I, nos 4, 7, 8. — VATTEL. *Le Droit des gens*, liv. II, ch. XVIII, §§ 323 et suiv.

931. — A. — Les négociations diplomatiques, se manifestant sous forme d'échange de dépêches, d'explications verbales, de notes, etc., sont au premier rang des moyens pacifiques de résoudre un conflit (V. n° 792).

Fréquemment, les hommes d'Etat les accompagnent, les font précéder ou suivre d'un appel à l'opinion publique. Cette opinion, éveillée et excitée par la publication de divers documents, pèsera de toute son influence sur les gouvernements et sur l'esprit des représentants des Etats, des négociateurs. — Mais l'arme est dangereuse. La presse peut servir à tromper l'esprit public, à l'égarer. Le prince de Bismarck a montré une habileté inouïe à se servir de la presse de tous les pays, et surtout de la presse anglaise, pour tromper l'opinion publique et la rendre favorable à ses prétentions ou à ses desseins.

Quelques publicistes discutent le point de savoir si l'arrangement amiable, qui succède à une négociation diplomatique, constitue une

renonciation unilatérale ou un désistement réciproque ? — Querelle de scolastiques : question de fait. — L'accord sera constaté par un traité, ou par un échange de notes identiques. Consultez le traité ou les notes pour déterminer, dans chaque cas, le caractère de l'arrangement intervenu.

932. — B. — Les congrès ou conférences, comme voies conduisant à la solution d'un litige, à l'avortement d'un conflit, se recommandent par de sérieuses considérations. — Les hommes cèdent souvent à la raison ce qu'ils se croiraient obligés de refuser aux menaces de recours à la force. S'incliner devant la logique démonstrative d'un exact raisonnement n'implique pas un aveu d'infériorité.— Renoncer à une prétention injustifiée, après une discussion approfondie et courtoise, n'est ni impuissance à faire respecter son droit, ni encouragement à de futurs empiètements. — Une conférence, ou un congrès, aboutit généralement à un règlement équitable d'un litige. Si le point discuté est difficile à régler selon le droit positif reconnu, la conférence tend à faciliter un accord transactionnel, ou même un compromis, bien préférable à la guerre. — Dans ces réunions de plénipotentiaires, les représentants des Etats examinent en commun l'objet du différend et l'état du Droit international. Ils s'éclairent par les coutumes, les usages, les précédents. Chaque Etat y délibère sur le pied d'une complète égalité, dans la plénitude de sa souveraineté (nº 272).

Mais un désir commun et sincère de régler le conflit sans recourir aux armes doit animer tous les membres du congrès. — Le problème doit être bien limité, nettement défini : l'objet du conflit, circonscrit et bien déterminé.

Certains congrès ou conférences ont utilement fait disparaître des causes de conflits et empêché l'éclosion de sérieuses difficultés.

Mais les propositions de congrès ont été souvent un moyen dilatoire, employé par des hommes d'Etat désireux de gagner du temps. Bismarck et Gorstchakoff en ont usé avec habileté contre Napoléon III.

933. — C. — La *Médiation* d'un Etat tiers est fréquemment un moyen utile, efficace, pour apaiser un conflit, résoudre un litige né entre deux autres Etats. L'Etat tiers, amis des deux Etats contendants, prête ses bons offices pour préparer les bases d'un arrangement. — Il ne joue pas le rôle d'un juge ; il n'a pas le droit d'imposer la solution qui lui paraît juste. — Il n'est qu'un amiable intermédiaire. Il doit tendre à concilier les intérêts divergents, suggérer les bases d'une entente, donner son avis sur les propositions respectives. — Mais le médiateur laisse aux parties litigantes toute liberté pour se rallier ou non à la solution proposée. Il n'est pas garant de l'exé-

cution du pacte, du traité qui intervient, en principe et sauf stipulation formelle contraire (n° 832).

Le rôle du médiateur est des plus délicats. Il doit constamment faire preuve d'esprit de justice et de modération, de la plus stricte impartialité. Il peut et doit user de son autorité morale pour amener une réconciliation ; mais il doit s'abstenir de toute pression intempestive ou partiale et ne jamais recourir aux menaces.

934. — La médiation d'un Etat tiers peut être réclamée par l'une ou par les deux parties. Deux Etats peuvent d'avance s'engager, en cas de difficultés surgissant entr'eux, à demander l'intervention d'une tierce Puissance.

La médiation est quelquefois spontanément offerte par l'Etat tiers. — Démarche délicate, dans laquelle on ne saurait apporter une trop grande prudence. — La proposition peut avoir parfois un caractère blessant. Elle déguise mal quelquefois un désir de prépotence, un secret penchant à la domination. — Impossible de formuler des règles abstraites. C'est affaire de tact, appréciation des circonstances. — Des publicistes se demandent si les puissances neutres doivent offrir leur médiation à des Etats déjà belligérants. Hubner et Phillimore penchaient pour l'affirmative, Galiani pour la négative. — Pas de principe absolu ; pure question de tact politique.

935. — La médiation est un procédé, exalté par les uns, dénigré par les autres. — Elle a eu des succès ; elle a été souvent impuissante. — L'histoire du XIX° siècle offre quelques exemples de médiation.

936. — A la suite de la longue et cruelle guerre de Crimée, l'opinion publique était inquiète. Elle redoutait de voir se reproduire trop aisément de grandes luttes. Ces inquiétudes étaient partagées par les chefs d'Etats, par les vainqueurs qui avaient dû faire de grands sacrifices d'hommes et d'argent. — Ces préoccupations se manifestèrent au congrès de Paris et amenèrent l'adoption de l'article 8 du traité du 30 mars 1856. « S'il survenait entre la Sublime Porte et l'une ou plusieurs autres des puissances signataires un dissentiment qui menaçât le maintien de leurs relations, la Sublime Porte et chacune des Puissances, avant de recourir à l'emploi de la force, mettront les autres parties contractantes en mesure de prévenir cette extrémité par leur *action médiatrice* ». Cette clause n'avait pas une très grande portée : elle n'obligeait que les Etats signataires du traité du 30 mars. — A la séance du 16 avril 1856 de la Conférence de Paris, lord Clarendon, incité par MM. Henri Richard et Sturge, membres de la Société des *Amis de la Paix*, proposa d'étendre la stipulation de l'article 8 et de lui donner une application générale. Après discussion entre les plénipotentiaires de la confé-

rence, fut adopté le protocole suivant : « MM. les plénipotentiaires n'hésitent pas à exprimer, au nom de leur gouvernement, le vœu que les Etats entre lesquels s'élèverait un dissentiment sérieux, avant d'en appeler aux armes, eussent recours, en tant que les circonstances l'admettraient, aux bons offices d'une puissance amie. MM. les plénipotentiaires espèrent que les gouvernements non représentés au congrès s'associeront à la pensée qui a inspiré le vœu consigné au présent protocole ». Quarante Etats environ adhérèrent à cette clause. — Cette déclaration avait l'apparence d'un progrès: mais elle ne constituait qu'un vœu, et qu'un vœu bien platonique ; *en tant que les circonstances l'admettraient*, disaient MM. les plénipotentiaires. Et pouvaient-ils s'exprimer autrement ? — Quant aux publicistes, qui demandent la transformation de ce vœu en une règle contractuelle obligatoire, se rendent-ils bien compte de la véritable portée de la mesure par eux sollicitée (1) ?

937. — En 1866, après la bataille de Sadowa (3 juillet), l'empereur Napoléon III, offrit sa médiation à l'Autriche et à la Prusse pour amener la signature des préliminaires de Nikolsbourg (2).

En 1867, lors de l'affaire du duché de Luxembourg qui faillit mettre aux prises la France et la Prusse, la diplomatie européenne ne resta pas inactive. M. de Beust, ministre autrichien, prit l'initiative de l'intervention de l'Europe en faveur du maintien de la paix et proposa la solution qui fut finalement adoptée, consistant dans la démolition de la forteresse et la neutralisation du grand-duché. Le 23 avril 1867, la Russie proposa la réunion d'une conférence à Londres pour régler cette question du Luxembourg. — Sur invitations adressées par le roi des Pays-Bas, souverain du grand-duché, les puissances signataires du traité du 19 avril 1839, se réunirent. Un traité fut conclu à Londres, le 11 mai 1867, entre les Pays-Bas, l'Angleterre, l'Autriche, la Belgique, la France, l'Italie, la Prusse et la Russie (3) (n° 365).

938. — Lors de l'insurrection de 1866-1868, qui éclata dans l'île de Crète contre le gouvernement turc, la Grèce manifesta une sympathie marquée pour les révoltés et ne remplit pas avec correction ses devoirs internationaux. Elle laissa armer des troupes et des vaisseaux sur ses côtes.— La Porte ottomane adressa un *ultimatum* à la Grèce qui répondit avec hauteur. Les ambassadeurs respectifs furent

(1) ROUARD DE CARD, *L'arbitrage international*, pp. 30 et s.

(2) Voir DEBIDOUR. *Histoire diplomatique de l'Europe*, t. II, ch. VIII, §§ 11 et 12.

(3) Voir MILOVANOWITCH. *Les traités de garantie au XIX^e siècle*, § 6, pp. 275 et suiv. — ROUARD DE CARD. *L'arbitrage international*, p. 38.— DEBIDOUR, *op. cit.*, t. II, ch. IX, §§ 5, 7 et 8.

rappelés. Un conflit était imminent (1). — S'appuyant sur le protocole du 16 avril 1856, la Prusse proposa la réunion d'une conférence. Les autres Etats acceptèrent et la conférence se réunit à Paris, le 9 janvier 1869. Elle adopta un projet de déclaration constatant les torts de la Grèce et invitant les deux Etats à renouer leurs rapports. La Turquie adhéra le 29 janvier 1869.— La Grèce protesta d'abord et finit par adhérer le 6 février 1869. Cette conférence évita une guerre, qui eut peut-être entraîné toute l'Europe.

939. — Lors de la guerre franco-allemande de 1870-1871, il n'y eut pas tentative de médiation proprement dite : mais l'Angleterre offrit ses bons offices, qui malheureusement furent déclinés par la France et n'eussent pas été acceptés par la Prusse.— La lumière se fait chaque jour sur les incidents précurseurs de cette guerre. Le comte de Bismarck ne voulait plus laisser échapper l'occasion qu'il cherchait depuis plusieurs années (n° 795) (2).

940. — Au début de la guerre turco-russe de 1877-1878, Savfet-Pacha invoqua l'article 8 du traité de Paris du 30 mars 1856, et demanda la médiation des Puissances signataires. — Ironie de la politique. Les Puissances répondirent par la proclamation de leur neutralité.

941. — Sept ans après le fait qui précède, les signataires de l'Acte Général de la Conférence de Berlin du 26 février 1885, écrivent dans l'article 12 : « Dans le cas où un dissentiment *sérieux*, ayant pris naissance au sujet ou dans les limites des territoires mentionnés à l'article 1er et placés sous le régime de la liberté commerciale, viendrait à s'élever entre des puissances signataires du présent acte ou des puissances qui y adhèreraient par la suite, ces puissances s'engagent, avant d'en appeler aux armes, à recourir à la *médiation* d'une ou de plusieurs puissances amies. — Pour le même cas, les mêmes puissances se réservent le recours facultatif à la procédure de l'arbitrage ».

942. — L'Allemagne et l'Espagne se trouvaient en conflit au sujet des îles Carolines. L'empire avait fait acte de possession sur l'île Yap, que l'Espagne revendiquait en qualité de premier occupant. Léon XIII fut invité à remplir le rôle de médiateur. Le Pape examina l'affaire, n'imposa pas son opinion aux deux parties, leur suggéra la solution à intervenir, en se prononçant, le 22 octobre 1885, pour la souveraineté du roi d'Espagne tout en l'engageant à concéder aux Allemands certaines facilités commerciales. Le Pape ne pro-

(1) Voir sur cette affaire : LAWRENCE-WHEATON, *Commentaire etc.*, t. II, pp. 451 à 462. — ROUARD DE CARD. *L'arbitrage international*, p. 39 et s.

(2) DEBIDOUR, *op. cit.*, t. II, ch. X, §§ 10, 11 et 12. — *La paix armée*. Revue des Deux-Mondes, 1er février 1894.

nonça pas une sentence. Les parties signèrent à Rome, le 17 décembre, par l'entremise de MM. de Molion et de Schlœser, un traité qui consacra la solution proposée par Léon XIII. — Quelques auteurs citent cette affaire comme un cas d'arbitrage; c'est un cas de médiation.

En janvier 1888, l'Espagne vit sa médiation acceptée par l'Italie et par la Colombie, dans le conflit né à la suite de l'expulsion de l'italien Cerrutti. Les parties acceptèrent les conclusions du ministre d'Etat espagnol, et l'incident fut rapidement clos (1).

943. — La médiation est un moyen utile, mais trop méconnu, trop délaissé dans la pratique internationale. Il suppose du reste, chez les Etats contendants un secret désir de s'accorder, et chez l'Etat médiateur un complet désintéressement, une absence absolue, d'arrière-pensée et de secrètes convoitises.

(1) CALVO, *op. cit.*, t. III, §§ 1699 et 1700.

CHAPITRE II

MOYEN JURIDIQUE. — ARBITRAGE (1).

BARCLAY. *La question des pêcheries dans la mer de Behring*, R. D. I., 1893, t. XXV, p. 417. — BELLAIRE. *Etude historique sur les arbitrages.* — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 488 à 498. — CALEB-CUSHING. *Le traité de Washington.* — CALVO, *op. cit.*, §§ 1706 à 1806, 2558 à 2585. — DREYFUS. *L'arbitrage international.* — FIORE. *Nouveau Droit international public*, 2e part., liv. I, ch. VII. — *Droit internat. codifié*, art. 854 à 912. — FUNCK-BRENTANO ET SOREL. *Précis*, p. 458 et s. — GEFFCKEN. *La question des pêcheries de Terre-Neuve*, R. D. I., 1890, t. XXII, p. 217. — *La question d'Alaska*, R. D. I., 1891, t. XXIII, p. 236. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, § 109. — KAMAROWSKY. *Le Tribunal international.* — LAVELEYE. *Des causes actuelles de la guerre en Europe et de l'arbitrage.* — G. F. DE MARTENS. *Précis*, § 176. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. III, liv. IV, § 104. — PRADIER-FODÉRÉ. *La question de l'Alabama et le Droit des gens.* — *L'arbitrage devant la Conférence internationale américaine de Washington*, R. D. I., 1890, t. XXII, p. 537. — PRINCE. *Le congrès des Trois Amériques.* — L. RENAULT. *Un litige international devant la Cour de cassation de France*, R. D. I., 1881, t. XIII, p. 22. — *Une nouvelle mission donnée aux arbitres dans les litiges internationaux.* Revue générale de droit international public, 1894, nº 1. — REVON. *L'arbitrage international.* — RIVIER. *L'affaire de l'Alabama et le Tribunal arbitral de Genève.* Revue Suisse, 1872. — ROLIN JAEQUEMYNS. *Chronique des arbitrages internationaux*, R. D. I., 1890, t. XXII, p. 349, 360 ; 1891, t. XXIII, p. 83 et s.— *De l'arbitrage comme moyen d'accommoder les différends entre nations*, 1883. — ROUARD DE CARD. *L'arbitrage international dans le passé, le présent et l'avenir.*— *Les destinées de l'arbitrage international.* — SEEBOHM. *De la réforme du Droit des gens*, 1873. — SUMNER MAINE. *La guerre*, XII, pp. 271 et s. — VALBERT. *L'arbitrage international et la paix perpétuelle.* Revue des Deux Mondes, 1er mars 1889. — VATTEL, *op. cit.*, liv. II, ch. XVIII, § 329.

944. — « De tous les moyens proposés pour régler pacifiquement

(1) Dans la composition et la rédaction de ce chapitre, nous avons fréquemment mis à contribution les remarquables travaux de M. Rouard de Card. Nous sommes heureux de reconnaître toute l'étendue de notre dette envers un savant collègue, dont les importantes et judicieuses études ont considérablement facilité notre labeur personnel.

les différends des Etats, l'arbitrage est le seul qui ait produit des résultats satisfaisants et qui tende à s'introduire, sous une forme pratique, dans les coutumes du Droit des gens. C'est que l'arbitrage résulte de la volonté libre d'Etats souverains, qui sont désireux de régler leurs intérêts opposés sans recourir aux armes. Il ne leur est point imposé, et ils ne l'emploient que dans les conditions où il peut conduire à une solution pacifique » (1).

L'arbitrage est le procédé auquel recourent deux Etats, qui, après avoir vainement essayé de résoudre par des négociations directes le conflit qui les divise, s'entendent pour demander à un tiers, par eux désigné en commun, de trancher leur différend par une véritable sentence. — La convention écrite dans laquelle les deux Etats précisent la question litigieuse, exposent les points de fait et de droit contestés, désignent l'arbitre ou les arbitres choisis, s'appelle *compromis*.

Si les Etats contendants, d'accord sur le point de droit, sont seulement en désaccord sur les points de fait ou sur la fixation du montant d'une indemnité due par l'un à l'autre, il y a expertise, *arbitratio*. — Si le droit lui-même est litigieux, si le principe de la réparation ou de l'indemnité réclamée est contesté, il y a alors arbitrage, *arbitrium*.

945. — L'arbitrage indique et implique un désir formel d'entente pacifique. Les deux Etats, divisés par un litige, manifestent par le *compromis*, par la convention d'arbitrage, la volonté de ne recourir aux moyens de coercition violente qu'en désespoir de cause. — Ce compromis est un premier élément de solution pacifique, et un élément important et démonstratif. — Les deux Etats, dans cette convention, doivent s'accorder sur la fixation et sur les limites de la question litigieuse, sur le choix et la désignation des arbitres, sur l'étendue de leurs pouvoirs. Ils doivent, en outre et *naturellement*, *logiquement*, prendre l'engagement d'accepter, de respecter et d'exécuter la sentence arbitrale future. Sinon, leur compromis n'aurait ni sens, ni portée. — Ce compromis suppose donc nécessairement la volonté de préférer le maintien des relations pacifiques, au triomphe des prétentions et à la satisfaction des intérêts mis en jeu.

§ 1er. — Objet du compromis.

946.— Quelques penseurs, enthousiastes et illusionnés, voudraient, dans leurs chimériques espoirs, que toutes les questions litigieuses, naissant entre deux ou plusieurs Etats, que toutes fussent soumises

(1) FUNCK-BRENTANO et SOREL. *Précis du Droit des gens*, 2e édit., p. 458.

à un tribunal arbitral. Ils voient dans l'arbitrage un moyen d'apaiser tous les conflits et d'assurer le respect du droit, comme une panacée universelle en matière internationale. — C'est une erreur grave et une illusion dangereuse.

Pour faire l'objet d'une sentence rendue par des juges ou par des arbitres volontaires, un litige doit être nettement déterminé et de nature à être apaisé, clôturé par cette sentence. — Or ce caractère fait défaut à un très grand nombre de litiges internationaux. « L'arbitrage, dit Calvo, peut porter sur toute espèce de désaccord ou de débat international, hormis ceux dans lesquels l'honneur ou la dignité nationale sont directement en jeu et qui relèvent d'un sentiment intime, pour ainsi dire personnel, dont un Etat tiers ne saurait se rendre juge ». — « C'est, dit Mountague Bernard, un expédient de la plus haute valeur pour terminer les controverses internationales ; mais il n'est applicable, ni dans tous les cas, ni dans toutes les circonstances ; et les cas et les circonstances auxquels il est applicable n'admettent aucune définition précise ». — Il n'est guère admissible, écrit M. Geffcken, « qu'un Etat soumette à un arbitrage les questions concernant sa puissance et son honneur. L'arbitrage n'est applicable que dans les cas où les prétentions contradictoires peuvent être formulées *juridiquement*, et ces cas sont de beaucoup les moins nombreux et les moins importants (1) ».

947. — L'histoire vient confirmer la doctrine de ces auteurs. Les cas d'arbitrage que nous citons ci-après, sauf celui de l'*Alabama*, ne se réfèrent qu'à des intérêts purement matériels, et n'ont qu'une importance secondaire : délimitation de frontières, possession de territoires, droits de navigation ou de pêche, etc. Aucun, pas même celui de *l'Alabama*, d'un intérêt plus considérable que les autres, aucun ne mettait en jeu la souveraineté et l'indépendance d'un Etat. « Le jugement arbitral du Tribunal de Genève n'a été possible que parce que l'Angleterre consentit d'avance à ce qu'on appliquât *ex post* à sa manière d'agir, des règles qui rendaient de prime abord sa condamnation inévitable. Toutes les belles phrases du comte Sclopis dans son discours d'ouverture des débats du Tribunal et de M. Gladstone prônant cet exemple donné au monde du remplacement des brutales décisions de l'épée, ne sauraient faire illusion là-dessus (2). »

Mentionnons encore comme objets d'arbitrage possibles les controverses relatives aux privilèges diplomatiques ou consulaires, aux frontières, aux indemnités, aux droits de navigation, à l'interpréta-

(1) GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 108, note 3.
(2) GEFFCKEN, *eod. loco.*

tion et la violation des traités, toutes questions se présentant sous une forme juridique et permettant une discussion également juridique.

§ 2. — Désignation des arbitres.

948. — Le compromis conclu entre les Etats litigants indique généralement les arbitres, quelquefois désignés dans une convention annexe postérieure. Le choix est, naturellement, absolument libre et fait en pleine indépendance. Impossible de donner des règles.

Les souverains sont fréquemment choisis comme arbitres; mais il est sous-entendu qu'ils peuvent s'adresser à d'autres personnes, jurisconsultes, professeurs de droit ou hommes d'Etat, pour faire préparer et réunir par elles les éléments de la sentence arbitrale. Un souverain n'a pas toujours, ni le loisir, ni les connaissances juridiques nécessaires. — Ce procédé peut présenter quelques dangers, parce que les personnes, consultées par le souverain, sont souvent inconnues et par suite ne sont pas moralement responsables devant l'opinion publique internationale du bien ou du mal jugé de la sentence. En fait, on a souvent sollicité des souverains de jouer le rôle d'arbitres. Le czar de Russie, le roi Léopold Ier de Belgique ont été fréquemment choisis.

949. — Ont été désignés comme arbitres : — Au moyen âge, des Facultés de Droit, et celle de Bologne à plusieurs reprises, entre des Républiques italiennes ; — Des corps constitués comme le Sénat de la ville de Hambourg, qui a plusieurs fois rempli le rôle d'arbitre entre le Portugal et l'Angleterre ; — Des corps judiciaires, comme la Cour de cassation de France, le 15 octobre 1879, et chose remarquable, telle est la réputation de savoir et d'impartialité dont jouit cette Cour Suprême, elle fut appelée à juger comme arbitre un litige dans lequel une des parties contendantes était la France elle-mème. La République de Nicaragua, l'adversaire, s'honora par un pareil choix. (Arrêt solennel, Chambres réunies, du 29 juillet 1880).

950. — De simples particuliers, souvent des hommes d'Etat, des magistrats, des diplomates, des jurisconsultes, des professeurs de Droit, etc., sont choisis par les Etats pour composer le Tribunal arbitral, temporaire et spécial, qui jugera leur différend. Ainsi furent délégués dans l'affaire de l'Alabama, dite arbitrage de Genève (voir ci-après), le comte Sclopis, Jacques Staempflis, le baron d'Itajuba, Charles Adams et sir Alexandre Cockburn ; dans l'affaire des pêcheries de Terre-Neuve (n° 963) MM. F. de Martens, professeur de droit à l'Université de St-Pétersbourg, Rivier, professeur à l'Université et consul général de Suisse à Bruxelles, Gram, ancien membre de la Cour Suprême de Norwège ; au sujet de l'île Lamu,

seul arbitre, le baron de Lambermont, ministre d'Etat de Belgique, etc., etc.

Ces personnes ne peuvent pas déléguer à autrui le mandat qu'elles ont accepté ; il est éminemment et étroitement personnel ; il ne leur a été donné, qu'à raison d'une confiance spéciale dans leurs lumières et dans leur intégrité personnelles.

§ 3. — Pouvoirs des arbitres.

951. — Les pouvoirs des arbitres sont déterminés par le compromis qui les en investit. — Les arbitres ne peuvent pas statuer eux-mêmes sur leurs pouvoirs et déterminer les limites de leur compétence. Blunstchli pensait autrement (*op. cit.*, art. 492, *bis*) : mais son opinion est erronée. — Un mandataire ne saurait fixer lui-même la portée et l'étendue de son mandat. Si des doutes se produisent, les arbitres doivent en référer à leurs mandants et leur demander l'extension de leurs pouvoirs et une fixation plus nette et plus précise de l'objet du compromis (1).

952. — Les arbitres ne sont pas des médiateurs. En pratique, ils proposent souvent aux parties une transaction, et si un arrangement amiable ne peut aboutir, ils prononcent alors leur sentence : mais ils doivent juger d'après les droits établis et prouvés des parties. — En principe, ils ne peuvent pas imposer une transaction. — Mais les parties, désireuses d'une solution, peuvent charger les arbitres de régler définitivement la difficulté qui les divise.

Lors du différend élevé entre l'Angleterre et le Portugal au sujet de la baie de Delagoa, le compromis disait que : *si l'arbitre ne pouvait décider entièrement en faveur de l'une des deux réclamations, il sera prié de donner telle décision qui, selon lui, offrirait une solution équitable de la difficulté*. Les parties donnaient ainsi à l'arbitre un pouvoir spécial et dépassant les limites normales de la compétence d'un tribunal. — Le Maréchal de Mac-Mahon n'eut pas à faire usage du pouvoir extraordinaire qui lui avait été conféré. Il jugea que les prétentions du Portugal étaient dûment prouvées et établies, par sentence arbitrale du 24 juillet 1875 (nº 960).

Quelques années après, un cas analogue se présentait, mais avec une différence. C'était l'arbitre lui-même, qui prévoyait qu'un pouvoir spécial pourrait lui être nécessaire pour donner au litige une solution définitive. — La France et les Pays-Bas étaient en différend, au sujet de la limite exacte entre la colonie de Surinam et la Guyane française. — Par une convention du 29 novembre 1888, les deux

(1) GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 109, note 5.

Etats résolurent de trancher la question par un recours à l'arbitrage et désignèrent comme arbitre l'empereur de Russie. — Il paraissait que la question à trancher était des plus simples : qu'elle était en droit et au fond, d'après une exacte et équitable interprétation des actes diplomatiques existants, la limite entre les deux colonies? — Le czar ne consentit pas à accepter une mission aussi restreinte. Il voulut être autorisé, pour le cas où il n'arriverait pas, après examen, à désigner comme limite une des deux rivières mentionnées dans la convention de 1888, à déterminer, comme solution intermédiaire, une autre limite, à pouvoir imposer aux parties une solution *transactionnelle*. — Les Etats Généraux des Pays-Bas hésitèrent à adhérer à la proposition du czar. — Une nouvelle convention fut conclue à Paris, le 28 avril 1890.

M. Rolin-Jaequemyns se demande si l'introduction dans un compromis d'une clause donnant à l'arbitre désigné la qualité d'amiable compositeur et le pouvoir de remplacer le jugement *disant droit* par une solution *transactionnelle*, est une mesure utile et recommandable. L'honorable publiciste ne le pense pas, et il donne de son opinion les raisons suivantes. — 1° « Il y a un Droit international... L'objet essentiel du recours à l'arbitrage entre Etats est, non pas de créer un droit, mais de faire rechercher et décider par un juge temporaire volontairement choisi... de quelle manière le Droit international s'applique à ce cas particulier... Les Etats qui acceptent l'arbitrage reconnaissent donc par cela même (et c'est ce qui donne à cette procédure une si haute valeur) que leur différend est susceptible d'être tranché par les règles du Droit international, général ou conventionnel. C'est fausser cette notion et en compromettre l'application que d'admettre d'avance dans le compromis même, l'éventualité d'une solution dictée, non par le droit, mais par une appréciation arbitraire des convenances de chaque partie. — 2° Il est dans la nature humaine que celui qui est chargé d'une tâche, dont il peut s'acquitter de deux manières, choisisse le mode le plus facile, surtout quand ce mode, en même temps qu'il impose un moindre travail, entraîne une moindre responsabilité. Or, entre la recherche minutieuse d'une solution de droit, par l'examen attentif et raisonné d'un grand nombre de documents historiques et diplomatiques, et l'indication d'une solution de fait, ne donnant ni entièrement raison ni entièrement tort à aucune des deux parties et répondant à la notion vulgaire : couper le différend en deux, il y a généralement sous ce double rapport de la peine et de la responsabilité, une différence énorme ». — 3° Pour peu que la clause d'amiable composition s'introduise dans quelques compromis, elle ne tardera pas à y devenir de style, et lorsque l'arbitre proposé la ré-

clamera, il paraîtra désobligeant et discourtois de la lui refuser. Si cet arbitre est le souverain d'un grand Etat, un pareil refus pourra ne pas être sans inconvénients sérieux. D'autre part, celle des parties qui proposera la clause d'amiable composition et qui la désirera, sera généralement celle des deux qui sera la moins sûre de son droit. Ne voit-on pas ce qu'il y a de danger réel pour le cas où une grande puissance voudra faire une mauvaise querelle à un Etat faible, tout en gardant l'apparence de l'impartialité » ? — Et le savant belge conclut à ce qu'au point de vue même de l'utilité de l'institution de l'arbitrage, il est à souhaiter que l'exemple donné dans le différend entre la France et la Hollande ne soit pas suivi (1).

953. — Un pas en avant a été récemment fait. Dans le conflit élevé entre l'Angleterre et les Etats-Unis à propos de la pêche des phoques dans la mer de Behring, le traité conclu à Washington, le 29 février 1892, posait nettement cinq points sur chacun desquels les arbitres devaient rendre et ont rendu une sentence distincte (nos 342, 505 et 964). Puis, prévoyant le cas où le droit exclusif de juridiction sur la mer de Behring, prétendu par les Etats-Unis, ne leur serait pas reconnu, l'article 7 autorisait les arbitres à déterminer les règlements qu'il serait nécessaire de prendre en commun, en dehors des limites juridictionnelles des Etats respectifs, et à fixer les eaux sur lesquelles ces règlements devraient porter.

Voilà une mission nouvelle donnée aux arbitres, pour le cas même où leur mission normale et naturelle s'évanouit par la solution de la question litigieuse. Que faut-il penser de la clause qui confère cette mission nouvelle ? — « Elle témoigne d'un singulier désir d'entente, dit M. L. Renault, et à ce point de vue elle ne peut qu'être approuvée. Elle est néanmoins fort grave et ce n'est qu'en connaissance de cause qu'elle pourra être insérée dans un arbitrage. S'il est déjà délicat de s'en remettre à des arbitres de la décision d'un litige, il l'est encore plus de les charger de la conciliation des intérêts et de leur permettre de délimiter la liberté normale, la souveraineté de chaque Etat. Le règlement peut ne satisfaire aucune des parties ; il s'applique à l'avenir, tandis que la décision se réfère au passé..... L'Angleterre a certainement fait preuve d'une grande abnégation en acceptant la clause de l'article 7, et on a pu dire qu'elle aurait agi avec plus d'habileté en se contentant de demander aux arbitres la reconnaissance du principe de la liberté de la pleine mer (2) ».

(1) Rolin-Jaequemyns. *Chronique des arbitrages internationaux.* R. D. I., t. XXIII, 1891, p. 83 et s.

(2) Renault. *Une nouvelle mission donnée aux arbitres dans les litiges*

§ 4. — Force de la sentence arbitrale.

954. — La sentence, rendue par les arbitres, oblige juridiquement les Etats, qui ont eu recours au tribunal arbitral. Ils doivent exécuter le jugement, avec loyauté et bonne foi, entièrement et sans réserves. — Ils en ont pris, l'un envers l'autre, l'engagement dans le compromis par eux conclu et formé. — Se réserver la faculté d'approuver ou de désapprouver, d'exécuter ou de ne pas exécuter la sentence arbitrale, c'est ne pas se rendre compte de la nature et du caractère de l'arbitrage. — On ne peut que critiquer la réserve qu'avait tout d'abord formulée le gouvernement hollandais de soumettre la décision à rendre par l'Empereur de Russie à la ratification des Etats-Généraux.

C'est le *compromis* dont les gouvernements doivent demander la ratification aux chambres des députés et aux sénats, ratification qui validera les pouvoirs conférés aux arbitres, mais non la sentence arbitrale elle-même : admettre le contraire serait faire juger le juge par les plaideurs : ce serait le renversement des rôles : l'arbitrage deviendrait le procédé le plus inutile et le plus impuissant.

955. — Est-ce à dire que la sentence de l'arbitre sera, toujours et dans tous les cas, forcément obligatoire ? Non assurément : faut-il encore que la sentence soit valable en elle-même et régulièrement rendue. — Les auteurs sont généralement d'accord pour reconnaître que la sentence arbitrale n'est point obligatoire : 1° si les arbitres ont statué *ultra petita* ; 2° si l'une des parties n'a pas été entendue et mise à même de faire valoir ses moyens et ses preuves ; 3° si la sentence est le résultat de la fraude et de la déloyauté de l'arbitre ; cas rare, néanmoins Barbeyrac cite celui de Léon X, pris comme arbitre entre l'empereur Maximilien et le Doge de Venise, et faisant avec chacun d'eux un pacte secret. — Bluntschli ajoutait : si la décision arbitrale est contraire au Droit international (*op. cit.*, art. 495). M. Geffcken remarque que la partie condamnée par la sentence pourrait trop facilement prétendre que le jugement est contraire au Droit international. Ce serait perpétuer les conflits (sur Heffter, *op. cit.*, § 109, note 14).

§ 5. — Principaux cas d'arbitrage au XIXe siècle.

956. — L'arbitrage n'est pas une innovation des temps moder-

internationaux. Revue générale de Droit international public, 1894, n° 1, p. 44 et s.

nes. Si la pensée de soumettre les litiges entre Etats à la sagesse d'un tiers désintéressé, plutôt qu'au sort incertain de la guerre, a reçu de nos jours une application assez étendue, elle avait déjà fait son apparition dans les siècles précédents.

A maintes reprises, les Papes, les empereurs d'Allemagne, les rois de France furent appelés à jouer le rôle d'arbitres. En 1263, St. Louis est élu comme arbitre, par compromis entre le roi d'Angleterre, Henri III et ses barons ; en 1268, entre les comtes de Luxembourg et de Bar. — Philippe de Valois en 1334, Charles VII en 1444, Louis XI en 1463 et en 1475, remplirent aussi ce rôle. — En 1244, le parlement de Paris fut choisi pour arbitre par l'empereur Frédéric II et le pape Innocent IV. Sous François Ier, le parlement de Grenoble trancha un conflit entre deux princes qui se disputaient le Milanais : en 1614, il rendit décision entre l'archiduc d'Autriche et le duc de Wurtemberg au sujet du comté de Montbéliard (1). — En 1701, l'arbitrage du pape Clément XI met fin à un conflit de succession intervenu entre l'électeur palatin et la duchesse Elisabeth. — Le 19 novembre 1794, l'Angleterre et les Etats-Unis, en désaccord au sujet de certains territoires d'Amérique, signent un traité d'arbitrage, que notre savant collègue, M. Rouard de Card, signale comme un instrument diplomatique important, à raison de la netteté avec laquelle le principe de l'arbitrage est posé et de la réglementation très précise de la procédure (2).

957. — Mais c'est surtout au XIXe siècle que le principe de l'arbitrage reçoit de nombreuses et assez remarquables applications. Le caractère de ce *Manuel* ne comporte pas le récit de tous les cas d'arbitrage. — Indiquons les plus marquants. — Le lecteur, désireux de connaître les autres, les trouvera énumérés dans les ouvrages de MM. Calvo, Revon et Rouard de Card. C'est à notre collègue que nous empruntons nos indications (3).

Notons en passant : 1° La sentence arbitrale, rendue le 22 avril 1822 par l'Empereur de Russie Alexandre 1er, entre l'Angleterre et les Etats-Unis, à propos d'une contestation qu'avait fait naître le traité de Gand. — 2° L'arbitrage prononcé, en 1843, par le roi de Prusse, entre la France et l'Angleterre, au sujet de saisies de navires anglais sur les côtes de Portendick (Sénégal). — 3° La sentence de la reine d'Angleterre, du 1er août 1844, entre la France et le

(1) Dalloz. *Répertoire*, Vo *Arbitrage*, I, § 16.

(2) Rouard de Card. *L'arbitrage international*, pp. 19 et 20.

(3) MM. Revon et Rouard de Card ont soigneusement évité de confondre, comme l'ont fait quelques auteurs, les cas d'arbitrage avec ceux de médiation.

Mexique, au sujet de demandes de dommages-intérêts, réciproquement réclamés après la guerre clôturée en 1839 par la paix de Vera-Cruz. — 4° Le jugement du roi des Pays-Bas, rendu le 13 avril 1852, entre la France et l'Espagne, au sujet des prises réciproques exécutées en 1823, lors de la restauration espagnole, sur les navires espagnols, *Veloz-Mariana* et *Victoria* et sur la frégate française la *Vigie*. — 5° Le prince président Louis-Napoléon prononçait, le 30 novembre 1852, une sentence arbitrale, entre les Etats-Unis et le Portugal, au au sujet du navire américain le *Général Amstrong*, détruit par des marins anglais dans le port de Fayal, l'une des Açores : le Portugal n'aurait-il pas dû empêcher ce fait de se produire sur son territoire ? — 6° Le 7 juin 1862, trois officiers du navire anglais *la Forte*, ancré en rade de Rio-de-Janeiro, eurent des démêlés avec la police brésilienne, furent arrêtés et aussitôt relâchés. Réclamations de l'Angleterre. Arbitrage du roi des Belges, refusant de prononcer une condamnation contre le Brésil, « attendu que les agents brésiliens n'étaient point coupables de provocation et que les lois du pays avaient été régulièrement appliquées » ; — solution « pacifique très remarquable dans un débat où les susceptibilités anglaises étaient fortement excitées » (ROUARD DE CARD, *op. cit.*, p. 59). — 7° Le roi des Belges, Léopold Ier, le 15 mai 1863, termina heureusement un violent conflit, élevé entre le Chili et les Etats-Unis, à propos de la saisie opérée, le 29 mai 1821, par lord Cochrane, vice-amiral chilien, de 70.400 piastres provenant de la vente de marchandises transportées par le brick *Macédonian*, navire américain. — 8° L'Angleterre et le Portugal invoquaient respectivement la propriété de l'île de Balama, située sur la côte occidentale d'Afrique. En 1870, le Président des Etats-Unis donnait gain de cause au Portugal.

958. — Ces cas sont intéressants : mais les conflits, ainsi résolus, à l'aide de l'arbitrage, n'étaient pas de nature à passionner le monde civilisé tout entier. — Cet effet était réservé au fameux procès de l'*Alabama*. — La puissance des parties contendantes, l'importance du litige, la gravité des principes engagés, tout concourait à exciter l'anxieuse attention de l'Europe et de l'Amérique. L'Angleterre et les Etats-Unis demanderaient-ils à la guerre la solution de leur conflit ?

Les Etats-Unis reprochaient à l'Angleterre d'avoir, pendant la durée de la fameuse guerre dite de la Sécession, laissé construire dans ses ports, ou ravitailler dans les ports de ses colonies, plusieurs corsaires des Etats du Sud, malgré les réclamations incessantes des représentants des Etats-Unis. Ces corsaires, *Georgia*, *Florida*, *Shenandoah*, etc., avaient porté le ravage parmi les navires de commerce des Etats-Unis.

Parmi ces croiseurs, le plus célèbre par ses audacieux exploits, fut la canonnière l'*Alabama*, qui, construite en Angleterre, avait quitté la Mersey, le 29 juillet 1862, sans emporter ni canon, ni même un fusil. Après avoir reçu le supplément d'équipage que des barques de la côte furent chargées de conduire à son bord, ce navire se dirigea vers les Açores. En vue de Terceira, il fut rejoint par deux navires, venant l'un de Londres, l'autre de Liverpool, qui lui amenaient un commandant (le capitaine Semmes), des officiers, un armement complet, des uniformes, des vivres, de la houille, etc. Le pavillon confédéré fut hissé et, sans que le navire eut touché à un seul port des Etats confédérés, commença une croisière, qui causa les plus graves dommages à la marine marchande des Etats du Nord. — Vivement poursuivi, rejoint dans la Manche, l'*Alabama* fut coulé en vue des côtes de Cherbourg, par la corvette de guerre américaine *Kearsage*. L'équipage, recueilli par un yacht anglais, fut embarqué sur un autre corsaire le *Shenandoah*, lequel n'entra jamais dans un port des confédérés.

Le 7 avril 1865, dans une note remise par M. Adams, ministre plénipotentiaire, au gouvernement de la Grande-Bretagne, les Etats-Unis formulèrent leurs plaintes. Ils alléguèrent que l'Angleterre avait manqué envers eux aux devoirs de la neutralité et était responsable des faits accomplis. — Le 2 août, lord Russell répondait avec hauteur que son gouvernement avait rempli toutes ses obligations légales et refusa l'arbitrage proposé comme mettant en doute la bonne foi de l'Angleterre et la juste interprétation des Juges de la Couronne que le ministère anglais avait consultés. — Des notes de plus en plus vives furent échangées entre les deux cabinets. — La guerre paraissait imminente : mais, au fond, elle était également redoutée par les deux Etats. — Pendant plusieurs années, la situation resta tendue. — Enfin, après divers incidents, en janvier 1871, l'Angleterre prit l'initiative d'un amiable arrangement.

Cinq commissaires anglais et cinq commissaires américains se réunirent et, le 8 mai 1871, cette commission rédigeait un traité, dit traité de Washington, renvoyant à des arbitres la connaissance et le jugement des réclamations américaines. — D'après ce traité, le tribunal arbitral devait être composé de cinq membres nommés par le Président des Etats-Unis, la reine d'Angleterre, le roi d'Italie, l'empereur du Brésil et le président de la Confédération Suisse. — Les arbitres devaient se réunir à Genève.

Le traité de Washington fixait trois règles, relatives à la conduite des neutres pendant une guerre maritime, règles qui devaient guider le tribunal arbitral. Le tribunal devait examiner, à l'égard de chaque corsaire des confédérés, si ces règles n'avaient pas été mé-

connues et violées par l'Angleterre, fixer en bloc une somme pour réparation des dommages. — Le lieu et le mode de paiement étaient réglés avec soin. — Les parties contractantes s'engageaient à considérer les décisions du tribunal arbitral comme le règlement définitif de toutes leurs réclamations respectives.

Après bien des protestations, le Parlement anglais approuva le traité de Washington, ratifié par le Sénat des Etats-Unis, à une grande majorité. — Le tribunal arbitral commença ses travaux, le 15 décembre 1871. — Les discussions furent étendues et animées. — Les Etats-Unis réclamaient des indemnités de deux chefs : 1° pour dommages *directs* résultant de la destruction des navires et des biens des Etats-Unis ; 2° pour dommages *indirects*, embrassant les accroissements de dépenses occasionnés par la prolongation de la guerre. Le tribunal arbitral repoussa avec raison ce second chef, d'une portée indéfinie et indéterminable. — Par sa sentence, rendue le 14 septembre 1872, il condamna l'Angleterre à payer aux Etats-Unis en bloc, la somme de 15.500.000 dollars, avec les intérêts, pour l'ensemble des réclamations produites.

Le jugement est fort remarquable. Après un exposé de motifs fort bien rédigé, il aborde l'examen des faits relatifs aux divers navires et déclare que l'Angleterre a manqué, par omission ou négligence, aux devoirs prescrits par l'une ou l'autre des trois règles, ou par toutes à la fois, dans les cas de l'*Alabama*, de la *Florida*, du *Shenandoah*. — La sentence fut signée par quatre arbitres seulement. Le délégué anglais, sir Alexandre Cockburn, dont l'attitude aux débats avait été des plus singulières, refusa d'apposer sa signature.

Cette sentence produisit une émotion considérable en Europe et en Amérique. On attendit avec anxiété la décision de l'Angleterre. La conduite de la Grande-Bretagne fut entièrement correcte. Malgré sa fierté et son arrogance habituelles, le peuple anglais, comme le disait galamment sir Cockburn, accueillit la sentence qui proclamait ses torts avec la soumission et le respect dûs à la décision d'un tribunal, dont il avait librement consenti d'accepter l'arrêt. — Le monde fut étonné d'une modération, à laquelle Albion ne l'a point accoutumé (1).

La sentence du tribunal arbitral donna naissance à de nombreux mémoires, dûs aux écrivains les plus autorisés. — Nous pensons néanmoins que sa valeur intrinsèque est mince ; car, comme le remarque justement M. Geffcken, l'adoption des trois règles inscrites au traité de Washington rendait inévitable la condamnation de l'Angleterre (sur Heffter, *op. cit.*, § 108, note 3). C'est le traité de

(1) CALVO, *op. cit.*, §§ 2558 à 2582.

Washington lui-même, qui, au point de vue du Droit international, a été l'acte grave et important. Henry Sumner Maine s'exprimait ainsi : « L'arbitrage de Genève a été, sur l'heure, d'un immense avantage pour la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Mais, envisagé comme un précédent susceptible d'exercer une influence marquée sur l'ensemble du Droit des gens, je crains qu'il paraisse non moins dangereux que réactionnaire et rétrograde » (1).

Ce qui fait la grandeur de l'arbitrage de Genève, c'est l'exemple donné par deux puissants Etats dans un litige, qui mettait en jeu leur honneur et leurs plus vitaux intérêts : c'est encore d'avoir été le point de départ d'un grand mouvement de l'opinion publique, mouvement immodéré et exubérant à l'heure actuelle, mais que la vie pratique internationale ramènera à de justes limites.

Ce mouvement a incité les divers gouvernements, pendant les années écoulées depuis la sentence de Genève, à soumettre de plus en plus à des arbitres les contestations qui les divisaient sur des points ne touchant pas aux intérêts majeurs des Etats.

959. — Empruntant encore à notre collègue son classement (2), nous signalons au lecteur les cas d'arbitrage suivants :

A. — Relatifs à une délimitation de frontières : 1° La sentence rendue, le 21 octobre 1872, par l'empereur d'Allemagne, entre l'Angleterre (Dominion du Canada) et les Etats-Unis, sur l'interprétation du traité de Washington du 15 juin 1846, fixant la ligne de démarcation à tracer, soit au milieu du détroit de Rosarion d'après les Anglais, soit au milieu du canal de Haro d'après les Américains. — 2° Le 12 novembre 1878, le Président des Etats-Unis, pris comme arbitre entre la République Argentine et le Paraguay, attribue à ce dernier le territoire compris entre le Rio Verde et le bras principal du Pilcomayo. — 3° La France et les Pays-Bas étaient en désaccord au sujet des limites de leurs colonies respectives de la Guyane française et de Surinam, en amont du confluent des rivières de l'Awa et du Tapanahoni, qui forment par leur réunion le Maroni. Par convention du 29 novembre 1888, modifiée par celle du 28 avril 1890, l'Empereur de Russie est choisi comme arbitre, avec pouvoir subsidiaire de fixer éventuellement une autre limite, s'il ne parvenait pas à reconnaître comme frontière une des deux rivières mentionnées (n° 952). — Le Czar, par sentence du 25 mai 1891, décida que

(1) Henri Sumner Maine. *La guerre*, p. 185.

(2) Rouard de Card. *Les destinées de l'arbitrage international*, ch. IV, pp. 85 et suiv. — Nous ne donnons au texte que des indications sommaires. Le lecteur, désireux de connaître les détails de ces différentes affaires, les questions posées, les incidents soulevés et le contenu des sentences rendues devra recourir au remarquable ouvrage ci-dessus indiqué.

l'Awa devait être considéré comme fleuve limitrophe servant de frontière entre les deux possessions, française et hollandaise (1). — 4°) Une question de limites fort délicate divisait depuis longues années la Colombie et le Venezuela. Elle a été résolue par sentence arbitrale de la reine régente d'Espagne, en mai 1891. (2)

960. — *B.* — *Différends relatifs à la possession de territoires* : 1° L'Angleterre et le Portugal se disputaient, depuis 1823, la possession des territoires de Tembe et de Maputo et des îles d'Inyack et des Eléphants, situés sur la baie de Delagoa, sur la côte orientale d'Afrique. Compromis signé à Lisbonne, le 15 septembre 1872. Sentence du Maréchal de Mac-Mahon, président de la République française, le 24 juillet 1875. Elle donne gain de cause au Portugal. — 2° L'Allemagne et l'Angleterre ont un différend au sujet de l'île de Lamu, située sur la côte d'Afrique, dans le sultanat de Zanzibar. Le baron de Lambermont, ministre d'Etat de Belgique, accepte les fonctions d'arbitre, et, le 17 août 1890, prononce en faveur de l'Angleterre (3).

961. — *C.* — *Différends relatifs à la saisie d'un navire ou d'une cargaison* : 1° Le navire péruvien *Maria Luz*, surpris par une grosse mer, se réfugie, le 28 mai 1872, dans le port japonais de Kanagawa. Il avait à bord 225 coolies chinois. Le navire est arrêté comme se livrant à la traite des esclaves ; les coolies sont déclarés libres de leur engagement et transportés à Chang-Haï. — Réclamations du Pérou. Compromis des 13 et 25 juin 1873. — L'Empereur de Russie, désigné comme arbitre, décide, les 17-29 mai 1875, que le gouvernement japonais n'est pas responsable des conséquences produites par l'arrêt du navire *Maria-Luz* ; car il a agi de bonne foi, en vertu de ses propres lois et coutumes, sans enfreindre les prescriptions générales du Droit des gens, ni les stipulations des traités particuliers.

— 2° Un différend s'élève entre la France et le Nicaragua, en décembre 1874, à l'occasion de la saisie, dans le port de Corinto, d'armes et de munitions chargées sur le navire français, le *Phare*, de Bordeaux. — Nombreux incidents. — Compromis du 15 novembre 1879 qui remet l'affaire à l'arbitrage de la Cour de cassation de France (n° 949). — Arrêt rendu, toutes chambres réunies, le 29 juillet 1880, condamnant le gouvernement du Nicaragua à payer une indemnité au capitaine du *Phare*.

— 3° Certaines mesures avaient été prises, en 1854 et 1855, par

(1) Voir dans M. ROUARD DE CARD, *op. cit.*, p. 91 et s., le récit des incidents de cet arbitrage, et le texte des conventions.

(2) Voir : *Chronique des fails internationaux*, par M. PRADIER-FODÉRÉ, R. D. I., 1888, t. XX, pp. 509 et s.

(3) ROLIN-JAEQUEMYNS. *Allemagne et Angleterre. Ile de Lamu.* R. D. I., t. XXII, 1890, p. 349.

les autorités danoises de l'île Saint-Thomas à l'égard de deux navires américains, le *Ben-Franklin* et la *Catherine-Augusta* appartenant à Carlos Butterfield. Le gouvernement américain forma, au nom de son national, une demande en dommages-intérêts. Compromis du 6 décembre 1888. Sir Edmund Monson, ministre d'Angleterre à Athènes, fut pris comme arbitre. La sentence rendue, le 22 janvier 1890, donne gain de cause au Danemark (1).

962. — *D. — Différend relatif à des droits de navigation.* Des difficultés s'élevèrent sur la portée du traité du 15 avril 1858, qui avait réglementé les droits respectifs de Costa-Rica et de Nicaragua quant à la navigation du San-Juan. En mars 1888, M. Cleveland, président des Etats-Unis, prononça en qualité d'arbitre.

963. — *E. — Différends relatifs à des droits de pêche.* — 1° Les traités d'Utrecht des 13 mars-11 avril 1713, article 13, celui de Paris du 10 février 1763, article 5, celui de Versailles du 3 septembre 1783 et la déclaration annexe du roi Georges III, les traités de Paris du 30 mai 1814, du 30 novembre 1815, et du 14 janvier 1857 ont reconnu aux Français le droit de pêcher le poisson dans les eaux territoriales de l'île de Terre-Neuve et de le sécher sur une partie de la côte, entre le cap Saint-Jean et le cap Raye, en établissant les échafauds, hangards et cabanes nécessaires, sans y élever d'habitations permanentes et définitives (V. n° 342). — Les textes sont nets, clairs, limpides. — L'île de Terre-Neuve, presque déserte au siècle dernier, est devenue une colonie anglaise assez peuplée, dotée d'un parlement spécial. — Les droits des Français gênent les Terre-Neuviens. Ceux-ci, depuis 1834, ont soulevé des controverses et des difficultés, qui ont été en s'accroissant et en se multipliant. — A plusieurs reprises, les gouvernements anglais et français ont conclu des arrangements en vue d'assurer le maintien du bon ordre et le développement des pêcheries sur les côtes de Terre-Neuve, en 1857, 1884, et 1885. Le Parlement de Terre-Neuve a toujours refusé sa ratification. — Des négociations actives se sont poursuivies entre la France et l'Angleterre. En 1890, un *modus vivendi*, réglant provisoirement la pêche du homard, fut signé pour la campagne prochaine. Il donna de bons résultats. Il a été renouvelé pour la saison de pêche de 1891. — Après une longue correspondance diplomatique, un compromis a été signé à Londres par l'Angleterre et la France, le 11 mars 1891. Une commission arbitrale a été constituée. Elle est composée de trois jurisconsultes désignés d'un commun accord par les deux gouvernements, et de deux délégués de chaque pays, appelés à être les

(1) Rolin-Jaequemyns. *Danemark et Etats-Unis*. R. D. I., t. XXII, 1890, p. 360.

intermédiaires autorisés entre les deux gouvernements et les autres arbitres : les jurisconsultes choisis sont : MM. de Martens, professeur à l'Université de St-Pétersbourg, Rivier, président de l'Institut de Droit international et Gram, ancien membre de la Cour suprême de Norwège. — La sentence arbitrale n'a pas encore été rendue (1).

964. — 2° Le gouvernement des Etats-Unis de l'Amérique du Nord a émis la prétention de défendre aux pêcheurs étrangers de prendre des phoques dans la mer de Behring, même en dehors des eaux territoriales américaines. — Des navires anglais qui avaient à bord des peaux de phoques ont été saisis, en *pleine* et *haute mer*, par des croiseurs américains et ayant été conduits à Sitka ont été déclarés de bonne prise. — Des notes ont été échangées entre les cabinets de Londres et de Washington. — La controverse allait devenir interminable, lorsque le gouvernement anglais a proposé aux Etats-Unis de soumettre le différend à un arbitrage. En attendant, un *modus vivendi* fut établi le 16 juin 1891. — Le compromis a été signé le 29 février 1892. — La commission arbitrale, composée de deux délégués anglais, deux américains, un français, un italien et un suédois, était présidée par M. le baron de Courcel et siégeait à Paris.— La décision arbitrale a été rendue, le 15 août 1893.— Cinq questions avaient été posées par le traité d'arbitrage. — Les Etats-Unis d'Amérique ont été déboutés de leurs prétentions à la souveraineté sur la mer de Behring. — Le tribunal a purement et simplement confirmé les rapports juridiques, qui existaient entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, comme et en qualité de riverains de la mer de Behring (n° 505).

Mais la grande importance de la sentence du tribunal arbitral résulte des règlements applicables, en dehors des limites de la juridiction de l'Angleterre et des Etats-Unis, qui ont pour but de protéger les phoques sur la haute mer.

En vertu du mandat conféré par l'article 7 du compromis du 29 février 1892 (n° 953), les arbitres ont imposé aux deux gouvernements litigants l'obligation de prendre des mesures garantissant la protection et la conservation des phoques à fourrure. — Les gouvernements des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne sont tenus d'interdire à leurs ressortissants respectifs de tuer, prendre ou poursuivre,

(1) Voir le texte des traités, les questions débattues, le récit des incidents, etc., dans ROUARD DE CARD. *Les destinées de l'arbitrage intern.*, pp. 136 et s. — Consulter aussi : CRUCHON. *Les affaires de Terre-Neuve.* — GEFFCKEN. *Question des pêcheries de Terre-Neuve.* R. D. I., 1890, p. 217. — *Archives diplomatiques*, 1891, II, III et IV. — *Mémorial diplomatique*, 28 mars, 16 et 21 mai 1891. — *La vie politique à l'étranger*, année 1890, p. 480 et s. ; année 1891, p. 412 et s.

en tout temps et de quelque manière que ce soit, des phoques à fourrure, dans une zone de soixante milles géographiques autour des îles Prybilow, y comprises les eaux territoriales.

Cette pêche sera également interdite du 1er mai au 31 juillet, au nord du 35e degré de latitude nord et à l'est du 180e degré de longitude de Greenwich, jusqu'à sa rencontre avec la ligne maritime décrite par l'article 1er du traité de 1867 entre les Etats-Unis et la Russie, et ensuite à l'est de cette ligne jusqu'au détroit de Behring.

Les navires à voiles, seuls, pourront pratiquer la pêche des phoques et devront être munis d'une licence spéciale et porter un pavillon distinctif.

Les patrons des navires devront tenir à bord un registre portant la date et le lieu de chaque opération, et le nombre et le sexe des animaux capturés, données qui seront fournies aux gouvernements à la fin de chaque saison de pêche. — L'emploi de filets, d'armes à feu et d'explosifs sera interdit dans la pêche des phoques. — Ces règlements pourront être modifiés, remplacés ou abolis, d'un commun accord des deux gouvernements.

Tout en manifestant sa sympathie pour l'idée fondamentale de ce nouveau régime, M. F. de Martens manifeste quelques appréhensions quant à sa portée juridique et quant à son exercice pratique.

Le régime de police et de contrôle, établi par les règlements du tribunal d'arbitrage, ne peut avoir de valeur pratique qu'à la condition d'une accession à ces règlements de la part de la Russie et du Japon. — Sinon, ils ne protègeront nullement les animaux dont on cherche à sauver l'existence. Les navires canadiens et américains iront les pourchasser dans les eaux entourant les possessions russes et japonaises. — A ce point de vue, les règlements, préparés par le tribunal arbitral ont l'air de vouloir s'imposer ainsi aux gouvernements, qui n'ont pris aucune part dans le litige anglo-américain et qui n'avaient aucun motif de reconnaître la compétence du tribunal. — N'y aura-t-il pas là source de conflits futurs, à moins que la Russie et le Japon n'édictent volontairement de semblables règlements ? (1)

(1) F. de Martens. *Le tribunal d'arbitrage de Paris et la mer territoriale.* Revue générale de Droit international public, 1894, n° 1. — Rouard de Card, *op. cit.*, p. 153. — Geffcken. *La question des pêcheries.* R. D. I., 1890, t. XXII, p. 230. — *La question d'Alaska.* R. D. I., 1891, t. XXIII, p. 236. — *La vie politique à l'étranger*, années 1890, p. 507 ; 1891, p. 437.— Barclay. *La question des pêcheries dans la mer de Behring.* R. D. I., 1893, t. XXV, p. 417.

§ 6. — Vœux et motions en faveur de l'arbitrage.

965. — Dans un grand nombre de pays se sont constituées des associations dans le but de propager les doctrines pacifiques. Elles ont naturellement préconisé la pratique de l'arbitrage (1). Signalons seulement les travaux de l'*Institut de droit international*, qui, dans les sessions de Genève (1874), de la Haye (1875), de Zurich (1877), s'est occupé de l'arbitrage et a adopté un projet de règlement en 27 articles (2). — *L'association pour la réforme et la codification du droit des gens* a émis des vœux en faveur de l'arbitrage dans les diverses sessions tenues à Genève, la Haye, Anvers, etc.

Des congrès *officieux*, dits universels, se sont réunis à Paris en 1878 et 1889, à Londres en 1890, à Rome en 1891, à Berne en 1892. — Le congrès juridique hispano-américain, réuni à Madrid en octobre et novembre 1892, a consacré plusieurs séances à la question de l'arbitrage et a émis un vœu en faveur de son adoption par l'Amérique latine, l'Espagne et le Portugal, le 10 novembre 1892. — Les membres de divers Parlements ont aussi organisé des conférences dites interparlementaires qui se sont tenues à Paris en 1889, à Londres en 1890, à Rome en 1891 (3).

966. — De nombreuses motions ont été émises depuis 1873 dans les Parlements de plusieurs pays. — Les unes se sont bornées à recommander vaguement le recours facultatif à l'arbitrage pour la solution des litiges internationaux. D'autres plus précises ont invité les gouvernements à stipuler dans tout traité que les difficultés auxquelles il donnerait naissance seraient soumises, sans possibilité d'appel, à la décision d'arbitres, ou même à conclure des traités spéciaux d'arbitrage. — Des motions furent ainsi produites : au Parlement français, le 21 janvier 1887 et le 21 avril 1888, par M. Frédéric Passy et plusieurs de ses collègues — au Parlement italien, le 24 novembre 1873 par M. Mancini : proposition prudente, dont le savant jurisconsulte exposa clairement la valeur pratique — au Parlement anglais, le 8 juillet 1873, par M. H. Richard, qui demandait l'institution d'un système d'arbitrage international permanent et général. Malgré les objections de M. Gladstone, la motion fut votée. La reine, par déférence pour le Parlement, y fit une réponse évasive et ironi-

(1) M. ROUARD DE CARD les indique dans son ouvrage : *Les destinées de l'arbitrage international.*

(2) R. D. I., 1875, p. 227 et s. — ROUARD DE CARD, *op. cit.*, appendice A, n° 2.

(3) ROUARD DE CARD, *op. cit.*, pp. 26 et s.

que. Après avoir affirmé qu'elle avait toujours cherché à mettre fin aux différends internationaux par le jugement impartial de puissances amies, la reine ajoutait : « Je continuerai à suivre cette conduite en tenant compte du temps et des circonstances, toutes les fois qu'il paraitra possible de le faire utilement » (Hilarité).

Motions encore au Parlement américain, en juin 1874 ; au Parlement hollandais, le 24 novembre 1874 ; en Suède à la seconde chambre de la Diète, le 21 mars 1874 ; en Belgique, le 20 janvier 1875 ; au Rigsdag danois, le 18 mars 1875 ; en Angleterre, à la chambre des Lords, le 25 juillet 1887, par le marquis de Bristol (1) ; au Sénat espagnol, le 16 juin 1890, etc.

§ 7. — Traités et clauses d'arbitrage.

967. — *A.* — Deux Etats, en signant un traité, prévoient quelquefois que son interprétation pourra donner naissance à des difficultés et, pour le cas où cette éventualité se réaliserait, stipulent qu'ils auront recours à des arbitres. Ils insèrent dans leur traité une *clause compromissoire*.

Cette clause est devenue d'un usage assez fréquent, depuis l'exemple donné par le gouvernement italien, à la suite de la motion faite au Parlement italien, le 24 novembre 1873, par M. Mancini, demandant au Ministre des affaires étrangères, M. Visconti-Venosta, d'introduire, à l'avenir, dans les traités, « une clause portant que les difficultés sur l'interprétation et l'exécution de ceux-ci seraient déférées à des arbitres ». — L'exemple donné par l'Italie a été suivi par d'autres Etats.

Cette clause compromissoire se trouve aujourd'hui reproduite, en termes, presque identiques, dans des traités de commerce ou de navigation : Italie avec Belgique, 11 décembre 1882, article 20 ; avec Monténégro, 16-28 mars 1883, article 17 ; avec Angleterre, 15 juin 1883 ; avec Grèce, 1er avril 1889. — France et Equateur, 12 mai 1888, article 1er. — Union postale universelle, Berne, 9 octobre 1874, article 16, et Paris, 1er juin 1878, article 17 — dans des traités de délimitation de territoire : Portugal et Etat du Congo, 25 mai 1891, articles 4 et 6 : Portugal et Angleterre, 14 mai 1891.

Comme toute autre clause quelconque du traité, la clause compromissoire forme la loi des parties contractantes. Celles-ci ne pourraient s'y soustraire qu'en violant le Droit international positif. Mais la clause ne vaut, ni plus ni moins, et n'oblige, ni plus ni moins, que n'obligent les traités en général.

(1) *Journal de Droit internat. privé*, 1887, p. 428.

Habituellement, les traités contenant la clause compromissoire déterminent l'organisation de l'arbitrage, le nombre des arbitres, la manière de les choisir, la procédure, etc.

968. — *B.* — Devant les objurgations des publicistes, par l'influence des vœux émis dans les Congrès, sous la pression exercée par les motions parlementaires, quelques Etats ont fait un pas au delà de la clause compromissoire et, la généralisant en la rendant principale d'accessoire qu'elle était, ont pris l'engagement de soumettre à des arbitres les contestations de diverse nature qui pourraient s'élever entr'eux. Ces conventions sont habituellement dénommées *traités d'arbitrage permanent* ; expression impropre à nos yeux, mais consacrée par l'usage.

Ces traités d'arbitrage ont été assez rares jusqu'en 1882. Ils deviennent plus nombreux à partir de cette année. « Le mouvement commence parmi les Républiques de l'Amérique centrale ; il gagne bientôt les Etats de l'Amérique du Nord et de l'Amérique du Sud, et même se communique à l'Europe » (1). Signalons le pacte conclu le 17 février 1872 entre les Républiques de Costa-Rica, Guatémala, Honduras, Salvador, article 3, — les traités passés par le Salvador avec le Guatémala le 31 mars 1876, article 11 ; avec le Honduras le 31 mars 1878, article 34 ; avec le Nicaragua, le 17 novembre 1883, article 33 ; avec Costa-Rica le 8 novembre 1882, article 2 ; avec le Guatémala et le Honduras le 12 septembre 1885, article 30.

Voilà bien des réitérations entre les mêmes parties. Ce n'est pas tout. — Au commencement de 1889, les cinq Républiques de l'Amérique centrale concluent un nouveau pacte, dans lequel elles prennent l'engagement de ne pas recourir aux armes dans le cas où un différend viendrait à surgir entre elles, mais de soumettre la difficulté à un arbitrage. Elles devront choisir comme arbitre l'un des Etats suivants : les Etats-Unis, la République Argentine, le Chili, le Mexique, la Suisse, ou l'une des grandes puissances européennes. — Soins inutiles. Une lutte longue et sanglante éclate entre le Salvador et le Guatémala. — Après plusieurs mois, les belligérants signent, le 5 novembre 1890, un traité de paix et, dans un parfait oubli de leur conduite antérieure, ils expriment de nouveau leur volonté de recourir à l'arbitrage, en cas de différends futurs et règlent la nomination de l'arbitre et la procédure à suivre (art. 5, 6, 7). L'article 8 énumère les différends à propos desquels l'arbitrage sera obligatoire, tantôt pour les *deux* parties, tantôt pour *l'une* d'elles seulement. Il excepte les questions qui, d'après le jugement exclusif d'une des nations intéressées dans la contestation, compromettraient son

(1) ROUARD DE CARD, *op. cit.*, ch. VII, p. 183.

autonomie et son indépendance. Pour ces dernières questions, l'arbitrage serait volontaire de la part de cette nation, mais il serait obligatoire pour l'autre partie (1).

L'inefficacité des précédents traités ne permet guère de croire à l'utilité réelle et au respect futur de cette dernière convention.

Le Salvador ne s'est pas contenté de signer des traités (inexécutés) d'arbitrage général avec les Républiques du centre. Il en a aussi conclu avec les Etats du Sud de l'Amérique ; avec la Colombie, le 24 décembre 1880 ; la République dominicaine, le 3 juillet 1882 ; l'Uruguay, le 7 février 1883 : le Vénézuéla, le 27 août 1883.

969. — Mais un traité, plus important, est celui du 28 avril 1890. Nous avons déjà mentionné le congrès Panaméricain, tenu à Washington du 18 novembre 1889 au 20 avril 1890 (n° 814). — Un comité prépara un *plan d'arbitrage*, qui fut repoussé par les délégués du Chili. Ils ne pouvaient pas, disaient-ils, se faire l'illusion de croire que des conflits affectant directement l'honneur ou la dignité d'une nation seraient soumis à une appréciation étrangère et à la décision d'arbitres. Dans des cas pareils, on ne chercherait pas des juges pour décider si une nation a le droit de maintenir sa dignité ou de conserver son honneur. L'un et l'autre seraient défendus avec tous les éléments de force et de résistance dont il serait possible de disposer et il n'y aurait pas de témérité à dire qu'un pays, qui serait porté à soumettre cette sorte de questions au sort d'une décision arbitrale, manquerait à sa raison d'être. — Du reste, un semblable engagement, s'il était pris par un Etat, pourrait ensuite être impunément méconnu par lui (2).

Malgré ces objections, un traité d'arbitrage, voté le 18 avril 1890, a été signé, le 28 avril 1890, par les représentants de dix Républiques. Les autres ont postérieurement donné leur adhésion. Le traité se compose de dix-neuf articles ; analysons les plus importants (3). — « Art. 1er. Les Républiques unies par la présente convention adoptent l'arbitrage, comme un principe de Droit international américain, pour la solution de tous les différends, conflits ou discussions qui pourront surgir entre deux ou plusieurs d'entr'elles. — Art. 2. L'arbitrage sera obligatoire dans toutes les discussions concernant les privilèges diplomatiques et consulaires, les frontières, territoires, indemnités, droits de navigation, et la validité, l'interprétation ou

(1) *Archives diplomatiques*, 1891, t. I, p. 264.

(2) Voir PRADIER-FODÉRÉ. *L'arbitrage devant la conférence internationale américaine de Washington*. R. D. I., 1890, t. XXII, p. 537.

(3) Le texte est donné par M. ROUARD DE CARD, *op. cit.*, Documents F. n° 1.

l'exécution des traités. — Art. 3. L'arbitrage sera également obligatoire dans tous les cas autres que ceux mentionnés au précédent article, quels que puissent être l'origine, la nature ou l'objet du débat, sauf la seule exception indiquée en l'article suivant. — Art. 4. Les seules questions exceptées des dispositions des précédents articles sont celles qui, au jugement de l'une des nations enveloppées dans le litige, pourraient mettre son existence en péril. En ce cas, et pour une telle nation, l'arbitrage sera facultatif : mais il sera obligatoire pour la partie adverse, s'il est demandé. — Art. 18. Ce traité restera en vigueur pendant vingt ans, à partir de l'échange des ratifications » avec tacite reconduction et dénonciation un an d'avance. — Art. 19. Toute autre nation pourra accepter ce traité et y prendre part, en déposant un exemplaire signé entre les mains du gouvernement des Etats-Unis, qui en donnera communication aux autres parties contractantes.

Convention importante, qui a rempli d'espérance tous les partisans de l'arbitrage ; mais hélas, peu après la conclusion du traité, les coups de fusil succédaient aux signatures pacifiques. Le Salvador et le Guatémala s'armaient l'un contre l'autre et une lutte sanglante éclatait. — En janvier et février 1894, le Nicaragua et le Honduras sont en guerre. A-t-on essayé auparavant de l'arbitrage ? Rien n'est venu à notre connaissance.

970. — Ces traités divers constituent évidemment un progrès réel ; ils créent pour les Etats signataires le devoir de recourir à l'arbitrage, une obligation de droit formel et positif, au lieu d'un simple devoir moral : mais cette obligation positive n'a et ne peut avoir d'autre sanction effective que celle qui accompagne toutes les obligations internationales. — Ne nous illusionnons pas. L'accomplissement de ce devoir dépendra du bon vouloir des Etats contractants entre lesquels un litige viendra surgir. — Il est évident que les Etats signataires de ces traités ne recourront à des arbitres, que lorsque les intérêts litigieux leur paraîtront ne mettre en question, ni leur honneur, ni leur indépendance, ni leur souveraineté, ou que l'éventualité d'une guerre leur paraîtra comporter des risques trop graves et trop considérables, comme il est advenu dans l'affaire de l'Alabama ; crainte salutaire, qui retint à la fois l'Angleterre et les Etats-Unis et évita aux deux Etats et à leurs sujets des pertes incommensurables.

« Publicistes, jurisconsultes et législateurs éprouvent aujourd'hui un engouement exagéré pour l'arbitrage. On réclame l'insertion de la clause compromissoire dans tous les traités et en toutes les matières. Les gouvernements, il est vrai, font la sourde oreille :

peut-être n'ont-ils pas toujours tort. Car s'il est des questions qui peuvent être soumises à l'arbitrage, il en est d'autres que des arbitres ne seront jamais et ne pourront jamais être appelés à trancher... Un Etat, pas plus qu'un homme, ne peut s'en remettre à autrui du soin de sauvegarder son honneur et sa vie » (1).

(1) CHRÉTIEN, *Préface du Droit international codifié de* PASQUALE-FIORE. — ROUARD DE CARD. *Les destinées*, etc., p. 213.

LIVRE II

MOYENS COERCITIFS.

BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 499 à 509. — BURLAMAQUI. *Principes du Droit de la nature et des gens*, liv. IV, ch. III. — BULMERINCQ, *Du blocus pacifique*, J. I. P., 1884, p. 569. — BYNKERSHOEK. *Quæstiones juris publici.* lib. I, 24. — CAUCHY. *Le Droit maritime international*, t. I, pp. 295 et s., 359 et s. — FAUCHILLE. *Le blocus maritime*, ch. II, section 1re, p. 38. — FIORE. *Nouveau Droit inter. public*, 2e part., liv. I, ch. VIII et IX. — GEFFCKEN. *Le blocus pacifique*, R. D. I., t. XIX, 1887, p. 377. — GESSNER. *Le droit des neutres sur mer*, pp. 234 à 240. — GROTIUS, *op. cit.*, liv. V, cap. 2. — HAUTEFEUILLE. *Histoire des origines..... du Droit maritime international*, pp. 336 et s. — *Des droits et des devoirs des nations neutres*, t. II, tit. IX, pp. 259 et s. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*,§§ 110, 111, 112. — KLUBER, *op. cit.*, §§ 54, 58, 324. — G. F. DE MARTENS. *Précis*, t. II, §§ 255 et s. — CH. DE MARTENS. *Causes célèbres*, t. II, pp. 151 et s. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. III, § 105. — ORTOLAN. *Diplomatie de la mer*, t. I, p. 350 et s. — PERELS. *Le droit de blocus en temps de paix*, R. D. I., 1887, t. XIX, p. 245. — *Manuel de Droit maritime international*, 1re part., sect. VIII, §§ 28 et 30. — PHILLIMORE. *Commentaries*, t. III. — PRADIER-FODÉRÉ. *Traité de Droit intern. public*, t. V, nos 2474 à 2489. — PUFFENDORF. *De jure naturæ et gentium*, lib. VIII, cap. V. — TRAVERS-TWISS. *Le droit des gens*, t. II, nos 10 à 21. — VATTEL. *Le Droit des gens*, t. II, liv. II, ch. XVIII, §§ 338 et s. — WHEATON. *Eléments*, t. I, pp. 275 et p. 307.

971. — Les moyens d'entente amiable ou de solution pacifique n'ayant pas abouti, ou ne pouvant être employés, la pratique internationale permet à l'Etat, dont les droits ont été violés ou les intérêts froissés, de recourir à certaines voies de fait, sans aller néanmoins jusqu'à l'état de guerre proprement dit. Ces moyens de coercition sont la rétorsion, les représailles, l'embargo, le blocus pacifique.

CHAPITRE PREMIER

RÉTORSION. — REPRÉSAILLES. — EMBARGO.

SECTION I. — **Rétorsion.**

972. — La *rétorsion* est le mode d'action le moins violent. User de rétorsion, c'est employer envers un Etat des procédés semblables ou analogues à ceux dont il use lui-même. C'est, en langage familier, *rendre la pareille*.

Lorsque sans porter atteinte aux principes du Droit international et sans violer les stipulations des traités, un Etat adopte envers un autre Etat ou envers les sujets de celui-ci, des mesures contraires à la *comitas gentium*, aux devoirs purement moraux, à l'équité, ou refuse, sans motifs légitimes, de leur reconnaître certains avantages ou facultés qu'il accorde à d'autres, l'Etat, froissé par cette conduite malveillante, peut avoir recours à des mesures semblables.

La rétorsion consiste en mesures analogues à celles prises par l'Etat dont on se plaint, jusqu'à ce qu'il consente à y renoncer. Elle s'appuie sur la maxime : *quod quisque in alterum statuerit ut ipse eodem jure utatur*.

973. — La rétorsion diffère des *représailles*. Celles-ci supposent une lésion, un acte *injuste*, une violation de droits certains et reconnus. — La rétorsion est destinée à faire sentir à un autre Etat l'iniquité de sa manière d'agir. Les représailles tendent à lui infliger un mal spécial, ou à se procurer une indemnité.

Exemples de causes de rétorsion : augmentation par un Etat des droits de douane inscrits à son tarif général ; mesures onéreuses pour le commerce international ; — établissement à l'égard des navires étrangers de droits de navigation, de quai, de surtaxe de pavillon ; — interdiction d'accès des ports du territoire aux sujets et aux vaisseaux de tel Etat ; — privilèges et avantages conférés aux sujets de tel Etat et refusés aux régnicoles de tel autre.

974. — Une simple différence, une divergence de législation ne peut entraîner rétorsion, même lorsqu'elle engendre des inconvénients pour les sujets de l'un des deux Etats. *Ex.* : Dans l'un des Etats, tous les enfants recueillent la succession paternelle par parts éga-

les ; dans l'autre Etat, le fils aîné prend une portion plus considérable que celle de ses frères, ou les fils reçoivent une part plus forte que la part attribuée aux filles. — Ces divergences ne sont pas un manque d'équité d'un Etat envers un autre. Elles s'expliquent par la différence des mœurs et des coutumes.

La pratique internationale moderne est peu favorable aux mesures de rétorsion. L'Etat, qui y a recours, se cause souvent à lui-même un préjudice plus considérable que le dommage infligé à l'autre Etat. En outre, il porte fréquemment atteinte à l'unité de sa législation et décrète une mesure qu'il proclame mauvaise ou malsaine.

SECTION II. — **Représailles.**

975. — Représailles vient du vieux français. L'expression *Réprisalles* se rencontre dans un traité conclu entre la France et l'Angleterre, le 17 mai 1360.

Un Etat peut avoir commis par ses subordonnés, ou laissé commettre par ses sujets, des actes, à la suite desquels la voie de la rétorsion serait insuffisante à lui infliger un dommage sensible, proportionné au mal accompli. *Ex.* : prise violente d'une portion de territoire ; occupation d'une baie ou d'une rade ; refus de paiement d'une dette ; refus de réparer une injure ; refus de payer une indemnité en réparation d'un dommage causé, etc. Dans plusieurs de ces cas et dans d'autres, l'emploi de la rétorsion sera impossible. — L'Etat lésé exerce alors des représailles.

976. — D'après les principaux auteurs de Droit international, les représailles sont fondées sur le principe que toute communauté politique organisée assume la responsabilité des actes de ses membres à l'égard des autres Etats, si, sur une plainte à elle adressée, elle ne contraint pas les auteurs de l'offense à donner satisfaction à l'Etat lésé. — Un Etat ne peut exiger de réparation de la part d'un sujet d'un autre Etat, qu'en s'adressant au gouvernement de la nation dont l'offenseur est membre. S'il y a refus, l'Etat assume la responsabilité des actes de son sujet.

Tout refus ou tout retard qu'un Etat oppose arbitrairement aux justes réclamations d'un autre Etat, se plaignant de la lésion d'un droit, autorisent à recourir aux représailles.

977. — Quelques publicistes divisent les représailles en *négatives* ou *positives*. D'après cette terminologie, adoptée par Kluber, Phillimore, Wheaton, les représailles négatives ont lieu, quand un Etat refuse d'accomplir une obligation parfaite par lui contractée, ou de laisser un autre Etat jouir d'un droit lui appartenant. Les repré-

sailles positives ont lieu quand un Etat s'empare de personnes ou de choses appartenant à un autre, dans le but d'obtenir satisfaction d'une offense ou réparation d'une lésion. Pour Grotius, Vattel, Wolf, Heffter, les actes qualifiés de représailles négatives se classeraient mieux dans les mesures de rétorsion. — Vattel s'est longuement occupé des représailles (*op. cit.*, liv. II, ch. XVIII, §§ 338 et s.).

978. — En quoi consistent les *représailles* ? — Ce sont des voies de fait, des mesures de contrainte, plus ou moins étendues, engendrant un dommage plus ou moins considérable ; voies et mesures qui varient indéfiniment, selon la nature des conflits, selon les caractères des peuples, selon les moyens d'action des Etats, selon la forme des injustices commises, etc.

Les représailles devraient n'être que des actes de légitime défense et se mesurer toujours à la gravité du délit commis. Si elles n'ont pas été provoquées par des actes contraires à la justice ou aux conventions diplomatiques, aux traités existants, elles constituent un véritable abus de la force. — Les représailles ne sont, hélas ! que trop souvent des actes de violence et de guerre. Elles sont fréquemment un pur fait brutal, et non l'exercice régulier d'un droit. — Chaque Etat en use selon ses intérêts et selon sa puissance. Les Etats forts sont disposés à les exercer avec excès. — L'Angleterre s'est acquis une réputation particulière en exerçant d'injustes représailles contre des Etats faibles, notamment dans l'affaire Pacifico (1847-1850) qui valut à lord Palmerston un blâme de la chambre des Lords, dans son démêlé avec le Brésil en 1862, etc., etc.

979. — Un Etat ne devrait recourir à des représailles qu'au cas de déni de justice, de violation d'un droit indiscutable, de voies de fait, d'injures, et non sans avoir au préalable formulé des réclamations restées sans résultat, et épuisé tous les autres moyens de rétablir l'ordre juridique violé. Ce principe était catégoriquement affirmé dans le *Guidon de la Mer*, et il est proclamé par tous les publicistes ou juristes, par Bluntschli, Bynkershoek, Grotius, Jenkins, F. de Martens, Vattel, Travers-Twiss, etc.

980. — Les actes de représailles employés dans la pratique internationale sont : 1° la mise sous séquestre de biens appartenant à l'adversaire et la saisie des sommes qui lui sont dues. — 2° La mise sous séquestre des biens des sujets de l'autre Etat, situés sur le territoire de l'Etat lésé. — Cette saisie des biens des particuliers pour obliger un gouvernement étranger à renoncer à d'injustes prétentions est, aux yeux de quelques auteurs, un moyen peu recommandable. Nous le jugeons inique et immoral ; car il n'atteint pas les personnes coupables du méfait dont on se plaint ; il n'atteint pas l'Etat contre lequel on réclame ; il ne conduit pas au but, qui est la

satisfaction due pour l'offense, ou l'indemnité réparatrice de la lésion.

En 1753, des navires prussiens furent capturés par les Anglais et déclarés de bonne prise. Par représailles contre cette saisie injuste, Frédéric II refusa de payer les créanciers anglais porteurs de titres de l'emprunt dit *silésien*. De nombreuses réclamations s'élevèrent et l'affaire fit un grand bruit. Les avocats de la couronne d'Angleterre rédigèrent un mémoire resté célèbre, approuvé par Montesquieu. L'Angleterre et la Prusse violaient pareillement les droits des particuliers.

3° L'interruption des relations commerciales, postales, télégraphiques.

4° Le renvoi, l'expulsion des ressortissants de l'Etat qui n'a pas respecté le droit international.

5° L'arrestation à titre d'otages de quelques-uns de ces ressortissants ou de fonctionnaires de l'autre Etat.

Ces représailles exercées contre les personnes étaient admises par Grotius, Vattel, Bynkershoek et sont approuvées par quelques auteurs modernes (1). Dans l'usage, ce genre de représailles n'a guère été pratiqué que comme rétorsion, pour obtenir satisfaction à la suite de la séquestration injuste d'autres personnes. — Ces violences, exercées sur les personnes, sont profondément injustes : elles frappent des innocents. Elles ne doivent jamais atteindre les fonctionnaires, qui n'ont agi que par les ordres et sous la responsabilité de leur gouvernement, ni *à fortiori* les envoyés diplomatiques étrangers (n° 687).

6° Le refus d'exécuter les traités ou leur dénonciation.

7° Le retrait des privilèges ou des faveurs accordés aux ressortissants de l'Etat étranger.

981. — A qui appartient l'exercice des représailles ? — Pendant l'état d'anarchie et de désordre qui, sur la haute mer, succéda à la chute de l'Empire romain, des associations volontaires de commerçants se formèrent pour défendre contre les écumeurs de la mer, les navires et les cargaisons des associés. Ces corporations avaient coutume, sans attendre l'autorisation du pouvoir local, d'exiger réparation, non seulement des dommages causés aux membres des corporations, mais aussi du préjudice éprouvé par d'autres négociants honnêtes, dépouillés par des pirates en pleine mer au cours de leurs opérations commerciales.— En outre, les villes commerçantes des rives de la Méditerranée virent se former d'autres associations, dont le but exclusif fut la guerre directe, la chasse aux pirates. Un ancien recueil des règlements des croiseurs équipés par des

(1) TRAVERS-TWISS, *op. cit.*, t. II, ch. Ier, n° 20.

corporations de ce genre est reproduit dans les éditions de version italienne à la suite du *Consulat de la Mer* (1).

L'origine de cette pratique des représailles doit être attribuée à l'impuissance où se trouvaient les princes indépendants, dans l'enfance de la vie internationale, à obliger leurs sujets les plus puissants à fournir réparation pour les torts commis à l'égard des sujets d'autres princes.

Cette faculté de courir sus aux pirates (*la guerra del corso*) dégénéra avec le temps en pratiques illicites, semblables aux faits qu'elle avait pour but de réprimer.

Au XIVe siècle, plusieurs lois municipales défendirent aux particuliers d'exercer ainsi sur mer des représailles, sans avoir obtenu des *lettres de marque* d'un souverain, de *marcare* (basse latinité), saisir, terme employé dans une charte concédée aux citoyens de Barcelone par Pierre III d'Aragon, en 1283, dans une lettre d'Edouard d'Angleterre de 1295 et par le concile de Marciac de 1326 (ch. 54). — Nous trouvons là l'origine de l'institution de la *course* et sa première réglementation.

Au XVe siècle, plusieurs Etats se promettent de ne pas accorder de lettres à leurs propres sujets, sans que ceux-ci n'aient auparavant adressé une plainte au souverain, duquel dépendent les individus qui leur ont causé un tort et qu'une réparation leur ait été refusée (France et Espagne, traité de 1489).

Au XVIe siècle, il est stipulé dans des traités de commerce, que ni l'une, ni l'autre des parties contractantes n'accorderont de lettres de représailles ou de marque contre d'autres personnes que les auteurs directs de l'offense et contre leurs biens, et seulement en cas de refus ou de retard manifeste à accorder satisfaction (France et Angleterre, traité de 1510).— Dans la plupart des traités du XVIIe siècle, il est convenu que si réparation n'est pas accordée dans un délai déterminé, par exemple, de quatre ou six mois, les lettres de représailles devront être délivrées.

Au XVIIIe siècle, plusieurs traités contiennent la clause que les biens des sujets de l'un des contractants, qui se trouveront sur le territoire de l'autre Etat, seront exempts de saisie par voie de représailles, si ce n'est pour cause de dette ou d'offense de la part du propriétaire de ces biens (Traités de France avec : Hollande 1739, Danemark 1742, Angleterre 1786, Russie 1787, etc.).

982. — En vertu de *lettres de représailles* ou *de marque*, le particulier lésé était autorisé à tirer *seul* et *directement* vengeance du tort

(1) PARDESSUS. *Lois maritimes*, t. V. — TRAVERS TWISS, *op. cit.*, t. II, ch. I, nº 14.

qui lui avait été causé, soit contre son agresseur seul, soit contre tout autre individu appartenant à la même nation. Les compatriotes du délinquant étaient alors considérés comme ses complices moraux et le porteur de *lettres* était autorisé à agir en pleine mer.

En 1778, Louis XVI donna à deux armateurs bordelais, auxquels les Anglais avaient capturé onze navires, sous le prétexte qu'ils étaient chargés de munitions destinées aux colons d'Amérique, des lettres de marque sur tous sujets anglais, à concurrence de la valeur des vaisseaux et de dommages-intérêts.

983. — Le système, pratiqué aux siècles antérieurs, est aujourd'hui abandonné. La responsabilité des injures, des dommages causés par des actes illicites, les atteintes à la bonne foi pèsent sur les Etats et non sur les simples particuliers. — Les représailles ne sont plus exercées que d'Etat à Etat : au cas de guerre seulement, les Etats qui, comme les Etats-Unis et l'Espagne, n'ont pas adhéré à la déclaration de Paris (1856) et n'ont pas renoncé à l'emploi de la *course*, peuvent encore délivrer des lettres de marque à leurs sujets.

984. — Parmi les divers modes de représailles, pourraient se classer l'*embargo* et le *blocus* dit pacifique. Mais on en fait généralement des catégories spéciales de moyens de coercition.

Des représailles générales exercées par un Etat contre un Etat ne sont-elles pas par elles-mêmes, *per se*, incompatibles avec l'état de paix ? Ne sont-elles pas des actes de guerre ? — Des auteurs se sont évertués à établir que l'exercice de représailles générales ne constituait pas la guerre. L'ont-ils prouvé ? Ne faut-il pas tout au moins y voir une déclaration conditionnelle de guerre, qui peut être encore écartée par une offre de réparation ? « Il y a représailles, dit M. F. de Martens, si l'Etat contre lequel elles sont exercées, n'y répond pas par des actes d'hostilité. Si, au contraire, il ouvre à son tour, les hostilités, c'est la guerre. — La guerre est une lutte ouverte entre deux ou plusieurs Etats qui ont recours à la force physique pour la défense de leurs droits et de leurs intérêts (1). — Autre signe distinctif auquel on reconnait les représailles : conformément aux principes du Droit international, elles n'atteignent que l'Etat, accusé d'avoir violé le droit, ou ses sujets. Elles ne doivent léser directement, ni les autres Etats, ni leurs nationaux. Il n'en est pas de même de l'état de guerre. Les pays qui demeurent étrangers à la lutte prennent la qualité de neutres. Par la force des choses, ils sont atteints dans leurs intérêts..... S'il n'y a pas de guerre, il n'y a pas de neutres, et, comme l'exercice des droits des Etats belligérants cause des dommages considérables aux neutres, on n'accordera pas,

(1) F. de Martens, *op. cit.*, t. III, § 105.

sans de bonnes raisons, la faculté d'exercer ces droits à un Etat qui refuse de se déclarer belligérant (1).

SECTION III. — **Embargo.**

985. — L'embargo (*embargar* en espagnol, arrêter) consiste à mettre arrêt sur les navires et sur les cargaisons des sujets d'un Etat étranger, se trouvant dans les ports ou dans les eaux territoriales de l'Etat.

L'embargo a été employé à plusieurs reprises comme acte préliminaire d'une guerre imminente. — Cet usage est de nos jours repoussé. — Les Etats, tenant compte des conditions dans lesquelles les navires de commerce sont entrés dans les ports et dans les rades, accordent un délai plus ou moins étendu aux navires des sujets des belligérants pour décharger leurs cargaisons, ou pour les compléter et pour regagner leurs ports d'attache. — La France, l'Angleterre et la Russie donnèrent l'exemple de ce procédé équitable, en 1854, à l'ouverture de la fameuse guerre de Crimée. Le procédé fut réitéré en 1859, lors de la guerre entre l'Autriche et la France, en 1866, et enfin, en 1870, au début des hostilités de la guerre franco-allemande.

L'embargo ne sera plus désormais employé que comme un mode particulier de représailles (V. nº 328).

Ne confondez pas l'embargo, véritable saisie, avec *l'arrêt de prince*, défense de quitter le port, la rade ou le mouillage en eaux territoriales, simple mesure de police supérieure, pour éviter que ne s'ébruite le secret de certains préparatifs ; mesure souvent illusoire, avec les facilités qu'offre le télégraphe et la fureur d'indiscrétion de la presse.

(1) F. DE MARTENS, *op. cit.*, t. III, § 105.

CHAPITRE II

BLOCUS PACIFIQUE.

986. — Le blocus, dit *pacifique*, consiste à empêcher, au moyen de la force armée, de vaisseaux de la marine militaire, toute communication avec les côtes et les ports d'un pays auquel on n'a pas déclaré la guerre. Le but du blocus pacifique est de forcer le pays bloqué à faire certaines concessions.

Nous examinerons à propos du blocus en temps de guerre, les conditions d'établissement et d'efficacité, les modes d'exercice, etc.

Le blocus dit pacifique peut être établi en vue de buts divers : ou bien empêcher seulement et exclusivement la sortie et l'entrée des navires des sujets de l'Etat bloqué, en laissant entrer ou sortir des ports de cet Etat les vaisseaux des ressortissants d'Etats tiers, comme lors du blocus des côtes de Grèce, en 1886 ; — ou bien empêcher également l'entrée et la sortie des navires des tiers, mais avec cette différence avec le blocus de guerre, que normalement ces navires ne sont pas sujets à prise, à capture. On ne peut que les arrêter momentanément ; on ne doit pas les confisquer ; on doit les restituer, après la levée du blocus.

987. — Ce mode de contrainte exercée sur un Etat est d'invention récente et de pratique moderne. Il a apparu en ce siècle. En voici les principaux cas.

En 1827, lors du soulèvement de la Grèce, les flottes de l'Angleterre, de la France et de la Russie, qui n'avaient point déclaré la guerre au Sultan, bloquèrent ensemble les côtes grecques, afin d'intercepter les communications par mer entre les Turcs et l'armée d'Ibrahim-Pacha, qui opérait en Morée. Les ambassadeurs des trois Etats prétendaient rester en paix avec la Porte ottomane. Ils s'attirèrent cette réponse du Reis Effendi : « C'est absolument comme si, cassant la tête d'un homme, je l'assurais en même temps de mon amitié ; un pareil procédé ne serait-il pas fou ? » — La flotte turque se trouva enfermée par les alliés dans la baie de Navarin et le *pacifique* blocus engendra un sanglant combat.

En 1831, blocus de l'embouchure du Tage et des côtes du Portugal par la France. — En 1838, une escadre française bloque les ports

du Mexique et s'empare du fort de St-Jean d'Ulloa, bien que le gouvernement français ne cesse de protester de ses intentions pacifiques. Le Mexique déclare alors la guerre à la France.

En 1838, l'Angleterre et la France bloquèrent, d'un commun accord, en pleine paix, dans l'estuaire du Rio de la Plata, les ports et les rades de la République Argentine. Ce blocus se prolongea pendant dix ans.

988. — En 1850, l'Angleterre bloqua les ports de la Grèce afin de forcer le gouvernement hellénique à donner satisfaction au juif portugais Pacifico. Le commerce de la Grèce subit des pertes énormes. Le comte de Nesselrode, chancelier de l'empire de Russie, protesta contre la conduite de l'Angleterre dans une remarquable dépêche. La France, qui avait offert ses bons offices, dût rappeler son ambassadeur, en Grèce, le baron Gros. — Enfin les négociations furent reprises, et le blocus prit fin, après avoir soulevé l'indignation de toute l'Europe. Pacifico, qui réclamait une indemnité de 21,925 livres sterling, en reçut une de 150 seulement, après enquête spéciale à Lisbonne (1).

En 1880, Gladstone voulait faire bloquer Smyrne par les grandes puissances, afin de contraindre la Porte Ottomane à céder au Monténégro la ville de Dulcigno.

Les puissances refusèrent la proposition ; mais leurs navires vinrent néanmoins jeter l'ancre devant Dulcigno même.

989. — En octobre 1884, la France notifia officiellement, par voie diplomatique, aux autres Etats qu'elle avait résolu d'établir un blocus pacifique effectif sur les côtes de l'île de Formose. Cette communication fut publiée par les organes officiels des Etats européens sans protestations.

990. — Un autre blocus, dit pacifique, a été établi, en mai 1886, sur les côtes de la Grèce, dont le gouvernement ne voulait pas s'incliner devant la volonté des grandes puissances, exigeant le désarmement des troupes grecques rassemblées près la frontière turque. — La France refusa de participer à ce blocus, qui fut rigoureusement établi par les marines militaires d'Allemagne, d'Angleterre, d'Autriche, d'Italie et de Russie. — Il ne fut appliqué qu'aux navires sous pavillon grec, exposés à être détruits, s'ils tentaient de forcer ce blocus.

Les navires sous pavillon neutre restèrent libres de passer la ligne de blocus, après vérification de leurs papiers de bord. Ils profitèrent de la liberté laissée, pour apporter à la Grèce bloquée des marchandises constituant très certainement de la contrebande de guerre. —

(1) PHILLIMORE. *Commentaries*, t. III, p. 37.

En outre, les Anglais et les Autrichiens, rivaux des Grecs pour le commerce maritime de l'Orient, profitaient d'une mesure, qui supprimait momentanément une concurrence gênante et dont la prolongation aurait facilité l'extension de leur propre industrie. — Mais la Grèce tint bon. L'Europe n'obtint pas la déclaration désirée. Le blocus pacifique fut levé à la fin de juin (1).

991. — D'invention récente, le blocus pacifique n'a été examiné et étudié que par les auteurs du XIX^e^ siècle. — Se refusent à y voir un moyen légitime de contrainte dans les relations entre Etats, le considèrent comme impliquant en réalité un véritable état d'hostilités, circonscrites dans l'application, MM. Assensio, de Burgh, Fauchille, Geffcken, Gessner, Glass, Hall, Hautefeuille, F. de Martens, Neumann, Negrin, Nys, Oppenheim, Pradier-Fodéré, Pistoye et Duverdy, Westlake, Woolsey, etc.

Admettent, au contraire, que le blocus pacifique est une mesure parfaitement légitime, un moyen de trancher une difficulté sans verser le sang et qu'un Etat peut notamment y recourir à titre de représailles, MM. Bulmerincq, Bluntschli, Cauchy, Calvo, Ferguson, Heffter, Perels, Wharton, etc. (2).

992. — Nous pensons, avec M. F. de Martens (t. III, p. 173), que le blocus soi-disant pacifique ne peut se justifier, ni au nom de l'humanité, ni au point de vue du bon sens. — La catastrophe de Navarin démontre qu'il peut avoir pour résultat du sang versé. — En temps de paix, les représailles ne doivent atteindre que l'Etat qui les a provoquées. Le blocus pacifique ne peut produire de résultats sérieux que si les Etats neutres sont obligés de le respecter. — Mais il ne peut être question de neutralité proprement dite en temps de paix. — Nulle obligation, au sens propre et juridique, ne peut forcer les Etats tiers à se soumettre aux conditions d'un blocus pacifique. Mais alors ce blocus n'a ni signification, ni valeur. — Le maintient-on en fait à l'égard des Etats tiers, on porte atteinte à leurs droits et à leurs légitimes intérêts.

Le savant professeur de Pétersbourg remarque que les violations de blocus pacifique n'ont pas engendré, dans la pratique des conséquences uniformes, et que les deux Etats qui ont le plus employé ce moyen, l'Angleterre et la France, ne s'accordent pas sur la manière de procéder. — La France ne confisque pas les navires de l'Etat

(1) *L'année politique*, 1886, pp. 112 et 187.

(2) MM. Bulmerincq et Perels n'admettent pas la capture des navires des tiers, mais seulement qu'obstacle puisse être apporté à leur entrée ou à leur sortie (*Journal de Droit int. privé*, 1884, p. 569 ; 1887, p. 724 ; 1888, p. 585. — R. D. I., 1887, t. XIX, p. 245).

bloqué. Elle les place sous séquestre jusqu'à la fin du blocus et leur rend ensuite la liberté. Elle confisque au contraire les navires battant tout autre pavillon. — L'Angleterre suit une règle différente. Elle ne laisse passer, ni les navires de l'Etat bloqué, ni les vaisseaux des autres Etats. Elle confisque les uns et les autres. — Heffter et Hautefeuille font remarquer que la pratique française est plus humaine. — Gessner dit: « Au fond, l'Angleterre a certainement raison; un blocus est une opération de guerre ; mais, en théorie, la France est plus dans le vrai, puisque la puissance bloquante prétend vivre en paix avec la puissance bloquée... Nous avons une nouvelle preuve du vague et du peu de conséquence de toute cette théorie, dans le simple fait que la France se croyait tenue de traiter moins sévèrement les vaisseaux de la puissance bloquée que les vaisseaux des autres puissances » (1).

993. — Pour les puissances maritimes de premier ordre, le blocus pacifique constitue un moyen peu onéreux, partant fort séduisant, de faire subir toutes sortes de vexations et de tracasseries aux Etats secondaires. — Au fond, c'est bel et bien un acte de guerre, un fait d'hostilité. En usant du blocus pacifique, les puissances ne cherchent pas à éviter la guerre *in se*, mais seulement les inconvénients et les principaux devoirs qu'engendre la guerre. — Ce sont des considérations d'intérêt, et non des considérations d'humanité, qui incitent les puissances maritimes à user de ce moyen de contrainte, qui cause des pertes immenses au commerce général (2).

994. — L'*Institut de Droit international* a discuté, à plusieurs reprises, la question du blocus pacifique. — Dans la session tenue à La Haye, en 1874, la majorité fut contraire. A la session d'Heidelberg, à la séance du 7 septembre 1887, en présence du Grand-Duc de Bade, la discussion fut fort animée. On entendit un rapport de M. Perels et un contre-rapport de M. Geffcken. — L'Institut vota des résolutions dont voici le résumé : 1° Le blocus pacifique n'est pas contraire au Droit des gens, sous les conditions suivantes : 2° Les navires sous pavillon étranger doivent pouvoir entrer et sortir librement des ports bloqués ; 3° Le blocus doit être déclaré, notifié officiellement et maintenu par des forces suffisantes ; 4° Les navires de la puissance soumise au blocus peuvent être séquestrés, puis restitués avec leurs cargaisons à la fin du blocus, mais sans pouvoir réclamer aucune indemnité.

(1) GESSNER, *Le droit des neutres sur mer*, p. 240.

(2) HAUTEFEUILLE, *op. cit.*, t. II, p. 273. — FAUCHILLE, *Du blocus maritime*, p. 50. — PRADIER-FODÉRÉ, *op. cit.*, t. V, nos 2483 à 2489.

CINQUIÈME PARTIE

DROIT D'ACTION. — LA GUERRE.

995. — Entre nations, l'état de paix résulte de leur entente mutuelle et du respect réciproque de leurs droits, de leurs devoirs et de leurs intérêts. — La méconnaissance des devoirs, la contestation des droits, la contradiction des intérêts engendrent des conflits. (Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 231).

Ces conflits peuvent être résolus ou anéantis par les voies amiables ou par les actes de coercition ci-dessus indiqués (nos 972 et s.). — Mais si les moyens amiables, bons offices, médiation, arbitrage, ou les représailles sont impossibles, impuissants ou repoussés, une seule voie reste ouverte, la *Guerre*.

A défaut d'un règlement pacifique, en l'absence d'un tribunal suprême chargé de prononcer sur les litiges internationaux, en l'absence d'un chef supérieur investi du pouvoir et nanti des moyens de contraindre à l'exécution des sentences que rendrait ce tribunal international, les Etats ne peuvent plus que recourir à l'emploi de leur puissance matérielle, que faire appel aux forces de la nation pour faire reconnaître leurs droits et respecter leurs intérêts. Albericus Gentilis écrivait, il y a trois siècles : « *Ex necessitate introductum bellum, quæ est quia inter summos principes populosque liberos judicium civile et inermis disceptatio esse non potest, qui judicem scilicet non habent et superiorem* (*De jure belli*, cap. I).

996. — Presque chaque juriste ou chaque publiciste a donné sa définition personnelle de la guerre. — De là, une variété, résidant plus dans l'expression que dans le fond. — Néanmoins, on peut signaler deux conceptions différentes. — Les uns, comme Grotius, englobent dans leurs définitions les guerres privées, les guerres entre particuliers, et les luttes entre Etats. — Les autres, en général tous les modernes, n'entendent par *guerre*, — en tant que matière de Droit international, que source de relations spéciales et particulières entre belligérants, et entre belligérants et neutres, — qu'une lutte à main armée éclatant entre Etats, entre organismes politiques

internationaux. — Cette divergence de vues explique pourquoi les conclusions de Grotius diffèrent parfois de celles de bien des écrivains postérieurs.

Voici quelques exemples de ces définitions. « La guerre est l'état d'individus qui vident leurs différends par la force, considérés comme tels » (Grotius, *op. cit.*, liv. I, ch. I, § II). Définition médiocre, que nous ne reproduisons qu'à raison de la notoriété de son auteur.

« La guerre est cet état dans lequel on poursuit son droit par la force... La *guerre publique* est celle qui a lieu entre les nations ou les souverains, qui se fait au nom de la puissance publique et par son ordre... La *guerre privée*, qui se fait entre particuliers, appartient au droit naturel proprement dit » (Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. I). — *Bellum est armorum publicorum justa contentio* (Albericus Gentilis). — *Bellum est eorum, qui suæ potestatis sunt* (1), *juris sui persequendi concertatio per vim vel dolum* (Bynkerskoek, *Quæstiones*. Lib. I, cap. I). — « La guerre est un moyen de vider par la voie des armes un différend entre deux peuples qui n'ont pas de supérieur commun auquel le jugement pacifique de la contestation puisse être remis (Massé, *Le Droit commercial*, t. I, p. 103).

« L'exercice du Droit international d'action auquel par la nature des choses et en l'absence d'un tribunal supérieur commun, les nations sont contraintes d'avoir recours pour affirmer et défendre leurs droits » (Phillimore, *Comment.*, III, § 49). — « La guerre est l'acte politique par lequel des Etats ne pouvant concilier ce qu'ils croient être leurs devoirs, leurs droits et leurs intérêts, recourent à la lutte armée et demandent à cette lutte de décider lequel d'entr'eux étant le plus fort, pourra en raison de sa force imposer sa volonté aux autres » (2).

997. — La guerre a ses apologistes et ses admirateurs, qui lui attribuent d'heureux effets moraux. — Au premier rang Joseph de Maistre, dans les *Soirées de Saint-Pétersbourg*. — Le Maréchal de Moltke écrivait à Bluntschli : « la guerre est une institution de Dieu, un principe d'ordre dans le monde. Sans la guerre, le monde tomberait en pourriture et se perdrait dans le matérialisme (3) ». Mais il disait dans une autre lettre adressée à M. Goubareff, le 10 février 1881 : chaque « guerre, même la plus victorieuse, est un malheur pour le pays ; aucune indemnité territoriale, ni pécuniaire, ne peut compenser l'existence humaine et le deuil des familles ».

Lieber, auteur des *Instructions* pour les armées des Etats-Unis,

(1) *Suæ potestatis*, qui sont indépendants, qui n'ont pas de supérieur.
(2) Funck-Brentano et Sorel, *Précis*, p. 233.
(3) R. D. I., 1881, t. XIII, p. 79.

considérait la guerre comme un élément de civilisation. — Pour Ortolan, elle n'est pas toujours un mal ; elle retrempe les caractères amollis et viciés par une longue paix ; elle est un moyen de propagation d'idées généreuses et de progrès.

998. — Les adversaires de la guerre sont plus nombreux et tout aussi convaincus que les apologistes. — Contentons-nous de reproduire ce passage de Bluntschli : « Je ne puis cependant pas me joindre aux brûlantes apologies de la guerre auxquelles d'importants écrivains ont vivement associé leur nom..... Bien que j'estime fort haut la bravoure, le courage, le sang-froid, les qualités viriles qui se développent pendant la guerre et qui mettant en jeu toutes les forces corporelles ou tous les ressorts de l'âme, les élèvent jusqu'à l'héroïsme, je suis retenu par la pensée de la haine sauvage des hommes contre d'autres hommes, par le spectacle d'individus possédés par la rage de détruire, de piller ou de faire couler le sang. Je me souviens des souffrances horribles et souvent entièrement inutiles que l'homme inflige à son semblable. Je songe à la fortune de tant de familles compromise, au bonheur de tant de milliers d'individus anéantis. Les chants de victoire sont pour moi comme les hurlements des loups, ou tout au moins comme les rugissements du lion affamé. — Mais une chose reste vraie : c'est que la guerre, par cela même qu'elle manifeste en grand les forces des peuples et la puissance des faits, concourt à la création du droit..... Elle n'est certes pas l'idéal de l'humanité, mais elle est malheureusement, aujourd'hui encore, un moyen indispensable pour assurer les progrès nécessaires de l'humanité » (1).

Indispensable est de trop dans ce remarquable passage. — Assurément, l'histoire le démontre, bien des guerres ont finalement engendré des résultats heureux. Elles ont créé des relations, des débouchés commerciaux. — Par les croisades, se sont introduits dans une partie de l'Europe les sciences et les arts des Arabes, se sont établis les rapports commerciaux avec l'Orient. — Des principes humanitaires se sont étendus et développés. La guerre de trente ans, si longue, si cruelle, a fait proclamer par le traité de Westphalie l'égalité internationale des Etats appartenant à des confessions religieuses différentes. — Les guerres de la République française et de Napoléon Ier ont vulgarisé en Allemagne, en Italie, en Espagne, les principes de 1789. — Soit : mais ces résultats ne se fussent-ils pas produits, en l'absence de toute guerre ? plus tardivement il est vrai, plus lentement : mais l'état de paix les eut-il rendus impossibles ? qui oserait l'affirmer

(1) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, *Introduction*, p. 10.

999. — La guerre est donc un mal ; mais, un mal inhérent à l'humanité et indéracinable. Ses manifestations et ses modes, quelques-unes de ses causes et quelques-uns de ses effets se sont modifiés des temps antiques à nos jours ; mais l'histoire nous enseigne qu'à aucune époque la guerre n'a disparu du monde et nous laisse entrevoir qu'elle n'en disparaîtra jamais. — M. Rivier demande si l'utopie de la paix perpétuelle a un seul partisan vraiment sérieux. — « L'Institut de Droit international ne partage point l'utopie de ceux qui veulent la paix à tout prix ; il ne croit pas non plus que l'arbitrage soit une panacée. Il a plus d'une fois eu l'occasion de se prononcer dans ce sens, au risque de contrister certains philanthropes fougueux et naïfs » (1).

La paix éternelle est un idéal irréalisable. Pourquoi idéal irréalisable ? Pourquoi, en présence des progrès incontestables de la civilisation, désespérer pour les siècles futurs ? — MM. Funck-Brentano et Sorel répondent : « comme les nations sont différentes, il est impossible que leurs intérêts, leurs traditions, leurs passions, leurs affections, ne se contrarient point. S'il en était autrement, les nations n'auraient plus d'existence propre, elles perdraient leur originalité, se dépouilleraient de leur caractère spécifique, et la civilisation s'arrêterait. Comme les nations sont dépendantes les unes des autres, ces contrariétés les affectent réciproquement ; les Etats sont tenus d'en tenir compte, et comme ils sont indépendants les uns des autres et que nul ne peut dans l'état de paix imposer aux autres sa volonté, ils sont contraints, pour la faire prévaloir, de recourir à la force. On voit par là que la guerre est non seulement une conséquence de la paix, mais que dans l'état de la civilisation contemporaine, elle est inévitable. Il ne s'ensuit pas que les Etats ne doivent pas chercher à l'éviter, ils le doivent au contraire ; mais c'est justement parce qu'ils ne sont pas à même d'y parvenir, parce que la connaissance de leurs devoirs, de leurs droits et de leurs intérêts respectifs est encore trop incomplète, et parce que la politique est encore un empirisme assez grossier au lieu d'être une science, que la guerre éclate si souvent. Elle est toujours, de la part des Etats, une preuve d'impuissance intellectuelle et morale à comprendre le véritable rapport de leurs forces et de leurs intérêts respectifs et à le bien déterminer » (2).

Les mêmes auteurs constatent que les Etats sont représentés par des gouvernements et composés par des nations. Gouvernements et

(1) Rivier, *Les lois de la guerre sur terre*. R. D. I., 1881, t. XIII, p. 79.
(2) Funck-Brentano et Sorel. *Précis du Droit des gens*. Liv. II, ch. I, p. 235.

nations ont leurs passions, et ces passions avec leurs emportements, leurs colères, leurs méprises et leurs erreurs, conduisent fréquemment les Etats à se déclarer la guerre. — Le progrès de la civilisation ne fait pas disparaître les passions : il ne fait que les transformer et qu'en changer les objets. Les passions religieuses ne sont guère plus en Europe des causes de guerre ; mais les théories de la révolution, les systèmes des nationalités, des frontières naturelles, ont suscité des ambitions et des haines nouvelles, et provoqué des luttes rendues plus terribles et plus sanglantes par les progrès des sciences. — Et que réserve au monde l'avenir, quand s'accentuera le conflit, aujourd'hui latent et contenu, du monde civilisé et de l'empire chinois ?

LIVRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES

BLUNTSCHLI. *Le Droit international codifié*, liv. VIII, art. 510 à 536. — *Le Droit de la guerre*, R. D. I., 1876, t. VIII, p. 663. — BROCHER. *Les principes naturels du Droit de la guerre*, R. D. I., 1872, t. IV, p. 1 et s., p. 381 et s.; 1873, t. V, p. 321 et s., p. 566 et s. — CALVO. *Le Droit international, théorique et pratique*, 2e partie, t. IV, 4e édition, liv. I et II, §§ 1860 à 2003. — DUDLEY-FIELD. *Projet d'un Code international*, 7e partie, art. 703 à 716. — FÉRAUD-GIRAUD. *Des hostilités sans déclaration de guerre*, R. D. I., 1885, t. XVII, p. 19 et s. — FIORE. *Nouveau Droit international public*, 2e part., liv. II, ch. I et II. — *Droit internat. codifié*, liv. V, art. 929 à 943. — FUNCK-BRENTANO ET SOREL. *Précis*, liv. II, ch. I et II, pp. 231 à 257. — AL. GENTILIS. *De jure belli*. — GROTIUS. *De jure belli ac pacis*, lib. I, cap. I, II et III ; lib. II, cap. I, XXII à XXVI ; lib. III, cap. III. — GUELLE. *Précis des lois de la guerre*, t. I, pp. 19 à 66. — HEFFTER-GEFFCKEN. *Le Droit intern. de l'Europe*, liv. II, ch. II, §§ 113, 119, 120, 121. — DE HOLTZENDORFF. *Eléments de Droit intern. public*, §§ 60 et 61. — KAMAROWSKI. *Les causes politiques de guerre dans l'Europe moderne*, R. D. I., 1888, t. XX, p. 132. — KLUBER. *Droit des gens moderne de l'Europe*, 2e part., tit. II, sect. II, §§ 235 à 241. — LORIMER. *Principes du Droit international*, liv. IV, ch. IV à XII. — F. DE MARTENS. *Traité de Droit intern.*, t. III, liv. IV, ch. II, §§ 106 à 109, 121. — A. MORIN. *Les lois relatives à la guerre*. — PHILLIMORE. *Commentaries*, t. III, ch. IV, § 59 et s. — PILLET. *Le Droit de la guerre*, pp. 3 à 105. — RIVIER. *Les lois de la guerre sur terre*. R. D. I., 1881, t. XIII, p. 79. — ROUARD DE CARD. *La guerre continentale*, pp. 1 à 21. — SUMNER MAINE. *La guerre*. — TRAVERS TWISS. *Le Droit des gens ou des nations*, t. II, ch. II et III, nos 22 à 61. — VATTEL. *Le Droit des gens*, liv. III, ch. I, III, IV, §§ 1 à 5, 24 à 68. — WHEATON. *Eléments*, t. I, 4e part., ch. I, pp. 274 et s.

CHAPITRE PREMIER

LES TRAITS CARACTÉRISTIQUES DE LA GUERRE.

1000. — La guerre est un état de fait, contraire à l'état normal de la communauté internationale qui est la paix, *état de fait* dont la résolution, la fin, le but ultime est cette paix elle-même. — Comme le remarquait Lorimer, la guerre ne se justifie que par la nécessité : elle ne peut pas, elle ne doit pas se servir de but à elle-même. Légitimement, elle ne peut viser qu'à son propre anéantissement, qu'à la paix ; mais à une paix normale et juste, celle qui assure à chaque entité juridique la liberté, à laquelle lui donne droit sa propre existence.

La guerre ne saurait être considérée comme l'état normal de l'humanité. Elle ne peut être qu'un état exceptionnel, transitoire, passager.

SECTION I. — **Légitimité de la guerre.**

1001. — L'usage de la force est légitime, quand elle est employée à la défense de l'indépendance, de l'autonomie, de la sécurité, de l'honneur d'un Etat.

Les publicistes modernes admettent, presque tous, directement ou indirectement, la légitimité de la guerre. — Chaque Etat, dit Wheaton, a le droit de recourir à la force comme étant le seul moyen d'obtenir réparation des offenses qu'il a reçues, de la même manière que les particuliers auraient le droit d'y recourir, s'ils n'étaient soumis aux lois de la société civile. — Chaque Etat a également le droit de juger par lui-même de la nature et de l'étendue des offenses, qui peuvent justifier un semblable moyen de réparation (*Eléments*, 4e part., ch. I, § 1). — « Les nations ne reconnaissent pas de supérieur, ni de juge ; chacune peut user de ses forces contre les offenses qu'elle éprouve et par conséquent faire droit à elle-même » (Klüber, *op. cit.*, § 232).

Montesquieu disait : « La vie des Etats est comme celle des hommes : ceux-ci ont droit de tuer dans le cas de la défense naturelle ; ceux-là ont droit de faire la guerre pour leur propre conservation »

(*Esprit des lois*, liv. X, ch. II). — La légitime défense est un devoir de l'Etat envers lui-même, envers l'agrégation politique dont il est la manifestation et l'expression, envers la nation dont il est la forme internationale.

Comme Montesquieu, les publicistes du XIXe siècle, Calvo, Giraud, Heffter, Lorimer, Phillimore, Travers Twiss, etc., admettent, en principe, la légitimité de la guerre considérée en elle-même, *in se*, comme moyen pour un Etat d'obtenir la réparation d'une injustice ou d'une offense.

Mais ce fait, légitime en lui-même, abstraction faite de ses *causes* qui peuvent être légitimes ou illégitimes, justes ou injustes, n'en est pas moins un mal.

SECTION II. — **Les diverses espèces de guerre et leurs causes.**

1002. — Presque tous les publicistes ont proposé diverses classifications des guerres et notamment de les grouper en guerres *justes*, ou en guerres *injustes*.

Une guerre n'est pas juste ou injuste en elle-même, ni par ses résultats. « La question de la justice ou de l'injustice de la guerre, posée d'une façon générale et abstraite, si débattue jadis, est de minime importance pratique et impossible à résoudre. On ne peut poser la question que *in concreto* pour telle guerre donnée. Mais la réponse même ici sera peu sûre » (1). — Une guerre n'est juste ou injuste que par sa cause. — Entre deux belligérants, la cause de l'un sera souvent conforme à la justice; car souvent elle ne sera qu'une réponsé à une aggression injustifiée, l'exercice de la légitime défense.

Chaque Etat a une tendance instinctive à apprécier ses droits et ses devoirs, au point de vue de ses intérêts bien ou mal compris, et par suite à considérer comme juste une guerre dont une erreur de jugement lui voile le caractère réel. — Fréquemment des prétextes, des motifs apparents, mais non fondés, servent à dissimuler les causes réelles de la guerre. Celles-ci ne se découvriront que par la suite des événements, par les documents produits longtemps après, par les aveux de leurs auteurs. — En 1864, la guerre faite au Danemark eut pour prétexte les droits héréditaires du duc d'Augustembourg et les prétentions de la Confédération germanique : la cause impulsive réelle fut le désir d'agrandissement de la Prusse (V. n° 888).

(1) Rivier, R. D. I., t. XXIII, 1891, p. 632.

La guerre franco-allemande de 1870 eut pour prétexte un affront fait au représentant de la France, affront relaté dans une dépêche mensongère, que le prince de Bismarck a avoué avoir fabriquée à Berlin, avec le ministre de la guerre de Roon et le feld-maréchal de Moltke, pour exciter à la fois les passions allemandes et les passions françaises ; la cause réelle était dans le désir d'unifier, grâce à la confraternité des armes, l'Allemagne sous l'hégémonie de la Prusse (1).

1003. — Les causes de guerre sont aussi variées, aussi multiples que sont variés et multiples les rapports entre Etats. — Toute affaire, tout conflit dans lequel les Etats jugent leurs intérêts engagés ou leurs droits violés, peut devenir une cause de guerre. — Mais toutes ces causes présentent le caractère commun de procéder et de découler à la fois de l'indépendance politique des Etats et de leur mutuelle dépendance économique.

Maintien de l'intégrité du territoire national, — désir de conquête et convoitise des possessions d'autrui, — nécessité de prévenir ou d'arrêter l'inquiétant développement d'une puissance menaçant la sécurité des autres, — ambition d'accroître ses propres ressources, de reculer ses frontières, — orgueil national qui cherche la gloire dans l'asservissement ou dans l'abaissement des autres nations, — fanatisme religieux d'un peuple qui veut imposer ses croyances aux peuples voisins, — tout a été, tout peut être une cause de guerre, selon la constitution, les traditions, la culture morale des Etats (2).

1004. — Les Etats, étant souverains, sont les seuls appréciateurs des causes de la guerre, de leur urgence, de leur nécessité. — Leur intérêt bien entendu ne leur commande-t-il pas de concilier leurs différends par les voies pacifiques ? Vaut-il mieux recourir à la force des armes et seront-ils en mesure de faire la guerre avec succès ? Telles sont les questions que se posent les politiques et les hommes d'Etat.

Ce n'est pas le point de vue du juriste. Il doit flétrir et condamner les guerres d'ambition et de conquête, sous quelque voile qu'elles se dissimulent, quelque prétexte qu'invoquent leurs auteurs, fût-ce le développement de la civilisation, la défense des opprimés, etc.

1005. — Plusieurs auteurs divisent les guerres en *offensives* ou *défensives*. Cette classification, qui peut avoir une certaine importance au point de vue de l'art militaire et de la stratégie, est sans va-

(1) Entretien du prince de Bismarck avec Maximilien Harden, reproduit dans les *Hamburger Nachrichten*. — *Le Temps* du 17 novembre 1892. — *La paix armée*. Revue des Deux-Mondes, 1er février 1894.

(2) FUNCK-BRENTANO ET SOREL, *op. cit.*, p. 237.

leur en Droit international. — Aucun belligérant ne consent à se reconnaître agresseur. — Les lois de la guerre s'appliquent et doivent être respectées que la guerre soit offensive, ou qu'elle soit défensive.

SECTION III. — **Les lois de la guerre.**

1006. — L'état de guerre, inévitable souvent, nécessaire parfois, doit être organisé, régularisé, réglementé, selon certains principes et certaines lois. — Mais comment parler de *lois de la guerre* ? Peuvent-elles exister ? La guerre n'est-elle pas la substitution de la force à la justice ? Ne conduit-elle pas au triomphe du plus fort, et peut-elle avoir d'autre régulateur que la volonté du plus fort ?

Oui, il y a un droit et des lois de la guerre. La guerre est un appel à la force, mais non à la force libre de tout frein. — La violence qui constitue la guerre est, en vertu de son but, illimitée. Le belligérant doit vaincre ou être vaincu. — Toute violence nécessitée pour l'obtention de ce résultat est permise. — Toute violence que ce but ne rend pas nécessaire est illicite. Il est une limite, indiquée par le but poursuivi, qui ne doit pas être dépassée. — Or si la limitation des actes de guerre est possible, cette limitation est un devoir et une nécessité. Ainsi se justifie l'existence des lois de la guerre (1).

1007. — Comment se sont établies les lois de la guerre ? MM. Funck-Brentano et Sorel nous l'indiquent : incontestablement la guerre rompt les liens établis entre les Etats par le Droit international en temps de paix ; mais elle ne peut rétroactivement anéantir les faits sur lesquels repose le Droit international ; elle ne saurait faire disparaître la souveraineté des Etats, ni leur indépendance politique, ni leur mutuelle dépendance économique ; elle ne peut pas davantage supprimer la civilisation acquise et les mœurs établis.

Ces faits s'imposent aux Etats qui sont en guerre et tous ont été ou sont obligés d'en tenir compte.

Le respect de ces faits a engendré certaines pratiques communes, qui se sont accrues et développées, à mesure que s'accroissaient aussi et se développaient une connaissance plus complète et une entente plus exacte de ces mêmes faits. Ces pratiques, nées des rapports nouveaux engendrés par l'état de guerre, sont passées à l'état de coutume et, ayant été acceptées par tous les Etats civilisés, sont devenues de véritables obligations internationales et par corrélation

(1) RIVIER, R. D. I., t. XXIII, 1891, p. 632.

ont créé des droits (1). — Ainsi la guerre, pur fait en elle-même, entraîne un cortège de droits et de devoirs, dont l'ensemble forme le Droit international en temps de guerre ; droit qui s'est formé et développé de la même manière que le droit du temps de paix, qui, comme lui, est rationnel, ou positif, qui a les mêmes sources : coutumes, traités, raison.

1008. — Ce droit de la guerre, il apparait, en germe, au moyen-âge dans les usages de la chevalerie. Il se développe parallèlement au développement intellectuel et moral des peuples. Il grandit alors que la guerre est considérée par les nations comme un mal inévitable, qui ne doit plus avoir pour but la destruction de l'adversaire, mais seulement son impuissance à résister. Néanmoins, les progrès de ce droit, étroitement dépendants du progrès général de la civilisation, sont lents, interrompus, inégaux même entre les nations qui paraissent à peu près également civilisées.

Les nations de civilisations différentes ne sauraient observer le même Droit international en temps de guerre. Comme en temps de paix, apparaissent les trois sphères indiquées par Lorimer : humanité chrétienne, humanité barbare, humanité sauvage (n° 44). — Les Etats, qui sont en lutte avec des peuples de civilisation différente, subissent la nécessité de pratiquer un droit de la guerre approprié à l'état moral de leurs adversaires. Ainsi ont dû agir les Français en Afrique, au Tonkin, en Chine, au Dahomey, les Anglais dans l'Inde, les Russes au Caucase et au Turkestan. Certains actes, dont la générosité serait parfaitement comprise en Europe, paraîtraient aux yeux des sauvages inspirés par la faiblesse ou par la peur.

1009. — Tout le *droit de la guerre* est dominé par deux principes :

1° Le principe de *nécessité* qui, en règle générale, justifie l'emploi de la violence et de la ruse, dans les limites où violence et ruse sont indispensables pour atteindre le but de la guerre, qui est la réduction de l'adversaire à l'impuissance, à l'impossibilité de prolonger la résistance, mais même dans ces limites, principe tempéré par des considérations d'humanité.

2° Le principe *d'humanité*, d'après lequel la guerre, se faisant désormais entre les entités politiques, entre les Etats, ne doit pas s'étendre et appliquer ses rigueurs aux populations paisibles, aux particuliers : principe qui subit lui aussi des restrictions dictées par la loi de nécessité, nées de *l'impossibilité matérielle* de supprimer toute solidarité entre les sujets paisibles de l'adversaire et cet État enne-

(1) FUNCK-BRENTANO ET SOREL, *op. cit.*, p. 233.

mi et d'empêcher les sujets de souffrir *indirectement*, ou même directement, de l'accomplissement des actes de guerre. — L'humanité, dans la guerre, ne peut prétendre à plus que ne le permet le but de la guerre. Tout ce qui irait au-delà est non-seulement inutile, mais nuisible. — Une humanité qui voudrait empiéter sur le but de la guerre ne serait pas une véritable humanité. Elle tendrait à prolonger les guerres, tandis qu'il importe de les raccourcir. Il y a une portion de vérité dans le mot de de Moltke : La guerre la plus énergique est en même temps la plus humaine. — La guerre doit être humaine, et pour rester humaine, elle doit être savante, prompte, décisive. On doit garder un juste milieu entre l'exagération humanitaire qui méconnaît les exigences inéluctables de la force des choses et l'exagération militariste qui nie le droit, ne voit que la force et les besoins de la force (Rivier, *loc. cit.*).

Les deux principes de nécessité et d'humanité combinés gouvernent toute réglementation de la guerre, réglementation qui pourra et devra varier selon les changements apportés dans la science et dans la pratique de la guerre, mais qui devra toujours s'inspirer des principes sus-indiqués.

1010. — Les publicistes se sont évertués, avec plus ou moins d'étendue, avec plus ou moins de bonheur, à fixer et à délimiter les droits de la guerre. S'ils n'y ont pas toujours réussi, à raison même des difficultés de l'entreprise, néanmoins leurs efforts doivent être loués. — Citons, entr'autres, Bluntschli, dans son *Droit international codifié* (art. 510 à art. 862), Dudley-Field, dans son *Projet de Code international* (livre II, art. 703 à 982), Pasquale Fiore (*Droit int. codifié*, liv. V, nos 929 à 1340), Guelle (*Précis des lois de la guerre*), nos collègues MM. Rouard de Card (*La guerre continentale*), Pillet (*Le Droit de la guerre*).

1011. — Des conventions internationales ont réglementé certains points (trop peu nombreux), comme la convention de Genève du 22 août 1864 relative au traitement des militaires blessés dans les armées en campagne, suivie d'articles additionnels adoptés à Genève, le 20 octobre 1868 ; — la déclaration de Saint-Pétersbourg du 11 décembre 1868, relative aux balles explosibles, adoptée par tous les Etats européens. — Une conférence internationale, qui n'a malheureusement pas abouti par suite de la résistance de l'Angleterre, a discuté à Bruxelles, en juillet et août 1874, un projet de déclaration sur les lois et coutumes de la guerre, en 56 articles.

Lors de la guerre de Crimée, l'Angleterre et la France firent connaître par des déclarations officielles quelques-unes des règles qu'elles se proposaient de suivre.

Les Etats-Unis, lors de la guerre de sécession, publièrent leurs *Instructions officielles* de 1863 pour les armées en campagne.

Ces instructions, rédigées par le professeur LIEBER sont, à l'heure présente, le Code le plus complet et le plus remarquable des lois de la guerre. On peut les considérer comme la traduction la plus exacte des sentiments et des idées du monde civilisé. Elles se distinguent par un remarquable esprit de justice et d'humanité.

A la veille de la guerre russo-turque, la Russie indiqua, dans une déclaration officielle des 14-26 mai 1877, les règles qu'elle devait suivre et l'article 12 disait qu'elle se conformerait autant que possible, et sous réserve de réciprocité, aux principes posés à Bruxelles en 1874.

L'Institut de Droit international, qui, le 28 mai 1877, avait adressé un appel aux belligérants et à la presse, a, plus tard, à sa session d'Oxford en 1880, publié un *Manuel* des lois de la guerre sur terre, en 86 articles, offert aux gouvernements des Etats pour servir de base à leur législation nationale.

Les lois actuelles de la guerre sont réunies et condensées dans les *Instructions américaines*, dans le projet de *Déclaration de Bruxelles* de 1874 et dans le *Manuel de l'Institut*. Le premier de ces documents a seul un caractère officiel, mais non international. C'est une loi particulière. — Les deux autres n'ont pas de caractère officiel ; ils sont dépourvus de force obligatoire ; mais ils n'en ont pas moins une valeur considérable, qu'ils empruntent au caractère des représentants des Etats, qui ont pris part à la conférence de Bruxelles, et à l'autorité légitime qui s'attache aux délibérations des membres éminents de l'Institut de Droit international. — Ces documents expriment la doctrine dominante et l'état de l'opinion publique éclairée. Nous leur ferons de fréquents emprunts (1).

La guerre franco-allemande de 1870-1871 réveilla bien des questions et a par suite suscité un mouvement assez général en Europe. — Plusieurs gouvernements, notamment ceux de France, Hollande, Russie, Serbie, etc., ont fait rédiger des *Manuels* à l'usage des officiers de leurs armées et des élèves de leurs écoles militaires.

1012. — Il s'en faut hélas ! de beaucoup que le droit de guerre moderne soit fixé dans toute son étendue et d'une manière uniforme par les usages et par les opinions des peuples et de leurs gouvernements. — Les guerres de 1870-71, 1877-78, ont mis à jour bien des lacunes, bien des imperfections. — Une entente des divers Etats de l'Europe pourrait y apporter remède.

(1) Pour abréger les citations, nous appellerons *Manuel d'Oxford*, l'œuvre de l'Institut de Droit international.

En attendant, chaque Etat belligérant est libre de poser les règles qu'il suivra à l'égard de son adversaire, qui jouit d'une égale liberté. — Mais l'un et l'autre devront éviter avec soin de susciter les réclamations ou l'intervention des puissances neutres, en adoptant des mesures en désaccord avec les intérêts de ces puissances, les usages adoptés par la coutume, ou les principes d'humanité.

1013. — L'amélioration des coutumes de la guerre dépend avant tout, comme le constatent MM. Funck-Brentano et Sorel, de la solide organisation et de la bonne discipline des armées. « Des états-majors instruits, des armées bien organisées et fortement disciplinées, des intendances habiles et abondamment pourvues, des finances solides, l'intelligence chez les chefs, l'abnégation chez les soldats, partout le sentiment d'un grand devoir patriotique accompli, sont les seuls moyens d'enlever peu à peu à la guerre son caractère barbare et d'y faire pénétrer les progrès de la civilisation..... La force dépouille son caractère brutal et insolent : les résultats de la guerre, bien que produits par la force seule, empruntent à l'emploi sérieux et réfléchi qui a été fait de la force un élément de stabilité et un principe de respect » (1).

L'objet de la guerre est de fonder le droit du plus fort. Après la guerre, la paix est d'autant plus assurée que le droit du plus fort est moins contesté. La guerre n'atteint son véritable but que le jour, où la nation vaincue reconnait son impuissance, sans colère et sans humiliation.

SECTION IV. — **Sanction des lois de la guerre. — Représailles.**

1014. — Les Etats belligérants sont libres de se soustraire aux obligations créées par les lois de la guerre ou de les respecter exactement. Toujours souverains appréciateurs des nécessités de la guerre, ils dirigent leur conduite selon le degré de civilisation et d'intelligence politique qu'ils ont atteint. C'est pourquoi, malgré une certaine uniformité apparente de civilisation entre les nations européennes, la manière dont chacune fait la guerre présente des contrastes si frappants. — Les luttes armées sont encore empreintes d'un caractère de sauvagerie et de brutalité. Les abus et les excès sont à peu près inévitables. Pas d'exemple qu'ils aient été entièrement écartés (2).

(1) FUNCK-BRENTANO ET SOREL, *op. cit.*, p. 261.
(2) FUNCK-BRENTANO ET SOREL. *Précis*, 2e édit., p. 294.

Comment, sinon les écarter tous, du moins en diminuer le nombre ? — A l'aide de quels moyens, le Droit international peut-il assurer le respect et l'application des lois de la guerre ? Celles-ci sont-elles accompagnées d'une sanction ?

Les moyens sont *indirects* ou *directs*.

1015. — Le premier moyen indirect à employer, pour obliger son ennemi à suivre exactement les lois et coutumes de la guerre, consiste à les observer scrupuleusement soi-même. — Quand une indéniable infraction à ces lois est commise, l'auteur prétend toujours la justifier en alléguant une infraction antérieure accomplie par son adversaire. — Un général enlèvera toute apparence de fondement à de semblables défenses, en exigeant rigoureusement de ses soldats la stricte observation des coutumes de la guerre.

1016. — Un autre moyen indirect consiste à constater, de la manière la plus précise et la plus exacte possible, les violations dont on peut avoir à se plaindre, au fur et à mesure qu'elles sont accomplies. — Mais il faut se hâter. — Les traces matérielles des faits disparaissent rapidement dans la précipitation et le bouleversement qui accompagnent les actes de guerre. Les preuves rassemblées, on porte à la connaissance de l'ennemi les infractions commises, en lui en fournissant une irréfutable démonstration. De deux choses l'une : — ou l'infraction a été involontaire, est due à l'inattention du soldat, le chef d'armée averti prendra des mesures pour éviter qu'elle ne se renouvelle ; — ou l'infraction a été voulue, ordonnée par lui, le chef d'armée se sait surveillé et s'abstiendra probablement à l'avenir, par crainte de représailles.

Il serait puéril de s'illusionner et de se dissimuler le peu de puissance de ces moyens.

1017. — Le moyen *direct*, le seul juste, est celui qui consiste à frapper rigoureusement le coupable. Si l'auteur de l'infraction parvient à être saisi, la punition doit être d'autant plus sévère et d'autant plus exemplaire, qu'en temps de guerre les infractions sont aisées à commettre, et les chances de demeurer impuni considérables. — La rigueur dans le châtiment devient de l'humanité ; car elle prévient des maux supérieurs à celui qu'elle engendre. — Aussi la loi martiale est-elle toujours rigoureuse ; mais encore faut-il que les peines qu'elle édicte ne soient pas disproportionnées aux infractions.

Il est rare, difficile, souvent impossible de découvrir, de saisir et de punir l'auteur réel d'une infraction aux lois de la guerre. « Et telle est l'implacable nécessité qui gouverne la guerre, qu'il n'y a de ressource contre les excès que dans la guerre même, et que cette

ressource consiste uniquement à opposer la violence à la violence, c'est ce qu'on appelle les représailles (1) ».

1018. — Le belligérant, qui viole les coutumes de la guerre, le fait à ses risques et périls. Il s'expose à voir son adversaire agir de même à son égard. — Les *représailles* consistent à répondre à une injustice par une autre injustice, à contraindre l'ennemi à suivre une conduite régulière par la crainte des maux, auxquels il s'exposerait en persistant dans ses errements illicites. — Les représailles ne sont pas l'exercice d'un droit : elles sont souvent une nécessité. — Elles ne sont légitimes, que parce qu'elles sont nécessaires. — Mais elles ne sont nécessaires, que si elles peuvent être efficaces. — Quand les avertissements, les représentations ont échoué et que l'ennemi continue ses pratiques irrégulières, les représailles sont la plus énergique des démonstrations.

1019. — Les représailles ne laissent pas cependant que de présenter de graves inconvénients.

Une juste application des représailles est extrêmement difficile. Pour un cas dans lequel l'infraction volontaire aux lois de la guerre sera nettement accusée, combien dans lesquels l'intention restera douteuse.

« Il n'y a point de limites aux représailles, parce qu'il n'y a point de limites aux passions humaines et aux abus de la force ; et comme tout abus appelle des représailles, que les représailles mêmes sont toujours un acte de violence et très souvent un abus, elles appellent à leur tour d'autres représailles, et la guerre prend un caractère de plus en plus sauvage (2) ». Ainsi un procédé employé pour assurer le respect des lois de la guerre aboutit fréquemment à accroître le nombre et la gravité des infractions à ces lois.

Le défaut le plus grave des représailles est de frapper des innocents. La conscience se révolte et proteste, quand elle voit un soldat innocent de tout crime, un vaillant qui a fait bravement son devoir devant l'ennemi, être maltraité, être souvent mis à mort, à titre de vengeance des excès commis par des soldats qu'il ne connaît même pas. Il n'est pas coupable et néanmoins il subit le châtiment. — Quelle épouvantable et cruelle solidarité ! — Les représailles, dit le *Manuel de l'Institut*, sont une exception douloureuse au principe général d'équité, d'après lequel un innocent ne doit pas souffrir pour un coupable.

1020. — Et cependant malgré ces défauts, malgré ces inconvénients, malgré cette profonde injustice, la doctrine autorise l'emploi

(1) FUNCK-BRENTANO ET SOREL, *Précis*, p. 294.
(2) FUNCK-BRENTANO ET SOREL, *Précis*, p. 295.

des représailles (1) ; la pratique l'utilise. — Un projet de règlement des représailles fut soumis à la conférence tenue à Bruxelles en juillet-août 1874. Il fut écarté. — M. Pillet pense que les tristes et cruels souvenirs de la guerre franco-allemande étaient encore trop vivants pour permettre aux délégués de discuter ce point dans toute leur liberté d'esprit (2).

1021. — Plus la faculté de représailles est terrible, plus il convient de la réglementer. Si on pouvait la supprimer, sa suppression s'imposerait. — Mais si cette suppression est impossible, il vaut mieux définir cette faculté en la limitant, que de lui laisser libre carrière par un sentiment exagéré de délicatesse.

Les représailles comportent trop fréquemment des violences terribles, incendie, dévastation, meurtre des prisonniers, refus de quartier. — Mais l'état de représailles ne saurait justifier des actes profondément inhumains, exclusivement cruels, sans relations avec les actes de guerre, comme le massacre de femmes, d'enfants, de vieillards, l'emploi du poison, pas plus qu'un manquement à la parole donnée. — L'état de représailles autorise la rigueur, mais non la cruauté, ni la déloyauté. — Que la limite soit souvent difficile à tracer, c'est évident, et c'est une raison de plus pour ne recourir aux représailles qu'en cas d'urgente et impérieuse nécessité.

1022. — Les représailles ont quelque affinité avec la peine du talion. Etablir une conformité parfaite entre l'infraction commise et le moyen de coercition, paraît chose désirable ; mais cela n'est pas toujours possible, ni toujours utile. — L'infraction aux lois de la guerre, commise à titre de représailles, peut donc différer de celle qu'on veut réfréner chez autrui. — La rigueur des représailles ne doit pas excéder la gravité de l'infraction. Le chef, qui les ordonne, ne doit jamais oublier qu'elles sont un moyen de *coercition* et non un *châtiment*.

1023. — Les représailles, en principe, ne doivent être ordonnées que par le chef d'armée, par un chef de corps, un officier supérieur. C'est le meilleur moyen d'obtenir qu'elles ne soient exercées qu'en cas de *nécessité inévitable* et qu'elles ne dépassent pas la *mesure utile*. Les représailles sont une arme trop dangereuse pour être laissées entre les mains de tous combattants.

(1) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 567, 584. — CALVO, *op. cit.*, §§ 2041 et 2042. — FUNCK-BRENTANO ET SOREL, *op. cit.*, p. 294, 295. — F. DE MARTENS, *op. cit.*, t. III, p. 266. — SUMNER MAINE, *op. cit.*, p. 226. — GUELLE, *op. cit.*, t. I, p. 138. — *Manuel des officiers fr.*, ch. IV, p. 25. — PILLET. *Le Droit de la guerre*, pp. 279 à 300. — *Instruct. américaine*, art. 27 à 29. — *Manuel d'Oxford*, art. 84, 85.

(2) PILLET. *Le Droit de la guerre*, p. 285.

L'exercice de la faculté de représailles devrait être toujours précédé d'une dénonciation. Celle-ci aurait une double utilité. Mettre le chef de l'armée ennemie en mesure et en demeure de faire cesser pour l'avenir, par une surveillance plus étroite, le désordre qui lui est signalé ; ou, si le caractère de l'acte incriminé est contesté, donner lieu à une discussion à suite de laquelle l'action contestée sera de part et d'autre, déclarée illicite ou admise comme conforme au droit de la guerre. — Dans les deux cas, les représailles seraient évitées.

1024. — Contre quelles personnes, les représailles peuvent-elles être exercées ? Notre savant collègue, M. Pillet, résout ainsi cette question peu étudiée par les autres auteurs. — « Les représailles sont destinées à avertir l'ennemi en lui fournissant l'exemple des maux auxquels il s'exposerait en persistant dans la conduite irrégulière qu'il a adoptée. Il faut donc qu'elles soient de nature à faire impression sur ceux-là même dont dépend la cessation de cette conduite. De là cette règle que nous n'hésitons pas à considérer comme une loi absolue. Lorsque les infractions dont on se plaint émanent de militaires, c'est sur les militaires seuls que les représailles doivent porter. C'est d'eux, en effet, et uniquement d'eux que dépend la cessation des pratiques contre lesquelles on proteste. Et même un général avisé frappera plus volontiers en haut qu'en bas. C'est à ceux à qui est soumise la surveillance des troupes qu'incombe plus particulièrement la responsabilité de leurs écarts de conduite... Dans tous les cas, il nous paraît inhumain autant qu'absurde de venger sur des non-combattants les torts imputables aux combattants. Quelle action les premiers peuvent-ils avoir sur les derniers, quelle espérance peut-on former de l'utilité de semblables traitements ? Ils sont étrangers les uns aux autres et c'est barbarie pure que de prétendre leur faire supporter le poids d'une responsabilité commune » (1).

1025. — Si l'infraction alléguée est le fait d'individus non-combattants, peut-on exercer des représailles sur leurs concitoyens ? Nous répondons négativement, avec M. Pillet. Il n'existe pas au sein de la population civile une discipline semblable à la discipline militaire, sur l'action de laquelle l'ennemi puisse compter comme établissant une certaine solidarité de conduite et d'honneur entre ceux qui y sont soumis. — Objectera-t-on qu'il faut que l'ennemi se défende cependant. Nous répondons qu'il le peut à l'aide de la loi martiale. Les sévérités si rigoureuses de la loi martiale ne peuvent précisément se justifier, que par la nécessité de se défendre contre des en-

(1) PILLET. *Le Droit de la guerre*, p. 289.

treprises isolées qui seraient trop tentantes, si elles n'étaient réprimées par des peines sévères.

1026. — Ces règles ont été méconnues par les Allemands pendant la guerre de 1870-71. La conduite de leurs armées fournit de nombreux exemples d'attentats contre les personnes et les biens, d'individus fusillés, d'otages emprisonnés ou envoyés en Allemagne, de villes ou de villages incendiés, sous prétexte de représailles. En étudiant ces exemples soigneusement relatés par des écrivains impartiaux, ou, comme le crime de Vaux, constatés par justice, jamais on n'y trouve la nécessité urgente et impérieuse et par suite la justification possible (1).

Toutes les difficultés indiquées démontrent combien est dangereux l'exercice de la faculté de représailles. « Elles sont un moyen extrême que la nécessité seule excuse : il faut y apporter tout ce qui peut en diminuer la rigueur, en user avec tous les tempéraments que l'humanité suggère et que les circonstances comportent » (*Manuel de Dr. int. à l'usage des officiers*). — « Le Droit international, devenu plus humain, n'autorise exceptionnellement les représailles qu'en cas de nécessité absolue. Il est plus digne d'en faire usage aussi rarement que possible » (Bluntschli, art. 567).

(1) Voir le récit des affaires de Bazeilles, de Châteaudun, de Vaux, dans CALVO, *op. cit.*, t. IV, §§ 2060 et s. — GUELLE, *op. cit.*, t. I, p. 73. — ROLIN JAEQUEMYNS, R. D. I., 1873, pp. 279 et s.

CHAPITRE II

LA DÉCLARATION DE GUERRE ET SES EFFETS.

SECTION I. — **Nécessité d'une déclaration de guerre.**

1027. — Entre les Etats, la paix repose sur l'accomplissement des obligations réciproques et sur le respect des devoirs internationaux. L'un de ces devoirs consiste pour l'Etat qui veut sortir de la paix à prévenir les autres de son intention. — Le fait que les Etats ont entretenu ensemble des relations pacifiques les met dans la nécessité de s'avertir que l'état de paix cesse d'exister et que l'état de guerre lui est substitué. Sans cette obligation et sans la confiance qu'elle engendre et justifie, une méfiance incessante infecterait les rapports des Etats.

Cet avertissement, l'Etat le donne par respect pour lui-même, et par respect pour les autres Etats, avec lesquels il reste en relations pacifiques et dont il veut être traité avec les égards ordinaires et légitimes.

1028. — Cet avertissement est nécessaire pour le passage régulier de l'état de paix à l'état de guerre. — Sans déclaration de guerre, les obligations de l'état de paix subsisteraient encore. Or, pour chaque nation, l'une des principales est de respecter les frontières des autres et de faire respecter la sienne propre. — L'Etat, non averti qu'il va avoir à combattre des troupes régulièrement organisées, assailli sur ses frontières, serait autorisé à ne voir dans les soldats et les marins ennemis que des bandits et des pirates commettant une aggression, et à leur appliquer les lois territoriales édictées contre les brigands, aux lieu et place des lois de la guerre. — L'assaillant pourrait recourir à des représailles ; mais la lutte aboutirait alors à des violences excessives, auxquelles, dans leur propre intérêt, les Etats seraient contraints de mettre un terme, en s'avertissant réciproquement de leur volonté de revenir aux pratiques usuelles de la guerre entre Etats civilisés. — N'est-il pas plus simple d'éviter toute surprise et de n'entrer en guerre qu'après s'être dûment avisé des intentions belliqueuses ? — On doit blâmer les Etats qui ouvrent les hostilités, sans déclaration de guerre préalable.

1029. — Cette déclaration est encore plus nécessaire, plus indispensable, en cas de guerre maritime. Ne faut-il pas que les capitaines des navires de commerce soient dûment avisés et puissent prendre leurs précautions, avant de quitter les ports où leurs vaisseaux sont amarrés ? — Hautefeuille qualifie de brigandage toute saisie de navire, accomplie avant la déclaration de guerre.

1030. — En fait, dans la pratique, plusieurs guerres modernes ont été engagées sans déclaration, sans avertissement préalable. — L'Angleterre est très coutumière du fait. Ainsi agit-elle en 1755, 1758, 1812 (1). En 1761, au moment où, par voie diplomatique, elle assurait la France de ses intentions pacifiques, sa marine militaire capturait des vaisseaux français. — En 1778, apprenant qu'un traité vient d'être conclu entre la France et les Etats-Unis, elle confisque tous les navires français stationnant dans ses ports.

1031. — Les publicistes sont, en général, partisans d'une déclaration, préalable aux actes d'hostilité. — Plusieurs discutent plutôt sur sa forme que sur sa nécessité. Grotius (*op. cit.*, liv. III, ch. III, § 6) exigeait une déclaration de guerre et son sentiment est partagé par Puffendorf, Vattel, Calvo, Heffter, Geffcken, Rayneval, Sorel, Pasquale Fiore.

Bynkershoek, Kluber, de Martens, Phillimore, Travers Twiss pensent qu'une déclaration préalable aux hostilités n'est pas nécessaire, que la guerre commence *ipso facto*, au premier acte d'hostilité. — Mais cette thèse est dangereuse et inexacte. Les actes accomplis, avant toute déclaration, ont un caractère douteux. Sont-ce de réelles hostilités, ou des injures, des attentats pouvant donner naissance à des représailles ? Comment de ces actes, douteux dans leur caractère, faire dépendre la situation des neutres, obligés par la coutume internationale de reconnaître certains droits aux belligérants, le droit de visite en mer entr'autres ?

SECTION II. — **Formes et actes annexes de la déclaration.**

1032. — A certaines époques de l'histoire, une déclaration solennelle était la formalité indispensable à remplir pour justifier les hostilités : — à Rome, la déclaration à haute voix faite sur la frontière par le chef des *féciaux* et accompagnée du jet d'un javelot sur le territoire ennemi.

Au XII^e^ siècle, la guerre était déclarée par des *lettres de défi*, revè-

(1) DE FLASSAN. *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, VI, p. 35. — ORTOLAN. *Diplomatie de la mer*, II, p. 19.

tues du sceau royal et envoyées par un messager spécial. — La *Paix de l'Empire*, établie par Frédéric Barberousse à la diète de Nuremberg, en 1187, impose l'obligation de prévenir l'adversaire trois jours avant le début des hostilités. Frédéric lui-même envoya un messager spécial à Saladin le Grand. — Par la *Bulle d'or*, 1356, Charles IV, empereur d'Allemagne, prescrit que tout prince de l'Empire, qui voudra faire la guerre à un autre prince, envoie une lettre de *deffyance*, trois jours avant. — Charles V, roi de France, envoya une déclaration de guerre à Edouard III d'Angleterre par un valet de sa maison. Edouard exprima sa surprise qu'elle ne lui eût pas été apportée par un prélat, un baron ou un chevalier. Il douta de l'authenticité ; mais, le sceau examiné, la reconnut véritable et fit ses préparatifs (Froissart, *Chroniques*, I, ch. 250).

Aux XV^e^ et XVI^e^ siècles, on eut recours à l'envoi d'un héraut d'armes. Ainsi le roi d'armes de l'ordre de la Jarretière fut envoyé par le roi Edouard IV d'Angleterre à Louis XI de France, avec une lettre écrite en si beau langage, qu'au dire de Philippe de Commines, elle n'avait pu être écrite par une main anglaise. — Un héraut d'armes fut envoyé par Marie d'Angleterre à Henri II, à Reims, le 7 juin 1557, pour lui déclarer la guerre. — Ce même jour, le roi d'armes de la Jarretière, accompagné d'autres hérauts, du *lord maire* et de plusieurs *aldermen*, au son des trompettes de trois cavaliers, proclama la guerre ouverte contre ledit roi de France dans plusieurs quartiers de la cité de Londres. — En 1635, Louis XIII envoya à Bruxelles un héraut d'armes déclarer la guerre à l'Espagne.

1033. — Depuis le XVII^e^ siècle, l'avertissement est donné sous des formes diverses. On ne considère plus comme indispensable d'adresser *directement* la déclaration au gouvernement de l'Etat ennemi. — Néanmoins, tel fut le procédé employé par la France en 1870. La déclaration de guerre fut remise à Berlin, le 15 juillet, par le comte Benedetti, et une déclaration fut faite au Corps législatif et au Sénat (*Journal officiel* du 21 juillet 1870).

1034. — La forme de la déclaration importe peu : ce qui importe, c'est la manifestation et la constatation de l'intention ; ce qui importe, c'est la date, la fixation précise du jour, où commence l'état de guerre, cet état entraînant des obligations spéciales pour les belligérants. — L'intention de se placer en l'état de guerre peut s'affirmer de diverses manières.

Le *rappel des envoyés diplomatiques* indique que les relations entre les Etats sont altérées, mais n'implique pas nécessairement l'intention de faire la guerre. Il doit être accompagné d'actes lui donnant cette signification.

1035. — La déclaration de guerre peut être éventuelle, un aver-

tissement donné par un Etat que certains actes de l'autre Etat, actions ou abstentions, seront considérés comme *casus belli*. — La déclaration est alors consignée dans un *ultimatum*. Celui-ci consiste en une note diplomatique, rédigée en termes nets et péremptoires. Elle contient des propositions : elle fixe les exigences dont on ne veut pas se départir et précise la limite des concessions à faire. Elle se termine par la demande d'une réponse claire et catégorique.

En général, cette note fixe le délai dans lequel cette réponse devra être fournie et ajoute qu'une réponse dilatoire ou que l'absence de réponse sera considérée comme une preuve que l'Etat auquel l'*ultimatum* est adressé veut la guerre. — Ainsi conçu, l'*ultimatum* est une proposition de guerre, qui, suivant l'accueil fait par l'adversaire, devient une déclaration véritable.

Le délai doit être suffisant et raisonnable, sans être trop étendu et sans permettre à l'autre Etat d'accroître ses préparatifs. Bluntschli admet qu'un délai de quelques heures seulement est suffisant (*op. cit.*, art. 525). Il veut ainsi justifier la conduite de la Prusse en 1866. Le comte de Bismarck adressa un *ultimatum*, le 15 juin 1866, à la Hesse, au Hanovre et à la Saxe. Il ne leur accorda que vingt-quatre heures de répit. Le 16 juin, les troupes prussiennes entraient en Hanovre et sa capitale était occupée le 17. Dresde le fut le 18 juin.

1036. — L'*ultimatum* peut ne pas indiquer de délai. L'Etat qui l'envoie se borne à dire, qu'au cas de refus, il avisera. Dans ce cas, l'*ultimatum* n'équivaut pas à une déclaration. Un nouvel acte est nécessaire pour constater l'état de guerre. Le mode de cet acte est variable.

1037. — Ce qui importe, c'est qu'il n'y ait pas de surprise déloyale et que les adversaires soient mutuellement avisés de leurs intentions respectives.

Au cas de guerre défensive, une déclaration préalable ne saurait être exigée de celui qui repousse les hostilités entreprises. Résister à une attaque violente, à main armée, fut toujours licite et naturel (BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 521 à 524).

1038. — PUBLICATION. — Les Etats sont tenus d'avertir leurs propres sujets. A ceux-ci, la guerre va imposer des devoirs nouveaux et modifier leurs rapports avec les sujets de l'autre Etat. Il est indispensable de faire connaître à la nation que la guerre existe et qu'elles seront pour elle les conséquences de cet état de choses. — En France, une proclamation est insérée au *Journal officiel*. Ainsi fit Napoléon III, le 17 juillet 1870. — En Angleterre, depuis plus de cinquante ans, une proclamation royale est publiée dans la *Gazette de Londres*. — Les autres Etats ont recours à des pratiques analogues.

1039. — NOTIFICATION AUX NEUTRES. — Les Etats neutres auront des devoirs à observer vis-à-vis des belligérants pendant la durée de la guerre. Les égards que les Etats se doivent en temps de paix exigent qu'ils s'avisent des modifications profondes, que la guerre avec un autre Etat va apporter à leurs relations antérieures. Les belligérants doivent avertir les autres Etats que les devoirs de neutralité vont leur être imposés. — Une *notification* est adressée, par la voie diplomatique, aux Etats neutres, qui sont ainsi mis en mesure d'avertir leurs propres sujets des devoirs de neutralité.

1040. — Déclaration, publication et notification sont souvent accompagnées de MANIFESTES et de circulaires adressées aux représentants de l'Etat à l'étranger pour défendre la bonté de sa cause, gagner la sympathie des neutres, enflammer le patriotisme des citoyens. — Parfois des manifestes sont adressés à la nation adverse, comme la proclamation du roi de Prusse au peuple français en 1870. — Le respect de leur propre dignité impose aux Etats d'user de réserve et d'un langage modéré envers l'Etat ennemi.

1041. — Des LETTRES DE RAPPEL sont publiées pour inviter les sujets résidant en territoire ennemi ou à l'étranger, à revenir sur le sol national ; *edicta avocatoria* (1).

1042. — Sont publiées les LOIS MARTIALES, règles destinées à punir les auteurs des infractions aux lois de la guerre. — Sont aussi publiées des défenses faites aux sujets d'entretenir avec l'Etat ennemi, ou avec ses sujets, des relations commerciales, ou bien les permissions accordées, les *licences* octroyées.

1043. — L'histoire offre de nombreux exemples de guerres entamées sans déclaration à l'adversaire, sans publication adressée aux sujets, sans notification donnée aux neutres. C'est un mal. Les conséquences juridiques de l'état de guerre se produisent d'elles-mêmes, par le seul fait des hostilités, sans que les nations, belligérantes ou neutres, soient préparées, et ces conséquences sont aggravées par le trouble et par l'incertitude dans lesquels sont placés les sujets des Etats.

SECTION III. — **Effets de la déclaration de guerre ou du commencement des hostilités.**

1044. — Les effets de la déclaration de guerre, ou du commencement des hostilités, doivent être examinés aux points de vue :

(1) Une longue série de semblables édits a été conservée au *Codex augusteus saxonicus* pour une période d'un siècle et demi (1548 à 1704).

1° de l'attribution de la qualité de belligérant ; 2° des relations diplomatiques ; 3° des traités ; 4° des personnes ; 5° des biens.

§ 1. — Les belligérants.

1045. — La déclaration de guerre donne aux Etats en lutte, à l'assaillant comme à l'assailli, la qualité de belligérants et les facultés, les droits spéciaux et particuliers que le Droit international, rationel ou coutumier, rattache à cette qualité.

De nos jours, les Etats, et les forces militaires par eux régulièrement organisées, ont seuls et peuvent seuls avoir la qualité et les droits de belligérant. La guerre ne peut plus exister qu'entre les Etats. — Les pirates, les brigands, les flibustiers, même militairement et hiérarchiquement organisés, ne sont pas des belligérants, et les lois de la guerre ne sauraient les protéger contre la responsabilité de leurs actes. — Bluntschli (*op. cit.*, art. 512-2°) admettait que les corps francs de Garibaldi, envahissant la Sicile en pleine paix, étaient des belligérants. Opinion inacceptable, qui ne s'appuie que sur le succès obtenu. — Les Garibaldiens étaient officiellement désavoués, quoique secrètement encouragés par le Piémont. Celui-ci les eut entièrement reniés au cas d'insuccès et n'eut pas manqué de faire ressortir, qu'il n'était pas lui-même en guerre avec le royaume de Naples et que les Garibaldiens ne faisaient point partie de ses forces militaires.

1046. — Au cas de guerre civile, quand les dissidents ont constitué un gouvernement obéi, organisé régulièrement leurs forces, donné de suffisantes garanties d'ordre, témoigné par leur conduite politique de la volonté de devenir un Etat nouveau, la qualité de belligérants peut leur être reconnue par les autres Etats. — Il serait injuste de les considérer comme de simples rebelles, comme des révoltés criminels. — On diminue ainsi les dangers et les difficultés de la guerre, tout à la fois en faveur des dissidents et de leurs adversaires.

Ainsi firent la France et l'Angleterre, lors de la fameuse guerre de Sécession aux Etats-Unis, de 1861 à 1865. Elles reconnurent les Etats confédérés comme belligérants, en mai et en juin 1861. — Le gouvernement de Washington fit entendre des protestations : mais il avait lui-même condamné d'avance ses prétentions, en notifiant à toutes les puissances maritimes le blocus des ports des Etats du Sud, déclaré établi par les proclamations du président Lincoln, les 19 et 27 avril 1861. Il avait ainsi reconnu l'état de guerre et attribué la qualité de belligérants aux Etats confédérés ; car le blocus implique état de guerre. « La Grande-Bretagne

et la France étaient parfaitement dans leur droit, lorsquelles reconnurent les Etats confédérés comme partie belligérante dans la guerre de Sécession et les Etats-Unis avaient grand tort de s'en plaindre comme d'une action peu amicale » (1) (n° 202).

La France et l'Espagne avaient agi de même envers les colonies anglaises de l'Amérique, en 1778. — Au cours de la guerre civile entre l'Espagne et ses colonies, les Etats-Unis considérèrent celles-ci comme des belligérants. Ils agirent de même à l'égard du Texas et du Mexique, en 1836. — L'Angleterre a aussi reconnu les droits de belligérant au gouvernement provisoire de la Grèce, en 1825. Ces exemples suffisent (2).

Ne confondons pas du reste la reconnaissance de la qualité de belligérant avec la reconnaissance formelle d'un nouvel Etat. La distinction fut nettement posée par sir George Cornwall Lewis, secrétaire d'Etat, au parlement anglais, le 17 octobre 1862, à propos des Etats confédérés de l'Amérique du Nord (n° 204).

1047. — Les Etats belligérants sont seuls des *ennemis*, au sens propre du mot. — Les citoyens, les sujets des Etats ne sont pas, comme *hommes*, des ennemis, ni entr'eux, ni vis-à-vis de l'Etat adverse : ils ne sont pas, en tant que *particuliers*, parties belligérantes. — Ainsi le décide le Droit international moderne. — L'admission de ce principe a contribué, dans une large mesure, à civiliser la guerre et à assurer la situation des simples particuliers.

Il n'en était point ainsi autrefois. Il était admis que tous les sujets de l'un des Etats pouvaient accomplir des actes d'hostilité contre les sujets de l'autre et leur causer des dommages. — C'était là une pratique autorisée. — Dans des anciennes déclarations de guerre, il est recommandé de *courir sus aux ennemis*. — Plusieurs publicistes, le chancelier américain Kent, admettaient encore au commencement du siècle, à titre de principe, que quand deux Etats sont en guerre, tous les citoyens sont des ennemis. — Grotius et Puffendorf solidarisaient les citoyens avec l'Etat.

Cette théorie est, de nos jours, rejetée. — Le Droit actuel limite les hostilités actives aux soldats et aux marins. Portalis, en inaugurant le *Conseil des Prises*, le 14 floréal an VIII, disait : « Entre deux ou plusieurs nations belligérantes, les particuliers dont ces nations se composent ne sont ennemis que par accident; ils ne le sont point comme hommes ; ils ne le sont pas même comme citoyens ; ils le

(1) GEFFCKEN, *Incidents de Droit internat. dans la guerre civile du Chili*. R. D. I., t. XXIII, 1891, p. 578.

(2) LAWRENCE-WHEATON, *op. cit.*, t. Ier, ch. II, § VII, pp. 175 et s. ; t. II, ch. II, § XXIV, pp. 142 et suiv. — WHEATON, *Elément*s, t. I, § 7, p. 33.

sont uniquement comme soldats ». Talleyrand écrivait dans le même sens à Napoléon 1er, le 20 novembre 1806 (*Moniteur* du 5 déc. 1806).

Dans sa proclamation du 11 août 1870, Guillaume, roi de Prusse, disait : Je fais la guerre contre les soldats français et non contre les citoyens français ». — L'État et le citoyen sont deux personnes distinctes.

Les droits des particuliers se rattachant à leur personne, à leur famille, à leur fortune, ne font pas l'objet de la guerre. Mais ils peuvent être atteints par voie de répercussion et ressentir ainsi indirectement quelques-unes des conséquences de la guerre.

§ 2. — Les relations diplomatiques.

1048. — La rupture des relations diplomatiques précède fréquemment la déclaration de guerre. — Elle peut avoir lieu concurremment avec elle. — Cette rupture n'est pas juridiquement nécessaire. Le rappel réciproque des représentants est un acte libre, non imposé comme obligation inévitable. — L'histoire nous offre plusieurs exemples de relations diplomatiques, maintenues ou renouées pendant la durée d'une guerre. Ce procédé peut parfois contribuer à rétablir plus promptement la paix. — Mais il va de soi que les Etats belligérants qui consentent au maintien de leurs représentants diplomatiques doivent reconnaître à ceux-ci leurs privilèges et leurs immunités ordinaires. — Il sera plus souvent d'une bonne politique de rappeler les agents diplomatiques respectifs.

L'*exequatur* est retiré aux consuls de l'Etat ennemi. Ceux-ci confient aux consuls d'une puissance neutre la garde de leurs archives scellées et la protection des nationaux établis en pays ennemi (n° 775).

§ 3. — Les Traités.

1049. — Les traités précédemment conclus entre les Etats belligérants ne sont pas tous nécessairement rompus ou suspendus par une déclaration de guerre, ou par le commencement des hostilités. — D'anciens publicistes prétendaient que la guerre annule de plein droit, *ipso facto*, *tous* les traités sans distinction. Cette théorie absolue doit être rejetée.

Des distinctions rationnelles s'imposent. — D'après sa nature, tel traité est-il ou n'est-il pas compatible avec l'état de guerre ? N'est-il pas des traités, qui, jusque-là sommeillant, n'entrent en vigueur et en application qu'avec et que par la guerre ? — Distinguons aussi entre la validité des traités, et leur exécution : celle-ci peut être

rendue, *de facto*, impossible momentanément par l'état de guerre, sans que le traité soit résolu *de jure*.

Entre les deux Etats belligérants sont *rompus* tous les traités ayant un caractère politique, traités d'alliance, de subside, etc., etc.

Sont *résolus* les traités ayant pour objet ou pour but le maintien ou la consolidation des relations pacifiques (n° 860).

Sont *maintenus*, les traités qui touchent et se réfèrent au droit privé, puisque les citoyens ne sont pas, en cette qualité, des ennemis, et les traités qui se réfèrent même au droit public dans ses rapports avec les intérêts privés : *Ex.* : succession, tutelle, faillite, monnaie, propriété littéraire, artistique ou industrielle, etc.

Entrent *en vigueur*, les traités conclus en vue de la guerre, tels que la déclaration de Paris du 16 avril 1856, relative à la course, à l'immunité de la marchandise neutre et de la marchandise ennemie sous pavillon neutre, au blocus, la convention de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, la déclaration de St-Pétersbourg du 11 décembre 1868 sur les balles explosibles, etc., — les clauses des traités qui stipulent un délai pour quitter le sol ennemi, — les traités conclus pour assurer la neutralité perpétuelle de la Suisse, de la Belgique, du Luxembourg, du Congo, du canal de Suez, etc., — et d'une manière générale, les traités internationaux conclus en vue d'un état de guerre par les belligérants en concours avec d'autres puissances. — Les violer serait manquer aux égards dus aux autres Etats, avec lesquels sont maintenues les relations pacifiques.

§ 4. — Les personnes.

1050. — Pour fixer les effets de la déclaration de guerre quant aux personnes, classons-les en trois catégories : les régnicoles ou sujets de l'Etat, les étrangers amis, les sujets de l'Etat ennemi résidant ou transitant sur le territoire.

1° Pour les *régnicoles*, le passage à l'état de guerre produit les conséquences indiquées et déterminées par la législation locale, les partage en deux catégories : les *belligérants*, qui comprennent les hommes de l'armée active, de l'armée de réserve, de l'armée territoriale et les corps auxiliaires, légion étrangère, etc. ; les *non-combattants*, qui englobent tout le reste de la nation et qui n'ont pas qualité d'*ennemis* (n° 1047).

1051. — 2° Pour les *étrangers amis*, pour les sujets des nations restées neutres, résidant sur le territoire d'un des Etats belligérants, les conditions de séjour restent ce qu'elles étaient auparavant : mais ils seront astreints à plusieurs des obligations que l'état de guerre

impose aux neutres ; et en outre, il ne leur sera pas permis de commercer avec les sujets de l'autre Etat belligérant. Leurs marchandises seraient *arrêtées* aux frontières.

1052. — 3° Quand aux *sujets* de l'Etat ennemi, l'ancienne pratique et les anciens publicistes, solidarisant entre eux les sujets et l'Etat, les considéraient comme des ennemis et admettaient que les résidants sur le territoire national pouvaient être arrêtés et emprisonnés, comme et en qualité de prisonniers de guerre. — A l'appui de cette thèse, Grotius citait des exemples tirés de l'antiquité (*op. cit.*, liv. III, ch. IX, § 4). — Bynkershoek, tout en admettant le droit d'arrêter et de détenir les sujets ennemis trouvés sur le territoire de l'Etat, dit que ce droit est rarement exercé de son temps (*Quæstiones juris publ.*, liv. I, ch. 3).

Vattel disait en 1758 : « Le souverain, qui déclare la guerre, ne peut retenir les sujets de l'ennemi qui se trouvent dans ses Etats, non plus que leurs effets. Ils sont venus chez lui sur la foi publique ; en leur permettant d'entrer dans ses terres et d'y séjourner, il leur a promis tacitement toute liberté et toute sûreté pour le retour. Il doit donc leur marquer un temps convenable pour se retirer avec leurs effets ; et s'ils restent au delà du terme prescrit, il est en droit de les traiter en ennemis, toutefois en ennemis désarmés ». Il ajoute que de son temps on accorde à ces étrangers tout le temps de mettre ordre à leurs affaires, que cela se pratique surtout envers les négociants et qu'on a soin d'y pourvoir dans les traités de commerce (*Le droit des gens*, liv. III, chap. IV, § 63).

La doctrine moderne générale est en ce sens. Pensent comme Vattel, Calvo, Funck-Brentano et Sorel, Heffter, Kluber, Geffcken, Travers Twiss, Wheaton, etc.

Au XVII^e^ siècle, plusieurs traités de commerce stipulent un délai de 3 mois à deux ans à partir de la déclaration. La France avait pris l'initiative de ces traités. — Louis XIV par une proclamation du 1^er^ février 1666, accorda aux anglais un délai de trois mois pour se retirer avec leurs marchandises.

Dans la pratique moderne, un grand nombre de traités de commerce stipulent un délai réciproque. — La clause devenue générale peut être considérée comme formulant une règle de droit. Habituellement, dans la publication ou proclamation de la guerre, les gouvernements indiquent quels délais sont impartis aux sujets de l'ennemi pour se retirer.

M. Geffcken blâme Napoléon I^er^ d'avoir déclaré prisonniers de guerre, en 1803, tous les anglais de 18 à 60 ans qui résidaient en France. Il oublie que ce fut par représailles de la saisie de vaisseaux français, opérée dans la baie d'Audierne par des navires anglais,

sans déclaration de guerre préalable. — Travers Twiss essaie aussi de justifier l'Angleterre et d'incriminer Napoléon (*op. cit.*, t. II, p. 90).

1053. — Mais la faculté de partir doit-elle être laissée à ceux des sujets de l'ennemi, qui, futurs soldats, seront, comme miliciens, réservistes, etc., appelés à prendre les armes ? — La question présente une grave importance, alors que le service militaire obligatoire englobe, dans un grand nombre d'États, tous les hommes aptes au service de 20 à 40 ou 45 ans.

Théoriquement, et en logique pure, nul Etat belligérant n'est tenu de faciliter à ses adversaires des ressources leur permettant d'accroître leurs moyens. Un Etat ne peut pas être dans l'obligation de rendre à son ennemi des éléments de force, d'autant plus redoutables et dangereux, que les sujets de cet ennemi ont séjourné dans le pays, le connaissent assez bien topographiquement, sont renseignés, au moins partiellement, sur les ressources de telle ou telle contrée et peuvent servir à un corps d'armée de guides, d'éclaireurs, d'indicateurs, etc. — Incontestablement, un Etat a le droit de se refuser à faciliter le recrutement de l'armée ennemie. — La doctrine générale est en ce sens.

Mais, au point de vue de l'utilité pratique, la mesure est condamnée. Retenir les sujets de l'Etat ennemi, qui allaient prendre rang dans ses armées, c'est s'exposer à mesure réciproque ; c'est, en outre, se condamner à *surveiller étroitement* les menées et les agissements de ces hommes, qui, retenus contre leur gré, chercheront par patriotisme tous les moyens de nuire au pays qui les a gardés. — Aussi, dans la pratique récente, on ne s'oppose plus au départ de ces miliciens ou soldats rappelés. En 1870, l'Allemagne et la France les ont réciproquement laissés partir.

1054. — Que décider à l'égard des sujets de l'ennemi, qui sont restés sur le territoire, après l'expiration des délais, soit qu'ils aient été retenus par le gouvernement local, soit qu'ils n'aient point usé de la faculté de retour ? — L'Etat doit tenir compte des relations inévitables que la dépendance mutuelle des nations établit forcément entr'elles, même pendant la guerre. — L'Etat usera donc de modération envers ces étrangers. Il évitera d'irriter par ses procédés la nation ennemie tout entière. Il n'exposera pas à des représailles ses propres sujets restés à l'étranger.

Placés sous les lois de police et de sûreté de l'Etat, les sujets de l'adversaire doivent respecter plus que jamais ces lois ; mais ils ont le droit d'invoquer leur protection. Tant qu'ils sont inoffensifs et respectueux des lois de l'Etat, on ne saurait les traiter en ennemis, pas même ceux qui ont été retenus de force. — Mais il est incontesta-

blement permis au gouvernement de prendre à leur égard certaines mesures de précaution, comme les obliger à sortir de l'enceinte de certaines places fortes, les reléguer dans certaines parties du territoire éloignées du théâtre de la guerre, si la maintenue de leur résidence primitive est jugée dangereuse. — On pèsera soigneusement l'urgence ou la nécessité de ces mesures : on réfléchira sur leurs conséquences. Maltraiter des étrangers désarmés sans motifs évidents et impérieux, c'est revenir à la barbarie : c'est rendre plus difficile le rétablissement des relations pacifiques (1).

1055. — Au lieu de les retenir ou de les laisser continuer volontairement leur séjour, peut-on *expulser* les sujets de l'ennemi, en masse ou individuellement? — L'expulsion individuelle des étrangers est toujours licite en temps de paix : c'est une mesure de haute police qui peut être provoquée par des causes diverses et variées. (article 7 de la loi française du 11 décembre 1849, n° 442).

Théoriquement, l'expulsion en masse, en cas de guerre, est un acte de défense, une mesure de sûreté parfaitement licite et d'une régularité incontestable. Eviter les inconvénients du séjour de ces étrangers, écarter les provocations, les rixes que leur présence peut susciter au sein des populations, rendre impossible un espionnage dangereux et parfois facile, constituent évidemment des mesures de sécurité qu'un Etat doit pouvoir prendre ; — aussi, en droit, la question ne saurait être douteuse. — Chaque Etat peut procéder à l'expulsion en masse des sujets de l'adversaire, bien qu'ils se soient établis sur le territoire *bonâ fide* et aient acquis un domicile commercial. On devra leur accorder un délai raisonnable et suffisant pour qu'ils puissent emporter leurs effets et leurs marchandises.

Ces expulsions en masse (*xénélasies*) étaient assez fréquentes dans l'antiquité, et même dans les temps plus modernes. — En 1755, les Anglais furent expulsés de France au son du clairon et du tambour. — Au contraire, pendant la guerre de Crimée, les Russes ont pu résider paisiblement en Angleterre et en France. Il est vrai que leur conduite fut excellente.

En 1870, l'attitude de la France fut parfaite. Au moment de la déclaration de guerre, plus de cent mille allemands, dont trente-cinq mille à Paris, habitaient la France. C'était un nombre inquiétant. Néanmoins, ils furent autorisés à rester dans le pays pourvu que leur conduite fut bonne et régulière (*Moniteur officiel*, 21 juillet 1870). — Mais quand l'invasion du sol français par les armées allemandes vint accroître le danger de la présence de ces allemands et en faire un véritable péril, il fallut arriver à l'expulsion générale.

(1) FUNCK-BRENTANO ET SOREL. *Précis*, liv. II, ch. II, pp. 255 et suiv..

Cette mesure fut décrétée le 28 août, en prévision du siège de Paris, pour tous les Allemands habitant la capitale. — Les autorités françaises eurent soin de prendre tous les ménagements compatibles avec la sécurité du pays. On accorda des permis de séjour sur demandes justifiées. On confia le rapatriement aux bons offices des agents diplomatiques qui avaient accepté la mission de protéger les sujets allemands. La mesure d'expulsion menée à bonne fin, quand Paris fut investi, il ne s'y trouva guère qu'un petit nombre d'Allemands, gens sans aveu, qu'aucun agent diplomatique n'avait consenti à prendre sous sa protection. — Malgré le droit *incontestable* de la France, l'Allemagne a fait figurer une somme de cent millions dans l'indemnité de guerre, comme dédommagement du préjudice causé à ses sujets par la mesure d'expulsion (1).

§ 5. — Les biens.

1056. — A. — Peut-on *confisquer* les biens des sujets de l'ennemi, trouvés sur le territoire de l'Etat ? — L'affirmative était jadis admise avec plus de facilité qu'à l'égard de la capture des personnes. L'opinion générale était que les biens des particuliers étrangers font partie de l'ensemble des biens de leur nation. Tout ce qui appartient aux membres peut être considéré comme appartenant au corps de la nation. Le belligérant peut saisir et confisquer ces biens, sauf aux personnes lésées à se faire indemniser par le gouvernement de leur pays.

Bynkershoek (*Quæstiones juris publ.*, lib. I, cap. 7) se prononçait pour la confiscation générale de tous les biens sans distinction : il citait de nombreux exemples empruntés aux XVI^e^ et XVII^e^ siècles. Il disait que l'usage s'était introduit de ne séquestrer quant aux immeubles que leurs revenus.

Vattel, qui écrivait environ cinquante ans après Bynkershoek, repoussait la confiscation des immeubles possédés par les sujets de l'ennemi, acquis du consentement du souverain. Mais il admettait le séquestre des revenus, afin qu'ils ne fussent pas transportés chez l'adversaire (*op. cit.*, liv. III, ch. V, § 76).

Tous les auteurs modernes veulent que le belligérant respecte les biens des sujets ennemis (2). — Ce respect, tout récent, se jus-

(1) M. Geffcken (sur Heffter, § 121, note 4) apprécie et rapporte inexactement les faits. Il prétend que l'expulsion fut due au ressentiment causé par les premières défaites de la France et qu'on ne protégea pas les Allemands contre les outrages de la populace. C'est une double erreur. — Pillet, *Le droit de la guerre*, p. 97 et suiv.

(2) Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, n^os^ 53 et suiv.

tifie par plusieurs raisons. La guerre ne se fait plus que d'Etat à Etat ; elle ne se dirige plus contre les particuliers, et ce serait la conduire directement contre eux que de confisquer leurs meubles corporels ou leurs immeubles. — Les sujets de l'Etat qui opèrerait la confiscation seraient exposés à des représailles qu'il est du devoir de leur gouvernement de leur éviter. — Par respect et par devoir envers eux-mêmes, les Etats doivent s'abstenir de confiscation ; car les biens ont été acquis en vertu de lois territoriales qui autorisaient cette acquisition. La guerre ne modifie pas les règles ou statuts d'intérêt et de droit privé. L'Etat ne doit pas violer ces statuts, qui sont l'œuvre de ses propres législateurs.

1057. — Cette question de la confiscation des biens des sujets de l'Etat ennemi a été plus débattue, plus discutée à propos des meubles incorporels, des *créances*. Bynkershoek admettait, comme droit commun, la confiscation de toutes les créances dues aux ennemis, soit par l'Etat, soit par les sujets. — Vattel enseignait que le *summum jus* du belligérant l'autorise à saisir les créances dues à ses ennemis : mais il ajoutait que « l'avantage et la sûreté du commerce ont engagé tous les souverains d'Europe à se relâcher de cette rigueur. Et dès que cet usage est généralement reçu, celui qui y donnerait atteinte violerait la foi publique ; car les étrangers n'ont confié à ses sujets, que dans la ferme persuasion que l'usage général serait observé » (*op. cit.*, liv. III, ch. V, § 77).

S'agit-il de dettes dues par des régnicoles de l'Etat belligérant à des sujets de l'autre belligérant, presque tous les auteurs modernes, Calvo, Heffter, Funck-Brentano et Sorel, de Martens, Travers Twiss, Wheaton, etc., les déclarent non confiscables. — Phillimore est peut-être seul d'un avis contraire. Mais son opinion doit être repoussée, en vertu du principe que la guerre n'a pas lieu contre les particuliers, ne s'exerce pas d'individu à Etat.

1058. — Quant aux *fonds publics*, aux dettes de l'Etat envers les sujets de l'adversaire, Vattel constatait que, d'après la coutume, les capitaux et les arrérages de ces dettes ne sont point confiscables. Les auteurs modernes partagent cette opinion. — Confisquer la créance d'un ennemi, née d'un emprunt, c'est nuire au crédit de l'Etat lui-même pour l'avenir. C'est s'attaquer toujours à des personnes privées, aux détenteurs de titres, à des particuliers qui ne sont pas en guerre avec l'Etat.

L'histoire offre quelques faits. — La question fut soulevée la première fois comme question de Droit international, lors de la séquestration par Frédéric II de Prusse, de l'*emprunt* dit *de Silésie*, en 1753. Aux termes des traités de Breslau (11 juin 1742) et de Dresde (25 décembre 1745), le roi de Prusse avait pris à l'égard de l'impératrice

Marie-Thérèse l'engagement de payer une somme de plus de un million, prêtée par des banquiers anglais à l'empereur Charles VI, avec hypothèque des duchés de Silésie, duchés cédés à la Prusse par ces traités et dont la possession était garantie à la Prusse par la Grande-Bretagne. — Des navires prussiens ayant été saisis par des navires anglais, Frédéric II, à titre de représailles, suspendit tout paiement. Cet acte provoqua la rédaction d'un remarquable mémoire des juristes de la couronne d'Angleterre. Montesquieu le déclara une *réponse sans réplique* (*Lettres persanes*, liv. XIV) et Vattel le jugea un excellent morceau du droit des gens (*op. cit.*, liv. II, ch. VII, § 84).

En 1793, lors de la guerre entre la France et l'Angleterre, fut prononcée la confiscation générale de toutes les valeurs mobilières et immobilières des sujets ennemis. Le traité de paix du 30 mai 1814 stipula la restitution de tous les biens confisqués pendant la guerre et la liquidation générale des créances des belligérants.

En 1807, l'Angleterre ayant confisqué tous les navires danois rencontrés en pleine mer ou trouvés dans ses ports et tous les biens appartenant à des danois, le Danemark, par décret royal, adjugea au Trésor toutes les dettes dues par des Danois à des Anglais. Les créanciers anglais saisirent de la question la Cour du Banc du Roi. La Cour déclara que l'ordonnance danoise n'était pas conforme à l'usage international et que les créanciers anglais avaient conservé le droit de poursuivre leurs débiteurs. Calvo constate que « cette décision fournit un curieux exemple de plus de la facilité avec laquelle les juges anglais savent, suivant les circonstances, ériger en axiomes de Droit international des pratiques inspirées par l'unique besoin de sauvegarder les intérêts de leurs compatriotes » (*op. cit.*, t. IV, § 1925).

Lors de la guerre de Crimée, furent soldés sans interruption les intérêts et l'amortissement de l'emprunt russo-hollandais, conformément aux conventions de Londres du 19 mai 1815 et du 16 novembre 1831. Une motion contraire faite à la Chambre des communes d'Angleterre fut rejetée.

Lors de la guerre de Sécession, les confédérés du Sud confisquèrent tous les biens mobiliers et immobiliers, tous les droits et les créances des citoyens des Etats du Nord, sauf les fonds publics.

1059. — Il fut longtemps admis que les Etats belligérants pouvaient en prévision d'une guerre imminente mettre l'*embargo* sur les navires de commerce des sujets de l'adversaire présumé, ancrés dans leurs ports ou rades, et puis de les saisir et de les confisquer dès l'ouverture des hostilités. Procédé évidemment condamnable et inique (n° 328 et 985).

1060. — B. — *Interdiction de commercer*. — Une des plus impor-

tantes conséquences engendrées par la déclaration de guerre ou par le début des hostilités est l'interdiction de toutes relations commerciales entre les sujets des Etats belligérants. — Cette interdiction est d'un usage universel et immémorial chez les nations civilisées. — Elle est admise par la doctrine presque générale.

Pinheiro-Ferreira était d'un avis contraire. L'interdiction de commercer est, disait-il, un acte injuste et contraire au principe moderne que la guerre ne se fait plus aux particuliers, mais s'adresse à l'Etat. Elle est, en économie politique, une erreur fort grave, parce qu'en fait le commerce avec les sujets de l'ennemi se continuera par l'intermédiaire des neutres et qu'on surcharge ainsi, en pure perte, les nationaux des droits de commission, de courtage et des frets qui vont enrichir les neutres. Cet auteur ajoutait que l'intérêt du commerce ne connaît d'autre patrie que le monde, ni d'autres concitoyens que les hommes de tous les pays. — Bluntschli, avec un raisonnement un peu différent, est du même avis (*op. cit.*, art. 674, note 1). Il renverse la règle. Pour lui l'interdiction de commercer ne se présume pas : elle doit être formellement prononcée par l'Etat belligérant.

D'autres auteurs, tels que Bynkershoek (1), Heffter, Travers Twiss, Wheaton pensent que les tendances cosmopolites du commerce constituent justement un danger, contre lequel les Etats belligérants doivent pouvoir se prémunir. L'égoïsme commercial est enclin à sacrifier les intérêts de la patrie aux intérêts privés et ne considère comme ennemi que ce qui gène la liberté de ses mouvements. — Les opérations commerciales continuées entre les sujets donneraient à leur situation une couleur douteuse et équivoque. Elles faciliteraient directement ou indirectement les moyens de défense de l'ennemi, accroitraient ou renouvelleraient ses ressources, permettraient la prolongation de la lutte, la rendraient par suite plus désastreuse, moins humaine. — Qui assure que le secret des mouvements de troupes ne serait jamais révélé directement ou indirectement par la correspondance commerciale ? — « Tolérer le commerce des sujets, dit M. Geffcken (sur Heffter, § 123, note 5), pendant que les gouvernements sont en lutte ouverte, ce serait mettre en contradiction l'action des individus et celle des souverains. Les citoyens sont obligés de seconder l'Etat de toutes leurs forces. Ils ne peuvent poursuivre leurs profits individuels, en tant que cela porte préjudice à la cause commune. Des contrats avec l'ennemi et pour l'ennemi

(1) Quamvis autem nulla specialis sit commerciorum prohibitio, ipso tamen jure belli commercia sunt vetita. (Quæstiones juris publici, I, cap. 3).

sont donc illicites ; le banquier Güterbock, de Berlin, qui, en 1871, fit souscrire à l'emprunt Morgan, fut puni pour trahison ».

1061. — L'interdiction de faire le commerce est-elle générale ? doit-elle être absolue ? — Une controverse existe. — Quelques auteurs veulent que l'interdiction soit et générale et absolue, pour conserver à la guerre un véritable caractère national et pour amener un plus prompt résultat. Pour eux, tous rapports entre sujets des Etats belligérants, commerce, correspondance épistolaire, voyages, etc., doivent être et sont absolument interdits, à partir de la déclaration de guerre.

D'autres auteurs pensent que la règle n'est pas absolue. — L'intérêt de l'Etat doit être ici son guide. Suivant les circonstances variables et différentes de chaque guerre, l'Etat est libre d'accorder des tolérances, d'admettre des exceptions. Ces exceptions, ces tolérances devront être indiquées ; car la règle prohibitive va de soi et n'a pas besoin d'être proclamée.

Dans l'usage, l'Etat fait connaître, lors de la déclaration de guerre, s'il entend autoriser ou interdire le commerce, dans quelles limites, pour quelles branches (*edicta inhibitoria*) ; on défend fréquemment les assurances pour le compte de l'ennemi. — Si l'interdiction est entière et générale, un délai est habituellement octroyé aux négociants pour la liquidation de leurs opérations. Passé ce délai, toute contravention, outre des peines à prononcer contre le délinquant, entraîne la confiscation des marchandises. Les tribunaux de prises, qui ont à prononcer sur ces saisies, n'ont jamais hésité à les confirmer. Wheaton (*Eléments*, t. I, p. 295) en cite de curieux exemples. — La prohibition de commerce souffre naturellement exception au cas de force majeure : par exemple, un négociant a acquis en pays ennemi avant la déclaration de guerre des marchandises et des circonstances fortuites ont retardé son voyage de retour.

1062. — La permission de commercer avec l'ennemi peut être complète ou partielle. Aux gouvernements à se décider d'après les circonstances et d'après les divers genres de commerce. — En cas de tolérance, complète ou partielle, les Etats belligérants accordent à leurs sujets des *licences de commerce*, sauf-conduits pour continuer sans crainte et sans risque de saisie les opérations commerciales. — Ces licences sont, ou générales, ou spéciales.

Générales, applicables à tous les sujets, autorisant toute sorte de commerce, elles équivalent à la suspension de l'exercice du droit de la guerre. Elles sont accordées par le chef de l'Etat.

Spéciales, autorisant à importer ou à exporter certaines marchandises, à voyager, etc., elles varient à l'infini comme formes et comme conditions. Elles sont souvent accordées, pour un temps dé-

terminé, par l'autorité militaire. Elles sont individuelles et ne peuvent être cédées. Celui qui en réclame le bénéfice doit être en mesure d'établir la détention légitime du sauf-conduit. — Calvo s'étend longuement sur ces licences (*op. cit.*, t. IV, §§ 1953 et s.).

Pendant la guerre de Crimée, l'Angleterre et la France apportèrent des adoucissements à la prohibition de commercer. Mais les proclamations constataient que ces Etats se départaient d'un principe, que, sans les autorisations accordées, les tribunaux de prises devraient strictement appliquer. — Un ordre du Conseil royal anglais, du 15 avril 1854, permit aux sujets anglais de trafiquer avec les ports russes non bloqués, en marchandises autres que la contrebande de guerre et par navires *neutres*. La Russie autorisa l'importation par une déclaration du 9 avril 1854 (Instruct. française, 31 mars 1854).

Lors de la guerre de Chine, en 1860, l'Angleterre et la France autorisèrent leurs nationaux à continuer de commercer avec les Chinois et ne capturèrent pas la propriété ennemie. — C'était logique, puisqu'on faisait la guerre à la Chine pour la forcer à ouvrir ses ports au commerce des deux nations et à accueillir leurs produits. On ne pouvait interdire ce que l'on voulait obtenir, même par les armes.

1063. — L'interdiction de commercer s'applique-t-elle aux *alliés* des belligérants ? Heffter penche pour la négative (*op. cit.*, § 123). Bynkershoek, Calvo, Wheaton sont pour l'affirmative. — L'alliance place les cobelligérants exactement sur la même ligne à l'égard de l'ennemi. Il n'est pas admissible que la prohibition imposée à l'un ne s'étende pas aux autres. Comment distinguer entre ceux qui luttent de concert ? Tous et chacun sont obligés de ne rien faire de contraire au but de l'alliance.

1064. — Comme corollaire de l'interdiction de faire le commerce, il suit que tout *contrat* privé, conclu *pendant* la durée de la guerre avec les sujets de l'ennemi est illégal et nul. Une fois la paix conclue, pareil contrat ne peut sortir à effet et servir de fondement à une action en justice. — En fait, la règle s'appliquera surtout aux contrats d'assurances maritimes, aux créations ou négociations de papier commercial, aux contrats de change, etc.

La règle est admise par Bynkershoek, Calvo, Kent, Phillimore, Travers Twiss, etc. — Bluntschli est d'avis contraire (*op. cit.*, art. 674).

1065. — Les mêmes auteurs supendent, pendant la guerre, l'exercice des actions judiciaires relatives à des contrats antérieurs. La jurisprudence anglaise est fortement fixée en ce sens (1). — Mais

(1) TRAVERS TWISS, *op. cit.*, t. II, n° 57.

cette solution rigoureuse n'est-elle pas excessive ? L'exercice des actions judiciaires portées devant ses tribunaux ou devant les tribunaux de l'adversaire, peut-il être nuisible à l'Etat belligérant, comme peuvent l'être les opérations commerciales ? Le commerce est interdit pour empêcher les approvisionnements, pour amener plus promptement la désignation du vainqueur et la fin de la lutte. Or l'exercice des actions judiciaires n'apporte pas les moyens de continuer la lutte, n'enlève pas non plus le pouvoir de résister. Ne faut-il pas, l'intérêt de l'Etat n'étant plus en jeu, se replacer sous l'empire du principe que les citoyens, à ce seul titre, ne sont pas ennemis et ne sont pas les sujets directs de la guerre? — Mais le jugement une fois obtenu, son exécution forcée, qui aurait pour résultat de faire passer, aux mains du sujet de l'ennemi, des valeurs qui pourraient être utilisées par lui aux fins de la guerre, sera nécessairement retardée jusqu'à la conclusion de la paix.

LIVRE II

LA GUERRE TERRESTRE.

BLUNTSCHLI. *Le Droit international codifié*, liv. VIII, art. 537 à 663, 674 à 699. — *Le droit de la guerre*, R. D. I., 1876, t. VIII, p. 663. — BUZZATI. *Des chemins de fer en temps de guerre*; R. D. I., 1888, t. XX, p. 383. — BYNKERSHOEK. *Quæstiones juris publici*, lib. I. — CALVO. *Le Droit international théorique et pratique*, t. IV, §§ 2033 à 2293, 2411 à 2490. — DUDLEY-FIELD. *Projet d'un Code international*, liv. II, art. 717 à 851. — FÉRAUD-GIRAUD. *Recours en raison des dommages causés par la guerre*. — FIORE. *Nouveau Droit intern. public*, 2e part. liv. II, ch. III, IV, V, VI. — *Droit internal. codifié*, liv. V, t. II, IV et V, art. 944 à 1146. — FUNCK-BRENTANO ET SOREL. *Précis*, liv. II, ch. III et IV, pp. 258 à 307. — GRENANDER. *Des conditions nécessaires suivant le droit des gens pour avoir en guerre le droit d'être considéré et traité comme soldat*, Revue pratique 1881, p. 471. — GROTIUS, *De jure belli ac pacis*, passim. — ALB. GENTILIS. *De jure belli*, passim. — GUELLE. *La guerre continentale et les personnes*, 1881. — *Précis des lois de la guerre*, 2 vol. 1884. — HEFFTER-GEFFCKEN. *Le Droit international de l'Europe*, liv. II, ch. II, §§ 114 à 143. — JACQMIN. *Les chemins de fer pendant la guerre de* 1870-1871. — KLUBER. *Droit des gens moderne de l'Europe*, 2e part., tit. II, sect. II, §§ 242 à 259, 262 à 279. — DE LAVELEYE. *Les actes de la conférence de Bruxelles*. — LOENING. *L'administration de l'Alsace-Lorraine pendant la guerre de* 1870-1871, R. D. I., 1872, t. IV, p. 634. — LORIMER. *Principes de Droit international*, liv. IV, ch. V à XII. — LUEDER. *La convention de Genève*. — G.F. DE MARTENS. *Précis*, t. II, passim. — F. DE MARTENS. *Traité de Droit international*, t. III, liv. IV, ch. II, §§ 106 à 121, 127. — MORIN. *Les lois relatives à la guerre*. — MOYNIER. *Etude sur la convention de Genève*. — *Les chemins de fer en temps de guerre*, R. D. I., 1888, t. XX, p. 362. — NYS. *Le droit de la guerre et les précurseurs de Grotius*, 1882. — PHILLIMORE. *Commentaries*, t. III. — PILLET. *Le droit de la guerre. Les hostilités*, pp. 106 à 274. — PRADIER-FODÉRÉ. *La guerre du Pacifique*, R. D. I., 1884, t. XVI, p. 510. — ROLIN-JAEQUEMYNS. *La guerre actuelle*, R. D. I., 1870, t. II, p. 653. — ROUARD DE CARD. *La guerre continentale et la propriété*, 1877. — DE STEIN. *Le Droit international des chemins de fer en temps de guerre*, R. D. I., 1885, t. XVII, p. 332 et 1887, t. XIX, p. 164. — SUMNER MAINE. *La Guerre*. — TRAVERS TWISS. *Le droit des gens*, t. II, ch. III, nos 42 à 61 ; ch. IV, nos 62 à 71 ; ch. VIII, nos 152 à 165. — VATTEL. *Le Droit des gens*,

liv. III, ch. II, ch. V, ch. VIII et ch. IX. — WHEATON. *Eléments*, 4e part., ch. II, §§ 1 à 28.

Instructions de 1863 pour les armées en campagne des Etats-Unis d'Amérique. — Projet de déclaration internationale concernant les lois et coutumes de la guerre discuté dans la conférence de Bruxelles (juillet-août 1874). — Les lois de la guerre sur terre, manuel publié par l'Institut de Droit international (Oxford, 1880). — Manuel de Droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre.

CHAPITRE PREMIER

MOYENS D'ATTAQUE ET DE DÉFENSE.

1066. — Dans le Droit international public du XIX^e^ siècle, les opérations de guerre ne doivent être dirigées que contre les forces des Etats, dans le but de réduire le plus promptement possible l'un des deux adversaires à l'impuissance. Les Etats ont renoncé à l'emploi de moyens qui, ne correspondant pas à ce but, rendaient la guerre plus cruelle, sans en rendre les opérations plus rapides et plus décisives. — La déclaration de Saint-Pétersbourg, du 11 décembre 1868, adoptée par tous les Etats de l'Europe, affirme *que les progrès de la civilisation doivent avoir pour effet d'atténuer autant que possible les calamités de la guerre ; que le seul but légitime que les Etats doivent se proposer, durant la guerre, est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi ;... que ce but serait dépassé par l'emploi d'armes qui aggraveraient inutilement les souffrances des hommes mis hors de combat, ou rendraient leur mort inévitable ; que l'emploi de pareilles armes serait dès lors contraire aux lois de l'humanité*, etc.

Les délégués des Etats européens réunis à Bruxelles, en juillet-août 1874, ont inscrit dans l'article 12 de leur projet que : *les lois de la guerre ne reconnaisssent pas aux belligérants un pouvoir illimité quant aux choix des moyens de nuire à l'ennemi*, et ont, par l'article 13, indiqué quelques-uns des moyens interdits.

L'article 16 des *Instructions* de 1863 pour les Etats-Unis, déclare que *les nécessités militaires n'autorisent pas à commettre des actes de cruauté*, et, généralisant le principe, ajoute que *la guerre n'implique aucun acte d'hostilité de nature à rendre, sans nécessité, le retour à la paix plus difficile.*

Le *Manuel de l'Institut de Droit international* pose comme règle que les belligérants *doivent s'abstenir notamment de toute rigueur inutile, ainsi que de toute action déloyale, injuste ou tyrannique* (art. 4) et indique, dans les articles 8 et 9, les actes déloyaux et les rigueurs inutiles.

1067. — Donc l'accord est complet. Les représentants des Etats européens, le Président des Etats-Unis, les publicistes les plus autorisés sont unanimes à proclamer le principe, que les lois de la

guerre n'accordent pas aux belligérants un pouvoir illimité quant au choix des moyens de nuire à l'adversaire et qu'il faut proscrire tout acte, qui serait contraire aux lois de l'humanité, sans être utile ou nécessaire au but légitime de la guerre.

La reconnaissance ainsi unanime de ce principe est un réel progrès, par comparaison à la pratique des siècles antérieurs. — Des divergences d'opinion peuvent se produire à propos de tel ou tel cas d'application. Le principe n'en est pas moins entré dans le Droit international positif. — « Le général pleinement conscient de son devoir a l'obligation de limiter les actes de violence auxquels il préside à la mesure exacte que lui impose la nécessité de la guerre : tout ce qu'il ordonnerait au delà serait vraiment injuste, étant fait au mépris de son devoir envers sa patrie et envers l'humanité elle-même ..... A la guerre tous les moyens ne sont pas bons à la seule condition d'être efficaces ; il faut encore qu'ils n'entachent en rien l'honneur de ceux qui les emploient (1) ».

Divisons donc les moyens d'attaque et de défense en deux catégories : les moyens illicites et interdits ; les moyens licites et permis.

SECTION I. — **Moyens illicites et interdits.**

1068. — Ces moyens sont interdits : les uns, comme barbares ; les autres, comme perfides.

MOYENS BARBARES. — Il est interdit de blesser, de maltraiter l'ennemi qui se rend ; dès qu'il cesse de résister, il doit être traité comme prisonnier de guerre ; — d'achever les blessés ; — de déclarer, par haine, par vengeance ou par intimidation, qu'il ne sera fait aucun quartier à l'ennemi ; aucun corps de troupes n'a le droit de déclarer qu'il n'accordera, et par conséquent qu'il n'acceptera pas de quartier. (*Instructions américaines*, art. 60, 61, 62, 68, 71.) « Les nécessités militaires n'autorisent pas à commettre des actes de cruauté, c'est-à-dire à infliger des souffrances pour le seul plaisir de faire souffrir ou pour exercer une vengeance ; ni à estropier ou blesser un ennemi en dehors du combat ; ni à lui faire subir des tortures pour en extorquer des renseignements » (*ibidem*, art. 15).

Il est évidemment interdit d'assassiner ou faire assassiner un ennemi, fût-ce le souverain de l'Etat ou le généralissime des armées ; — de mettre à prix la tête d'un ennemi, — de le déclarer mis hors la loi, car c'est autoriser implicitement le premier venu à le traquer comme une bête fauve (2).

(1) PILLET. *Le droit de la guerre*, p. 140.
(2) *Instructions américaines de* 1863, art. 149. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*,

1069. — Sont prohibés les engins, les armes propres à causer des douleurs inutiles, à aggraver des souffrances *déjà* cruelles. — Les auteurs citent comme exemples les flèches empoisonnées ou barbelées, le petit plomb, le verre pilé, les balles mâchées, les boulets à chaîne et les boulets rouges, les couronnes foudroyantes, dans les guerres maritimes (Bluntschli, *op. cit.*, art. 557, 558, 560). — Tous ces procédés sont aujourd'hui hors d'usage, et, comme le disait le général allemand Hartmann, depuis longtemps passés à la chambre de décharge des arsenaux. Les projectiles employés par l'artillerie contemporaine exercent dans les endroits où ils tombent des ravages bien plus terribles, bien plus étendus que cette vieille mitraille (Geffcken sur Heffter, § 125, note 5).

Le pape Innocent III avait essayé, mais vainement, d'interdire dans les guerres entre chrétiens l'emploi d'armes lançant des projectiles, et Bluntschli remarque que l'art de la guerre, dans les temps modernes, repose précisément sur les armes à projectiles.

On a voulu écarter du moins ceux de ces projectiles qui causent des maux superflus, des blessures atrocement cruelles ou inguérissables. Ne suffit-il pas de mettre l'adversaire hors de combat? — — Aussi la déclaration de Saint-Pétersbourg, du 11 décembre 1868, à laquelle ont adhéré tous les Etats de l'Europe, a-t-elle proscrit l'emploi, par les troupes de terre ou de mer, de tous *projectiles d'un poids inférieur à 400 grammes, qui seraient explosibles ou chargés de matières fulminantes ou inflammables* (1).

Dans une note du 29 juin 1868, la Prusse avait proposé l'interdiction d'une série d'engins de destruction. L'Angleterre refusa d'aller au delà des propositions russes. Elle craignit de restreindre le do-

art. 561 à 563. — L'Angleterre a souvent mis à prix la tête de ses adversaires. — Napoléon Ier fut mis hors la loi par les alliés en 1815.

(1) M. GEFFCKEN (sur Heffter, § 125, note 3) dit : La France cependant a violé cette convention à différentes reprises en 1871. — Nul n'ignore aujourd'hui que les allégations, sans aucune preuve à l'appui, contenues dans les circulaires de M. de Bismarck des 9 janvier et 17 février 1871 et sa lettre du 11 février au Maréchal de Mac-Mahon, ont été formellement démenties par la circulaire du comte de Chaudordy du 25 janvier, la réponse du maréchal de Mac-Mahon et la lettre écrite, le 20 février, par le général Suzanne, directeur de l'artillerie. — OTT (sur Klüber, § 244, note *a*) est plus vrai, quand il dit. « Pendant la guerre de 1870-71, les deux parties se renvoyèrent à plusieurs reprises l'accusation d'avoir fait usage de balles explosibles ; mais il ne paraît pas que cette accusation ait eu aucun fondement ». — Du reste, de récentes révélations ont fait connaître au monde quelle foi il fallait accorder aux affirmations de ce fourbe de génie, de ce dupeur émérite, qui s'entendait si bien à surexciter l'opinion publique au profit de ses combinaisons.

maine des inventeurs, sur lesquels elle comptait pour compenser l'infériorité numérique de son armée.

1070. — Plusieurs publicistes américains, Dudley-Field, Woolsey, pensent que le Droit international interdit aux nations civilisées d'enrôler dans leurs armées des *sauvages*, ou d'employer comme auxiliaires des troupes auxquelles les lois de la guerre sont inconnues. D'autres publicistes allemands ou italiens adhèrent à cette prohibition. Nous adoptons aussi cette règle, quoiqu'elle ne nous paraisse pas d'une application bien fréquente et d'une utilité bien certaine en Europe (1).

1071. — « L'emploi du *poison*, de quelque manière que ce soit, qu'il ait pour but de contaminer les puits, les aliments, les armes, est absolument proscrit dans les guerres modernes. Celui qui y recourt se met lui-mème hors la loi et les usages de la guerre » (Instructions américaines de 1863, art. 70. — Déclaration de Bruxelles de 1874, art. 13). — Mais il est permis de détourner le cours d'une rivière, de tarir les sources qui alimentent l'ennemi. Privé de cet élément, indispensable à la vie des hommes et des animaux, ne sera-t-il pas obligé d'abandonner ses positions ?

1072. — Moyens perfides. — La lutte doit être loyale. Tout belligérant doit pouvoir compter que son adversaire observera fidèlement les engagements pris et les devoirs imposés par les lois de la guerre. — Tout stratagème, combiné précisément sur la violation de ces engagements ou le mépris de ces devoirs, est une perfidie, condamnée par le Droit international.

(1) Des auteurs allemands, belges, ou italiens, ont reproché à la France d'avoir violé cette règle en 1870, en faisant figurer des *Turcos* dans les rangs de l'armée française. — Bluntschli (*op. cit.*, § 559) pense que l'emploi des turcos a été un recul vers les époques moins civilisées, parce que ces individus ne comprennent pas la civilisation et n'ont que vaguement la notion du respect dû aux femmes et à la propriété. — Ces auteurs feignent d'ignorer que les turcos sont des troupes régulières d'Algérie, très disciplinées et faisant partie de l'armée française. Sans la moindre preuve, le comte de Bismarck leur a imputé des cruautés, dans sa circulaire du 9 janvier 1871, entièrement réfutée par celle du comte de Chaudordy en date du 25 janvier 1871. — Calvo (*op. cit.*, § 2057) reconnaît que les turcos commandés par des officiers supérieurs français étaient des troupes disciplinées. — Ott (sur Klüber, § 244, *note*) dit à ce sujet : « Aucun auteur allemand cependant n'avait reproché à la Russie l'emploi des hordes asiatiques, qui servirent d'auxiliaires dans la guerre de délivrance, et les turcos, tout en inspirant un grand effroi aux troupes allemandes, ont fait preuve de plus de discipline et de moins de cruauté que les Croates, par exemple, dont l'Autriche s'est si souvent servie dans des guerres civiles, ou que d'autres troupes dites civilisées ».

Ainsi, il est interdit de : — manquer à la parole donnée, — rompre par surprise une suspension d'armes convenue, — faire semblant de se rendre, de lever, par exemple, en l'air la crosse du fusil pour laisser approcher et fusiller de plus près les combattants opposés : — couvrir du drapeau de la croix-rouge de Genève les voitures destinées au transport des munitions, des approvisionnements ou du trésor de l'armée ; — d'abuser du drapeau parlementaire ; — de désigner comme hôpital un bâtiment affecté au service de la guerre, etc., etc.

1073. — La *ruse* est-elle permise à la guerre ? Oui ; tous les auteurs sont d'accord de l'affirmative. — Les ruses de guerre sont considérées comme licites, dit l'article 14 de la Déclaration de Bruxelles de 1874. — Mais la ruse doit être exempte de perfidie. « Les nécessités militaires autorisent à recourir à toutes les ruses, qui n'impliquent pas une violation des engagements expressément stipulés pendant la guerre, ou qui résultent implicitement des lois modernes de la guerre. — Elles admettent la ruse, mais condamnent la perfidie » (*Inst. américc.* de 1863, art. 15, 16 et 101).

Dans la mise en action de leurs ruses, les adversaires doivent respecter les devoirs imposés par le Droit international. Telle est la règle. — Sont licites les embuscades, les surprises, les attaques nocturnes, etc., etc.

1074. — Est-il illicite de se servir des uniformes, des insignes, du drapeau de l'adversaire ? — Les uniformes et les insignes, destinés à éviter de cruelles méprises, présentent un caractère essentiellement conventionnel. Celui qui les revêt ou qui les arbore déclare, par ce fait matériel, qu'il appartient à telle ou à telle armée. Une fausse déclaration, faite sous cette forme, doit être assimilée à la violation de la parole donnée : les résultats sont les mêmes : l'emploi des uniformes ou drapeaux de l'ennemi constitue une véritable perfidie. — Les *Instructions américaines* de 1863 sont formelles sur ce point. « Les troupes qui combattent sous l'uniforme de leur ennemi *sans porter un insigne apparent et uniforme qui les en distingue* ne peuvent obtenir quartier (art. 63). — Si les troupes américaines capturent un convoi contenant des uniformes de l'ennemi, et que le commandant juge à propos de les distribuer parmi ses hommes pour leur propre usage, ceux-ci devront adopter *quelque insigne bien visible* pour se distinguer des soldats ennemis (art. 64). — « L'usage du drapeau, du pavillon ou de tout autre emblème national de l'ennemi, dans le but d'induire celui-ci en erreur au milieu d'un combat, est un acte de perfidie, qui fait perdre à celui qui le commet tout droit à la protection des lois de la guerre (art. 65) ». Doctrine louable et seule conforme à la loyauté.

Le commandant Guelle fait remarquer avec raison que « praticable seulement pour de petites troupes et de petites opérations, ce stratagème offrira plus d'inconvénients que d'avantages réels, car, quelque précaution qu'on prenne, il portera forcément atteinte au caractère sacré de l'uniforme et des insignes que l'on a pris tant de soin à déterminer et à exiger des belligérants (*op. cit.*, t. I, p. 105).

1075. — Est-il licite d'employer les sonneries et d'utiliser le mot d'ordre de l'ennemi ? — La question est discutée. Dudley-Field (*op. cit.*, art. 764, § 1), Morin (*op. cit.*, t. I, p. 305) se prononcent pour la négative. — Plusieurs autres auteurs adoptent l'affirmative. Leur raisonnement consiste à dire que l'adversaire n'ayant pas confié ce mot d'ordre ou ces sonneries, il n'y a pas abus de confiance et par suite perfidie à en faire usage. Mais ce beau raisonnement ne s'appliquerait-il pas aussi bien à l'emploi des uniformes ? — Le commandant Guelle dit fort justement « que la plupart du temps on n'arrivera à se procurer soit les sonneries, soit le mot d'ordre, qu'en forçant un clairon prisonnier, ou un chef de poste surpris, à les révéler. Or, en agissant ainsi, on oblige des soldats à nuire à leurs propres nationaux ; ce qui est contraire à l'honneur et le Droit international condamne toute provocation à un acte criminel quelconque, même lorsqu'il serait utile à la cause pour laquelle on combat (*op. cit.*, t. 1, p. 106. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 563).

1076. — Les Prussiens, dans les guerres de 1793 et de 1870, ont employé sur une vaste échelle le procédé de publication de *fausses nouvelles*. C'est là une ruse que la morale et l'honneur réprouvent, mais que n'interdit pas le Droit international ; ruse, du reste, beaucoup moins efficace que ne le croient ses auteurs.

SECTION II. — **Moyens licites et permis.**

1077. — A la conférence de Bruxelles, juillet-août 1874, le projet présenté par la Russie énumérait sommairement les moyens, qui à la guerre doivent être considérés comme permis : il fut repoussé à cause de l'impossibilité de tout prévoir et du danger des omissions.

Faisons encore un nouvel emprunt aux *Instructions pour les armées en campagne des Etats-Unis*. Elles déterminent d'abord ce que sont les nécessités militaires. — « Les nécessités militaires, telles que les entendent les nations civilisées du monde moderne, sont l'ensemble des mesures indispensables pour atteindre sûrement le but de la guerre et légalement conformes aux lois et usages modernes de la guerre » (art. 14).

L'article 15 ajoute : « Les nécessités militaires autorisent la destruction ou la mutilation des ennemis *armés* et de toute personne dont la destruction est incidemment *inévitable* dans les rencontres à main armée ; elles autorisent la capture de tout ennemi armé, de tout ennemi utile à son gouvernement ou particulièrement dangereux pour le capteur ; elles autorisent à détruire toutes espèces de propriété ; à couper les routes, canaux ou autres voies de communication ; à intercepter les vivres et les munitions de l'ennemi ; à s'emparer de tout ce que le pays ennemi peut fournir pour la subsistance et la sécurité de l'armée, et à recourir à toutes les ruses, etc... (art. 15).

Ainsi donc, il est licite aux belligérants de recourir à l'emploi de tous moyens de destruction, sauf les restrictions posées par la déclaration de St-Pétersbourg. Et il est triste de constater que presque tous les progrès de la science moderne concourent à rendre plus étendus, plus efficaces, plus terribles, plus grandioses, les moyens de s'entretuer.

1078. — « La dévastation, l'incendie, la destruction volontaire des établissements, des édifices et en général de tout ce qui appartient à l'ennemi seront autorisés, quand le succès de la guerre entreprise le requerra. Mais dévaster, détruire, incendier pour le seul plaisir de nuire constitueront toujours des procédés illicites et contraire aux lois de la guerre » (Pasquale Fiore, *Le Droit internat. codifié*, art. 1053).

1079. — Dans la guerre territoriale, tout belligérant a un intérêt majeur de s'emparer des places fortes, des camps retranchés, qui sont un des plus solides appuis de la défense de l'autre belligérant, son adversaire. Il obtient ce résultat par le blocus, le siège régulier ou le bombardement.

Le *blocus* est une opération de guerre, qui consiste à investir une place forte, une ville, un camp et à ôter à ses défenseurs toute communication avec le dehors, afin de les obliger à se rendre faute de munitions ou de vivres. — « La guerre ne se fait pas seulement par les armes. Il est conforme à nos lois de prendre par la famine, l'ennemi, armé ou désarmé, dans le but de le soumettre plus promptement » (*Inst. américaines*, art. 17). — L'envahisseur évite les fatigues, les dangers d'un siège, ou les risques d'une attaque de vive force. — Le blocus est un moyen licite. C'est par voie de blocus, que les allemands amenèrent la reddition de Metz en octobre 1870 et celle de Paris en janvier 1871.

1080. — Le *siège* comporte, outre l'investissement total ou partiel d'une place, une série d'attaques et de travaux combinés de manière à permettre d'enlever la place de vive force, sans attendre que

la famine oblige ses défenseurs à se rendre. — L'histoire nous a conservé le souvenir de sièges mémorables. Les plus célèbres en ce siècle sont ceux de Sébastopol (1854-1855) et de Plewna (1877-78) (1).

1081. — L'envahisseur veut-il éviter les lenteurs, les dangers, les dépenses d'un siège, il a recours au *bombardement*, moyen de destruction d'une violence extrême qui consiste à faire pleuvoir sur les ouvrages fortifiés (et souvent aussi à l'intérieur des villes) des projectiles incendiaires. Les ravages causés, l'effroi ressenti par les défenseurs, la démoralisation de la population amènent assez promptement la capitulation. Les progrès immenses réalisés dans la portée et la justesse du tir de l'artillerie ont donné, au XIX^e^ siècle, au bombardement, une importance considérable comme moyen de guerre. « Le bombardement, dit notre savant collègue M. Pillet, est la plus grave de toutes les mesures dont un général puisse assumer la responsabilité. Il heurte de front les premiers principes du Droit des gens qui nous commandent de n'attaquer que ceux qui peuvent se défendre ; il méconnait cette grande loi de la raison, qui veut que l'on ne fasse pas à l'ennemi plus de mal que cela n'est nécessaire au but de la guerre entreprise (2).

En pratique, les chefs d'armée n'ont pas hésité et n'hésiteront pas dans l'avenir à recourir au bombardement pour faire capituler une place.

En théorie, tous les auteurs admettent le bombardement comme moyen licite d'attaque. Nous ne l'admettons que comme mesure exceptionnelle, qui ne peut trouver sa justification que dans une nécessité absolue. — Des divergences existent entr'eux quant aux questions que suscite l'emploi de ce mode de destruction.

1082. — Quelles villes peuvent être bombardées ? — Cette rigueur inutile doit être, de l'avis unanime, épargnée à toute ville, ville ouverte ou ville fortifiée, qui ouvre ses portes à l'ennemi (*Déclaration de Bruxelles* de 1874, art. 15. — *Manuel d'Oxford*, art. 32).

Toute ville, qui se défend, peut, quoique ville ouverte et non fortifiée, être attaquée et soumise comme le serait une fortification : mais il faut une résistance sérieuse, une véritable défense se manifestant par des maisons crénelées, des barricades, etc. Quelques coups de fusil sont insuffisants pour autoriser le recours au bombardement. « Le siège et le bombardement des places fortes et dé-

(1) Pendant la guerre franco-allemande de 1870-71, les Allemands n'ont fait aucun siège sérieux, pas même à Strasbourg. Sur vingt-deux places prises par eux, ils n'ont pas donné un seul assaut. Ils ont employé le blocus et surtout le bombardement.

(2) PILLET. *Le droit de la guerre*, p. 169.

fendues est une mesure de guerre légitime et même nécessaire. — La légitimité de l'aggression ne dépend pas du fait de la fortification, mais de la défense à main armée d'une place. — Il est illégitime de bombarder une forteresse qui ouvre ses portes. — Il est nécessaire d'attaquer une ville ouverte qui est défendue militairement. Il est défendu de bombarder des villes ouvertes qui ne prennent aucune part à la guerre. Toutes les autorités du Droit international sont d'accord là-dessus (1) ».

Une ville, sans être elle-même fortifiée, peut être entourée d'une couronne de forts détachés. Peut-elle être bombardée ? — La question fut posée à la conférence de Bruxelles de 1874. Le délégué hollandais soutint que la ville devait être considérée comme ville ouverte ne se défendant pas, si elle n'abritait pas de troupes et ne prenait pas part à la défense. Avec raison, il lui fut répondu que la ville et les forts se prêtaient aide et secours réciproques, que la ville servait à ravitailler les forts, facilitait leurs communications, recevait les blessés, et faisait donc partie du système de la défense.

1083. — Il est d'usage, avant de bombarder une place forte ou une ville non fortifiée défendue par l'armée ou par les habitants, que l'assaillant avertisse les autorités de son intention de bombarder la place, afin que les non-combattants, et surtout les femmes et les enfants, puissent chercher un abri avant l'ouverture du bombardement. Toutefois, ce n'est pas enfreindre les lois de la guerre que d'omettre cette formalité. La surprise peut être commandée par la nécessité (*Instructions américaines*, art. 19. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 16. — *Manuel d'Oxford*, art. 33) (2).

1084. — Avant la guerre franco-allemande de 1870, il était généralement admis, par les publicistes et par les militaires, que le bombardement devait être dirigé contre les fortifications, leurs dépendances et les bâtiments militaires des places fortes. — Ainsi avaient fait les Anglais et les Français, pendant la guerre de Crimée. Diri-

(1) GEFFCKEN. *Incidents de Droit international dans la guerre civile du Chili*, R. D. I., t. XXIII, 1891, p. 578.

(2) En 1870, les Allemands ont, sans dénonciation, ni avertissement préalable, écrasé la petite ville de la Fère sous une pluie de bombes. — Le bombardement de Paris sans dénonciation excita des réclamations parmi les membres du corps diplomatique résidant dans la ville. Leur doyen, M. Kern, ministre de Suisse, se fit leur interprète dans une lettre qu'il adressa, le 13 janvier 1871, au chancelier allemand. M. de Bismarck répondit, le 17 janvier et le 17 février 1871, qu'il se bornait à maintenir que la dénonciation préalable d'un bombardement n'est point exigée d'après les principes du Droit des gens, ni reconnue comme obligation par les usages militaires. — Voir Calvo, *op. cit.*, t. IV, pp. 2080 à 2083.

geant leurs feux sur les fortifications du Mamelon Vert, du Grand Redan, de la tour de Malakoff, ils avaient épargné la ville même de Sébastopol. — Nul, à notre connaissance, n'avait osé enseigner que l'assiégeant peut diriger ses projectiles, directement et intentionnellement, sur la partie de la ville habitée par la population civile, afin qu'elle pèse sur la garnison et la détermine à se rendre. Nul n'avait soutenu qu'il est permis, par l'incendie et par la ruine, de chercher à démoraliser la population civile et à s'en faire ainsi un auxiliaire pour hâter la capitulation de la place fortifiée. — Cette thèse fut celle des généraux allemands. « Je sais bien, disait le général de Werder, que le bombardement ne me donnera pas vos remparts ; mais c'est aux habitants à forcer le général à capituler ». Cette théorie a été adoptée et défendue par M. Rolin-Jaequemyns (1).

Combattue par tous les auteurs français, nous constatons, avec satisfaction, qu'elle est repoussée par plusieurs auteurs allemands. Bluntschli (*op. cit.*, art. 554 *bis* note 1) dit : « Cette pression psychologique est entièrement immorale... Elle provoque la haine et la vengeance, mais n'a pas d'action décisive. Le commandant de la garnison assiégée réprime le plus souvent l'émeute des bourgeois, punit les meneurs, mais ne cède pas à leurs menaces et ne se rend pas tant que les forces dont il dispose le lui permettent. — Geffcken (sur Heffter, § 125, note 4) adopte l'opinion de Bluntschli et désapprouve la pression morale que le général de Werder essaya d'exercer sur les habitants de Strasbourg. Calvo, Fiore, Dudley Field, F. de Martens repoussent aussi la thèse des militaires allemands, vigoureusement réfutée par MM. Griolet, Pillet, Rouard de Card, etc. (2).

En fait, la guerre de 1870-71 a fait faire un déplorable recul à la civilisation et au Droit international coutumier. A l'avenir, les assiégeants ne se croiront-ils pas autorisés à bombarder l'intérieur d'une place assiégée ?

1085. — Mais ne seront-ils pas au moins tenus d'éviter les destructions purement inutiles, haineuses et barbares ? de respecter certains édifices ? — « En cas de bombardement, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, si faire se peut, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la

(1) R. D. I., 1873, t. III, p. 300.

(2) Griolet. *Étude sur l'influence de la dernière guerre sur le Droit des gens*. Bulletin de législation comparée, janvier 1872. — Rouard de Card. *La guerre continentale*, etc., ch. II, p. 46 et s. — Pillet. *Le droit de la guerre*, p. 172 et suiv.

bienfaisance, les hôpitaux et les lieux de rassemblements de malades et de blessés, à la condition qu'ils ne soient pas utilisés en même temps, directement ou indirectement, pour la défense. — Le devoir de l'assiégé est de désigner ces édifices par des signes visibles, indiqués d'avance à l'assiégeant ». Ainsi s'exprime l'article 34 du Manuel adopté à Oxford, en 1880, par l'Institut. — Même disposition dans l'article 17 de la Déclaration de Bruxelles de 1874 et dans les articles 34, 35, 115, 116, 118 des Instructions américaines.

La même règle est enseignée par Bluntschli (art. 554, *ter*), Geffcken (sur Heffter, § 125).

Pour reconnaître les bâtiments à épargner, il est d'usage d'indiquer leur emplacement par des drapeaux ou signes visibles de loin. Le signe convenu pour les hôpitaux et ambulances est le drapeau blanc à croix rouge, le drapeau simplement blanc pour les églises et les écoles (1).

(1) Pendant la guerre de 1870-71, les Allemands ont fréquemment violé ces usages. A Péronne, le premier objectif des batteries allemandes fut l'église, puis l'hospice que désignait le drapeau de Genève. Le sauvetage des malades s'effectua sous une pluie de feu. L'incendie des bâtiments de l'hospice ne fit qu'activer le tir : les obus y pleuvaient constamment et de tous les côtés pour écarter les secours (Général Faidherbe, *Campagne de l'armée du Nord*, p. 53). — A Thionville, l'hospice civil fut criblé de projectiles avec acharnement. — A Saint-Denis, la vieille abbaye reçut plus de 200 obus, preuve qu'elle servait de point de mire aux batteries des Prussiens. — A Strasbourg, tandis que les remparts étaient épargnés, les projectiles incendiaires étaient dirigés sur la ville, la cathédrale, le temple neuf, la bibliothèque, le gymnase protestant, l'hôpital, une ambulance. Les Allemands ont cherché en vain une excuse en attribuant à des erreurs d'artillerie une œuvre de destruction accomplie de sang-froid et de propos délibéré. Leurs cartes sont exactes et leurs coups ne portaient pas au hasard. (Mézières : *L'invasion en Alsace*. Revue des Deux-Mondes, 15 octobre 1870). — La bibliothèque (400.000 volumes et 2.400 manuscrits) a été entièrement anéantie. Les canons prussiens, concentrant leurs feux sur ce point avec une redoutable précision, écartèrent les sauveteurs. Les Prussiens ont essayé d'atténuer cet acte de vandalisme en incriminant les bibliothécaires, qui auraient dû, au péril de leur vie, entasser leurs richesses dans des caves voûtées et sauver des trésors, aussi nombreux qu'inappréciables, désormais perdus pour les lettres, les sciences et les arts, disait hypocritement le *Moniteur officiel de Versailles*, le 18 janvier 1871. M. Reuss a victorieusement réfuté ces cyniques prétentions (*Les Bibliothèques publiques de Strasbourg*. — Voir dans M. Pillet. *Le droit de la guerre*, p. 184 et suiv. le récit de ce bombardement). — Reconnaissons du reste que plusieurs journaux allemands n'hésitèrent pas à blâmer sévèrement ces destructions intentionnelles et barbares.

Paris a été bombardé sans ménagement. Saint-Sulpice, les Invalides, la

Les édifices pour lesquels l'inviolabilité est ainsi réclamée ne doivent jamais être employés à un service de guerre. Y établir des magasins ou des casernes serait tromper l'ennemi et susciter de sa part des défiances justifiées.

1086. — Un siège est commencé. — Ses rigueurs, les maladies, le manque de vivres rendent désastreuse la situation des habitants non valides, des vieillards, des femmes, des enfants, ou bien les nécessités de la défense exigent leur éloignement. Le commandant de la place assiégée, pourra-t-il expulser de la ville les bouches inutiles ? L'assiégeant aura-t-il le droit de les refouler dans la place ?

La question fut posée, en 1874, à la conférence de Bruxelles. Il n'y fut pas donné de réponse précise et on se contenta de dire que le cas était peu probable ! (Et Strasbourg, Péronne, en 1870) ? — L'Institut d'Oxford est muet. — Les *Institutions américaines* de 1863, article 10, reconnaissent à l'assiégeant, *si rigoureuse que soit cette mesure*, le droit de contraindre les expulsés à rentrer dans la place, afin de hâter la reddition de celle-ci. — Bluntschli est du même avis (*op. cit.*, art. 553). — C'est le nôtre aussi, mais avec ce correctif humain que l'assiégeant fera bien de consentir à la sortie et au passage des expulsés, s'il le peut sans compromettre les opérations du siège. Il ne doit les refouler dans la place que dans les cas extrêmes. Dans cette hypothèse, il est évident que le commandant de la place assiégée devra rouvrir ses portes aux malheureux, auxquels le passage a été refusé (1).

Sorbonne, le Val de Grâce, le Panthéon, l'Ecole de Droit, l'Institut des jeunes aveugles, les hôpitaux Necker, de Bicêtre, de la Salpêtrière, des Enfants malades furent régulièrement visés et frappés à intervalles réglés. Le gouvernement de la Défense Nationale, les médecins des hôpitaux firent entendre des protestations. — Pour essayer de justifier leurs actes, les Prussiens ont allégué la difficulté résultant pour l'artillerie de distances de 7 à 8 kilomètres. Explication qui les condamne, car ils n'ont jamais tiré sur les remparts et une distance assez considérable sépare les remparts des édifices sur lesquels ils ont concentré leurs feux. Avec les plans de Paris qu'ils possédaient, il était aisé à leurs officiers de rectifier leur tir et d'en rapprocher le but.

(1) Pendant le siège de Strasbourg, en 1870, l'évêque supplia le commandant de l'armée allemande de laisser sortir les plus malheureux des habitants. — Le général de Werder refusa. — Plus tard, les démarches généreuses des membres de la conférence suisse d'Olten, réunie sous les auspices du Conseil fédéral, aboutirent. Les délégués suisses obtinrent l'autorisation nécessaire et organisèrent l'émigration avec la plus touchante sollicitude. — Les Français doivent garder un impérissable souvenir de l'attitude amicale et généreuse qu'a eue la Suisse pendant toute la guerre franco-allemande.

1087. — Dans la ville assiégée, peuvent se trouver des ambassadeurs ou agents diplomatiques des puissances neutres. Ils peuvent rester à leur poste, s'il leur convient. L'assiégeant doit les laisser sortir de la place, s'ils en font la demande. Mais peut-il interdire leur correspondance et leurs communications avec le dehors ? — La question s'est posée pendant le siège de Paris. Le corps diplomatique, enfermé dans la capitale, demanda l'autorisation d'expédier, une fois par semaine, un courrier exclusivement diplomatique. M. de Bismarck ne consentit qu'à laisser passer des *lettres ouvertes*. Le 6 octobre, les diplomates étrangers protestèrent contre cette prétention. M. de Bismarck persista. Seul, le représentant des Etats-Unis, qu'on tenait à ménager, put correspondre avec son gouvernement.

CHAPITRE II

DROITS ET OBLIGATIONS DES BELLIGÉRANTS ENVERS LES SOLDATS ET LES SUJETS DE L'ENNEMI.

1088. — Au XIXe siècle, avons-nous dit, l'opinion publique, les théoriciens du Droit international, comme les gouvernements des Etats civilisés admettent que la guerre est exclusivement une lutte entre les Etats et que les actes des belligérants doivent être dirigés seulement contre les forces militaires de l'adversaire, et non contre les sujets paisibles et non armés. — De là, la distinction importante entre les combattants et les non-combattants. — Les combattants, qui cessent de résister, sont des prisonniers de guerre et doivent être traités avec certains égards. — Les non-combattants, pris les armes à la main, sont traités par l'Etat qui les capture, selon les nécessités que lui impose le soin de sa propre défense.

La distinction paraît aisée à établir. Néanmoins elle a passionné les esprits en 1870 et a suscité une vive controverse à la conférence tenue à Bruxelles, en juillet-août 1874. — Déterminons quels sont les combattants. — Les non-combattants comprendront tous les autres sujets de l'Etat.

SECTION I. — **Les combattants.**

1089. — Sous la dénomination de combattants doivent être évidemment compris : les hommes de l'armée active — ceux de la réserve ou *landwher* — ceux de l'armée territoriale, ou de la garde nationale, ou de la *landstourm* (selon les législations) ; — comprenez aussi les corps auxiliaires, quelles que soient leurs dénominations, *corps francs*, *francs-tireurs*, *guérillas*, *éclaireurs*, etc.

Pour les hommes des armées régulières, leur qualité de combattant est évidente, éclatante, et ressort à tous les yeux de l'organisation hiérarchique, de la dépendance envers les commandants d'armée, de l'uniforme, etc.

Dans une armée régulière, les officiers et les soldats ne sont pas seuls à avoir droit à l'application des lois de la guerre. — Doivent leur

être *assimilés* tous les fonctionnaires attachés aux corps de troupes pour leur prêter le secours de leur ministère : officiers de l'intendance et du Trésor, aumôniers, médecins, infirmiers. — Toutes ces personnes n'ont pas le droit d'user de la force : elles ne sont pas des combattants au sens propre du mot ; mais elles ont droit au respect et peuvent seulement être faites prisonnières, excepté les médecins que couvre la convention de Genève.

1090. — Les corps auxiliaires ne doivent-ils pas remplir certaines conditions pour être reconnus belligérants, c'est-à-dire, pour avoir le droit de commettre légitimement des *actes de guerre*, et pour, en cas de capture, être respectés comme et en qualité de prisonniers de guerre, au lieu d'être déférés à une cour martiale et jugés comme criminels ? — Evidemment oui : les hommes de ces corps auxiliaires doivent pouvoir être distingués des voleurs, pillards et bandits.

Ces conditions sont indiquées dans l'article 9 de la *Déclaration de Bruxelles*, dans l'article 2 du *Manuel d'Oxford* et dans l'article 81 des *Instructions américaines*.

1091. — 1re *Condition*. — Ces combattants doivent être reconnus et autorisés par le gouvernement, au nom duquel ils combattent. — Condition évidente et indispensable. — La plus importante de toutes, elle est naturellement exigée par tous les auteurs. Quelques-uns même la trouve suffisante.

Trop souvent, pendant la guerre de 1870-71, les Allemands ont refusé le titre et dénié la qualité de belligérants aux francs tireurs et aux gardes nationaux. — Les uns et les autres avaient été régulièrement autorisés par le gouvernement français. — Les francs-tireurs avaient été commissionnés par le ministre de la guerre. (Loi du 17 juillet 1870). — Les gardes nationaux étaient revêtus de la qualité de belligérants, par la loi spéciale du 29 août 1870 ; néanmoins les Prussiens et les Bavarois n'en tinrent nul compte lors de la défense de Bazeilles (1), ni lors de celle de Chateaudun.

En 1870, les Allemands ont poussé leurs prétentions jusqu'à exiger une autorisation spéciale du gouvernement français, *personnelle, individuelle*, et indiquant l'inscription matricule du porteur de cette autorisation. Prétention inadmissible.

« Ce qui est plus sujet à caution, c'est la demande de l'Allemagne exigeant une autorisation spéciale du gouvernement national pour chaque homme ; il est douteux qu'on puisse insister sur une

(1) Voir sur l'affaire de Bazeilles : GUELLE, *op. cit.*, t. I, p. 73, *note*. — CALVO, *op. cit.*, t. IV, p. 2060 et 2061. — *Revue de Dr. international*, 1872, t. IV, p. 504.

pareille prétention qui est souvent inexécutable. Une autorisation quelconque de la part de ceux que ces troupes reconnaissent comme chefs, l'uniforme dans le sens indiqué et l'observation du droit de guerre, voilà ce qui est nécessaire, mais suffisant pour être traité comme soldat » (Geffcken sur Heffter, § 124, *note* 2).

1092. — 2e *Condition.* — Ces combattants doivent être organisés hiérarchiquement, avoir à leur tête un chef responsable et dépendre au moins du commandant supérieur de l'armée. — Cette condition est le corollaire de la première : elle caractérise l'autorisation obtenue. Les corps francs, et c'est là l'exigence raisonnable, doivent être placés sous la surveillance de l'autorité militaire, être obligés à l'exécution de ses ordres et être justiciables des conseils de guerre. — La France fit plus en 1870. Voulant à la fois sauvegarder la discipline et enlever tout prétexte aux rigueurs arbitraires des Allemands, elle décida que tous les corps de francs-tireurs et de volontaires seraient rattachés à un corps d'armée en service, ou à défaut à une division militaire territoriale, et devraient opérer conformément à la direction des chefs de corps ou commandants de divisions (Décrets des 29 septembre et 11 octobre 1870).

1093. — 3e *Condition.* — Ces combattants doivent porter un costume ou un insigne distinctif, fixe et reconnaissable à distance. — Condition indispensable. — Ce costume ou cet insigne visible fournit la preuve que l'individu qui le porte fait partie des forces régulièrement organisées. C'est le côté extérieur et sensible de l'autorisation. — L'ennemi doit pouvoir avoir la certitude qu'il a en face de lui un belligérant, savoir qui il a le droit de traiter en ennemi et qui a le droit de le traiter comme tel. — La guerre doit être une lutte honnête. — Les combattants doivent être reconnaissables comme tels.

Bien entendu, on ne saurait exiger un uniforme complet, pas toujours possible. — Le signe distinctif ne saurait être précisé d'avance. Ce qui importe, c'est 1° qu'il soit reconnaissable à une certaine distance et à l'œil nu, et 2° qu'il soit *fixe*, toujours apparent, qu'il ne soit pas possible de le dissimuler pour surprendre l'ennemi (1).

La question de savoir ce qui peut constituer un signe suffisant fut, en 1870, l'objet d'une vive controverse entre l'Allemagne et la France, relativement au costume des premiers gardes mobiles (2).

1094. — 4e *condition.* — Ces combattants doivent porter les armes ouvertement et respecter les lois de la guerre; — c'est évident.

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 124, *note* 2.

(2) Valfrey. *Histoire de la diplomatie du gouvernement de la Défense nationale*, p. 162.

— Ne peuvent invoquer les lois de la guerre que ceux qui les respectent eux-mêmes dans leur manière de combattre.

1095. — Les membres de la conférence de Bruxelles s'accordèrent pour formuler ces conditions : mais les avis furent partagés sur le point de savoir si ces conditions devaient être réunies, ou s'il suffisait d'en remplir quelques-unes. — La réunion de ces quatre conditions caractérisera d'une façon indiscutable l'action des corps auxiliaires. Elle évitera les méprises. Elle empêchera les récriminations.

Le soin, que l'on prend de fixer exactement les caractères des belligérants, a pour but de pouvoir sûrement les distinguer des brigands qui profitent de la guerre pour venir, d'un côté ou d'un autre, frapper ou détruire (Art. 82 et 84 des *Instructions américaines*. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 513, 571, 641).

La question des corps francs est bien simplifiée dans tous les Etats qui ont admis le système du service militaire obligatoire pour tous les citoyens valides. — Dans les guerres à venir, *francs-tireurs*, *éclaireurs*, *guerillas*, ou bien seront empruntés aux troupes régulières dont ils conserveront le caractère et par suite les droits, ou bien seront recrutés dans la population étrangère à l'armée. Le nombre en sera faible, et il sera facile de les organiser d'une façon régulière.

1096. — LEVÉE EN MASSE. — Des défaites réitérées ont désorganisé et décimé les armées qui défendaient le territoire. Le pays est menacé d'invasion totale, de conquête. Le gouvernement prescrit la levée en masse de tous les hommes valides, en vue de résister à l'envahissement. Ou bien, la population d'une province se lève spontanément, prend les armes et vient au secours de l'armée régulière amoindrie. — Ce procédé est-il régulier et les hommes de cette levée en masse seront-ils placés sous l'égide des lois de la guerre ? Quelles conditions devront-ils remplir pour avoir la qualité de belligérants ?

L'histoire nous offre l'exemple de plusieurs levées en masse. — Dans le XIX^e^ siècle, choisissons, comme accentuant bien les différences de doctrine et de pratique, la levée en masse ordonnée en 1813 par Guillaume III de Prusse et la levée décrétée en France par le gouvernement de la Défense nationale en 1870.

Après avoir prescrit de faire le vide le plus complet à l'approche de l'ennemi, de lui couper la retraite, d'intercepter ses approvisionnements, ses convois, d'exécuter des coups de main pendant la nuit etc., etc., toutes mesures parfaitement licites et autorisées entre belligérants, l'article 7 disait : En cas de convocation de la landsturm, le combat est une défense légitime qui *autorise et sanctionne tous les moyens*. Les plus décisifs sont les meilleurs, car ce sont

ceux qui servent de la façon la plus efficace une cause juste et sacrée. — L'article 13 ajoutait : La landsturm n'a *ni uniforme, ni signes particuliers*, car ces uniformes et ces signes serviraient à la faire reconnaître par l'ennemi et l'exposeraient aux persécutions (1).

Le décret de la Délégation de Tours du 2 novembre 1870 appelait tous les hommes valides de 21 à 40 ans (art. 1er), voulait qu'ils fussent *organisés* par les préfets conformément aux décrets du 29 septembre et du 11 octobre (art. 2), les mettait, *leur organisation faite*, à la *disposition du ministre de la guerre* (art. 3), leur donnait un *habillement*, un *équipement* (art. 4). — Ce décret faisait des hommes appelés des combattants organisés, hiérarchisés et reconnaissables à distance.

1097. — La question de la levée en masse a été discutée à la conférence de Bruxelles (juillet-août 1874). — Les représentants des grandes puissances auraient souhaité que fussent seuls admis au nombre des combattants les troupes et les corps auxiliaires régulièrement organisés. — Les délégués des petits Etats représentèrent que la ressource d'une levée en masse pouvait devenir pour leur patrie une question vitale (2). — A la suite, l'article 10 du projet de déclaration a été ainsi rédigé : « La population d'un territoire non occupé qui à l'approche de l'ennemi prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de s'organiser conformément à l'article 9, sera considérée comme belligérante si elle respecte les lois et coutumes de la guerre ». Même disposition dans l'article 2 du *Manuel d'Oxford* et dans l'article 21 des *Instructions pour les armées des Etats-Unis*.

Ainsi, après avoir exigé des francs-tireurs, des corps francs, les conditions énumérées ci-dessus, on admet que la levée en masse n'a pas besoin d'uniforme dès qu'elle est autorisée, qu'elle peut même se passer d'autorisation, d'organisation, de signes distinctifs, pourvu que les lois de la guerre soient respectées ; on admet enfin que le caractère de belligérant résulte de la résistance en nombre respectable.

Telle est la thèse adoptée par la plupart des publicistes allemands et américains (3).

M. Geffcken la réfute : « On a tort de vouloir faire une exception

(1) A rapprocher des exigences de M. de Bismarck en 1870, à l'égard des gardes mobiles et des francs-tireurs.

(2) Actes de la conférence de Bruxelles, protocoles nos 12, 13 et 14.

(3) Bluntschli, *op. cit.*, art. 570 *bis*, notes 2 et 3, art. 597, 598. — Halleck, *op. cit.*, ch. XVI, § 9. — Calvo, *op. cit.*, §§ 2054-2058. — Grenander, *op. cit.*, p. 24. — Ott sur Kluber, § 267, *note*.

pour la levée en masse, en disant que tous les hommes valides d'un pays ou d'un territoire nettement circonscrit et non occupé par l'ennemi, ayant été appelés aux armes, l'ennemi ne peut avoir de doutes sur la question de savoir qui est autorisé ou non comme soldat et qu'ainsi la question d'uniforme tombe d'elle-même. Sans doute l'autorisation existe, mais le signe distinctif faisant défaut, il est impossible que l'ennemi reconnaisse s'il a devant lui ceux qui ont été appelés aux armes et autorisés comme soldats. Il ne suffit pas non plus de poser la condition d'une *résistance en nombre respectable*, car cette expression est trop vague..... Les levées en masse sont plus nuisibles qu'utiles à la défense... elles deviennent des foyers d'indiscipline, de maladies contagieuses, de panique et elles compromettent plus souvent le succès qu'elles ne l'assurent. Les guerres d'aujourd'hui sont devenues trop savantes pour que ces moyens grossiers puissent réussir ». M. Geffcken déclare inadmissible l'article 10 de la déclaration de Bruxelles. — Le commandant Guelle réfute aussi très vigoureusement la thèse de Bluntschli, d'Halleck, etc. (1).

1098. — En France et dans d'autres Etats, qui incorporent dans la réserve de l'armée ou dans l'armée territoriale les hommes valides jusques à 40 ou 45 ans, la question de la levée en masse a perdu son importance : mais elle la conserve pour les Etats qui n'ont pas admis le service militaire obligatoire, ou qui n'ont qu'une armée active, sans réserve et sans territoriale.

SECTION II. — Traitement applicable aux combattants pendant la lutte.

1099. — Pendant le combat, il est licite de tuer ou de blesser les hommes composant les armées ou les troupes ennemies ; c'est évident. (*Instruct. américc.*, art. 57.)

Mais dès que le soldat ennemi cesse de résister, il est interdit de le tuer ou de le blesser. Dès que l'ennemi cesse de pouvoir nuire, cesse le droit qu'on avait de lui nuire. — Reddition volontaire ou désarmement forcé d'une troupe ou d'un individu, peu importe, l'ennemi désarmé devient inviolable. Le tuer est un meurtre, le maltraiter, le blesser une lâcheté (*Instruct. américc.*, art. 71). Sa personne doit être respectée. Il est prisonnier de guerre.

Les lois de la guerre du XIX^{e} siècle n'admettent pas qu'on puisse,

(1) GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 124, *note* 2. — GUELLE, *op. cit.*, t. I, pp. 85 et suiv.

par intimidation ou par haine, déclarer à l'avance qu'on ne fera pas de quartier. Nul belligérant n'est autorisé à en refuser l'avantage à son adversaire ; nul ne peut déclarer par avance qu'il n'acceptera pas de quartier pour lui-même. (*Instruct. américaines*, art. 60, 61, 62. — *Manuel d'Oxford*, art. 9. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 13.)

L'adversaire a-t-il violé les lois de la guerre, a-t-il fait égorger les prisonniers ou la population d'une ville prise d'assaut, en pratique, on a recours à des représailles. — La raison ne saurait les admettre; car elles retombent sur des innocents. En droit, seuls les auteurs de ces violations doivent être punis. S'ils sont capturés, saisis, ils doivent être rationnellement déférés à un conseil de guerre ou à une cour martiale et individuellement jugés. Le châtiment doit aussi être individuel. Mais la coutume internationale admet les représailles (nos 1018 et suiv.).

1100. — Espions. — En temps de paix, l'espionnage, c'est-à-dire les recherches faites à l'étranger sur les armements, les places fortes, les ports, les ressources de l'ennemi constituent un délit de la compétence des tribunaux ordinaires et puni de peines variant selon les législations particulières. — Pendant la lutte, l'espionnage est un acte grave, dont l'auteur est jugé et puni militairement par un conseil de guerre ou par une cour martiale. Est considéré comme espion, l'individu qui, *secrètement*, sous un *déguisement* ou sous un faux prétexte, cherche à se procurer des informations qu'il se propose de communiquer à l'ennemi. — Les militaires non déguisés, qui ont pénétré dans la zone d'opérations de l'armée ennemie, à l'effet de recueillir des informations, ne sont pas considérés comme espions. (*Instruct. américaines*, art. 88. — *Déclaration de Bruxelles* de 1874, art. 19 et 22. — *Manuel d'Oxford*, art. 24. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 629, 630).

1101. — L'espionnage, pratiqué en temps de guerre, a ses adversaires comme ses partisans. Parmi ses adversaires, Pasquale Fiore, Montesquieu, Pinheiro-Ferreira, Vattel. — Frédéric II de Prusse en était un partisan déterminé. Il le pratiqua beaucoup. — MM. Funck-Brentano et Sorel, Calvo, Heffter, Klüber, G. F. de Martens, etc., constatant que les chefs d'armées sont dans la nécessité de se renseigner le mieux possible sur les forces et les mouvements de l'ennemi, admettent que s'instruire de ses desseins à l'aide d'espions n'est pas un procédé contraire aux lois de la guerre.

1102. — Mais s'il en est ainsi, comment expliquer que le traitement réservé par les lois militaires à l'espion soit la mort ? — C'est la nécessité de se garantir des dangers de l'espionnage, qui oblige à recourir à une répression énergique. C'est un cas de légitime défense.

Or, cette nécessité est la même, quel que soit le mobile qui ait guidé l'espion. Qu'un patriote se dévoue, ou qu'un misérable se vende, si l'ennemi les prend sur le fait, il aura un sentiment de respect pour le premier, de mépris pour le second ; mais il les fusillera tous les deux, parce que le danger pour lui est exactement le même. Aussi la distinction proposée à la conférence de Bruxelles fut-elle repoussée.

Mais cette nécessité disparaissant dès que l'espionnage est terminé, l'espion ne peut être poursuivi et puni que s'il est pris en *flagrant délit*. — « L'espion qui rejoint l'armée à laquelle il appartient et qui est capturé plus tard par l'ennemi, est traité comme prisonnier de guerre et n'encourt aucune responsabilité pour ses actes antérieurs (*Déclaration de Bruxelles*, art. 20 et 21. — *Manuel d'Oxford*, art. 26). — N'en devrait-il pas être autrement, si l'espionnage était une infraction aux lois de la guerre ? — Si cet individu est un sujet de l'Etat qui le capture, il est alors livré à la justice nationale, qui le juge et le punit comme traître à la patrie.

1103. — La tentative d'espionnage est punie comme l'espionnage lui-même. — Le traitement réservé aux espions et à leurs complices par les lois militaires de chaque Etat est presque toujours la mort. Pendus ou fusillés sont-ils (*Code de justice milit.*, art. 206, 207, Code pénal, art. 83). — La peine de mort ne doit cependant être appliquée que dans les cas les plus dangereux. « Elle serait, dit Bluntschli, le plus souvent, hors de toute proportion avec le crime. Les prescriptions de l'autorité militaire allemande, en date des 16 et 19 août 1870, d'après lesquelles les espions, faux guides, traîtres et autres individus dangereux pour la sûreté de l'armée, étaient menacés de la peine de mort, ont été beaucoup blâmées. La menace de mort n'est guère inévitable ; mais cette peine ne doit être appliquée que dans les cas où la culpabilité est réellement grave ». (Bluntschli, art. 628, notes).

1104. — Même, en cas de flagrant délit, l'espion ne doit pas être mis à mort immédiatement. Il doit être jugé. Un examen sérieux est nécessaire pour éviter des méprises déplorables, pour écarter des accusations mal fondées, si fréquentes en temps de guerre, où chacun est enclin à voir partout des espions. — Un officier, quel que soit son grade, ne doit pas être autorisé à ordonner l'exécution sommaire des individus accusés d'espionnage (*Code de justice militaire français*, art. 63, 64, 206, 207).

1105. — Déserteurs et transfuges. — Les déserteurs et les transfuges, qui trahissant le devoir militaire passent à l'ennemi, commettent un crime punissable et réprimé par les lois pénales de l'Etat dont ils sont les sujets. — L'ennemi, chez lequel ils ont fui,

a-t-il le droit de les rendre à leur propre Etat ? La question est discutée entre les auteurs. — Assurément, l'ennemi n'a pas le droit de punir les déserteurs et les transfuges d'un acte qui ne l'atteint pas. Il n'a aucun intérêt à les rendre, car leur départ a diminué les forces de l'adversaire, — Mais nous ne pouvons lui dénier le droit de les repousser. Il n'y a pas trahison à leur égard, car nul engagement ne lie l'ennemi envers eux. L'ennemi n'est pas tenu de les abriter contre le châtiment qu'ils ont encouru. — En pratique, généralement, on ne livre pas à l'adversaire les déserteurs et transfuges. (Voir Code de justice militaire, art. 59, 65, 184, 216, 231 à 243 — art. 175 et 231 du décret du 26 octobre 1883 sur le service des armées en campagne).

1106. — MESSAGERS. — « Les messagers qui, armés et revêtus de l'uniforme national, transportent des dépêches écrites ou verbales, d'un corps de troupes ou d'une place assiégée à un autre corps de troupes ou au gouvernement, et sont capturés sur le terrain occupé par l'ennemi en remplissant leur mission, sont traités comme prisonniers de guerre. S'ils ne sont pas en uniforme et ne sont pas militaires, les circonstances qui ont accompagné la capture détermineront les dispositions à prendre à leur égard » (*Instruct. américaine*, art. 99). — Dans le dernier cas, si les messagers n'ont rien fait pour tromper l'ennemi, ils doivent être traités en prisonniers de guerre. S'ils ont employé la ruse, le déguisement, la fraude, ils sont assimilables à des espions.

1107. — AÉRONAUTES. — L'usage des ballons est déjà ancien. Les Français s'en sont servis, le 26 juin 1792, à la bataille de Fleurus, en 1794 au siège de Mayence. — Mais c'est en 1870 seulement qu'ont été soulevées les questions de légitimité du procédé et du traitement à appliquer aux aérostiers. — Lors du siège de Paris, les ballons jouèrent un rôle considérable (1).

Recourant à son procédé favori d'intimidation, dans une dépêche comminatoire, communiquée au gouvernement français par l'intermédiaire de M. Washburne, ministre des Etats-Unis, le 19 novembre 1870, M. de Bismarck, ayant soin du reste de ne pas trop préciser, menaçait de traiter les aéronautes selon les lois de la guerre. Il savait bien que ces lois n'avaient pu réglementer le cas : il donnait à entendre que les aéronautes seraient assimilés aux espions.

La thèse du chancelier a été reprise et défendue par plusieurs publicistes allemands (2). — Elle est inique et inadmissible. Le pro-

(1) C'est au moyen d'un ballon que Gambetta put quitter Paris investi, se rendre en province et y organiser la défense nationale.

(2) GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 250, note. — Dans son désir de jus-

cédé employé n'est-il pas exclusif de toute clandestinité ? Où est la manœuvre frauduleuse ? L'aéronaute ressemble au messager, qui traverse ostensiblement et sans déguisement les lignes ennemies, à celui qui escalade une montagne pour examiner les positions de l'adversaire. — Tirer sur les ballons, fabriquer un canon spécial pour les atteindre, rien de mieux.— Mais si l'aéronaute tombe et est capturé, il doit être traité en *prisonnier de guerre*.

Les prétentions excessives de M. de Bismarck n'ont pas réussi à se faire accepter. — A la conférence de Bruxelles de 1874, le délégué allemand s'est empressé de convenir lui-même que le seul traitement applicable aux aéronautes capturés est celui des prisonniers de guerre. (*Déclaration de Bruxelles*, art. 22-3°. — *Manuel d'Oxford*, art. 21 et 24.)

Il sera prudent d'établir leur qualité de belligérant par un uniforme et par une commission. — Calvo compare le personnel d'un ballon à l'équipage d'un navire qui rompt un blocus : pour une pareille tentative, les lois de la guerre ne contiennent aucune pénalité. Pourquoi serait-il plus criminel de faire à travers les airs ce qu'il est permis de faire à travers les eaux (1).

SECTION III. — **Traitement applicable aux combattants après le combat.**

1108. — Trois catégories : les morts, les blessés, les prisonniers de guerre.

1° Morts. — On a trois devoirs à remplir envers les morts, après que le combat a cessé : 1° *assurer le respect de leurs cadavres.* — Il n'est pas permis de fouiller les morts, de s'emparer de leur argent ou de leurs bijoux. Ces objets doivent être restitués à leurs familles par les soins des autorités militaires et civiles. — Cela ne sera pas toujours aisé peut-être, mais c'est possible (*Code de justice militaire français*, art. 249).

2° *Reconstituer l'identité des morts.* — On ne doit pas, même sur le champ de bataille, inhumer les morts avant que d'avoir recueilli

tifier les prétentions allemandes, Bluntschli en arrivait à soutenir que *jusqu'à trois ou quatre mille pieds d'élévation, l'air est soumis à l'action de l'armée occupante* (*op. cit.*, art. 632 *bis*, note 2).

(1) Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2139.— Fiore, *Droit internat. codifié*, art. 1023. — De Martens, *op. cit.*, t. III, § 116.— Neumann, *op. cit.*, p. 175.— Pillet. *Le Droit de la guerre*, p. 215.— Wilhem. *De la situation juridique des aéronautes en Droit international. Journal D. intern. privé*, 1891, p. 440.

sur leur personne tous les indices possibles, propres à établir leur identité. — Les seuls indices possibles autrefois étaient le livret ; à défaut de livret, le numéro du régiment et le matricule du soldat. — Dans les guerres à venir, les recherches seront rendues plus faciles et plus sûres par l'adoption des *plaques d'identité* (*Décisions ministérielles françaises* des 2 et 13 septembre 1881 et 12 octobre 1883). — Les indications recueillies sur les morts sont communiquées le plus promptement possible à l'adversaire, auquel on remet en même temps les objets trouvés sur les défunts et qui étaient leur propriété particulière.

3° *Donner aux morts la sépulture.* — Ce devoir incombe à celui des deux belligérants, qui est resté maître du champ de bataille. — Très fréquemment, les généraux en chef conviennent de suspensions d'armes d'un ou deux jours, pendant lesquels il est procédé à l'ensevelissement des morts et à l'enlèvement des blessés de chaque armée. — On doit éviter les inhumations précipitées, qui exposent à enterrer des hommes encore vivants et qui ne permettent pas la constatation de l'identité des morts. — Il va de soi qu'on doit prendre toutes les mesures, tous les moyens dont on peut disposer, pour éviter de contaminer le pays.

Aucune convention internationale n'est intervenue sur ces points entre les Etats européens.

1109. — 2° Blessés et malades. — Le sort des soldats, blessés ou malades au cours d'une campagne, est d'autant plus fait pour exciter la pitié et pour réclamer une sollicitude spéciale, que ces hommes ne doivent leurs maux qu'à l'accomplissement de leur devoir envers leur patrie (Pillet, p. 219). — Que chacun des belligérants doive à ses malades et à ses propres blessés tous les soins que les opérations de la guerre permettent de leur donner, c'est d'évidence. Mais la loi internationale actuelle veut plus. Elle impose aux belligérants l'obligation de soigner les malades et les blessés de l'adversaire, s'ils viennent à tomber en leurs mains.

Le service de santé des militaires en campagne est chez les nations européennes d'institution assez ancienne. L'historique en serait bien intéressant. — Constatons seulement qu'aux siècles antérieurs au nôtre, les généraux ennemis concluaient souvent entr'eux des conventions, par lesquelles ils s'engageaient à respecter et à soigner mutuellement leurs blessés et à accorder protection au personnel sanitaire de l'armée adverse (1). Mais ces conventions n'étaient jamais valables que pour la durée d'une guerre, et mal connues des troupes, elles étaient mal observées.

(1) Lueder. *La convention de Genève*, p. 14.

Le devoir d'humanité à remplir envers les blessés est évident : mais il est difficile à bien remplir, quand le nombre des blessés est considérable et ce nombre tend à le devenir de plus en plus dans les guerres de l'époque actuelle (1).

1110. — Un philanthrope génevois, M. Dunant, qui avait visité les champs de bataille du Milanais en 1859 et soigné des blessés, attristé de l'insuffisance des secours, publia une brochure ,qui exerça une influence considérable sur l'opinion publique. Unissant ses efforts à ceux de M. Moynier, président d'une société génevoise, s'adressant aux divers gouvernements, il obtint la réunion d'une conférence à Genève, du 23 au 29 octobre 1863. — Moins d'un an après, à Genève, le 22 août 1864, une convention était signée par les représentants de seize Etats, parmi lesquels figuraient toutes les grandes puissances, sauf l'Autriche (qui accéda en 1866), la Russie (en 1867) et la Turquie (en 1873). Ont adhéré depuis la Roumanie (1873), la Perse (1874), le Salvador, le Chili, le Pérou, etc. Cette convention doit être considérée comme l'expression de principes universellement reconnus aujourd'hui.

Mais cette loi du Droit international contemporain, présentait quelques lacunes et quelques imperfections. Elle était notamment muette sur le sort des blessés et sur la condition des médecins dans les guerres maritimes. Ces défauts furent bientôt constatés. — Une nouvelle conférence se tint bientôt à Genève, à l'instigation de l'infatigable M. Moynier. De ses délibérations est sorti un projet d'articles additionnels, le 20 octobre 1868.— Ce projet, qui contient cinq articles destinés à corriger ou compléter les dispositions de la convention de 1864 et dix articles réglementant la protection du service de santé dans les guerres maritimes, n'a jamais été ratifié par les puissances. — Au point de vue théorique, il y a donc une différence entre la convention de 1864 et le Projet de 1868. La première est obligatoire, les Puissances l'ayant ratifiée : le second ne l'est pas : mais sur le terrain de la pratique, la différence s'évanouit et en fait, on a appliqué et on appliquera les dispositions de la convention de 1868.

1111. — Le caractère de ce *Manuel* ne comporte pas une étude détaillée et minutieuse de la convention de Genève. Il nous suffira d'en signaler les traits fondamentaux (2).

(1) A Solférino, 40.000 tués ou blessés et 40.000 malades. — Après la bataille de Rezonville, 16 août 1870, 20.400 blessés des deux côtés. — Après celle de Saint-Privat, 18 août 1870 (le surlendemain), 14.430 blessés allemands, 6.709 blessés français.

(2) Le lecteur trouvera deux excellentes études, explicatives et critiques,

L'article 1er établit la *neutralité* des ambulances et des hôpitaux aussi longtemps qu'il s'y trouvera des blessés ou des malades. — Il eut mieux valu dire l'*inviolabilité*. — Ces établissements ne doivent pas être occupés par des troupes pour l'offensive ou pour la défensive : mais il serait absurde et injuste de leur refuser l'inviolabilité, lorsqu'ils sont simplement gardés par un poste de police, pour les préserver du vol ou de la violence (*Manuel d'Oxford*, art. 35, 36, 37).

L'article 2 est destiné à assurer l'inviolabilité du personnel sanitaire, médecins, infirmiers, brancardiers, et des aumôniers. Le texte est incomplet.

Si les personnes composant le personnel sanitaire tombent au pouvoir de l'ennemi, elles ne peuvent être traitées en prisonnières de guerre.— Selon les besoins du service sanitaire, elles continueront à être protégées dans l'accomplissement de leur mission, ou elles seront congédiées, aussitôt que les opérations militaires le permettront, et seront conduites sous escorte aux avant-postes de l'armée à laquelle elles appartiennent (*Manuel d'Oxford*, art. 14 et 15. — Convention de 1864, art. 3. — Convention de 1868, art. 1er).

L'article 2 de la convention ne parle pas des sociétés volontaires de secours, qui peuvent, dans certains cas, avoir à réclamer le bénéfice de l'inviolabilité: le *Manuel d'Oxford*, dans son article 13, indique les membres de ces sociétés à la suite des aumôniers.

Les habitants qui auront recueilli et soigné des blessés pourront être dispensés, dans une certaine mesure, des charges relatives au logement des troupes et aux contributions de guerre (*Convention de* 1864, art. 5 et *Convention de* 1868, art. 4). — Cette disposition est vivement critiquée par le commandant Guelle et par d'autres auteurs.

1112. — Les militaires blessés, ou malades, sont recueillis et soignés à quelque nation qu'ils appartiennent (art. 6). Principe de réelle humanité, que la pratique se faisait antérieurement un honneur d'appliquer. Les commandants en chef ont la faculté de remettre immédiatement aux avant-postes ennemis les militaires blessés pendant le combat, lorsque les circonstances le permettent et du consentement des deux partis (art. 6. — *Manuel d'Oxford*, art. 11).

de la convention de Genève dans le *Droit de la guerre* de notre honorable et savant collègue, M. Pillet, pp. 222 et suiv. et dans le *Précis des lois de la guerre* du commandant Guelle, t. Ier, tit. II, pp. 144 et s. — Voir aussi : Lueder. *La convention de Genève.* — Docteur Arnould. *Etude sur la convention de Genève.* — Moynier. *Etude sur la convention de Genève.* — Bluntschli, *op. cit.*, art. 586 à 592 *bis*, avec abondantes notes.

1113. — Sont renvoyés dans leur pays, les militaires qui, après guérison, sont reconnus incapables de servir. Le projet de convention additionnelle de 1868, article 5, va plus loin. Il veut que les blessés, alors même qu'ils ne seraient pas incapables de servir, soient renvoyés dans leur pays après guérison, à la condition de ne pas reprendre les armes pendant la durée de la guerre. — Cette disposition additionnelle est généralement critiquée.— Elle n'a été respectée par aucun belligérant en 1870 : elle ne repose sur aucun principe juridique. On s'accorde à demander sa suppression.

Le projet de convention de 1868 excepte de ce renvoi au pays les officiers qu'il importerait de ne pas restituer à l'adversaire, à raison de leurs capacités intellectuelles, de leur talent d'organisation, etc.

Le *Manuel d'Oxford* n'admet comme pratique que le renvoi des blessés ou malades incapables de reprendre du service, renvoi qui a lieu sans condition aucune (art. 74).

1114. — Les évacuations et le personnel qui les dirige sont couverts par la neutralité (l'inviolabilité). Les convois et trains de blessés ne peuvent être ni inquiétés, ni supprimés : l'ennemi ne peut que les obliger à changer de route, lorsqu'ils entravent ses opérations (art. 6, § 4. — *Manuel d'Oxford*, art. 12).

1115. — Pour que cet ensemble de dispositions eut une valeur effective, il était indispensable qu'un signe extérieur, conventionnel et uniforme, indiquât aux yeux des combattants les personnes et les choses, soustraites aux violences de la lutte. Ce signe, hommage rendu à la cité qui a été le siège de la conférence, est la croix de Genève rouge sur fond blanc. La croix est disposée sur des drapeaux servant à protéger les habitations et les véhicules affectés aux blessés, sur des brassards portés par le personnel sanitaire (art. 7).

Le drapeau de Genève doit être toujours accompagné du drapeau national (art. 7). — Juxtaposition peu pratique, dit le commandant Guelle : l'un provoque l'attaque, l'autre a pour mission de l'empêcher. Quel est celui des deux qui sera le plus visible au loin ? — La distribution des brassards est faite par l'autorité militaire. Insigne facile à mettre, facile à enlever, il est à craindre que des combattants, peu loyaux, ne s'en servent pour dissimuler leur véritable qualité. — En France, le décret du 25 août 1884 a pris les précautions nécessaires pour obtenir une exacte exécution de la convention de Genève.

Brassard et drapeau ont le défaut de n'être visibles que pendant le jour. Ne faudrait-il pas les remplacer, la nuit, par des lanternes ou fanaux à verre blanc avec croix rouge, comme le proposait le docteur Le Fort ?

Au cours de la guerre russo-turque de 1877-78, la Turquie, avec

l'assentiment de la Russie, a remplacé sur ses étendards la croix rouge par un croissant de même couleur. Mais les Turcs ont-ils respecté chez leur adversaire cette croix qu'ils abhorrent ? Nullement. — Il serait sage d'adopter un autre signe que la croix ou que le croissant, un signe qui, comme une étoile, ne se rattacherait, ni à la religion, ni à la nationalité (1).

1116. — La convention de Genève a-t-elle été respectée et appliquée pendant la guerre franco-allemande de 1870 ? Des récriminations nombreuses ont été élevées des deux côtés. Un échange de correspondances a eu lieu entre le comte de Bismarck et le comte de Chaudordy. — Pour tout esprit impartial, il est certain que de part et d'autre, il y a eu violation de la convention, des accidents regrettables, résultat de l'ignorance plutôt que de la mauvaise foi.

La convention de Genève a été rigoureusement respectée du côté des Russes pendant la guerre de 1877. Un ukase impérial du 12/24 mai 1877 prescrivit, à toutes les autorités civiles et militaires de l'Empire russe, l'observation de la convention de Genève de 1864, de la déclaration de St-Pétersbourg de 1868 et des principes proclamés par la conférence de Bruxelles de 1874 (R. D. I., t. IX, 1877, p. 136). — Un catéchisme militaire, par demandes et par réponses, publié le 1-13 juin 1877, a porté les mêmes principes à la connaissance des troupes, — Les Turcs n'observèrent pas du tout la convention de Genève. A vrai dire, ils ne la connaissaient pas. — Dans la guerre de 1885, entre la Serbie et la Bulgarie, les prescriptions de la convention ont été respectées.

1117. — La convention de Genève, par le but élevé poursuivi, par les services déjà rendus comme par les services futurs, est incontestablement une des institutions internationales les plus imprégnées d'un véritable respect des droits de l'humanité.

Mais elle n'est pas sans imperfections, et la plus grave est le défaut de sanction. — Les auteurs de la convention s'étaient flattés que le but si profondément humain de leur œuvre suffirait à en assurer la réussite.— Les guerres postérieures ont montré leur erreur.— Une sanction doit être attachée aux prescriptions de la convention. Où la trouver ? De nombreux projets ont été émis par les publicistes les plus autorisés, Lieber, Holtzendorff, Moynier, etc. — Aucun de ces projets n'est satisfaisant et réellement pratique. — Nous pensons avec notre collègue, M. Louis Renault, que la sanction doit être apportée par chaque législation interne, « que chaque pays devrait avoir, dans son Code pénal militaire, des dispositions précises pour réprimer les faits contraires aux principes reconnus du Droit des

(1) GUELLE, *op. cit.*, t. I, p. 165.

gens, par exemple, les infractions à la convention de Genève (1) ».

1118. — Les sentiments d'humanité qui ont porté les gouvernements à s'entendre pour améliorer le sort des blessés, ont suscité en même temps, dans presque tous les Etats civilisés, la création de sociétés volontaires de secours. — Leur constitution, leur organisation, leur fonctionnement, leurs droits et leurs obligations, etc. sont choses de législation intérieure. — Il nous suffit de signaler l'existence de ces sociétés, qui, dans la pratique, s'abriteront sous les prescriptions protectrices de la convention de Genève (2).

1119. — 3° Prisonniers de guerre. — Pendant de longs siècles, les ennemis furent considérés comme en dehors de toutes les lois de l'humanité. Primitivement on tuait les prisonniers.

Mais la cupidité des vainqueurs vint apporter un premier adoucissement à cette coutume barbare. L'intérêt fit renoncer à des massacres inutiles. On réduisit les vaincus en esclavage.

Plus tard, le concile de Latran (1179) défendit de réduire en servitude et de vendre comme esclaves les prisonniers faits dans les guerres entre chrétiens.

Au moyen âge, se développa et s'étendit l'usage de la rançon, qui se continue dans les temps postérieurs. — Certains capitaines célèbres se sont ainsi amassé des fortunes, grâce aux rançons exigées de leurs prisonniers, et la guerre était devenue pour eux une entreprise lucrative. On arriva à établir des tarifs complets qui déterminaient les prix de rançon selon le rang des prisonniers. — Néanmoins, Grotius, trop dominé par les idées des Grecs et des Romains, admet encore au XVII^{e} siècle que les personnes prises au cours d'une guerre deviennent esclaves selon le Droit international et que leur postérité le devient après elles : mais, dans un autre passage, il recommande d'adoucir le sort de pareils esclaves et se prononce pour le rachat des captifs. — Un siècle plus tard, Vattel repousse énergiquement les doctrines de Grotius (3).

Au XVII^{e} siècle, s'établit la coutume des cartels d'échange, qui vint faciliter la libération des prisonniers.

1120. — De nos jours, le principe universellement admis est que l'ennemi désarmé, par force ou volontairement, ne peut être qu'*un prisonnier de guerre*. Il n'est pas permis de le tuer (n° 1068). Telle est

(1) Louis Renault. *Introduction à l'étude du Droit international,* p. 45.

(2) M. le commandant Guelle donne des renseignements sur quelques-unes des sociétés de secours fonctionnant à l'étranger, *op. cit.*, t. I, p. 179, *note*.

(3) Grotius, lib. III, cap. VII et cap. XIV. — Vattel, liv. III, ch. VIII, §§ 148 et s.

la doctrine générale, telle est aussi la pratique moderne. C'est une règle du Droit international, tant rationnel que positif.

Mais cette règle ne comporte-t-elle pas une exception, dans le cas où la présence des prisonniers parmi ses troupes constituerait un considérable embarras pour le vainqueur, dans le cas où il lui serait impossible de détacher de son armée une escorte suffisante pour les conduire au lieu de leur captivité ? Ne peut-il alors refuser quartier et anéantir les soldats qui ne peuvent plus lui résister ? Au siècle dernier, Vattel hésitait (Liv. III, ch. VIII, p. 15). — Cette mesure d'extrême nécessité est approuvée par Bluntschli (art. 580), par Heffter (§ 128), par Neumann (§ 46). — Dahn (p. 9) distingue et permet de refuser quartier en cas d'extrême nécessité, mais défend de tuer l'ennemi déjà reçu à merci. — Repoussons avec Calvo (§ 2144), Fiore (*Code*, art. 974) Pillet (*op. cit.*, p. 199), etc., cette doctrine profondément inhumaine. Lorsqu'une troupe se rend sur le champ de bataille, il ne faut pas, dit notre collègue Pillet, pour la surveiller pendant le moment critique où elle remet ses armes et ses munitions plus de forces qu'il n'en faudrait pour la détruire. — Si le vainqueur ne peut garder et emmener en captivité ses prisonniers, il ne peut les occire ; il doit les relâcher. — Cet acte n'est pas plus étrange que l'obligation où se trouve souvent une armée d'abandonner une ville ou un bourg, après les avoir occupés. Lui serait-il permis de les détruire avant de se retirer. Le général, qui incendierait une ville au moment de l'évacuer, attirerait sur sa tête la réprobation générale. — La vie d'une masse d'hommes, demande M. Pillet, serait-elle moins précieuse que les pierres de quelques murailles (p. 200) ?

La situation des prisonniers de guerre a une importance considérable dans la pratique moderne de la guerre, alors surtout qu'avec l'accroissement du nombre des combattants s'accroît nécessairement aussi celui des prisonniers (1).

Les questions relatives aux prisonniers de guerre sont soigneusement réglementées par les *Instructions pour les armées en campagne des Etats-Unis* : articles 49 à 53, 55 et 56, 59, 72 à 80, 105 à 110, 119 à 133 ; — par la *Déclaration de Bruxelles de* 1874, articles 23 à 34 ; — par le *Manuel de l'Institut de Droit international* (Oxford), articles 61 à 78. — La Russie a publié le 10-22 juillet 1877 un règlement sur les prisonniers de guerre. — Ces questions sont aussi abondamment traitées par les principaux auteurs.

Résumons les uns et les autres.

1121.— 1° *Qui peut être fait prisonnier de guerre ?*

(1) Pendant la guerre franco-allemande de 1870-71, le nombre des prisonniers français s'est élevé à : 11.160 officiers et 333.885 hommes.

Rentrent dans la catégorie des prisonniers de guerre, s'ils sont pris, les combattants, puis les divers auxiliaires qui accompagnent les troupes sans prendre une part directe aux hostilités, tels que les fonctionnaires ou officiers chargés de la police et de la justice, les prévôts, les gendarmes, les membres de l'intendance, les officiers et commis d'administration, les vivandiers, les fournisseurs, les aérostiers, les employés de télégraphe et de chemin de fer, les *reporters* des journaux, etc.

L'ennemi a intérêt à supprimer l'action de ces personnes, car leur capture fait disparaître un danger ou désorganise les services de l'armée ennemie.

Mais les personnes qui suivent une armée sans en faire partie, comme les correspondants de journaux, les vivandiers, etc., tombées au pouvoir de l'ennemi, ne peuvent être détenues qu'aussi longtemps que les nécessités militaires l'exigent (*Instruct. américc.*, art. 49 et 50. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 34. — *Manuel d'Oxford*, art. 21 et 22).

Les médecins, infirmiers, brancardiers, aumôniers sont couverts par la convention de Genève (nº 1111).

Le Droit international moderne n'admet pas que la captivité puisse s'étendre aux habitants paisibles et inoffensifs du territoire, aux ennemis *passifs*. — Mais si l'un d'entr'eux rendait des services à l'armée, par exemple, lui servait de messager, il serait soumis aux lois de la guerre et fait prisonnier, s'il se laissait surprendre au cours de sa mission. — En cas de capture, les non belligérants qui font acte de guerre, assimilés à des bandits, n'ont pas droit à être considérés et traités comme prisonniers de guerre.

Le souverain de l'Etat, les hauts fonctionnaires chargés de la direction suprême des différents services, tels qu'un ministre de la guerre ou du Trésor, par exemple, peuvent, s'ils se laissent prendre, être emmenés en captivité. Le but de la guerre moderne est d'annihiler la puissance de l'Etat ennemi, de l'atteindre dans les ressorts de son fonctionnement ; or, des mesures de ce genre correspondent parfaitement au but poursuivi. — L'histoire nous offre quelques exemples de semblables captures (*Instruct. américc.*, art. 50, § 2).

1122. — 2º *Traitement des prisonniers de guerre.* — Le prisonnier de guerre n'est plus, de nos jours, au pouvoir du soldat qui s'est emparé de sa personne et l'a désarmé. Il est placé sous la puissance de l'Etat ennemi. A cet Etat de régler la condition du prisonnier. (*Instruct. américc.*, art. 74. — *Manuel d'Oxford*, art. 61. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 23.)

Ce prisonnier est privé de sa liberté, parce que, s'il la conservait,

le devoir militaire lui imposerait de n'en faire usage que pour retourner au combat. — Là s'arrête le droit de l'Etat vainqueur.

« Un prisonnier de guerre n'est passible d'aucune peine en tant qu'ennemi public ; aucune souffrance, aucun déshonneur ne lui seront volontairement infligés dans une intention de représailles, ni emprisonnement, ni privation de nourriture, ni mutilation, ni la mort, ni aucun autre traitement barbare ». (*Inst. américc.* art. 56.) Les prisonniers sont soumis aux lois et règlements en vigueur dans l'armée ennemie. En cas d'insurbordination ils s'exposent à une prompte et sévère répression. (*Déclaration de Bruxelles.* art. 28. — *Manuel d'Oxford*, art. 62.) — En France, ils sont justiciables des conseils de guerre pour les crimes et les délits (*Cod. just. mil.*, art. 56); quant aux fautes contre la discipline, elles sont punies de la détention. (Règlement du 6 mai 1859.)

1123.— Les officiers et les soldats doivent être laissés en possession de tous leurs effets personnels. Si des raisons spéciales et contingentes obligeaient à leur enlever l'usage de quelque effet, il devrait leur être restitué à la fin de la captivité (*Instruct. américc.*, art. 72. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 23. — *Manuel d'Oxford*, art. 64).

Le soldat est privé de ses armes, qui font partie du butin de l'Etat vainqueur ; mais, par courtoisie, on est dans l'usage de rendre leur épée aux officiers (*Instruct. américc.*, art. 73).

1124. — Les prisonniers sont ordinairement assujettis à l'internement dans une ville, une forteresse, un camp ou une localité quelconque, avec défense de s'éloigner au-delà de certaines limites et obligation de répondre à des appels journaliers, ou simplement à des époques fixes.— Il est d'usage de laisser à cet égard une plus grande latitude aux officiers qu'aux simples soldats (*Déclaration de Bruxelles*, art. 24. — *Manuel d'Oxford*, art. 66).

Les prisonniers peuvent même être enfermés par mesure de sûreté, ou pour cause d'infractions à la discipline : mais la justice, l'honneur militaire, le respect dû à des vaincus, tout s'oppose à ce qu'ils soient confondus avec les criminels de droit commun (*Instruct. américc.*, art. 75).

Pendant la durée de leur internement, les prisonniers doivent être humainement et convenablement traités (*Instruct. américc.*, art. 76). Le gouvernement, au pouvoir duquel se trouvent les prisonniers, est chargé de leur entretien. Les conditions de cet entretien peuvent être établies par une entente mutuelle entre les parties belligérantes. — A défaut de cette entente, comme principe général, les prisonniers de guerre doivent être traités pour la nourriture et pour l'habillement sur le même pied que les troupes de l'Etat qui les a cap-

turés (*Déclaration de Bruxelles*, art. 27, — *Manuel d'Oxford*, art. 69) (1).

Les dépenses occasionnées par le séjour des prisonniers restent provisoirement à la charge de l'Etat qui les détient. Ces dépenses font, lors de la conclusion de la paix, l'objet de conventions spéciales.

1125. — Les prisonniers qui le désirent sont habituellement autorisés à prendre part aux travaux de l'industrie privée et à louer leurs services : mais on y met quelques conditions ; c'est une faveur: ils ont une plus grande liberté et reçoivent un salaire qui leur restera propre. On peut alors laisser leur entretien à leur charge (Voir pour la France le règlement du 6 mai 1859, art. 46, 53 et 54. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 25. — *Manuel d'Oxford*, art. 72).

1126. — Pendant leur captivité, les prisonniers ne sauraient être astreints à prendre une part quelconque aux opérations de guerre. — Il est également contraire aux plus élémentaires notions de justice et d'honneur d'essayer de leur arracher, par des menaces ou par de mauvais traitements , des renseignements sur leur armée ou sur les ressources de leur patrie (*Instruct. américc.*, art. 80. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 26. — *Manuel d'Oxford*, art. 70).

1127. — Les prisonniers de guerre peuvent être employés à des travaux publics : mais on ne peut les astreindre à des travaux qui seraient dangereux, trop pénibles ou de nature dégradante. Le travail ne doit aussi avoir aucun rapport avec les hostilités (*Inst. américc.*, art. 76. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 25. — *Manuel d'Oxford*, art. 71).

Pourrait-on les employer à des travaux militaires, qui n'auraient pas de relations directes avec les hostilités actuelles ? Bluntschli (art. 608), Calvo (§ 1858) adoptent l'affirmative. M. Geffcken (sur Heffter, § 129 note 3) repousse cette opinion, en faisant remarquer avec une très grande justesse, que si ces travaux ne sont pas une participation immédiate et directe aux hostilités, ils n'en constituent pas moins un accroissement de la force militaire de l'Etat détenteur des prisonniers et qu'on ne saurait astreindre ceux-ci à y concourir.

1128. — 3° *Cessation de la captivité.* — Ce n'est pas un *délit* de chercher à recouvrer sa liberté : c'est un désir bien légitime de la part du prisonnier de guerre. — Mais l'évasion des prisonniers cons-

(1) C'est ce qu'ordonne le *Règlement français* du 6 mai 1859, dont il fut fait application, en 1870, aux allemands prisonniers. En fait, ces derniers ont été traités, sous le rapport de la solde et de la nourriture, bien plus favorablement que les Français prisonniers en Allemagne. Outre les allocacations de vivres, les soldats allemands touchaient une solde journalière de sept centimes, tandis qu'en Allemagne aucune solde n'a été allouée aux soldats français. (Voir la correspondance échangée entre M. de Bismarck et M. de Chaudordy, 4 octobre et 28 octobre 1870).

titue un acte de résistance et d'hostilité que le capteur a le droit d'empêcher ou de réfréner. — De ce double caractère de l'évasion, découlent les conséquences suivantes, adoptées par presque tous les publicistes.

L'emploi de la force est permis contre le prisonnier, surpris dans sa fuite. On peut faire feu sur lui : mais le recours aux armes doit être précédé d'une sommation préalable d'avoir à s'arrêter et à se rendre. (*Déclaration de Bruxelles*, art. 28. — *Manuel d'Oxford*, art. 68, § 1er.)

Le prisonnier évadé est-il repris avant d'avoir, ou rejoint l'armée de son pays, ou quitté le territoire du capteur, il ne peut être soumis à aucun châtiment. — Ni la mort, ni aucune peine ne peut lui être infligée pour le seul fait de sa tentative d'évasion, acte que les lois de la guerre ne considèrent pas comme un crime. Des mesures plus rigoureuses pourront être prises pour l'empêcher de renouveler sa tentative. (*Inst. américc.*, art. 77. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 28. — *Manuel d'Oxford*, art. 68, § 2.)

Le prisonnier de guerre a réussi à s'évader par force ou autrement. Il a rejoint son armée : il est de rechef capturé dans un nouveau combat. Il ne peut être puni pour son évasion antérieure, qui n'est, ni un crime, ni un délit. Il sera traité comme prisonnier de guerre ; mais il pourra être soumis à des mesures spéciales de surveillance que ses antécédents rendent utiles. (*Inst. américc.*, art. 78. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 28. — *Manuel d'Oxford*, art. 68, § 3.)

1129. — Si une conspiration, ayant pour but une évasion collective ou générale, est découverte, les conspirateurs peuvent être rigoureusement punis. — Dans les cas très graves, la peine de mort pourra être prononcée contre les conspirateurs. (*Instr. américc.*, art. 77, § 2.)

La peine capitale peut aussi être infligée aux prisonniers de guerre, *convaincus* de tentative de rébellion contre les autorités de l'Etat dont ils sont prisonniers, et de complot dans ce but, soit avec leurs compagnons de captivité, soit avec d'autres personnes. (*Inst. américc.*, art. 77, § 2.)

1130. — Mais il est contraire aux plus élémentaires notions de justice de vouloir établir une sorte de solidarité entre les prisonniers de guerre et d'aggraver, à raison de l'évasion de l'un d'eux, la situation des autres. — C'est ce que fit pourtant pendant la guerre de 1870 le général allemand Vogel von Falkenstein, lorsque, dans un ordre, il décréta que chaque fois qu'un prisonnier français s'évaderait, *dix* de ses collègues habitant avec lui seraient *choisis au sort pour être enfermés et étroitement surveillés* dans une forteresse jusqu'à ce que le prisonnier fut ramené. — Cette mesure a été jus-

tement blamée comme excessive par plusieurs publicistes. (Ott sur Klüber, *op. cit.*, § 249, *note*. — Morin, *op. cit.*, t. II, p. 245).

1131. — Les prisonniers de guerre peuvent, suivant les circonstances, être mis en liberté sur parole. — Posons comme principes *a*) que l'engagement qui résulte de la parole donnée est un acte *individuel*. Elle ne peut être donnée par tout un corps de troupes. Une déclaration générale qu'un grand nombre de prisonniers ont donné leur parole est nulle et sans valeur (*Instruct. américc.*, art. 121 et 128).

b) Aucun prisonnier de guerre ne peut être contraint par le gouvernement ennemi à donner sa parole. — Aucun gouvernement n'est tenu d'accepter la parole des prisonniers de guerre, ou d'accepter la parole de tous, par ce seul fait qu'il accepte la parole d'un ou de plusieurs de ceux-ci. Comme l'engagement sur parole est, de la part du prisonnier, un acte *personnel*, l'acceptation de cet engagement est, de la part du gouvernement ennemi, un acte entièrement *facultatif* (*Inst. américc.*, art. 133. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 32. — *Manuel d'Oxford*, art. 77).

c) La parole ne peut être donnée par personne sur le champ de bataille (*Inst. américc.*, art. 128).

d) Tous les prisonniers, sans distinction de grade, peuvent être mis en liberté sur parole. — Néanmoins, les *Instructions américaines* (art. 126 et 127), décident que les soldats ne peuvent s'engager que par l'intermédiaire de leurs officiers, et ceux-ci seulement avec l'autorisation de celui d'entr'eux qui possède le grade le plus élevé. Bonne mesure au point de vue de la discipline et qui écartera bien des difficultés (Bluntschli, art. 621).

1132. — Deux hypothèses sont possibles :

A. — La liberté sur parole est donnée au prisonnier, mais dans le lieu de l'internement seulement. — Liberté relative et restreinte. — En donnant sa parole, le prisonnier s'engage sur l'honneur à respecter fidèlement les conditions posées par le capteur. — Ces conditions sont en général : ne pas chercher à s'évader ; ne pas sortir des limites de la ville ou de la commune de sa résidence. — Le vainqueur doit les bien préciser ; le prisonnier doit connaître l'étendue réelle de son engagement. — Aussi les *Instructions américaines* exigent-elles que deux documents écrits, identiques, soient échangés, dans lesquels seront exactement consignés les noms, rang ou grade des prisonniers libérés sur parole (art. 125). — En 1870-71, les Allemands ont agi autrement, et l'opinion publique a protesté contre leur manière de procéder (1).

(1) Voir le récit du commandant GUELLE, *op. cit.*, t. I, p. 205, *note*.

1133. — B. — L'ennemi permet aux prisonniers de guerre, sous certaines conditions qu'ils promettent d'observer, de retourner dans leur propre pays. L'engagement pris sur parole est habituellement de ne pas servir contre l'ennemi, de ne pas reprendre les armes contre lui, tant que dure la guerre pendant laquelle l'engagement a été pris. — Normalement, cet engagement ne se rapporte qu'au service actif en campagne contre l'ennemi auquel la parole a été donnée et contre ceux de ses alliés qui prennent une part effective à la même guerre. — Cet engagement ne s'étend pas au service intérieur. — Les prisonniers, mis en liberté sur parole, peuvent, par exemple, être employés à lever et à instruire les recrues, à travailler aux fortifications des places *non assiégées*, à comprimer des soulèvements civils, à combattre des ennemis qui ne sont pas alliés du belligérant auquel ils ont donné leur parole, enfin à remplir des fonctions civiles ou des missions diplomatiques. Ainsi le décide l'article 130 des *Instructions américaines*.

L'histoire nous offre une application de ces règles, dans un cas non identique, mais analogue. Lors de la capitulation de Mayence en 1793, les troupes de Kléber furent laissées libres, sous l'engagement de ne pas servir pendant un an contre la coalition, et furent envoyées par la Convention combattre les Vendéens insurgés.

1134. — Une controverse a surgi, en 1870, parce que les Allemands changèrent la formule dont ils avaient usé d'abord, ne la jugeant plus assez compréhensive. Ils stipulèrent la promesse *de ne rien faire et de ne rien dire contre les intérêts de l'Allemagne* pendant la durée de la guerre. — Les officiers qui firent cette promesse ne pouvaient plus, loyalement, accomplir plusieurs des actes ci-dessus indiqués, instruire des recrues, travailler à des fortifications, etc.

1135. — L'étendue des obligations du militaire, libéré sur parole, varie donc selon la formule de son contrat avec l'ennemi. — Comment faut-il interpréter les termes de l'engagement pris? — L'opinion générale est qu'il faut interpréter strictement, rigoureusement, les termes de cet engagement. — Nous préférons adopter le sentiment de notre honorable collègue, M. Pillet. Nous pensons avec lui « qu'en cette matière toute discussion, toute restriction, tout sous-entendu est à la fois contraire à l'esprit de ces conventions et indigne de la loyauté qui doit présider à l'exécution des conventions militaires. Il faut donc, comme le veut le règlement de service autrichien, n'imposer aux hommes qui ont assumé une pareille obligation aucune fonction qui ait un rapport quelconque avec les opérations militaires » (1). M. Geffcken (sur Heffter, § 129, note 2) a une formule

(1) Pillet, *Le Droit de guerre*, p. 211.

heureuse : « Les prisonniers relâchés sur parole sont obligés de s'abstenir de toute activité militaire pendant la guerre ».

1136. — Celui qui, malgré la parole donnée, reprend du service, commet un crime pouvant entraîner la peine capitale (*Code de justice milit. franç.*, art. 204. — *Instruct. américaines*, art. 124).

Dudley-Field (*op. cit.*, art. 822) remarque que, dans la pratique moderne, on s'abstient d'infliger la peine de mort, sauf en cas de circonstances aggravantes : on substitue à cette peine une étroite détention, accompagnée de rigueurs n'allant pas jusqu'à la cruauté, (*Déclaration de Bruxelles*, art. 33. — *Manuel d'Oxford*, art. 78) (1).

1137. — Le gouvernement du pays, auquel appartient le militaire libéré sur parole, est-il tenu de respecter la parole donnée et de n'exiger de lui aucun service de nature militaire ? Ceci dépend de la législation intérieure de l'Etat. — Si l'Etat reconnaît à ses soldats et officiers le droit d'accepter une libération sur parole, nul doute que l'Etat ne doive respecter l'engagement pris. — Si l'Etat a défendu à ses soldats de prendre un engagement semblable, plusieurs auteurs admettent que le militaire est exposé à subir la peine édictée par la loi de son pays contre le fait qu'il a commis, mais que le gouvernement n'en doit pas moins respecter la parole donnée. — Les *instructions américaines*, article 131, disent : « Si l'officier qui a donné sa parole est désavoué par son gouvernement, il doit retourner en captivité. Si l'ennemi refuse de le recevoir, il est dégagé de sa parole et libre ». — Cette solution est adoptée par Bluntschli, (art. 626), par Calvo (§ 2151).

La *Déclaration de Bruxelles* (art. 31) et le *Manuel d'Oxford* (art. 76) veulent que les lois de leur pays autorisent les prisonniers de guerre à être mis en liberté sur parole. Solution plus pratique et qui supprime la difficulté.

1138. — La mise en liberté sur parole présente de graves inconvénients. Elle sépare le sort de l'officier de celui du simple soldat, ce qui ne doit pas être. Il est à souhaiter que cette pratique, trop suivie en 1870, ne reparaisse pas dans l'avenir. « Si la capti-

(1) « En 1870, les Allemands ont, à diverses reprises (dépêches de M. de Bismarck, 14 décembre 1870, 9 janvier 1871), formulé des accusations graves au sujet des manquements à la parole donnée de la part d'officiers français. La plupart de ces accusations ont été par la suite reconnues fausses ; le gouvernement français, d'ailleurs, a tenu à montrer qu'il entendait respecter les usages de la guerre, en faisant traduire devant des conseils d'enquête tous ceux qui pouvaient être soupçonnés d'avoir failli à l'honneur. » (GUELLE, *Les lois de la guerre*, t. I, p. 210). — Voir dans le même auteur, pp. 210 et s., le récit de l'incident relatif au général Ducrot, faussement accusé par les Allemands.

vité est un malheur, dit le commandant Guelle, mieux vaut s'y soumettre entièrement que d'obtenir par un compromis bâtard une liberté restreinte et souvent lourde à porter » (t. I, p. 213).

1139. — La captivité peut aussi cesser par l'*échange* réciproque des prisonniers, au moyen d'une convention dénommée *cartel d'échange*. Cet usage est ancien.

L'échange des prisonniers est entièrement facultatif pour les deux belligérants (*Inst. américc.*, art. 109. — *Manuel d'Oxford*, art. 75. — *Manuel des officiers*, tit. III, ch. V, p. 69).

Le cartel d'échange doit indiquer si les prisonniers échangés peuvent ou non reprendre du service (*Inst. américc.*, art. 105).

En général, et sauf conventions contraires, les échanges de prisonniers s'opèrent homme pour homme, grade pour grade, blessé pour blessé. Le prisonnier de guerre est tenu de déclarer son véritable grade. Il n'est pas licite, ni de s'attribuer un grade inférieur en vue de procurer un échange plus avantageux à son pays, ni de se donner un grade supérieur pour améliorer sa captivité : fraudes possibles autrefois, bien puériles de nos jours, alors que la composition du corps d'officiers d'un Etat est connue de tous les autres corps d'officiers (*Instruct. américc.*, art. 105 et 107. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 29. — *Manuel d'Oxford*, art. 65).

A défaut de prisonniers respectifs de même grade, on convient souvent d'échanger des prisonniers de rang supérieur contre un nombre plus élevé de prisonniers de grade inférieur (*Instruct. américc.*, art. 106).

1140. — Enfin, la captivité des prisonniers de guerre cesse de plein droit par la conclusion de la paix. Il n'y a alors qu'à régler les conditions matérielles de la libération (*Manuel d'Oxford*, art. 73).

SECTION IV. — **Les non-combattants.**

1141. — Le Droit international moderne a répudié des théories et des pratiques qui étaient encore enseignées ou suivies au XVIII[e] siècle. Il distingue soigneusement entre les combattants, les ennemis armés et les citoyens non armés, non belligérants, ceux que plusieurs auteurs appellent les ennemis *Passifs*. — Sont placés en dehors des personnes comprises dans l'état de guerre « les habitants des territoires occupés et tous les sujets des États belligérants qui restent dans leurs foyers, et étrangers aux opérations de la guerre, ne jouent qu'un rôle passif et n'ont que des rapports forcés avec les troupes, qui subissent fatalement, en dehors de leurs actes per-

sonnels, les conséquences de la guerre et de ses diverses vicissitudes (1) ».

Le respect de l'existence et de la liberté des habitants paisibles, des citoyens non armés, est un principe admis, de nos jours, par tous les publicistes. — Il est aussi reconnu et appliqué dans les documents qui reflètent le Droit international public actuel. — « L'honneur et le droit de la famille, la vie et la propriété des individus, ainsi que leurs convictions religieuses et l'exercice de leur culte doivent être respectés, dit l'article 38 de la *Déclaration de Bruxelles.* (*Instruct. américc.*, art. 22 et 23. — *Manuel d'Oxford*, art. 49.)

Les belligérants même tiennent à reconnaître ce principe au début des hostilités. — Dans sa proclamation du 11 août 1870, le roi de Prusse disait : « Je fais la guerre aux soldats et non aux citoyens français. Ceux-ci continueront par conséquent à jouir d'une complète sécurité pour leurs personnes et leurs biens aussi longtemps qu'ils ne me priveront pas eux-mêmes, par des entreprises hostiles contre les troupes allemandes, du droit de leur accorder ma protection ». Et cela était répété dans les proclamations de plusieurs généraux. — L'histoire dira si ces promesses ont été tenues : mais le principe n'en a pas moins été reconnu et affirmé.

Ainsi donc, la vie des habitants doit être respectée, tant qu'ils ne prennent pas part à la lutte. — On ne peut ni les blesser, les torturer ou les molester, ni disposer arbitrairement de leur sort, — ni violer les femmes, — ni blesser intentionnellement les convictions religieuses, les légitimes sentiments d'honneur ou de patriotisme. (*Inst. américc.*, art. 37.)

1142. — Il est interdit d'exiger des habitants aucun serment d'obéissance ; car, d'une part, l'occupation n'a qu'un caractère provisoire et ne confère pas la souveraineté à l'ennemi, et d'autre part les habitants demeurent liés au pouvoir souverain de leur Etat par les mêmes obligations qu'avant la guerre. (*Déclaration de Bruxelles* de 1874, art. 37. — *Manuel d'Oxford*, art. 47. — Orr sur Klüber, § 247, note *c*. — Contra : *Instruct. américc.*, art. 26.)

1143. — Les habitants ne peuvent être contraints de prendre part, sous une forme quelconque, aux opérations de guerre.

L'occupant ne peut, ni lever parmi eux des recrues, ni les obliger à combattre, ni les conduire à la tranchée, ni les employer à des travaux d'attaque ou de défense, etc. (*Manuel d'Oxford*, art. 48, § 2. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 36.)

1144. — Les habitants ne peuvent être contraints, par force ou

(1) Féraud-Giraud, *Recours en raison des dommages causés par la guerre*, p. 7.

par intimidation, de fournir des renseignements utiles à la guerre entreprise contre leur pays, à trahir des secrets, à donner la signification de certains signaux, etc. De tels actes constituent le crime de trahison et sont réprimés par les législations de tous les Etats.

1145. — Le belligérant ennemi n'a pas le droit de s'emparer, sous aucun prétexte, de personnes inoffensives, de les contraindre à accompagner ses convois pour les protéger contre les attaques de leurs compatriotes, de les obliger à circuler sur les chemins de fer afin que leur présence, et par suite la crainte de leur nuire, arrête les tentatives de destruction des voies ferrées et de déraillement.

Les Allemands, pendant la guerre de 1870, ont eu continuellement recours à cet attentat odieux contre des citoyens paisibles, depuis le 18 octobre 1870 jusqu'au mois de mars 1871. Les gendarmes conduisaient sur la locomotive les citoyens désignés par le commandant allemand. La mesure fut appliquée dans un grand nombre de villes et le nombre des otages ainsi requis fut considérable. — Cette mesure inique, qui tend à faire retomber sur des innocents les conséquences du fait d'autrui, n'avait d'autre but que d'intimider les populations.

Peu d'auteurs (ne les nommons pas) ont eu le cynisme d'approuver cet injuste et inhumain procédé. — Ce sont des auteurs allemands, dont les noms font justement autorité en Allemagne et ailleurs, qui vont le juger. « Une nouvelle application peu recommandable du système des otages a été faite pendant la guerre de 1870-1871 entre la France et l'Allemagne. Pour assurer les transports par chemins de fer, les troupes allemandes obligèrent fréquemment les notables des provinces françaises occupées à monter avec elles dans les trains. Ce mode de procéder est d'autant plus critiquable, qu'il compromet la vie de citoyens paisibles sans qu'il y ait faute de leur part, et de plus, sans procurer un sérieux accroissement de sûreté. Les fanatiques qui enlevaient les rails ou cherchaient à empêcher la circulation sur les voies ferrées tenaient peu compte de la vie des notables qui étaient parfois pour eux un objet de haine (Bluntschli, art. 600, note 2). L'auteur ajoute (mais nous protestons) que cette conduite n'est excusable qu'à titre de représailles et en cas de nécessité absolue.

« On ne peut pas approuver le procédé de l'Allemagne, qui en 1870 prenait de force les notables des communes ennemies pour les rendre garants de la sûreté des voies ferrées contre les attaques des francs-tireurs » (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 129, note 3. — V° Otto sur Klüber, *op. cit.*, § 247, note *c.*).

1146. — Le respect de la liberté des personnes comporte, en dratique, des exceptions forcées, exceptions que la science doit ad-

mettre, parce qu'elles sont commandées, imposées par les nécessités de la situation, par la force même des choses.

D'après les lois actuelles de la guerre, les habitants peuvent être non seulement astreints à des *contributions en argent*, mais encore à des *réquisitions* d'objets en nature, ou à des *prestations personnelles*.

1147. — Les habitants peuvent être requis par l'ennemi de transporter, avec leurs chevaux et leurs voitures, des fournitures nécessaires à l'armée, des blessés, des prisonniers, des troupes. — Fort utiles à l'ennemi qui les réclame, ces services imposés ne constituent pas une coopération directe et immédiate aux opérations de guerre. Ils les facilitent cependant et la coopération indirecte ne saurait être niée : mais l'habitant agit sous une contrainte de nature à paralyser toute résistance, et l'occupant trouve dans les mouvements imposés par les opérations militaires la justification de la contrainte qu'il exerce. — Mais les convoyeurs ne doivent pas être amenés sur le champ de bataille et exposés aux dangers du combat.

1148. — Des routes ont été défoncées, des ponts détruits, l'occupant, qui ne peut les rétablir par les moyens dont il dispose, peut forcer les habitants à accomplir ce travail, sous forme de corvée. — Mais il ne pourrait, sans violer une des règles ci-dessus posées, faire concourir la population à la *construction d'une route nouvelle d'intérêt purement stratégique* (*Manuel d'Oxford*, art. 48. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 36).

1149. — La pratique admet enfin que l'envahisseur, ignorant les chemins qu'il doit suivre, exige des habitants qu'ils lui servent de *guides*. Mesure cruelle. Celui qui guide l'armée d'invasion commet un acte plus nuisible à sa patrie que s'il combattait dans les rangs ennemis. — Mais nul belligérant ne renoncera à se prévaloir d'un usage depuis longtemps établi par la pratique.

Deux sortes de guides : 1° celui qui s'offre librement à l'armée ennemie est un traître et doit être puni comme tel ; 2° celui qui est contraint par la force à conduire les troupes ennemies, celui-là ne peut être puni par les tribunaux de son pays, puisqu'il n'a cédé qu'à la nécessité.

Le *Manuel à l'usage des officiers* dit : « Cette faculté, on ne saurait le nier, est peu conciliable avec le respect dû aux personnes ; aussi doit-on la considérer comme une exception au principe général, exception à laquelle il ne faut recourir sans absolue nécessité. Il est évident, en effet, que la personne obligée de guider ou de faciliter les expéditions de l'ennemi se trouve cruellement atteinte dans son patriotisme » (p. 110).

En cas de trahison de la part des guides, l'usage est de les condamner à mort. Cette sévérité s'explique par les dangers auxquels

se trouvent exposées les troupes induites en erreur sur la route à suivre : mais elle ne doit s'appliquer qu'au guide, qui a agi dans une intention coupable, démontrée, et non à celui qui s'est lui-même trompé sur le chemin à suivre. Les conseils de guerre doivent être circonspects (*Inst. américc.*, art. 93 à 97) (1).

1150. — Si l'ennemi a le droit d'exiger ainsi des habitants certaines prestations personnelles, on doit admettre que ce droit devra avoir une sanction en cas de refus de la part des habitants. Quelle sera-t-elle ? Elle dépendra des circonstances de fait : mais elle devra être en rapport avec l'importance de la prestation refusée et n'être jamais inspirée par l'esprit de vengeance, d'intimidation ou de cruauté. — « Il faut hautement désapprouver des réquisitions dans le genre de celle du préfet allemand à Nancy, le comte Renard, qui, en janvier 1871, demanda 500 ouvriers pour rétablir un pont détruit par les francs-tireurs (*à Fontenoy*), menaçant d'en faire fusiller un certain nombre, si ces ouvriers ne se présentaient pas ; — menace qui du reste ne fut pas exécutée » (Geffcken sur Heffter, § 131, note 4) (2).

1151. — OTAGES. — L'occupant peut-il, pour obtenir l'exécution de ses ordres, s'emparer de la personne d'un ou de plusieurs habitants et les retenir comme otages jusqu'à cette exécution ? Non assurément. — La prise des otages est un de ces restes de barbarie de nos ancêtres, dit Pinheiro Fereira, qu'il faut stigmatiser.

1152. — Si le respect de l'existence et de la liberté des habitants paisibles est imposé à l'ennemi, qui envahit le territoire de l'autre belligérant, de leur côté les habitants doivent respecter le pouvoir de fait exercé par l'occupant.

Ils doivent obéir aux ordres de l'occupant. Ce n'est pas que l'occupation ait brisé les liens qui les unissaient à la patrie : soumis au vainqueur, ils ne sont pas ses sujets. S'il est le maître, il est aussi l'ennemi. — L'obéissance aux ordres du vainqueur, la soumission devant ses exigences doivent être forcées et non volontaires.

Les habitants qui commettraient contre lui des actes hostiles seraient punissables (*Manuel d'Oxford*, art. 47).

(1) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 634 à 636. — CALVO, *op. cit.*, t. IV, § 2120. — DUDLEY-FIELD, *op. cit.*, art. 769 et 770.

(2) CALVO, *op. cit.*, t.IV, § 2065.— OTT sur KLUBER, § 247. — GUELLE, *Précis*, t. II, p. 45. — Le 20 octobre 1870, le colonel de Kahlden ordonnait à la commune de Vendeuil (Aisne) de rétablir sur l'Oise et sur la Sambre des ponts rompus, sous peine d'une amende de 2000 francs et d'autres représailles militaires, comme l'*emprisonnement et le fusillement des principaux habitants* (LAVISSE, *Les allemands dans le Nord*. Revue des Deux Mondes, 1er septembre 1871).

1153. — Mais l'insurrection, le soulèvement contre l'occupant n'est-il pas un devoir envers la patrie ? Quel traitement l'occupant pourra-t-il infliger aux habitants insurgés contre lui ? — La question n'est pas nouvelle. Elle n'en est pas moins délicate. Elle divise les auteurs et la conférence de Bruxelles n'a pu arriver à la résoudre.

L'article 46 du projet qu'elle discuta disait : « Les individus qui font partie de la population d'un pays dans lequel le pouvoir de l'ennemi est déjà établi et qui se soulèvent en armes contre ce pouvoir, peuvent être déférés à la justice et ne sont pas considérés comme prisonniers de guerre ». La Belgique, les Pays-Bas, la Suisse protestèrent. — L'article fut supprimé.

Le commandant Guelle examine la question au double point de vue du vaincu et du vainqueur. — Assurément la guerre ne saurait donner naissance à des obligations permanentes. Le vaincu conserve indéfiniment le droit de profiter des circonstances pour secouer le joug de l'ennemi. — Mais, d'autre part, il est évident que si les habitants cessent d'être inoffensifs et d'observer les coutumes de la guerre, qui leur commandent de s'abstenir vis-à-vis de l'occupant de tout acte d'hostilité, ils donnent à ce dernier le droit d'user de répression. Et comme il doit, à tout prix, assurer le salut de ses troupes et empêcher le retour d'actes offensifs de la part des habitants, il reste seul juge des nécessités de la situation et des limites dans lesquelles il doit poursuivre l'application rigoureuse des lois martiales sur les personnes des habitants insurgés (1).

1154. — La coutume internationale qualifie de *trahisons* certaines infractions commises sur le territoire occupé, par les habitants même de ce territoire, au préjudice des envahisseurs. — En entrant en pays ennemi, l'occupant est naturellement amené à prendre les mesures nécessaires à la sécurité de son armée et aux opérations militaires. Un de ses droits incontestables, en même temps que devoir envers lui-même, est d'empêcher les habitants de donner aux autorités légales des renseignements sur ses propres forces et sur les mouvements de ses troupes. — La prohibition résulte si impérieusement de la nature des choses qu'elle n'a pas besoin d'être expressément formulée. — Par le fait même de la situation où il se trouve placé, chaque habitant doit savoir et comprendre qu'il s'expose à être puni, s'il commet sciemment quelque acte nuisible à l'occupant. — Le cas échéant, il agit à ses périls et risques.

(1) GUELLE, *Précis*, t. II, p. 67. — FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, p. 16. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 643. — HEFFTER, *op. cit.*, § 126, IV. — FUNCK. — BRENTANO ET SOREL, *Précis*, pp. 285 et 286. — *Instructions américaines*, art. 85.

Peu importe le mobile qui le dirige, qu'il agisse par patriotisme ou pour toute autre cause ; peu importe que les renseignements qu'il a communiqués lui soient parvenus par l'effet du hasard, par la faute des intéressés ou qu'il les ait sollicités, qu'ils aient été confiés à sa bonne foi : ces circonstances devront être prises en considération dans l'application de la peine, circonstances aggravantes, ou atténuantes, mais l'habitant est toujours passible d'une peine ; car le danger est le même, dans tous les cas, pour l'armée envahissante. — Pour l'envahisseur, il y a perfidie dès qu'une personne, traitée et respectée comme non-combattante, abuse de sa situation pour seconder clandestinement les hostilités poursuivies par son gouvernement.

En droit, le fait seul de transmettre à l'adversaire des avis contraires aux intérêts de l'occupant est punissable comme trahison envers lui.

L'habitant, incriminé de trahison, ne doit pas être puni sans jugement préalable, il est justiciable des conseils de guerre.

En règle générale, la peine de la trahison est la mort. Cette peine peut être abaissée, en cas de circonstances atténuantes. La pénalité est, du reste, déterminée par les lois particulières des divers Etats, et, en cette matière, c'est la loi de l'occupant qui est applicable (*Code de justice milit. franç.*, art. 63, 64, 205 et suiv. — *Instruct. américc.*, art. 90 à 92. — *Manuel à l'usage des officiers de l'armée de terre*, ch. II, § II, p. 35. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 631 et 632 et notes).

CHAPITRE III

DROITS D'UN BELLIGÉRANT CONTRE L'ÉTAT ENNEMI ET SUR LE TERRITOIRE ENNEMI.

1155. — Le but direct et immédiat des opérations de guerre est d'établir la supériorité du plus fort des Etats en lutte. La guerre prend fin, quand l'Etat le plus faible subit, accepte les conditions dictées par le plus fort. — Tout ce qui contribue à établir cette supériorité est conforme au but de la guerre. — Tout ce qui n'y contribue pas s'éloigne de ce but et devient inutile et interdit. — De là la distinction logique et raisonnable des actes *nécessaires* et des actes *inutiles* : *nécessaires*, ceux qui tendent à détruire ou à annihiler le plus rapidement possible les forces de l'adversaire ; — *inutiles*, ceux qui prolongent la lutte ou l'ensanglantent, sans détruire les forces de l'ennemi. — La nécessité d'établir la supériorité du plus fort n'oblige pas à tuer tous les soldats de l'armée ennemie, ni à anéantir tous les objets qui constituent les forces militaires de l'Etat ennemi. Mettre les hommes hors d'état de continuer la guerre, rendre les objets impropres aux opérations, est suffisant pour atteindre le but.

Nous avons déjà constaté que le droit de la guerre est dominé par deux principes : celui de *nécessité*, et celui d'*humanité*, principes qui se combinent et se pénètrent réciproquement pour la détermination des lois de la guerre. Leur combinaison, éclairée par l'entente exacte du but poursuivi, doit présider à toute étude des droits des belligérants (n° 1009).

L'attaque dirigée par les belligérants, l'un contre l'autre, ne s'applique pas exclusivement à leurs forces militaires. Elle peut atteindre aussi les autres forces de l'adversaire résultant de ses ressources financières, de son domaine mobilier ou immobilier, de l'organisation de ses diverses administrations ; mais cette atteinte suppose que les armées de l'un des Etats belligérants ont *envahi* et *occupent* partie du territoire de l'autre Etat. — Quelle est la nature de cette occupation ? quels en sont les effets ? quels sont les droits qu'elle fait naître au profit de l'Etat envahisseur.

SECTION I. — **Nature de l'occupation du territoire ennemi.**

1156. — Avant le XIXe siècle, les publicistes et les hommes d'Etat adoptaient l'opinion que la prise de possession du territoire de l'un des belligérants par l'autre, conférait à ce dernier le pouvoir d'en disposer librement. Les biens appartenant à l'ennemi étant considérés comme *res nullius*, leur acquisition immédiate par le seul fait de l'occupation matérielle paraissait admissible et justifiée. — Les thèses de plusieurs auteurs sont néanmoins assez confuses et la terminologie par eux employée manque souvent de netteté et d'exactitude. Heffter (*op. cit.*, § 131, note 3) constate que plusieurs ont confondu la simple occupation avec la prise de possession définitive. Il ajoute que la pratique du XVIIIe siècle a commis la même confusion et a fait découler de l'invasion des conséquences, qui ne découlent que de la conquête définitive.

1157. — De nos jours, des principes plus exacts sont généralement admis. On ne confond plus l'invasion du territoire avec son acquisition réelle et définitive.

L'occupation par l'un des belligérants de partie du territoire de l'autre belligérant est un *pur fait*. — C'est un état de choses essentiellement provisoire, qui donne au belligérant envahisseur le pouvoir et les moyens d'accomplir sur ce territoire des actes utiles aux fins de la guerre. A la conclusion de la paix, cet état de fait disparaîtra, ou se transformera en un droit définitif de propriété.

L'invasion, totale ou partielle d'un territoire, ne peut pas avoir pour effet direct et immédiat de remplacer le gouvernement vaincu par le vainqueur, aussi longtemps que la luttte se continue. Elle apporte seulement un obstacle de fait à l'exercice de l'autorité du vaincu, à l'accomplissement de ses ordres. — « On ne saurait prétendre, dit Heffter, que la conquête opère de plein droit une subrogation du vainqueur dans les droits du gouvernement vaincu (*op. cit.*, § 131).

1158. — L'Etat belligérant qui parvient à s'emparer du territoire ennemi, en tout ou en partie, a le choix entre plusieurs lignes de conduite. Il peut laisser subsister les administrations existantes au moment de son invasion et maintenir le *statu quo*, en se bornant à retirer les avantages matériels de son occupation militaire. — Ou bien, et sans avoir l'intention bien arrêtée de soumettre d'une manière permanente et définitive le territoire envahi à sa domination, le vainqueur peut y instituer un gouvernement provisoire, destiné à servir ses intérêts pendant l'occupation, en exerçant *de facto* partie

des droits et des attributions du pouvoir souverain. Le caractère et l'étendue des pouvoirs du gouvernement provisoire dépendent exclusivement du but que le vainqueur s'est proposé lors de son institution : mais ses droits et ses devoirs sont aussi subordonnés à l'empire des lois de la guerre.

Ou bien l'occupant prend possession du territoire ennemi, avec l'intention bien arrêtée d'en faire la conquête définitive et d'en exclure à tout jamais le souverain trahi par la fortune. En ce cas, il établit encore une administration, qui se signalera par l'exercice des divers droits de souveraineté au nom du conquérant. C'est ce que fit l'Allemagne en 1870, après la conquète de l'Alsace qu'elle était résolue de garder. — Mais la position du vainqueur se fonde, encore dans ce cas, uniquement sur le fait de la possession : elle se renferme, comme le dit M. Geffcken, dans les limites du pouvoir qu'il a d'exclure toute action d'autrui sur l'objet de la prise de possession (1).

1159. — Quelqu'intense que soit le désir de conserver les territoires occupés et de les annexer, « avec quelque certitude que l'ennemi puisse compter qu'il forcera son adversaire vaincu à consentir à la cession par un traité de paix, il n'a jusqu'à la conclusion de la paix ou l'anéantissement de son adversaire, d'autres droits que ceux qui découlent de sa possession » (2).

Tant que dure la guerre, l'envahisseur n'est pas *juridiquement* substitué au gouvernement légal, au gouvernement de l'Etat envahi. Il n'est pas le souverain du territoire. Ses pouvoirs sont limités aux nécessités de la guerre. Quand celles-ci sont respectées et satisfaites, l'envahisseur doit, pour le surplus, laisser en vigueur les lois et les usages établis. — Mais à raison de sa détention de fait, il assume l'obligation de maintenir l'ordre, de ne pas entraver la vie sociale et de respecter les personnes. — D'autre part, l'occupant a le droit et le devoir envers lui-même de prendre toutes les mesures afférentes à sa propre sécurité, de ne pas admettre une résistance de la population, qui pourrait mettre en péril les avantages par lui obtenus (nos 1152 et 1153).

1160. — Par suite, dès le début même de l'occupation du territoire envahi, s'impose la nécessité de faire leur part à chacune des deux législations différentes, la législation du pays envahi, la législation de l'Etat envahisseur. — Répartition toujours délicate et difficile en pratique. — Mais c'est ce concours inévitable, cette application parallèle de deux législations différèntes, qui donne à l'*occupatio bellica* son caractère et sa singularité.

(1) HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, §§ 131, 185 et 186 et les notes.

(2) LOENING, *L'administration de l'Alsace-Lorraine pendant la guerre de* 1870-1871, R. D. I., t. IV, 1872, p. 634.

1161. — Les représentants des Etats, réunis à la conférence de Bruxelles en août 1874, examinèrent quand commencerait cet état de fait et quand il prendrait fin. — Des propositions diverses furent présentées au nom de l'Allemagne, de la Russie et d'autres puissances. — La conférence opina pour une occupation effective. — — L'article 1er du projet dit : « Un territoire est considéré comme occupé, lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie. L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer ». — On rejeta la proposition du délégué allemand, M. de Voigts-Reitz, qui tendait à consacrer une occupation fictive. Une déclaration et un peloton commandé par un lieutenant auraient suffi, et l'armée envahissante eut pu continuer sa marche en avant, sans laisser derrière elle des forces suffisantes.

Dans le *Manuel d'Oxford* (1880), l'article 41 s'exprime ainsi : « Un territoire est considéré comme occupé lorsque, à la suite de son invasion par des forces ennemies, l'Etat dont il relève a cessé de fait d'y exercer une autorité régulière et que l'Etat envahisseur se trouve être seul à même d'y maintenir l'ordre. Les limites dans lesquelles ce fait se produit déterminent l'étendue et la durée de l'occupation ».

A Bruxelles, comme à Oxford, on a consacré l'application à la guerre terrestre du principe qui règle les blocus dans les guerres maritimes (*Déclaration de Paris*, du 16 avril 1856, art. 4).

1162. — L'*occupatio bellica* n'existe donc que par la réunion des deux conditions suivantes : 1° Le gouvernement légal doit être mis, par le fait de l'envahisseur, dans l'impossibilité d'exercer *publiquement* son autorité ; — 2° L'envahisseur se trouve en mesure d'y substituer l'exercice de sa propre autorité.

Dans l'intérêt des habitants, il est à souhaiter que l'envahisseur fasse connaître par une proclamation quelles sont les parties du territoire considérées comme occupées et les obligations nées du nouvel état de choses. (Art. 42 *du Manuel d'Oxford.*) — Dans la guerre de 1870, les Allemands publièrent en août, et en septembre à Versailles, une proclamation instituant la juridiction militaire dans toute l'étendue des pays occupés par les troupes allemandes.

SECTION II. — **Effets de l'occupation du territoire ennemi.**

1163. — Les effets de l'occupation militaire doivent être examinés et indiqués aux divers points de vue suivants : 1° législation ; 2° administration de la justice ; 3° fonctionnaires et administrations ; 4° presse ; 5° biens de l'Etat.

§ 1er. — Législation.

1164. — Les lois *civiles* de l'Etat envahi continuent à recevoir leur application sur le territoire occupé par l'ennemi. L'envahisseur ne les modifie ou ne les remplace, que si elles sont incompatibles avec le soin de sa propre sécurité et le but poursuivi, ce qui arrivera rarement. Les lois civiles ne touchent, en général, qu'à des intérêts privés et la guerre n'est plus qu'une relation d'Etat à Etat, et non d'Etat ou d'individu à individu.

Rien ne s'oppose non plus au maintien des lois *municipales*. Les intérêts sociaux qu'elles ont pour objet de protéger et de réglementer seront difficilement, très rarement, en conflit avec les intérêts de l'occupant.

« La puissance conquérante prend simplement le système gouvernemental tel qu'il existe dans le territoire occupé et se charge de l'appliquer. C'est donc la législation du territoire occupé qui reste en vigueur jusqu'à la décision finale, à moins que le vainqueur n'en suspende quelques stipulations dans l'intérêt de la conduite de la guerre ». (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 131, note 1).

L'occupant modifie les lois administratives ou financières dans leurs dispositions contraires à ses intérêts. (Art. 2 de la *Déclaration de Bruxelles* de 1874.) — Ainsi l'occupant peut suspendre l'application des lois sur la *conscription* et empêcher les hommes valides de quitter le territoire pour aller grossir l'armée de l'adversaire. — Ainsi agirent les Prussiens en 1870. — Le 13 août, une proclamation du roi de Prusse déclara la conscription abolie et interdite dans tous les départements français occupés. — Le 15 décembre 1870, un décret, signé Guillaume, défendit aux habitants des provinces occupées de se rendre sous les drapeaux de la France, sous peine de confiscation de tous leurs biens et de dix ans de bannissement. Cette dernière disposition était inique et exhorbitante. — Des peines comme la confiscation et le bannissement sont excessives ; car leurs effets ont une durée plus considérable que ne l'exigent les nécessités militaires.

1165. — L'invasion du territoire ne suspend pas l'application de la législation douanière, à l'égard des habitants du pays. Ils sont toujours assujettis à leurs lois nationales. — Dès le commencement de la guerre de 1870, une circulaire de l'autorité allemande suspendit l'application des lois de douane sur le territoire français occupé : c'était une manière indirecte de le déclarer déjà annexé à la terre allemande. — Mais la jurisprudence française a déclaré que, malgré cette circulaire, les départements occupés à titre provisoire

par l'ennemi, pendant la guerre de 1870-1871, n'avaient pas cessé de faire partie du territoire français et d'être régis par la loi française, spécialement en ce qui concerne les lois de douane.

1166. — Le maintien des *Lois criminelles* de l'Etat envahi est encore plus nécessaire que celui des autres lois. Des malfaiteurs peuvent être incités, par le trouble inhérent à toute guerre, à commettre des infractions, des attentats sur les personnes ou sur les biens. Ces attentats doivent être réprimés promptement. C'est un point incontestable. — Or les habitants du pays occupé ne sont pas soumis aux lois pénales de l'Etat envahisseur, sauf en ce qui concerne la répression des crimes ou des délits commis contre l'armée envahissante, ses officiers, ses soldats.

1167. — La législation de l'Etat envahisseur doit, elle aussi, s'appliquer sur le territoire envahi, dans la mesure nécessitée par le besoin de pourvoir à la sécurité de l'armée et de tous ceux qui relèvent d'elle. L'occupant a le devoir, envers lui-même avons-nous dit, de prendre toutes les mesures afférentes à sa propre sauvegarde et au but de la guerre. — Si donc des attentats, des crimes, des infractions, étaient dirigés contre son armée, c'est sa propre loi qui sera applicable aux coupables ; car il serait absurde de le déclarer tenu de demander aide, secours et protection à la loi de son adversaire, sur un territoire dont il a chassé les armées. — Mais ce ne seront que les lois *répressives* de l'occupant qui pourront être ainsi applicables sur le sol envahi. — L'esprit imagine difficilement des hypothèses où il put être question d'appliquer les lois civiles, ou purement administratives, de l'Etat occupant, dans le but de protéger l'armée, d'assurer sa sécurité ou ses succès. Mais, si le cas venait à se réaliser, nul doute que les lois de l'occupant ne fussent applicables dans la mesure du nécessaire.

§ 2. — Administration de la justice.

1168. — L'*occupatio bellica*, étant donné son caractère provisoire et de simple possession de fait, ne peut détruire le pouvoir juridictionnel des tribunaux institués dans le territoire envahi. Ces tribunaux conservent leurs attributions et leur compétence, car leur anéantissement n'est pas nécessaire pour atteindre au but normal de la guerre.

L'intérêt bien entendu de l'occupant lui commande de n'entraver en rien l'action ordinaire de la justice, toutes les fois qu'il n'est pas directement intéressé. — De leur côté, les magistrats locaux doivent tenir compte de l'état de fait, de l'occupation, et le souci de leur propre dignité comme l'intérêt des justiciables leur comman-

dent d'éviter tout conflit, comme toute faiblesse envers l'ennemi.

1169. — Au nom de quel gouvernement doivent-ils rendre la justice ? Au nom du gouvernement national, qui les a institués. Le simple fait de l'occupation n'a pas anéanti la souveraineté de l'Etat qui les a investis de leurs fonctions. — En 1870, les Allemands ne voulurent pas reconnaître le gouvernement de la République. Ils invitèrent la cour de Nancy à rendre la justice au nom de Napoléon III. Ils obtinrent un refus. Ils lui demandèrent alors de juger *au nom des hautes puissances allemandes occupant l'Alsace et la Lorraine.* C'était vouloir transformer le fait de l'occupation en une souveraineté de droit, juridiquement définitive. — Cette exigence constituait, dit Calvo, un regrettable abus de la force et le plus étrange oubli des limites réelles du droit d'occupation. — La cour de Nancy, dans une délibération prise en assemblée générale, le 8 septembre 1870, refusa d'obtempérer à la demande et déclara suspendre provisoirement le cours de la justice.

A Laon, les Allemands firent une autre tentative auprès du tribunal civil. Les pourparlers furent longs. Les Prussiens demandèrent inutilement que le tribunal employât la formule *au nom de l'empereur*, puis celle de *au nom de la loi.* — Le tribunal, par une délibération très ferme du 15 octobre 1870, refusa et déclara que pour éviter des conflits qui ne tarderaient pas à naître, il s'abstiendrait à l'avenir de rendre la justice (1). — L'exemple fut suivi par le tribunal de Versailles, le 31 octobre 1870. — « Ces délibérations, dit Calvo, peuvent se passer de commentaires : elles posent la question de la souveraineté nationale et d'indépendance de la magistrature sur une base juridique absolument irréfutable, et à l'égard de laquelle tous les publicistes ne peuvent que se trouver pleinement d'accord ».

1170.— Mais une armée, en pays ennemi, a besoin de pourvoir à sa sécurité et à celle de toutes les personnes qui relèvent d'elle. On ne peut raisonnablement vouloir qu'elle demande aux tribunaux locaux la répression des infractions dirigées contre elle.-- Un motif péremptoire. Outre qu'elle pourrait avoir à craindre l'absence d'impartialité, l'armée occupante. en agissant ainsi, s'inclinerait devant l'autorité qui a institué ces tribunaux, et elle, émanation de la souveraineté de son Etat, elle subordonnerait cette souveraineté à celle de l'Etat envahi. C'est impossible.

Reconnaissons donc à l'armée d'occupation, à ses conseils de guerre, juridiction sur tous les individus, qui sont auteurs ou complices

(1) Le texte de ces remarquables délibérations, très fermes et très énergiques, est reproduit dans Calvo, *op. cit.*, t. IV, §§ 2186 à 2191.

de crimes attentatoires à la sûreté des troupes, — Ce principe est universellement admis en Droit international public et par les législations positives particulières. — En France, le Code de justice militaire établit la compétence des conseils de guerre, article 63. — Les crimes et délits sont énumérés dans ce même Code, aux articles 204 à 208, 217 à 225, 230 à 265.

1171. — Mais la compétence des conseils de guerre de l'armée d'occupation est-elle limitée et restreinte aux crimes et délits militaires. S'applique-t-elle aux crimes et délits de droit commun ? La Cour de cassation française a adopté l'affirmative le 24 août 1865, à l'occasion de l'empoisonnement de soldats français commis par un mexicain, au Mexique.

1172. — Quant aux soldats et assimilés faisant partie de l'armée envahissante, ils ne peuvent être, pour les délits de droit commun comme pour les délits militaires, justiciables que de leurs conseils de guerre. Ils sont soumis à la loi pénale de leur propre pays. Emanation de la souveraineté de l'Etat, l'armée porte avec elle sa loi pénale.

1173. — A l'égard des *habitants*, deux systèmes sont en présence quant à la composition des juridictions militaires et aux formes de leur procédure. — Dans la pratique suivie par l'armée française en Italie, au Mexique, etc. les habitants sont jugés d'après les mêmes formes et dans les mêmes conditions que les soldats de l'armée occupante. Les conseils de guerre ont la même composition ; la procédure est la même.

Le système pratiqué par les Allemands en 1870 est tout différent. L'armée envahissante rend la justice, sans être astreinte à des lois précises. La juridiction et la procédure sont abandonnées à l'arbitraire des chefs militaires. Leurs décisions déterminent les délits, fixent les peines, règlent la procédure bien sommaire. C'est le règne de la *loi martiale*, bien distincte de la loi militaire ordinaire.

La loi martiale, disait Wellington, n'est, ni plus, ni moins que la volonté du général qui commande l'armée. En fait, la loi martiale signifie absence de lois ; c'est pourquoi le général qui proclame la loi martiale et ordonne qu'elle soit appliquée, doit exposer nettement les règles, les principes, et les limitations d'après lesquels sa volonté doit être mise à exécution. — Outre les formes de procédure plus sommaires, il peut y avoir, d'après la loi martiale, des crimes, des délits, des peines, créés en vertu du droit de la guerre et non compris dans un Code de justice militaire (1).

(1) Voir la proclamation du roi de Prusse, en août 1870, qui fixait les infractions et ne prononçait pour toutes qu'une seule peine, la mort, avec

Le système français, qui ne laisse pas de place à l'arbitraire, aux passions violemment soulevées, qui accorde à tous les mêmes formes protectrices de leur vie ou de leur liberté, ne doit-il pas être préféré ?

§ 3. — Fonctionnaires et administrations.

1174. — L'occupation du sol exercée par l'armée envahissante place les fonctionnaires locaux dans une situation délicate. Ils ne cessent pas d'être les délégués du gouvernement de leur pays et de lui devoir obéissance et fidélité. — Ils doivent conformer leur conduite à leurs instructions. Ils abandonnent leur poste et résignent leurs fonctions, si leur propre gouvernement leur en donne l'ordre. — En 1866, lors de l'invasion de la Bohème par les armées prussiennes, les Autrichiens ordonnèrent à tous les fonctionnaires, même à la gendarmerie, d'abandonner le territoire que l'ennemi se préparait à envahir. Bluntschli blâme cette mesure (*op. cit.*, art. 541, *note*).

En l'absence d'un pareil ordre, les fonctionnaires doivent continuer à remplir leurs fonctions : mandat difficile, mais l'intérêt du pays et celui de leurs administrés doivent les guider. Tel est le principe.

Une distinction s'impose dans la pratique entre les agents politiques et les agents purement administratifs. — Les agents politiques, tels que gouverneurs de province, préfets, sous-préfets, etc., qui transmettent aux populations les ordres du gouvernememt légal et dont la mission est ainsi essentiellement contraire aux intérêts de l'occupant, se retireront devant un ennemi qu'ils ne peuvent servir et qui ne leur laisserait point gouverner le pays. — Au contraire, les fonctionnaires purement administratifs, maires, adjoints, agents de police, fonctionnaires de l'enregistrement, des contributions, etc. etc., peuvent en général rester à leur poste et continuer à exercer leurs fonctions non politiques. Mais ils doivent ne jamais oublier qu'au-dessus des intérêts d'un département, d'une province ou d'une commune, se place l'intérêt supérieur de la patrie (Voir art. 45 du *Manuel de l'Institut de Droit international*).

Lors de la guerre franco-allemande de 1870-71, dans les départe-

exécution immédiate. Les communes auxquelles appartenaient les délinquants et celles dont le territoire avait servi à l'action incriminée étaient passibles dans chaque cas d'une amende égale au montant de l'impôt foncier. — Il est cependant difficile à un esprit tant soit peu juste d'admettre que des communes soient responsables de faits, qu'elles n'ont pas le moyen de prévenir et de réprimer, puisque la police est aux mains de l'occupant. — Mais on voulait terrifier le pays et arrêter, par intimidation, toute velléité de résistance.

ments envahis, les autorités préfectorales, absentes ou refusant leurs concours, furent remplacées par l'ennemi. Le Préfet prussien de Versailles voulut s'assurer le concours des employés de la Préfecture : mais ceux-ci refusèrent. Le préfet, M. de Brauchitsch, les frappa chacun d'une amende de 200 francs et deux d'entr'eux furent mis en prison.

Le *Manuel de Droit international à l'usage des officiers* dit : « toutefois l'occupant s'abstiendra d'inviter personnellement les fonctionnaires à continuer leurs fonctions et ne réclamera d'eux ni consentement formel, ni serment... En principe, rien ne les oblige à continuer leurs fonctions, s'ils en jugent l'exercice incompatible avec les devoirs du patriotisme, et ils sont toujours libres de donner leur démission ».

§ 4. — Presse.

1175. — En temps de guerre, la presse constitue un péril sérieux par les indiscrétions qu'elle commet. Si l'on veut assurer le secret des opérations militaires, il importe, à tous les belligérants, de prendre des mesures très sévères, applicables, non seulement aux journalistes qui accompagnent les armées, mais aussi à la presse nationale. Tout belligérant a un intérêt majeur à mettre un frein à l'excessive liberté d'allures des reporters de la presse. Les Anglais, pour lesquels cette liberté est un dogme, n'ont pas hésité en 1879, en Afghanistan, à édicter un règlement sévère et ils s'en sont bien trouvés.

Si la prudence commande à chaque belligérant une attitude sévère envers la presse nationale, à combien plus forte raison, la presse, dans un territoire occupé, ne saurait-elle échapper à la loi du vainqueur ? Elle est pour lui un péril grave. — L'occupant a le droit de restreindre la liberté de la presse, de la supprimer et d'interdire toute publication de journaux.

Les usages actuels de la guerre laissent au vainqueur une entière liberté d'action. S'il est éclairé, il n'en abusera pas ; mais la nécessité de pourvoir à la sécurité de l'armée envahissante et au secret de ses opérations doit être son unique guide.

§ 5. — Biens de l'Etat et des établissements publics.

1176. — A. — BIENS IMMOBILIERS. — DOMAINE PUBLIC. — Nul doute que l'occupant ne soit, en vertu du droit de la guerre, autorisé à s'emparer des *biens immobiliers*, composant le domaine public de l'Etat envahi. Mais le Droit international moderne admet de très justes distinctions, en s'attachant à la destination de ces biens.

Du droit qu'a l'armée envahissante de veiller à sa propre conservation et de faire disparaître les obstacles qui s'opposent à l'accomplissement de sa mission, il découle qu'elle a le pouvoir de s'emparer des forteresses, arsenaux, magasins, casernes, etc. Elle les utilise ou les détruit selon les nécessités de la lutte. Elle peut raser les ouvrages fortifiés, faire sauter les arsenaux, les fabriques d'armes, les ponts, les viaducs, barrer les canaux, dégrader les voies de communication, etc., etc., pourvu que ces mesures soient nécessitées par les opérations militaires. — Ce pouvoir indispensable est reconnu par Bluntschli, Kluber, G. F. de Martens, etc.

1177. — Mais cette destruction ou dégradation est subordonnée à certaines conditions — *a*) Elle ne peut émaner que de combattants ayant régulièrement le titre et les immunités de belligérants. Si d'autres individus accomplissaient ces destructions ou dégradations, ils seraient traités comme des brigands et non comme des prisonniers de guerre. (Bluntschli, *op. cit.*, art. 641. — *Instructions pour les armées des Etats-Unis*, art. 84.)

b) La destruction ou la dégradation de ces immeubles ne peut être effectuée qu'en vertu d'un ordre écrit, émanant d'un commandant d'armée ou de corps d'armée (Loi du 21 brumaire an V).

c) Elle doit être imposée par les nécessités de la lutte. On ne peut anéantir que les constructions qu'on ne peut, ni conserver, ni abandonner à l'adversaire sans le renforcer.

1178. — Les biens immobiliers, qui ne servent pas aux opérations militaires, qui ont une destination pacifique, ne peuvent être détruits, ni détériorés par l'occupant : le but de la guerre ne le commande pas. — Ainsi, les *églises*, les *temples*, les *hôpitaux* ou *hospices*, les immeubles affectés à des établissements d'*éducation*, *collèges*, et autres ayant une destination scientifique, doivent être respectés par l'occupant. (*Déclaration de Bruxelles* de 1874, art. 8. — *Instructions américaines*, art. 34. — *Manuel de l'Institut*, art. 53.)

Mais ces édifices et bâtiments pourront servir à des usages militaires. L'occupant pourra loger ses soldats dans les écoles, établir ses ambulances pour les blessés dans des édifices religieux, organiser des magasins dans les locaux d'une université, etc., etc.

1179. — Les *monuments publics*, les *palais*, les *musées*, les *bibliothèques*, les *archives*, doivent être respectés comme les églises et les hôpitaux. « On doit, dit Vattel, épargner les édifices qui font honneur à l'humanité et qui ne contribuent pas à rendre l'ennemi plus puissant... Que gagne-t-on à les détruire? C'est se déclarer ennemi du genre humain que de le priver de gaieté de cœur de ces monuments des arts, de ces modèles de goût (1) ».

(1) VATTEL, *op. cit.*, liv. III, ch. IX, § 168.

En 1815, les Prussiens demandèrent la destruction de la colonne Vendôme, élevée au lendemain d'Iéna, avec le bronze de leurs canons. Blücher, qui détestait la France, était tout disposé à leur accorder cette satisfaction ; mais le duc de Wellington s'y opposa. Il sauva également le pont d'Iéna que les Prussiens voulaient faire sauter et y plaça des sentinelles avec ordre de s'opposer à toute tentative de destruction.

François-Joseph d'Autriche se vengea plus spirituellement de son ancien vainqueur. Il se contenta de faire placer sur l'arc de triomphe du Simplon, à Milan, en face du bas-relief où il était représenté acceptant la paix dictée par Napoléon, un second bas-relief représentant l'abdication de Napoléon à Fontainebleau.

L'incendie et le pillage du Palais d'Eté, lors de l'expédition de Chine en 1860, par les officiers et soldats, anglais et français, furent des actes éminemment répréhensibles et contraires au Droit international.

1180. — Un acte particulièrement contraire au Droit international est la destruction ou l'enlèvement des richesses renfermées dans les musées, archives ou bibliothèques. Cette destruction ou cet enlèvement ne sont pas commandés par les nécessités de la lutte, ne facilitent en rien les opérations militaires de l'envahisseur. Les œuvres d'art, les archives, etc., ne doivent pas être enlevées à l'Etat vaincu, ni à l'Etat envahi « parce qu'elles ne servent, dit Bluntschli, ni de près, ni de loin à faire la guerre, et qu'en s'en emparant, on ne contraint pas l'ennemi à demander plus vite la paix. Les vendre, pour employer le produit de la vente à faire la guerre, est également contraire aux idées civilisées ».

Quelques auteurs cependant autorisent le vainqueur à emporter, comme trophée de sa victoire, les collections et œuvres d'art appartenant à l'Etat vaincu. Mais cette opinion, trop imprégnée de l'ancien caractère de la guerre, est repoussée par la majorité des publicistes (1).

En 1796, un certain nombre d'objets d'art, tableaux, vases, statues, des manuscrits avaient été transportés d'Italie en France, à la suite de conventions conclues avec le Pape à Bologne, avec le duc de Parme à Plaisance le 8 mai 1796, avec Venise le 16 mars 1797. — En 1815, lors de l'entrée des troupes alliées dans Paris, lord Castlereaght réclama au nom du Pape, du duc de Toscane, la restitution de ces richesses, enlevées, d'après lui, au mépris du droit des gens. M. Talleyrand répondit en faisant observer que beaucoup

(1) CALVO, *op. cit.*, t. IV, §§ 2212 et 2213.— GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, p. 133, note.

d'objets d'art appartenaient à la France, en vertu de la cession qui lui en avait été faite dans des traités solennels. Et les commissaires français réclamèrent l'insertion d'un article spécial dans la convention militaire de la reddition de Paris. Blücher et Wellington refusèrent. — Les alliés envahirent le Louvre et enlevèrent de vive force les objets réclamés. Des scènes regrettables se produisirent. — La conduite des alliés fut blâmée à la Chambre des communes d'Angleterre, le 10 février 1816, par sir Samuel Romilly. — Halleck la réprouve comme contraire au Droit international. — Bluntschli considère leur résolution comme égoïste et néanmoins comme un progrès, tout en constatant que le changement de propriété avait été sanctionné par les traités ! (*op. cit.*, art. 650, note 2).

Constatons, avec M. Rouard de Card, qu'une distinction s'imposait entre les ouvrages d'art qui, enlevés à la suite de victoires, devaient être rendus à leurs légitimes propriétaires, car le droit ne peut les considérer comme butin de guerre —, et ceux qui, cédés régulièrement à la France par des traités, échappaient à toute revendication (1). — Nous ajoutons qu'il est préférable de ne pas exiger dans un traité de paix la cession de semblables objets et de respecter les richesses artistiques de la nation vaincue. C'est plus humain, plus digne du vainqueur, plus respectueux du génie particulier de chaque peuple.

En 1870, les Allemands ont respecté soigneusement les musées de Versailles, de St-Germain et les collections de Sèvres.

1181. — Domaine privé. — Quant aux biens immobiliers faisant partie du domaine privé de l'Etat envahi, tous les auteurs modernes sont du même avis. L'occupant n'en devient pas, ne peut pas, par le seul fait de l'occupation, en devenir propriétaire. Il n'a sur ces biens qu'une simple jouissance (*Déclaration de Bruxelles*, art. 7). — Il peut en saisir et séquestrer les produits et revenus, afin qu'ils n'aillent point grossir les ressources de l'adversaire. Il peut louer les fermes et métairies, les paturages, les vignobles, etc. — Il peut utiliser les bâtiments de ces biens domaniaux pour loger ses troupes, etc.

1182. — L'armée occupante peut user des bois et forêts de l'Etat et des communes pour satisfaire les nécessités de la guerre et ses propres besoins, pour construire des baraquements, édifier des travaux de défense. — Elle peut pratiquer des coupes blanches sur les points où il est indispensable d'établir un découvert, de prévenir des surprises, de se maintenir dans une position, etc., etc.

Mais, sous la réserve des exceptions imposées par les besoins mi-

(1) Rouard de Card, *op. cit.*, ch. II, pp. 99 et s.

litaires, les forêts doivent être administrées conformément aux règles de l'administration forestière. Quelles lois ? celles de l'occupant ou celles du pays occupé ? — Bluntschli (*op. cit.*, art. 646) pensait que l'occupant peut gérer d'après ses propres règles, pourvu qu'il ne dévaste pas. Vu sa qualité de simple jouissant, nous pensons qu'il doit appliquer, autant que possible, les règlements du pays occupé. — Ainsi il peut couper les bois taillis et les vendre à sa guise ; car il a un droit absolu sur les produits du sol : mais il devra suivre l'ordre et la quotité des coupes de l'aménagement antérieurement établi. — De même, pour les parties de bois de haute futaie mises en coupes réglées. Les arbres de haute futaie, marqués en réserve et qui n'ont pas été soumis aux coupes, doivent être respectés par l'envahisseur. Ils font partie intégrante du sol. Le propriétaire seul peut les faire abattre (1).

C'est la doctrine générale, celle de Vattel, G. F. de Martens, Klüber, Heffter, Bluntschli, etc.

1183. — B. — Biens meubles. — Tous les biens mobiliers de l'Etat, de nature à servir aux opérations de guerre, peuvent être saisis et confisqués par l'occupant, qui est autorisé à se les approprier, sans être tenu à une indemnité.

Le *matériel de guerre*, qui comprend les armes, les chevaux, les munitions, les voitures, les approvisionnements, a été, par la volonté certaine des belligérants, exposé aux chances incertaines des batailles. Il est naturel que le vainqueur puisse le capturer et se l'approprier. Il ne peut laisser à son adversaire les moyens de prolonger la lutte et de retarder la conclusion de la paix. (*Déclaration de Bruxelles* de 1874, art. 6. — *Manuel d'Oxford*, art. 50.)

D'après les règles généralement admises, l'Etat a seul droit sur le butin de guerre fait par les troupes. Les drapeaux, les canons, les armes, les munitions, le matériel, le numéraire, etc., doivent être livrés à l'administration militaire. — Parfois les soldats, qui ont fait la capture, reçoivent à titre de récompense une somme qui est allouée sur les ordres du général commandant l'armée. — Pendant

(1) En 1870, les Allemands ont violé ces règles à plusieurs reprises. Voir les faits dans *Calvo*, *op. cit.*, § 2207. — La Cour de Nancy, par un remarquable arrêt du 3 août 1872, déclara nulle la vente de chênes de haute futaie dans la Meurthe et dans la Meuse faite par les Prussiens à des banquiers de Berlin. Dans un protocole annexé à la convention additionnelle de 1871, le Gouvernement français refusa toute valeur légale, toute force obligatoire aux aliénations de coupes de bois consenties durant la guerre sur le territoire français par les autorités allemandes. Loin de protester contre cette déclaration, les plénipotentiaires allemands en donnèrent acte.

les guerres de 1866 et de 1870, les soldats prussiens ou allemands, reçurent des gratifications variables suivant la nature de l'objet capturé, drapeau, canon, etc. — Du reste, le point de savoir quels objets capturés appartiennent au soldat qui les a saisis, ou à l'Etat, doit être résolue d'après la législation intérieure de chaque pays.

1184. — C. — CHEMINS DE FER(1). — L'importance du rôle, joué par les *chemins de fer* dans les guerres modernes, a été suffisamment établie par la guerre d'Italie de 1859, par la guerre de sécession dans l'Amérique du Nord, et surtout par les guerres de 1866 et de 1870. — Les voies ferrées constituent un élément de lutte. Bien employées, elles contribuent puissamment à la réalisation de conceptions stratégiques hardies, comme en Bohême en 1866, et facilitent la victoire. Elles doivent donc être exposées aux chances, heureuses ou malheureuses, de la lutte. — Dès qu'une armée pénètre sur le territoire de l'ennemi, ses chefs cherchent immédiatement à s'emparer des voies ferrées, des gares, du matériel, locomotives et wagons, afin d'assurer le transport des troupes et des vivres et de paralyser la défense du territoire envahi. — Quels sont les pouvoirs du belligérant ? — En 1870, les Allemands mirent sous séquestre et administrèrent les chemins de fer des départements par eux occupés. Ce fait a engendré des discussions sur l'intérêt, la légitimité et les conséquences de pareille main-mise.

L'*intérêt* est hors de doute : les chemins de fer constituent un instrument militaire des plus importants.

La *légitimité* de la saisie est par suite indiscutable. C'est une des nécessités de la guerre.

Les *conséquences* de cette saisie doivent varier, selon la constitution et l'organisation particulières des diverses voies ferrées. Les chemins de fer, on le sait, ne sont pas régis d'une manière uniforme dans les divers pays d'Europe. — En Allemagne, en Belgique, les chemins de fer appartiennent à l'Etat : en Angleterre, à des compagnies privées, qui exploitent sous la suprême surveillance de l'Etat. En France, la voie, la route qui supporte les rails fait partie du domaine public de l'Etat, qui use d'une ingérence particulière à l'égard de compagnies concessionnaires, auxquelles appartiennent les gares, le matériel roulant.

1185. — Dans le pays envahi et occupé par une armée ennemie, les chemins de fer appartiennent-ils à l'Etat, ils doivent être traités comme les autres biens du domaine public. L'occupant peut évidemment les utiliser pour ses opérations militaires. Il peut exploiter le réseau du pays envahi, transporter des voyageurs et des marchan-

(1) Voir les écrits indiqués, page 595.

dises. — Les bénéfices de la gestion sont pour lui ; car ce sont des fruits civils, des produits. — L'occupant peut affermer l'exploitation pour la durée de l'occupation ; il loue sa jouissance. Mais il ne peut aliéner le chemin de fer ; car il n'est pas encore propriétaire et ne le sera que par la conquête définitive.

Mais l'occupant devient-il maître absolu des machines, des wagons ? Peut-il les aliéner ? peut-il les conduire à titre définitif dans son propre pays ? Le point est sujet à controverse. Bluntschli et M. Rouard de Card sont pour l'affirmative. Ils voient dans les locomotives et les wagons un matériel de guerre. — Guelle (*op. cit.*, t. II, p. 93) est d'un avis contraire ; avec lui, nous pensons que l'assimilation des locomotives et des wagons au matériel de guerre n'est pas possible. « Même quand ils appartiennent à l'Etat, les chemins de fer sont créés premièrement, naturellement, pour faciliter les voyages, le commerce, les relations et les transactions de la paix. Ils ne servent à la guerre que par accident et cet accident ne saurait leur faire perdre leur caractère d'origine et leur destination primitive. Que provisoirement ils soient mis à la disposition du vainqueur, cela est inévitable, car il a le droit de faire directement et immédiatement tout ce qui peut hâter la défaite de son adversaire. Tant que le matériel lui sert, il peut donc le garder et l'employer ; dès qu'il n'en a plus besoin et que la campagne est terminée, il doit le rendre, car ses droits cessent avec la cause qui les avait fait naître, et s'emparer en dehors d'une utilité de guerre de choses appartenant à l'ennemi est une véritable spoliation ».

C'est la solution adoptée dans l'article 51 du *Manuel de l'Institut de Droit international.*

1186. — Les chemins de fer appartiennent-ils à des compagnies privées (1) ? Ils constituent évidemment une propriété privée de destination et de nature essentiellement pacifiques. — Mais il est incontestable aussi qu'ils se prêtent à un emploi des plus efficaces en vue des hostilités. Bien que non créés pour la guerre, ils donnent aux belligérants des facilités spéciales pour les transports de troupes, de matériel, d'approvisionnements. (Loi du 24 juillet 1873, art. 26) (2). — Cette utilité fait rentrer leur saisie dans la catégorie des mesures à prendre pour la bonne conduite des opérations de guerre. — Nul doute que l'occupant ne puisse, en droit comme en

(1) Méthodiquement, l'étude de cette hypothèse devrait être renvoyée à la partie consacrée à la propriété privée : mais nous croyons qu'il est plus utile d'exposer dans son ensemble la question des chemins de fer.

(2) Dans plusieurs Etats, le tracé de plusieurs lignes de chemins de fer a été fixé en vue des services à rendre en temps de guerre.

fait, séquestrer la voie ferrée et le matériel, les employer à son usage et même continuer l'exploitation commerciale, dont il percevra les produits d'après les tarifs, à charge d'en rendre compte, lors de la paix, aux représentants des compagnies. A la paix, il évacuera les gares, et restituera à chaque compagnie son matériel roulant (1). Mais lui devra-t-il une indemnité pour la privation momentanée de ce matériel et pour les détériorations qu'il a pu subir ? La question est discutée.

En 1870-1871, les Allemands se saisirent en France successivement des chemins de fer de l'Est, du Nord, d'Orléans, de Paris-Lyon-Méditerranée. — Ils paralysèrent ainsi la résistance de la France et facilitèrent les opérations de leurs armées. — Ils perçurent les produits procurés par le transport des voyageurs et des marchandises. Ils promirent de tenir un compte exact des recettes, afin de pouvoir, à la conclusion de la paix, restituer les sommes dues à chaque réseau. — En exécution de ces promesses, une commission mixte fut, par convention additionnelle au traité de paix, chargée d'opérer la liquidation des droits des Compagnies.

1187. — D. — POSTES ET TÉLÉGRAPHES. — Les voies de communication *télégraphiques*, *téléphoniques* et *postales*, créées spécialement en vue de la paix, ont été, dans plusieurs guerres récentes, utilisées pour transmettre les ordres et relier entr'eux les états-majors et les divers corps d'armée. — A l'heure actuelle, toutes les nations militaires ont formé, organisé et exercé, dès le temps de paix, des corps spéciaux d'employés destinés à assurer promptement et efficacement au cours d'une guerre le service des télégraphes et des postes. Ceux-ci sont des auxiliaires précieux pour les armées. — Il est donc normal que, dès son entrée en pays ennemi, une armée envahissante cherche à enlever à son adversaire ces voies de communication et à les utiliser à son profit.

Dans presque tous les pays, les télégraphes et les postes sont des services de l'Etat et lui appartiennent : exceptionnellement, ils peuvent être la propriété de simples particuliers ou de compagnies privées. Pour déterminer les droits de l'occupant dans l'un et l'autre cas, appliquez les distinctions déjà faites à propos des chemins de fer. — L'occupant pourra faire couper les fils télégraphiques ou téléphoniques et ordonner toutes destructions nécessaires pour faire cesser les relations entre les divers corps d'armée ennemis, ou pour

(1) GUELLE, *op. cit.*, t. II, p. 96. — MASSÉ, *Le Droit commercial*, etc., t. I, p. 133. — MORIN, *op. cit.*, t. I, p. 442. — ROUARD DE CARD, *op. cit.*, ch. III, p. 152.

empêcher les renseignements utiles aux défenseurs du territoire envahi (1).

1188. — E. — CAISSES PUBLIQUES. — Plus encore en temps de guerre qu'en temps de paix, l'argent est pour les Etats une ressource indispensable. On dit vulgairement qu'il est *le nerf de la guerre.* — L'occupant peut donc, d'après les lois de la guerre, s'emparer, non seulement du Trésor de l'armée ennemie, mais encore de toutes les caisses publiques. — C'est là un droit incontestable, conforme aux fins de la guerre. Il est admis par tous les auteurs. — Mais l'Etat envahisseur doit respecter les fonds appartenant à des particuliers, les fonds de caisses d'épargne, de retraites, de secours mutuels, etc. — Distinction évidente en théorie, mais souvent plus que difficile en pratique.

1189. — F. — IMPOTS ET REVENUS DE L'ETAT. — Vider les caisses publiques du territoire envahi est, au point de vue du but de la guerre, une mesure utile, mais insuffisante. L'occupant doit, dans son intérêt, veiller à affaiblir les ressources de l'adversaire en mettant la main sur les impôts et sur les revenus. — L'occupant a deux droits corrélatifs : *a*) le droit d'empêcher la perception de l'impôt au profit de l'Etat dont il détient une portion du territoire ; *b*) le droit de percevoir l'impôt à sa place (Ordon. prussiennes : Reims, 6 octobre 1870 ; 5 décembre 1870 ; Versailles, 17 janvier 1871). — Le premier droit est incontestable; puisqu'il a pour but et pour résultat de diminuer les ressources de l'adversaire. — Le second droit, reconnu à l'envahisseur, lui impose le devoir d'affecter les sommes qu'il percevra aux frais d'administration du pays. S'emparant des revenus destinés à faire face à ces frais, il doit y contribuer dans la mesure indiquée par les nécessités présentes et par les lois de finances en vigueur. Sur le produit des impôts par lui perçus l'occupant doit réserver une part pour assurer, dans le territoire occupé, le fonctionnement des services administratifs locaux ; c'est là une condition de sécurité pour les habitants. — En *droit*, l'occupant ne doit pas affecter ce produit aux besoins de ses armées. C'est par des procédés spéciaux, réquisitions et contributions de guerre, qu'il assure l'existence et l'entretien de ses soldats. Mais, *en fait*, il utilise les produits des impôts selon son bon plaisir, nul ne pouvant utilement réclamer.

L'occupant doit, en tant qu'*impôts*, se borner à percevoir les contributions directes ou indirectes établies par l'Etat dont il a envahi le territoire. Il ne peut pas *légitimement* créer des impôts nouveaux. — Les contribuables seront valablement libérés des termes

(1) ROUARD DE CARD, *op. cit.*, ch. II, pp. 64 à 66.

acquittés entre les mains de l'occupant. Le gouvernement légal ne pourra pas plus tard les leur réclamer à nouveau (*Déclaration de Bruxelles* de 1874, art. 5).

1190. — Quant au mode de perception des impôts établis, l'occupant, en principe, suit les règles fixées par les lois de l'Etat envahi. Mais, fort souvent, les fonctionnaires, préposés au service du recouvrement des impôts, auront résigné leur emploi ou auront suivi le vaincu dans sa retraite : il sera impossible à l'occupant d'improviser un personnel nouveau, qui puisse percevoir impôts indirects ou taxes en vertu d'un mécanisme parfois compliqué. Dans pareil cas, le vainqueur fera la perception par *équivalence*. On totalisera le rendement de tous les impôts directs ou indirects que devait produire le pays occupé d'après la loi de finances.

Cette somme totale sera répartie entre les arrondissements ou provinces, puis entre les communes de l'arrondissement ou de la province, et enfin entre les habitants de chaque commune (1).

(1) « Pendant la guerre de 1870-71, les Allemands, dit M. Rouard de Card, ont dans le principe, accompli toutes les prescriptions du Droit des gens ; mais, peu à peu, ils ont abandonné cette sage conduite et ils se sont rendus coupables de graves abus *. » Par une ordonnance du 18 novembre 1870, publiée dans l'Alsace et dans la Lorraine, le gouvernement allemand annonçait qu'il percevrait les impôts échus ou à échoir postérieurement au 15 août 1870, d'après la cote des contributions directes fixée par le budget français. Mais comme il était difficile pour les fonctionnaires allemands de contrôler la rentrée des contributions indirectes, perçues à l'occasion de la consommation de certaines denrées, on décida pour tout simplifier qu'une prestation pécuniaire remplacerait tous les impôts indirects (à l'exception du produit du tabac dont le monopole fut supprimé) et viendrait s'ajouter à l'impôt direct, établi d'après le tableau des répartitions des communes pour l'année 1870. Cette conversion pouvait se justifier par des motifs plausibles. — L'impôt direct comprit donc : 1°) la somme des contributions directes ; 2°) comme équivalent des impôts indirects, une taxe fixée à 150 p. 0/0 de la somme des contributions directes (arrêtés prussiens du 26 octobre 1870 et 23 janvier 1871). — Une partie de ces contributions furent employées en Alsace, en Lorraine, en Champagne, en Seine-et-Oise à l'administration du pays, aux traitement des instituteurs, des curés, des gardes champêtres, etc. — Mais en 1871, les exigences des Allemands s'accrurent. Ils exagèrent le chiffre des contributions. Des villes dûrent payer, sous la dénomination d'impôt ordinaire, des sommes égales, pour les deux premiers mois de l'année, à quatre fois le montant des impôts directs. Nancy fut taxée à 327.000 francs par mois, Reims à 447.546 francs. Versailles subit une augmentation de 110 mille francs par mois. — Les

* Rouard de Card. *La guerre continentale et la propriété*, ch. II, pp. 71 et 72. — Guelle, *op. cit.*, t. II, pp. 109 et suiv.

1191. — G. — CRÉANCES DE L'ETAT CONTRE DES PARTICULIERS. Quels droits a l'occupant sur ces créances ? La question a soulevé une vive controverse. — L'accord est néanmoins fait sur deux points : 1°) L'occupant a incontestablement le droit d'interdire tout paiement, toute prestation pécuniaire au profit de l'Etat envahi. Il peut s'opposer au recouvrement des créances de cet Etat sur le territoire qu'il occupe. Il lui enlève ainsi des ressources utilisables dans la lutte. (ordon. du gouv. prussien d'Alsace du 29 août 1870). — 2°) L'occupant ne peut pas exiger le paiement des créances non échues. Les débiteurs de l'Etat envahi ne peuvent être déchus du terme qui leur a été concédé par un événement auquel ils sont étrangers.

1192. — 3°) Mais l'occupant peut-il recouvrer les créances de l'Etat envahi, qui sont ou qui deviennent, sur le territoire occupé, exigibles pendant la durée de l'occupation ? Question très controversée. — Calvo, Fiore, Guelle, Klüber, Heffter, Pradier Fodéré (note sur Vattel), Rouard de Card, etc., se prononcent pour la solution négative. — L'occupant, disent-ils en substance, n'est pas créancier, ni mandataire de celui-ci. Il détient les titres, il est vrai ; mais il n'est pas cessionnaire. Nulle novation n'est intervenue, qui l'ait substitué au créancier primitif. L'occupation est un simple fait, qui ne peut modifier des rapports essentiellement conventionnels et sanctionnés par la loi. Le débiteur reste tenu envers son créancier originaire d'un engagement, que n'ont pu atteindre les évènements militaires (Rouard). — La simple détention d'un titre ne confère aucunement le droit d'en poursuivre l'exécution. — Si l'occupant peut percevoir les impôts, c'est que les impôts sont des revenus, des fruits civils. Les créances sont des capitaux. Toucher aux capitaux, c'est faire acte, non de jouissance, mais de disposition. — L'occupant ne pouvant exiger le paiement des créances, ne saurait avoir, *à fortiori*, le droit d'en faire, ni cession, ni remise.

La solution affirmative a été admise par Vattel (liv. III, ch. V, § 77), par Bynkershoek (*Quæstiones juris publici*, lib. I, cap. VII), par Lœning (1). — Toutes les raisons invoquées à l'appui de cette thèse ne sont peut-être pas bien probantes. — Mais la solution adverse, la négative, se concilie mal aisément avec le droit généralement re-

modes ordinaires de recouvrement furent abandonnés. On établit sur les principaux contribuables un système de solidarité d'une criante injustice. Les maires et les conseillers municipaux furent chargés de recouvrer les impôts à leurs risques et périls. Les communes d'un même canton ou d'un même département furent déclarées solidaires entr'elles. — Et tout cela, en dehors des contributions de guerre.

(1) *L'administration du gouvernement général de l'Alsace pendant la guerre de* 1870-1871, R. D. I., t. IV, 1873, p. 106.

connu à l'occupant de s'emparer du contenu des caisses publiques. D'où provenait l'argent de ces caisses ? Des revenus de l'Etat, des impôts, soit ; mais aussi des dettes acquittées.

1193. — Les partisans de l'affirmative admettent, naturellement et logiquement, que, comme pour les impôts, les paiements faits entre les mains de l'occupant seront, une fois la paix conclue, opposables au gouvernement légal.

La question est discutée entre les partisans de la solution négative, pour le cas où l'occupant, outrepassant ses droits, aurait contraint par la force le débiteur à payer entre ses mains. — Quelques-uns, par tempérament d'équité, déclarent ce paiement libératoire : d'autres veulent qu'il en soit tenu compte à titre d'*indemnité* au débiteur, qui astreint à payer deux fois subirait un dommage occasionné par la guerre. D'autres enfin pensent que le débiteur doit rester exposé aux poursuites de l'Etat vaincu, sauf le cas où le paiement a tourné au profit de l'Etat (2). Ils invoquent, à l'appui de leur théorie, plusieurs exemples empruntés à l'histoire.

Ces théories n'ont pas reçu de sanction pratique dans les guerres les plus récentes, la question n'ayant pas été soulevée.

(1) ROUARD DE CARD, *op. cit.*, ch. II, pp. 81 et s.

CHAPITRE IV

DROITS ET DEVOIRS DES BELLIGÉRANTS PAR RAPPORT A LA PROPRIETE PRIVEE.

1194. — L'ancienne pratique de la guerre avait pour but prédominant, exclusif même, la *destruction* de l'ennemi. — Par une conséquence naturelle, le vainqueur s'appropriait, par simple et violente appréhension, tous les biens des adversaires. La propriété des biens ainsi arrachés par la force à leur précédent possesseur était considérée comme fondée sur la plus solide des bases. — Toute l'antiquité suivait cette doctrine. — Le moyen-âge l'adopta et la pratiqua. — Les biens propres des habitants étaient pris comme butin.

Dans des temps plus rapprochés de nous, Grotius, Vattel, F. G. de Martens (1) enseignaient encore que le vainqueur peut s'attribuer autant de biens privés, soit du monarque ennemi, soit de ses sujets, que sa satisfaction l'exige.

Une théorie différente s'est fait jour au XIXe siècle. Puisque la guerre ne doit plus être désormais considérée que comme une relation d'Etat à Etat, que la lutte doit autant que possible être circonscrite entre les armées, il s'ensuit que les biens des particuliers, que les choses soumises à la propriété privée des sujets de l'adversaire ne peuvent pas être conquises, confisquées par l'occupant. Si les particuliers, *ut singuli*, souffrent, par répercussion inévitable, des effets de la guerre, ils ne doivent pas en subir les conséquences, directement et en leur nom propre. — Si, comme il a été dit ci-dessus, les pouvoirs de l'occupant du territoire de l'adversaire sont limités à l'égard des biens du domaine de l'Etat ennemi, combien, *à fortiori*, ne doivent-ils pas être restreints quant aux biens des particuliers.

SECTION I. — **Respect de la propriété privée.**

1195. — Tous les auteurs modernes proclament le principe du *respect* de la propriété privée des ennemis, de *l'inviolabilité*, disent

(1) GROTIUS, *De jure belli ac pacis*, lib. III, cap. V. — VATTEL. *Le Droit des gens*, liv. III, ch. V, § 73. — F. G. DE MARTENS, *Précis*, t. II, p. 279.

quelques-uns. Signalons Bluntschli, Calvo, Féraud-Giraud, Geffcken, Guelle, Heffter, Massé, Rouard de Card, Wheaton, Vidari, etc., etc. Que l'envahisseur ne devienne pas propriétaire des biens privés, des biens des sujets, c'est évident. « Une simple invasion, dit Heffter (*op. cit.*, § 131), ne produit aucun changement dans la propriété civile ». L'envahisseur, non seulement ne devient pas propriétaire ; mais, même, il n'est pas jouissant.

Les particuliers, les sujets de l'Etat envahi conservent, avec leur droit de propriété, les facultés qui en découlent et leur jouissance ne doit pas plus être atteinte que le droit de propriété lui-même.

Sir Travers Twis parait se séparer des autres publicistes. Il admet que tous les biens mobiliers d'un ennemi vaincu sont de droit strict à la merci du vainqueur ; mais il reconnaît que la pratique des nations chrétiennes n'est pas de confisquer comme butin de guerre la propriété privée des citoyens (*Le Droit des gens*, t. II, n° 64).

Bluntschli dit : le vainqueur doit respecter la propriété privée. Ceux qui volontairement ou par vengeance détruisent ou endommagent la propriété privée d'autrui, violent le Droit international et doivent être punis (*op. cit.*, art. 652 et art. 663). — « Le Droit des gens protège les biens des sujets ennemis ; il n'est permis d'y toucher que par exception, autant qu'il faut pour atteindre le but de la guerre. Car les biens particuliers des sujets ne font partie des forces de guerre des Etats, que dans la limite du pouvoir qui appartient aux gouvernements sur les biens de leurs sujets » (Zachariæ).

Le principe du respect des propriétés privées est aussi consacré par l'article 38 des *Instructions américaines*, par l'article 40 de la *Déclaration de Bruxelles* (1874) et par l'article 54 du *Manuel d'Oxford*. « La propriété privée, individuelle ou collective, doit être respectée et ne peut être confisquée, sous réserve des dispositions contenues dans les articles suivants ».

1196. — Le même principe avait été inscrit dans le traité conclu, en 1785, entre la Prusse et les Etats-Unis (art. 23) et reconnu par la loi française du 14 nivôse an III, par le décret du 21 novembre 1806, par la lettre de Napoléon Ier au ministre des Etats-Unis du 22 août 1809, par divers ordres du jour de Bonaparte à l'armée d'Italie (22 avril et 11 juin 1796), par l'ordre adressé à l'armée prussienne, le 8 août 1870.

1197. — Mais ne nous laissons pas leurrer par les mots. Les termes, *respect*, *inviolabilité*, répondent-ils bien à la situation vraie ? Expriment-ils, exactement et adéquatement, l'état réel des choses ? — Voyons qu'elle est la véritable portée du principe du *respect de la propriété privée* dans les guerres terrestres.

Ce principe est loin d'être absolu. Il comporte, au contraire, de

nombreuses *restrictions*, de considérables *exceptions*. Uu publiciste remarque, non sans *humour*, que si on voulait appliquer ce principe d'une manière effective aux guerres continentales, il constituerait le plus heureux expédient pour arrêter, entièrement et complètement, la marche de toute armée envahissante. Il est, en effet, impossible de faire la guerre sans camper sur des champs, sans fouler et broyer des récoltes sous les pieds des hommes et sous ceux des chevaux, sans détruire souvent des fermes et des villages par des projectiles d'artillerie, etc. (Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, Introduction).

1198. — Une restriction grave, importante et néanmoins naturelle et imposée par la force même des choses, qui, en réalité, englobe toutes les autres, est la restriction commandée par les *nécessités* de la guerre. — Tous les auteurs admettent (et pourraient-ils décider autrement ?) que le principe du respect de la propriété privée doit s'incliner et céder devant les nécessités de la lutte. — Ainsi M. Pasquale Fiore dit à l'article 1063 de son *Droit international codifié* : « La propriété privée des sujets de l'ennemi sera réputée inviolable, tant dans la guerre continentale que dans la guerre maritime, sous réserve des restrictions apportées à cette inviolabilité par les nécessités de la lutte ». — Il ajoute, art. 1053, § 2 : « La dévastation ou destruction des choses appartenant aux particuliers sera elle-même licite quand les nécessités présentes de la lutte et des opérations militaires l'exigeront. — Art. 1066, § 2. Les chefs de corps pourront également se mettre, sans condition, en possession de toute chose appartenant aux particuliers, lorsqu'elle sera l'objet d'un besoin urgent et immédiat de leurs troupes, notamment de tout ce qui peut être nécessaire pour la sécurité et la défense de l'armée ». — Le savant professeur italien a heureusement résumé, sous une forme nette et concise, l'opinion adoptée par les publicistes de Droit international comme par les écrivains militaires (1).

Klüber ne permet qu'exceptionnellement la *dévastation* à l'égard des terrains qu'il est nécessaire de déblayer, de bâtiments dont les opérations militaires exigent impérieusement la destruction. Il admet qu'il est indispensable quelquefois de détruire jusqu'aux villes, villages et autres habitations, de ravager les jardins, vignes, champs, prés et forêts, enfin tout ce qui peut fournir des ressources à l'ennemi, lors d'une retraite dangereuse, ou lorsqu'il est essentiel de le chasser ou de l'attirer hors de ses positions, de former un camp ou d'élever des fortifications et des retranchements, etc. (2).

(1) Voir BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 652.

(2) KLUBER. *Droit des gens moderne de l'Europe*, tit. II, sect. II, ch. I, § 262. — WHEATON. *Eléments*, part. 4, ch. II.

Doctrine reproduite dans les textes où se manifeste l'état actuel du Droit international.

« Est interdite toute destruction ou saisie de propriétés ennemies qui ne serait pas impérieusement commandée par la nécessité de la guerre (*Déclaration de Bruxelles*, 1874, art 13, *g*.). — « Les nécessités militaires autorisent... à détruire toutes espèces de propriétés.... à s'emparer de tout ce que le pays ennemi peut fournir pour la subsistance et la sécurité de l'armée, etc. — Cette déclaration ne met point obstacle au droit qu'a l'envahisseur victorieux de mettre à contribution les habitants du territoire envahi ou leurs propriétés, de faire des emprunts forcés, de loger ses soldats chez les habitants, de faire servir temporairement à des usages militaires les propriétés, spécialement les maisons, les champs, les bateaux ou navires, les églises » (*Instruc. américc.*, art. 15 et 37. Art. 32 du *Manuel d'Oxford*)..

1199. — Comme l'objectif de la guerre est le triomphe du plus fort, le belligérant est dans la nécessité et en droit d'accomplir tous les actes tendant directement à ce triomphe. — Les particuliers seront atteints dans leurs biens personnels et privés par voie de répercussion.—L'état de guerre réfléchit fatalement sur eux. Ils ne sont pas en guerre *ut singuli* ; mais ils sont touchés par les opérations de guerre, comme parties de l'*universitas*, comme membres de la nation.—Ils ne souffrent que par ricochet ; mais leur propriété privée n'en est pas moins atteinte.—Et si, comme le disait Bluntschli, ils ont peut-être droit à quelque indemnité, le Droit international n'a pas à s'en occuper. C'est affaire à la législation de leur propre Etat (*op. cit.*, art. 652, note 1).

1200. — Ainsi donc, le principe du *respect de la propriété privée*, en matière de guerre terrestre, se réduit à interdire les actes non utiles à la conduite et au succès de la guerre, et notamment le pillage, et la destruction par pure malice ou méchanceté.

« La propriété mobilière *publique* est seule soumise aux chances du butin, non par la raison qu'elle est privée de maître, mais parce qu'elle est la propriété du gouvernement ennemi, dont l'autorité doit être attaquée... La *confiscation* de la propriété privée est donc exclue, sauf à titre de représailles » (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 136, note 4). — Mais le belligérant peut accomplir, sans violer le Droit international, tous les actes qui lui paraissent commandés par les nécessités de la guerre. Un belligérant a le droit d'enlever à l'ennemi tous les biens qui peuvent l'aider à mieux poursuivre la lutte, et de les détruire, s'il ne peut commodément les emporter (1).

(1) Nous verrons cependant, à propos de la guerre maritime, que bien des auteurs attribuent à ce principe, pour en tirer argument,une étendue qu'il ne possède réellement pas.

— Tout dommage causé à l'ennemi, sans que le belligérant en tire un avantage correspondant est un abus que le belligérant fait de son droit naturel.

Examinons, avec plus de détails, la thèse posée, la portée de la règle et quelques-unes des dérogations qu'elle subit.

SECTION II. — **Immeubles.**

1201.—Ni la propriété, ni la possession des immeubles ne sauraient être modifiées par le fait de l'envahissement et de l'occupation du territoire par l'ennemi. Celui-ci ne peut, ni les confisquer, ni les aliéner. C'est l'opinion presque unanime des auteurs. — Bien mieux, il est du devoir et de l'intérêt du belligérant de protéger les biens immobiliers contre la cupidité ou la violence de ses soldats, — de son devoir, car le soldat ne doit commettre sur le territoire ennemi aucun acte de destruction inutile, — de son intérêt, car le respect de la propriété privée lui facilite la soumission des habitants.

Doivent donc être proscrites l'incendie des habitations et des métairies, granges, etc., la dévastation des cultures, la destruction des digues et des canaux, sauf la nécessité imposée par les opérations militaires. — Par exemple, un belligérant peut même « détruire les récoltes sur pied dans le but de priver son ennemi de moyens immédiats de subsistance et de le contraindre ainsi à se rendre. Mais un belligérant ne saurait se justifier de couper les oliviers et d'arracher les vignes ; car c'est désoler un pays pour nombre d'années, sans que le belligérant puisse en retirer aucun avantage correspondant (1).

1202. — Le respect de la propriété immobilière s'applique aux biens qui composent le *domaine privé* du souverain ennemi. L'occupant ne saurait avoir sur eux plus d'empire que sur les biens des particuliers. Quant aux biens composant la *liste civile* du souverain, ils sont, à l'égard de l'occupant, des biens du domaine de l'Etat.

1203. — L'occupant peut, par *voie de réquisition* (nº 1207), loger dans les habitations particulières ses soldats et abriter ses chevaux, mulets, voitures et matériel dans des bâtiments privés.

L'occupant, obligé de reculer, d'évacuer le territoire, ne manque pas de détruire les fourrages, les denrées qu'il ne peut emporter. Il fait le vide derrière lui pour entraver la marche de l'adversaire.

(1) Travers Twiss. *Le Droit des gens*, t. II, ch. IV, nº 65.

SECTION III. — **Meubles.**

1204. — Le principe du respect de la propriété privée protège les biens mobiliers des particuliers, comme leurs immeubles, mais avec la même restriction.

Les atteintes que peut subir, en fait, la propriété mobilière des habitants du territoire envahi, sont de deux sortes : *a*) les unes, licites, légitimes, admises par le droit international, celles qui sont commandées par les nécessités et par le but de la guerre ; — *b*) les autres, illicites, illégitimes, injustifiables, celles qui naissent du manque de discipline, de la cupidité et qui constituent des actes de brigandage.

1205. — Sauf restitution à la conclusion de la paix, les biens mobiliers, pouvant être utilisés dans les opérations militaires, sont saisissables par le belligérant envahisseur. — Nous l'avons déjà constaté à propos du matériel des compagnies de chemins de fer, des moyens de transport, des postes, des télégraphes, etc.

1206. — Les armes ou dépôts d'armes de guerre, de chasse ou de luxe appartenant à des particuliers, sont aussi saisissables. Comme le dit l'article 6 de la *Déclaration de Bruxelles* de 1874, ces armes et toute espèce de munitions de guerre sont des moyens de nature à servir aux opérations de la guerre et qui peuvent ne pas être laissées par l'armée d'occupation à la disposition de l'ennemi. — Sans aucun doute, l'envahisseur a le droit de saisie. Mais il n'a pas celui de confiscation. A la paix, il doit rendre ces armes à leurs propriétaires ou les indemniser (1).

Parmi les exceptions au principe du respect de la propriété privée résultant de la situation particulière où se trouve placée une armée sur le territoire ennemi, les plus importantes sont les *réquisitions* et *les contributions*.

Quelques auteurs emploient maladroitement ces expressions, l'une

(1) ROUARD DE CARD. *La guerre continentale*, ch. III, p. 148. — Pendant la guerre de 1870-71, le premier soin des Allemands, en arrivant dans une localité, a toujours été de se faire livrer les armes de toute espèce appartenant aux particuliers. Une dépêche affichée à Reims, le 18 janvier 1871, menaçait de mort les récalcitrants. Les armes de guerre étaient confisquées. Il était remis reçu des armes de chasse et de luxe. Mais elles furent, au cours de l'occupation, l'objet d'un véritable pillage, surtout à Versailles. A défaut des armes, qu'il était impossible de retrouver, la municipalité demanda une indemnité.

par l'autre : il en résulte que leurs opinions n'offrent pas toujours toute la netteté désirable.

La *réquisition* est la demande faite par l'autorité militaire aux habitants d'un pays, de fournir *en nature* les objets nécessaires à l'armée. — La *contribution* est une imposition *en argent* que le vainqueur exige des populations vaincues (1).

SECTION IV. — **Réquisitions** (2).

1207. — Dans les temps anciens, pendant le moyen âge et presque jusqu'au XVIe siècle, il est admis que la guerre doit nourrir la guerre, et les armées enlèvent de vive force aux habitants des pays envahis les choses nécessaires à leur subsistance. — Pillage plus ou moins régularisé, mais non réquisition.

En France, ce n'est guère que sous Louis XIV qu'on trouve une administration militaire régulièrement organisée. Louvois assure aux armées un service régulier de subsistances. — Néanmoins, on pratique sur une large échelle le système des réquisitions en pays ennemi et même en pays ami, avec cette différence que dans ce dernier cas, les reçus constatant les objets fournis en assurent le paiement par le Trésor royal. — Pendant les guerres de la Révolution française et de l'Empire, le nombre considérable des soldats, la marche souvent rapide des armées obligèrent à recourir fréquemment aux réquisitions (3).

Durant les guerres de ce siècle, et jusqu'en 1870, les belligérants n'ont guère employé les réquisitions que comme moyen subsidiaire d'alimentation et d'entretien de leurs troupes. Bluntschli a pu constater que « l'usage admis aujourd'hui par les nations civilisées est de pourvoir à l'alimentation et à l'habillement de l'armée en passant des traités avec des fournisseurs » (*op. cit.*, art. 653). On ne demande à la réquisition que ce qui est indispensable et urgent.

Dans les guerres d'Espagne, de Crimée, d'Italie et du Mexique, la

(1) Nous engageons le lecteur à consulter sur cette matière l'excellent ouvrage de notre savant collègue, M. ROUARD DE CARD : *La guerre continentale et la propriété*, ch. III, pp. 155 et s. — Voir aussi CALVO, *op. cit.*, t. IV, §§ 2235 et suiv.

(2) MORGAND. *Les réquisitions militaires.*

(3) Plusieurs auteurs célèbrent la modération avec laquelle Washington usa du système des réquisitions pendant la guerre de l'indépendance américaine. Mais cette modération n'était-elle pas imposée par le caractère de cette guerre, et le général n'eût-il pas été un piètre homme d'Etat, s'il avait ruiné par ses exigences les habitants du pays qu'il voulait rendre indépendants de la couronne d'Angleterre ?

France n'a pas eu recours au système de réquisitions pour des raisons diverses, faciles à comprendre.

1208. — Mais le commandant Guelle nous avertit qu'il ne faut pas se complaire aux illusions. Ce qui pouvait bien être vrai, en 1870, ne le sera plus désormais. La révolution militaire accomplie en Europe aura pour conséquence forcée une extension nouvelle des réquisitions dans les guerres futures. Le service obligatoire, en substituant d'énormes masses d'hommes aux effectifs restreints du passé, les chemins de fer en permettant des concentrations rapides sur des points imprévus, rendront insuffisants les approvisionnements préparés par les intendances. — D'autre part, on ne peut sans surcharger les soldats, sans encombrer les routes et ralentir les mouvements, porter ou traîner avec soi une grande quantité de vivres. — En conséquence, par la force même des choses, les réquisitions joueront un grand rôle dans l'alimentation des armées en campagne (1).

Aussi, la France a-t-elle créé des officiers d'approvisionnement des corps et promulgué les lois des 3 juillet 1878 et 5 mars 1890 sur les réquisitions. Ces lois, il est vrai, ne règlent que les réquisitions faites sur le territoire national par l'armée française elle-même ; mais elles peuvent être consultées comme indice et comme base de la réglementation à suivre en guerre, sur le territoire ennemi. — Dans tous les Etats de l'Europe des lois et des règlements confèrent à l'autorité militaire, en cas d'urgence, le droit de demander, par voie de réquisition, les vivres et les moyens de transport nécessaires aux troupes.

1209. — Quel est le fondement du droit de réquisition ? Une divergence existe entre les auteurs sur ce point. — MM. Morin, Rouard de Card, Vidari voient le fondement du droit de réquisition dans la substitution de la souveraineté de l'occupant sur le territoire envahi à celle du gouvernement indigène.

Cette thèse conduit ces estimables auteurs à conclure que : — 1°) la réquisition est une véritable expropriation ; — 2°) que l'impossibilité absolue de pourvoir aux besoins des soldats, par d'autres moyens, permet seule de s'adresser aux habitants ; — 3°) que le vainqueur ne doit pas ruiner un pays par des réquisitions exagérées et doit tenir compte de la richesse et des besoins des habitants ; — 4°) que l'occupant peut demander par voie de réquisition, uniquement et restrictivement, les seules fournitures que le gouvernement légal peut exiger aux termes de sa propre législation ; — 5°) que l'occupant peut, sans payer aucun prix, se faire livrer les prestations que les habitants du pays doivent fournir gratuitement aux armées nationales ; — 6°) qu'en dehors de ces prestations, toute réquisition

(1) GUELLE, *Les lois de la guerre*, t. II, p. 180.

doit donner lieu à une indemnité au profit des propriétaires dépossédés, indemnité payable par l'occupant ; — 7°) que, par suite, le gouvernement national n'est soumis à aucun recours, mais peut, par mesure d'équité, venir au secours des propriétaires dépossédés ; — 8°) que les troupes qui exigent des habitants la livraison de certains objets doivent être munies d'un ordre régulier et écrit, émané d'un commandant d'armée (1).

Nous n'adhérons pas à cette thèse : l'occupation, simple fait de force, ne peut avoir pour effet de substituer juridiquement l'envahisseur au gouvernement légal. Les habitants sont tenus envers l'envahisseur, en vertu et dans les limites des lois de la guerre, et non par l'effet d'une souveraineté qu'il n'a pas encore acquise.

MM. Brentano et Sorel écrivent : « Il n'est pas possible qu'il existe un droit quelconque qui puisse faire à des hommes un devoir de fournir des ressources à l'ennemi. L'envahisseur impose donc les contributions et les réquisitions *uniquement parce qu'il est le plus fort* ; son pouvoir n'a pas d'autre fondement (2) ». Thèse exacte, au point de vue de la morale pure et de la stricte justice.

1210. — Pour nous, le droit de réquisition se justifie, comme le droit de destruction, de dévastation, à titre de nécessité engendrée par la guerre. — Pour qu'elle puisse atteindre le but par elle poursuivi, la défaite de l'adversaire, l'armée envahissante doit vivre, doit avoir des moyens de subsistance et d'entretien. Si son intendance ne les lui fournit pas, le droit de cette armée à faire appel aux ressources des particuliers pour subvenir à ses besoins, n'est pas de ceux qu'on puisse discuter ; car il est, a été, et sera toujours le droit de nécessité. — Le premier acte de masses d'hommes armés, privées des moyens nécessaires à leur subsistance, sera de les chercher autour d'elles : aucune force humaine ne sera suffisante à protéger les habitants, si des règles ne président pas à ces circonstances exceptionnelles. — Les lois de la guerre doivent comprendre le droit de réquisition.

Ce droit n'est pas reconnu à l'autorité militaire par voie d'extension, mais bien plutôt par voie de restriction, de mesure d'ordre. — Le droit de réquisition, c'est l'obstacle élevé contre les exactions violentes et immodérées.— En plaçant le droit de réquisition parmi les lois de la guerre, on ne consacre, ni l'abus de la force, ni l'exercice du droit de conquête : on reconnait simplement la conséquence forcée des situations, l'accomplissement d'un des premiers devoirs d'un commandant d'armée (Guelle, *op. cit.*, t. II, p. 182 et 183).

(1) ROUARD DE CARD, *op. cit.*, ch. III, pp. 156 et suiv.
(2) FUNCK-BRENTANO ET SOREL, *Précis*, 2e édit., liv. II, ch. III, p. 281.

Basé sur d'impérieuses nécessités militaires, le droit de réquisition est légitime. Cette légitimité est admise par presque tous les publicistes (1), par les militaires : elle est reconnue par plusieurs arrêts de la Cour de cassation française (Cass. 13 mai 1873, 23 février 1875, *Sirey*, 1873.1.311 ; 1875.1.267), par les articles 40 et s., de la *Déclaration de Bruxelles de* 1874, et par les articles 56 et s. du *Manuel d'Oxford*.

1211. — Sont soumis au droit de réquisition tous les objets et toutes les choses, dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire de l'occupant, alors même que la législation locale n'en permettrait pas la réquisition au gouvernement national. — Tel est le principe. — Voici des cas d'application. — Est exigible la fourniture des prestations suivantes : Le logement chez l'habitant et le cantonnement pour les hommes et les chevaux, mulets et bestiaux, dans les locaux disponibles, ainsi que les bâtiments nécessaires pour le personnel et le matériel des services de toute nature qui dépendent de l'armée. — La nourriture journalière des officiers et soldats logés chez l'habitant, conformément à l'usage du pays. — Les vivres et le chauffage pour l'armée, les fourrages pour les chevaux, mulets et bestiaux, la paille de couchage pour les troupes campées ou baraquées. — Les moyens d'attelage et de transport de toute nature, y compris le personnel. — Les bateaux ou embarcations qui se trouvent sur les fleuves, rivières, lacs et canaux. — Les moulins et les fours. — Les matériaux, outils, machines et appareils nécessaires pour la construction ou la réparation des voies de communication. — Le traitement des malades ou blessés chez l'habitant. — Les objets d'habillement, d'équipement, de campement, de harnachement, de couchage. — Les médicaments et objets de pansement, etc. (Loi française du 3 juillet 1877. — Décret du 2 août 1877.)

1212. — L'occupant ne peut réquisitionner la fourniture d'engins de guerre. Il peut les confisquer, s'il en existe (nº 1206). Mais il ne peut demander à l'habitant d'en fabriquer ou d'en réunir les éléments. Il ne peut contraindre l'habitant à participer, indirectement même, aux actes de guerre de son propre ennemi.

1213. — Pour éviter que ces réquisitions soient désordonnées et abusives, elles doivent, autant que possible, être faites par les généraux, commandants d'armée ou de corps d'armée, par des officiers auxquels ils ont délégué leurs pouvoirs, par des fonctionnaires de l'intendance. (*Déclaration de Bruxelles*, art. 42. — *Manuel d'Oxford*,

(1) Calvo, *op. cit.*, t. IV, §§ 2237, 2239. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 653. — Heffter-Geffcken, *op. cit.*, § 131, note 4. — Kluber, *op. cit.*, § 251.

art. 56). — Exceptionnellement, tout chef de détachement, opérant isolément, peut requérir, sous sa responsabilité personnelle, les prestations nécessaires aux besoins journaliers des hommes et des chevaux placés sous ses ordres. — Tout militaire qui exerce des réquisitions, sans avoir qualité pour le faire, doit être puni par ses chefs.

1214. — Pour rendre efficace la responsabilité de l'officier qui délivre l'ordre, engager régulièrement l'État, maintenir la discipline, restreindre les atteintes portées à la propriété, fournir une base certaine à l'exécution, les réquisitions doivent être formulées par écrit et signées, mentionner l'espèce et la quantité des prestations imposées.

Il doit être donné *reçu* des prestations fournies (*Instruct. américaine*, art. 60. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 42. — *Manuel d'Oxford*, art. 60. — Loi du 3 juillet 1877, art. 23. — Bluntschli, *op. cit.*, § 655. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 131, note 4. — Guelle, *op. cit.*, t. II, p. 190).

Régulièrement, les réquisitions sont adressées aux communes, notifiées aux municipalités ; à défaut, directement aux habitants.

1215. — Tous les auteurs admettent que les réquisitions doivent être exercées avec modération et proportionnellement aux ressources du pays occupé (*Déclaration de Bruxelles*, art. 40. — *Manuel d'Oxford*, art. 56) (1).

1216. — Plusieurs publicistes, Bluntschli, Massé, Heffter, etc., imposent à l'occupant l'obligation de payer les prestations requises au moment où elles sont livrées. — C'est la théorie.

Reconnaissons qu'en pratique, le plus souvent, le belligérant n'aura ni les moyens de procéder aussi régulièrement, ni surtout la volonté de s'acquitter avec ses propres deniers. On peut affirmer que le paiement immédiat par l'ennemi n'aura jamais lieu.

Tous les auteurs enseignent qu'à défaut de paiement, le belligérant doit délivrer reçu ou quittance des prestations fournies, de manière à permettre d'établir plus tard, sur des données sûres, le montant de l'indemnité qui pourrait être accordée. L'article 60 du

(1) Dans leur invasion en France, en 1870-1871, les armées allemandes n'ont pas respecté cette règle. Non seulement les réquisitions faites par leurs chefs ont été dans plus d'un cas exhorbitantes, de nature à affamer les pays qu'elles ont frappé, mais plusieurs ont été inutiles, exagérées ou même ridiculement mesquines, dit le docteur Læning. Un rapport du ministre de l'intérieur constate que ces réquisitions en nature ont été évaluées à 327.581.506 fr. — Le lecteur trouvera la justification de nos critiques et le détail de plusieurs réquisitions dans Guelle, *op. cit.*, t. II, pp. 202 et suiv. — Loening, *op. cit.*, R. D. I., t. IV, 1872, p. 646. — Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2254.

Manuel d'Oxford veut que des mesures soient prises pour assurer le caractère sérieux et la régularité de ces quittances.

1217. — Les sujets des nations neutres, résidant sur le territoire envahi, ont-ils droit à des immunités particulières, en matière de réquisitions faites par l'ennemi?—Nous pensons avec M. Féraud-Giraud que ces étrangers neutres doivent suivre la fortune du pays où ils ont transporté leur domicile et leurs biens (1). Leurs propriétés peuvent être détruites par des nécessités de guerre : leur mobilier être réquisitionné (nº 1205).—Le cas s'est présenté pour des anglais fixés en France pendant la guerre de 1870. Calvo en cite des exemples (*op. cit.*, t. IV, §§ 2250 à 2252). Il dit que les jurisconsultes anglais ont été d'avis que les sujets anglais ayant des biens en France n'avaient pas droit à une protection particulière pour ces biens, ni à être exemptés des contributions militaires,auxquelles ils pouvaient être astreints solidairement avec les habitants du lieu de leur résidence ou de la situation de leurs biens, qu'ils n'avaient non plus, en toute justice, aucune raison de se plaindre des autorités françaises, parce que leurs propriétés étaient détruites par une armée d'invasion.

SECTION V. — **Contributions pécuniaires.**

1218. — L'armée occupante est-elle autorisée à lever sur les villes ou sur les communes des *contributions* en argent ? — La question se dédouble.

Les prestations pécuniaires sont exigées, tantôt comme *amendes* à titre de peine, tantôt comme *contributions de guerre*.

A. — *Amendes*. L'armée, qui occupe un territoire ennemi, a le droit de pourvoir à sa défense, et par suite de prévenir et de réprimer les actes d'hostilité dirigés contre elle ou contre ses soldats individuellement. — Parmi les peines que peuvent prononcer contre les délinquants ses conseils de guerre, figure naturellement l'amende, peine admise dans toutes les législations.

Mais l'amende doit être dans son *quantum* proportionnée à l'importance du délit.—Elle ne doit atteindre que le coupable et ses complices. Elle est inique quand elle atteint les innocents, quand elle frappe les personnes qui n'ont pu, ni prévoir l'acte incriminé, ni l'empêcher, ni même en connaître l'auteur.

1219. — Les Allemands ont complètement méconnu ces rè-

(1) Féraud-Giraud. *Recours en raison des dommages causés par la guerre*, p. 42.

gles élémentaires de droit pénal pendant la guerre de 1870-71. — Ils ont frappé des innocents. Ils ont établi un système de responsabilité collective, applicable non seulement à la commune sur le territoire de laquelle le fait incriminé s'était accompli, mais encore de la commune dont l'auteur était originaire (Proclamation du roi de Prusse, d'août 1870).

Plusieurs auteurs allemands, Bluntschli (art. 643 *bis*), Lœning (*op. cit.*), Dahn, approuvent les mesures prises par les généraux allemands. — La plupart des publicistes les réprouvent comme contraires aux plus simples notions de justice (1). — M. Geffcken n'hésite pas à reconnaître que *les commandants allemands ont outrepassé les nécessités de la guerre*..... « Il était également injuste, non seulement de défendre d'abriter les coupables, mais de demander que les maires les dénonçassent au commandant militaire le plus rapproché. On n'a pas le droit d'exiger des autorités du territoire occupé de se rendre agents de l'armée d'invasion » (sur Heffter, § 126, note 7).

Presque toutes les amendes imposées en 1870-71 par les Allemands n'étaient autre chose que des contributions de guerre déguisées. L'énormité des sommes exigées et leur disproportion avec le fait incriminé ne laissent aucun doute à cet égard. — Pour la destruction d'un pont par les troupes françaises, la petite ville de Châtillon fut imposée d'un million. — Pour la destruction du pont du chemin de fer de Fontenoy, l'amende fut fixée à dix millions. — A Etampes, pour un fil télégraphique rompu, une amende de 40.000 fr. — A Orléans, à la suite d'une rixe entre un soldat prussien et un inconnu, amende de 600.000 francs. — La loi française du 6 septembre 1871 a compris ces amendes au nombre des atteintes à la propriété, pour lesquelles il y avait lieu à dédommagement.

1220. — B. *Contributions de guerre.* — Un usage fort ancien consiste à exiger des habitants des territoires envahis des sommes d'argent souvent très considérables. On a cherché à justifier ces contributions pécuniaires par des raisons diverses.

Plusieurs auteurs ont présenté ces contributions comme le rachat du pillage que le vainqueur, par humanité, épargnerait aux villes et aux populations envahies. Ainsi raisonnaient Vattel, Kluber, G. F. de Martens (2). — Cette théorie, incompatible avec les idées modernes, doit être repoussée. Il ne saurait être question de rachat, puisque tout pillage est interdit par les lois modernes de la guerre. —

(1) Féraud-Giraud, *op. cit.*, p. 17. — Calvo, *op. cit.*, § 2171. — Guelle, *op. cit.*, t. II, p. 220.

(2) Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. IX, p. 165. — Kluber, *op. cit.*, annoté par Ott, § 251. — G. F. de Martens, *Précis*, t. II, § 280.

Aussi Bluntschli disait-il : « La guerre s'est civilisée ; aujourd'hui on n'a plus le droit de piller et encore moins le droit de détruire sans nécessité ; il ne peut donc plus être question de racheter ce prétendu droit » (*op. cit.*, art. 654 et note).

1221. — D'autres écrivains, Massé, Vidari, etc., pensent que le belligérant envahisseur peut prélever sur les habitants placés sous sa domination de fait des sommes d'argent pour s'indemniser des frais et dépenses de guerre (1). — « Cette théorie, dit Calvo, est en contradiction flagrante avec le principe, qui établit que la guerre n'est dirigée que contre l'Etat et non contre les sujets pris isolément. De même que l'ennemi n'a pas le droit de contraindre ces derniers à combler les vides de ses cadres et à entrer à son service, de même il ne saurait exiger qu'ils lui fournissent l'argent nécessaire pour continuer la guerre. L'expérience d'ailleurs démontre que cet abus de la force ne servait qu'à exaspérer les populations et à envenimer les guerres » (2).

Demander à une ville ou à une commune une réparation qui ne sera due que par l'Etat, et que s'il est vaincu, c'est confondre les responsabilités. — Vainement allègue-t-on que les contributions diminuent d'autant l'indemnité finale. Rien n'est moins exact. — D'abord il n'est nullement certain que l'envahisseur soit définitivement vainqueur : pourquoi lui permettre d'exercer prématurément un droit qu'il n'aura jamais ? — L'occupant, devint-il le vainqueur, ne consent jamais à faire entrer le montant de ces contributions en ligne de compte, lors de la conclusion de la paix.— On a sur ce point l'exemple démonstratif donné par lés Allemands en 1871. Les diplomates allemands ne voulurent point admettre que le montant des contributions de guerre prélevées en France (39 millions) vinssent en déduction des cinq milliards imposés à la France par le traité de paix de 1871 (3).

1222. — Le docteur Lœning a une opinion plus brutale. Les contributions, dit-il, se présentent comme un moyen de faire plier un adversaire opiniâtre. Telle est la contribution extraordinaire de 25 francs par tête, qui a été imposée en décembre 1870 dans les départements occupés... En augmentant les charges de la guerre, on voulait pousser la population à élire à la future assemblée des ad-

(1) Massé, *op. cit.*, t. I, p. 131. — Vidari. *Del rispetto della proprieta privata.*

(2) Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2231. — Morin, *op. cit.*, t. I, p. 470.

(3) Il n'est que juste de constater que lors de l'évacuation de Dijon, le général de Werder fit restituer à la municipalité trois cent mille francs perçus à titre de contribution. Mais l'exemple est unique.

versaires du parti de la guerre à outrance et renverser ainsi la dictature de Gambetta. Prise en soi, ajoute-t-il, la contribution ainsi décrétée ne saurait être considérée comme contraire au Droit des gens (1). — Pur sophisme ; s'il était permis de contraindre les habitants à désirer la paix par les souffrances qu'on leur impose, pourquoi ne pas admettre le pillage, l'incendie, les tortures, le meurtre, le viol, etc. ?

1223. — D'autres publicistes admettent que les contributions pécuniaires sont légitimes, lorsqu'elles sont substituées aux prestations en nature que les habitants ne peuvent pas effectuer. — Ce tempérament a été admis par l'article 41 de la *Déclaration de Bruxelles de* 1874 et par l'article 58 du *Manuel d'Oxford*. — « L'ennemi prélevant des contributions soit comme équivalent d'impôts ou pour des prestations qui devraient être faites en nature.,., soit à titre d'amende... (art. 41). M. Rouard de Card remarque que cette thèse repose sur une idée fausse (2).

1224. — Impossible de justifier les contributions pécuniaires. Elles servent uniquement à remplir les caisses de l'ennemi et à favoriser la cupidité des chefs. Elles doivent être condamnées par tout esprit soucieux de la justice.

1225. — Parmi les auteurs, qui admettent la possibilité des contributions en argent, plusieurs pensent que leur perception doit être soumise aux conditions suivantes. — Le général en chef, ou l'autorité civile supérieure, établie par l'occupant sur le territoire envahi, peuvent seuls les ordonner. C'est une garantie pour le pays envahi. — Le montant de ces contributions doit être fixé d'après les besoins des troupes et les ressources du pays occupé. — Pour le recouvrement, se conformer autant que possible aux règles de l'assiette et de la répartition des impôts en vigueur dans le pays. Si ce moyen est impraticable pour une cause quelconque, s'adresser aux autorités locales et leur laisser le souci de se procurer les fonds exigés. — Dans tous les cas, délivrer un reçu des sommes fournies. (*Déclaration de Bruxelles de* 1874, art. 11. — *Manuel d'Oxford*, art. 53).

1226. — Condamnées par une partie de la doctrine, les contributions pécuniaires sont restées en usage dans la pratique. Les dernières guerres en fournissent la preuve, et il n'est pas nécessaire de remonter bien loin dans l'histoire pour trouver des exemples de contributions exagérées. Les guerres de 1866 et de 1870-71 en offrent de remarquables.

(1) Loening. *L'administration du gouvernement général de l'Alsace pendant la guerre de* 1870-71. R. D. I, 1873, t. V.

(2) Rouard de Card. *La guerre continentale*, etc., ch. III, p. 175.

Dans la lutte de 1866, les Prussiens écrasèrent plusieurs villes, et notamment Francfort, par des contributions excessives. Bluntschli n'a pu s'empêcher de blâmer les abus commis par la Prusse (1).

En France, le système des contributions pécuniaires a été poussé jusqu'à ses dernières limites par les autorités allemandes, malgré les termes de la proclamation prussienne, publiée lors de l'envahissement, qui n'autorisait les commandants à exiger que les objets nécessaires à l'entretien des troupes.

« Presque toutes les villes occupées, dit M. Calvo, ont eu à payer dans des délais très courts d'énormes contributions en argent, excédant de beaucoup les ressources du trésor municipal, qui pour y satisfaire à dû recourir à des emprunts forcés ou à des appels aux habitants. Et ces contributions n'ont servi à exempter les villes d'aucune des charges de la guerre ; car elles n'en ont pas moins été astreintes au logement des officiers et des soldats chez les particuliers, à des livraisons particulières de vivres, de vêtements, de munitions, etc. » (2).

Les Allemands ont vainement essayé de protester contre les exagérations qui leur ont été reprochées : ils n'ont pu détruire la preuve qui ressort évidente de certains chiffres (3).

SECTION VI. — **Atteintes illicites à la propriété privée.**

1227. — Au commencement de ce siècle, la pratique de la guerre autorisait encore un chef d'armée à promettre à ses soldats, pour exciter leur ardeur, le *pillage* d'une ville assiégée. — Des publicistes considéraient comme licite cette mesure brutale. Vattel, G. F. de Martens, Klüber admettaient le pillage d'une ville prise d'assaut

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 654, note 2.

(2) Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2254.

(3) Le département de la Seine-Inférieure fut imposé pour le chiffre énorme de *vingt-quatre* millions et Rouen dût payer pour sa part *six* millions *cinq cent mille* francs dans l'espace de *cinq* jours. — La petite ville de Haguenau fut taxée à un million. — Lors de la capitulation, la ville de Paris dût payer une contribution de guerre de *deux cents* millions dans les jours qui suivirent. — Après la signature de l'armistice, des contributions furent encore prélevées et les départements de Seine-et-Oise et de l'Oise, entr'autres, obligés de fournir *dix* millions. — Dans les départements envahis, les contributions se sont élevées à trente-neuf millions. Ce chiffre, joint aux 49 millions perçus comme impôt et aux 327 millions fournis à titre de réquisitions, donne un total de 415 millions (*Journal des Economistes*, novembre 1871, p. 324).

et Halleck, celui d'une ville ayant violé les lois de la guerre (1).

Pinheiro Fereira a condamné avec énergie cette opinion. — Les auteurs d'ouvrages récents professent que le pillage est absolument et toujours interdit. L'assiégeant ne peut le promettre à ses troupes ; il doit, au contraire, mettre tous ses soins à l'empêcher. La résistance d'une place assiégée, si vigoureuse et si prolongée qu'elle soit, ne peut justifier un traitement plus rigoureux. — Bluntschli dit avec raison que « ces excuses mesquines ne sauraient voiler la grossière barbarie de cette mesure. Il est contraire à l'honneur militaire d'exciter les soldats à remplir leur devoir en leur offrant de devenir des brigands ; le pillage est un crime dont les avantages ne compenseront jamais le sang versé et l'argent dépensé dans une lutte honorable; ce ne sont pas les particuliers qui font la guerre ; on ne peut donc pas donner leurs vies et leurs biens en prime aux passions brutales des soldats » (*op. cit.*, art. 661).

1228. — A plus forte raison, le *pillage* est-il un acte répréhensible, condamné par le Droit international moderne, lorsqu'il s'exerce sur des propriétés placées de fait sous le pouvoir de police de l'occupant. C'est au fond un véritable vol, s'exerçant avec violence, à force ouverte. — Tous les auteurs le condamnent. Bluntschli essaie cependant d'atténuer, à l'aide de raisonnements captieux, la conduite des soldats allemands pendant la guerre de 1870 (*op. cit.*, art. 652, note 2). — « Sans doute, dit M. Guelle, la nécessité de trouver un abri autorise le vainqueur à se servir des maisons inhabitées, à consommer les provisions, à enlever les moyens de transport, et à prendre, en un mot, ce dont il a besoin : mais il ne saurait aller au delà sans manquer à la fois à la discipline, à l'honneur et à la justice » (*op. cit.*, t. II, p. 161).

La législation allemande admet, en matière de pillage et de vol, des distinctions subtiles, qui ont pu faire naître chez les soldats allemands, en 1870, la croyance que le pillage était licite dans les habitations inoccupées (2).

« Ce qu'on appelait dans la seconde moitié de la guerre franco-allemande le *sauvetage* et la *mise en lieu sûr* était un grave abus que les meilleurs officiers allemands ont déploré et très expressément condamné aussi au point de vue de la discipline » (3).

(1) VATTEL, *op. cit.*, liv. III, ch. IX, §164.— DE MARTENS, *Précis*, t. II, p. 252. — KLUBER, *op. cit.*, sect. II, ch. I, § 263. — HALLECK, *International Law*, ch. XIX, §§ 13-14.

(2) Voir GUELLE, *op. cit.*, t. II, pp. 158 et s. — (*Cod. justice milit. allemand*, art. 129 et 130).

(3) GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 135, note 4.

1229. — Le pillage n'est pas permis, même à titre de châtiment contre les habitants.

La théorie du pillage à titre de représailles, c'est-à-dire du pillage organisé, commandé, est inadmissible. — Les allemands l'ont cependant mise en pratique en France, pendant la guerre de 1870, dans les villes de Beauvais, d'Ablis, de Châteaudun, de Gray, dans les villages des environs de Paris (1).

D'un rapport fait, après enquête, par le ministre de l'intérieur, il résulte que dans les départements français envahis, la valeur des titres, bijoux, meubles et objets mobiliers, *enlevés sans réquisition*, s'éleva au chiffre de plus de 264 millions. — Plusieurs écrivains allemands ont dû reconnaître ces abus. « Ainsi furent commis bien des actes qui ne sont pas à l'honneur du nom allemand, et à raison desquels les Français sont grandement dans leur droit de nous accuser de brutalité et de barbarie...., ainsi on fit la guerre de notre part comme une armée civilisée n'aurait pas dû la faire au XIX^{e} siècle (2) ».

Nous blâmons aussi énergiquement le pillage du palais d'été de l'Empereur de la Chine par les officiers et les soldats des corps expéditionnaires anglais et français.

Le pillage est formellement interdit par les documents qui traduisent le mieux l'état du Droit international actuel (*Instruct. américain.*, art. 44. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 18 et 39. — *Manuel d'Oxford*, art. 32).

1230. — *Le butin* ne s'applique qu'à la fortune des Etats belligérants, aux armes, à l'équipement des soldats vaincus, à la contrebande de guerre. — Le droit de faire du butin en temps de guerre ne doit être, à l'heure actuelle, maintenu qu'entre soldats et contre les belligérants. — Il est permis de prendre les armes, les chevaux et l'équipement des ennemis vaincus, mais non leur argent et leurs bijoux. — Admettre le droit de butin contre les particuliers qui sont en dehors de la lutte, l'appliquer à leurs biens, c'est violer le principe que la guerre ne se fait plus que d'Etat à Etat ; c'est attenter à la propriété privée, en dehors et au delà des nécessités de la guerre ; c'est faire acte de pillage.

En cette matière, le Droit international moderne rompt avec les traditions anciennes. Grotius et Vattel admettaient la légitimité du butin fait sur les particuliers. — Les auteurs modernes le condamnent presque tous. Calvo, Fiore, Guelle, Morin, Rouard de Card,

(1) Voir Griolet, *op. cit.* (*Bulletin de législation comparée*, janvier 1872).
(2) Julius von Wikède, *Histoire de la guerre contre la France*, p. 343 et 366.

Riquelme, n'hésitent pas. — Nous constatons avec plaisir que Bluntschli se prononce nettement, en distinguant soigneusement le butin fait contre l'Etat belligérant et celui qui porterait sur les propriétés privées. — Heffter l'admet au contraire dans des cas exceptionnels comme récompense offerte aux efforts des soldats (1).

Les législations criminelles de presque tous les Etats réprimen t le pillage.

SECTION VII. — **Recours en raison des dommages et des réquisitions et contributions pécuniaires** (2).

1231. — Les habitants des pays envahis ou occupés, quoique ne prenant pas une part directe à la lutte, ont été atteints dans leurs biens. Ils ont subi des dommages matériels ou des réquisitions, payé des contributions de guerre ou des amendes. Ont-ils droit à une indemnité et, en cas d'affirmative, à qui peuvent-ils s'adresser pour l'obtenir !

Divisons la question.

Quant aux *dommages* résultant des faits de guerre, des actes de violence et de lutte, des combats, des assauts, des bombardements, des dévastations, des incendies, du pillage, des vols commis par des soldats, etc., etc., aucun recours n'est ouvert pour leur réparation. — Le Droit international ne peut admettre le principe d'une action. La guerre est pour le simple particulier un cas de force majeure. Elle est pour lui un mal inévitable comme l'est une grêle, une inondation. Il est victime d'un fléau, non d'une injustice, dit Bluntschli. Juridiquement, il n'a droit à aucune indemnité.

A qui d'ailleurs les particuliers, lésés par des faits de guerre, pourraient-ils réclamer une indemnité ? — A l'ennemi ? Mais, s'il a respecté les lois de la guerre, il n'a fait qu'user de ses droits de belligérant. — S'il a méconnu ces lois, il est responsable devant son adversaire et devant les autres Etats, mais non envers les particuliers.

A leur propre gouvernement ! Mais il ne saurait être tenu d'indemniser les citoyens des pertes résultant de cas de force majeure.

Juridiquement donc, le principe est l'irresponsabilité des Etats. Il est admis par la doctrine et par la pratique. — Mais un correctif y est apporté. — Le gouvernement national des particuliers

(1) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 657, 659, 660. — HEFFTER, *op. cit.*, § 135. — ROUARD DE CARD, *op. cit.*, ch. III, p. 119 et s.

(2) FÉRAUD-GIRAUD. *Des recours en raison des dommages causés par la guerre.*

lésés doit, par motifs d'humanité et de pitié, si l'état de ses finances le lui permet, venir à leur secours et les dédommager, au moins dans les parties essentielles, des pertes que la guerre leur a fait subir (1).

Cette solution a triomphé dans la pratique. En France, les Chambres ont mis à la disposition du gouvernement des sommes importantes, allouées à titre de dédommagement aux habitants ayant éprouvé des pertes matérielles par suite de l'invasion allemande : c'était un simple *secours* et non la reconnaissance d'une créance proprement dite en indemnité (Lois des 6 septembre 1871, 7 avril 1873, 28 juillet 1874, 16 juin 1875, 16 août 1876).

1232. — S'agit-il de dommages occasionnés par les travaux de défense entrepris par le gouvernement national, en prévision d'une guerre future ou imminente, on n'est plus en présence de faits de guerre. Chaque législation particulière détermine comment, par quel mode et dans quelle mesure, ces dommages doivent être réparés. La question est du domaine du droit administratif interne.

1233. — Les *réquisitions* et *contributions* sont des conséquences de l'invasion ennemie. — Donnent-elles lieu à un recours au profit de ceux qui les ont subies ? — Contre qui ce recours peut-il être dirigé ?

L'ennemi, auteur des réquisitions, est-il vainqueur, il repousse toute demande, en s'appuyant sur ce que son adversaire a eu tort de continuer la guerre et de l'obliger ainsi à demander aux populations les moyens de vivre. Il mettra, par une clause spéciale du traité de paix, ou laissera par son silence, à la charge du vaincu l'acquittement des engagements pris dans les reçus délivrés aux habitants. — Si l'auteur des réquisitions est vaincu, il peut être soumis à une contribution ou indemnité de guerre au profit de son adversaire, qui en consacrera une partie à dédommager ceux qui ont souffert de la lutte. — Dans la guerre franco-allemande, des bons furent délivrés avec la formule : *Payables par le gouvernement français ou par le gouvernement allemand, d'après les conventions qui interviendront entre les deux gouvernements.*

1234. — Le réquisitionné s'adresse-t-il au gouvernement de son pays? Strictement, juridiquement, celui-ci ne lui doit rien : il n'est pas son obligé. Les fournitures ou les sommes d'argent ne lui ont point servi. — Tout au contraire, elles lui ont nui en procurant à l'ennemi des moyens de poursuivre la lutte.

Mais, comme pour les dommages matériels, l'équité veut que l'E-

(1) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 662. — ROUARD DE CARD, *op. cit.*, ch. III, pp. 145 et s.

tat vienne au secours des réquisitionnés et leur accorde un dédommagement. — En adoptant cette ligne de conduite, l'Etat fera, par la voie de l'impôt, supporter équitablement une partie des suites de la guerre aux provinces qui ont eu le bonheur de ne pas subir l'invasion et d'échapper aux réquisitions et aux contributions.

Les particuliers établiront leurs titres à recevoir ce secours et la part qui doit leur revenir dans les sommes allouées, à l'aide des reçus ou quittances qui ont dû leur être délivrées par les auteurs des réquisitions (n° 1216. — *Inst. américaines*, art. 38.— *Déclaration de Bruxelles*, 1874, art. 41 et 42. — *Manuel d'Oxford*, art. 60).

1235. — Un recours appartient évidemment contre la commune à celui ou à ceux des habitants qui ont effectué au profit de l'ennemi une prestation pour le compte et au nom de la commune, telle qu'une réquisition de vêtements, de denrées, de combustible, de transport, ou qui ont acquitté la contribution en argent à laquelle la commune avait été imposée, sauf déduction du secours reçu de l'Etat (1).

1236. — Un gouvernement doit-il réserver à ses seuls nationaux le secours qu'il accorde aux propriétaires lésés, ou doit-il l'étendre aussi aux étrangers établis sur son territoire? — Appliquez le système de *réciprocité*. L'étranger n'a pas plus de droit à une indemnité que n'en ont les nationaux. La *comitas gentium* doit être seule prise en considération (2). — A la suite de la guerre de 1870-71, malgré l'état embarrassé de ses finances, le gouvernement français a réparti le fond de secours entre tous les propriétaires atteints, sans distinction de nationalité.

(1) FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, p. 67. — Cour de cassation, 11 décembre 1878.

(2) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 662. — ROUARD DE CARD, *op. cit.*, ch. III, p. 147.

CHAPITRE V

RAPPORTS ET NÉGOCIATIONS ENTRE BELLIGÉRANTS.

1237. — Au cours des hostilités, les belligérants doivent avoir entr'eux le moins de rapports possible. — La trahison, l'espionnage seraient favorisés par des communications trop fréquentes. — L'esprit militaire des troupes s'en trouverait fatalement amoindri ; la discipline pourrait en souffrir.

L'article 112 du décret français du 24 décembre 1811 porte : « En règle, un commandant ne doit avoir avec l'ennemi que le moins de communications possible, et n'en tolérer aucune de la part de ses hommes. La fréquence de semblables communications est presque toujours un indice de faiblesse dans le commandement : la confiance et le moral des troupes ne peuvent qu'en être ébranlés » (*Cod. just. milit.*, art. 205. — Décret du 23 octobre 1883, art. 209).

Néanmoins, les nécessités de la guerre, divers événements astreignent parfois les chefs d'armées ou de corps de troupes à avoir entr'eux certaines relations. Des communications sont indispensables pour régler certaines questions, qui ne peuvent recevoir une solution satisfaisante que de l'accord amiable des belligérants.

1238. — Les conventions militaires ont été de tout temps en usage. De tout temps, leur observation stricte et loyale a été considérée comme la plus certaine des lois de la guerre. — Anciens et modernes sont unanimes: Saint Augustin comme Balthazar de Ayala et Grotius ; Bynkershok, Vattel, comme Klüber, Heffter, Bluntschli, Calvo etc. (1). — Les conventions militaires font loi pour les contractants. Elles obligent, non seulement à ce qui s'y trouve exprimé, mais encore à toutes les conséquences que l'équité, la coutume internationale attribuent aux clauses insérées. — Ces conventions, régulièrement conclues, lient les gouvernements de qui relèvent les contractants. Un chef d'armée, d'après les nécessités de la guerre, doit être considéré comme ayant la libre disposition des troupes placées sous ses ordres. Quelles que soient ses instructions, à l'égard de l'ennemi, ce qu'il a fait est irrévocable et la parole donnée doit

(1) Le lecteur trouvera le résumé des opinions de Balthazar de Ayala dans l'*Histoire des progrès du Droit des gens* de WHEATON, p. 44.

être tenue. — Principe indispensable.— Sinon, on exciperait, et on a quelquefois excipé de ce que le commandant d'un corps d'armée avait dépassé ses pouvoirs, pour se soustraire à l'observation des clauses par lui consenties (*Instruct. américc.*, art. 141).

Ces conventions, généralement comprises sous la dénomination de *cartels*, sont relatives : à l'échange des prisonniers, — aux sauf-conduits et aux sauvegardes, — aux suspensions d'armes, — aux armistices, — aux capitulations.

Les relations entre ennemis, qui précèdent ou accompagnent ces conventions, s'engagent par le moyen de parlementaires.

SECTION I. — **Les parlementaires.**

1239. — Les parlementaires sont des individus, en général des militaires, choisis par leurs chefs pour porter au commandant ennemi les propositions ou les communications que ceux-ci jugent à propos de lui faire. On confie habituellement ces délicates fonctions aux officiers les plus intelligents ou les plus expérimentés.

Le parlementaire se dirige vers l'ennemi, accompagné d'un tambour ou d'une trompette, d'un soldat porteur d'un fanion blanc, et s'il est nécessaire d'un guide ou d'un interprète (*Déclaration de Bruxelles*, art. 43. — *Manuel d'Oxford*, art. 27 et 28).

1240. — Un général n'est nullement obligé de recevoir le parlementaire qui demande à l'entretenir. Il lui fait connaître alors aux avant-postes qu'il ne peut être reçu et donne les ordres nécessaires pour que le parlementaire puisse se retirer en toute sécurité. — Un général peut même déclarer d'une façon générale qu'il ne recevra pas de parlementaires, pendant un temps déterminé. Le parlementaire, qui se présenterait, dans le délai fixé, malgré la notification reçue, s'exposerait à être considéré et traité comme combattant ennemi. Ses chefs ne seraient pas fondés à voir dans les mesures dont il aurait été l'objet une cause de légitimes représailles.

Mais une pareille mesure ne se comprend, qu'autant qu'un secret absolu doit couvrir une opération grave, importante, comme un changement de front ou une concentration. L'opération achevée, la défense doit être levée. — Un général ne peut, sans encourir une grave responsabilité, et parfois sans nuire à ses troupes, se refuser de parti pris et pour un temps indéfini à recevoir les communications de l'adversaire (*Manuel à l'usage des officiers français*, p. 58. — *Instruct. américc.*, art. 111. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 44. — *Manuel d'Oxford*, art. 29. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 682. — Geffcken sur Heffter, § 126, note 6). — Il peut arriver que des parlemen-

taires soient envoyés simplement dans le but d'amuser l'ennemi, de retarder ses progrès, de gagner du temps, etc. Incontestablement, un général n'est pas tenu de les recevoir et doit s'y refuser, s'il a des soupçons.

1241. — « Si le porteur d'un drapeau parlementaire se présente durant un engagement, il peut être admis, mais par exception et très rarement. Il n'est pas contre la bonne foi de retenir ce parlementaire, s'il est reçu durant le combat. Il n'est pas nécessaire de faire cesser le feu aussitôt qu'on aperçoit un drapeau parlementaire, au milieu de l'action » (*Instruct. américc.*, art. 112). — Règle fort juste; car si l'on était tenu de suspendre le combat à l'instant même où le parlementaire se montre, on risquerait de compromettre la victoire au moment décisif, ou de paralyser la poursuite.

1242. — Les parlementaires et ceux qui les accompagnent sont personnes inviolables. On ne doit, ni tirer sur eux, — ni user de violence à leur égard, — ni les faire prisonniers.

Quiconque blesse ou tue volontairement un parlementaire, porteur des insignes de sa mission, se rend coupable d'une grave et flagrante infraction aux lois de la guerre. — Mais la culpabilité n'existe que si le fait a été intentionnel. — Si donc le porteur d'un drapeau parlementaire, en se présentant durant le combat, est tué ou blessé, ce fait ne saurait motiver aucune espèce de plainte (*Instruct. américc.*, art. 113. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 684).

1243. — S'il importe qu'un parlementaire puisse s'acquitter de sa mission en toute sécurité, il importe au moins autant que cette mission ne puisse pas devenir un prétexte à espionnage, un moyen de renseignements pour l'ennemi. De là, les prescriptions minutieuses que contiennent sur l'admission d'un parlementaire tous les règlements militaires des Etats civilisés (France, Décret du 26 octobre 1883, art. 174).

1244. — L'objet de la mission rempli, le parlementaire est reconduit aux avant-postes avec les mèmes précautions qu'à son arrivée. — Il est néanmoins des cas où le parlementaire peut être retenu temporairement : par exemple, il a pu recueillir des renseignements qu'il importe de tenir cachés à l'ennemi ; ou il a surpris l'armée dans l'exécution de quelque mouvement (1).

1245. — La sécurité même que le Droit international assure au parlementaire impose à celui-ci l'obligation de se renfermer strictement dans les limites de la mission qu'il doit remplir auprès du commandant du corps ennemi, et d'éviter avec le plus grand soin

(1) GUELLE. *Précis*, t. I, p. 224.

tout abus qui pourrait résulter de sa présence parmi les troupes ennemies.

« S'il est reconnu et bien prouvé qu'il n'a été fait usage du drapeau parlementaire que pour obtenir subrepticement des renseignements militaires, le porteur de ce drapeau sera considéré comme un espion. — Le caractère du drapeau parlementaire est si sacré, et il est si nécessaire qu'il en soit ainsi, que, malgré tout ce qu'il y a d'odieux dans l'abus qui peut être fait de ce caractère, il faut procéder avec une grande prudence quand il s'agit de convaincre d'espionnage le porteur d'un drapeau parlementaire » (*Instruct. américaine*, art. 114. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 45. — *Manuel d'Oxford*, art. 31. — Bluntschli, art. 685).

Les mesures de rigueur prises en un pareil cas et les causes, qui en auront déterminé l'application, devront toujours être portées sans retard à la connaissance de l'ennemi.

Le chef de corps d'armée, qui reçoit un parlementaire, a le droit de prendre toutes les mesures nécessaires pour que la présence de cet ennemi dans ses lignes ne lui cause pas de préjudice (*Manuel d'Oxford*, art. 30. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 44).

SECTION II. — **Sauf-conduits et sauvegardes.**

1246. — Lorsque l'intérêt des troupes, ou celui du pays, exige que la libre circulation soit autorisée dans certaines limites, à travers le pays ou entre les lignes de l'armée, l'autorité militaire délivre à cet effet les permissions nécessaires. — Ces permissions peuvent être accordées à des personnes, ce sont des *sauf-conduits*; ou en vue du transport des marchandises, ce sont alors des *licences*.

Le sauf-conduit, accordé en vue de la personne, ne vaut que pour la personne désignée : il n'est pas transmissible. — La licence, donnée en vue du transport d'une marchandise, n'a rien de personnel ; elle est transmissible.

Les sauf-conduits ne sont dûs qu'aux personnes revêtues d'un caractère diplomatique. — Pour toutes les autres personnes, voyageurs, correspondants de journaux, etc., ils sont facultatifs. — Le sauf-conduit peut être retiré. — Il n'a de valeur naturellement que sur le territoire occupé par l'armée dont le chef l'a accordé (Bluntschli, *op. cit.*, art. 675 à 678. — Dudley-Field, *op. cit.*, art. 917 et s. — Guelle, *Précis*, t. I, p. 231 et s.)

1247. — La *sauvegarde* est la protection spéciale et particulière accordée à des établissements que l'on désire mettre à l'abri des accidents de la guerre, tels que hôpitaux, pensionnats, communautés religieuses, maisons de postes, moulins, etc.

Les sauvegardes sont mortes ou vives : *mortes*, quand elles consistent simplement dans la délivrance d'un écrit constatant les immunités particulières qui sont concédées ; *vives*, quand pour les rendre plus efficaces, le bâtiment est gardé par un poste armé. — En cas d'occupation ennemie, il est d'usage de laisser les hommes du poste, qui constitue la sauvegarde, rejoindre paisiblement leur parti avec armes et bagages. — Le décret français du 26 octobre 1883 portant *règlement sur le service des armées en campagne* contient tout un titre (XV) consacré aux sauvegardes, articles 237 à 244. — (Klüber, § 274. — G. F. de Martens, *Précis*, § 292. — Bluntschli, art. 686).

SECTION III. — **Armistices et suspensions d'armes.**

1248. — La suspension d'armes est une convention qui intervient, pour une courte durée, entre chefs d'armées, de corps d'armée ou de détachements et qui ne s'applique qu'à des points déterminés du théâtre de la lutte. — Cette convention se conclut pour des intérêts pressants, mais limités, tels que : enlèvement des blessés, inhumation des morts, célébration d'une cérémonie comme les funérailles de Marceau en 1796, — ou pour permettre au commandant des troupes de demander et de recevoir des ordres de ses supérieurs. — Ces sortes de suspensions d'armes sont en général demandées par parlementaires.

1249. — L'*armistice* est une convention plus générale, d'une durée plus étendue, d'un caractère à la fois politique et militaire, par laquelle les belligérants conviennent de suspendre les hostilités. (*Manuel à l'usage des officiers français*, ch. III, p. 59).

L'armistice est conclu, soit par les chefs d'armées, soit par les représentants diplomatiques, délégués à cet effet par les gouvernements respectifs, dont la ratification est nécessaire, à moins qu'ils n'aient donné de pleins pouvoirs *formels et spéciaux*.

Un armistice a, presque toujours, pour but de faciliter la conclusion de la paix. Pendant que l'on discute les conditions de celle-ci et pour rendre plus libre et plus aisée la discussion, on convient d'un armistice général qui ne se termine qu'à la signature du traité. — Ainsi le traité de Prague (23 août 1866) a été précédé par l'armistice de Nickolsbourg (26 juillet 1866), le traité de Francfort (12 mai 1871) par l'armistice de Versailles (28 janvier 1871), le traité de San Stefano (3 mars 1878) par l'armistice d'Andrinople.

1250. — L'armistice ne doit pas être confondu avec la simple suspension d'armes. — Celle-ci n'a pas un caractère politique. Elle a

un effet limité à une certaine étendue de territoire ou à certains corps de troupes. — L'armistice engendre des effets plus généraux et plus étendus. Il est obligatoire sur tout le théâtre de la guerre (sauf dérogation expresse, comme en 1871 pour l'armée de Bourbaki), pour tous les Etats belligérants et pour leurs ressortissants (Bluntschli, *op. cit.*, art. 688 et 689. — *Instruct. américc.*, art. 137. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 48).

1251. — Les règles suivantes sont communes à l'armistice et à la suspension d'armes.

Généralement l'armistice, et surtout la suspension d'armes, sont convenus pour un certain laps de temps, pour un certain nombre de jours (ou d'heures pour la simple suspension). — Il importe de bien préciser ; car le délai expiré, l'armistice prend fin de lui-même et les hostilités sont reprises sans déclaration préalable, sauf stipulations contraires. — Les jours doivent se compter d'heure à heure. — Mais les auteurs sont en désaccord sur le point de savoir si le premier et le dernier jours sont compris dans l'armistice. Puffendorf et Vattel les comptaient tous deux. Dudley-Field les exclut tous deux (art. 994). Les tribunaux anglais excluent le premier et comptent le dernier. — Il est donc prudent de se servir d'expressions, qui ne laissent aucun doute sur l'intention des contractants. — L'armistice peut être conclu pour un temps indéfini. Dans ce dernier cas, chaque belligérant peut reprendre les hostilités en le dénonçant dans les délais convenus (*Instruc. américc.*, art. 138. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 47).

1252. — L'armistice, dès qu'il est conclu, arrête le cours des hostilités. Il doit donc être officiellement et sans aucun retard notifié aux autorités compétentes et aux troupes, afin d'éviter des erreurs regrettables. Si les messages n'arrivent pas assez tôt pour empêcher des engagements partiels de se produire, on anéantira les conséquences des événements réparables ; les prisonniers seront remis en liberté, le butin rendu (*Instruct. américc.*, art. 135, 136, 140. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 47 et 49) (1).

Un défaut de notification peut avoir les résultats les plus graves. — En 1871, le général Clinchant, commandant en chef l'armée de l'Est (en remplacement de Bourbaki), reçut bien avis, le 29 janvier, de l'armistice franco-allemand qui venait d'être conclu ; mais on négligea de lui dire que son armée avait été exceptée de la convention.

(1) Si la guerre se développe à la fois sur terre et sur mer, on comprend que des croiseurs militaires ne reçoivent qu'après un temps très long la notification de l'armistice, et qu'ils aient pu, dans l'intervalle, capturer des navires de l'ennemi.

Il suspendit la retraite de ses troupes et cet arrêt permit au général prusssien de Manteufell de l'envelopper et de l'obliger à se réfugier en Suisse (1).

1253. — Sous la réserve des stipulations particulières, l'armistice produit normalement les effets suivants. — Les mesures *offensives*, de quelque nature qu'elles soient, sont formellement interdites. Pendant la durée de la suspension d'armes ou de l'armistice, les belligérants doivent cesser le feu, ne plus gagner de terrain, s'interdire toute attaque et toute reconnaissance au delà des lignes. Dans un siège, les parallèles ne pourront être poussées par les assiégeants ; les batteries seront silencieuses.

1254. — Quelles sont les mesures *défensives*, interdites ou permises, pendant un armistice, en l'absence de conventions particulières. — Le désaccord est complet au sein de la doctrine et existe entre la doctrine et la pratique. — Le plus grand nombre des auteurs, Vattel, Wheaton, Bluntschli, Fiore, Calvo, Phillimore, Neumann, F. de Martens, etc., pensent que le belligérant doit pendant l'armistice s'abstenir de toute opération, de tout acte que l'ennemi aurait eu intérêt à empêcher et aurait probablement empêché, si les hostilités n'avaient pas été interrompues: sinon, disent ces auteurs, l'armistice, au lieu d'être une vraie suspension des hostilités, aurait pour effet de favoriser un des belligérants au détriment de l'autre. — Ainsi, il ne sera pas permis à l'un des adversaires, qui est dans une position désavantageuse d'où il n'aurait pu se retirer sans rencontrer la résistance de l'ennemi, de profiter de l'armistice pour prendre une meilleure position. — Dans un siège, l'assiégé ne pourra pas réparer la brèche ouverte, ni construire de nouveaux ouvrages, ni avoir le droit de faire entrer dans la place de nouvelles troupes que, sans l'armistice, l'assiégeant eut cherché à écarter. — De son côté, l'assiégeant ne pourra pas continuer les travaux de siège et serrer davantage la place, puisque l'artillerie de l'assiégé l'en eut empêché.

1255. — Cette théorie est repoussée par la pratique et par quelques auteurs, Heffter, Guelle (t. I, p. 241), Pillet (p. 365), par le *Manuel à l'usage des officiers français*, p. 62, par les *Instructions américaines*, art. 144.

Elle a le défaut grave de prêter aux abus et aux réclamations. Aussi n'a-t-elle pas prévalu dans les dernières guerres. — A défaut de stipulations contraires, chacun des belligérants conserve la faculté de faire des mouvements de troupes en deçà des lignes, de lever des

(1) Voir sur cette déplorable affaire : SOREL, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, t. II, p. 186 et suiv.

recrues, de construire des retranchements, de réparer les brèches, d'établir de nouvelles batteries, en un mot de mettre à profit le temps et les moyens dont il dispose pour se préparer à la reprise des hostilités. Si, par ces actes, un avantage est assuré à l'un des adversaires, l'autre n'a qu'à s'en prendre à lui-même de l'imprudence qu'il a commise, soit en signant l'armistice, soit en n'excluant pas ces actes par des clauses précises et formelles. — S'il y a brèche aux remparts, stipulez formellement que l'assiégé ne pourra la réparer, etc., etc.

1256. — Une délicate question se pose en cette matière, celle du *ravitaillement* des places assiégées. Presque toujours cette question fait l'objet de stipulations spéciales dans la convention d'armistice. — Que décider, si la convention est muette ? — Dans l'opinion qui impose le *statu quo* comme règle, le ravitaillement devra être interdit, et l'armistice tournera contre la population et la garnison de la place assiégée, en lui faisant consommer des vivres qui sont un élément de défense et qui feront défaut quand reprendront les hostilités. — Le ravitaillement sera permis dans l'opinion adoptée par la pratique. Mais si la place est entièrement investie, cette autorisation n'est-elle pas dérisoire ?

Dans l'une et l'autre opinion, en fait, l'assiégé ne peut se procurer des vivres. Il en réclamera à l'adversaire ; que doit faire celui-ci ? — En toute justice, si l'on veut que l'armistice ne nuise pas aux assiégés et que ceux-ci se retrouvent au jour de sa cessation dans la même situation qu'au jour où il a été commencé, l'assiégeant doit accorder, non pas un ravitaillement complet, mais un ravitaillement proportionnel, soit jour par jour, soit de dix jours en dix jours, etc., de manière à ce que la quantité corresponde à la consommation régulière pendant la durée de l'armistice ; sinon, comme le disait M. Thiers aux ambassadeurs des puissances neutres, le 9 novembre 1870, un armistice suffirait à assurer la reddition de la plus forte forteresse du monde. — En 1866, la Prusse accorda à Nikolsbourg le ravitaillement des forteresses de la Bohême (1).

(1) En 1870, lors de la proposition d'armistice faite par les puissances neutres, M. de Bismarck repoussa la condition du ravitaillement proportionnel de Paris. Ce refus mit fin aux pourparlers. M. Jules Favre, dans sa circulaire du 7 novembre à l'Angleterre, à l'Autriche, à la Russie, à l'Italie, fit ressortir l'injustice de ce refus. — Il paraît presque certain qu'au début le chancelier allemand n'avait pas repoussé la demande de ravitaillement de Paris. S'il refusa définitivement, c'est que l'échauffourée du 31 octobre 1870 fit croire au chancelier que le gouvernement de la Défense nationale n'était pas en mesure d'assurer l'exécution de la paix (GUELLE, t. I, p. 243. — GEFFCKEN sur HEFFTER, § 142, *note* 10. — SOREL. *Histoire diplomatique de la guerre*, t. II, ch. III).

1257. — Les belligérants doivent avoir soin de régler les questions relatives aux rapports, pendant l'armistice ou la suspension, des troupes entr'elles et des troupes avec la population civile (*Instruct. américc.*, art. 142. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 50). — Pour éviter les frottements entre adversaires, il est d'usage de convenir d'une *zone neutre* entre les deux armées, et la largeur de cette zone entre les lignes d'avant-postes doit être assez étendue, quoique plus réduite au cas de siège d'une place de guerre. — Par l'article 3 de l'armistice de Versailles du 28 janvier 1871, le terrain situé entre les forts et la place de Paris fut interdit aux deux armées.

1258. — L'armistice peut être violé par l'un des adversaires, l'autre belligérant peut-il se considérer comme libre de tout engagement et reprendre les hostilités sans *dénonciation préalable*? — Bluntschli (art. 695), adopte l'affirmative. — Le commandant Guelle distingue. S'il y a attaque tentée par l'un des belligérants au mépris de la parole donnée, l'autre est fondé à repousser l'agression et à reprendre l'offensive sans formalité préalable. Mais hors ce cas d'urgence, il est nécessaire de dénoncer la convention avant de reprendre les hostilités et de laisser un délai suffisant entre la dénonciation et la reprise. Il y a perfidie à rompre l'armistice sous un prétexte plus ou moins fondé et à surprendre l'ennemi, sans lui permettre de se mettre sur ses gardes (Guelle, t. I, p. 245. — *Manuel des officiers français*, p. 60. — *Instruct. américc.*, art. 136 et 146. — *Déclaration de Bruxelles*, art. 51).

Les violations de l'armistice, lorsqu'elles sont le fait de soldats isolés ou d'habitants du pays agissant sans ordre, ne sont pas un motif suffisant pour dénoncer la convention. Elles doivent être sévèrement réprimées. — (*Déclaration de Bruxelles*, art. 52. — *Instructions américaines*, art. 147.)

SECTION IV. — **Capitulations.**

1259. — Une capitulation est une convention militaire qui met fin, avec ou sans conditions, à la résistance d'une troupe enfermée dans une place de guerre, ou cernée en rase campagne.

Les législations militaires des divers Etats sont très sévères à l'égard des capitulations. — D'après les lois françaises, le commandant d'une troupe, qui capitule en rase campagne, est puni de mort avec dégradation militaire, si la capitulation a eu pour résultat de faire poser les armes à sa troupe, ou si avant de traiter verbalement ou par écrit, il n'a pas fait tout ce que lui prescrivent le devoir et l'honneur ; de la destitution, dans tous les autres cas (*Cod. justice*

milit., art. 210). — Dans le *Mémorial de Sainte-Hélène*, Napoléon Ier se prononçait avec énergie contre les capitulations en rase campagne et louait la conduite tenue par le maréchal Ney sur les bords du Dnieper.

1260. — Mais ne confondons pas la capitulation avec le fait de se rendre prisonnier. Un général, un officier, entouré de forces supérieures, doit faire pour se défendre tout ce que demande l'honneur ; mais lorsqu'il a rempli son devoir militaire, lorsque ses munitions sont épuisées, lorsque toute résistance est devenue impossible, il peut se rendre prisonnier.

1261. — Les places de guerre jouent un rôle des plus importants, dans la guerre offensive comme dans la guerre défensive. L'obligation de les défendre jusqu'à la dernière extrémité s'impose à l'honneur de ceux qui les commandent. — La législation militaire française nous offre d'anciennes dispositions relatives à cette obligation. Toujours renouvelées, elles sont reproduites dans les articles 195 et 196 du décret du 4 octobre 1891. « Le commandant d'une place de guerre ne doit jamais perdre de vue qu'il défend l'un des boulevards de la patrie, l'un des points d'appui de ses armées, et que, de la reddition d'une place, avancée ou retardée d'un seul jour, peut dépendre le salut du pays. Il doit rester sourd aux bruits répandus par la malveillance et aux nouvelles que l'ennemi lui ferait parvenir, résister à toutes les insinuations, et ne laisser ébranler par les événements ni son courage, ni celui de la garnison qu'il commande ».

Le gouverneur ne doit pas oublier que les lois condamnent à la peine de mort, avec dégradation militaire, le gouverneur d'une place de guerre (ou d'un fort) reconnu coupable d'avoir capitulé, sans avoir épuisé tous les moyens de défense dont il disposait et sans avoir fait tout ce que prescrivaient le devoir et l'honneur » (*Cod. just. milit.*, art. 209).

1262. — Lorsque le gouverneur juge que le dernier terme de la résistance est arrivé, il consulte le conseil d'enquête sur les moyens de prolonger le siège. Le conseil entendu, il décide seul et sous sa responsabilité de l'époque et des termes de la capitulation. — Dans la capitulation, il ne se sépare jamais de ses officiers ni de ses troupes, et il partage leur sort après comme avant le siège. En aucun cas, il ne doit rendre la place avant d'avoir détruit les drapeaux. — Tout commandant ou gouverneur qui rend une place, fût-ce dans les conditions les plus honorables pour lui, passe devant un conseil d'enquête. — Telles sont les dispositions principales de la législation française. — Quelles sont les règles admises par la coutume internationale ?

1263. — Vis-à-vis de l'ennemi, le commandant d'une place de

guerre a toujours la capacité et le droit de capituler. La convention qu'il signe est valable, engage son pays, quelle que soit la responsabilité encourue par cet officier. — Mais, en l'absence d'une délégation expresse, le commandant d'une place assiégée n'a que les pouvoirs nécessaires à l'exercice de son commandement. Il n'a pas qualité pour traiter de l'attribution définitive de la place qu'il commande, d'une cession de territoire, de la cessation des hostilités sur un territoire situé en dehors de son autorité (*Manuel des officiers f.*, p. 65. — Bluntschli, art. 699, *op. cit.*). — La capitulation de Verdun du 8 novembre 1870 stipulait la remise à l'Allemagne de la place et du matériel, sous la condition expresse de faire retour à la France après la conclusion de la paix. Cette clause dépassait les pouvoirs des contractants.

1264. — L'intention de capituler est habituellement indiquée à l'ennemi par l'apparition sur les fortifications d'un drapeau blanc. Les négociations commencent par l'entremise d'un parlementaire. — La bonne foi doit présider, tant à la négociation qu'à l'exécution d'une pareille convention.

1265. — Lors de la reddition d'une place, les armes, les munitions et les ouvrages de défense doivent être remis à l'ennemi dans l'état où ils se trouvent *au moment où la capitulation est signée.* — Dans l'intervalle compris entre la signature et l'exécution, le vaincu ne peut détruire les armes, noyer les poudres et endommager les fortifications. Pareils actes sont déloyaux et illicites (*Manuel des officiers f.*, p. 64. — *Instruct. américaine*, art. 145).

Mais aucune coutume internationale ne s'oppose à ce qu'un commandement de place de guerre, se voyant acculé à une capitulation, prenne ses mesures, pour que rien d'utile ne tombe aux mains de l'ennemi. On peut faire avant la signature ce qui ne serait plus licite après. — Un commandant est inexcusable de ne pas avoir fait d'avance détruire les armes, les munitions et les drapeaux.

La capitulation de Phalsbourg, le 12 décembre 1870, fut des plus honorables. Investie depuis le 10 août, plusieurs fois bombardée, la ville, quoique mal approvisionnée, résista quatre mois. Mais les vivres épuisés, le commandant Taillant détruisit son artillerie, ses munitions, ses fusils, etc. ; puis, l'œuvre de destruction terminée, il fit ouvrir les portes de la place et prévint l'ennemi qu'il se rendait à discrétion. — Pour honorer cette conduite, les Allemands laissèrent aux officiers leurs épées, aux soldats leurs sacs et les autorisèrent à choisir les villes de leur internement. — Plus tard, le 22 avril 1872, le conseil d'enquête français décerna des éloges au commandant Taillant et à son conseil de défense.

1266. — La capitulation est souvent écrite : elle peut être simplement verbale.

Les défenseurs de la place doivent être traités en prisonniers de guerre. Leur longue résistance doit leur assurer des conditions honorables. — Le vainqueur, comme hommage rendu à la bravoure et à l'énergie des défenseurs, accorde parfois la sortie de la place avec les honneurs de la guerre, c'est-à-dire, tambours battants et enseignes déployées. — L'article 1er de la convention relative à Belfort, du 15 février 1871, portait : « La garnison de Belfort quittera la place avec les honneurs de la guerre et conservera ses armes, ses bagages et le matériel de guerre appartenant à la troupe, ainsi que les archives militaires... Le matériel appartenant à la place sera seul remis. » Ce sont les conditions les plus favorables que puisse accorder l'ennemi. — Les Allemands s'honorèrent eux-mêmes en les accordant à la garnison de Belfort.

1267. — Les nombreuses capitulations de la guerre franco-allemande de 1870-71 contenaient en général les clauses suivantes : L'armée vaincue est prisonnière de guerre. — Sont exceptés les officiers et fonctionnaires qui s'engagent sur l'honneur et par écrit à ne rien faire et à ne rien dire contre les intérêts allemands pendant la durée de la guerre (l'art. 196 du décret du 4 octobre 1891 interdit aux officiers de se séparer de leurs troupes). — Remise du matériel de guerre ; — remise de la place. — Les médecins restent pour soigner les blessés (Capitulation de Sedan, 2 septembre 1870. — Capitulation de Metz, 27 octobre 1870).

Le vainqueur doit observer avec bonne foi et rigoureusement les termes de la capitulation qu'il a accordée.

LIVRE III

LA GUERRE MARITIME

AUBE. *Un nouveau Droit maritime international*, 1875. — AZUNI. *Le Droit maritime de l'Europe*. — BLUNTSCHLI. *Le Droit international codifié*, liv. VIII, art. 664 à 673. — DE BOECK. *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*. — BYNKERSHOEK. *Quæstiones juris publici*, lib. I. — CALVO. *Le Droit internat. théorique et pratique*, t. IV, §§ 2123 à 2132. — CAUCHY. *Le Droit maritime international*, t. I, pp. 104 à 166, 485 à 516; t. II, pp. 158 à 167, 267 et s. — DE CUSSY. *Phases et causes célèbres du droit maritime des nations*, 1856. — FIORE. *Nouveau Droit intern. public*, 2e part., liv. II, ch. VII et VIII. — *Le Droit internat. codifié*, liv. V, tit. X, art. 1147 à 1166, tit. X, art. 1242 à 1257. — FUNCK-BRENTANO et SOREL. *Précis du Droit des gens*, liv. III, ch. V. — GEFFCKEN. *La guerre maritime de l'avenir*, R. D. I., 1888, t. XX, p. 451. — GESSNER. *Les grandes puissances et la réforme du Droit internat. maritime*. R. D. I., 1878, t. X, p. 489. — HALLECK. *International Law*. — HAUTEFEUILLE. *Histoire des origines, des progrès et des variations du Droit maritime international*. — *Questions de Droit maritime international*. — *Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*, t. I, tit. III, pp. 95 à 160. — HEFFTER-GEFFCKEN. *Le Droit internat. de l'Europe*, liv. II, ch. II, §§ 137 à 139. — JOUFFROY. *Le Droit des gens maritime universel*, 1806. — LORIMER. *Observations sur la réforme du Droit internat. maritime*. R. D. I. 1875, t. VII. pp. 261 à 268. — LUCCHESI-PALLI. *Principes de Droit public maritime*. — G. F. DE MARTENS. *Précis du Droit des gens*, t. II, § 289. — C. DE MARTENS. *Causes célèbres du Droit des gens*. — F. DE MARTENS. *Traité de Droit internat.*, t. III, liv. IV, ch. II, §§ 122 et s. — NEGRIN. *Tratado de derecho internacional maritimo*. — NYS. *La guerre maritime*, 1881. — ORTOLAN. *Règles internationales et diplomatie de la mer*. — PALLU DE LA BARRIÈRE. *Le bâtiment de combat et la guerre sur mer*. Revue des Deux-Mondes, 1er août 1886. — PERELS. *Manuel de Droit maritime international*, 2e partie. — DU PIN DE SAINT-ANDRÉ. *Torpilleurs et bâtiments de guerre et de commerce*. Revue des Deux-Mondes, 15 juillet 1886. — PHILLIMORE. *Commentaries upon international Law*, t. III. — TESTA. *Le Droit public international maritime*. 3e partie. — TRAVERS TWISS. — *Le Droit des gens ou des nations*, t. II, ch. V, nos 72 et suiv. — WHEATON. *Histoire des progrès du Droit des gens, passim*. — *Eléments du Droit international*, t. II, 4e part. ch. II. — *Observations diverses sur la réforme*

du Droit maritime de la guerre par GESSNER, DE LAVELEYE, LORIMER, PIÉRANTONI, ROLIN-JAEQUEMYNS, ALB. ROLIN, WESTLAKE. R. D. I., 1875, t. VII, pp. 236 à 272, 418 et s. 553 et s. 473 et s.,

1268. — La guerre maritime consiste à détruire les flottes ennemies, les ouvrages de fortifications, les arsenaux et établissements maritimes et militaires qui se trouvent sur le territoire de l'adversaire, à opérer des débarquements, à défendre et à protéger les côtes nationales. Elle a aussi pour objet de détruire le commerce maritime de la nation ennemie.— Son but est l'abaissement de la puissance navale de l'adversaire au sens le plus étendu du mot.

En général, les mêmes principes fondamentaux s'appliquent à la guerre sur terre et à la guerre maritime. — Mais « la mer et la terre sont des éléments si dissemblables, la manière d'en jouir et de les posséder est si différente, que l'on s'explique facilement la diversité qui se produit dans l'application d'un même et unique principe (1) ».

Il résulte donc de la nature même des choses, et d'une pratique séculaire, que la guerre maritime a des règles et des usages propres, différents de ceux qui sont en vigueur dans les guerres terrestres, s'appliquant aux rapports des belligérants entr'eux et aux relations des belligérants avec les neutres. — En outre, dans le droit de la guerre, ce sont les règles relatives à la guerre maritime, aux rapports des belligérants et des neutres dans le domaine de la mer, qui manquent surtout de précision et de fixité.

Réservons, pour un autre livre, les questions concernant les neutres, et examinons actuellement les règles relatives aux rapports entre belligérants.

(1) TESTA, *le Droit public international maritime*, 3e partie, ch. II, p. 148.

CHAPITRE PREMIER

THÉATRE DE LA GUERRE. — MOYENS LICITES D'ATTAQUE ET DE DÉFENSE.

§ 1er. — Théâtre de la guerre.

1269. — Le théâtre de la guerre comprend la pleine mer et les eaux territoriales des belligérants. — Les hostilités ne peuvent avoir lieu, ni dans les eaux territoriales des nations neutres, ni dans les parties de la mer conventionnellement neutralisées, ni dans les canaux ou détroits affectés d'une semblable neutralité.

1270. — La question de savoir si la mer Baltique pourrait être neutralisée, au cas d'une guerre à laquelle participeraient des Etats *non-riverains*, a été agitée plusieurs fois depuis le milieu du XVIIIe siècle.

En 1759, un accord fut conclu entre la Russie et la Suède, afin de déclarer la mer Baltique fermée à toute hostilité. En 1780, le Danemark et la Russie proclamèrent de nouveau la même clôture et la France admit sa légitimité. Le même principe est maintenu dans le traité conclu entre la Prusse et la Russie, le 8 mai 1781, dans les conventions postérieures formées entre les puissances secondaires et spécialement dans le traité passé entre le Danemark et la Suède, le 27 mars 1794.

Matériellement la fermeture de la Baltique, lors d'une future guerre maritime, n'offrirait pas de difficulté bien sérieuse, puisqu'il suffirait d'empêcher le passage par deux entrées fort étroites. — Mais le Droit international n'a à s'occuper, ni de la possibilité de l'exécution, ni de la portée stratégique d'une semblable mesure, mais seulement de sa légitimité à l'égard des navires de guerre des belligérants. — Un grand nombre d'auteurs, F. de Martens, de Cussy, Hautefeuille, Neumann, Ortolan, Perels, etc., admettent la légitimité de la mesure, en supposant l'assentiment des Etats neutres riverains. Mais si l'un de ces Etats riverains était au nombre des belligérants, fermer l'accès de la mer Baltique aux navires de guerre de l'adversaire serait violer la neutralité et faire acte d'hostilité.

1271. — Rappelons que, par la convention de Constantinople du 20 octobre 1888, le canal de Suez et ses approches sont neutralisés, mais non la mer Rouge (n° 512). Le sont aussi les fleuves du Congo et du Niger, le Danube jusqu'aux Portes de fer (n^{os} 528, 530).

1272. — Un souverain neutre a le droit d'empêcher, même par la force, la perpétration de tout acte hostile sur son territoire maritime, ou même la simple préparation d'un pareil acte.— C'est son droit absolu : c'est aussi son devoir de neutre. — Mais si la violation des eaux neutres a été, en fait, consommée, l'Etat neutre pourra et devra demander au belligérant, dont les agents ont méconnu sa souveraineté, un désaveu formel de l'acte illicite, et une réparation, des excuses. Le belligérant ne peut refuser cette satisfaction. — L'histoire a enregistré plusieurs exemples.

§ 2. — Moyens licites ou illicites d'attaque ou de défense.

1273. — La convention de Saint-Pétersbourg du 11 décembre 1868, interdisant l'emploi de projectiles explosibles d'un poids inférieur à 400 grammes, s'applique à la guerre sur mer comme à la lutte sur terre. — Il en est de même des moyens interdits comme barbares ou illicites (n° 1068).

Mais la guerre maritime emploie de nos jours des moyens de destruction épouvantables et terribles dans leurs résultats. Une torpille fait sombrer, en quelques minutes, un cuirassé portant un nombreux équipage. Dans les guerres antérieures, le sauvetage des hommes d'un navire, qui coulait à fond sous les boulets de l'adversaire, pouvait encore être assez facilement accompli par l'équipage du vainqueur. Il sera désormais presque toujours impossible, vu la rapidité de la destruction. — La découverte de l'engin le plus meurtrier, tel est le but de presque tous les inventeurs (1).

Mais, si les sentiments d'humanité sont froissés, le Droit international souffre l'emploi de ces moyens terribles ; car la destruction aussi prompte que possible de la force navale de l'adversaire a toujours été et sera toujours le but de la guerre maritime.

1274. — Comme dans la guerre terrestre, l'emploi de la ruse est permis, pourvu qu'elle ne soit pas contraire à l'honneur. — Les anciennes ordonnances françaises de 1696 et de 1704 défendaient aux vaisseaux de guerre et aux corsaires de donner le coup de *semonce* sous un faux pavillon (n° 585).— En 1815, le Conseil d'Etat français déclara que la simulation de pavillon était permise pour échapper

(1) Pallu de la Barrière. *Le bâtiment de combat et la guerre sur mer.* — Du Pin de Saint-André. *Torpilleurs et bâtiments de guerre et de commerce.*

à la surveillance des navires de guerre, mais jamais s'il s'agissait d'une attaque, d'un combat, ou de coup de semonce parce qu'il sert précisément à affirmer le pavillon. L'article 151 du décret du 15 août 1851 dit : « avant de commencer l'action, le commandant en chef fait arborer les marques distinctives et hisser les pavillons français sur tous les bâtiments. Dans aucun cas, il ne doit combattre sous un autre pavillon. Dans les combats de nuit, il ordonne qu'un fanal soit placé au-dessus du pavillon de poupe ». Le règlement autrichien contient une disposition semblable.

Parmi les auteurs, Perels (*op. cit.*, p. 214) pense que l'usage d'un faux pavillon est une ruse de guerre licite ou non licite, selon les circonstances de chaque espèce. L'honneur militaire en décide : mais c'est une perfidie condamnable de s'engager dans un combat en arborant un faux pavillon. — Ortolan (*op. cit.*, t. II, p. 29) tient pour stratagème licite le fait d'attirer son ennemi au combat ou d'échapper à un ennemi supérieur en hissant un faux pavillon. — Mais de Cussy combat cette doctrine et pense qu'aujourd'hui aucun commandant de navire de guerre ne se considérerait comme autorisé à masquer sous un pavillon étranger le dessein d'attaquer l'ennemi, sauf à abandonner cette ruse en approchant de lui. Sa dignité personnelle, la dignité de son pays et l'honneur militaire ne s'opposeraient pas seulement à l'emploi d'un tel moyen, mais à la pensée d'en faire usage » (*op. cit.*, t. I, p. 257).

L'emploi d'un faux pavillon, dans les cas où il est illicite, ne saurait être admis comme représailles, parce que la conduite contraire à l'honneur de l'un des belligérants n'autorise jamais l'adversaire à agir de même (Perels, *op. cit.*, p. 216).

1275. — Il est absolument contraire aux lois de la guerre de faire feu sur un navire ennemi qui amène son pavillon ; en abaissant son pavillon, il manifeste l'intention de se rendre (*Instructions allemandes*, art. 96. — *Règlement autrichien*, n° 1488).

1276. — Le *blocus* des ports militaires et des ports de commerce de l'ennemi est un procédé parfaitement licite. Vu son importance et les difficultés qu'a soulevées son application, un chapitre spécial lui sera consacré.

1277. — Au nombre des moyens licites, autorisés par le Droit international dans la guerre maritime, se place (comme dans la guerre continentale) le *bombardement* des ports militaires, des arsenaux maritimes, des forts qui les environnent, des batteries de côte, des fortifications commandant les détroits, passes ou goulets. C'est à la puissance militaire de l'Etat qu'on s'attaque et les moyens employés ont pour but la cessation de la résistance de l'ennemi.

Mais est-il licite de bombarder les ports exclusivement commer-

ciaux, les villes situées sur le littoral de la mer ? Ne faut-il pas les assimiler aux villes ouvertes, non défendues, que le Droit international ne permet pas de bombarder dans la guerre continentale ? (n° 1082). Nous pensons que la règle doit être la même en matière de guerre maritime. — C'est l'opinion générale — Calvo (*op. cit.*, t. IV, §§ 2069, 2090 et 2091) blâme énergiquement le bombardement de Valparaiso en 1866 par la flotte espagnole commandée par l'amiral Mendes-Nunez, celui plus rigoureux de Saint-Jean de Nicaragua par la corvette *Cyane* des Etats-Unis en 1834, et surtout celui de Copenhague par Nelson en avril 1801, pour accélérer la reddition de la flotte danoise mouillée dans le Sund. La conduite de l'amiral anglais a été qualifiée par Cauchy (t. II, p. 355) *d'acte odieux et perfide que rien ne saurait excuser.*

Qu'en sera-t-il dans les guerres de l'avenir ? Les belligérants épargneront-ils les grands ports de commerce et se contenteront-ils de les bloquer ? N'assistera-t-on pas à un nouveau recul dans les lois de la guerre, analogue à celui résultant de la conduite des Allemands en 1870.

1278. — La destruction des câbles télégraphiques sous-marins est-elle au nombre des actes de guerre licites ? — La convention, signée à Paris, le 14 mars 1884, par vingt-six Etats européens ou américains, a organisé la protection des câbles sous-marins en temps de paix (Loi française du 20 décembre 1884. — Décret du 23 avril 1888) (n° 583). — Mais cette convention ne contient aucune clause relative à l'état de guerre. — Notre éminent collègue, M. Louis Renault (1), tenant compte du dommage que causerait la destruction des câbles sous-marins aux rapports internationaux en même temps que des nécessités de la guerre, distingue quatre hypothèses et admet les conclusions suivantes :

1° Le câble relie deux points du territoire d'une seule et même puissance belligérante, par exemple, câble entre l'Italie et la Sardaigne, entre la France et la Corse ou l'Algérie, etc. — Le belligérant peut évidemment suspendre le service télégraphique ou le régler à sa guise, détruire même le câble, s'il le juge utile. L'autre belligérant pourra détruire le câble et il y aura le plus souvent un grand intérêt. — L'interruption du câble pourra résulter d'actes faits en pleine mer ou dans les eaux territoriales, puisque des actes de guerre peuvent légitimement avoir lieu dans l'une et l'autre partie de la mer ;

2° Le câble fait communiquer le territoire des deux belligérants.

(1) RENAULT, *De la protection internationale des câbles télégraphiques sous-marins*, R. D. I., t. XII, 1880, pp. 251 et s.

L'interruption des communications sera de droit ; l'un ou l'autre des belligérants pourra détruire le câble. Rien ne restreint leur liberté d'action.

3° Le câble existe entre le territoire d'un belligérant et le territoire d'un neutre. — Le belligérant au territoire duquel aboutit le câble est libre de restreindre ou de supprimer la communication : son droit n'est pas douteux ; il résulte du droit de souveraineté. — L'autre belligérant doit respecter le câble, car les communications entre neutres et belligérants sont permises, sous une double restriction. — *a*) Les neutres ne peuvent pas communiquer avec un port bloqué. Un câble part d'un territoire neutre et aboutit à un port bloqué. Il est incontestable que le bloqueur pourra interrompre le câble d'atterrissage, comme il pourra intercepter un paquebot porteur de correspondances. — *b*) Il est admis sans conteste qu'un neutre ne peut, sans manquer à ses devoirs de neutralité, transporter dans une des parties du territoire ennemi les dépêches, qu'une autorité belligérante lui a remises dans un port neutre ou dans un port ennemi. Les communications télégraphiques entre neutres et belligérants ne peuvent se poursuivre librement, qu'autant qu'elles sont étrangères aux opérations de guerre. Or, comme ce point sera des plus difficiles à constater, comme avec des dépêches, très innocentes en apparence, on peut, dans un langage convenu, fournir à l'un des belligérants sur les opérations militaires de l'autre, des renseignements précieux, il est à présumer que le belligérant qui aura des soupçons n'hésitera pas à rompre le câble.

4° Le câble télégraphique est établi entre deux territoires neutres. La destruction, ou même l'interruption momentanée du câble par un belligérant ne pourra jamais se justifier.

1279. — Chacun des belligérants peut détruire ou capturer les vaisseaux de guerre de son adversaire avec leur armement et leurs approvisionnements, les transports de l'Etat, les navires qui, affrétés par son adversaire, concourent directement ou indirectement aux opérations de la guerre. — Les officiers, les équipages qui montent ces navires sont, en cas de capture, des prisonniers de guerre.

1280. — Mais des restrictions indispensables sont apportées à ce droit de destruction et de capture. — 1° Sont naturellement exceptés les navires, dits de *cartel*, portant pavillon parlementaire, employés à des échanges de prisonniers ou à porter des propositions d'armistice. — Ces navires ou embarcations ne doivent avoir à bord, ni munitions, ni armes autres qu'un petit canon pour faire les signaux.

2° La convention additionnelle de Genève, du 20 octobre 1868, relative aux secours à donner aux blessés contient diverses restric-

tions ou atténuations du droit de capture. — Le personnel religieux, médical et hospitalier de tout bâtiment capturé est déclaré neutre. Il emporte, en quittant le navire, les objets et les instruments de chirurgie qui sont sa propriété particulière (art. 7). — Ce personnel doit continuer à remplir ses fonctions sur le bâtiment capturé, concourir aux évacuations de blessés et puis il est libre de rejoindre son pays (art. 8). — Les embarcations, qui à leurs risques et périls, pendant et après le combat, recueillent des naufragés ou des blessés et les portent à bord d'un navire, soit neutre, soit hospitalier, jouissent jusqu'à l'accomplissement de leur mission, de la part de neutralité que les circonstances du combat et la situation des navires en conflit permettront de leur appliquer. — L'appréciation de ces circonstances est confiée à l'humanité de tous les combattants (art. 6). — Les bâtiments hôpitaux militaires restent soumis aux lois de la guerre, en ce qui concerne leur matériel ; ils deviennent la propriété du capteur, mais celui-ci ne peut les détourner de leur affectation spéciale pendant la durée de la guerre (art. 9). — Les navires hospitaliers équipés aux frais de sociétés de secours, reconnues sous certaines conditions constitutives de leur caractère, sont considérés comme neutres, ainsi que leur personnel. Ils doivent être respectés et protégés par les belligérants, qui ont sur eux un droit de contrôle et de visite (art. 13). — Tout bâtiment de commerce, à quelque nation qu'il appartienne, chargé exclusivement de blessés ou de malades dont il opère l'évacuation, est couvert par la neutralité (art. 10). — Les naufragés et les blessés recueillis et sauvés ne pourront servir pendant la durée de la guerre (art. 6, 10, 13). — A côté du pavillon national, les navires hissent le pavillon blanc à croix rouge et le personnel porte le brassard aux mêmes couleurs (art. 12, 13) (V. n° 1110).

CHAPITRE II

LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE ENNEMIE SUR MER SOUS PAVILLON ENNEMI (1).

BLUNTSCHLI. *Du Droit de butin en général et spécialement du droit de prise maritime*, R. D. I., 1877, t. IX, p. 508 ; 1878, t. X, p. 60. — DE BOECK. *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*, 1882. — BYNKERSHOEK. *Quæstiones juris publici*, lib. I, cap. III. — CALVO, *op. cit.*, t. IV, §§ 2294 à 2378, 2395 à 2410. — CAUCHY. *Du respect de la propriété privée en temps de guerre maritime.* — *Le Droit maritime international*, t. II, p. 360 et s., 407 à 418, 472 à 503.—DESJARDINS. *Traité de Droit commercial maritime*, t. I. — DUDLEY-FIELD. *Projet de Code international*, ch. LXVI. — FIORE. *Nouveau Droit international public*, 2e part., liv. II, ch. VII et VIII. — FUNCK-BRENTANO et SOREL. *Précis*, liv. III, ch. V et VII. — A. GENTILIS. *De jure belli, passim.* — GEFFCKEN. *La guerre maritime de l'avenir*, R. D. I., 1888, t. XX, p. 451 et s. — GESSNER. *De la réforme du Droit maritime de la guerre*, R. D. I., 1875, t. VII, p. 236. — *Les grandes puissances et la réforme du Droit internat. maritime*, R. D. I., 1878, t. X, p. 489. — Grotius. *De jure prædæ commentarius*, 1604. — HAUTEFEUILLE. *Questions de Droit maritime internat.* — VI. *Propriétés privées des belligérants sur mer*, pp. 61 à 107. — IX. *Le Droit maritime international devant le parlement britannique*, pp. 176 et s. — *Histoire des origines, des progrès et des variations du Droit maritime international*, tit. VI, sect. VII, p. 450 et s. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, § 139, note 2. — DE LAVELEYE. *Du respect de la propriété privée sur mer en temps de guerre*, R. D. I., 1875, t. VII, p. 598. — *Encore la capture sur mer*, R. D. I., 1884, t. XVI, p. 568. — LUCCHESI-PALLI. *Principes de Droit public maritime.* — LORIMER. *Principes de Droit internat.*, liv. IV, ch. XVI. — MABLY. *Le Droit public de l'Europe fondé sur les traités.* — G. F. DE MARTENS. *Essai concernant les armateurs, les prises et les reprises*, 1795. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. III, § 123. — MASSÉ. *Le Droit commercial*, etc., t. I. — ORTOLAN. *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. II, liv. III. — PATERNOSTRO. *Delle prede, delle riprede e dei giudizii relativi.* — PERELS. *Manuel de Droit maritime international*, §§ 36 et 37. — PHILLIMORE. *Commentaries*; III.—PIÉRANTONI. *Rapport sur les*

(1) Nous signalons d'une manière toute spéciale au lecteur le très important ouvrage de notre savant collègue, M. de Boeck, professeur à la Faculté de Droit de Bordeaux, ouvrage qui contient beaucoup plus que n'annonce son titre. Nous constatons avec plaisir la haute valeur de ce livre.

prises maritimes d'après l'école et la législation italienne, R. D. I., 1875, t. VII, p. 619 et s. — SUMNER MAINE. *La guerre*, V et XI. — TESTA. *Le Droit public international maritime*, 3e part., ch. II, p. 151. — TRAVERS TWISS. *Des droits des belligérants sur mer depuis la déclaration de Paris*, R. D. I., 1884, t. XVI, pp. 113 et 568. — *Le Droit des gens*, t. II, ch. V, VIII, IX. — VIDARI. *Del rispetto della proprietà privata fra gli Stati in guerra*, 1867. — *Navires ennemis, marchandises ennemies*, R. D. I., 1871, t. III, p. 268. — *Observations diverses sur la réforme du Droit maritime de la guerre* par GESSNER, DE LAVELEYE, LORIMER, PIÉRANTONI, ROLIN-JAEQUEMYNS, ALB. ROLIN, WESTLAKE. R. D. I., 1875, t. VII, pp. 236 à 272, 418 et s., 553 et s., 675 et s.

1281. — Tout belligérant peut détruire ou capturer les vaisseaux de guerre de son adversaire avec leur armement et leur approvisionnement, les transports de l'Etat ou les navires qui, affrétés par cet adversaire, concourent directement ou indirectement aux opérations de la guerre (nº 1279).

Mais un belligérant peut-il aussi capturer la propriété privée des sujets de son adversaire ? En cas d'affirmative, quel sera l'objet de la capture ? Le navire de commerce ? La cargaison ? Que deviendra l'équipage du navire de commerce capturé ?

La question est au nombre des plus discutées du XIXe siècle, surtout depuis une trentaine d'années. Elle touche à des intérêts politiques et économiques fort importants. Elle offre une gravité particulière à l'égard des Etats qui ont un commerce maritime étendu, Angleterre, Allemagne, Etats-Unis, France, Italie, Suède et Norwège (1).

La question touche par certains côtés aux droits et à la situation des Etats restés étrangers à la guerre, des *neutres*.—En effet, les hypothèses suivantes se présentent : 1° navire ennemi chargé de marchandises ennemies ; 2° navire ennemi chargé de marchandises appartenant à des neutres ; 3° navire ennemi chargé à la fois des deux sortes de marchandises ; 4° navire neutre chargé de marchandise neutre, autre que contrebande de guerre ; 5° navire neutre chargé de contrebande de guerre ; 6° navire neutre chargé de marchandise ennemie, en tout ou en partie.

(1) Tout le commerce extérieur de l'Angleterre se fait nécessairement par mer. Il s'élève aux environs de dix-huit milliards, importation et exportation réunies. — Les 6/10 du commerce extérieur de la France prennent la voie maritime. En 1885, l'importation et l'exportation *par mer* réunies s'élevaient à 5,985 millions. — Le commerce extérieur par mer des Etats-Unis atteint ou dépasse huit milliards.

Nous examinerons plus loin (*neutralité*) les hypothèses où des neutres sont engagés. Nous nous restreignons ici à l'étude de celle où un navire de commerce ennemi est chargé de marchandises appartenant à des sujets de l'ennemi. — Dans ce cas, quelle est la coutume internationale, quelles sont les opinions et les thèses des publicistes ?

1282. — Mentionnons ici, au point de vue de la méthode à suivre dans cette étude, une remarque fort exacte, faite par M. Perels. « Le droit de capture et la course, dit-il, sont des institutions étroitement liées dans leurs résultats. La propriété privée de l'ennemi sur mer est directement atteinte par l'une et par l'autre. Leur but est le même : la confiscation, la ruine du commerce maritime de l'ennemi, souvent le lucre, qui est toujours le seul mobile du corsaire ; de sorte qu'on a pu dire, même en partant de ce droit exercé par les navires de guerre, qu'il constituait une piraterie privilégiée. Précédemment et presque toujours jusqu'en 1854, on *confondait les deux choses* en traitant la matière et, même dans ces derniers temps, on *ne s'est pas attaché suffisamment à les distinguer* (1) ».

C'est un vice de méthode. — Malgré leur étroite affinité, le droit de capturer en mer la propriété ennemie et la course ne sont pas indissolublement liés. — La course suppose le droit de capture, l'a pour fondement et ne saurait subsister sans lui : mais la réciproque n'est pas exacte et, depuis la déclaration de Paris de 1856, le droit de capture a été exercé par des Etats, qui ont renoncé à recourir à la *course maritime*.— Pour accentuer cette distinction importante, nous traiterons de la *course* dans un chapitre spécial.

SECTION I. — **Coutume internationale.**

1283.— La coutume internationale est nette et précise. — Le belligérant peut saisir, capturer et confisquer (avec certaines formalités) le navire de commerce ennemi et la marchandise ennemie dont il est chargé. — Telle est la règle adoptée et pratiquée, appliquée depuis un temps immémorial, si bien établie que le *Consulat de la mer* se contente d'y faire allusion, tant le rédacteur de ce recueil la savait connue de tous. « Lorsqu'un navire allant ou venant ou étant en course, rencontre un navire marchand, si ce dernier appartient à des ennemis ainsi que sa cargaison, il est inutile d'en parler, parce que chacun est assez instruit pour savoir ce qu'il doit faire, et, dans ce cas, il n'est pas nécessaire de donner de règle ».

(1) Perels, *Manuel de Droit maritime international*, p. 219.

Cette pratique constante est démontrée par l'institution même, la réglementation et l'histoire de la *course*, — par la création en France, sous Charles V, en 1373, d'un amiral, chargé de délivrer des lettres de marque, de juger de la validité des prises, — par l'institution, au XIVe siècle, dans presque tous les Etats maritimes, de cours d'amirauté.

1284. — Au XVIIIe siècle, un traité vient déroger à cette coutume immémoriale. L'article 23 du traité conclu entre la Prusse et les Etats-Unis, le 10 septembre 1785, interdit, au cas de guerre entre les deux Etats, la capture des vaisseaux marchands engagés dans un commerce pacifique, et, comme conséquence nécessaire, l'emploi de corsaires. Ce traité, unique en son genre, fut qualifié par Gentz de *vraie curiosité diplomatique.* — Le traité de 1785 fut réformé sur ce point par le traité du 11 juillet 1799, conclu entre les mêmes Etats, et dans lequel il n'est plus question de capture de navires ou de cargaisons. — Mais la disposition fut reproduite dans l'article 12 du traité du 1er mai 1828. « Il est vrai, remarque M. Geffcken, qu'une guerre maritime entre ces deux Etats n'était guère probable » (sur Heffter, *op. cit.*, § 139, note 2).

Franklin, Adam, Jefferson conclurent divers traités avec plusieurs Etats européens, avec la France en 1778, avec la Suède en 1783, avec les Pays-Bas en 1782. Aucun d'eux ne fait une allusion, même éloignée, à la question de la confiscation des navires marchands et des cargaisons ennemies.

1285. — Dans une circulaire ministérielle du 12 avril 1823, Chateaubriand déclara que la France ne capturerait les navires espagnols que s'ils tentaient de forcer un blocus. — Mais le caractère de la guerre d'intervention faite par la France enlève toute valeur et toute autorité à cette déclaration, en tant que constituant une dérogation à la pratique séculaire. Fallait-il froisser les intérêts des Espagnols, quand on allait leur imposer un roi ?

1286. — En décembre 1823, James Monroë, président des Etats-Unis, communique à la France, l'Angleterre et la Russie, un projet, qui entr'autres dispositions interdit la capture, même par la marine militaire de l'Etat, des navires de commerce de l'ennemi et de leurs cargaisons. — Le président invoque des idées d'humanité, de charité et ne dit mot des véritables mobiles qui le guident ; le désir de n'avoir pas à créer et à entretenir une marine militaire fédérale formidable et coûteuse, pour protéger sur les divers océans la flotte commerciale, et celui de garantir le commerce maritime des Etats-Unis, d'une manière plus efficace que ne pourrait même le faire cette marine militaire, puisque désormais toute prise serait interdite. — La proposition Monroë n'eut pas de suites.

1287. — Rien ne fut changé à la pratique séculaire jusqu'en 1854. La propriété privée ennemie put toujours être capturée en mer, par les navires de la marine militaire de l'Etat ou par des corsaires commissionnés. — Mais, après la guerre de Crimée, la déclaration de Paris du 16 avril 1856 vint proclamer l'abolition de la course et établir, à l'égard des neutres, des règles que nous retrouverons ci-après.

Signée par les grandes puissances et par le Piémont et la Turquie, cette déclaration obtint l'adhésion de presque tous les autres Etats (41 Etats ou villes libres). Les Etats-Unis, l'Espagne et le Mexique la refusèrent.

Les Etats-Unis ne voulaient consentir à l'abolition de la course, que si la déclaration de Paris était complétée par l'interdiction absolue de la capture de la propriété privée ennemie sur mer, et par l'abolition du droit de visite (Dépêche de M. Marcy, 28 juillet 1856) (1).

La course paraissait aux Etats-Unis indispensable, tant que les marines de guerre auraient encore le droit de capturer les navires de commerce. Ils trouvaient que les puissances, dont la marine marchande est nombreuse et la marine de guerre faible, étaient gravement menacées par l'abolition de la course. Elles n'auraient plus le droit de délivrer des lettres de marque à leurs navires de commerce, tandis que la marine de guerre de l'ennemi aurait le droit d'anéantir librement leur commerce.

La Prusse, l'Italie et la Russie se déclarèrent prêtes à accéder à la réforme proposée par les Etats-Unis et à abolir les prises maritimes, en même temps que la course. En France, M. Drouyn de Lhuys inclinait à adopter la proposition américaine. Mais l'Angleterre ne voulut pas y consentir.

1288. — La question resta en l'état jusqu'en 1859. Pendant la guerre faite conjointement par la France et par le Piémont à l'Autriche, la coutume fut appliquée. Des navires autrichiens furent capturés. — Le traité de Zurich du 10 novembre 1859 stipula la restitution des navires autrichiens, dont la capture n'avait pas encore été validée par le tribunal des prises.— Cauchy fait remarquer que c'est l'abolition de la course, en 1856, qui a rendu possible cette mesure (2).

1289. — Lors de la guerre contre la Chine, l'Angleterre, par un *ordre du conseil privé* du 7 mars 1860, la France, par un arrêté ministériel du 28 mars 1860, décidèrent que la propriété chinoise en-

(1) Cette dépêche célèbre est en partie reproduite par CALVO, *op. cit.*, t. IV, § 2545.

(2) CAUCHY. *Du respect de la propriété privée*, pp. 71-72.

nemie devrait jouir, à bord des vaisseaux français ou anglais, des mêmes immunités qu'à bord des vaisseaux neutres, de même que la propriété française ou anglaise devait jouir de ces immunités à bord des vaisseaux chinois. Il fut établi que les français auraient la faculté de continuer leurs relations commerciales avec les chinois même sur le territoire chinois, et que réciproquement les chinois pourraient continuer leurs relations commerciales avec les sujets français ou anglais, même sur le territoire français ou anglais. Il est aisé de saisir les motifs intéressés de ces dérogations à la coutume (nº 1062).

1290. — Le droit de capture fut encore appliqué par la France pendant la guerre du Mexique ; mais un décret du 29 mars 1865 ordonna la restitution des navires mexicains, non définitivement condamnés par les tribunaux de prises.

Pendant la guerre de l'année 1864 entre le Danemark et l'Autriche et la Prusse, les navires de commerce ennemis et leurs cargaisons furent capturés de part et d'autre. Mais l'article 13 du traité du 30 octobre 1864 ordonna la restitution réciproque des navires, non encore condamnés par les tribunaux de prises.

En 1866, l'Autriche prit l'initiative et, par une ordonnance impériale du 13 mai 1866, déclara que les bâtiments de commerce ennemis ne seraient, ni capturés en mer par des navires de guerre autrichiens, ni déclarés de bonne prise, sous la condition de réciprocité. — La Prusse répondit par une ordonnance analogue, le 19 mai 1866. — Quant à l'Italie, elle n'avait à appliquer que les articles 211 et 212 de son Code de la marine marchande du 25 juin 1865, qui consacrent l'inviolabilité de la propriété ennemie sur mer, sauf les cas de contrebande et de blocus : application que rappela une note ministérielle du 20 juin 1866.

1291. — Lors de la guerre franco-allemande de 1870, le roi de Prusse, comme président de la confédération de l'Allemagne du Nord, rendit, le 18 juillet 1870, un décret décidant que les navires de commerce français ne seraient pas sujets à être saisis et confisqués par les bâtiments de la marine fédérale, sous la réserve que cette disposition ne s'appliquerait pas aux navires qui encourraient la saisie et la confiscation, même s'ils étaient des bâtiments neutres. — La confédération du Nord, qui n'avait alors qu'une marine militaire restreinte, insuffisante pour protéger sa marine marchande (Geffcken le reconnaît) espérait entraîner ainsi la France à renoncer au droit de capture, et sauvegarder en conséquence son importante flotte commerciale et son commerce extérieur. — Le 21 juillet 1870, le gouvernement français fit connaître qu'il se conformerait à la déclara-

tion du 16 avril 1856 ; c'était se réserver le droit de capture (*Instructions ministérielles* du 25 juillet 1870).

Les croisières françaises ne firent pas *directement* un grand mal au commerce allemand; 75 navires seulement furent déclarés de bonne prise : la valeur de ces vaisseaux et de leurs chargements a été fixée à 17 millions et demi par les armateurs allemands. — Mais la flotte commerciale allemande n'osa pas sortir de ses ports, et le commerce extérieur de l'Allemagne ne put se faire que sous pavillon neutre, au détriment des armateurs allemands. Ce dont se plaignit M. de Bismarck dans la note du 12 janvier 1871. — L'ordonnance allemande de juillet 1870 fut révoquée, le 19 janvier 1871. Un délai de quatre semaines fut, à cause des neutres, imparti avant la mise en vigueur de la nouvelle ordonnance. — La survenance de l'armistice de Versailles, puis la paix firent qu'aucun bâtiment de commerce français ne fut condamné par une Cour de prises allemande. — Le traité de Francfort du 10 mai 1871, article 13, ordonna la restitution des navires de commerce non encore condamnés comme bonnes prises avant le 2 mars 1871, et en cas d'impossibilité de restitution du navire ou de la cargaison, le paiement de leur valeur fixée par le prix de vente.

1292. — Le 26 février 1871 a été signé entre l'Italie et les Etats-Unis un traité, dont l'article 12 porte qu'en cas de guerre entre les parties contractantes, la propriété privée de leurs citoyens ou sujets respectifs, à l'exception de la contrebande de guerre, ne pourra être prise, ni saisie en pleine mer, ou ailleurs, par les bâtiments militaires de l'autre partie, sauf le cas de violation de blocus.

Dans la guerre maritime russo-turque de 1877-78, la coutume ancienne a été appliquée des deux côtés.— L'ukase du 24 mai 1877 accorda un délai aux navires de commerce turcs pour sortir des ports russes.

1293. — De ce succinct exposé historique, il apparaît nettement, que, sauf l'exception de 1866 et le traité du 26 février 1871, la coutume internationale a, de tout temps, admis la légitimité de la saisie et de la confiscation conjointes du navire ennemi et de la cargaison aussi ennemie dont il est chargé.

SECTION II. — **Vœux en faveur de l'inviolabilité de la propriété privée.**

1294. — Depuis un siècle, de nombreux vœux ont été formulés en faveur de l'inviolabilité sur mer de la propriété privée ennemie. Une indication succincte est suffisante, mais nécessaire.

A l'Assemblée législative de France, le 29 mai 1792, le député Kersaint lit un projet de décret portant suppression, et de la course, et du droit de prise exercé par la marine militaire. Après une longue discussion, l'assemblée adopta une résolution invitant le pouvoir exécutif à négocier avec les puissances étrangères l'abolition des armements en course. — Elle ne voulut pas se prononcer sur la suppression du droit de prise (1).

1295. — Une assemblée d'armateurs et de négociants convoquée à Brême, le 2 décembre 1859, émit en faveur de l'inviolabilité sur mer de la propriété privée, un vœu auquel adhérèrent les négociants d'Hambourg, Stettin, Breslau et les chambres de commerce de la haute Bavière.

1296. — Dans une lettre du 8 novembre 1856, adressée à la chambre de commerce de Manchester, Cobden exprimait le regret que l'Angleterre n'eut pas pris l'initiative de la proposition Marcy (n° 1287) et invoquait l'intérêt des armateurs anglais. — Le 3 février 1860, une députation des négociants de Liverpool, Bristol, Manchester, Leeds, etc., vint demander à Lord Palmerston de soutenir l'idée de l'abolition du droit de capture. Le Ministre refusa, alléguant qu'une puissance maritime comme l'Angleterre ne pouvait renoncer à aucun moyen d'affaiblir son ennemi.

A la Chambre des communes d'Angleterre, une motion tendant à la suppression de la capture en mer fut présentée, le 11 mars 1862. Elle fut défendue par Cobden, combattue par Lord Palmerston, qui, déclara la doctrine contenue dans la motion très dangereuse et incompatible avec les intérêts anglais. — La motion fut retirée ; mais ne nous y trompons pas. Elle n'était pas inspirée par un désir d'humanité, mais par l'égoïsme le plus caractérisé. — La situation, disait-on, que crée à l'Angleterre la déclaration de 1856 est vraiment intolérable : grâce à l'article 2 de cette déclaration, les neutres s'empareront du commerce de transport en temps de guerre, et la *marine marchande britannique sera ruinée. Le droit de saisir la cargaison ennemie sous pavillon neutre conjurerait le danger.* Il faut *ressaisir ce droit,* ou faire un pas de plus et déclarer inviolable *toute* propriété privée à la mer. Le jour peut venir où l'Angleterre aura besoin de toute sa flotte militaire pour défendre ses côtes.

Un vœu fut aussi formulé par les délégués des chambres de commerce anglaises, réunis à Londres les 20, 21 et 22 février 1866.

(1) M. de Boeck, dans sa très remarquable étude *sur la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi,* donne le texte des diverses motions qui furent, dans le cours de la discussion, présentées à l'Assemblée législative, nos 62 à 68.

1297. — Deux ans plus tard, le 18 avril 1868, la Diète de l'Allemagne du Nord adoptait, à l'unanimité moins une voix, la motion du Dr Œgidi, qui invitait le chancelier fédéral à provoquer des négociations dans le but d'élever, par voie de conventions d'Etat à à Etat, la liberté de la propriété privée sur mer en temps de guerre, à la hauteur d'un principe reconnu de Droit international.

La chambre de commerce d'Amsterdam, le 27 janvier 1871, demanda au gouvernement hollandais d'intervenir auprès de la conférence de Londres, pour essayer d'arriver à faire reconnaître le principe de l'inviolabilité de la propriété privée. Le gouvernement hollandais s'abstint, ne jugeant pas les circonstances favorables.

Un congrès (non officiel) de Droit maritime international, composé de 200 membres, tenu à Naples et ouvert le 30 juin 1871, s'est prononcé en faveur de ce principe.

1298. — *L'Institut de Droit international* dans ses sessions de 1875, 1877 et 1878 s'est occupé de la question et il s'est prononcé, à la majorité de ses membres, pour le principe de la suppression de la capture. — En 1877, il a adopté les résolutions suivantes : 1° La propriété privée, neutre ou ennemie, est inviolable sous le pavillon ennemi. — 2° Sont soumis à la saisie les objets pouvant servir immédiatement à la guerre ou qui y sont destinés, et les navires de commerce qui ont pris part aux hostilités ou qui sont immédiatement destinés à y prendre part, ou qui ont violé un blocus effectif (1).

SECTION III. — **Opinions des publicistes et des jurisconsultes.**

1299.— Le droit de capturer sur mer la propriété privée ennemie a suscité un grand nombre d'écrits, une foule de monographies. Presque tous les nouveaux ouvrages sur le Droit international, surtout lorsqu'ils sont consacrés au droit maritime, discutent plus ou moins longuement cette question. — Les opinions des publicistes les plus distingués diffèrent profondément.

Deux thèses principales sont en présence, thèses auxquelles se rattachent des opinions secondaires, comportant des restrictions dans l'application de l'une ou de l'autre.

1300. — L'une de ces thèses est celle de l'immunité, de l'inviolabilité absolue sur mer de la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi, inviolabilité s'appliquant au navire lui-même, à sa cargaison, à son équipage, les matelots ne pouvant être retenus comme prisonniers.

(1) *Annuaire de l'Institut*, 1878, p. 103-110 ; p. 152-153.

Cette thèse a été mise en avant, au milieu du XVIII[e] siècle, par l'abbé de Mably dans son *Droit public de l'Europe fondé sur les traités* (1748). Mably s'élevait avec force contre le droit de prise maritime. — Sa protestation resta quelque temps isolée. — Mais à partir de 1780, la thèse de Mably a été adoptée par un grand nombre de publicistes, — par Azuni, Fiore, Galiani, Lucchesi-Palli, Mancini, Paternostro, Pierantoni, Vidari et par presque tous les professeurs de droit italiens, — parmi les allemands, par Bluntschli, Bulmerincq, Geffcken, Gessner, Holtzendorff, de Neumann, Perels, etc., — parmi les français, par de Boeck, Cauchy, Desjardins, Massé, Pradier-Fodéré, — par Calvo, Dudley-Field, Katchenowsky, Laveleye, F. de Martens, Pinheiro-Féreira, Rolin-Jaequemyns, etc., — par l'Institut de Droit international (1).

1301. — L'autre thèse admet, au contraire, la légitimité de la saisie et de la capture en mer du navire de commerce ennemi, quel que soit le caractère de sa cargaison, ensemble de la cargaison, si elle a le caractère ennemi. — Les hommes et les officiers composant l'équipage sont retenus comme prisonniers de guerre. — Cette capture ne peut avoir lieu qu'en pleine mer ou dans les eaux territoriales des belligérants, jamais dans les eaux juridictionnelles des neutres.

Cette seconde thèse a été admise par Albericus Gentilis, dans son célèbre traité de *Jure Belli* (1588), — par Hugo Grotius, dans la consultation que lui demanda la compagnie hollandaise des Indes en 1604, consultation qui devint le *de Jure prædæ commentarius*, plaidoyer chaleureux, mais déclamatoire (publié pour la première fois en 1869). Les idées de Grotius ne varient pas dans son grand ouvrage *de Jure belli ac pacis*. Il admet l'exercice régulier du droit de prise, non seulement par les marines militaires, mais aussi par les corsaires (Lib. III, cap. XVIII, § 2).

Puffendorf pensait que la guerre permet de s'emparer de la propriété privée (à terre comme sur mer), mais il ajoutait que l'*occupatio bellica* ne devient absolument définitive, que si elle est confirmée par le traité de paix. — Le droit de prise maritime apparaît à Bynkershoek comme un droit normal et régulier du vainqueur: il est partisan de la course. — Vattel ne parle pas directement du droit de prise ; mais il l'admet implicitement quand il reconnait le *droit de priver l'ennemi de ses biens, de tout ce qui peut augmenter ses forces et le mettre en état de faire la guerre. Chacun travaille à cette*

(1) Les travaux de l'Institut sont consignés dans ses *Annuaires* et dans la *Revue de Droit international*. Ils sont scrupuleusement analysés par M. de Boeck, *op. cit.*, n[os] 501 à 525.

fin de la manière qui lui convient le mieux (1). — G. F. de Martens, dans son *Précis du Droit des gens*, admet la capture en pleine mer des navires marchands et de leurs cargaisons, pour obtenir satisfaction et disposer l'ennemi, en l'affaiblissant, à donner les mains à la paix (XIII, 4, §§ 279 et 281).

Parmi les auteurs modernes, cette seconde thèse a été soutenue par la majorité des publicistes ou juristes anglais et américains, par Dana, Hall, Halleck, Johnstone, Kent, Lorimer, Manning, Mountague Bernard, Phillimore, Travers Twiss, Ward, Westlake, Wheaton, Wildman, etc., — par les français, Aube, Barboux, Funck-Brentano et Sorel, Giraud, Hautefeuille, Ortolan, Pistoye et Duverdy, — par les espagnols Negrin, Riquelme, — par le danois Tetens, etc.

Wheaton dit : « Le but des guerres maritimes est la destruction du commerce et de la propriété de l'ennemi qui sont les sources et les nerfs de sa puissance navale. Et ce but ne peut être atteint que par la capture et la confiscation de la propriété privée ». (*Elémens*, t. II, p. 17.)

Heffter (*op. cit.*, § 139) dit « qu'on ne prétendra certainement jamais contester à une puissance engagée dans une guerre la faculté de s'emparer de navires qui appartiennent soit à l'Etat, soit à des sujets ennemis, ainsi que leurs cargaisons. Aucune nation n'est tenue de laisser ouvertes les routes de mer qui peuvent faciliter à ses ennemis les moyens de prolonger la lutte, ni de permettre la continuation d'un commerce préjudiciable au sien. Soutenir le contraire, ce serait défendre une chimère ».— Mais il admet le séquestre et non la confiscation. Pour lui, la prise d'un navire ne doit jamais emporter au profit du capteur la propriété du bâtiment et des biens qui s'y trouvent. Elle ne confère qu'un droit de saisie et la faculté de disposer des objets saisis pour les besoins pressants de la guerre.— La paix seule donnera aux actes passés un caractère définitif et permanent, dans les cas où la restitution intégrale ou partielle des objets capturés ne formera pas une clause du traité de paix.

La question est actuelle, grave et importante. Elle touche à des intérêts majeurs. — Nous estimons donc utile de présenter au lecteur les arguments, invoqués de part et d'autre, en faveur de l'une et de l'autre thèse.

1302. — 1re Thèse. — La propriété privée ennemie, navire, ou cargaison ennemie sous pavillon ennemi, doit être inviolable en mer. — La guerre est, d'après le droit moderne, un rapport d'Etat à Etat.

(1) Puffendorf, *De jure naturæ et gentium*, lib. VIII, cap. VI, *de jure belli* — Bynkershoek, *Quæstiones juris publici*, lib. I, cap. 3. — Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. IX, § 161.

Les actes d'hostilité doivent être exclusivement dirigés contre les forces et les biens de l'Etat. Les belligérants ne peuvent s'attaquer aux particuliers principalement. Les droits privés ne sont pas éteints par la guerre et ne dépendent pas du bon plaisir de l'ennemi. — Or la pratique encore actuellement admise dans la guerre maritime viole ce principe fondamental.

1303. — La propriété privée est respectée dans la guerre terrestre : pourquoi ne le serait-elle pas également dans la guerre maritime ? Le droit de propriété des particuliers est aussi respectable dans un cas que dans l'autre.

Tout ce que la justice commande sur terre, elle le commande avec une égale force sur mer. Or la justice veut que, sur les deux éléments, les personnes et les propriétés privées des citoyens pacifiques et inoffensifs qui font partie des nations belligérantes, restent inviolables.

Sur terre, si l'occupant a besoin des véhicules, denrées, approvisionnements de l'habitant, les *réquisitions* sont accompagnées de reçus et sont restreintes aux nécessités de l'occupant. Sur mer, au contraire, la capture n'est pas destinée à subvenir aux besoins du capteur, mais seulement à nuire à l'ennemi et à ruiner son commerce. Elle n'a d'autre limite que le pouvoir effectif du belligérant.

1304. — « Si le belligérant victorieux sur terre s'attaque à la propriété privée de l'ennemi en faisant des réquisitions, en levant des contributions, ou en détruisant des villages, c'est qu'il occupe le pays dont ses armes l'ont rendu possesseur temporaire et y exerce momentanément les droits de souveraineté. Une telle occupation ne saurait exister pour la haute mer ; elle n'appartient à personne et ne peut être séquestrée par personne (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, p. 139, note 2).

1305. — La raison décisive qui doit faire rejeter la capture de la propriété privée est que le moyen ne répond pas au but. A la guerre, tout acte, qui tend à affaiblir la résistance de l'adversaire, est licite et autorisé ; mais il faut que l'acte, dépourvu du reste de méchanceté et de cruauté, accompli par l'un des belligérants soit de nature à concourir à l'obtention de ce résultat. — Or la capture des navires de commerce de l'ennemi, celle de leurs cargaisons, la retenue des hommes des équipages comme prisonniers de guerre, n'amènent pas nécessairement, forcément l'affaiblissement de l'ennemi. — Ceci est surtout vrai depuis la déclaration de Paris du 16 avril 1856, qui (art. 2) a proclamé l'inviolabilité de la marchandise ennemie chargée sur un navire neutre. — Désormais les sujets des Etats belligérants feront leur commerce à l'abri du pavillon

neutre. Le droit de capture, en pratique, sera fort restreint ; il n'aura plus d'énergie décisive : il ne conduira plus à demander la paix. — Or si l'exercice de ce droit ne doit plus avoir pour résultat l'affaiblissement réel de l'adversaire et la conclusion de la paix, cet exercice ne peut plus figurer parmi les actes nécessaires, et s'il n'est plus nécessaire, il doit être interdit.

1306. — Ce droit de capture deviendra d'autant moins efficace à amener l'ennemi à composition qu'il sera d'autant moins appliqué. L'Angleterre, la France et la Russie ont inauguré, en 1854, une pratique basée sur une réelle entente des principes de justice. Le droit de capture n'est plus exercé immédiatement après la déclaration de guerre. Un délai est accordé aux navires de commerce, entrés dans les ports de l'ennemi, pour effectuer leur déchargement ou compléter leur chargement et rejoindre leur port d'attache ou de destination (Déclaration française du 27 mars 1854.—Décret du 25 juillet 1870. —Ordon. allemande du 19 janvier 1871). — Ces navires protégés contre le droit de capture, que reste-t-il ? A peu près rien. — Dès qu'une guerre menace d'éclater, tous les intéressés s'empressent d'ordonner par voie télégraphique à leurs navires d'entrer dans les ports neutres les plus proches, en sorte que le préjudice ne consiste pas dans la perte des cargaisons, mais seulement dans le chômage (Geffcken sur Heffter, § 139, note 2).— Le mal que les croiseurs français ont pu, en 1870, infliger à la marine marchande allemande a été insignifiant.

1307. — L'intérêt même des belligérants doit les solliciter à s'abstenir de toute capture. Vu l'état actuel des relations commerciales internationales, les propres sujets du capteur sont indirectement atteints. Leurs exportations dirigées vers d'autres pays leur seront ravies par des tiers ; elles se feront sous pavillon neutre. Les neutres bénéficieront du transport.

1308. — Tous les navires de commerce ne sont pas susceptibles d'être transformés en navire de combat, d'être utilisés dans des opérations belliqueuses. — Les capturer n'est donc point affaiblir les forces, les moyens d'attaque de l'ennemi. — Dès lors, la capture de ces vaisseaux ne peut se justifier comme nécessité de guerre.

« Le fait qu'une catégorie quelconque d'objets pourrait être un jour utilisée pour la guerre ne suffit pas à la rendre dès à présent sujette à saisie ou à capture : c'est un principe élémentaire de bon sens et de justice... Les partisans de la capture ont en vue une *nécessité militaire éventuelle* ; une telle nécessité n'est qu'un prétexte pour couvrir tous les abus : le droit ne peut prendre en considération qu'une *nécessité militaire actuelle et constatée*.... attendez, pour les

saisir (les bâtiments de commerce) qu'ils soient en état d'être employés immédiatement à un usage militaire (1) ».

1309. — L'enrôlement des marins de la flotte commerciale d'un belligérant dans sa flotte militaire est bien plus probable, quand on force cette flotte commerciale à chômer que quand elle est, comme auparavant, utilisée et employée dans des transports commerciaux (Geffcken, *loc. cit.*).

1310. — L'abolition de la course prononcée en 1856, l'inviolabilité du pavillon neutre qui couvre et protège la marchandise ennemie appellent comme complément indispensable la suppression du droit de capture en mer.

1311.— « L'immunité de la propriété privée sur mer peut seule mettre fin aux interminables controverses qui s'élèvent sans cesse sur le caractère de la propriété capturée, controverses..... qui sont souvent si arbitrairement résolues, vu la difficulté de distinguer entre propriété neutre et propriété ennemie » (Geffcken, *loc. cit.* — de Boeck, *op. cit.*, p. 158).

1312.— Quelques auteurs font en outre valoir des considérations sur l'intérêt qu'auraient à cette immunité, l'Allemagne, les Etats-Unis, la France,et surtout l'Angleterre, dont tout le commerce se fait par mer et qui possède une flotte commerciale si considérable, que sa marine militaire, malgré sa réelle puissance, ne pourrait néanmoins défendre sur toutes les mers contre les croiseurs à vapeur d'une marche supérieure (2).

1313.— « Délivrées du soin de protéger le commerce, les marines militaires seraient à même de faire converger leurs forces vers uń seul but, en se bornant à attaquer l'ennemi, à bloquer ses ports et à intercepter la contrebande (Geffcken sur Heffter, *loc. cit.*).

1314. — Parmi les partisans de cette thèse, plusieurs admettent des restrictions à la règle souhaitée de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer,l'*Institut de Droit international* notamment, de Boeck, Gessner, etc. — Ces restrictions sont relatives: 1°) à la contrebande de guerre ; 2°) au cas de blocus ; 3°) au droit de préemption ; et 4°) au droit de réquisition.

Le droit de *préemption* exercé sur mer est analogue au droit de réquisition pratiqué sur terre. Il consiste à enlever à bord des navires de commerce ennemis les choses nécessaires aux besoins immé-

(1) De Boeck, *op. cit.*, nos 518 et 583.

(2) De Laveleye. *Du respect de la propriété privée sur mer en temps de guerre*, R. D. I., 1875, t. VII, p. 598. — Geffcken. *La guerre maritime de l'avenir* R. D. I., 1888, t. XX, p. 451 et suiv. — De Boeck, *op. cit.*, nos 594 à 602.

diats de l'escadre militaire ou du navire de guerre du belligérant, par exemple des provisions de bouche, de la houille, des mâts de rechange, des voiles, cordages, etc. — Un procès-verbal devra être dressé, indiquant la nature et la quantité des marchandises préemptées, les circonstances et les motifs de cette préemption : un duplicata devra être remis au capitaine ennemi, qui sera libre de continuer sa route. A l'aide de cette pièce, il fera valoir son droit à une indemnité devant un tribunal de prises (De Boeck, *op.cit.*, n° 730, 731).

1315. — M. de Boeck admet aussi un droit de *réquisition*. Dans la guerre terrestre, on admet, dit-il, que la propriété privée peut être détruite, si les nécessités de la guerre l'exigent. De même dans la guerre maritime, il serait difficile de refuser au belligérant le droit de couler les navires marchands ennemis qui se trouvent à sa portée, pour fermer l'entrée d'un port ou d'un fleuve. — Le belligérant pourra contraindre à lui *céder* les navires de commerce ennemis qu'il veut transformer en bâtiments de guerre. — Le belligérant pourra réquisitionner et saisir les navires de commerce, qui, sans transformation, en recevant quelques canons et un équipement militaire, sont utilisables comme transports de houille, de vivres, de munitions, ou comme magasins à torpilles ou autre destination guerrière. — Il s'agira, non d'une acquisition et d'un emploi permanent pour le compte de l'Etat belligérant, mais d'un *louage forcé*, d'une sorte de droit d'*angarie*, analogue et moins vexatoire que celui qui est exercé parfois au détriment de neutres (De Boeck, *op. cit.*, nos 733 et s.).

1316. — 2e Thèse. — Les principes fondamentaux sont les mêmes dans la guerre maritime que dans la guerre terrestre. Si dans l'une comme dans l'autre, il est exact d'admettre, avec le droit moderne, que la guerre est une relation d'Etat à Etat, dans l'une comme dans l'autre il n'est pas moins certain que les particuliers, les non-combattants, les *ennemis passifs*, sont atteints par l'effet d'une répercussion inévitable et souffrent des actes nécessaires à la réalisation du but de la guerre. — Dans l'une comme dans l'autre, le belligérant a le droit de nuire à son ennemi par tous les moyens propres à amener la paix. Il doit seulement éviter tout acte susceptible de rendre la guerre plus cruelle sans nécessité, tout acte qui ne tend pas, directement ou indirectement, à l'affaiblissement de l'ennemi (n° 1009).—Comme le but de toute guerre est de forcer l'ennemi à céder, on ne peut guère nier, dit Geffcken, qu'il soit aussi légitime de ruiner le commerce de l'ennemi que de tuer ses soldats » (sur Heffter, § 139, note 2).

Mais si les principes sont les mêmes, leur application va varier, d'un genre de guerre à l'autre, à raison même des différences pro-

fondes existant entre les *théâtres* de l'une et de l'autre. Sur la surface mobile, changeante de la mer, sur l'étendue des Océans insusceptibles de possession, les droits des belligérants ne peuvent être appliqués qu'avec des formes différentes, sous des modes dissemblables, des formes et des modes usités sur le sol immobile, susceptible de possession.

« Quand de l'usage de la mer, il résulte un profit pour l'ennemi, lui enlever ce profit, lui interdire cet usage constitue un moyen indirect de faire la guerre. Telle est la raison pour laquelle on saisit les navires marchands, propriété particulière ; si l'on agissait d'une autre manière, on sacrifierait les droits de l'Etat à ceux des particuliers » (Testa, *op. cit.*, p. 149).

1317. — La propriété privée ennemie est, dit-on, respectée sur terre ; donc, elle doit être aussi respectée sur mer. — C'est l'argument principal des partisans de la thèse précédente. Il a un air d'aphorisme qui séduit et qui a contribué à son succès. — Est-il justifié ? Pas le moins du monde. — C'est une affirmation sonore, mais inexacte, démentie par la pratique internationale.

« Nous nions, dit Hautefeuille, l'existence d'aucune règle, d'aucune loi internationale, d'aucun traité, celui de 1785 excepté, d'aucun acte quelconque qui ait proclamé le principe de l'inviolabilité de la propriété privée sur terre ; par conséquent, nous nions l'existence même du principe : car, s'il existait, il aurait été souvent violé, et il n'est pas possible que ces violations si nombreuses, si fréquentes, n'aient pas amené des récriminations et même des stipulations spéciales pour en prévenir le retour. Le principe n'existe donc pas. Mais, en fait, la propriété privée des sujets ennemis est-elle respectée dans les guerres terrestres ? Pour répondre à cette question, il suffit d'ouvrir l'histoire » (1).

1318. — Le prétendu principe du respect de la propriété privée sur terre se borne à interdire le *pillage*, le *butin privé* (n° 1200). — L'envahisseur, s'il croit que la bonne conduite de ses opérations l'exige, détruit et incendie les maisons, abat les arbres, foule les récoltes pendantes sur le sol, détourne les canaux, etc.—Vainement les partisans de la 1re thèse, disent-ils, que l'envahisseur accomplit de pareils actes, en vertu de sa possession et de l'exercice momentané du droit de souveraineté, possession et souveraineté qui ne peuvent exister sur la mer.— L'argument est inacceptable ; car le souverain légitime n'a pas le droit de détruire, sans indemnité préalable, la

(1) HAUTEFEUILLE, *Questions de Droit maritime international. — Propriétés privées des sujets belligérants sur mer*, p. 75.

propriété privée de ses sujets. Et du reste, quelle que soit la qualité invoquée par l'occupant, la propriété privée de l'habitant n'est pas moins violée et détruite par lui, s'il le juge utile à ses opérations militaires et au but poursuivi.

1319. — La propriété privée respectée sur terre ! Et le montant des réclamations constatées dans trente-quatre départements français s'est élevée à 264 millions, pour objets *enlevés sans réquisition* pendant la guerre continentale de 1870-1871. — Qu'est-ce qu'un principe aussi peu respecté par une armée, qui se prétend la plus disciplinée de l'Europe ? Que vaut une thèse, qui n'existe que sur le papier ? — Il n'est pas vrai que la propriété privée soit respectée sur terre.

1320. — Sur terre, l'occupant a intérêt à respecter les biens. Il se montre clément par intérêt, et dans la mesure de son intérêt. L'histoire le prouve surabondamment. — L'occupant n'a pas besoin de s'emparer des biens immobiliers, ni de les détruire en dehors des opérations belliqueuses. Agir autrement serait rendre les paysans furieux. L'occupant aurait à combattre des gens exaspérés, à tous les instants ; l'armée d'occupation n'y suffirait pas et serait troublée sur ses derrières. — La dépossession des habitants ne faciliterait pas la terminaison de la guerre : elle doit donc être interdite, puisqu'elle ne tend pas au but final.

1321. — Si l'occupant vise à conquérir définitivement le territoire envahi, la plus vulgaire prudence lui interdit de porter atteinte, sauf nécessité absolue, à la propriété des habitants. — Il ménage ses futurs sujets, leur industrie : il a intérêt à s'attirer leur reconnaissance. Il lui importe de ne pas ruiner la province qu'il souhaite garder.

1322. — S'il n'a pas une intention de conquête et n'occupe le territoire que par suite des opérations de guerre, l'envahisseur a encore intérêt à rassurer les habitants et à ne pas troubler leurs travaux agricoles. Il ne s'empare pas de suite, dès son entrée sur le territoire envahi, des biens meubles, denrées, vivres, fourrages, etc., que possèdent les habitants, parce que cette *saisie immédiate* ne lui est pas *nécessaire*. — Ces biens mobiliers sont, dans les mains de leurs détenteurs, sous son pouvoir effectif. Il se les fera livrer, par voie de réquisitions au fur et à mesure de ses besoins, ou les enlèvera de force. — Il réquisitionnera ou prendra, quand il le jugera à propos, les véhicules, les bêtes de somme. Ces divers objets ne peuvent lui échapper ; c'est pourquoi il n'a pas recours à la saisie immédiate. — Est-il obligé de battre en retraite, il emmènera bêtes de somme, véhicules et bestiaux ; il emportera denrées et fourrages ; il

détruira ce qu'il ne peut emporter, pour ne pas le laisser à l'adversaire qui l'oblige à reculer (1).

1323. — Dans la guerre terrestre, hommes et choses sont placés sous le pouvoir réel de l'occupant, sans recourir à une appréhension immédiate. — L'envahisseur en prive son adversaire et lui enlève ainsi, par le seul fait de son occupation, une partie de ses moyens de lutte.

Sur mer, le but de la guerre est le même : forcer l'ennemi à conclure la paix, et pour atteindre ce but, paralyser la résistance de l'adversaire. — Les moyens et les procédés changent, parce que change la nature des lieux où s'exerce l'action des belligérants. La mer n'est pas susceptible de possession effective, comme l'est la terre. — Sur mer, abstraction faite des descentes sur les côtes ennemies, y a-t-il un autre moyen possible de nuire à l'adversaire que celui d'interrompre son commerce, par la capture de ses navires marchands ?

1324. — N'est-il pas aussi légitime en soi de ruiner le commerce de l'ennemi que de tuer ses soldats, ses marins et de faire sauter, à l'aide de torpillles, ses navires de guerre ? — Détruire, empêcher ou entraver le commerce de l'ennemi est évidemment le priver d'une partie, presque toujours d'une partie importante de ses ressources, c'est lui enlever de sa puissance et de ses moyens d'action.

Or, le seul moyen *pratique* d'enlever à l'adversaire ses ressources consiste à saisir, en mer, au passage, ses navires de commerce. Laisser ces vaisseaux continuer leur route, c'est *définitivement* perdre tout moyen d'action sur ces navires et sur leurs cargaisons. — Un belligérant peut-il être astreint à laisser à la disposition de son adversaire les moyens de continuer la lutte ? Le soutenir serait défendre une chimère, dit Heffter (*op. cit.*, p. 139).

1325. — « Au point de vue humanitaire, la prise en mer est un moyen indirect de faire la guerre qui, obligeant l'ennemi à céder, faute de ressources, est plus doux que les autres moyens employés dans ce but au prix de l'effusion du sang ou de grands préjudices individuels, tels que les combats en rase campagne, les bombardements des villes ou les blocus des ports. — La guerre maritime, sans le droit de prise pour interdire l'usage de la mer à l'ennemi, pour ruiner son commerce et ses ressources navales, serait interminable. Et comme les préjudices résultant de la guerre sont d'autant plus grands qu'elle dure plus longtemps, tout ce qui tend à l'abré-

(1) HAUTEFEUILLE. *Questions de Droit maritime international.* — VI. *Propriété privée des belligérants*, pp. 74 et suiv. — IX. *Le Droit maritime international devant le parlement britannique*, p. 176 et suiv.

ger doit être considéré comme un bénéfice, ou tout au moins, comme une atténuation aux calamités qu'elle entraîne (1) ».

L'inviolabilité sur mer de la propriété privée rendrait la guerre plus cruelle, plus atroce.

« Il n'est pas possible qu'un peuple consente à rester éternellement en guerre avec un voisin qu'il ne peut plus parvenir à vaincre ; privé d'un moyen efficace de nuire à son adversaire, il en cherche d'autres. Le commerce maritime est une des principales ressources de son ennemi ; il prendra toutes les mesures possibles pour le priver de ces avantages ; ne pouvant plus s'emparer des navires sur la haute mer, il les détruira dans leurs refuges ; ne pouvant ruiner le commerce sur l'Océan, il l'anéantira dans les ports. Il attaquera de vive force, il bombardera toutes les villes maritimes. L'humanité aura alors à déplorer des malheurs beaucoup plus grands, beaucoup plus réels, que la prise des navires marchands et la détention des hommes qui les montent (2) ».

1326.— Que les captures faites en mer amènent par *elles seules* la paix, est un événement peu probable, sauf à l'égard de l'Angleterre. — Mais nier qu'elles y aient et qu'elles puissent encore y *contribuer*, c'est nier à la fois l'histoire et l'évidence. Il est impossible qu'un peuple navigateur puisse continuer longtemps la guerre, après la ruine de sa marine marchande.

Bien mieux, la crainte inspirée par le droit de capture en mer a suffi quelquefois pour empêcher la guerre de naître. Dans l'affaire de l'*Alabama*, l'Angleterre a cédé devant les injonctions des Etats-Unis et prononcé elle-même d'avance sa condamnation, en signant le traité de Washington et en adhérant aux trois règles. Elle sentait fort bien qu'une guerre avec les Etats-Unis causerait à sa puissance commerciale, et par suite à sa puissance politique, un incalculable dommage (V. nº 958).

1327. — Le droit de saisir la cargaison ennemie, objecte-t-on, n'a pas pour résultat sérieux d'affaiblir le commerce ennemi. En effet, cette cargaison, saisissable sous pavillon ennemi, est inviolable sous pavillon neutre, depuis la déclaration de Paris du 16 avril 1856 (art. 2). — Tout le commerce des belligérants va se faire par l'intermédiaire des neutres, qui gagneront des frets énormes, mais les cargaisons n'en seront pas moins transportées chez les belligérants, dont les ressources ne s'affaibliront pas. C'était le principal argument de Cobden dans sa lettre du 8 novembre 1856.

(1) TESTA, *Le Droit public international maritime*, 3· part. ch. II, p. 151.

(2) HAUTEFEUILLE, *Questions*, etc. IV, *Propriétés privées des belligérants*, p. 95.

Cette argumentation ne tient nul compte du droit de blocus. Cette marchandise ennemie, même chargée sur un navire neutre, ne pourra pas pénétrer dans un port bloqué et sera capturée par les navires de la croisière.

1328. — La plupart des partisans de l'inviolabilité de la propriété privée en mer tombent dans une indéniable contradiction, en admettant le blocus des ports de commerce et la faculté pour les navires de guerre de la croisière de capturer, et le navire (neutre ou non) cherchant à forcer le blocus, et sa cargaison. — Pourquoi ce droit de blocus et le droit de capture, qui en est le corollaire ? pour affaiblir l'adversaire, en l'empèchant de recevoir de nouvelles ressources. — Mais comment cette cargaison peut-elle être une ressource, bonne à enlever à l'ennemi, à quelques milles du port de destination, et n'avoir pas eu ce caractère, vingt-quatre ou dix-huit heures auparavant, en pleine mer ? — Comment, si la propriété privée doit être respectée sur mer, se fait-il qu'elle ne doive plus l'être à quelques encâblures de la côte ? — Comment le blocus des ports de commerce peut-il être licite, s'il n'est pas licite d'arrêter le commerce ennemi ? — Et cette contradiction est d'autant plus grave, que ce blocus des ports de commerce est une restriction de la liberté de commerce qu'ont les neutres. Si les neutres ont le droit d'apporter des cargaisons à l'ennemi, marchandises neutres ou marchandises ennemies, pourquoi s'opposer à cet apport aux seuls lieux où il puisse s'effectuer, si ce n'est parce que ces cargaisons vont augmenter, dans une mesure plus ou moins large, les forces de l'ennemi, ses moyens de résistance ?

1329. — « N'est-il pas contraire à toutes les notions du juste de voir les citoyens engagés dans les hostilités continuer tranquillement leur négoce les uns avec les autres, tandis que leurs concitoyens se combattent à outrance, s'enrichir aux dépens de ceux-là même qui sacrifient leur vie pour la défense de la patrie commune (1) » ?

1330. — La saisie du *navire de commerce* lui-mème est encore un acte éminemment propre, à la fois, à affaiblir l'ennemi et à fortifier le belligérant capteur. — Bien des navires de commerce peuvent être transformés en navires de combat. La pratique actuelle de tous les Etats maritimes le démontre surabondamment. La question de la transformation de certains paquebots ou *steamers* est à l'étude en Allemagne, en Angleterre, en France. L'amirauté allemande a pris des mesures pour transformer les transatlantiques allemands en croiseurs.

(1) HAUTEFEUILLE, *Questions de droit int. maritime*, VI. *Propriétés privées des sujets belligérants*, p. 96.

1331. — Alors même que certains navires de commerce ne sont pas susceptibles d'être transformés en utiles machines de guerre, quels services ne rendent-ils pas pour les transports de troupes, de munitions, de vivres, etc. ? Une flotte marchande portera aux escadres des cuirassés, aux croiseurs à grande vitesse, aux divisions de torpilleurs de haute mer, le charbon qui leur est nécessaire. Or, quelle ne sera pas l'importance du charbon dans les guerres maritimes futures ! Tous les navires de guerre sont aujourd'hui à vapeur, et, sans charbon, le plus formidable cuirassé est impuissant. — Or, l'adversaire se servirait de ses navires de commerce pour ce ravitaillement ; le belligérant capteur s'en servira à sa place. Il enlève un moyen d'action à son ennemi ; il accroit les siens. Que faut-il de plus pour justifier l'acte ? — Sur mer, le navire de commerce offre des utilités analogues à celles que présentent sur terre la locomotive et les wagons d'un chemin de fer. Or, les lois de la guerre n'admettent-elles pas la saisie des chemins de fer ? Elle n'est possible, il est vrai, que sur le territoire occupé et elle est une conséquence de cette occupation. — Le navire est saisi en mer, au passage, parce que la saisie n'est possible, n'est praticable qu'à ce moment fugitif.

1332. — Une flotte « de vaisseaux de transport est une base d'opérations indispensable dans une guerre entre des Etats, dont les territoires sont séparés l'un de l'autre par la mer, et il peut être nécessaire, dans une guerre de ce genre, que l'établissement d'une pareille base d'opérations militaires soit empêchée par la capture de tout vaisseau ennemi, qui pourrait être employé dans ce but (1) ». — Cette saisie, qui, par relation, devient réellement un acte belliqueux, peut-elle être interdite à l'adversaire ? — La guerre de Crimée a fourni un frappant exemple de cette hypothèse. La France et l'Angleterre n'ont pu ravitailler leurs flottes militaires et leurs armées de terre, qu'avec l'aide de leurs flottes commerciales. Quel désastre, si les Russes avaient pu capturer, dans la Méditerranée ou dans la mer Noire, une partie importante de cette flotte.

1333. — Les adversaires du droit de saisie objectent que ce droit ne peut conduire au but proposé, parce que, disent-ils, dès l'annonce de la guerre, les navires de commerce des belligérants se réfugient dans les ports neutres ; le préjudice se réduit au chômage (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 139, note 2). — En fait, cela pourra se réaliser ; mais si le préjudice, né du chômage, est moins considérable pour les propriétaires du navire que celui résultant de la capture, il ne constitue pas moins une perte sensible pour l'Etat belligérant, qui ne peut plus utiliser sa flotte commerciale pour ses services de

(1) Travers Twiss. *Observations*. R. D. I., 1875, t. VII, p. 677.

transport et d'approvisionnement. — Le dommage est le même pour lui : sa puissance de résistance est également diminuée, que le navire de commerce soit capturé par l'adversaire, ou qu'il pourrisse au fond de quelque port neutre.

« Si la marine marchande et les cargaisons qu'elle porte étaient, quoique appartenant à l'ennemi, reconnues libres et inviolables, il serait loisible à une puissance belligérante, en ne mettant en mer aucun bâtiment de guerre, de rendre illusoires à son égard les effets de la guerre maritime, de continuer à exploiter le commerce des divers continents, de puiser ainsi des moyens même de continuer la lutte dans les opérations de cette marine marchande, soit par les impôts, soit par l'accroissement de la fortune privée, dont l'ensemble, en définitive, constitue la fortune de l'Etat (1) ».

1335. — Un point à mentionner, dit M. Westlake, « c'est la comparaison fréquemment faite entre les manières de faire la guerre sur terre et sur mer. Qu'on fasse donc cette comparaison équitablement, et quel sera le résultat ? Les Français ont pris des navires marchands et n'en ont pas donné de reçu ; les Allemands ont réquisitionné la propriété privée française, et ils en ont donné des reçus, mais sans admettre ceux-ci comme constituant vis-à-vis d'eux des titres de créance. Où est la différence ? — Les Français n'ont pas permis aux équipages des navires saisis par eux de partir et d'aller servir dans la flotte allemande ; les Allemands n'ont pas permis aux habitants des districts occupés de partir et d'aller servir dans l'armée française. Où est encore la différence ? (2).

1336. — Aux arguments qui précèdent, quelques défenseurs du droit de capture en mer joignent des considérations politiques fort graves. Que le droit de capture soit supprimé, et les Etats-Unis ne craignant plus une guerre maritime, n'étant plus retenus par aucun frein, développant la doctrine de Monroë (nº 300), écarteront l'Europe de toutes les affaires américaines et monopoliseront le commerce de l'Amérique, Centre et Sud. — L'Angleterre, à l'abri des invasions terrestres, — les temps de Guillaume le Conquérant ne sont plus, — ne redoutant plus d'entraves à son commerce extérieur, ni de dommages pour sa flotte commerciale, possédant une marine militaire considérable et puissante, l'emploiera à combattre les flottes ou à bloquer les ports ennemis et pourra se livrer sans crainte, en pleine mer ou dans les colonies, aux exactions, aux violences pour lesquelles elle a toujours eu un penchant si prononcé ; l'histoire, même la plus récente, en fait foi.

(1) ORTOLAN. *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. II, p. 49.
(2) WESTLAKE. *Observations*, R. D. I., 1875, t. VII, p. 681.

La capture des bâtiments de commerce et de leurs cargaisons est peut-être l'unique moyen coercitif efficace, qui puisse être employé au cas de guerre entre des Etats européens et l'Angleterre ou les Etats-Unis, ou entre ces deux dernières puissances. — La funeste guerre du Mexique, entreprise par la France, a fait toucher du doigt les dangers et les énormes difficultés des expéditions lointaines. Quant à bloquer les ports des Etats-Unis, l'immense étendue de leurs côtes qui s'étendent sur deux Océans, l'Atlantique et le Pacifique, les difficultés de ravitaillement en charbon des navires de blocus rendent ce procédé inefficace et même impraticable. — L'abolition de la capture des bâtiments de commerce rendra les Etats-Unis invulnérables. — Les violations du Droit international qu'ils pourront commettre resteront impunies.

Le seul moyen d'action réellement efficace dans une guerre, qui ne peut être que maritime, et contre un Etat, qui n'a qu'une flotte militaire restreinte, flotte qui se tiendra sagement à l'abri dans les ports, est la capture des navires de commerce. — M. de Laveleye était obligé de le constater dans son rapport à *l'Institut du Droit international* (1).

1337. — Quant à l'Angleterre, des adversaires du droit de capture, comme MM. de Laveleye et Geffcken, sont obligés de reconnaître combien ce genre d'hostilités peut être énergique contre la Grande-Bretagne. — « Pour les nations continentales, le commerce maritime est accessoire ; pour l'Angleterre il est essentiel, parce que sa vie industrielle et ses revenus en dépendent. Voilà pourquoi la capture peut être encore un moyen sérieux de nuire employé contre l'Angleterre, non par l'Angleterre. En cas de guerre avec l'Amérique, la situation de l'Angleterre serait encore plus désavantageuse que dans une lutte contre la France, l'Allemagne ou la Russie..... Un seul corsaire a suffi pour faire perdre aux navires marchands américains les cinq sixièmes de leurs transports et cela en moins d'une année, alors que la flotte marchande de l'Union était presque aussi considérable que celle de l'Angleterre. Supposez donc des *Alabama* en nombre proportionné aux colossales ressources des Etats-Unis..... il est inévitable qu'en peu de mois l'immense marine marchande de l'Angleterre sera capturée ou consignée dans les ports. » (2).

« Tout le tort, dit M. Geffcken, qu'une flotte supérieure peut faire au commerce ennemi est donc de faire chômer ses bâtiments. Seule,

(1) DE LAVELEYE. *Du respect de la propriété privée sur mer en temps de guerre*. R. D. I., 1875, t. VII, p. 598.

(2) DE LAVELEYE, *loc. cit.*, p. 601.

l'Angleterre est dans d'autres conditions ; c'est une île, qui est forcée d'importer par voie de mer toutes les marchandises dont elle a besoin, et ce besoin est si impérieux qu'elle ne peut pas y renoncer... Le blé que l'Angleterre produit ne suffit pas pour quatre mois après la récolte..... La même nécessité existe pour l'importation des matières premières, sur lesquelles repose l'industrie anglaise. Les ennemis de l'Angleterre, sachant tout cela, tâcheront donc d'intercepter son approvisionnement, tandis que leur propre commerce serait beaucoup moins vulnérable pour l'attaque anglaise. La marine anglaise est impuissante à protéger le commerce britannique ; celui-ci, même au XVIII[e] siècle, lorsque l'Angleterre était la première puissance maritime a gravement souffert..... A la paix d'Aix-la-Chapelle de 1748, (*en sept ans*), l'Angleterre avait perdu 3298 bâtiments..... En 1885, le Royaume-Uni avait 16,603 bâtiments de commerce, jaugeant 3.417.000 tonneaux ; les colonies, 12,818 bâtiments de 1.613.000 tonneaux, et pour la protection de cette marine, l'Angleterre dispose de 80 croiseurs. D'après l'avis de l'amiral Aube, 20 croiseurs de premier ordre suffiraient pour détruire le commerce britannique..... Si elle (l'Angleterre) voulait maintenant souscrire à la réforme de l'immunité de la propriété privée que jadis elle a fait échouer, ses rivaux n'en voudraient pas, sachant bien que l'état actuel leur donne un grand avantage sur la force défensive anglaise (1) ».

1338. — Heffter, de Boeck et quelques autres publicistes admettent la saisie, le séquestre, mais non la confiscation et la vente du bâtiment de commerce et de sa cargaison au profit du capteur. — Bluntschli disait aussi : « que la raison militaire... qu'un belligérant a tout à la fois intérêt à en priver l'ennemi et à s'en servir lui-même, ne justifie pas la capture, mais seulement une saisie temporaire avec réserve de restitution et non d'indemnité ». — Lorimer aurait voulu voir appliquer à la saisie d'un navire de commerce, sur mer, la coutume qui a commencé à s'établir à l'égard des réquisitions dans la guerre terrestre (n° 1216). Le capteur délivrerait au capitaine du navire capturé une reconnaissance qui lui permettrait d'obtenir, à la paix, un dédommagement, indemnité ou secours (2).

Nous croyons que là est le progrès véritable, réalisable malgré les difficultés inhérentes à toute réforme internationale, acceptable par les puissances maritimes dans un temps à venir, et non dans une

(1) GEFFCKEN, *La guerre maritime de l'avenir*, R. D. I., 1888, t. XX, pp. 451 et suiv.

(2) HEFFTER, *op. cit.*, § 727. — DE BOECK, *op. cit.*, n[os] 139. — ORTOLAN, *op. cit.*, t. II, liv. III, p. 50. — LORIMER, *Observations*, R.D.I., 1875, t. VII, p. 263.

inviolabilité de la propriété privée, absolue, chimérique et irréalisable, ne tenant nul compte du but et des nécessités de la guerre, et par suite inacceptable par la pratique (1).

Telle est la doctrine, divergente, divisée. Mais, nous l'avons vu, la pratique internationale offre depuis des siècles une constance et une régularité remarquables. Cette coutume n'est pas près de disparaître : elle ne sera pas transformée de longtemps. C'est elle qui constitue le droit positif actuel. — Demandons-lui : quelles choses ou quelles personnes peuvent être capturées ? qui peut saisir ? comment s'opère et se constate la saisie ? quelles seront les suites de la capture ?

SECTION IV. — **Personnes et choses sujettes à capture.**

§ 1er. — Personnes.

1339. — Peuvent être capturés et retenus les hommes et les officiers du navire de commerce ennemi saisi, pourvu qu'ils soient de nationalité ennemie. Ils sont considérés, traités comme des prisonniers de guerre. On peut les interner dans des villes déterminées. — Telle est la pratique internationale incontestée, reproduite et confirmée dans les règlements de plusieurs Etats, notamment dans le règlement prussien du 20 juin 1864, article 18, dans le règlement danois du 16 février 1864, article 19, qui ne considèrent l'équipage comme prisonnier de guerre, que si la prise est confirmée par le tribunal, prescription conforme à l'équité.

Les sujets des nations alliées ou neutres doivent être remis aux consuls de leurs Etats respectifs, qui veillent à leur rapatriement.

Les personnes, qui n'appartiennent pas à l'équipage du navire marchand, comme les passagers, ne sont point traitées comme prisonnières, à moins qu'elles ne fassent partie de l'armée ou de la flotte de l'ennemi ; auquel cas, le capteur est en droit de les retenir prisonnières et de les interner. (*Instruct. françaises* de 1854, art. 20).

1340. — En Allemagne, notamment en 1870, on a beaucoup critiqué cette application du droit de prise à l'équipage. MM. Perels (*Manuel*, p. 223) et Geffcken (sur Heffter, *op. cit.*, § 126, note) y sont contraires.

Néanmoins, cette retenue des officiers, des matelots, à titre de prisonniers de guerre, est un des moyens les plus efficaces d'affaiblir

(1) Voir dans DE BOECK, *op. cit.*, nos 728 à 738, 791 à 808.

la puissance de l'ennemi, et ne s'écarte pas au fond des pratiques usitées dans la guerre terrestre.

Sur terre, le belligérant, qui envahit et occupe le territoire ennemi, ne fait pas prisonniers les hommes valides, tant qu'ils sont tranquilles, pour ne pas s'imposer la tâche et le souci de garder, de faire transporter cette population en un autre lieu, de l'y nourrir et d'employer à sa garde une partie de ses propres soldats. — Mais il *empêche* ces hommes valides de *rejoindre* l'armée de son adversaire, dont ils augmenteraient les forces. — Nul ne lui conteste ce droit.

Dans une guerre maritime, chacun des belligérants ne doit-il pas jouir d'un droit semblable ? Chacun d'eux ne se doit-il pas à lui-même de s'opposer à l'accroissement des forces de son adversaire ? — La pratique internationale a donc raison, quand elle autorise le belligérant capteur à retenir les officiers et les matelots de l'équipage du navire capturé. — Ces marins, laissés libres, seraient immédiatement utilisés par l'ennemi sur ses navires de guerre. — C'est dans la marine commerciale qu'en tous pays (avec des règles diverses) se recrute la marine militaire, et ce recrutement ne peut avoir lieu ailleurs. — Un matelot n'est pas un homme ordinaire. On ne devient marin qu'après un long apprentissage. — Tout marin de la flotte commerciale, vu sa spécialité et son éducation particulière, est apte à être immédiatement incorporé dans la marine militaire et à être transformé en combattant.

« Il est absurde de laisser des matelots passer librement sous la gueule des canons de vos navires, à bord de vaisseaux marchands qui les transportent sur des vaisseaux de guerre, à bord desquels ils lutteront contre vous » (1). — En tous pays, le nombre des marins est forcément limité. En retenant l'équipage du navire de commerce ennemi capturé en mer, le belligérant capteur *affaiblit* nécessairement les forces militaires de son adversaire.

1341. — En 1755, l'Angleterre fit enlever les navires français, qui se livraient à la pêche de la morue, et priva ainsi la France de douze mille matelots, qui, de retour en France, auraient été incorporés dans la marine de l'Etat et auraient immédiatement repris la mer. L'affaiblissement causé à la France est évident. — Mais, dans cette circonstance, l'Angleterre viola le Droit international. Elle captura les navires français *avant* toute déclaration de guerre. — En 1862, lord Palmerston, combattant à la Chambre des communes la proposition Horsfall (séances des 11 et 17 mars) disait : La France

(1) WESTLAKE. *Observations*, R. D. I., 1875, t. VII, p. 258. — HAUTEFEUILLE. *Questions de Droit maritime international.* — IX. *Le Droit maritime international devant le Parlement britannique.*

a, en ce moment, 15 à 20,000 marins occupés à la pêche de la morue : en cas de guerre, est-il *contestable* qu'il serait plus avantageux pour l'Angleterre de s'emparer de ces hommes destinés évidemment au service de la flotte ennemie, que de les laisser tranquillement rentrer dans leur pays et prendre les armes ?

« Tant que la guerre navale existera, matelots et vaisseaux de commerce seront des hommes et des instruments de guerre, et le droit de les capturer ne pourra être dénié à une puissance maritime (1) ».

1342. — Oubliant le règlement prussien de 1864, le gouvernement allemand réclama, le 4 octobre 1870, contre l'internement dans des villes de France de capitaines de navires de commerce allemands et de leurs équipages. — Un échange de notes eut lieu. Dans sa dépêche du 28 octobre 1870, M. de Chaudordy invoqua les coutumes établies par les usages constants de toutes les puissances maritimes. — En réponse, le 16 novembre 1870, M. de Bismarck affirma que l'emprisonnement de capitaines et d'équipages de navires de commerce capturés est en opposition avec *les principes auxquels on aurait pu croire que la France aurait adhéré par avance* !! Et il ajouta : « Je dois donc réserver à mon gouvernement de procéder aux représailles qui s'offrent à nous, si le Gouvernement de la défense nationale devait continuer à mettre en pratique les principes posés par lui ». La solution du débat ne se fit pas attendre. — En novembre et en décembre 1870, le gouvernement allemand fit, par représailles, arrêter et conduire en Allemagne, à titre d'otages, quarante citoyens paisibles, personnes notables de Gray, Vesoul et Dijon. — M. de Bismarck présenta, dans cette discussion diplomatique, un argument qui accentue la fausseté de sa thèse. Il allégua que les équipages ne pourraient servir qu'à l'armement de corsaires et que l'Allemagne et la France ayant toutes deux renoncé à la course par la déclaration de 1856, l'emprisonnement de ces équipages n'était plus justifié. Il feignait d'oublier que la *marine marchande d'une nation, abstraction faite de la course, est capable d'être transformée en instrument de guerre, par exemple, l'équipage peut être incorporé dans la marine de guerre* (Geffcken sur Heffter, § 126, note 9).

§ 2. — Choses.

1343. — Peuvent être capturés, le navire ennemi et la cargaison aussi ennemie.

(1) Westlake, *Observations*, R. D. I., 1875, t. VII, p. 678. — Hautefeuille, *loc. cit.*, pp. 180 et suiv.

NAVIRE. — Quand le navire, rencontré en mer par le croiseur d'un des belligérants, est-il *ennemi* ? comment se détermine le caractère *hostile* ? — La pratique internationale ne nous offre pas de règles uniformes, communes aux divers Etats. Des divergences assez accentuées s'élèvent entre les jurisprudences française, anglaise et américaine (1).

D'après la jurisprudence française, on doit considérer à la fois la qualité du propriétaire et le droit au pavillon porté (*Instruct. minist. du* 25 *juillet* 1870, *art.* 10).

Les tribunaux de prises français admettent que c'est la *nationalité* et non le domicile qui fixe le caractère neutre ou ennemi du propriétaire du navire.

Le droit légitime d'un navire à porter *le pavillon* qui le couvre, est le second élément constitutif de la nationalité de ce navire. — Chaque Etat détermine à quelles conditions les navires de commerce ont le droit d'arborer son pavillon. Ce point a été déjà examiné (nos 597-603). — Le cas particulier du navire *La Palme* a été ci-dessus indiqué (n° 602).

1344. — La *vente* d'un navire marchand ennemi, consentie à un neutre pendant la durée de la guerre, est nulle à l'égard du belligérant capteur. Est seule valable envers lui la vente consentie antérieurement à la guerre et justifiée par un acte authentique (Art. 7 du règlement du 26 juillet 1778. — Nombreuses décisions du Conseil des Prises pendant la guerre de Crimée). — La législation russe est conforme en ce point. (Ukase du 1er août 1869, art. 8).

1345. — Autant la pratique française est nette et simple, dit de Boeck (n° 166), autant la jurisprudence des cours de prises anglaises et américaines est compliquée et casuistique. Il importe de distinguer avec soin entre la personne du propriétaire, le navire et la cargaison.

Selon ces jurisprudences, le propriétaire d'un navire de commerce sera ennemi ou neutre, non d'après sa nationalité réelle, mais d'après son domicile. — Un individu ne peut résider d'une façon permanente en deux pays. Là où il réside constamment, par son industrie et par ses ressources générales, il contribue à la force de l'Etat et à la capacité de cet Etat de faire la guerre. Il ne saurait donc y avoir d'injustice à regarder les biens de cette personne comme faisant partie du fonds commun de la nation ennemie, sur lequel un belligérant puisse exercer le droit de capture.

(1) Cette matière est traitée avec les développements et les détails qu'elle comporte dans le remarquable ouvrage de notre honorable collègue, M. de Boeck : *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*, nos 158 à 208.

Le domicile du propriétaire est le *criterium* du caractère hostile ou neutre de ses biens. Mais ce criterium est loin d'être absolu. Le domicile du propriétaire neutre établit simplement une présomption d'immunité, susceptible d'être repoussée dans bien des cas (1).

1346. — Quant aux *navires*, la jurisprudence anglaise et la jurisprudence américaine leur reconnaissent souvent un caractère hostile, indépendamment du caractère neutre du propriétaire. Deux règles sont par elles admises : *a*) En principe, la nationalité du navire se détermine par le domicile de son propriétaire. — *b*) Mais un navire est un bien d'un genre particulier : il navigue sous un pavillon, que chaque Etat donne le droit d'arborer sous des conditions déterminées, et un navire doit toujours s'abriter sous le pavillon d'un Etat. — La jurisprudence anglaise combine ces deux règles pour le plus grand avantage du belligérant capteur. — Le fait de naviguer sous le pavillon de l'ennemi, avec un passeport délivré par lui, suffit pour rendre le navire passible de saisie et de confiscation ; peu importe, que le vaisseau appartienne à une personne neutre, domiciliée en pays neutre et qu'en plus l'équipage soit neutre. Le seul fait qu'il porte légitimement le pavillon ennemi l'emportera et le navire sera condamné.

Mais si le fait d'arborer pavillon ennemi prévaut sur le fait d'appartenir à un propriétaire domicilié en pays neutre, le fait de battre pavillon neutre et d'être muni d'un passeport neutre ne l'emporte pas sur le fait d'appartenir, pour la totalité ou pour partie, à un propriétaire domicilié en pays ennemi.

1347. — La jurisprudence des cours de prises anglaises reconnait la validité de la vente d'un vaisseau ennemi à un neutre. Elle exige que la vente soit faite de bonne foi, sincère et non simulée, — que la vente ait irrévocablement et définitivement transféré la propriété du navire et que le vendeur ait abandonné tout intérêt, même éventuel. — Rien de plus juridique — A ces conditions, la validité de la vente d'un navire ennemi *imminente vel flagrante bello* est reconnue. — Mais quand ces conditions de sincérité et de dépouillement absolu du vendeur sont-elles réalisées ? C'est là que les cours de prises anglaises se montrent difficiles et méticuleuses parfois.

Les cours de prises d'Angleterre et des Etats-Unis admettent, comme règle fixe, que la propriété ne peut être dépouillée de son caractère ennemi au cours du voyage, *in transitu*, sur la haute mer, et que toute propriété revêtue d'un caractère hostile au commence-

(1) Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, §§ 152, 153, 155, 156.

ment du voyage demeure passible de saisie jusqu'à son arrivée à destination. Travers Twiss cite plusieurs exemples (1).

1348. — D'après les mêmes jurisprudences, un navire, employé habituellement dans le commerce d'un pays, doit être considéré comme faisant partie intégrante de la marine marchande de ce pays, et par suite est navire ennemi, quoique son propriétaire soit domicilié en pays neutre et que le navire batte pavillon neutre. Ainsi, par exemple, le navire admis au commerce de cabotage entre les ports de l'un des belligérants (2).

1349. — Des deux systèmes, système français ou système anglo-américain, lequel doit être considéré comme généralement adopté en Droit international ? Ni l'un, ni l'autre. — Les auteurs anglais et américains prétendent que la règle que le domicile détermine le caractère ennemi est universellemrnt admise, qu'elle est la règle du Droit international. Mais ils ne le démontrent pas ; — de Boeck et Calvo constatent qu'il n'y a pas de règle uniforme (3).

1350. — Exceptions. — Le navire ennemi est sujet à saisie et à confiscation. — Telle est la règle de la coutume internationale. — Mais l'application rigoureuse de cette règle serait dans certains cas trop inhumaine, ou funeste à des intérêts d'ordre supérieur. L'écarter, dans ces cas, ne peut causer un désavantage sérieux aux belligérants. De là, plusieurs exceptions admises ou proposées :

A. — *Bateaux-pêcheurs*. — La première exception concerne les bateaux ennemis, qui se livrent à la pêche côtière. Ils sont soustraits au droit de prise. — Le motif est évident. — Il serait inhumain d'arracher à ces pauvres pêcheurs leur gagne-pain. L'industrie de la pêche côtière est entièrement pacifique, et, quant à la richesse nationale qu'elle peut produire, elle est d'une importance bien minime et bien restreinte (4).

L'exemption est entière : elle s'étend à la personne des pêcheurs, à leurs barques, à leurs approvisionnements de vivres, à leurs agrès et apparaux, à leurs filets, au poisson pêché.

Cette immunité se rattache à un vieil usage. On peut dire que la France a donné l'exemple de cette pratique humaine (édits de 1543, art. 49, et de 1584, art. 79) (5). — Mais, comme les Anglais ne pra-

(1) Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, § 162.
(2) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, § 155.
(3) De Boeck, *op. cit.*, nos 187 à 189.
(4) Ortolan, *op. cit.*, liv. III, ch. II, p. 51. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, p. 137, note 2, fait des réserves, parce qu'on ne saurait contester, dit-il, que les bâtiments de pêche ne puissent être quelquefois d'une grande utilité militaire.
(5) Voir dans Pardessus, *Collection des lois maritimes*, IV, p. 319.

tiquaient pas la réciprocité et détruisaient les barques et les engins des pêcheurs français, il n'est plus, sous Louis XIV, question de trêve pêcheresse, ni dans l'ordonnance de 1681, ni dans celle de 1692. Valin explique très bien pourquoi dans son commentaire sur l'ordonnance de 1681 (II, p. 690).

La tradition française fut reprise sous Louis XVI, dans une très belle lettre du 25 juin 1779, adressée à l'amiral de la flotte française. — La France, par arrêté du comité du Salut public du 27 thermidor an III, ordonna la mise en liberté des pêcheurs anglais faits prisonniers, en vertu d'un décret du 18 vendémiaire an III. — L'Angleterre répondit à ce bon procédé en persistant dans sa conduite par l'*Order in Council* du 24 janvier 1798.

La France a affirmé de nouveau la mème pratique dans les guerres de Crimée, d'Italie et de 1870 (*Instruct. minist.* du 31 mars 1854, art. 2 et 25 juillet 1870, art. 2). — Mais, dans la première de ces guerres, l'Angleterre tint une conduite différente de celle de son alliée. Les croiseurs britanniques détruisirent dans la mer d'Azoff les bateaux, les filets, les engins de pêche et les cabanes des pauvres riverains de cette mer (1).

Cette exemption constitue-t-elle un usage assez fixe et assez général, pour être érigé en une règle positive et formelle du Droit international ? Bluntschli, Calvo, Heffter, Massé, Perels le pensent.

D'après de Boeck et Calvo, l'exemption ne s'étendrait pas à la grande pêche, comme celle de la morue, de la baleine, du cachalot, du phoque, parce que les navires qui se livrent à la grande pêche sont considérés comme adonnés à des opérations à la fois commerciales et industrielles. Les raisons d'humanité qui justifient l'immunité de la pêche côtière n'existent pas.

L'exemption suppose évidemment que les pêcheurs s'abstiennent de toute participation aux hostilités.

1351. — B. *Missions scientifiques.* — L'exemption de toute capture est octroyée aux navires employés à des voyages d'exploration ou de découverte, ou à des missions scientifiques. L'usage est suivi depuis le siècle dernier : de nos jours, toutes les puissances maritimes s'y conforment.

1352. — C. Une exception plus discutée, niée par plusieurs publicistes, repoussée par les lois de plusieurs pays, est relative aux navires jetés par un naufrage sur les côtes ennemies, ou entrés en relâche forcée, par suite de gros temps ou de fortune de mer, dans une rade ou un port ennemi. — La pratique suivie par les Etats belligérants est loin d'être uniforme. — La législation française est for-

(1) Calvo, *op. cit.*, t. IV, §§ 2368 à 2373.

mellement contraire à cette exemption. (*Ordon. de* 1681, art. 26. — *Ordon. du 12 mai* 1696. — *Règl.* du 26 juillet 1778, art. 14. — *Arrêté* du 6 germinal an VIII, art. 2, 8, 19. — *Décret* du 18 juillet 1854).

Parmi les publicistes, Bluntschli, de Boeck, Calvo, Gessner, etc., sontpartisans de l'exemption (1). — La repoussent, tout en trouvant qu'il n'est pas très généreux de profiter du naufrage ou de la relâche forcée, Hall, Massé, Ortolan, Perels (2).

1353. — D. *Bâtiments hospitaliers.* — Nous avons déjà indiqué la convention de Genève, les articles additionnels du 20 octobre 1868 et leur portée (n° 1280).

1354. — *E. Paquebots-poste.* — On a proposé, mais la coutume internationale ne s'est point encore formée sur ce point, de soustraire au droit de prise les paquebots-poste. Il serait possible et avantageux d'arriver à ce résultat par le moyen d'une convention internationale, quoiqu'il ne faille pas se dissimuler les difficultés que présente la matière.

1355. — Cargaison. — Le principe, généralement admis, est que la cargaison, les marchandises chargées à bord du navire empruntent la nationalité de leur propriétaire.

La jurisprudence française n'apporte à ce principe, ni exception, ni restriction d'aucune sorte. Elle n'admet pas que les choses puissent avoir par elles-mêmes, *per se*, un caractère hostile, et être considérées comme ennemies, malgré le caractère neutre du propriétaire. — Comment celui-ci pourrait-il être à la fois neutre à l'égard de certains de ses biens, et ennemi à l'égard de certains autres ?

Qui est le propriétaire de la cargaison ? L'expéditeur ou le destinataire ? Habituellement les marchandises, embarquées en vertu d'un ordre pour compte et aux risques du destinaire, sont considérées comme la propriété de celui-ci. — Mais la convention des parties, ou un usage contraire, en certains pays, peuvent déroger à cette règle rationnelle. — La jurisprudence française respecte la liberté des conventions, sous réserve de la règle *fraus omnia corrumpit* (de Boeck, *op. cit.*, n° 162).

Mais cette jurisprudence admet la présomption que la marchandise, chargée à bord d'un navire ennemi, est ennemie, La neutralité de la cargaison doit être démontrée par celui qui réclame contre la capture effectuée par un croiseur.

1356. — Les jurisprudences anglaise et américaine, pour déter-

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 668. — De Boeck, *op. cit.*, n° 198. — Gessner, *op. cit.*, p. 14. — Calvo, *op. cit.*, § 2374.

(2) Hall, *op. cit.*, § 145. — Massé, *op. cit.*, t. I, n° 363. — Ortolan, *op. cit.*, p. 321. — Perels, *op. cit.*, p. 235.

miner le caractère hostile ou neutre de la cargaison, appliquent à celle-ci les mêmes règles qu'aux navires. — Elles admettent, comme principe général, que le caractère de la cargaison est déterminé par le caractère du propriétaire : mais elles y apportent d'importantes restrictions, desquelles il résulte que la propriété d'une personne peut être affectée d'un caractère hostile, indépendamment du caractère neutre de cette personne.

1357. — *a*) Les cours anglaises et américaines refusent de reconnaître, en temps de guerre, la validité de la convention, intervenue entre un expéditeur neutre et un destinataire ennemi, qui maintient la propriété de la cargaison à l'expéditeur jusqu'à l'arrivée à destination. Si l'on admettait cette convention, disent les juges anglais, on ne rencontrerait plus un seul ballot de marchandises ennemies sur aucune des mers ; l'expéditeur neutre et le destinataire ennemi ne négligeraient jamais de conclure un semblable pacte. — La nullité de cette convention a été prononcée par de nombreuses décisions judiciaires.

1358. — *b*) Une autre restriction se trouve dans la règle qui, comme pour le navire, prohibe le transfert de la cargaison en cours de voyage, *in transitu*. Toute marchandise, qui avait un caractère ennemi au début du voyage, reste sujette à capture jusqu'à l'arrivée à destination, malgré la cession consentie à une personne neutre. La possibilité d'un transfert de propriété par le transfert de connaissement donnerait, en temps de guerre, lieu à des fraudes contre lesquelles les cours de prises n'auraient aucun moyen de se prémunir. L'exercice du droit de capture en serait gravement compromis.

Le transfert *in transitu*, accompli en temps de paix, doit *à priori* être considéré comme pleinement valable. Mais, s'il ressortait des circonstances que le contrat a été conclu *en contemplation* de la guerre imminente, il serait alors considéré comme non avenu. Question de fait, où l'on tiendra compte de la connaissance qu'a pu avoir l'acheteur du mobile qui dirigeait le vendeur (1).

1359. — *c*) Malgré le caractère neutre du propriétaire, la cargaison peut avoir un caractère hostile et être passible de confiscation, à raison de l'origine de la propriété. — D'après les tribunaux anglais et américains, les produits du *sol ennemi* doivent être considérés comme propriété ennemie, tant qu'ils appartiennent au propriétaire du sol, quelle que soit la nationalité réelle de ce propriétaire et quel que soit son domicile. Le juge anglais, Sir W. Scott (Lord Stowel) a fréquemment appliqué cette doctrine. — La Cour suprême des Etats-

(1) Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, §§ 162, 163. — Calvo, *op. cit.*, t. IV, §§ 2319 à 2322. — De Boeck, *op. cit.*, nos 174 et 183.

Unis l'a suivie dans l'affaire souvent citée des sucres de Bentzon (1).

1360. — *d*) Le commerce dans lequel la cargaison est engagée peut lui imprimer un caractère hostile, malgré le caractère neutre de son propriétaire. « Lorsqu'une personne, dit Travers Twiss, est occupée au commerce ordinaire ou extraordinaire d'un pays ennemi sur le même pied et avec les mêmes avantages que les sujets de naissance résidents, ses biens *qu'elle emploie ainsi* doivent être censés incorporés dans le commerce général de ce pays et passibles de confiscation quelle que soit sa résidence : le commerce ainsi exercé contribue directement et immédiatement à accroître les ressources et les revenus de l'ennemi et à parer aux nécessités de la guerre. Il aide ses manufactures et son industrie : les profits qu'on en retire s'accumulent et circulent en totalité sur son territoire et deviennent des objets réguliers d'impôts, tout comme si ce commerce était pratiqué par des sujets de naissance. Il n'y a donc pas de raison pour que celui qui jouit ainsi de la protection et des avantages des pays ennemis n'en partage pas, *par rapport à ce commerce*, les dangers et les pertes » (2).

1361. — Preuve du caractère du navire et de celui de la cargaison. — En principe, le capteur n'a pas à prouver la légitimité de la capture. Il y a présomption que le navire capturé est ennemi, à raison des constatations qu'a dû faire le capteur, lors de la prise; et il y a aussi présomption que la marchandise chargée à bord du navire ennemi est cargaison ennemie. — Le capteur est défendeur, devant les cours de prises. — Aux parties intéressées au sort du navire et de la cargaison à réclamer contre le capteur, à prouver le caractère non hostile, soit du navire, soit de la cargaison. Comment et à l'aide de quels moyens cette preuve sera-t-elle fournie ?

En France, la preuve doit être fournie à l'aide des seules pièces de bord, aux termes des articles 2 et 11 du règlement du 26 juillet 1778. — Le conseil des prises français a maintenu cette règle, quant à la preuve de la *propriété*, mais non quant à la preuve de la *nationalité* des propriétaires. — La preuve de la propriété doit résulter des pièces de bord : la preuve de la nationalité peut résulter de toutes sortes de documents et de pièces justificatives. — Le conseil a même souvent accordé un délai au réclamant pour justifier de sa nationalité neutre (*arrêts des* 7 janvier et 23 février 1871).

Le conseil a admis que les pièces de bord peuvent se compléter les unes par les autres, être expliquées ou suppléées par d'autres

(1) Le lecteur trouvera le récit de cette curieuse affaire dans De Boeck, *op. cit.*, nº 185, dans Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, § 160.

(2) Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, § 155.

pièces, quand elles ont péri par un accident de force majeure (*arrêts des* 15 décembre 1870, 12 janvier, 2 et 23 février 1871).

La nature et les formes des pièces de bord sont déterminées par les diverses législations particulières et par quelques traités: ce sont, en général, le passeport ou congé, l'acte de propriété du navire, le rôle d'équipage, le journal de mer, la patente de santé, le contrat d'affrétement, celui d'assurance, le manifeste de la cargaison, les connaissements et les factures, les visas consulaires, etc., etc. (*Règl. français du* 26 juillet 1778 ; art. 226, *Code comm. franç.* ; *Instruct. de* 1870, art. 6. — *Régl. russe de* 1869, §§ 41 à 58. — *Règlement de l'Institut.*, art. 27 à 29).

En Angleterre et aux Etats-Unis, le réclamant fera la preuve du caractère non hostile du navire ou de la cargaison, à l'aide des pièces de bord et des dépositions de l'équipage capturé. — Mais les cours de prises ont le droit d'ordonner des suppléments de preuves et de s'éclairer par toute sorte de moyens (*Prize act* de 1864, 27 et 28 *Vict.*, c. 28, § 21).

Le règlement prussien du 20 juin 1864 reconnaît au conseil des prises pleine et entière liberté de prendre en considération tous les faits et toutes les preuves qui lui seront soumis et de juger selon son intime conviction.

CHAPITRE III

LA COURSE MARITIME.

AZUNI. *Le Droit maritime de l'Europe*, c. 5. — DE BOECK. *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi, passim.* — CALVO, *op. cit.*, t. IV, §§ 2379 à 2395. — CARON. *La course maritime.* — CAUCHY. *Le Droit maritime international*, t. I et II, *passim.* — DE CUSSY. *Causes célèbres du Droit maritime des nations*, t. III. — A. DESJARDINS. *Le Congrès de Paris et la jurisprudence internationale*, 1884. — DISLÈRE. *Les croiseurs, la guerre de course.* — FUNCK-BRENTANO et SOREL. *Précis*, liv. III, ch. V, p. 406. — GEFFCKEN. *La déclaration de Paris*, R. D. I., 1885, t. XVII, p. 369. — HAUTEFEUILLE. *Des droits et des devoirs des nations neutres*, t. I, pp. 135 à 159. — *Histoire des origines*, etc., pp. 113 à 118, 171 à 178, 300 à 310, 434 à 443. — *Questions de Droit maritime intern.*, pp. 219 à 240. — LAUGEL. *Les corsaires confédérés.* Revue des Deux-Mondes, 1er juillet 1864. — LAWRENCE-WHEATON. *Comment.*, t. II, ch. II. — G. F. DE MARTENS. *Essai sur les armateurs, les prises et les reprises*, 1795. — CHARLES DE MARTENS. *Causes célèbres du Droit des gens*, t. II. — F. DE MARTENS. *Traité*, t. III, liv. IV, ch. II, § 123. — PERELS. *Manuel*, 2e part., sect. I, § 34. — TRAVERS TWISS. *Le Droit des gens ou des nations*, etc., t. II, ch. X, nos 187 à 207. — Voir aussi les ouvrages indiqués au précédent chapitre.

1362. — La guerre terrestre est légitimement faite par les armées régulières et par les *corps-francs* dûment autorisés. — La guerre maritime se fait par les vaisseaux de guerre et par les *corsaires*, qui sont les auxiliaires reconnus et autorisés de l'armée navale. — Les corsaires (*caper* en allemand, *privateers* en anglais), sont les délégataires d'une partie du pouvoir du souverain ; car ils sont autorisés et commissionnés par lui. Ils agissent sous son nom et sous son autorité. — Ils ne sont pas des citoyens, des individus privés, faisant la guerre isolément et pour leur propre compte. — Ils sont des agents du pouvoir supérieur de l'Etat, dépositaires momentanés d'une portion de sa puissance. — Ils font et doivent faire la guerre de la même manière et d'après les mêmes lois, que les forces navales régulières de l'Etat.

Une différence essentielle existe cependant. — Les corsaires font leurs expéditions à leurs risques et périls ; ils ne reçoivent aucune

solde ; ils ont comme rémunération de leurs fatigues, comme compensation des dangers par eux courus, le butin fait sur l'ennemi. — Cette différence est importante. — Entre le corsaire et le marin régulier, la séparation est profonde.

1363. — La course maritime, considérée en elle-même et abstraction faite des abus qui l'ont trop souvent accompagnée, est un mode parfaitement légitime et régulier de faire la guerre sur mer. Elle est conforme au principe, qui permet au belligérant de nuire à son ennemi par tous les moyens possibles, sans recourir à des procédés qui seraient simplement cruels, ou impuissants à opérer l'affaiblissement de l'adversaire.

Bien des auteurs cependant regardent la course maritime comme une exception aux lois générales et fondamentales de la guerre ; quelques-uns même la considèrent comme un procédé atroce et subversif des lois primordiales. — Les uns et les autres se trompent ; les uns et les autres se contredisent, car ils admettent dans la guerre terrestre le concours de *corps-francs* ou de *guérillas* ; les uns et les autres se sont laissé impressionner par les excès, souvent commis par les corsaires, et par l'abus qui a été fait de la course en s'en servant contre les marines marchandes des neutres. — Mais, abus ou excès ne détruisent pas le principe. — La course maritime, organisée sous la surveillance et avec l'autorisation de l'Etat, est un moyen légitime de faire la guerre sur mer.

1364. — Le caractère de ce *Manuel* ne comporte pas un historique complet de la course. Cette histoire a été supérieurement écrite par un publiciste justement célèbre, G. F. de Martens, dans son *Essai sur les armateurs, les prises et les reprises*. — Nous devons cependant en marquer les traits principaux, pour rencontrer dans notre marche les principales questions que soulève l'usage de la course et pouvoir apprécier la valeur de cette institution si décriée, presque partout abolie de nos jours, et que cependant la force même des choses fera renaître avec les modifications nécessaires.

SECTION I. — La course maritime avant la déclaration du 16 avril 1856.

1365. — Nous avons ci-dessus indiqué, en traitant des représailles, les *lettres de marque* délivrées à des particuliers, en temps de paix, premier genre de course (n° 981). — A côté s'en manifesta un autre, le seul connu de nos jours, la course en temps de guerre.

Au moyen âge, les Etats belligérants appelaient tous leurs sujets à prendre part aux hostilités, aussi bien sur mer que sur terre. —

Tous les propriétaires de navires, par le seul fait de l'ouverture des hostilités, étaient autorisés *à courir sus à l'ennemi*, sans permission spéciale. — Mais, comme pour les représailles, qnand les Etats européens se constituèrent avec un pouvoir central plus énergique, les souverains exigèrent que ceux de leurs sujets, qui voudraient prendre part aux hostilités, leur en fissent la déclaration et ne puissent mettre à la voile, qu'après avoir obtenu une autorisation spéciale. — Tout individu, qui, sans cette autorisation, se livrait à la course, était assimilé à un pirate, et, comme tel, puni de mort.

1366. — Les lois de Pise (1298), de Gênes (1313 et 1316), les *recès* de la Ligue Hanséatique (8 octobre 1362, 19 novembre 1363, 1er janvier 1364) imposèrent aux armateurs en course l'obligation de fournir une *caution*, répondant des dommages qu'ils pourraient causer aux marchands nationaux, ou étrangers non ennemis. — Pareille obligation est mentionnée dans les traités conclus en 1495 entre Henri VII d'Angleterre et le duc de Bourgogne (art. 17), et en 1497 entre le mème Henri VII et Charles VIII, roi de France (art. 7).

L'ordonnance de Charles V, du 13 décembre 1373, fut en France, le premier règlement sur la matière de la course.

1367. — Un acte du Parlement anglais de 1414 exigea que les prises faites par les corsaires fussent déclarées aux *conservateurs de la paix*, avant que les capteurs en fussent considérés comme propriétaires. — Cette déclaration des prises à un tribunal spécial fut l'origine de la règle, qui existe aujourd'hui dans tous les Etats, de soumettre les prises à un jugement préalable.

1368. — Aux XVIe et XVIIe siècles, la course maritime prit une très grande extension. — La guerre, soutenue par les Provinces-Unies contre l'Espagne, pour assurer leur indépendance, contribua considérablement aux progrès de la course. Les Provinces-Unies entreprirent de ruiner par leurs corsaires le commerce alors si florissant de l'Espagne. — Nombre d'aventuriers accoururent de tous côtés. L'appât du gain fut leur seul mobile. Ils ne se bornèrent pas à poursuivre les galions espagnols. Ils attaquèrent aussi les navires des autres nations.

Dès 1569, les *gueux de la mer* portèrent la dévastation sur tous les Océans. Nombre d'entr'eux furent pendus comme pirates par l'Espagne et par les neutres qu'ils voulaient piller. — L'Espagne, dont le commerce était grièvement atteint, délivra aussi un grand nombre de lettres de marque.

L'Angleterre encouragea la course contre l'Espagne, lorsqu'elle fut en guerre avec cette puissance.

1369. — Tous les traités sont unanimes dans les conditions imposées à la légitimité de la course. — 1° Le corsaire doit être muni

de l'autorisation expresse de son gouvernement. Cette autorisation est le seul acte par lequel puisse lui être *délégué* le droit souverain de commettre *légalement* des actes d'hostilité : c'est la *lettre de marque*. — 2° Avant d'obtenir cette délégation, le futur corsaire doit fournir une caution, dont la quotité varie suivant les traités. Elle est destinée à indemniser les navigateurs neutres, qui pourraient être victimes des abus commis par des hommes guidés par le seul appât du gain ; — 3° Les prises doivent être soumises à l'appréciation d'un tribunal spécial. Jusqu'à la décision du tribunal, défense de rien prendre, ni rien détourner des choses à bord du navire capturé. Le capteur ne devient propriétaire de la prise *qu'après* la sentence, qui a rendu la prise valable. — Les équipages des navires saisis doivent être respectés (1).

1370. — Les principales nations maritimes publièrent des lois intérieures pour réglementer la course. — En France, l'ordonnance de 1584 exigea l'autorisation du souverain, imposa la dation d'une caution et le jugement de la prise. — L'ordonnance de la marine de 1681 contient toutes les règles avec des détails pleins de sagesse. — La Hollande en 1597, 1622, 1705, l'Espagne en 1621 rendirent des ordonnances semblables. — L'Angleterre fut tardive à légiférer sur ce point ; elle ne le fit qu'en 1707, et le Danemark en 1710. — Toutes ces législations imposent les trois conditions indiquées ci-dessus. — Quelques-unes enjoignent aux corsaires d'avoir un pavillon spécial (Inst. anglaises du 30 novembre 1739).

1371. — Les prescriptions de ces ordonnances étaient sages; obéies, elles eussent empêché les abus et les crimes, qui ont justement donné à la course une si détestable réputation. — Mais dans les traités, on avait, indirectement et implicitement au moins, autorisé les corsaires à surveiller le commerce des neutres, à faire la police de la navigation des nations amies. De là, vint tout le mal.

Les belligérants s'attribuèrent un droit de juridiction absolu sur tous les peuples navigateurs. Ils publièrent des ordonnances, des règlements tendant à un but unique, la ruine de la navigation de tous les autres peuples, neutres ou ennemis. — Ils prétendirent que ces règlements étaient obligatoires pour toutes les nations. — Ils arrêtèrent et confisquèrent tous les vaisseaux, qui ne se conformèrent pas à leurs illégitimes prescriptions.

On arriva ainsi à rétribuer les armateurs avec les prises faites sur les neutres, et en même temps à ruiner les marines commerciales des Etats restés étrangers à la guerre. Du reste cette ruine

(1) Traités entre Angleterre et France, 29 mars 1632 ; entre France et Hollande, 1646.

des amis ne satisfaisait-elle pas la jalousie commerciale, qui se retrouve dans toutes les luttes longues et acharnées, qui mirent aux prises l'Angleterre, l'Espagne, la Hollande et la France ? — Les prétextes pouvaient varier ; le but était toujours le même. — Bien mieux, l'hypocrisie s'en mêla. Ce fut pour sauver la religion protestante menacée, qu'en 1689 (quarante ans après la paix de Westphalie !) l'Angleterre et la Hollande déclarèrent de bonne prise tout navire saisi, même à la haute mer, faisant voile pour les côtes de France, ou sortant des ports des Etats du Roi très-chrétien (1).

1372. — Pendant la guerre, les neutres sont naturellement appelés à faire les expéditions commerciales que les belligérants sont forcés d'abandonner : de là, sans violation d'aucun des devoirs de la neutralité, une source de prospérité et de richesses, dont les belligérants sont jaloux ; prospérité, contre laquelle ils auront à lutter après le rétablissement de la paix. Des relations se seront établies pendant la guerre : il sera malaisé de les supplanter, une fois la paix faite.

« Plus le commerce fut étendu, plus il semblait important que celui des nations amies ne put, sous l'ombre de la neutralité, servir à renforcer l'ennemi, *ni même acquérir, durant le cours de la guerre, une prépondérance capable de l'emporter encore après le rétablissement de la paix*... En énonçant ce dernier motif, je suis fort éloigné de le justifier, mais comment se méprendre sur son existence et sur les suites qu'il produit ? (2) » — Steck (*Essais*, p. 112) dit : « J'aurai plusieurs fois occasion de signaler les effets de cette basse jalousie, qui, d'ailleurs, a été hautement avouée en plein parlement britannique, par un ministre que l'Angleterre compte au nombre de ses plus grands hommes d'Etat ».

Une marine ruinée ou affaiblie se renouvelle très difficilement et toujours très lentement. Il faut donc ruiner la marine des neutres. Les corsaires sont excellemment propres à faire cette guerre de jalousie. — Dans les XVII^e^ et XVIII^e^ siècles, toutes les guerres furent entachées de ce caractère mercantile. La course s'efforça de détruire la navigation neutre. Elle revêtit le caractère d'une piraterie organisée. Ce caractère, elle le conservera jusqu'au moment de son abolition.

1373. — Au XVIII^e^ siècle, le désir immodéré de nuire à leur ennemi pousse les belligérants à multiplier le plus possible les corsai-

(1) HAUTEFEUILLE. *Histoire des origines, progrès*, etc., pp. 171 à 178. — Voir le préambule de la convention anglo-hollandaise du 12 août 1689. DUMONT, t. VII, part. 2, p. 238.

(2) G-F. DE MARTENS. *Essais concernant les armateurs*, ch. I, § 6.

res. On va jusqu'à accorder des lettres de marque à des étrangers, montant des navires étrangers. — En fait, ces étrangers, habilités corsaires, n'ont d'autre but que le lucre. Ni justice, ni modération à attendre d'eux.

Aussi plusieurs Etats ont inséré dans leurs traités une clause spéciale, défendant aux sujets de celle des deux parties qui resterait pacifique, pendant que l'autre serait en guerre, d'accepter des commissions de corsaire des mains de l'autre belligérant. Le sujet coupable d'infraction, tombé au pouvoir du belligérant offensé, sera traité comme pirate, sera puni de mort. Ces traités sont assez nombreux, pour que l'on considère la clause comme faisant partie du Droit international maritime.

Les lois intérieures ont secondé le droit conventionnel sur ce point. — La France a toujours défendu à ses sujets, sous des peines très graves, d'accepter des commissions de corsaires des princes étrangers. L'ordonnance de 1681 déclarait le coupable passible de la peine de mort comme les pirates. L'arrêté du 2 prairial an XI a renouvelé la défense. — Toutes les nations maritimes, sauf l'Angleterre, ont suivi l'exemple de la France (1).

1374. — Un corsaire pouvait-il recevoir une double commission, des lettres de marque de deux Etats différents ? avec Hautefeuille, Massé, G. F. de Martens, Kent, Perels, Phillimore et la pratique générale, la réponse doit être négative.

1375. — Nulle matière n'a donné lieu à un aussi grand nombre de lois, d'ordonnances, de règlements, que la course maritime. — Mais toute cette réglementation est faite, non dans l'intérêt des capturés, ennemis ou neutres, mais uniquement pour sauvegarder les intérêts des armateurs, des bailleurs de fonds, des commanditaires, comme la défense de couler les navires pris, de relâcher tous les prisonniers, de détruire les papiers de bord ; défenses faites sous des peines très graves. La sévérité des lois prouve combien était souvent répréhensible, criminelle même la conduite des corsaires (Voir le décret du 2 prairial an XI, 22 mai 1803, l'un des plus humains).

1376. — Parmi les tentatives d'abolition de la course, signalons le traité conclu, le 26 novembre 1675, entre la Suède et les Provinces-Unies. Les deux contractants s'interdisaient de délivrer des lettres de marque, au cas où la guerre éclaterait entr'eux. La Suède n'exécuta pas sa promesse.

Depuis la seconde moitié du XVIII^e^ siècle, l'abolition de la course a été fréquemment discutée.

(1) TRAVERS-TWISS, *Le droit des gens*, t. II, ch. X, n^os^ 203 et s.

A l'Assemblée législative de France, le député Kersaint, le 29 mai 1792, proposa la suppression des corsaires et celle du droit de prise exercé par la marine militaire. Après une longue discussion, l'Assemblée adopta une résolution, invitant le pouvoir exécutif à négocier avec les puissances étrangères l'abolition des armements en course. — Seules, Hambourg et les Villes Hanséatiques adhérèrent à la proposition. Un décret de la Convention nationale abolit la course en faveur de ces villes, le 29 mars 1793. — Mais un arrêté du 7 janvier 1793 déclara que la course n'était interdite par aucune loi envers les sujets des autres puissances.

1377. — La course a eu son plus grand éclat dans les deux guerres maritimes terminées par la paix de Ryswick (1697) et par celle d'Utrecht (1713). — Durant la première, les corsaires français prirent 4200 bâtiments anglais, évalués avec leurs cargaisons à 750 millions de livres tournois. — Du 1er février 1793 au 30 fructidor an VI, les corsaires français prirent aux Anglais 2226 navires.

SECTION II. — La course maritime depuis la déclaration de Paris.

1378. — Le XIXe siècle devait voir s'accomplir une remarquable évolution du Droit international en matière de course maritime.

En 1854, au moment où l'Angleterre et la France déclaraient la guerre à la Russie (n° 121), ces deux puissances renoncèrent à l'usage de la course. — Cette mesure ne pouvait leur nuire. — Les marines des deux peuples réunies ont bloqué réellement et efficacement tous les ports de leur adversaire dans la mer Noire ou dans la Baltique, empêché toute navigation russe et toute communication neutre avec les côtes de la Russie. Le système était, dans le cas donné, très efficace, et les corsaires, s'il y en eût eu, n'auraient pas recueilli riche butin : l'opération pécuniaire aurait été pour eux désastreuse. — Néanmoins, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, le Brésil, la Suède et Norwège, le Danemark crurent prudent de déclarer que les navires des corsaires ne seraient pas admis dans leurs ports, et que la course serait punie comme piraterie.

Mais la renonciation de l'Angleterre et de la France, en elle-même temporaire et spéciale, ne fut qu'un prélude. — Le traité du 30 mars 1856 mit fin à la guerre. — Quelques jours après, le 16 avril 1856, une déclaration était annexée au traité, consentie par toutes les puissances représentées au Congrès de Paris : elle proclamait l'abolition de la course (art. 1er) et invitait tous les autres Etats à adhérer à ses dispositions.

1379. — La déclaration du 16 avril 1856 a été portée à la connaissance de toutes les nations maritimes. Toutes ont été invitées à se joindre aux puissances signataires, pour reconnaître et adopter les principes qui y sont énoncés. — Trente-quatre Etats, et le Japon dans ces dernières années, donnent leur adhésion à la déclaration d'avril 1856.

Seuls, l'Espagne, le Mexique et les Etats-Unis la refusent. L'Espagne et le Mexique allèguent la faiblesse relative de leur marine militaire. — Les Etats-Unis ont une marine marchande qui est la seconde du monde ; mais leur marine militaire est loin, très loin d'être développée en proportion.

1380. — Dans une dépêche du 28 juillet 1856, M. Marcy, secrétaire d'Etat, faisait connaître les motifs du refus des Etats-Unis. — Le principal est tiré du défaut d'équilibre entre les forces navales des divers Etats. — Il n'y a pas lieu de s'étonner que les nations puissantes soient disposées à renoncer à la course à l'égard des Etats faibles, qui abandonneraient de leur côté l'emploi du moyen le plus efficace de défendre leurs droits maritimes. — La nation, qui aurait conquis une force navale décidée, exercerait sur l'Océan une domination incontestable, qu'elle soutiendrait et conserverait plus sûrement, grâce à l'abolition de la course. — Les Etats-Unis, à cause même de leur constitution républicaine, ne peuvent entretenir, ni grandes armées permanentes, ni nombreuses flottes, qui, outre les immenses dépenses qu'elles entraînent, sont toujours un péril pour la liberté.

Renoncer à la faculté d'armer des corsaires aurait pour les Etats-Unis les plus funestes conséquences. Il n'est pas possible qu'ils abandonnent une arme aussi importante, alors que leur ennemi pourrait, avec la moitié de ses flottes, bloquer tous les ports américains et employer l'autre moitié à enlever tous les navires sur l'Océan, tandis que les corsaires américains le forceront à éparpiller ses forces pour protéger son commerce sur toutes les mers du globe et rendront ainsi la lutte plus égale. — Tant que les propriétés privées doivent demeurer exposées à être capturées par les vaisseaux d'une flotte militaire, pourquoi en serait-il autrement des corsaires, qui constituent évidemment une partie de la force publique de la nation, qui les a munis de lettres de marque.

Et le secrétaire d'Etat de l'Union concluait, en proposant d'ajouter à la déclaration un alinéa, portant que la propriété privée des sujets de l'une et de l'autre des puissances belligérantes ne sera pas sujette à capture par les navires de l'autre belligérant, sauf en cas de contrebande de guerre. — Au moyen de cet amendement, les Etats-Unis se déclaraient prêts à accepter tous les principes renfermés dans la

déclaration du 16 avril. — Cette note souleva de vifs débats au sein du Parlement anglais et dans la presse d'Angleterre.

1381. — La campagne d'Italie de 1859 ne vit pas délivrer des lettres de marque : les trois Etats qui y prirent part étaient signataires de la déclaration du 16 avril 1856.

1382. — La guerre de Sécession, qui déchira l'Union américaine, (1861-1865) réveilla les difficultés relatives à la course. — Le Président des Etats confédérés, Jefferson Davis, dans un message adressé au Congrès de Montgomery, le 29 avril 1861, déclara que, faute de vaisseaux de guerre, il était indispensable d'autoriser les armements en course.

Le gouvernement de Washington adopta une autre ligne de conduite. Il voulut réparer la faute qu'il avait commise en 1856, en formulant des exigences plus étendues, que celles sur lesquelles les puissances signataires étaient parvenues à se mettre d'accord. Le secrétaire d'Etat, M. Seward, notifia à tous les gouvernements étrangers que le Président Lincoln offrait de signer, dans un *bref délai*, un traité consacrant l'adhésion des Etats-Unis aux quatre principes énoncés dans l'acte du 15 avril 1856.

Les Etats-Unis du Nord s'apercevaient que seuls ils possédaient une marine militaire, sinon formidable par le nombre de ses vaisseaux, du moins très forte par leur qualité, et que, si la course était interdite, les Etats confédérés ne pourraient causer aucun mal à leur marine commerciale, tandis qu'eux-mêmes pourraient librement anéantir la flotte commerciale des confédérés. — Quant aux grands principes d'humanité, de respect de la propriété privée, etc., ils étaient réservés pour une meilleure occasion (1). — En considérant, comme le voulait le Président Lincoln dans toutes ses proclamations, les citoyens des Etats confédérés comme de *simples rebelles*, en adhérant promptement à la déclaration de Paris, on espérait leur enlever le droit d'armer en course légitimement et faire considérer et traiter, par les autres Etats, leurs corsaires comme de véritables pirates, tout en leur refusant soi-même le traitement des prisonniers de guerre.

Le calcul était à la fois malhonnête et maladroit. Il supposait une forte dose de naïveté chez les gouvernements de France et d'Angleterre.

1383. — Les cabinets de Paris et de Londres virent le piège et devinèrent l'arrière-pensée qui inspirait le gouvernement de la Maison-Blanche. — Ils ne refusèrent pas d'entrer en négociations: mais ils voulurent prévenir les difficultés, que dans les circonstan-

(1) Voir la remarque de Geffcken rapportée nº 505.

ces présentes le traité proposé pouvait susciter. — Le cabinet de Londres adressa, le 28 août 1861, au ministre américain, M. Adams, une longue note, disant que l'Angleterre, ayant déjà reconnu aux confédérés du Sud le caractère de belligérants, leur avait implicitement réservé le droit d'armer en course ; que la convention proposée devrait donc être libellée dans le sens indiqué ; sinon le gouvernement de la Reine se mettrait en contradiction avec ses propres actes. — Le gouvernement français faisait une déclaration analogue au ministre des Etats-Unis à Paris. L'adhésion proposée ne pouvait changer la condition d'un conflit déjà engagé.

1384. — Le piège éventé, M. Seward refusa de souscrire aux réserves exigées tant à Paris qu'à Londres : les négociations furent arrêtées. — La course était pour les Etats-Unis du Nord et pour les Etats confédérés du Sud un moyen licite de guerre. — L'Angleterre le reconnut, non seulement dans de nombreuses discussions parlementaires, mais encore dans la proclamation officielle du 15 mai 1861. Cet acte défendait formellement aux sujets anglais de prendre du service à bord des corsaires américains du Nord ou du Sud et rappelait les peines édictées par les lois anglaises contre ceux qui enfreindraient cette défense. — La déclaration de la France du 11 juin 1861 ne fut pas moins explicite.

Les corsaires sudistes infligèrent des pertes cruelles à la marine commerciale des Etats du Nord. Les ravages accomplis par l'*Alabama*, la *Georgia*, etc., sont célèbres : plus de 200 navires furent détruits. Les américains du Nord vendirent, pour les rendre neutres, plus de 800 de leurs navires à des étrangers, notamment à des anglais (1).

1385. — Lors de la guerre franco-allemande, un décret du roi de Prusse, du 24 juillet 1870, ordonna la création d'une marine volontaire. Par ce décret, il était fait appel aux particuliers pour se mettre, eux et leurs navires, à la disposition du gouvernement. Le but à atteindre, le but apparent du moins, consistait à attaquer et à détruire les navires de guerre français, et, pour prix de ce service, il devait être accordé des primes plus ou moins fortes, variant de 10.000 à 50.000 thalers, suivant la force et le rang du bâtiment. — Le gouvernement de la Défense nationale vit, dans le décret prussien, une tentative de rétablissement de la course et une violation indirecte de l'article 1er de la déclaration de Paris. — Il appela l'attention du gouvernement de l'Angleterre sur ce point. Les conseillers juristes de la Couronne furent consultés et le comte de Granville

(1) LAWRENCE WHEATON. *Commentaires*, t. II, ch. II, pp. 146 et suiv. — CALVO, *op. cit.*, t. IV, §§ 2391 et 2393 ; t. V, §§ 2545 à 2549. — DE BOECK, *op. cit.*, nos 114 à 119.

répondit que la création de cette marine volontaire ne paraissait pas au gouvernement de la Reine être contraire à la déclaration de Paris.

1386. — Nous pensons, avec Calvo, que les conseillers anglais se sont trompés. L'institution, prévue par le décret prussien du 24 juillet 1870, qui du reste ne fut pas mis à exécution, présentait, comme le fait nettement ressortir Calvo, tous les caractères constitutifs des anciens armements en course. — 1° Navires *privés*, qualifiés de *navires frétés*, dont la propriété n'était pas transférée à l'Etat, mais restait au contraire aux armateurs. — 2° Prime acquise à l'équipage capteur. — 3° Officiers et équipages engagés par les soins des armateurs : il est vrai qu'ils recevaient brevet et uniforme, mais ils n'appartenaient pas à la marine fédérale, puisqu'on leur *ouvrait seulement* la *perspective* d'y entrer en cas de services exceptionnels. — 4° Equipages des armateurs pas soumis à d'autres règles que celles édictées pour le recrutement des navires de commerce, par suite possibilité que les équipages et les officiers fussent en majorité des étrangers. — La conclusion de M. Calvo est que les navires, armés dans les conditions de l'ordonnance du 24 juillet, auraient dû être considérés comme de véritables corsaires, avec cette aggravation qu'on ne leur avait imposé aucune des garanties, que tous les Etats admettant la course exigeaient de leurs corsaires, notamment le cautionnement et la durée limitée des lettres de marque (1). — De Boeck (n° 135), Geffcken sur Heffter (§ 124 *a* note 7) sont d'un avis contraire.

1387. — Le 21 juillet 1870, le gouvernement français déclara qu'il se conformerait exactement à la déclaration du 16 avril 1856. C'était, à la fois, renoncer à l'emploi de corsaires, mais réserver le droit de capture à sa marine militaire. (*Instruct. franç.* du 25 juillet 1870).

Lors de la guerre, qui éclata en 1879, entre le Chili d'une part, et d'autre part le Pérou et la Bolivie, ces deux derniers Etats, bien que le Pérou eut adhéré à la déclaration de Paris, délivrèrent des lettres de marque contre le Chili.

1388. — La déclaration de Paris engage les signataires et les adhérents, seulement entr'eux, à l'égard les uns des autres, mais non vis-à-vis des Etats non adhérents. Donc, en cas de guerre entre l'Angleterre et les Etats-Unis, la Grande Bretagne pourrait légalement autoriser les armements en course. — Quelques personnes ont adopté la solution contraire (Bluntschli. *Le Droit int. cod.*, art. 670). Mais le terme déclaration ne doit pas induire en erreur. Il y a sous

(1) Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2394.

cette dénomination un véritable traité, une convention synallagmatique, engendrant obligations seulement réciproques (1).

Malgré la déclaration de Paris, beaucoup de bons esprits se demandent, si dans le cas d'une grande guerre maritime, on ne verra pas la course réapparaître, si on ne se trouvera pas en présence d'une de ces nécessités vitales, tellement impérieuses qu'elles entraînent la violation des promesses les plus solennelles ?

1389. — En 1860, se produisit au sein de l'Académie des sciences morales et politiques une discussion remarquable sur la course maritime, qui se renouvela encore en 1866 (2). — M. Giraud s'y fit l'éloquent défenseur de la course et regretta que la France eut renoncé à s'en servir. « Il me semble, dit-il, qu'en souscrivant l'abolition de la course maritime, la France a joué un jeu de dupe. La course a été pendant deux siècles l'auxiliaire le plus actif de notre marine nationale et de notre puissance navale. L'Angleterre avait tout intérêt à proposer son abolition ; la course est au contraire pour nous un *moyen décisif de défense sur mer*, etc. »

1390. — La course est en elle-même un moyen légitime de faire la guerre. Son emploi est indispensable aux Etats, qui possèdent à la fois une marine marchande considérable et une flotte de guerre restreinte. Ils peuvent en armant des corsaires lutter contre leurs adversaires et leur rendre une partie, quelquefois au delà, du mal qui leur est occasionné. — En cas de guerre entre deux Etats qui ont renoncé à la course, la marine marchande du plus faible se trouve sans compensation à la merci de la marine de guerre du plus fort.

« La course, dit Hautefeuille, est même sinon l'unique, du moins un des plus puissants moyens de compenser l'immense disproportion des forces qui existe entre l'Angleterre et les autres puissances maritimes, de suppléer à l'absence d'équilibre sur l'Océan. Débarrassée de la crainte des corsaires, la Grande-Bretagne est maîtresse absolue des mers ; avec une partie de ses flottes, elle bloquera les ports de son ennemi, tandis que l'autre sera employée à ruiner tous les établissements coloniaux, à s'emparer de tous les navires de son adversaire. La nécessité de protéger sa marine marchande contre les corsaires la contraint à diviser ses forces, à les disséminer sur tous les points du globe et par conséquent les rend moins redoutables. C'est par la course surtout que l'on peut lutter contre l'Angleterre, c'est le seul côté par lequel elle soit vulnérable (3) ».

(1) GEFFCKEN. *La déclaration de Paris*, R. D. I., 1885, t. XVII, p. 369.

(2) *Académie des sciences morales et politiques. Comptes rendus* : 1860, p. 426, 1861, p. 125, 1867, p. 197.

(3) HAUTEFEUILLE. *Droits et devoirs des nations neutres*, t. I, p. 146.

La puissance maritime de l'Angleterre est arrivée à un tel développement qu'aucune nation ne pourra, à elle seule, l'empêcher d'appliquer ce que les auteurs et les juges anglais appellent son droit maritime. Nul peuple ne peut opposer aux flottes de l'Angleterre des flottes égales en nombre. — Mais l'Angleterre à un côté vulnérable : sa marine marchande immensément développée. Le commerce international est un élément essentiel de son existence : c'est pour accroître son négoce qu'elle s'est livrée à tous les excès qui lui sont justement reprochés ; attaquer sa marine marchande, lancer à la poursuite de ses navires des corsaires, c'est la frapper à l'endroit sensible. — Ses navires de guerre ne sont pas assez nombreux pour protéger tous ses navires sur toutes les mers du globe (1) (n° 1337).

Que quelques-uns de ses navires de commerce soient capturés par des corsaires et la navigation anglaise aura perdu sa sécurité. L'Angleterre, si puissante qu'elle soit, souffrira énormément de l'amoindrissement des facteurs importants de sa prospérité maritime, si la guerre est de longue durée. — Que celui qui en doute étudie l'attitude et réfléchisse à la conduite de la Grande-Bretagne, lors des réclamations des Etats-Unis, connues sous la dénomination d'*Alabama claims*, du traité de Washington et de l'arbitrage de Genève (n^os^ 947, 958).

1391. — L'abolition de la course maritime était depuis longtemps le vœu de l'Angleterre. Elle a profité du congrès de Paris pour réaliser ce vœu. « Toujours habile, dit M. Hautefeuille, elle a repris le vieux manteau d'humanité et de dévotion, qui déjà lui avait servi pour obtenir le droit de visite en temps de paix, et, sous ce déguisement, elle a demandé ou fait demander, au congrès de Paris, l'abolition de la course, de cette institution des temps de barbarie.... Elle avait, sans doute, oublié que ses armateurs étaient ceux qui avaient commis les plus graves excès... que jamais ses cours d'amirauté n'avaient songé à les punir des crimes les plus atroces »..... C'est au nom de l'humanité que cette proposition a été faite... Il est si difficile de venir dire au nom de toute une nation : je refuse de souscrire à une mesure d'humanité ; alors surtout que les réserves de la politique et la nécessité de maintenir la plus parfaite harmonie entre toutes les parties, empêchent de dévoiler le piège tendu et d'arracher le masque de l'hypocrisie. La proposition a été acceptée (2).

« L'abolition de la course a augmenté d'une manière importante la puissance maritime de l'Angleterre, déjà beaucoup trop formidable

(1) HAUTEFEUILLE. *Histoire des origines etc.*, p. 439.
(2) HAUTEFEUILLE. *Histoire des origines etc.*, titre VI, pp. 440 et s.

pour le bonheur du genre humain. Elle a enlevé à tous les peuples la seule arme à l'aide de laquelle ils pouvaient encore lutter contre ce colosse naval, le seul moyen de rétablir une sorte d'équilibre sur l'Océan. Cette concession a été obtenue à l'aide d'une surprise, au moyen des grands mots d'humanité, de civilisation (1) ».

Quelques jours après la signature de la déclaration du 16 avril 1856, lord Clarendon, l'un des signataires, disait à la Chambre des Lords le 22 mai 1856 : « Je regarde l'abolition des lettres de marque, comme étant du plus grand avantage pour un peuple anssi commerçant que le peuple anglais » (applaudissements). Et Lord Palmerston avait dit, le 6 mai, à la Chambre des communes : « C'est nous qui avons le plus gagné à ce changement. » Néanmoins Robert Phillimore et plusieurs publicistes ou jurisconsultes anglais déclarent que l'abandon de la course, fait par l'Angleterre en 1856, est une faute (2).

1392. — Les plénipotentiaires de 1856 se sont trompés. Les guerres qui ont éclaté depuis lors ont montré que la pensée, qui avait inspiré ces plénipotentiaires, ne tenait pas suffisamment compte des nécessités de la guerre maritime et de l'inégalité des forces entre les Etats (3). — Ce n'était pas l'abolition de la course, c'était sa réglementation qu'il fallait voter, ou bien *tout à la fois* l'abolition de la course et *l'inviolabilité absolue de la propriété privée* en mer. — Ces deux questions sont intimement liées l'une à l'autre. Elles sont tellement connexes qu'elles paraissent n'en former qu'une seule (n° 1282). — Tant que la propriété privée en mer ne sera pas à l'abri de la capture des croiseurs militaires des belligérants, les Etats, qui ont une marine militaire restreinte, n'auront d'autre moyen efficace de lutte, d'autre sauvegarde que la course (4).

Mais la Grande Bretagne aurait-elle souscrit, au Congrès de 1856, au principe de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer ? — Qui pourrait le croire en voyant ses hommes d'Etat et ses publicistes les

(1) Hautefeuille. *Questions de D. marit. intern.* IX. *Le Droit marit. intern. devant le Parlement britannique*, p. 202. — L'Angleterre ne renonce pas à l'empire des mers. En juin 1893, lord Sudeley, à Westminster, demandait *qu'une législation immédiate intervint afin de donner à l'Angleterre la suprématie complète sur les mers.* Lord Playfair répondait au nom du gouvernement, *qu'il n'était ni nécessaire, ni désirable, de faire continuellement savoir aux nations étrangères que l'Angleterre entend dominer sur les mers.* — Il n'est pas, en effet, nécessaire de le dire ; il suffit de s'efforcer d'y parvenir. C'est ce que fait Albion.

(2) Phillimore. *Commentaries*, préface. — Hall, *Internat. Law*, § 147.

(3) Funck Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 407.

(4) Perels. *Manuel de D. mar. intern.*, § 34, p. 206.

plus remarquables être, à toute époque, d'énergiques partisans de la saisie des navires de commerce ? Qui pourrait le croire en présence de l'accueil fait à la proposition des Etats-Unis, en juillet 1856 ? (nº 1287).

1393. — Les diplomates, réunis en Congrès en 1856, pouvaient-ils, en votant l'abolition de la course maritime, adopter aussi le prétendu principe de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer? L'eussent-ils voté, la première guerre maritime n'eût-elle pas déchiré leur traité ? Renoncer à la capture de la propriété privée en mer, c'est renoncer à la guerre maritime. Les grandes puissances voudront-elles jamais y consentir ? Qui oserait l'affirmer ? (*Voir chapitre deuxième*).

1394. — M. Caron (*La course maritime*) pense que l'abolition de la course ne répond, ni aux intérêts généraux de la civilisation et de l'humanité, ni aux intérêts particuliers de la France. — M. Wolheim da Fonseca (*Le commerce allemand et les tribunaux de prise français*), affirme que la déclaration de Paris n'a aucune valeur, ne peut prétendre lier moralement et juridiquement les puissances signataires de cet acte. Il ajoute que l'article 1er concernant l'abolition de la course serait, en cas de guerre, dommageable et dangereux pour la Prusse, et par conséquent non obligatoire pour elle.

1395. — Nous pensons, avec M. Giraud, que les plénipotentiaires français, autrichiens et russes, se sont trompés en 1856 et que la France a commis une faute grave en adhérant à l'abolition de la course. — C'était la réglementation de la course qu'il fallait organiser et voter. — Nous sommes convaincus que la course réapparaitra dans l'avenir ; car elle est une des conditions de la lutte pour la vie entre peuples maritimes d'inégale force. Sa réapparition est fatale. — Le biais imaginé par la Prusse, en 1870, est un acheminement.

Les gouvernements, par voie de réquisition, se feront donner, prêter, louer pour la durée de la guerre les bâtiments propres à courir sus à l'ennemi. Pour bien marquer l'incorporation dans les forces militaires de l'Etat et ne pas violer la déclaration de 1856, on placera au commandement de chaque bâtiment un officier ou un état-major appartenant à la marine militaire : l'équipage pourra être recruté par les propriétaires des navires et les hommes être commissionnés par l'Etat (1). — Mais pour exciter l'ardeur de ces coureurs, des primes ou une partie de la valeur des prises devront être nécessairement attribuées à l'armateur, à l'équipage. En cela, la future

(1) A. DESJARDINS. *Le congrès de Paris et la jurisprudence internationale*.

institution, qui du reste se prépare dans tous les Etats maritimes sous le nom de *flotte volontaire* ou de *flotte auxiliaire*, ressemblera à l'ancienne course. — Elle en diffèrera néanmoins profondément, parce qu'elle en répudiera les crimes, les horreurs, et que, sous le commandement d'officiers d'une marine militaire quelconque, il n'est pas à craindre que l'humanité soit méconnue, que l'honneur soit désobéi. — Si aucune prime n'était accordée, ni au propriétaire des navires, ni à leurs équipages, il serait vrai de dire que ces vaisseaux agissent comme bâtiments de guerre et ne constituent pas un rétablissement déguisé de la course.

Les neutres ne seront plus soumis aux exactions du passé. — Mais les flottes marchandes des Etats belligérants n'en seront pas moins pourchassées sur toutes les mers par des navires, auxquels la vapeur ou l'électricité donneront une vitesse que ne purent jamais posséder les anciens corsaires.

CHAPITRE IV

PRISES MARITIMES.

D'Abreu. *Traité des prises maritimes*, 1802. — Azuni. *Le Droit maritime de l'Europe*. — Barboux. *Jurisprudence du conseil des prises pendant la guerre de* 1870-1871. — Bluntschli. *Droit intern. codif.*, art. 664 à 673. — De Boeck. *De la propriété privée ennemie, etc.*, 2e part., ch. I, nos 209 à 238 ; ch. II, nos 329 à 379. — Bulmerincq. *Le Droit des prises maritimes* : 1° *Le droit existant*, R. D. I., 1878, t. X, p. 185-268, 384-444, 595-655 ; 2° *Théorie du droit des prises*, R. D. I., 1879, t. XI, p. 152-215, 321-358 ; 3° *Les droits nationaux et un projet de règlement international des prises maritimes*, R. D. I., 1879, t. XI, p. 561-650 ; 1880, t. XII, p. 187-205 ; 1881, t. XIII, p. 447-515 ; 1882, t. XIV, p. 114-190. — Bynkershoek. *Quæstiones juris publici*, lib. I. — Calvo, *op. cit.*, t. V, liv. VII, §§ 3004 à 3114. — F. de Cussy. *Causes célèbres du droit maritime des nations*. — Fiore. *Droit intern. cod.*, liv. V, tit. XI, art. 1258 à 1315. — Gessner. *Le droit des neutres sur mer*, ch. VI, pp. 369 et s. — *Des tribunaux de prises et de leur réforme*. R. D. I., 1881, t. XIII, p. 260. — Grotius. *De jure prædæ commentarius*. — Heffter-Geffcken, *op. cit.*, liv. II, ch. II, §§ 137, 138, 139. — Jouffroy. *Le Droit des gens maritime universel*. — Lebeau. *Nouveau Code des prises*. — G. F. de Martens. *Essai sur les armateurs, les prises et les reprises*. — C. de Martens. *Causes célèbres du Droit des gens*. — F. de Martens. *Traité*, t. III, liv. IV, ch. II, § 125. — Merlin. *Répertoire. V° Prise maritime*. — Ortolan. *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. II. — Paternostro, *Delle prede, delle riprede e dei giudizii relativi*, 1879. — Perels. *Manuel de D. marit. intern.*, 2e part., sect. V et VI, §§ 53 à 60. — Phillimore. *Commentaries*, t. III. — Pierantoni. *Rapport sur les prises maritimes d'après l'école et la législation italienne*. R. D. I., 1875, t. VII, pp. 619 et s. — Pistoye et Duverdy. *Traité des prises maritimes*. — Travers Twiss. *Le Droit des gens*, t. II, ch. IX. — Valin. *Traité des prises*. — *Sur l'ordonnance de* 1681, III, 9. — Wheaton. *Elements*, 4e part., ch. II, §§ 8 à 17. — Règlement de l'Institut de Droit international (*Annuaire de l'Institut*, t. VI, VII et IX). — Voir aussi les ouvrages indiqués aux précédents chapitres.

1396. — La partie du droit de la guerre maritime qui régit la matière des prises a ses sources dans les conventions internationales et dans les lois, ordonnances, règlements, instructions émanés des

divers Etats maritimes, depuis la déclaration de Paris du 16 avril 1856. — Ces Etats peuvent être rangés en trois groupes : un groupe législatif est formé par les prescriptions autrichiennes, danoises et prussiennes ; un autre par les prescriptions françaises, italiennes et espagnoles ; un troisième groupe par celles de l'Angleterre et de l'Amérique (1).

L'*Institut de Droit international*, après examen d'un rapport très développé de M. de Bulmerincq, a voté dans les sessions de Turin (1882), de Munich (1883) et d'Heidelberg (1887), un *Règlement international des prises maritimes*, qui a été communiqué aux gouvernements des Etats maritimes d'Europe et d'Amérique. Nous lui ferons des emprunts, le considérant comme la manifestation la plus autorisée de la doctrine moderne.

1397. — *Qui peut saisir* ? — Le droit de saisie en mer ne peut être exercé que par les forces publiques, ou par les autorités publiques de chaque belligérant, telles que les préfets maritimes, les commissaires à l'inscription maritime et les fonctionnaires de la douane (2).

Pour tous les Etats, qui ont signé la déclaration de Paris du 16 avril 1856 ou qui y ont adhéré, le droit de capture maritime ne peut être exercé que par les vaisseaux de leur marine militaire (Règlement prussien du 20 juin 1864, § 1. — Ordonnances autrichiennes 4 mars et 21 mars 1864. — Règlement russe de 1869).

Quant aux Etats qui, comme l'Espagne, les Etats-Unis et le Mexique, n'ont pas adhéré à la dite déclaration, le droit de capture peut être exercé par les corsaires auxquels ils auront délivré des lettres de marque (n° 1369).

SECTION I. — **Lieu et époque de la saisie.**

1398. — Le droit de saisie, comme toute opération se rattachant à la guerre, ne peut être exercé que dans la haute mer, dans les eaux territoriales des belligérants : il ne peut l'être dans les eaux littorales des neutres, ni dans les parties de mer conventionnellement neutralisées (Règlement prussien, 20 juin 1864, § 9, — règlement danois, 16 février 1864, § 8, — ordonnance autrichienne, 3 mars 1864, § 3. — Instructions françaises du 25 juillet 1870, § 4. —

(1) Rivier. *Programme d'un cours de Droit des gens*, p. 177.

(2) En temps de guerre, les employés de la douane britannique soumettent à un rigoureux examen les papiers des navires, qui abordent dans les ports anglais et pratiquent souvent des saisies, sur lesquelles prononce la Cour d'amirauté.

Règlement russe de 1869, §§ 20, 21, 27 et 28. — Instruct. italienne du 20 juin 1866, art. 4. — Règlement de l'Institut, art. 8).

Nulle exception ne doit être admise. Bynkershoek et quelques publicistes du XVIII[e] siècle pensaient qu'un navire de commerce ennemi peut être poursuivi et capturé par un des belligérants dans les eaux territoriales neutres, pourvu que la chasse ait commencé hors de ces eaux. — Les auteurs modernes, Esperson, Hautefeuille, Kluber, Ortolan, Wheaton, etc. rejettent cette exception, parceque, comme le disait Albericus Gentilis, l'acte d'hostilité commis sur le territoire maritime neutre est attentatoire à la souveraineté de l'Etat neutre; rien, pas même la chaleur de la poursuite, rien ne peut l'excuser (1).

La capture faite dans les eaux juridictionnelles d'un neutre est nulle. La cour des prises du capteur doit la déclarer telle, alors même que l'Etat neutre garderait le silence. Une capture semblable a été faite en violation des règles du Droit international et ne doit pas être validée (Cassation, 23 ventôse an VII. — Conseil des prises, 27 fructidor an VIII).

Si par hasard, la prise faite en violation du territoire maritime neutre était conduite dans un des ports de l'Etat dont la souveraineté a été violée, cet Etat, sans se prononcer sur les rapports entre capteur et capturé, ferait mettre en liberté le navire indûment capturé à son égard (2).

1399. — Le droit de prise nait avec la guerre et s'éteint avec elle (*Régt Institut.* art. 5). — L'usage de l'*embargo* est tombé en désuétude. — Pendant longtemps, les navires ennemis, qui se trouvaient dans les ports ou rades des belligérants au moment de l'ouverture de la guerre, ont été saisis et déclarés de bonne prise. — Mais ce procédé était incontestablement inique. Il était injuste de s'emparer, sans avertissement préalable, et le jour même de la déclaration de guerre, des navires de commerce et de cargaisons appartenant à des commerçants et armateurs paisibles, accomplissant leurs opérations sous la foi des rapports pacifiques. — L'Angleterre a fréquemment usé et de l'embargo et de la confiscation des navires, pendant les siècles antérieurs et la première moitié du siècle actuel.

Une nouvelle pratique a été inaugurée lors de la guerre de Crimée. La France et la Grande-Bretagne accordèrent aux navires russes, stationnés dans leurs ports, un délai de six semaines pour se mettre en sûreté avec leurs cargaisons (*Décla. franç.*, 27 mars 1854.

(1) Albericus Gentilis. *Advocatio Hispan.*, lib. I, cap. XIV.

(2) Hautefeuille. *Droit et devoirs*, tit. I, ch. I, sect. 2. — Ortolan. *Diplomatie de la mer*, t. II, p. 300. — Gessner. *Droit des neutres*, p. 379. — Calvo, *op. cit.*, II, § 2363.

— *Order in council* du 29 mars 1854). — La Russie accorda de même un délai de six semaines aux navires français et anglais, qui se trouvaient dans les ports russes, pour effectuer leur chargement et mettre à la voile (n° 985). — Dans la guerre de 1870-71, la France s'est conformée à ce précédent. Un délai de trente jours fut accordé aux navires de commerce allemands pour sortir des ports français (*Instruc.* du 25 juillet 1870 et du 18 août 1870). Quand le roi de Prusse révoqua, le 19 janvier 1871, l'ordonnance du 18 juillet 1870, qui exemptait de la capture les bâtiments de commerce français, il décida que cette révocation n'aurait d'effet qu'à compter du 10 février. — Des délais furent aussi respectivement accordés par la Russie et par la Porte Ottomane, lors de la guerre de 1877-1878.

1400. — Les navires de commerce ennemis, qui entrent dans les ports de l'adversaire dans l'ignorance de l'état de guerre, peuvent-ils à leur arrivée être saisis et confisqués ? L'affirmative était autrefois admise dans la pratique. — Mais, les puissances, qui depuis 1854 ont accordé le bénéfice de l'*indult* aux navires de leur adversaire se trouvant dans leurs propres ports et rades, ont été logiques aussi en étendant ce bénéfice, avec des délais appropriés, dans l'hypothèse présente (*Déclaration française* du 27 mars 1854. — *Orders in council de la couronne d'Angleterre* des 29 mars, 7 et 15 avril 1854. — *Inst. minist. franç.* du 25 juillet 1870).

1401. — L'exercice du droit de capture est un fait de guerre : d'où la conséquence forcée que le droit de capture ne peut plus être valablement exercé après la signature du traité de paix ou des préliminaires de la paix. — Albéricus Gentilis (*advocat. Hisp.*, lib. I, cap. XVI) avait posé la règle avec une ferme vigueur. — Néanmoins on fut tenté de la faire fléchir devant cette considération qu'il était de lointains parages, où le rétablissement de la paix ne pouvait être connu que longtemps après la signature du traité, et qu'il serait trop dur de ravir aux corsaires les prises faites par eux dans l'ignorance de la paix. Aussi, pour éviter toutes difficultés, l'usage s'établit aux XVII et XVIII[e] siècles de fixer, dans les traités de paix, certains délais, calculés sur les distances, passés lesquels la paix était présumée connue et les prises postérieurement effectuées n'étaient plus valables (1). — De nos jours, les difficultés sont bien amoindries, grâce à la facilité des communications et aux progrès de l'art nautique.

Mais une nouvelle pratique a été introduite depuis la guerre d'Italie de 1859. Une clause du traité de paix stipule que les bâtiments

(1) D'Abreu. *Traité des prises*, part. II, ch. XI. — Valin. *Traité des prises*, t. 1, p. 46. — Pistoye et Duverdy, *op. cit.*, I, p. 142.

et cargaisons capturés, qui n'auront pas été l'objet d'une condamnation de la part d'un conseil des prises avant la signature du traité, seront restitués, en nature ou en valeur. — Cette clause a été insérée dans l'article 3 du traité de Zurich, 10 novembre 1859 ; dans l'article 13 du traité de Vienne, 30 octobre 1864 ; dans l'article 10 du traité de Francfort, 10 mai 1871.

SECTION II. — **Formes de la saisie. — Droits et devoirs du capteur.**

§ 1. — Droit de visite.

1402. — Tout navire sur mer doit naviguer sous un pavillon (n° 601). — En temps de guerre, et dans l'état actuel du Droit maritime international, le bâtiment de commerce *ennemi* est sujet à capture, tandis qu'en principe le bâtiment neutre ne l'est pas, à moins qu'il ne viole les devoirs que la neutralité impose. — Les vaisseaux de guerre, chargés de capturer les navires de commerce ennemis, doivent pouvoir sommer tout bâtiment rencontré d'arborer son pavillon, et s'assurer que le pavillon arboré sur leur sommation est bien le sincère et réel pavillon. La nécessité du droit de visite est évidente.

Le droit de faire arrêter et visiter en mer, *en temps de guerre maritime, right of visit and search*, les navires marchands repose sur une pratique immémoriale et n'a jamais été sérieusement contesté (n° 590). — Le but de la visite est double. 1° Elle a d'abord pour objet d'établir la nationalité du navire arrêté ; s'il est reconnu ennemi, il sera saisi. 2° Si le navire est reconnu neutre, la visite permet de s'assurer, s'il ne commet pas ou s'il n'a pas commis une violation des devoirs de la neutralité.

1403. — La manière de procéder en cas de visite a été souvent réglée par traité. L'article 17 du traité des Pyrénées, du 7 novembre 1659, entre la France et l'Espagne, a généralement servi de modèle aux conventions de ce genre et ses prescriptions font partie du Droit maritime international (Voir aussi traité d'Utrecht, 11 avril 1713).

Le croiseur s'approche du navire à visiter et par un coup de canon à poudre, il lui donne le signal de mettre en panne ou de stopper. Ce coup de canon doit être donné, le pavillon national hissé. Pendant la nuit, on doit mettre un fanal au-dessus du pavillon. — Le coup de canon est à la fois coup *d'assurance* et coup *de semonce* (n° 585). — Le navire semoncé s'arrête-t-il, le croiseur s'arrête aussi. A quelle distance ? Les nombreux traités et règlements qui ont tou-

ché ce point varient considérablement et ont, en outre, le défaut capital de ne plus être en harmonie avec la portée des pièces de l'artillerie moderne. — Les pièces actuelles portent à huit milles environ. — Comment veut-on qu'un commandant aventure un canot et les cinq ou six hommes qui en composent l'équipage, à une distance aussi considérable ?

La distance à observer dépend des circonstances de chaque espèce, des exigences nautiques, de l'état de la mer et de celui du temps, de la nature et du degré des soupçons.

1404. — Si le navire semoncé continue sa route et cherche à fuir, le croiseur a le droit de lui donner la chasse et peut envoyer quelques boulets dans le gréement. — Si le navire, après cet avertissement plus énergique, continue à fuir, le croiseur est autorisé à l'arrêter par la force et n'est pas responsable des avaries qu'éprouvera le récalcitrant. — Le navire résiste-t-il en employant également la force, cela suffit pour qu'il devienne de bonne prise, car il commet un *acte d'hostilité* (*Arrêté du 2 prairial an XI*, art. 57. — *Inst. franç. complémentaires de* 1870, art. 5).

1405. — Le plus souvent, le navire de commerce semoncé met en panne. — Un officier du vaisseau de guerre visiteur arrive à bord du navire, sur lequel il monte avec deux ou trois matelots au plus. — Les papiers de bord lui sont présentés par le capitaine et l'officier les examine. — Cet examen pourrait s'opérer aussi à bord du croiseur. — Dans la pratique, on n'est pas d'accord sur ce point. — Dans les nombreux traités qui se sont inspirés de celui des Pyrénées et récemment dans le traité conclu entre l'Italie et les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, le 26 février 1871, article 18, il est stipulé que l'examen des papiers doit avoir lieu seulement à bord du navire à visiter, que ces papiers ne peuvent être emportés et que le capitaine ou les officiers de l'équipage ne peuvent être forcés de se rendre à bord du croiseur. — D'après les règlements autrichiens, danois et prussiens, on ordonne au patron du navire arrêté de se rendre à bord du navire de guerre (Rég. prussien, 20 juin 1864, art. 11. — Rég. danois, 13 février 1864, art. 13). — Les règlements italiens, français et russes veulent qu'on envoie une chaloupe au navire arrêté. — A défaut de traité ou de règlement, on doit donner la préférence à l'envoi d'un officier à bord du navire arrêté.

1406. — L'examen des papiers a pour unique but d'établir la nationalité du navire de commerce, sa destination, la nature et la nationalité de la cargaison. L'officier, chargé de cette mission, ne doit pas l'oublier en procédant à cette visite. — Si, de l'examen de ces papiers, résulte pour l'officier la conviction que le navire est neutre et qu'il ne soit pas question de violation de la neutralité,

l'officier mentionne sa visite sur le Journal de bord et se retire (*Inst. franç.*, 25 juillet 1870, art. 15).

Si l'officier pense qu'il a affaire à un navire ennemi, le croiseur devient *capteur*. En cette qualité, de nouveaux devoirs lui incombent.

1407. — Sur ces devoirs, les diverses législations ne diffèrent pas essentiellement les unes des autres. Les mesures ordonnées par les règlements des diverses puissances maritimes ne peuvent s'inspirer que d'une même pensée : préparer l'instruction et le jugement de la prise, et dans ce but assurer, autant que possible, la conservation de la prise et sa conduite dans un port de l'Etat du capteur. — Les divergences de détail, qui se rencontrent néanmoins entre les diverses législations, ne peuvent être relevées dans ce *Manuel*. — Le lecteur trouvera les renseignements les plus exacts et les plus précis sur ces législations et sur leurs précédents historiques, dans le très remarquable rapport fait par M. de Bulmerincq à l'Institut de Droit international (1). — Indiquons seulement les prescriptions de la législation française et le projet de *règlement* voté par l'*Institut de Droit international*.

§ 2. — Droits et devoirs du capteur.

1408. — Aux termes de l'article 15 des Instructions ministérielles françaises du 25 juillet 1870, le capteur doit procéder de la manière suivante : 1° s'emparer de tous les papiers de bord et les mettre sous scellés en présence du capitaine, après en avoir dressé inventaire (arrêté du 2 prairial an XI, art. 59) ; — 2° dresser un procès-verbal de capture, ainsi qu'un inventaire sommaire du bâtiment (décret du 15 août 1851, art. 293) ; — 3° constater l'état du chargement, faire fermer les écoutilles, les coffres et les soutes, après en avoir extrait l'eau et les vivres nécessaires pour la navigation, y apposer les scellés ; — 4° dresser un inventaire spécial des objets appartenant aux officiers, à l'équipage et aux passagers (arrêté du 2 prairial an XI, art. 59. — Décret du 15 août 1851, art. 293) ; — 5° Mettre à bord un équipage pour la conduite de la prise.

Dispositions analogues ou semblables dans : *Règlement danois* du 16 février 1864, art. 15. — *Règlement prussien* du 20 juin 1864, art. 13 et 14. — *Ordon. autrichiennes* des 3 mars 1864 et 9 juillet 1866. — *Règlement de l'Institut*, art. 45 à 47.

1409. — La saisie ainsi opérée et constatée, la prise doit être

(1) BULMERINCQ. *Le droit des prises maritimes. Le droit existant*, R. D. I., 1878, t. X, pp. 185 et s., 384 et s., 595 et s.

conduite ou envoyée dans le port de France le plus rapproché ou le plus accessible, ou dans le port de la possession française, la plus voisine. — Pendant le voyage, la prise navigue avec le pavillon et la flamme, insignes des navires de l'Etat. — En cas de force majeure, la prise peut entrer dans un port neutre pour réparer ses avaries ou pour se ravitailler : elle ne doit y séjourner que le temps nécessaire pour accomplir ses opérations ; elle n'y sera pas du reste tolérée plus longtemps ; car, de nos jours, les puissances maritimes n'admettent les prises dans leurs ports qu'en cas de relâche forcée et pour vingt-quatre ou quarante-huit heures seulement (*Inst.* du 25 juillet 1870, art. 18. — *Inst. complément.*, art. 13, 14, 18. — Arrêté du 2 prairial an XI, art. 61, 67). — En principe, le capteur doit escorter lui-même sa prise ; mais il peut juger préférable de l'expédier sous les ordres d'un officier, qu'il prépose à son commandement.

1410. — Si la prise escortée, ou envoyée sous le commandement d'un chef de prise, gagne un port français, le capteur ou l'officier conducteur doit déclarer la prise et la remettre entre les mains de l'autorité publique. Il prévient le directeur de la douane et remet à l'autorité maritime ou consulaire : 1°) son rapport de traversée ; 2°) le procès-verbal de capture et d'apposition des scellés ; 3°) l'inventaire de la cargaison ; 4°) les pièces et papiers de bord (*Inst. compl.* de 1870, art. 5. — Arrêté de prairial an XI, art. 69).

Avant l'arrivée au port de destination, peuvent se réaliser plusieurs événements engendrant des conséquences juridiques.

1411. — A. — *Préemption.* — Le capteur peut manquer de vivres, de houille, de munitions, etc. Il en trouve à bord du navire saisi. Il peut prélever ce qui est nécessaire à son usage, en faisant dresser un inventaire détaillé et un procès-verbal d'estimation qui permettront l'établissement d'un compte entre l'Etat et les ayants droit. (*Inst. f.* du 25 juillet 1870, art. 20).

1412. — B. — *Emploi de la prise.* — Si le capteur a besoin d'employer la prise à un service public, à transporter des dépêches, des troupes, des munitions, des approvisionnements, l'article 20 des Instructions françaises du 25 juillet 1870 l'y autorise. Estimation de la prise est faite par une commission de trois officiers supérieurs dont un membre du commissariat. Procès-verbal est dressé. — Plus tard, la prise sera jugée ; si elle a péri ou a été détériorée dans le service imposé et que la capture soit déclarée nulle, indemnité ou moins-value sera payée aux ayants droit.

1413. — C. — *Perte par fortune de mer.* — Dans ce cas, l'art. 19 des Instructions complémentaires de 1870 prescrit d'avoir soin de constater le fait ; aucune indemnité n'est due dans ce cas, ni pour

le navire, ni pour la cargaison, si la prise est plus tard annulée par un jugement.

1414. — D. — *Rançon.* — Le capteur peut-il rançonner sa prise ? La question avait une réelle importance quand la course maritime était autorisée. — Les législations des différents Etats variaient beaucoup. — Plusieurs, comme celles des Pays-Bas, de la Suède, de la Russie, interdisaient la rançon d'une manière absolue. — L'Angleterre, depuis l'*act* 22 de Georges III, en 1782 (1). — La pratique française varia beaucoup. L'arrêté du 2 prairial an XI régla les rançons dans ses articles 39 à 50.

Dans la guerre de 1870-71, les Instructions françaises du 25 juillet, art. 17, ne permirent aux vaisseaux de guerre de consentir à un traité de rançon, que s'il y avait force majeure.

Les publicistes ont beaucoup discuté la question de la convenance ou de la légitimité du droit de rançonner la prise. — Valin, G. F. de Martens ont pesé les avantages et les inconvénients de la rançon. — Story, Phillimore, Gessner admettent la légitimité de la rançon au point de vue du Droit international (2). — Travers Twiss (*loc. cit.*), fait l'historique de la rançon des prisonniers de guerre et repousse, avec la législation anglaise, la rançon des prises.

1415. — E. — *Destruction de la prise.* — En principe, le capteur doit conduire ou envoyer sa prise dans un des ports de l'Etat dont il dépend. Mais des circonstances peuvent s'opposer à cette conduite. — Le bâtiment capturé a reçu de telles avaries qu'il est difficile de le tenir à flot par le gros temps. — Ce bâtiment marche tellement mal qu'il ne peut pas suivre le navire de guerre et risque d'être repris par l'ennemi. — Le capteur est poursuivi par un navire de guerre de l'ennemi et l'approche d'une force ennemie supérieure fait craindre la reprise du navire saisi. — Le capteur, pour sa propre sécurité, ne peut se passer d'une partie de son équipage pour conduire la prise. — Les ports de son propre pays sont bloqués, etc. — Dans ces cas et autres analogues, la capteur ne peut-il, à titre de mesure exceptionnelle, détruire la prise ?

L'ordonnance de la marine de 1681, art. 18 du titre des *Prises*, et l'art. 64 du décret du 2 prairial an XI défendent de couler la prise et de descendre l'équipage sur une côte éloignée, *dans le dessein de céler la prise.* Mais ce n'est pas là le cas que nous examinons et ce procédé n'est plus à craindre, depuis l'abolition de la course.

En législation, la destruction de la prise dans les cas de force majeure est autorisée par l'article 20 des Instructions françaises complé-

(1) TRAVERS TWISS, *op. cit.*, t. II, ch. IX, nos 181 à 183.
(2) GESSNER. *Le droit des neutres sur mer*, pp, 355 et s.

mentaires de 1870, par la jurisprudence des cours d'amirauté anglaises (1), par l'art. 108 du règlement russe de 1869, etc., par l'art. 50 du *Projet de règlement de l'Institut*.

En pratique, ce droit de destruction a été souvent exercé. Durant la guerre de Sécession aux Etats-Unis, les croiseurs des Etats confédérés, leurs ports étant bloqués, détruisirent presque toutes leurs prises : ils se contentèrent de *rançonner* les navires qui portaient des marchandises neutres. — Pendant la guerre franco-allemande, le croiseur français, le *Desaix*, incendia, le 21 octobre 1870, le *Ludwig* et le *Vorwarts*. Le conseil des prises siégeant à Bordeaux décida, le 27 février 1871, que ces navires avaient été détruits pour cause d'intérêt majeur, comme l'établissait le rapport du commandant du croiseur. — Appel fut interjeté devant le Conseil d'Etat par les propriétaires des navires et par les chargeurs des cargaisons. Le Conseil d'Etat rejeta leurs recours, le 16 mars 1872, en statuant que la destruction des deux navires était justifiée. — Le commandant de la corvette allemande *Augusta*, se trouvant aussi dans un cas de force majeure par suite du manque d'hommes et des croisières des vaisseaux français, brûla, le 4 janvier 1871, le vapeur de l'Etat français, le *Max*.

Presque tous les publicistes admettent le droit du capteur de détruire la prise, dans les cas de force majeure ou d'absolue nécessité. Ainsi pensent Valin, Pistoye et Duverdy, Calvo, Bluntschli, Bulmerincq, Gessner, Perels, Mountague Bernard, Travers Twiss, Wildman, Hall, Kent, etc.

1416. — F. — *Reprises*. — Un bâtiment de commerce est pris par un vaisseau de guerre ennemi, puis repris par un navire de guerre de sa nation. Quels sont les effets de cette *rescousse* ? Le navire et sa cargaison retournent-ils à leurs propriétaires, ou deviennent-ils la chose de l'auteur de la reprise ? — La question ne devrait juridiquement soulever aucune difficulté, semble-t-il. Jusqu'au jugement qui prononcera sur la validité de la prise, reconnaîtra sa légitimité, ordonnera la confiscation du navire et celle de la cargaison, le capteur n'a acquis aucun droit de propriété. Le droit du propriétaire dépossédé a été *paralysé*, mais non anéanti. Le recapteur ne peut pas avoir plus de droit que celui auquel il a arraché la prise. Le propriétaire doit donc rentrer en possession de ce que la violence lui avait enlevé. — Ainsi décident la logique et l'esprit de justice.

La solution de la question ne pourrait être différente, que si le fait même de la saisie, par lui seul, transférait au capteur la propriété du navire et de la cargaison capturés. — Alors ce que la capture

(1) Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. IX, nº 167.

aurait fait acquérir au capteur, la reprise le transmettrait au recapteur. Sur la tête de celui-ci passeraient les droits qui auraient reposé sur la tête du capteur, pendant quelques moments.

1417. — La pratique internationale et plusieurs législations particulières ont méconnu la solution rationnelle. — Le *consulat de la Mer* décidait que si la prise a déjà été conduite en un lieu de sûreté, *intra præsidia*, et qu'elle soit ensuite enlevée à l'ennemi, elle appartient au recapteur ; la conduite de la prise *intra præsidia*, ayant enlevé à son propriétaire à peu près tout espoir de la reprendre, équivaut à une perte irrévocable de son droit. — Au cas contraire, la prise revient au propriétaire dépossédé, qui pouvait espérer la reprendre en mer, sauf à payer au recapteur une récompense fixée d'un commun accord ou par arbitrage.

Mais, même à l'époque où il était déjà admis que le sort de la prise est incertain jusqu'à la sentence de l'autorité chargée de prononcer sur sa validité, on a adopté une règle plus rigoureuse que celle du *Consulat*, la règle des *vingt-quatre* heures. La possession exercée pendant un court délai écoulé depuis la capture, vingt-quatre heures par exemple, suffit pour faire *usucaper* au capteur la propriété du navire et de la cargaison ennemis. La reprise, opérée après ce délai fatal, transmet au recapteur cette propriété définitivement perdue pour son compatriote (1).

1418. — En France, la *règle des vingt-quatre heures* fut adoptée par l'art. 61 de l'ordonnance de 1584 et par l'art. 8 du titre des *Prises* de l'ordonnance de 1681. — Si la reprise était faite avant les 24 heures, navire et cargaisons étaient restitués à leurs propriétaires, sauf une récompense du tiers pour le recapteur. Si le navire était resté plus de vingt-quatre heures aux mains de l'ennemi, il était adjugé au recapteur. Mais Valin nous apprend que le Roi a toujours été dans l'usage de faire la remise du profit de la rescousse faite par ses vaisseaux, que le navire pris fut resté plus de vingt-quatre heures ou non en la possession de l'ennemi, « Sa Majesté ne croyant pas devoir profiter du malheur de ses sujets ». — L'ordonnance de 1681 ne s'appliquait, en fait, qu'aux corsaires.

Le principe et la manière de l'appliquer furent confirmés sous Louis XVI, par l'ordonnance du 15 juin 1779, sauf le paiement par les propriétaires aux équipages des recapteurs d'une gratification du trentième de la valeur de la recousse, si elle avait été faite avant les vingt-quatre heures, et du dixième de la totalité, si la reprise

(1) TRAVERS TWISS, *op. cit.*, t. II, ch. IX, nos 172 et 173. — GESSNER, *op. cit.*, pp. 357 et suiv.

avait été effectuée après ce délai, ensemble les frais de justice et d'administration.

L'article 3 de la loi du 12 vendémiaire an VI revenait au système du Consulat de la mer ; *avant d'avoir été conduits dans un port ennemi*, disait-il. — Mais l'arrêté du 2 prairial an XI, article 54, a érigé en règle la pratique observée sous Louis XVI. — Les instructions de 1870 statuent que la recousse d'un bâtiment national ne donnera lieu à aucun droit sur le bâtiment recous. Si le bâtiment repris est un neutre, il sera considéré comme ennemi, s'il est resté plus de vingt-quatre heures en la possession de l'ennemi. Si ce bâtiment n'est pas resté vingt-quatre heures au pouvoir de l'ennemi, il sera relâché purement et simplement.

1419.— La loi prussienne a conservé la règle du *Consulat de la mer* (1).

Nous passons sous silence les dispositions législatives ou les traités de la Hollande, du Danemark, de la Suède, du Portugal, de l'Angleterre, etc., relatives aux recousses opérées par des corsaires, ces Etats ayant renoncé à la course (2).

Pour l'Angleterre, le *Prize act permanent* de 1864 (27 et 28 Victoria ch. 25, § 40) décide que le navire anglais repris sur l'ennemi est rendu à son propriétaire par une décision de la Cour des prises, sous déduction du 1/8 de la valeur, ou d'une fraction plus forte arbitrée par la Cour, mais toujours inférieure au 1/4, si la recousse a été opérée dans des circonstances particulièrement difficiles et dangereuses; restitution prononcée, quel que soit le temps que la prise ait passé aux mains de l'ennemi, bien plus quand même elle aurait été déclarée de bonne prise par un tribunal de prise ennemi ; sorte de *jus postliminii*. — Une seule exception est apportée pour le cas où le navire de commerce aura été armé en guerre par le capteur.

Aux Etats-Unis, l'acte du Congrès du 20 juin 1864 décide que les navires et les cargaisons recous seront restitués à leurs propriétaires, pourvu qu'ils n'aient pas été, avant la recousse, condamnés par une autorité compétente, et moyennant le paiement d'un droit de *salvage*, somme raisonnable et équitable, arbitrée par la Cour, statuant sur la prise (3).

1420. — Dans la doctrine, Grotius, Puffendorf, Bynkershoek, Vattel adoptaient le système du *Consulat de la mer*. Telle paraît être aussi l'opinion de M. Geffcken (sur Heffter, *op. cit.*, § 138, note 1). —

(1) Gessner. *Le droit des neutres sur mer*, p. 359. — Calvo, *op. cit.*, § 3195. — Perels. *Manuel*, p. 227.

(2) Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. IX, nº 175.

(3) Wheaton. *Eléments*, II, p. 33. — Gessner, *op. cit.*, p. 363. — Calvo, *op. cit.*, t. V, § 3197. — Bulmerincq, *op. cit.*, R. D. I., 1878, p. 636.

G. F. de Martens et Massé veulent que la prise recousse soit restituée au propriétaire à quelque époque que soit faite la reprise, moyennant une juste rétribution des frais et dommages occasionnés au recapteur ; car, pour eux, la propriété du navire ou de la cargaison ne passe au capteur qu'à et que par la conclusion de la paix. — Bluntschli, Gessner, Hautefeuille, de Boeck, admettent qu'il n'y a recousse qu'avant la condamnation prononcée au profit du capteur par un tribunal compétent et ordonnent dans ce cas la restitution de la prise au propriétaire. — Mais si la sentence de condamnation a été rendue au profit du capteur, ce jugement a modifié la situation juridique, a créé des droits définitifs au profit du capteur, a désinvesti le capturé de son droit de propriété : la seconde capture constitue, non une recousse, mais une *nouvelle prise* (1).

C'est l'opinion préférable. La prise, par elle-même, n'a que des effets purement négatifs : elle est un obstacle à l'exercice du droit des propriétaires du navire et de la cargaison : elle n'est pas une cause juridique d'acquisition. — Toute prise doit être jugée. Jusqu'à la sentence, le capteur n'est pas propriétaire. Jusqu'à cette sentence, la prise et la recousse sont de purs faits, qui se succèdent, le premier défavorable, le second favorable au propriétaire.

1421. — Il peut se produire et il s'est souvent produit en fait des recousses successives : il y alors *rescousse — recousse*. *Ex.* Un navire anglais A est pris par un vaisseau français B ; tous deux sont ensuite capturés par un anglais C ; puis tous les trois sont saisis par un navire français D. Quelle solution donner ? — En France, on devra à l'égard du navire français B, recous une fois, appliquer l'arrêté du prairial an XI ; le navire anglais A, pris deux fois est au dernier capteur français D, ainsi que l'anglais C, pris une seule fois. — C'est la solution qu'avaient adoptée, sous l'empire de l'ordonnance de 1681, plusieurs arrêts du Conseil du Roi (2 janvier 1695, 17 octobre 1705, 5 juin 1706, 14 juin 1710, 5 novembre 1748). — C'est la solution consacrée par les jurisprudences anglaise et américaine (2).

(1) Grotius, *op. cit.*, lib. III, cap. VI, § 3. — Bynkershoek. *Quaestiones juris publici*, lib. I, cap. V. — de Martens. *Essai sur les armateurs etc.*, § 44 à 47. — Massé, *op. cit.*, t. I, n° 424. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 859 à 862. — Gessner, *op. cit.*, p. 344 et s. — de Boeck, *op. cit.*, n° 312. — Hautefeuille. *Les droits et des devoirs etc.*, t. III, pp. 385 et s. — V. *Projet de Règlement de l'Institut.*, art. 119 à 122.

(2) G. F. de Martens, *op. cit.*, ch. III, § 53. — Pistoye et Duverdy, *op. cit.*, t. II, p. 114 et s. — Phillimore. *Comment.*, III, § 424.

SECTION III. — **Tribunaux de prises.**

1422. — La saisie du vaisseau ennemi et celle de la cargaison ennemie, qui constitue son chargement, sont de purs faits, nécessités, occasionnés par l'état de guerre. Ont-ils été justement, légalement, régulièrement accomplis ? Le capteur n'a-t-il pas outrepassé les lois de la guerre ? Ne s'est-il pas trompé sur la *nationalité* du navire, sur *celle* de la cargaison ? N'a-t-il pas saisi en *eaux neutres* ? etc., etc.

Aussi est-ce un principe universel, constant, plusieurs fois séculaire, que toute prise doit être jugée.

Jusqu'au jugement, le capteur n'a sur la prise qu'un droit éventuel. — Il n'est pas propriétaire. — Il peut le devenir, si le caractère de la détention qu'il exerce est reconnu légitime. — La saisie sera déclarée valable ; le fait sera converti en droit. C'est le jugement qui constituera le titre du capteur (1). Jusque-là, l'appréhension, la détention prolongée, la mise en sûreté ne sont que de purs faits. — *L'occupation bellica* n'est plus que la *causa remota* de l'acquisition : la *causa proxima* se trouve dans le jugement.

Si le navire, si sa cargaison sont reconnus ennemis, si la saisie a été accomplie selon la coutume, le navire et la marchandise constituent une *prise maritime*. — L'attribution qui est faite au capteur constitue un *droit*.

1423. — Le jugement des prises maritimes appartient au souverain du capteur, qui l'exerce par lui-même ou par délégation. Ce jugement n'appartient qu'à lui seul. — Mais n'est-il pas à la fois juge et partie ?

Faire juger la capture par le souverain du capturé présenterait le même inconvénient, soulèverait la même objection.

Faire juger par un Etat tiers serait nier l'indépendance même de l'Etat, dont le capteur relève. — Le contrôle de l'Etat tiers serait inefficace ; car ses décisions ne sauraient être mises à exécution contre une personne, le capteur, non soumise à son pouvoir souverain. Il faudrait faire appel au pouvoir de l'Etat du capteur, qui accorderait ou refuserait son concours à son gré. — Un circuit pour revenir au même point, avec une cause de conflit en plus. Beau résultat.

1424. — En outre, l'exercice du droit de prise est une conséquence du droit de guerre lui-même. Or c'est exclusivement sur l'Etat du capteur que le Droit international fait peser la responsabilité des ac-

(1) GEFFCKEN SUR HEFFTER, *op. cit.*, § 138, note 3. — TRAVERS TWISS, *op. cit.*, t. II, ch. IX, nos 171, 176.

tes de guerre. Donc, c'est à cet Etat, à lui seul, qu'il incombe de mettre sa responsabilité à couvert, en contrôlant les actes de ses subordonnés, de sa marine militaire, et en réprimant les vices et les abus que lui révèlerait ce contrôle. — Donc la juridiction des prises faites sur l'*ennemi* ne peut appartenir qu'au *seul* souverain du capteur.

Les belligérants ne peuvent pas contester la compétence de leurs juridictions respectives. Ils sont, l'un vis-à-vis de l'autre, sur le pied d'une parfaite égalité.

1425. — La compétence des tribunaux de prises de l'Etat, à la marine militaire (ou aux corsaires) duquel appartient le capteur, est parfaitement admise par la coutume internationale et par les publicistes, en ce qui concerne la capture de la propriété ennemie (1). — Elle est contestée par plusieurs auteurs à l'égard des *neutres*. Nous retrouverons la question en son lieu (V° *neutralité*).

§ 1er. — Organisation, caractère et compétence des tribunaux de prise.

1426. — Chaque Etat organise ses tribunaux de prise, règle leur procédure et établit sa jurisprudence, selon ses traditions et selon son droit public.

Mais il est des traditions communes à tous les Etats. — Ainsi, partout, les tribunaux de prises, à raison même de leur mission, ne fonctionnent que pendant la durée de la guerre. — Ces tribunaux ne siègent que dans les pays des belligérants. Un tribunal de prises ne saurait être établi en pays neutre. Les agents consulaires des belligérants à l'étranger n'ont pas le pouvoir de juger les prises, qui seraient conduites en relâche forcée dans les ports neutres de leur arrondissement consulaire. Ils peuvent procéder seulement à des actes *d'instruction*. (Pour la France, décret du 18 juillet 1854 et circulaire du ministre de la marine du 16 août 1854) (2).

Dans toutes les législations particulières, on constate l'organisation d'autorités, commissions ou individus, chargées de l'*instruction préparatoire* dans les ports de la métropole ou des colonies. — Dans toutes encore, on constate l'institution de juridictions de *première instance* chargées de *statuer* sur la validité des prises, et de juridictions *d'appel* ou de seconde instance, devant lesquelles les intéressés peuvent se pourvoir et demander l'annulation ou la réformation de la sentence, rendue par la juridiction du 1er degré. — Tels sont les traits généraux et communs.

(1) PERELS, *op. cit.*, § 58, pp. 337 et 341.
(2) GESSNER, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 349 et ss.

Quelques courtes indications sur les organisations particulières de la France et de l'Angleterre. — Pour celles des autres Etats, le lecteur consultera le rapport de M. Bulmerincq.

1427. — L'histoire de la juridiction des prises en France serait fort intéressante à écrire, mais dépasserait les bornes naturelles de ce *Manuel*. — Cette histoire, du reste, a été très nettement exposée par MM. Pistoye et Duverdy dans leur *Traité des prises maritimes*. — Les décrets des 18 juillet 1854, 9 mai 1859, 28 novembre 1861, instituent un conseil spécial, dit *conseil des prises*. — En 1870, à raison de l'investissement de Paris, un décret du 27 octobre 1870 institua un Conseil provisoire, composé de fonctionnaires des départements de la justice, de la marine et des affaires étrangères. Il a fonctionné jusqu'au 26 février 1871. — L'appel des décisions rendues par le Conseil des prises est porté devant le Conseil d'Etat. — Devant le Conseil des prises, les parties peuvent signer elles-mêmes leurs mémoires et requêtes : sinon, ces pièces sont signées par des avocats au Conseil d'Etat.

1428. — En Angleterre, la juridiction en matière de prises est exercée, en première instance, par la section de la Haute-Cour de justice, désignée sous le nom de *Probate and admiralty Division*. Les membres en sont, au commencement de chaque guerre, constitués juges en matière de prises par une commission spéciale. — Les juges de la section sont au nombre de deux. Ils peuvent siéger, et, en fait, ils siègent séparément. — L'appel est porté devant la division judiciaire du Conseil Royal. Ses décisions sont définitives (1).

1429. — L'organisation des tribunaux de prises n'est jusqu'à présent purement *judiciaire* qu'en Angleterre, en Hollande et aux Etats-Unis. — L'Espagne, la France, l'Italie, ont une organisation administrative. — En Autriche, en Danemark, en Prusse, en Russie, l'organisation est plutôt mixte ; les éléments, judiciaire et administratif y étant plus ou moins inégalement représentés (2).

1430. — Quelle est la meilleure organisation ? — Bulmerincq, se prononce pour une organisation purement judiciaire. — F. de Martens préfère voir donner à ce tribunal de prises un caractère mixte à la fois administratif et judiciaire : on a l'avantage, dit-il, de faire participer à l'examen des affaires concernant les prises, l'élément

(1) Phillimore, *Comment.*, III, § 439. — Bulmerincq. *Le Droit des prises maritimes*, R. D. I., 1878, p. 187.

(2) Bulmerincq. *Le Droit des prises maritimes*, R. D. I., 1878, t. X, pp. 210, 240, 438, 630 et s. — Paternostro. *Delle prede, etc.*, pp. 87-90. — F. de Martens. *Traité de D. intern.*, t. III, § 125. — Negrin. *Derecho intern. marit.*, nos 323.

politique et administratif dont la présence est indispensable, attendu que notamment la capture des vaisseaux et des marchandises neutres soulève toujours des questions politiques. — M. de Boeck paraît aussi pencher pour une composition mixte de la juridiction (1).

1431. — Mais ces conseils de prises constituent-ils de véritables *tribunaux* ? Question discutée entre les auteurs et dans les sessions de l'Institut de Droit international, question qui soulève celle du caractère propre du droit de prise. — Dans toute affaire de prise, il y a une question *juridique*, celle de la *validité* de la prise, sur laquelle statuera la cour ou le conseil des prises : il y a aussi, à côté et préalablement, une question *politique*, la question d'*opportunité*.

Les prises sont faites au nom de l'Etat. L'Etat peut, avant tout jugement, ordonner la restitution d'une prise, soit qu'elle lui paraisse manifestement injuste, soit pour une raison d'ordre politique. — Ainsi agit le gouvernement français, en 1870, dans l'affaire du navire allemand, la *Ghérardine*. — Les cours ou conseils des prises ne sont donc saisis de la question de validité de la prise, que si l'Etat veut bien laisser statuer sur cette question.

1432. — Les auteurs et les juges anglais, Travers Twiss, Lord Stowel, Phillimore, etc. attribuent expressément le *caractère judiciaire* aux tribunaux de prises. — Un auteur danois du commencement du siècle, Tetens, pense que les tribunaux de prises doivent être de véritables cours de justice. Bulmerincq en exprime le vœu.

Notre honorable collègue, M. de Boeck, pense que les cours ou conseils de prises constituent des tribunaux d'exception, jugeant *une question spéciale dont la solution exige des connaissances spéciales* et ne saurait être demandée aux tribunaux ordinaires de l'ordre judiciaire. — Enfin ces cours ou conseils sont des tribunaux internationaux, non d'après leur composition, mais d'après leur *mission*. Lord Stowel disait : « Ce tribunal est un tribunal international, siégeant sous l'autorité du roi de la Grande-Bretagne (2) ».

Au contraire, Massé dénie au conseil des prises le caractère de vrai tribunal. La décision est en réalité purement gracieuse et non contentieuse, puisque le capturé, quelle que soit l'injustice dont il a été victime, *n'a pas d'action* contre le capteur. Le contrôle de l'exercice du droit de prise est une *pure faculté* pour le souverain du capteur. Le tribunal des prises n'est *qu'une instance de police de l'Etat*, dans laquelle s'apprécie la conduite du capteur. — Avec des ex-

(1) Bulmerincq. *Les droits nationaux etc.*, R. D. I., 1881, t. XIII, p. 473 et s. — F. de Martens. *Traité*, t. III, § 125. — De Boeck, *op. cit.*, n° 336.

(2) De Boeck, *op. cit.*, n°s 333 à 337.

pressions différentes, telle est aussi la doctrine de Cauchy, de Calvo, de Kluber, de Pistoye et Duverdy, de Rayneval, etc. (1).

1433. — Véritable tribunal ou commission administrative, un conseil ou une cour de prises statue exclusivement sur la *validité* de la capture : il ne juge pas la question de propriété du navire ou de la cargaison, qui reste entière entre les intéressés : il n'examine cette question que comme et en tant qu'élément de la *nationalité*. (nº 597 et s.).

Ces cours et conseils doivent statuer d'après les principes du Droit international, puisqu'ils prononcent sur un cas d'application des lois de la guerre. — Mais les Etats belligérants ont l'habitude de publier au début d'une guerre maritime, des déclarations ou ordonnances sur le droit des prises. — Ces ordonnances s'adressent évidemment aux commandants des navires de guerre (ou des corsaires), tenus d'en respecter les prescriptions. Elles sont aussi obligatoires pour les juges des prises. — Or, elles peuvent être en contradiction avec le Droit international. Comment résoudre ce conflit ?

1434. — Les juges des Cours anglaises ont la prétention d'appliquer le Droit international et résolvent le conflit par un argument commode. Ils admettent que le Droit international trouve son expression dans les actes ou lois que le parlement juge à propos de voter. — Les juges anglais, en outre, admettent que les cours d'amirauté et d'appel, ayant été guidées dans leurs jugements antérieurs par des principes conformes au Droit international, ont de fait observé ce droit, et que par suite leurs décisions acquièrent *l'autorité* et la *force* du droit, qu'elles fondent le droit. La sentence n'est plus un document, constatant plus ou moins exactement une règle de droit et l'interprétant ; c'est la règle elle-même, c'est la *lex*. — On doit ne pas oublier ce tour d'esprit particulier des juges anglais, et aussi des juges et des publicistes américains, si l'on veut comprendre comment ont pu être rendues certaines sentences, et comment les cours de prises anglaises, aveuglées par les intérêts anglais, se sont montrées si partiales et si enclines à exagérer les droits des belligérants (2).

1435. — En Prusse, l'article 29 du Règlement des prises du 20 juin 1864 dit : Le conseil des prises et le conseil supérieur des

(1) Cauchy, *op. cit.*, t. I, p. 66. — Calvo, *op. cit.*, t. V, §§ 3046 et s. — Massé, *Droit commerc.*, p. 345. — Kluber, *op. cit.*, §§ 295 et 296. — Pistoye et Duverdy, *op. cit.*, t. II, p. 182.

(2) Bulmerincq. *Le droit des prises marit.*, R. D. I., 1878, t. X, p. 186. — de Boeck, *op. cit.*, p. 376 et s. — Gessner. *Le droit des neutres sur mer*, pp. 403 et suiv.

prises se guident d'après les prescriptions des lois spéciales en matière de prises, et, dans le silence de celles-ci, d'après les principes généraux du Droit des gens, sans préjudice de l'observation des traités conclus avec les Etats neutres et de l'application de la rétorsion, lorsqu'il y a lieu (Bulmerincq, *loc. cit.*, p. 243).

Le Règlement autrichien du 21 mars 1864 dispose que le tribunal prend pour base de son jugement les principes reconnus du Droit international et spécialement l'ordonnance du 3 mars 1864. — En Italie, d'après l'article 5 du décret du 20 juin 1866, la commission des prises statue suivant les règles sanctionnées par le Code de la marine marchande et les Instructions adressées aux commandants des forces navales d'opérations.

1436. — Bluntschli constate combien est fausse la situation du juge des prises. S'il juge d'après le Droit international sans tenir compte des ordonnances de son pays, il viole le droit public de ce pays. S'il applique ces ordonnances sans tenir compte du Droit international, il se met en contradiction avec le but même de son institution. — Heffter critique aussi avec vivacité les règles admises en matière de prises maritimes et le rôle des membres des tribunaux de prises (*op. cit.*, § 139).

§ 2. — Procédure et jugement.

1437. — La procédure en matière de prises est réglée par les législations spéciales des divers Etats. — Nous n'avons pas à les exposer. Quelques indications générales suffisent (1).

Tous les Etats ont pourvu à ce qu'il fut fait, à l'arrivée de la prise dans un des ports du capteur, une *instruction locale et préparatoire* par un tribunal, une commission ou un fonctionnaire de la marine. — Cette instruction est fort importante ; car c'est elle qui fournira au tribunal des prises les éléments de sa décision. — Cette instruction s'accomplit d'une manière à peu près uniforme dans les différends pays. En général, elle n'est pas contradictoire. (Voir : *France* : arrêté du 6 germinal an VIII ; arrêté du 2 prairial an XI ; décret du 18 juillet 1854. — Règlement danois du 13 février 1864. — Règlement autrichien du 21 mars 1864. — Règlement prussien du 20 juin 1864, etc. etc.)

(1) Le lecteur trouvera dans le rapport de M. DE BULMERINCQ. *Le droit des prises maritimes*, 1re *Partie*, l'exposé détaillé de toutes les législations des puissances maritimes. R. D. I., 1878, t. 10, p. 185 et s. ; p. 384 et s. ; p. 585 et s. — PERELS, *op. cit.*, § 59. — GESSNER. *Le droit des neutres sur mer*, pp. 409 et suiv.

1438. — L'instruction préparatoire terminée et les mesures de précaution provisoires pour sauvegarder navire et cargaisons prises, l'affaire est portée devant le tribunal des prises de première instance. — Le capteur joue le rôle commode de défendeur. Celui de demandeur est imposé aux personnes intéressées au navire et à la cargaison. — Le capteur n'a pas à prouver la légitimité, ni la régularité de la prise : elles sont présumées. Aux intéressés à réclamer leurs biens contre le capteur. A eux de prouver leur *innocence*.

Pourront-ils du moins la prouver de toute manière ? Non. — D'après certaines législations, la preuve ne peut être faite qu'à l'aide des papiers de bord ; d'après d'autres, le tribunal peut accorder la faculté de fournir d'autres preuves.

1439. — Le jugement de première instance prononcé, l'appel peut être interjeté devant un tribunal supérieur, soit par le réclamant, soit par le commissaire du gouvernement. — Le délai de l'appel varie selon les diverses législations, trois jours, dix jours, un mois, trois mois.

1440. — Le jugement de première instance ou d'appel peut prononcer la condamnation du navire ou de la cargaison, ou de tous les deux suivant les cas. — Cette condamnation est une sentence de confiscation : elle a un effet translatif au profit de l'Etat du capteur (ou du corsaire). — L'Etat remet souvent une partie de la valeur de la prise à l'équipage du navire qui a opéré la capture.

Le tribunal peut ordonner la restitution pure et simple de la prise ; le réclamant supporte les frais et dépens. — La restitution peut être accompagnée de la condamnation du capteur à payer les frais et des dommages-intérêts au réclamant qui triomphe. Le principe n'a jamais été contesté, mais presque jamais appliqué.

LIVRE IV

LA NEUTRALITÉ.

D'Abreu. *Traité des prises maritimes.* — Azuni. *Droit maritime de l'Europe.* Paris, 1805. — Bluntschli. *Le Droit intern. codifié*, liv. IX, art. 742 à 852. — de Boeck. *De la propriété privée ennemie, etc.*, nos 603 à 790. — Bulmerincq. *Le Droit des prises maritimes*, R. D. I., t. X, XI, XII et XIII. — Bynkershoek. *Quæstiones juris publici*, lib. I, cap. 8 à 15. — Calvo. *Le Droit intern. théorique et pratique*, t. IV, §§ 2491 à 2707 ; t. V, §§ 2708 à 3114. — *Examen des trois règles de Washington*, R. D. I., 1874, t. VI, pp. 453 et s. — Caleb-Cushing. *Le traité de Washington.* — Cauchy. *Le Droit maritime internat.*, t. I et II, *passim.* — Cocceii. *De jure belli in amicos.* — de Cussy. *Phases et causes célèbres du Droit des gens*, 1856. — Drouyn de Lhuys. *Les neutres pendant la guerre d'Orient*, 1868. — Dudley-Field. *Projet de Code international*, art. 852 à 902, 952 à 982. — Esperson. *Diritto e doveri dei neutrali e belligeranti.* — Fauchille. *Du blocus maritime.* — *La diplomatie française et la ligue des neutres de* 1780. — Fiore. *Le Droit internat. codifié*, liv. V, tit. VII, VIII, IX et X, art. 1167 à 1257. — *Nouveau Droit internat. public*, 2e part., liv. III. — Flassan. *Histoire de la diplomatie française*, t. III. — Funck-Brentano et Sorel. *Précis du Droit des gens*, liv. II, sect. II, ch. 1 et 2 ; liv. III, ch. 6. — Galiani. *Dei doveri dei principi guerregianti verso i neutrali.* — A. Gentilis. *De jure belli.* — Gessner. *Le Droit des neutres sur mer.* — Grotius. *De jure belli ac pacis*, lib. III, cap. I, V, et XVII. — Hall. *International Law.* — *The rights and duties of neutrals.* — Halleck, *International Law.* — Hautefeuille. *Droits et devoirs des nations neutres*, 3 vol. — *Histoire des origines, des progrès et des variations du droit maritime international;* — *Questions de Droit maritime international.* — Heffter, *Le droit international de l'Europe*, liv. II, ch. III, §§ 144 à 175. — Hubner. *De la saisie des bâtiments neutres.* — Jouffroy. *Le Droit des gens maritime universel*, 1805. — Kluber. *Droit des gens moderne de l'Europe*, 2e part., sect. II, chap. II, §§ 279 à 316. — Lampredi, *Du commerce des neutres en temps de guerre*, Paris 1808. — Lorimer. *Principes du Droit international*, liv. IV, ch. XVIII à XXXI. — Lucchesi-Palli, *Principes de Droit public maritime.* — F. de Martens. *Précis du Droit des gens*, liv. VIII, ch. VII, §§ 306 et s. — *Essai concernant les armateurs, les prises et les reprises.* — Ch. de Martens, *Causes célèbres du Droit des gens*, 1861. — F. de Martens. *Traité de Droit international*, liv. IV, ch. III, §§ 129 à 138. — Negrin, *Tratado elemental*

de derecho internacional maritimo. — ORTOLAN. *Règles internationales et diplomatie de la mer*. — PHILLIMORE. *Commentaries*, t. III. — PLOCQUE, *De la mer et de la navigation maritime*. — PERELS. *Manuel de Droit maritime international*, 2e part., §§ 38 à 60. — PISTOYE ET DUVERDY. *Traité des prises maritimes*. — DE RAYNEVAL. *La liberté des mers*. — DE RÉAL. *La science du Gouvernement*, t. V. — SCHIATTARELLA. *Il diritto della neutralita nelle guerre maritime*. — TESTA. *Le Droit public international maritime*, 3e part., ch. IV à X. — TETENS. *Considérations sur les droits réciproques des puissances belligérantes et des puissances neutres sur mer*, 1805. — TRAVERS-TWISS. *Le Droit des gens*, t. II, ch. VI, VII, XI et XII, nos 98 à 151, 208 à 240. — VATTEL. *Le Droit des gens*, liv. III, ch. VII, §§ 103 à 135. — WHEATON. *Eléments*, 4e part., ch. III. — *Histoire du progrès du Droit des gens*. — Délibérations de l'Institut de Droit international, R. D. I., 1875, pp. 127, 282, 427, 669.

1441. — La neutralité est la situation de tout Etat qui reste étranger à la guerre existant entre deux ou plusieurs autres Etats. C'est, selon Heffter, la continuation impartiale de l'état pacifique d'une puissance envers chacun des belligérants.

M. Geffcken remarque que la neutralité est une notion essentiellement moderne, inconnue à l'antiquité comme au moyen âge. Le Consulat de la Mer ne parle que d'*amichs* : or, les termes *amis*, *pacati*, ne traduisent nullement la même idée que le mot *neutres* (sur Heffter, *op. cit.*, § 144, note 2). — L'usage s'introduisit progressivement entre Etats de se promettre dans des traités d'*amitié* de ne jamais secourir les ennemis futurs de ses amis et d'empêcher aussi les sujets de leur prêter assistance (Geffcken, *eod. loc.*).

Hall (p. 63) attribue l'éclosion et le développement de la notion de neutralité aux deux causes suivantes : la jalousie des belligérants voulant empêcher un Etat tiers de devenir l'allié de l'ennemi ; — l'intérêt et le désir des Etats tiers, non belligérants, de continuer leur paisible commerce avec les deux adversaires. — La non-participation impartiale à la guerre fut considérée comme une situation, possible et réalisable, utile et équitable. Le Droit international dut en déterminer les éléments et les conditions, en fixer les droits et les devoirs.

1442. — La théorie de la neutralité fut d'abord exposée par Grotius (*de his qui in bello medii sunt*), mais imparfaitement. Elle fut reprise et améliorée par Bynkershoek dans ses *Quæstiones juris publici* (1737).

Pour les publicistes du XVIIIe siècle, les questions de neutralité offrent le plus grand intérêt. Les guerres du XVIIe siècle avaient entraîné presque toutes les puissances maritimes sur les champs de batailles. — Plus s'agrandissait la sphère de la guerre sur mer, plus

chez les belligérants croissait la tendance à invoquer le prétexte de la nécessité, comme un moyen de justifier l'exercice de leur part du droit d'entraver le commerce des neutres sur la haute mer (Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, nº 209).

Néanmoins Geffcken constate que jusqu'à la fin du XVIIIe siècle les règles formulées et préconisées par les écrivains n'exercèrent sur la pratique qu'une influence assez faible et assez restreinte. Il en donne la raison. La neutralité suppose un *équilibre* des Etats, qui empêche les forts de contraindre les faibles. Cet équilibre manquait, surtout à la mer, où il y avait toujours une puissance prépondérante. Les Hollandais, puis les Anglais prétendirent imposer leurs exigences aux neutres ; « Et même de nos jours, ajoute Geffcken, nous avons vu les Etats-Unis, jusqu'alors les défenseurs des neutres, pousser à l'extrême les droits du belligérant dans la guerre de la sécession » (*eod. loc.*).

Les ligues de *neutralité armée* de 1780 et de 1800 ont efficacement contribué à donner, dans la pratique comme dans la théorie du Droit international, une assise plus ferme, plus solide et plus large à la notion de la neutralité. — Mais ce sont surtout les juges des cours des Etats-Unis qui ont été appelés, au commencement du XIXe siècle, à formuler les règles de la neutralité pour défendre, pendant les grandes luttes napoléoniennes, les droits des Etats-Unis, comme nation neutre, contre les croiseurs des nations belligérantes.

1443. — En principe, la neutralité est l'exercice du droit à la liberté et à l'indépendance appartenant à chaque Etat. En principe, chaque Etat est libre de participer à la guerre existant entre deux autres nations, ou d'y rester absolument étranger. — Mais cette liberté d'option peut, exceptionnellement, être enlevée à un Etat, soit à raison d'un traité d'alliance antérieurement conclu avec l'un des belligérants, soit à raison d'une neutralisation conventionnelle, consentie à perpétuité dans un intérêt général.

1444. — Nous avons déjà indiqué les deux sortes de neutralité, et nous avons déterminé les devoirs particuliers, spéciaux, qu'impose à un Etat, la neutralité perpétuelle (nos 353 à 361).

Mais, outre ces devoirs particuliers, l'Etat perpétuellement neutre est aussi tenu des obligations générales et jouit des droits, résultant de l'état de neutralité ordinaire. Ces droits et ces devoirs appartiennent ou incombent à tous les neutres, quelle que soit la cause, l'origine de leur neutralité.

1445. — Au début d'une guerre, les puissances, qui veulent être et rester neutres, publient habituellement une déclaration de neutralité. — Cette déclaration est notifiée par voie diplomatique aux autres puissances, aux Etats belligérants. Elle est aussi l'objet d'une

proclamation adressée aux sujets pour leur faire connaître leurs devoirs. — Dans ces déclarations, les gouvernements manifestent leur volonté de rester en termes de bonne amitié avec tous les belligérants et avec les personnes habitant leurs divers territoires, et ils énumèrent les faits et les actes, dont ils interdisent l'accomplissement dans les limites de leur propre territoire et de leur juridiction. — Sont aussi indiquées les peines qu'encourront les violateurs de ces prescriptions, de cette loi de neutralité » : J'enjoins, disait le président des Etats-Unis, Ulysse Grant, en 1870, à tous les bons citoyens des Etats-Unis et à toutes personnes résidant ou se trouvant dans le territoire ou la juridiction des Etats-Unis d'observer les dites lois de neutralité, de ne faire aucun acte contraire aux prescriptions de ces lois ou en violation des règles du Droit international sur cette matière ».

1446. — Dans ces déclarations, les gouvernements avertissent aussi leurs nationaux de ne pas transporter en mer de la contrebande ou de ne pas essayer d'enfreindre un blocus légalement établi, à moins de courir les risques d'une saisie de la part des belligérants, de s'exposer aux rigueurs édictées dans ces cas par la loi internationale, et de porter la pleine responsabilité des violations par eux commises, sans aucune espérance d'obtenir la protection de leurs propres gouvernements.

Ces déclarations ne sont nullement indispensables pour conférer à un Etat la qualité de neutre. On est neutre par cela seul qu'on reste étranger aux hostilités. Seulement ces déclarations offrent le double avantage de dissiper tout doute à l'égard des autres Etats et de fixer nettement les nationaux sur l'étendue de leurs devoirs et de leurs risques (Bluntschli, art. 750).

CHAPITRE PREMIER

DEVOIRS DES NEUTRES.

1447. — La neutralité entraîne certains devoirs que les Etats doivent remplir, s'ils veulent jouir des avantages de la neutralité. Mais, comme le remarque avec une parfaite justesse M. Geffcken, dans les devoirs de la neutralité, une distinction importante, reposant sur la nature même des choses, doit être précisée, accentuée, et jamais oubliée. — Dans les devoirs de neutralité, on doit séparer les devoirs qui incombent au gouvernement de l'Etat neutre, de ceux qui pèsent sur les sujets. — Le gouvernement neutre doit rigoureusement s'abstenir de tout acte propre à favoriser un des belligérants ou à lui faire tort. S'il manque à ce devoir, il s'expose aux justes réclamations de la partie lésée. — « Aucun gouvernement, dit M. Geffcken, ne peut être rendu absolument responsable de tous les actes de ses sujets. Si toute violation de la neutralité commise par les sujets d'un Etat devait faire l'objet d'une négociation entre les Etats respectifs, on ne verrait jamais la fin de ces contestations » (Sur Heffter, *op. cit.*, § 148, *note* 1 et § 146, *note* 1).

L'Etat neutre n'est pas tenu de surveiller les actes qui s'accomplissent hors de son territoire ; il n'a pas à en supporter la responsabilité, à moins d'avoir pris un engagement spécial à cet effet.

Si donc les sujets d'un Etat déclaré neutre commettent sur un territoire étranger des actes contraires à la neutralité, c'est à l'Etat où ils séjournent qu'incombe l'obligation de réprimer ces actes.

Si les actes contraires à la neutralité ont pour lieu d'exécution la haute mer, comme aucun Etat ne peut être rendu responsable, il a fallu reconnaître aux belligérants la faculté de réprimer eux-mêmes et directement ces violations des devoirs de neutralité. A eux incombe le soin, dans leur intérêt, d'empêcher le commerce de contrebande ou la violation d'un blocus. — Mais si, d'une part, l'Etat neutre n'a pas et ne saurait avoir l'obligation de réprimer les actes accomplis en mer, d'autre part il ne peut couvrir de sa protection ceux de ses sujets qui entreprennent de semblables opérations. C'est à leurs risques et périls que ceux-ci agissent (1).

(1) Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, nos 214, 215.

La limite entre ces deux catégories de devoirs, devoirs de l'Etat neutre, devoirs de ses sujets, a été, dit M. Geffcken, toujours plus ou moins indécise et flottante. « Les belligérants demandent à étendre le plus possible l'obligation des gouvernements neutres de surveiller leurs sujets, les neutres s'y opposent de leur mieux et contestent souvent même le droit de répression dans l'étendue que réclament les belligérants » (sur Heffter, *op. cit.*, § 146, *note* 1).

1448. — Les belligérants n'ont pas le droit d'imposer aux nations avec lesquelles ils sont en paix des lois particulières, de tenter de restreindre leur indépendance, d'asservir leur liberté par des injonctions arbitraires. Les principes constituants de la communauté internationale s'y opposent. — Le seul droit que ces mêmes principes confèrent aux belligérants est celui de contraindre les nations neutres au respect de leur lutte, de les empêcher de s'immiscer dans leurs opérations de guerre et de réprimer par la force tout acte contraire aux devoirs normaux de neutralité. « Les devoirs des neutres ne sont pas des *servitudes* qui leur sont imposées par les Etats belligérants. Ces devoirs sont la condition *sine qua non* de la neutralité. Les neutres n'ont de droits qu'autant qu'ils restent neutres » (Bluntschli art. 756, note). — Mais ces devoirs, il n'appartient pas aux belligérants d'en fixer à leur gré, l'étendue élastique et arbitraire. — Qu'en *fait*, bien des belligérants l'aient tenté et que leur tentative ait trop souvent réussi, l'histoire est là pour nous le dire, hélas ! — Mais elle nous raconte aussi que parfois les belligérants ont été contraints de limiter leurs exigences et de réfréner leurs désirs tyranniques, devant la résistance des neutres, se réclamant de leur indépendance.

Ces devoirs s'induisent logiquement de la notion même de la neutralité. — A l'égard de tout conflit élevé entre neutre et belligérant, la question qu'on doit se poser est toujours celle-ci : Le neutre a-t-il le *devoir* ? — et non cette autre : Le belligérant a-t-il *intérêt* ? — Selon le point de vue adopté, la solution du conflit change du tout au tout.

SECTION I. — **Devoirs des Etats.**

1449. — Les devoirs des Etats sont, d'après Heffter, au nombre de trois principaux, desquels, par voie de conséquence, découlent et naissent tous les autres. — Ces trois devoirs sont : 1°) s'opposer à tout acte d'hostilité tenté par l'un des belligérants contre l'autre *sur* le territoire neutre ; — 2°) s'abstenir de tout acte de nature à gêner les opérations militaires de l'un des belligérants *en dehors* du territoire neutre ; — 3°) garder la plus entière et la plus complète *im-*

partialité dans les relations avec les deux belligérants et s'abstenir de tout acte, ayant le caractère d'un *secours auxiliaire* accordé à l'un contre l'autre.

« La puissance neutre qui viole l'un de ces devoirs, s'expose, non seulement à des représailles, mais aussi à une déclaration de guerre immédiate de la part du belligérant lésé (Heffter, *op. cit.*, § 146).

1450. — A. — Le neutre doit s'opposer de toutes ses forces aux actes que, sur son territoire, l'un des belligérants tenterait de commettre sur les personnes ou sur les biens de l'autre belligérant. — Si le neutre est trop faible pour sauvegarder sa neutralité, pour résister au belligérant, il sera naturellement astreint à supporter les mesures prises par l'autre belligérant, et la lutte, *en fait*, se continuera sur le territoire neutre, violé par les deux contendants.

Mais, *en droit*, le territoire neutre ne doit servir, ni de champ d'action, ni de base, ni de point de départ à des actes d'hostilité : toute action, qui les continue ou qui les prépare directement, est illicite : le neutre, qui, volontairement, ne met pas obstacle à cette action, manque aux devoirs de la neutralité (1).

1451. — L'opinion de Bynkershoek, qui autorise la poursuite des ennemis sur le territoire neutre dans la chaleur de l'action, *dum fervet opus*, est inadmissible (*Quæst. juris publ.*, I, cap. 8). — Elle a été repoussée par tous les auteurs, par d'Abreu, Vattel, Lampredi, Martens, Kluber, Geffcken, Travers Twiss et par tous les publicistes anglais et américains (2). — Ainsi, il n'est pas permis de poursuivre un bâtiment ennemi jusque dans les eaux littorales d'un neutre ; toute capture effectuée dans les eaux neutres est nulle et illégitime, alors même que l'Etat neutre n'aurait pas de moyens d'action suffisants pour faire respecter son autorité sur ces eaux. — Le principe est incontestable. — Mais il n'a pas toujours été respecté dans le passé, notamment par l'Angleterre, qui captura, en 1793, dans le port de Gênes, une frégate française qu'elle refusa de restituer. — La Grande-Bretagne donna plus tard (en 1805) satisfaction aux Etats-Unis, dont elle avait violé les eaux neutres, en capturant l'Anna (3).

1452. — Est également illicite le procédé consistant pour les croiseurs des belligérants à s'embusquer, dans les eaux neutres, derrière quelque île ou quelque promontoire, pour guetter le pas-

(1) Grotius. *De jure belli ac pacis*, lib. III, cap. IV, § 8. — Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 217.

(2) Travers Twiss. *Le droit des gens*, t. II, ch. XI, n° 217.

(3) Voir dans Calvo, les affaires des navires *Nossa Senhora do Carmelo*, *Anna*, *Caroline*, *Chesapeake*, *Florida*, etc., *op. cit.*, §§ 2357, 2657, 2659, 2663 et 2665.

sage des navires de commerce de l'ennemi. Le neutre a le devoir de s'opposer à ce procédé par les moyens à sa disposition.

1453. — B. — Le deuxième devoir des neutres est d'exécution facile : sa violation constitue une ingérence directe, immédiate et évidente dans les hostilités. — L'abstention de tout acte de nature à gêner les opérations militaires des belligérants, en dehors du territoire neutre, comme un blocus, peut être une obligation désagréable, ou réellement dommageable par la suspension, l'interruption d'un commerce lucratif ; mais c'est un devoir aisé à remplir et dont ni la portée, ni la mise à exécution ne nécessitent d'amples explications.

1454. — C. — Il en est autrement du troisième devoir principal des neutres : garder une *impartialité complète et absolue* dans les relations avec les deux belligérants ; ne pas prendre part, ni directement, ni indirectement, aux hostilités, et pour ce s'abstenir absolument de fournir à l'un des belligérants aucun secours de nature à augmenter ses forces, de donner, soit à l'attaque, soit à la défense, aucune chance de succès. — L'étendue de ce devoir, la fixation de ses cas d'application et de ses limites ont donné naissance à de graves difficultés, tant au sein de la doctrine que dans la pratique internationale (1). Examinons-les succinctement.

1455. — *a*) Le neutre doit garder une impartialité complète, stricte et absolue. — Elle n'aurait point ce caractère, alors même que le neutre accorderait les mêmes faveurs à tous les belligérants. M. Geffcken remarque avec raison qu'une faveur facultative, accordée aux deux parties adverses, ne peut jamais produire des effets identiques pour chacune d'elles, comme au cas, par exemple, où l'Etat neutre voudrait accorder aux deux belligérants la faculté de recruter des soldats sur son territoire.

Vattel écrivait : « Je dis ne pas donner de secours, et non pas en donner également ; car il serait absurde qu'un Etat secourut en même temps deux ennemis ; puis il lui serait impossible de le faire avec égalité ; les mêmes choses, le même nombre des troupes, la même quantité d'armes, de munitions, etc. étant fournies en des

(1) La formule adoptée par l'*Institut de Droit international* dans sa déclaration de la Haye, en 1875, nous paraît trop restreinte et pas suffisamment compréhensive : — « L'Etat qui veut rester en paix et amitié avec les belligérants et jouir des droits de la neutralité, a le devoir de s'abstenir de toute participation à la guerre sous forme de subsides militaires en faveur de l'un ou des deux belligérants et de veiller à ce que son territoire ne soit pas employé comme lieu de réunion ou de point de départ pour des opérations hostiles contre l'un des belligérants ou contre tous les deux » (*Annuaire* de 1877, p. 139).

circonstances différentes, ne forment plus des secours équivalents... Un Etat neutre ne doit donner du secours, ni à l'un, ni à l'autre des deux partis, quand il n'y est point obligé (1) ».

1456. — Quelques diplomates ont imaginé une neutralité, qui serait *bienveillante* pour l'un des belligérants. — L'euphémisme est bien choisi. — M. Geffcken répond « que la *neutralité bienveillante*, telle que le comte de Bernstorff la demandait, en 1870, dans sa correspondance avec Lord Granville, au sujet du commerce des armes, n'est plus une véritable neutralité; car à mesure qu'elle penchera en faveur d'une partie, elle portera préjudice aux intérêts de la partie adverse. Les raisons même sur lesquelles le comte de Bernstorff comptait pour faire entrer l'Angleterre dans ses vues n'étaient pas d'essence juridique internationale, mais d'essence politique » (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 144, *notes* 3 et 5).

1457. — *b*) Qu'un Etat neutre ne puisse, sans perdre sa qualité de neutre, céder à l'un des belligérants, ni place fortifiée, ni port de guerre, lui fournir, directement ou indirectement, armes, munitions de guerre, vivres, subsides en argent, en un mot n'importe quelles choses susceptibles de servir à la guerre, d'augmenter les forces et les ressources du belligérant, c'est d'évidence (2). — Quelques Etats ont, en fait, méconnu ce devoir d'abstention et l'attitude des Etats-Unis, pendant la guerre de 1870-1871, a fait naître une assez vivè discussion (3).

1458. — *c*) L'Etat neutre ne doit pas permettre aux belligérants d'enrôler des troupes sur son territoire. — Jadis, on a vu des rois, des princes, louer leurs troupes, non en exécution de traités d'alliance antérieurs à la guerre, mais par esprit de lucre. La Grande-Bretagne avait, au siècle dernier, avec divers Etats allemands et plus spécialement avec Hesse-Cassel, des conventions, aux termes desquelles elle prenait à sa solde des mercenaires allemands, qu'elle employait dans ses guerres étrangères conjointement avec ses troupes nationales.

La Suisse avait autrefois des conventions militaires avec plusieurs Etats, par lesquelles elle s'obligeait à leur fournir des contingents.

De nos jours, c'est une règle certaine que l'Etat neutre ne doit

(1) Vattel, *op. cit.*, liv. III, ch. VII, §§ 103, 104. — G. F. de Martens. *Précis*, liv. III, ch. VII, § 306, 307. — Travers Tviss, *op. cit.*, t. II, nos 211, 216.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 757, 768. — Bynkershoek. *Quæstiones*, lib. I, cap. IX.

(3) Voir les articles de MM. Lieber et Kusserow dans la *Revue de Droit international*, années 1872, p. 462 et 1874, p. 76. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 147, *note* 5.

jamais souffrir d'enrôlement sur son territoire, ni autoriser ses sujets à s'enrôler. — Les *Foreign enlistment acts* anglais de 1819 et de 1870 interdisent à tout sujet anglais l'entrée dans l'armée ou dans la marine d'un Etat belligérant et le recrutement de volontaires. — En 1870, un oukase du czar défendit aux sujets russes d'entrer comme volontaires au service d'un des belligérants (Bluntschli, *op. cit.*, art. 758, 759, 760 et 762).

L'Etat neutre doit aussi interdire à ses sujets de prendre part à la course maritime, à laquelle n'ont pas encore renoncé toutes les puissances (n° 1379 et 1388).

1459. — Si l'Etat neutre ne peut, sans manquer aux devoirs de neutralité, laisser procéder sur son territoire à des enrôlements au profit de l'un des belligérants, est-il aussi dans l'obligation de s'opposer au départ des sujets des belligérants, rappelés dans leur patrie, en vertu de leurs lois militaires, par leurs gouvernements? Calvo ne le pense pas. Le rappel des nationaux résidant à l'étranger dans certaines circonstances solennelles, comme le cas de guerre, est un droit du pays d'origine. Il ne s'agit pas d'un recrutement par lequel le neutre viendrait accroître les forces de l'ennemi, en y ajoutant des éléments étrangers. Aussi l'art. 2 de l'acte du 20 avril 1810 des Etats-Unis, qui interdit les enrôlements sur le territoire de l'Union, fait-il exception pour les sujets des puissances étrangères.

Mais Calvo admet que les navires neutres, sciemment affrétés pour ramener dans leur pays les hommes appelés sous les drapeaux, compromettent la neutralité de leur pavillon et s'exposent à être capturés par les croiseurs des belligérants (Voir *contrebande de guerre*) (1).

1460. — *d*) L'Etat neutre peut-il autoriser, sur son propre territoire, le passage des armées d'un belligérant? — Quelques anciens auteurs ont prétendu que l'Etat neutre ne pouvait refuser ce passage, si le belligérant en avait besoin ou le désirait simplement. Ainsi pensaient Grotius, Vattel, G. F. de Martens. — Travers Twiss admet que le passage des troupes d'un belligérant ne compromet pas la neutralité, si le neutre est prêt à l'accorder à l'adversaire (*op. cit.*, t. II, § 218). — Cette manière de voir est repoussée par la majorité des publicistes modernes, par Bluntschli, Heffter, Hautefeuille, Geffcken, etc.

La concession du passage constituerait de la part de l'Etat neutre une évidente violation des devoirs de neutralité, une véritable participation à la lutte, en favorisant, par ce passage, les mouvements des armées et les conceptions stratégiques du belligérant : l'adver-

(1) CALVO, *op. cit.*, t. IV, § 2622.

saire serait en droit de traiter en ennemi ce prétendu neutre. — Accorder simultanément le passage aux deux adversaires, serait ouvrir le territoire neutre aux hostilités, et presque toujours, sous une fausse apparence d'égalité, favoriser une partie contre l'autre ; car la situation du territoire neutre se prêtera toujours plus facilement aux opérations de l'un que de l'autre belligérant (Heffter, *op. cit.*, § 147).

La Belgique et la Suisse eurent, en 1870, une attitude des plus correctes. — La Suisse défendit aussi bien aux Badois qu'aux Alsaciens, sans armes, tout passage sur son territoire, même par la ligne directe des chemins de fer. — La Belgique, sur les réclamations de la France, n'accorda pas à l'Allemagne le passage des blessés sur son territoire, après la bataille de Sedan, parce que cette concession aurait facilité les opérations des armées allemandes, en rendant les chemins de fer entièrement disponibles pour le transport des troupes (Bluntschli, *op. cit.*, art. 769, 770, 778).

1461. — *e*) Sur terre, l'Etat neutre ne doit pas donner accès aux forces militaires d'un des belligérants. Il ne peut leur permettre de se réfugier sur son territoire, de s'y rassembler, de s'y réorganiser et d'en ressortir pour reprendre les hostilités. — L'Etat neutre ne peut que recevoir par humanité des soldats fugitifs, des troupes battant en retraite devant leur adversaire : mais alors il les accueille à titre *de réfugiés*. — Il doit leur faire déposer leurs armes et leurs munitions et les interner aussi loin que possible du théâtre des hostilités. — Il est tenu de pourvoir à leurs besoins ; mais il ne peut pas les traiter en prisonniers de guerre. Ce sont des amis qui ont demandé asile (Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 364).

C'est ainsi que la Suisse, en 1871, donna une affectueuse hospitalité aux malheureuses troupes du général Clinchant, en remplissant ses devoirs de neutre. Par une convention formelle conclue, le 1er février 1871, entre le général français et le général suisse Herzog, l'accès de la Suisse fut généreusement accordé à l'armée française dite de l'Est, mais à la condition expresse qu'elle livrerait son artillerie, ses armes, ses équipements et ses munitions qui seraient restitués à la France après la paix et contre règlement des dépenses supportées par la Suisse. Les voitures de vivres et de bagages purent rentrer en France *à vide*, tandis que celles du Trésor et des postes, ainsi que les caisses militaires, furent remises à la Confédération, chargées d'en tenir compte lors du règlement des dépenses.

Les vrais principes furent strictement appliqués à tous les soldats qui pénétrèrent sur le territoire belge. Aucune exception ne fut admise pour les blessés, qui, eux aussi, accueillis et traités avec le plus

charitable empressement, furent retenus en Belgique, à l'exception de ceux qui furent reconnus impropres au service, ou dont la convalescence fut présumée devoir durer jusqu'à la fin des hostilités. Ceux-là furent, après entente avec les puissances belligérantes, autorisés à rentrer dans leurs foyers.

1462. — *Quid*, à l'égard de soldats qui, faits prisonniers de guerre, ont échappé à la captivité ? Quelle conduite doit tenir l'Etat neutre sur le territoire duquel ils se sont réfugiés ? MM. Funck-Brentano et Sorel répondent que ces soldats ne doivent être, ni arrêtés, ni internés. Ils ont gagné leur liberté à leurs risques et périls.... « En arrêtant ces hommes et à plus forte raison en les restituant à l'Etat qui les retenait, le neutre aiderait cet Etat à garder ces prisonniers et par conséquent manquerait à la neutralité » (*op. cit.*, p. 365).

1463. — *f*) Mais, comme le remarque M. Geffcken (sur Heffter, *op. cit.*, § 147, note 10), les conditions naturelles de la navigation ne permettent pas l'application, pure et stricte, de ces principes aux eaux juridictionnelles ou territoriales.

L'Etat neutre ne doit pas permettre que ses ports, ses rades, ou ses eaux littorales servent de lieu de stationnement aux bâtiments des puissances belligérantes, ni que ces bâtiments y embarquent de l'artillerie ou des munitions de guerre. — Il peut même, mais il n'y est point obligé, défendre l'accès de ses ports ou rades à ces vaisseaux, surtout s'il a lieu de craindre que leur séjour puisse servir à quelque combinaison de guerre.

En 1854, l'Autriche ferma le port de Cattaro aux bâtiments de guerre, à l'exception des navires en relâche forcée par suite de tempête ou d'avarie grave. — La Suède fit savoir, par une note circulaire, qu'elle se réservait la faculté d'interdire quelques-uns de ses ports aux navires de guerre et de transport des belligérants. Le Danemark publia, le 2 avril 1854, une note circulaire dans le même sens, relativement au port de Christiansoe. — Pendant la guerre de sécession, l'Angleterre défendit aux vaisseaux de guerre l'accès des îles de Bahama. — En 1870, la Suède proclama la fermeture de ses cinq ports de guerre.

Si l'Etat neutre n'édicte pas de défenses, les navires de guerre des belligérants peuvent demander l'hospitalité usuelle et acheter des provisions, des fournitures, sauf des munitions, et entreprendre les réparations nécessitées par les avaries résultant, soit des fortunes de mer, soit des combats (1). — Cette autorisation doit être accordée dans une égale mesure aux deux belligérants. — L'Angleterre res-

(1) TRAVERS TWISS, *op. cit.*, t. II, n° 219. — BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 772 à 775, 777 *bis*.

treignit à une durée de 24 heures, sauf en cas de tempête et de réparations indispensables, le séjour dans ses ports pendant la guerre de sécession d'Amérique et pendant la guerre franco-allemande. Elle n'autorisait l'acquisition du charbon, qu'à raison de la quantité nécessaire pour atteindre le port le plus rapproché (Ord. du 19 décembre 1863 et du 19 juillet 1870).

L'Etat neutre, qui autorise des navires de guerre belligérants, à entrer dans ses eaux territoriales, doit assurer la sécurité de leur séjour. Il ne doit pas permettre que le navire de guerre autorisé à entrer soit, dans ses eaux, attaqué par un navire ennemi. — Il est devenu d'usage constant chez les puissances maritimes d'exiger de tout navire de guerre belligérant, qu'il laisse s'écouler un intervalle de vingt-quatre heures au moins, avant de pouvoir sortir d'un port neutre pour poursuivre un navire ennemi, qui a quitté le port depuis son arrivée (nº 512) (1).

1464. — *g*) L'Etat neutre doit veiller avec suffisante vigilance (*due diligence*) à ce que l'un des belligérants n'arme dans ses ports aucun bâtiment de guerre, ni aucun corsaire ; car il ne doit pas permettre que son territoire serve de lieu de préparation à des opérations hostiles. Il doit empêcher ou réprimer les infractions manifestes aux devoirs de neutralité, tentées ou commises sur son territoire, soit par ses propres sujets, soit par des agents d'un belligérant.

La règle est simple et évidente. Elle est adoptée par plusieurs législations particulières, et notamment, en Angleterre, par les *foreign enlistment acts* de 1819 et de 1870. — Mais que de fois violée dans la pratique internationale. — Sa violation a donné naissance à un conflit célèbre entre l'Angleterre et les Etats-Unis. — Pendant la guerre de sécession, les Etats confédérés du Sud, ayant leurs ports bloqués par les croiseurs des Etats du Nord, songèrent à faire construire et équiper en Europe, en Angleterre et en France, des navires destinés à courir sus à la flotte marchande des Etats fidèles à l'Union.

Sur les réclamations venues de Washington, le gouvernement français s'empressa de prendre les mesures nécessaires pour que des navires, déjà mis en chantier, ne fussent pas livrés aux confédérés du Sud. La France remplit avec exactitude les devoirs de neutralité.

1465. — En Angleterre, le navire *Alexandra*, mis en chantier à Liverpool, fut signalé par le ministre des Etats-Unis à Londres comme destiné aux confédérés du Sud. La question fut portée en justice et la cour de l'Echiquier, par un raisonnement subtil, se

(1) Ortolan, *op. cit.*, t. II, p. 249. — Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, nº 220.

borna à décider en fait que le délit prévu par l'*act* de Georges III du 3 juillet 1819 n'avait pas été commis. — M. Seward, secrétaire d'Etat des Etats-Unis, formula des observations, le 15 juillet 1863, et demanda la modification de la législation anglaise en cette matière. Le comte Russel refusa d'amender l'*act* de 1819.

La canonnière l'*Alabama* sortit de la Mersey, le 29 juillet 1862, et, après avoir reçu son armement à Terceira, commença une croisière célèbre, désastreuse pour la marine commerciale des Etats du Nord. (V. n° 958.)

Les autres corsaires, équipés par les confédérés du Sud, grâce à la tolérance des autorités anglaises, tels que la *Florida*, la *Georgia*, le *Shenandoah*, etc., eurent une existence moins aventureuse que l'*Alabama*. Un seul fut pris : les autres, ne pouvant plus tenir la mer, furent vendus dans les ports étrangers où ils s'étaient réfugiés.

L'apathie, que l'Angleterre montra pour mettre obstacle à la sortie de tous ces corsaires, éveilla la susceptibilité des Etats-Unis. — Dans l'échange de diverses notes diplomatiques, les Etats-Unis poursuivirent auprès du gouvernement anglais l'admission du principe d'une indemnité pécuniaire pour les pertes et les dommages occasionnés au commerce des Etats du Nord par les corsaires confédérés (n 958) (1).

Quoique le gouvernement anglais eut repoussé le principe et la forme des réclamations, connues sous le nom générique d'*Alabama claims*, l'attitude des Etats-Unis lui fit comprendre qu'il fallait prévenir le retour des abus signalés. Une commission, composée des plus éminents jurisconsultes d'Angleterre, tels que Cranworth, Baring, Vernon Harcourt, Phillimore, Twiss, etc., fut, le 30 janvier 1867, chargée de réviser l'*act* du 3 juillet 1819, relatif aux enrôlements étrangers. — A la suite, après longue discussion et modifications adoptées au Parlement, fut voté le nouvel *act* du 3 août 1870, la charte de neutralité de l'Angleterre, comme l'appelle Calvo.

Après de longs pourparlers, précédés d'une habile polémique dans les journaux, fut conclu, le 8 mai 1871, à Washington, un traité déférant toutes les réclamations à un tribunal d'arbitrage, composé de cinq arbitres et devant se réunir promptement à Genève (n° 958).

Les arbitres devaient être guidés, dans leur examen et dans leur décision, par trois règles adoptées par les contractants et depuis appelées *règles de Washington*. Ces règles devaient former et ont formé la base du jugement à rendre par le tribunal arbitral. — Assez médiocrement formulées, elles ne sont que la traduction d'un principe

(1) Calvo donne le résumé de ces notes et expose complètement le conflit terminé par la sentence arbitrale de Genève, *op. cit.*, t. IV, §§ 2558 à 2582.

de Droit international reconnu (1). Elles ont été approuvées et adoptées avec une autre rédaction par l'*Institut du Droit international* dans sa session de 1874 (Bluntschli, *op. cit.*, art. 763).

La sentence arbitrale, condamnant l'Angleterre, fut rendue à Genève, le 14 septembre 1872 (Voir *arbitrage*, n° 958) (2).

1466. — Les Etats signataires du traité de Washington du 8 mai 1871, Grande-Bretagne et Etats-Unis, étaient convenus d'inviter les autres puissances à adhérer aux règles fixées dans ce traité. Cette promesse n'a pas été tenue, parce que les deux gouvernements n'ont pu s'entendre sur la rédaction des notes, qui devaient servir d'invitation et donner une interprétation plus détaillée de ces règles. La Chambre des Communes d'Angleterre a formellement rejeté l'interprétation donnée à ces règles par les arbitres de Genève.

1467. — *h*) Si l'Etat neutre ne doit ainsi laisser construire et équiper sur son territoire, au profit et dans l'intérêt de l'un des belligérants, ni navire de guerre, ni vaisseau de corsaire, ne doit-il pas interdire à ses sujets la vente de vaisseaux de guerre tout armés et s'opposer à leur départ par tous les moyens en sa puissance ? La réponse affirmative n'est-elle pas commandée par *à fortiori* ?

Néanmoins la jurisprudence des Etats-Unis a admis que la vente de ces vaisseaux n'était pas interdite. Bluntschli (*op. cit.*, art. 764) admet aussi qu'un navire de guerre peut être vendu à l'un des belligérants *à titre d'entreprise purement commerciale ou industrielle. Il y aura dans ce cas contrebande de guerre, mais cet acte ne constituera pas une violation des devoirs des neutres.* Mais est-ce que le construc-

(1) *Règles de Washington.* — Le Gouvernement neutre est tenu : 1° d'user de toute vigilance pour empêcher, dans sa juridiction, l'équipement et l'armement de tout vaisseau qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à faire la guerre contre une puissance avec laquelle il est en paix, et aussi d'user de la même diligence à empêcher de quitter le domaine de sa juridiction tout vaisseau destiné à croiser ou faire la guerre, ce navire ayant été dans ladite juridiction adapté en tout ou en partie à des usages de guerre ; — 2° de ne permettre à aucun des belligérants de faire de ses ports ou de ses eaux la base de ses opérations maritimes contre l'autre, ni de s'en servir pour augmenter ou renouveler ses approvisionnements militaires, ses armes ou pour recruter des hommes ; — 3° d'employer toute vigilance dans ses propres ports et dans ses eaux, et à l'égard de toute personne de sa juridiction, pour empêcher toute violation des obligations et des devoirs qui précèdent.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 779 *bis*. — Calvo. *Examen des trois règles de Droit international proposées dans le traité de Washington*, R. D. I., 1874, t. VI, pp. 453 et s. — Caleb-Cushing. *Le traité de Washington.* — Résolutions de l'Institut, R. D. I., 1875, t. VII, pp. 282, 427, 669. — Gessner. *Le droit des neutres sur mer*, pp. 27 et s.

teur anglais de l'*Alabama* ou de la *Florida* n'avait pas fait, lui aussi, acte d'industriel ? — Notre esprit est rebelle à ces distinctions subtiles.

1468. — *i*) Un Etat neutre ne peut pas acquérir lui-même d'un des belligérants un navire de guerre, armé, qui s'est réfugié dans ses ports. — Il ne doit pas davantage vendre lui-même à l'un des Etats belligérants, ou à ses agents, des vaisseaux de guerre de sa propre flotte (Bluntschli, art. 763). — Vente ou achat, peu importe, on favorise l'un des deux belligérants ; on manque à la neutralité et à l'impartialité qu'elle impose rigoureusement. — De même, une puissance neutre ne peut fournir à un vaisseau de guerre belligérant du charbon tiré des magasins du gouvernement, acte évidemment incompatible avec les devoirs de neutralité, tandis qu'elle peut laisser les marchands résidant sur son territoire vendre, à leurs risques et périls, dans le cours de leur commerce, du charbon à un vaisseau belligérant (Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 228).

1469. — *k*) Un Etat neutre peut-il laisser conduire et recevoir dans ses ports les *prises* faites par un des belligérants sur l'autre belligérant ? — Les navires de guerre, les corsaires et leurs prises ont droit, par raison d'humanité, à un refuge temporaire dans les eaux neutres, pour se mettre à l'abri des accidents de mer, des tempêtes. — Un Etat neutre est tout à fait libre d'interdire aux navires de guerre des belligérants (ou à leurs corsaires), d'amener leurs prises dans ses ports. — Si un Etat neutre garde le silence à ce sujet, les belligérants sont en droit de présumer que leurs navires peuvent entrer librement, avec leurs prises et leurs prisonniers, dans les ports de l'Etat neutre et qu'ils auront la liberté d'en sortir avec eux. — Cette hospitalité, accordée par l'Etat neutre, ne constituerait une violation de la neutralité, que si, accordée à l'un des belligérants, elle était refusée à son adversaire (1).

L'ordonnance française de la marine de 1681 défendait aux navires, amenés dans les ports français par les croiseurs ou les corsaires des nations étrangères, d'y séjourner plus de vingt-quatre heures, hors le cas de danger de mer. — Depuis la guerre de Crimée de 1854, de nombreuses déclarations de neutralité ont interdit l'entrée dans les ports avec des prises, ou bien le séjour de vingt-quatre heures, hors le cas de nécessité, par exemple, pendant la guerre de Sécession par l'Angleterre, l'Espagne et la France ; pendant la guerre de 1870 par l'Angleterre, l'Espagne, la Hollande, l'Italie, le Chili, le Pérou, etc.

1470. — *l*) La vente en pays neutre des prises, faites par un bel-

(1) Perels, *Manuel*, § 40, p. 252.

ligérant sur l'autre, ne doit pas être autorisée, tant que l'acquisition du navire et de la cargaison capturés n'est pas légalement opérée. — Or l'acquisition n'est pas parfaite avant la décision du tribunal, qui statue sur la légalité de la prise et la constate. Avant cette décision, la vente, en pays neutre, est illégale ; comme le dit M. Geffcken, celui qui la permet favorise la partie belligérante ayant opéré la saisie. — Mais, quand l'acquisition de la prise est devenue définitive et inattaquable d'après les règles internationales, la validité de la vente, en pays neutre, ne peut faire l'objet d'un doute (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 147, note 12. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, nº 227). — L'Etat neutre est libre d'interdire sur son territoire ce genre d'aliénations. Certains traités les admettent ; d'autres les prohibent.

1471. — *m*) Un Etat neutre ne doit pas fournir de subsides en argent à l'un des belligérants, ni même aux deux adversaires. — C'est évident. — Mais l'Etat neutre est-il obligé d'interdire la négociation, dans les limites de son territoire, d'un emprunt pour le compte de l'un des belligérants, de défendre à ses sujets d'y prendre part ? La question est controversée (1). — L'Angleterre n'a pas interdit l'emprunt Morgan contracté par le gouvernement de la Défense nationale en 1870, ni celui de la confédération de l'Allemagne du Nord. — Aucun Etat neutre n'a interdit à ses sujets de participer à l'emprunt oriental russe.

1472. — *n*) Le fait de procurer des armes, du matériel de guerre à l'un des belligérants constitue une infraction aux devoirs de neutralité, toutes les fois que la fourniture est faite par le gouvernement, par les agents de l'Etat neutre. C'est incontestable. — Mais l'Etat peut-il être considéré comme ayant manqué aux mêmes devoirs, à raison des envois d'armes, de munitions, de matériel de guerre, faits par de simples particuliers, à leurs risques et périls et à titre de pure spéculation privée ?

La simple vente d'armes et de munitions à des belligérants, par des sujets des puissances neutres, est licite ; car le commerce entre ces derniers et les belligérants reste absolument libre pendant la guerre. — De même, l'exportation des armes et munitions par des sujets neutres reste libre. — Les vendeurs et exportateurs s'exposent à la confiscation de cette contrebande par le belligérant adverse et l'Etat neutre n'a pas le droit de les protéger : ils s'engagent dans ces spéculations, par amour du lucre, à leurs risques et périls.

Nul doute que l'Etat neutre puisse défendre de semblables ventes

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 148, note 5. — Calvo, *op. cit.*, § 2628. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 768.

et de pareilles exportations, soit pour cause d'engagements antérieurs, soit pour raisons politiques, comme la Suisse et la Belgique en 1870. — Nul doute que l'Etat neutre puisse infliger des peines à ses sujets, à raison de la violation de pareille défense (1).

1473. — Mais le Droit international lui impose-t-il le devoir d'édicter cette défense ? L'Etat neutre est-il tenu d'interdire à ses sujets de *vendre* des armes à des belligérants, de s'opposer à leur *exportation* et leur *transport*, de punir les délinquants, sous peine de manquer lui-même aux devoirs de neutralité ? — La doctrine est divisée et des contestations très vives se sont élevées. — Plusieurs auteurs ont qualifié de violations de neutralité les fournitures d'armes faites par des sujets neutres, notamment Gessner et Kusserow (2).

Vattel et G. F. de Martens pensent qu'il n'est pas interdit aux neutres de vendre sur leurs marchés toutes sortes de marchandises, même des munitions de guerre, à des acheteurs individuels qui viennent les leur demander. — Lampredi déclare qu'un Etat ne peut être privé (sauf convention contraire) du droit de vendre dans les limites de son territoire ses produits à qui bon lui semble, pourvu qu'il ne se montre point favorable à l'un des belligérants de préférence à l'autre, et il ajoute que la vente de marchandises sur le territoire d'une nation neutre a toujours été considérée comme étant aussi libre et inattaquable que la souveraineté même de la nation. — Travers-Twiss déclare licite la vente sur le territoire du neutre à un acheteur qui se présente lui-mème, mais non le transport (3).

Calvo et Bluntschli veulent que l'Etat neutre s'oppose à l'expédition sur *une grande échelle*, *en gros*, des armes de guerre (4). — Cette distinction entre les expéditions en gros et les envois d'armes en détail a été présentée au tribunal arbitral de Genève, par l'avocat des Etats-Unis.

M. Geffcken se refuse à admettre que l'interdiction de l'exportation des armes de guerre soit un devoir de l'Etat neutre. « Depuis, dit-il, que les belligérants ont dû renoncer à leurs prétentions d'interdire au neutre tout commerce avec leurs ennemis, ils se sont bor-

(1) GEFFCKEN. *Incidents de Droit international*, R. D. I., 1891, t. XXIII, p. 586.

(2) GESSNER. *Le Droit des neutres sur mer*, ch. I, pp. 127 et suiv.

(3) VATTEL, *op. cit.*, liv. III, ch. II, § 110. — G. F. DE MARTENS. *Précis*, § 318. — LAMPREDI. *Du commerce des neutres en temps de guerre*, § 5. — TRAVERS-TWISS, *op. cit.*, t. II, n° 213.

(4) BLUNTSCHLI, *op. cit.*, art. 765 et 766. — CALVO, *op. cit.*, § 2624.

nés à maintenir leur droit de capture sur la contrebande de guerre et à en faire interdire l'exportation par la voie des traités. Le grand nombre de conventions conclues à cet effet prouve que sans elles on n'avait pas le droit d'*exiger* cette interdiction ». Cet auteur ne pense pas que la thèse de l'interdiction ait des chances de succès pour l'avenir.

Le même auteur remarque qu'il est impossible d'admettre qu'il n'y ait pas de différence à faire entre l'interdiction de l'exportation des armes et celle de la *construction* et de *l'armement* des *vaisseaux de guerre*. Un vaisseau de guerre est une machine toute faite, qui peut ouvrir les hostilités dès qu'il a quitté le port neutre ; le territoire neutre a donc servi de base à des opérations hostiles. Une fourniture d'armes est chose toute différente : pour qu'elle puisse servir au belligérant, il faut d'abord qu'elle atteigne son territoire (sur Heffter, *op. cit.*, § 148, note 5 (nos 1464 et 1467).

1474. — Pendant la guerre de Crimée, la Prusse n'a interdit que le *transit* des armes étrangères, mais non l'exportation des armes de ses *propres* fabriques. — Pendant la guerre civile d'Amérique, le commerce des armes par les ports allemands prit une extension remarquable. — Les fusils, rendus disponibles par l'introduction du chargement par la culasse, passèrent presque tous la mer.

Lors de la guerre franco-allemande de 1870-71, plusieurs Etats neutres, surtout les voisins des belligérants, la Suisse et la Belgique, ont interdit complètement l'exportation et le transit des armes de guerre, pour affirmer avec le plus d'énergie possible leur neutralité. — Le Japon lui-même, par sa déclaration de neutralité d'août 1870, a interdit aux navires japonais le transport d'armes à destination d'un des belligérants.

L'Angleterre et les Etats-Unis avertirent leurs nationaux que les armes de guerre sont des objets de *contrebande*, susceptibles d'être capturés et confisqués, mais ne mirent pas d'obstacle au commerce de ces armes. Ces Etats ne se considéraient pas comme tenus de le prohiber.

L'Allemagne se plaignit, par une note (30 août 1870) du comte Bernstorff, de ce que le gouvernement anglais laissait expédier des armes à destination de la France et pratiquait ainsi la neutralité, non d'une manière bienveillante, mais d'une manière préjudiciable aux intérêts de l'Allemagne, qui combattait pour une cause que l'*Angleterre devait trouver juste*. Le maintien *bienveillant* de la neutralité devait avoir pour effet l'interdiction, par l'Angleterre, des exportations d'armes, puisque ces exportations avaient pour résultat de favoriser exclusivement un *injuste* agresseur. — Le comte Granville répondit, le 15 septembre, en faisant observer que l'idée d'une

neutralité bienveillante pour un des belligérants et par conséquent défavorable pour l'autre était nouvelle et pleine de périls. Elle supposait un jugement du conflit par les neutres, une décision favorable à l'un et défavorable à l'autre. L'idée, loin d'assurer le maintien de la neutralité, y portait une profonde atteinte. — Le comte Granville relevait ensuite le fait que la Prusse avait elle-mème, pendant la guerre de Crimée, autorisé l'envoi d'armes et de munitions à la Russie, par la voie du commerce, et faisait ressortir la parfaite ressemblance des deux cas. Il ajoutait que la conduite de l'Angleterre était justifiée par la pratique intérieure.

Bluntschli est obligé de reconnaître que le gouvernement anglais ne commettait aucune violation directe du Droit international ; mais il prétend néanmoins qu'il a laissé trop de liberté au commerce et qu'il aurait dû, sinon empècher, du moins *entraver* les exportations d'armes (*op. cit.*, art. 766, 3). — M. Geffcken, plus juste appréciateur de l'incident, reconnaît que, vu l'état de la pratique internationale, le gouvernement prussien ne pouvait pas compter sur le succès de ses démarches, et qu'interdire aux négociants anglais l'exportation des armes de guerre, sur la proposition de l'Allemagne, eut constitué une mesure, qui n'aurait profité qu'à cette dernière puissance et, par suite, inconciliable avec une neutralité réelle (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 148, note 5).

Aux Etats-Unis, le président Grant défendit aux directions des arsenaux de vendre des armes à l'un des belligérants, défense qui n'empècha pas des industriels de profiter des ventes, faites par les arsenaux de l'Etat, pour exporter ces armes en France.

Pendant la guerre russo-turque de 1877-1878, les grandes fournitures de canons, expédiées en Turquie et en Russie par la maison Krupp, n'ont soulevé aucune réclamation (1).

1475. — *o*) L'autorisation d'*acheter* des vivres pour l'approvisionnement d'une armée belligérante ne doit pas être considérée comme une violation de neutralité. Par *à fortiori*, le commerce des vivres, des céréales, est aussi libre que celui des armes. — Mais l'Etat neutre ne doit pas faire lui-même ces fournitures, qui ne seraient au fond qu'un subside déguisé.

1476. — L'Etat, qui manque aux devoirs de la neutralité, se place au rang des ennemis du belligérant contre lequel la violation a été dirigée, du belligérant non favorisé. — Celui-ci peut recourir à des me-

(1) Pendant cette guerre, plus d'une revue allemande s'est appliquée à justifier le commerce des armes fait par des Allemands avec la Russie, tandis qu'en 1870, on condamnait ce même commerce fait par l'Angleterre et par les Etats-Unis.

sures de représailles, à la guerre proprement dite, ou se réserver de réclamer, après la clôture de la lutte où il est déjà engagé, une indemnité pour le tort et pour les dommages que lui a causés la violation des devoirs de neutralité. — Ainsi agirent les Etats-Unis envers la Grande-Bretagne, après l'issue de la guerre de Sécession ; une discussion fort vive s'engagea sur la question de l'étendue et du caractère des dommages à réparer. — L'arbitrage tout entier risqua d'échouer. — Le tribunal sauva sa compétence en rejetant, en principe, la réclamation des Etats-Unis relative aux dommages *indirects*. — Il ne statua que sur les dommages directs, occasionnés par les agissements des navires *Alabama, Florida, Shenandoah*. — L'Angleterre fut acquittée à l'égard des autres navires et condamnée à payer aux Etats-Unis une somme de 15.000.000 dollars en or (n° 958).

SECTION II. — **Devoirs des sujets des Etats neutres.**

1477. — Les principes généraux, régissant la situation des Etats neutres, gouvernent aussi la condition des sujets de ces Etats. Comme les Etats, les individus physiques, les régnicoles doivent s'abstenir de tout acte d'immixtion dans les hostilités. — Mais, à raison même de la différence fondamentale existant entre la personnalité purement juridique de l'Etat et la personnalité physique d'un individu, les violations des devoirs de neutralité prennent un *aspect* différent et engendrent des conséquences également différentes en apparence. — Les principes sont identiques : leur application produit des résultats analogues, quoique dissemblables dans leurs manifestations.

1478. — *a*) Ainsi le sujet neutre ne doit pas s'enrôler dans l'armée d'un des belligérants. — *En fait*, il est libre de le faire, mais il le fait à ses risques et périls. Il renonce à la protection de son gouvernement. Il sera traité par l'autre belligérant comme un soldat ennemi.

b) Il est défendu aux pilotes d'un pays neutre de servir à bord des bâtiments destinés à des opérations militaires (ord. anglaise du 7 août 1870).

1479. — *c*) Nous l'avons déjà dit : les commerçants neutres peuvent vendre sur leur territoire des armes, des munitions, du matériel de guerre, à un belligérant. Le belligérant adversaire ne peut s'en plaindre, tant que le gouvernement dont dépendent les commerçants neutres n'est pas impliqué dans ces opérations. — Mais ce belligérant ne saurait être astreint à souffrir que les sujets neutres envoient par mer à son ennemi des objets destinés à aider à la con-

tinuation de la guerre. Il a donc le droit d'empêcher la contrebande de guerre : et la saisie, suivie de confiscation, telle est la sanction, vis-à-vis du sujet neutre, du devoir qui lui était imposé, et qu'il a violé par son expédition (1).

1480. — *d*) De même, le commerce des vivres, céréales, bestiaux, vins, et des autres espèces de marchandises est libre entre sujets neutres et sujets belligérants. Ce commerce en lui-même ne constitue pas une violation de la neutralité. — Mais la violation apparaît, si le négociant neutre tente de faire pénétrer ces vivres dans un port *bloqué* par l'un des adversaires. C'est s'immiscer dans les opérations de guerre, c'est porter secours à la résistance de la place bloquée et faciliter la prolongation de la lutte. — Le belligérant bloqueur a le droit de réprimer cette violation des devoirs de neutralité, et il la réprime par la saisie et la confiscation.

Habituellement, le gouvernement neutre porte à la connaissance de ses sujets le fait de l'établissement d'un blocus et les avertit des conséquences que pourraient avoir pour eux la continuation de leur commerce avec les lieux bloqués ; mais il n'est pas tenu, à moins de s'y être engagé, par traité conclu avec le belligérant bloqueur, de les en empêcher matériellement.

1481. — L'Etat neutre peut, par sa législation particulière, interdire à ses sujets les ventes et fournitures d'armes, de vivres, de charbon, ou d'autres marchandises, et accompagner sa défense d'une sanction pénale. — Mais la violation de ces prescriptions est une question de police intérieure, et jamais les belligérants ne pourront invoquer cette législation interne, pour en faire ressortir, à leur égard, la responsabilité de l'Etat ou celle de ses sujets.

(1) TRAVERS-TWISS, *op. cit.*, t. II, nº 214.

CHAPITRE II

DROITS DES NEUTRES.

1482. — A première vue, les nations neutres, étrangères à la guerre, *res inter alios acta*, devraient conserver, dans toute leur intégralité et intégrité, la jouissance et l'exercice des droits qui leur compètent pendant l'état de paix. N'est-il pas injuste de faire réfléchir sur elles la lutte qui met aux prises d'autres Etats ? — Vue superficielle et inexacte. — Par suite de leur participation à la communauté internationale, les Etats neutres doivent respecter la liberté des Etats belligérants. Et ce respect engendre à leur charge des devoirs spéciaux, qui viennent, en quelque sorte, s'enter sur leurs droits pour en modifier *momentanément l'exercice*, dans la limite nécessitée par le libre jeu des opérations de guerre.

Notons du reste, qu'en matière de neutralité, comme en toute autre matière de Droit international public, il y a corrélation, influence et répercussion entre les droits et les devoirs. Nous allons le constater promptement.

1483. — *a*) L'Etat neutre conserve le plein et entier exercice du droit de souveraineté sur son territoire. — Conséquences : Il peut y donner asile aux sujets des belligérants, leur permettre d'y séjourner paisiblement : mais cette faculté doit être combinée avec le devoir ci-dessus précité (nº 1461), devoir dont l'accomplissement ne sera du reste qu'une manifestation, qu'une application du droit de souveraineté. L'Etat neutre peut se montrer plein d'humanité à l'égard des individus ; mais il ne peut accorder sur son territoire un lieu de rassemblement à des soldats armés.

1484. — *b*) L'Etat neutre a le devoir de s'opposer à l'enrôlement de ses sujets par les Etats belligérants (nº 1458). Il a donc le droit corrélatif de réprimer tous les actes qui se rattachent à cet enrôlement. — Par exemple, un navire de guerre étranger, ayant pénétré dans un des ports d'un Etat neutre, y a enrôlé pour venir à son bord, des sujets de l'Etat, sans l'autorisation et la licence du gouvernement neutre ; le commandant de ce navire a violé la neutralité et le Droit international. Si plus tard, il amène une prise dans un des ports de cet Etat, le gouvernement neutre a le droit de con-

sidérer la prise comme illicite et d'en ordonner la restitution aux parties lésées. Le capteur ne peut faire valoir un titre provenant d'une violation de la neutralité. — La Cour suprême des Etats-Unis a été fréquemment appelée à statuer sur cette hypothèse. « Les cas dans lesquels cette doctrine a été reconnue et appliquée, disait le juge américain Story, sont si nombreux et si uniformes, que ce serait perdre son temps que de les discuter ou d'examiner le raisonnement dont ils sont appuyés (1) ».

1485. — *c*) L'Etat neutre a incontestablement le droit de faire respecter sa neutralité par les belligérants. — Principe évident, souvent appliqué en matière de prises maritimes, par Léoline Jenkins, juge de la Cour d'amirauté d'Angleterre sous Charles II et Jacques II, et à une époque plus récente par les Cours des Etats-Unis. — Si la capture d'un vaisseau a été faite dans les eaux juridictionnelles (territoriales) d'un Etat neutre, dans les ports duquel la prise est ensuite conduite, ou par un corsaire illicitement équipé dans ce pays neutre, le gouvernement de l'État neutre a non seulement la faculté, mais le devoir de faire restituer le navire ainsi illégalement capturé à celui à qui il appartient. Cela est nécessaire pour l'affirmation et pour le respect de la neutralité de l'Etat.

1486. — Le neutre, dans les eaux juridictionnelles duquel un navire a été capturé par un croiseur belligérant, a le droit, si le navire est conduit dans un port du pays du capteur, de poursuivre le navire devant les tribunaux de prises du capteur et d'en demander la restitution, pour la raison que la saisie en a été faite en violation de sa neutralité (2).

1487. — Le tribunal d'une nation neutre ne peut juger la question de la validité d'une prise faite sur la haute mer, quand même le navire capturé aurait été amené volontairement dans les limites de sa juridiction par le capteur. Les mêmes raisons lui interdisent de s'occuper de la question des *dommages*, même lorsque la saisie a été opérée dans ses eaux juridictionnelles. — Car la saisie en eaux neutres n'a pas violé les lois de la guerre vis-à-vis du capturé, mais seulement à l'égard de l'Etat neutre.

1488. — *d*) Si des navires de guerre appartenant aux Etats belligérants se présentent à l'entrée de ses ports ou rades, l'Etat neutre conserve le droit, qu'il a en temps de paix, de les autoriser à pénétrer, ou de leur interdire l'accès. Mais s'il admet ces navires dans ses ports, il doit leur permettre seulement d'acheter les vivres

(1) TRAVERS TWISS, *op. cit.*, t. II, ch. XII, n° 232.

(2) TRAVERS TWISS, *op. cit.*, t. II, ch. XII, n°s 233, 235, 236, 237. — GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 147 *note* 13.

nécessaires, de faire les réparations indispensables à leur sécurité, jamais d'embarquer, ni artillerie, ni armes ou munitions de guerre (nº 1463).

Cet Etat doit user de son droit de souveraineté et de commandement pour empêcher toute hostilité, que pourraient vouloir commettre les belligérants sur son territoire. Il peut et doit dans ce but prendre toutes mesures convenables, par exemple, faire sortir de ses ports les navires belligérants les plus faibles, en retenant l'adversaire plus fort pendant un temps suffisant, au moins de 24 heures. — Il peut et doit aussi empêcher tout combat naval dans ses eaux littorales.— Azuni a exposé longuement les règlements de police que les nations neutres ont successivement jugé à propos de mettre à exécution contre les navires de guerre belligérants, profitant de l'asile des eaux neutres (1).

Le droit de souveraineté de l'Etat neutre s'affirme ainsi énergiquement, dans le sens indiqué par les principes de la neutralité. Celle-ci produit un effet de répercussion sur les modes d'exercice du droit de souveraineté.

1489.— *e*) Les sujets de l'Etat neutre continuent à jouir des biens meubles et immeubles qu'ils possèdent sur les territoires des parties belligérantes, alors même que ces biens se trouveraient sur le théâtre des hostilités. — Mais ces biens ne peuvent naturellement pas être soustraits aux charges, risques et périls de la guerre. — « Le belligérant doit respecter le plus possible les biens des neutres en pays ennemi, mais les propriétaires de ces biens n'ont aucun droit de l'exiger. Ils sont soumis temporairement à la juridiction du pays où se trouvent des biens et le belligérant n'est pas tenu de ménager leur propriété plus que celle des habitants du pays. Comme ces derniers, ils sont soumis aux réquisitions et aux prescriptions du belligérant, occupant le territoire ennemi, et ils n'ont pas le droit de demander à sortir d'une forteresse assiégée ; ils ne sauraient donc réclamer de privilèges pour leurs biens. Le droit du belligérant de prendre ces biens quand les nécessités de la guerre l'exigent est incontestable » (Geffcken sur Hefter, *op. cit.*, p. 150, note 1). — Est permise la destruction de navires neutres, qui se trouvent dans les eaux de l'ennemi, pour cause de *nécessité militaire* et contre indemnité (2).

(1) Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, t. I, ch. V, p. 409.

(2) Voir dans Calvo, *op. cit.*, t. IV, §§ 2245 à 2249 le récit de l'incident des bâtiments anglais, coulés à fond dans la Seine, à Duclair, par les troupes prussiennes en décembre 1870, et les notes diplomatiques échangées à la suite entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne. — Perels, *Manuel*, § 47.

1490. — *f*) Les navires des neutres ne peuvent être, en pleine mer, saisis par les belligérants, même en cas de nécessité urgente. — Les belligérants, très enclins à abuser de leur force, ont imaginé d'employer des navires neutres dans leurs expéditions maritimes. C'est le droit *d'angarie*, qui supprimé généralement en temps de paix, est encore pratiqué en temps de guerre (n° 328). — Dans nombre de traités, les contractants ont renoncé à exercer ce *prétendu* droit.

Incontestablement admis par la pratique internationale, le droit *d'angarie* est-il légitime ? N'est-il pas une violation des règles de la neutralité commise par le belligérant, qui force le neutre à concourir indirectement aux opérations de guerre ? —Néanmoins Heffter l'admet en cas de nécessité extrême. Geffcken dit qu'en l'absence de traités, on ne peut s'opposer à l'exercice de ce droit (1).

1491. — *g*) La liberté absolue du commerce des sujets des Etats neutres entr'eux ne peut être *rationnellement* mise en doute et discutée. — Néanmoins, dans la pratique internationale, elle a été l'objet de nombreuses mesures vexatoires, surtout de la part de l'Angleterre.

1492. — *h*) Que les sujets des Etats neutres conservent aussi le droit de trafiquer et de commercer avec chacun des belligérants, avec lesquels continuent pour les Etats neutres les relations pacifiques, est encore un principe que la raison adopte et déduit de la notion même de la neutralité.— Mais ce commerce continué devra s'harmoniser avec l'impartialité absolue imposée aux neutres et par suite devra subir certaines restrictions inévitables.

Tout commerce, observent Hall et Geffcken, se divise en deux branches : l'achat ou la vente des marchandises et leur transport d'une place à une autre, moyennant un loyer, appelé le fret.

L'achat et la vente restent absolument libres entre les sujets neutres et les belligérants. Les commerçants neutres peuvent vendre sur leur propre territoire à un belligérant, même des munitions de guerre. L'adversaire ne saurait s'en plaindre ; car il n'a pas le droit d'entraver aucun commerce exercé dans le territoire et sous la juridiction d'un Etat neutre (n° 1479).

1493. — L'expédition de marchandises entre neutres et belligérants reste également libre en principe. — L'Etat neutre n'est pas tenu d'interdire cette expédition à ses sujets. — Mais, d'autre part, le belligérant ne saurait permettre que les neutres envoient par mer à son ennemi des choses destinées à aider à la continuation de la guerre, ni expédient marchandises quelconques à un port ennemi

(1) GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 150. — PERELS, *Manuel*, § 41.

auquel il veut fermer tout commerce. — Empêcher la contrebande de guerre, bloquer les ports ennemis, sont actes licites de la part des belligérants. — L'Etat neutre avertit ses sujets, que c'est à leurs risques et périls qu'ils s'engagent dans ces entreprises de transport. Il se réserve seulement le droit de surveiller l'observation des lois internationales régissant la matière de la contrebande et du blocus (1) (nos 1472, 1473, 1479, 1480).

Tels sont les principes généraux et théoriquement indiscutables. Mais ils ont été si fréquemment méconnus, ont formé le sujet de si ardentes discussions, ont été acceptés ou répudiés par tant de traités, qu'il est indispensable d'examiner plus amplement cette question générale de la liberté du commerce des neutres, soit entr'eux, soit avec les belligérants.

(1) GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 151, note 1.

CHAPITRE III

LIRERTÉ COMMERCIALE DES NEUTRES (1).

1494. — La navigation des nations neutres en pleine mer ne peut avoir un caractère inoffensif, que si elle s'effectue de façon à ne nuire en rien à l'un ou à l'autre belligérant. — Aussi les conditions dans lesquelles les nations peuvent naviguer sur la pleine mer, en temps de guerre, sont-elles nécessairement différentes des conditions dans lesquelles elles peuvent le faire, en temps de paix.

Le problème consiste à déterminer ces conditions nouvelles, en tenant respectivement compte des droits des belligérants et des droits des neutres ; droits des belligérants de mettre leur adversaire hors d'état de résister, mais en respectant la liberté et l'indépendance des neutres ; droits des neutres de conserver avec chacun des belligérants de libres relations commerciales, sans nuire à son adversaire.

Le problème n'a pas été toujours résolu de la même façon et les belligérants ont longtemps méconnu les légitimes intérêts des neutres. Pendant longtemps, le commerce de transport fait par les neutres a été considéré comme une pure concession, accordée par les belligérants aux nations pacifiques et réglée par leurs lois. Ils posaient les conditions, les bornes de cette concession, décrétaient et appliquaient les peines contre les contrevenants.

1495. — Plusieurs hypothèses sont possibles : le navire de guerre d'un belligérant peut rencontrer, en pleine mer, ou dans les eaux territoriales de son propre Etat, un navire neutre chargé de marchandises, appartenant à des neutres, autres que contrebande de guerre, — ou un navire neutre chargé, en tout ou en partie, de contrebande de guerre, — ou un navire neutre chargé de marchandises appartenant à l'ennemi, — ou un navire ennemi porteur d'une cargaison appartenant à des neutres, en tout ou en partie. — Dans ces diverses hypothèses, que peut saisir le croiseur belligérant ?

Rien, ni navire, ni cargaison, quand le navire est neutre et que la cargaison l'est aussi, alors même que le navire a pour destination un port ennemi, mais un port non bloqué. Aucun des éléments de

(1) Voir les ouvrages indiqués en tête du Livre IV, page 775.

l'opération commerciale entreprise par le neutre, ni le navire, ni la cargaison, n'a le caractère *hostile*. — Le belligérant ne peut porter atteinte au libre commerce du neutre avec l'autre belligérant, si l'exercice de ce commerce ne constitue pas une *immixtion* du neutre dans la lutte ; immixtion qui se manifeste, au contraire, dans le cas de transport de contrebande de guerre et dans le cas de violation de blocus.

Pour la preuve du caractère neutre et du navire et de la cargaison, voyez les explications antérieures (nos 598 et s. ; 1361).

1496. — Mais, quand l'un des facteurs de l'expédition commerciale entreprise par le neutre a le caractère *hostile*, navire ou cargaison, quel est le droit du belligérant? Peut-il saisir? que peut-il saisir? La chose *hostile* seule? ou bien, y a-t-il réflexion du caractère hostile d'un des deux facteurs sur l'autre facteur et comme un lien d'indivisibilité nationale entr'eux?

Ces questions trouvent, de nos jours, leur solution, et une solution favorable à la liberté commerciale des neutres, dans la *Déclaration* de Paris du 16 avril 1856. Mais on ne peut saisir la portée réelle de cette déclaration, comprendre le progrès considérable qu'elle réalise, sans connaître les précédents historiques. Il n'est pas permis de les négliger à propos de problèmes, dont la solution a, pendant quatre siècles, divisé les Etats, engendré un nombre considérable de traités et provoqué d'ardentes discussions entre les plus célèbres publicistes de Droit international. — Ce rapide examen rétrospectif nous fournira un exemple frappant des longs et pénibles efforts que l'humanité doit accomplir pendant des siècles, pour arriver à une règle de justice et d'équité.

SECTION I. — **Ancienne pratique internationale.**

1497. — Plusieurs systèmes ont été appliqués. — Ils ne se sont pas succédés, l'un à l'autre. — Ils ont coexisté. — Ils ont subi des altérations plus ou moins profondes, par suite de certains traités. — Un même Etat a eu recours, en même temps, concurremment, à deux systèmes, selon la diversité des traités conclus avec tels ou tels Etats, ou selon la divergence existant entre ces traités et sa propre législation intérieure, appliquée à l'égard des Etats auxquels ne le liait aucune convention diplomatique (1).

(1) Voir GESSNER, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 33 à 14, 246 à 282. — PERELS, *Manuel*, § 42. — TRAVERS-TWISS, t. II, ch. V, nos 16 et s. — HAUTEFEUILLE, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. II, titre X, pp. 275 à 438.

1498. — 1er Système. — C'est celui des *Anciennes coutumes* de la mer, constatées dans le *Consulat de la mer* (*Lo libre de Consolat del mar*), compilation en langue catatane, dressée à Barcelone, par un ou plusieurs inconnus, au XIIIe ou XIVe siècle (1). — Ce recueil fait connaître les traditions et la jurisprudence primitive sur les droits des belligérants.

L'action du belligérant doit se borner à la propriété ennemie. — Respect est dû à la propriété des neutres. — En conséquence, les marchandises neutres, chargées sur navire ennemi, ne sont pas confisquées, lors de la capture du navire ennemi. — Les propriétaires des marchandises peuvent racheter le navire, qui est de bonne prise, pour un prix raisonnable. S'ils ne s'entendent pas avec le capteur, celui-ci a le droit d'amariner le navire et de l'envoyer au lieu où lui-mème aura armé, et les marchands neutres sont obligés de payer le fret de ce navire, de mème que s'il avait porté leur cargaison au lieu pour lequel elle était destinée, et rien de plus (chap. 231) (2).

Réciproquement, le navire neutre, chargé de marchandises ennemies, est restitué à son propriétaire, après remise du chargement au belligérant, auteur de la capture, avec charge de payer au patron du navire *tout le fret qu'il aurait dû recevoir, s'il avait porté la cargaison là où il devait la décharger*. Le neutre est tenu de suivre le bâtiment belligérant, où celui-ci juge à propos de le conduire pour opérer le déchargement des propriétés ennemies saisies. — S'il s'y refuse, le navire peut être coulé. — Mais s'il consent, le neutre doit être complètement indemnisé des frais de retard occasionnés par la saisie.

1499. — Le commerce n'étant pas interdit entre belligérants et neutres, le neutre a le droit de se servir du navire de son *ami* pour transporter ses propres marchandises, et réciproquement d'employer son propre navire au transport des marchandises d'un belligérant, qui est son *ami*.

Il n'existe pas de connexion implicite entre le caractère hostile ou ami du chargement et le caractère ami ou hostile du navire. — L'exemption de capture de la propriété neutre se concilie avec la confiscation de la propriété ennemie. *Suum cuique*.

(1) Les deux plus anciens manuscrits qu'on connaisse des *coutumes de la mer* sont conservés à la Bibliothèque nationale de Paris. La même Bibliothèque possède aussi le seul exemplaire connu de l'*editio princeps* de *lo Libre de Consolat del mar*, en catalan, imprimé à Barcelone en 1494. — Voir Pardessus, *Collection des lois maritimes antérieures au XVIIe siècle*.

(2) Selon les divers manuscrits, ce chapitre porte les nos 231, 264, 273, 274 ou 279.

Sur la haute mer, la propriété ennemie, quelle que soit sa forme, est de bonne prise ; la propriété neutre, quelle que soit sa forme, navire ou cargaison, a le droit de librement passer.

Le système du *Consulat* se condense dans la double formule : — *Navire ennemi, marchandises ennemies ou neutres.* — *Navire neutre, marchandises ennemies ou neutres.*

1500. — Ce système naquit de la rivalité des Républiques italiennes au moyen âge. — Leur commerce maritime était la source de leur richesse. Le ruiner, c'était ruiner la République. — Chacune d'elles cherchait à sauver ses richesses sous la protection du pavillon neutre, et leur adversaire, pour les capturer, dût aller les rechercher sous ce pavillon.

Ce système a servi de base aux traités conclus, entre Pise et Arles en 1221, — entre Edouard III d'Angleterre et les villes de Biscaye en 1351, le Portugal en 1353, — entre l'Angleterre et le duché de Bourgogne en 1406, 1417, 1426, 1478, 1496, la République de Gènes en 1462, le duc d'Autriche le 24 février 1495.

Mais, dans les traités conclus entre l'Angleterre et le duc de Bretagne, les 2 juillet 1463 et 22 juillet 1486, le système du *Consulat* est en partie abandonné, et ces traités admettent la saisie de la marchandise neutre trouvée sur un navire ennemi. *Navire ennemi confisque robe d'ami* (1).

1501. — Jusqu'en 1689, l'Angleterre resta fidèle au système du *Consulat*. — Ce système a été adopté par la Cour suprême des Etats-Unis, comme constituant l'usage constant et la pratique des nations belligérantes, depuis les temps les plus reculés, affirme Wheaton. — Le grand juge Marshall disait : il faut nécessairement admettre la double doctrine que le pavillon neutre ne constitue pas un titre de protection pour la propriété ennemie, et que le pavillon belligérant ne communique pas un caractère hostile à la propriété neutre. — Le chancelier Kent était du même avis (2).

1502. — Deuxième système. — La France s'écarte du système du *Consulat*. — François Ier, pour réprimer des fraudes commises sous le masque de la neutralité, prescrivit à l'Amirauté de France, par l'ordonnance de 1543, article 42, de condamner les marchandises d'ami trouvées à bord de navire ennemi, et également le navire d'ami ou

(1) Cleirac dit que Provençaux, Catalans, Italiens et trafiquants au Levant appellent *robes* toutes sortes de marchandises. *Us et coutumes de la mer*, p. 486.

(2) Wheaton. *Eléments*, part. IV, ch. III, p. 19. — Kent. *Commentaries*, t. I, § 124. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. V, nº 79. — Gessner, *op. cit.*, pp. 36 et s.

de sujet, trouvé chargé, en tout ou en partie, de marchandises ennemies. On doit confisquer le tout, que le *tout soit déclaré de bonne prise, comme si le tout appartenait* à nos ennemis.

Navire ennemi confisque robe d'amis. — Le pavillon fait confisquer la cargaison toute entière. — *Robe d'ennemi confisque la robe d'ami et le navire.* — C'est le principe *d'infection hostile*, comme l'appellent les anglais.

Le même système est affirmé par l'édit de Henri II de mars 1584, article 69.

1503. — A partir du commencement du XVIIe siècle, les traités conclus par la France vont être en contradiction flagrante avec ses lois intérieures. — Dans le traité signé, en 1604, entre Henri IV et le sultan Achmet, les contractants admettent que le pavillon neutre protège la marchandise ennemie, et d'autre part que la marchandise neutre trouvée sur navire ennemi doit être restituée à son propriétaire. — En 1646 et 1648, la France signe avec les Etats Généraux de Hollande deux traités, dans lesquels elle proclame la liberté du pavillon neutre et le principe que *le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie.* — Ce principe est encore inscrit dans les traités passés avec les Villes de la Hanse en 1615, avec l'Angleterre en 1655 et 1677, dans l'important traité des Pyrénées du 7 novembre 1659 et dans un grand nombre d'autres moins connus. -- La règle du *Consulat* fut rejetée par la plupart des traités conclus entre la France et diverses nations, à tel point que, de l'année 1654 à l'année 1780, on ne la trouve que dans quinze traités, tandis que trente-six sanctionnent le principe nouveau (1).

Mais les édits des 16 décembre 1639, 16 janvier 1645, 1er février 1650 adoptent le système du *consulat.* — Au mois d'août 1681, Louis XIV promulgue la fameuse ordonnance de la Marine, si remarquable par la sagesse de la plupart de ses dispositions relatives au commerce français, et revient, non au système du *Consulat*, mais à celui de l'ordonnance de 1543. — Ainsi, pendant que les traités proclamaient que le *navire libre rend libre la cargaison*, la loi particulière décrétait que *la Robe ennemie confisque le reste de la cargaison et le navire lui-même.*

1504. — Pendant la guerre de la succession d'Espagne, un règlement royal de 1704 (art. 3 et 4), vient aggraver le système des ordonnances de 1543, 1584 et 1681. Non seulement les dispositions de l'ordonnance de 1681 sont formellement maintenues, mais en outre, tous objets, toutes denrées, produits du sol ou de l'industrie de l'ennemi, chargés à bord d'un bâtiment neutre, sont déclarés

(1) CALVO, *op. cit.*, t. V, §§ 2496 à 2498. — GESSNER, *op. cit.*, pp. 39 et s.

confiscables, *quel que soit le propriétaire* ; le surplus de la cargaison et le navire lui-même sont, il est vrai, reconnus libres.

En 1713, les traités d'Utrecht consacrent, sans restriction, le principe de la *liberté du pavillon neutre* et de *la protection* dont il couvre la cargaison, quel qu'en soit le propriétaire. Les quatre grandes puissances maritimes, Angleterre, Espagne, France et Hollande, sont parties contractantes dans ces pactes solennels. — Mais en 1744, un nouveau règlement français (art. 3, 4 et 5) vient encore reproduire les dispositions du règlement de 1704. — Il y a toujours désaccord entre la loi intérieure et les traités diplomatiques, et par suite un double système dans l'application.

1505. — Les causes de cette incohérence, de ces présomptions sévères de la loi intérieure, ont été recherchées par plusieurs auteurs, notamment par Hautefeuille (1). — Nous croyons qu'elles ont varié avec les époques et que celles du temps de François Ier ne furent pas celles qui inspirèrent Louis XIV. — Quant à la prohibition relative aux denrées du cru ou aux produits de la fabrique ennemie, ce ne fut qu'une mésure de représailles. L'Angleterre et la Hollande qui luttaient, en 1704, contre la France, avaient déclaré les marchandises de cette nature confiscables à bord des navires neutres, dès la guerre de 1689, par leur convention du 22 août, et exécutaient cette déclaration avec une grande rigueur. — L'ordonnance française de 1744 ne fut appliquée, ni au Danemark, ni à l'Espagne, ni à la Suède.

1506. — Le traité conclu par la France avec les Etats-Unis, le 2 février 1778, consacre le principe : *Navire libre, marchandises libres.* — Le 26 juillet 1778, paraît un règlement qui adopte implicitement, mais sûrement le principe (2). — Une réserve importante est faite. La France reviendra aux anciennes lois, si ses ennemis ne consentent pas à adopter le même principe et si les puissances neutres souffrent sa violation, mesure qui fut appliquée à la Hollande du 14 janvier 1779 au 22 avril 1780.

Le règlement de 1778 réalisa un progrès considérable. — La doctrine de l'*infection hostile* fut mise de côté d'une façon définitive.

Quoique l'application du règlement de 1778 ait été suspendue à plusieurs reprises, *à titre de représailles*, on peut considérer, dit sir Travers Twiss, ce règlement, comme ayant été la loi des cours de prises françaises jusqu'au moment où éclata la guerre de Crimée (*op. cit.*, t. II, n° 78).

(1) HAUTEFEUILLE. *Droits et devoirs des nations neutres*, t. II, p. 321 et s., 3e édit.

(2) MERLIN. *Répertoire, vo Prise maritime*, § 3, art. 3. — Massé. *Droit commercial*, liv. II, tit. I, chap. II, p. 237.

1507. — Par le décret du 14 février 1793, la Convention Nationale confirma implicitement le règlement du 25 juillet 1778. — Mais un ordre du Conseil de la couronne d'Angleterre ayant mis en état de blocus (fictif) tous les ports de la France, prononcé la saisie et la confiscation de tous les navires neutres à destination des ports français, déclaré enfin de bonne prise toutes les propriétés françaises chargées à bord des navires neutres, la Convention publia le décret de *représailles* du 9 mai 1793 (*Bulletin des Lois*, t. IX, p. 52). Ce décret ne fut pas applicable à l'égard des puissances, ayant avec la France des traités consacrant l'immunité du pavillon neutre. — Ces exemptions furent sanctionnées par la loi du 21 septembre 1793 et par celle du 14 nivôse an III.

1508. — C'est au moment où ils jouissaient de l'exemption faite en leur faveur, que les Etats-Unis signèrent avec l'Angleterre le traité du 9 novembre 1794, ratifié le 28 octobre 1795, par lequel ils permettaient à l'Angleterre de saisir les marchandises françaises à bord des navires américains. — Le Directoire, interprétant le traité du 6 février 1778, par arrêté du 12 ventôse an V, déclara acquis à la France le droit de confisquer les propriétés ennemies chargées à bord de navires américains (*Bulletin des lois*, t. XVII, nº 1049). — Le 20 décembre 1799, un arrêté consulaire rapporta toutes ces dispositions et ordonna que le règlement du 26 juillet 1778 serait seul exécuté.

Les événements, qui survinrent pendant la guerre de 1803 à 1815, firent encore dévier la France de la conduite qu'elle avait adoptée ; mais il ne peut être question de Droit international à une époque où les belligérants déployaient de part et d'autre les plus violentes passions.

1509. — Le deuxième système, celui des ordonnances françaises de 1543, 1584 et 1681 fut suivi par l'Espagne, dans ses ordonnances de 1702 et 1718. Celle du 1er juillet 1779 adopta les principes du règlement de 1778.

1510. — TROISIÈME SYSTÈME. — *Navire libre, marchandises libres. — Navire ennemi, marchandises ennemies.* — Le pavillon neutre couvre, protège la marchandise appartenant au sujet d'un belligérant, sauf la contrebande de guerre. — Mais le pavillon ennemi *infecte* la marchandise appartenant à un neutre. La propriété neutre est de bonne prise à bord du navire ennemi. Tous deux, navire et cargaison sont confiscables. *Navire ennemi confisque robe d'amis.* — Donc, pour savoir si le chargement est ou n'est pas de bonne prise, on ne doit tenir compte que du caractère hostile ou neutre du navire. Le système du *Consulat de la mer* était fondé sur la nationalité des

marchandises. — Le système nouveau vise le caractère du pavillon et trouve dans ce caractère le critérium de ses règles.

Les traités du XVII^e^ et du XVIII^e^ siècles adoptent comme inséparables les deux maximes ci-dessus. La seconde est regardée comme une conséquence inévitable et forcée de l'autre. — Quelques rares traités s'écartent cependant de cette entente générale (1).

1511. — Ce troisième système a été adopté dans tous les traités conclus par la France et par les Etats-Unis, soit avec les puissances européennes, soit avec les Etats qui se sont constitués en Amérique, depuis le commencement du siècle.

1512. — Avant d'indiquer le quatrième et dernier système, il importe de signaler la conduite de l'Angleterre et les évènements que cette conduite a suscités. — Sur la question de la liberté de commerce des neutres, l'Angleterre n'a pas eu dans les siècles antérieurs de lois permanentes. Des *instructions* données aux commandants de ses vaisseaux et à ses corsaires faisaient connaître aux peuples pacifiques la somme de liberté, qu'elle consentait à leur accorder pendant la durée des hostilités.

Jusqu'en 1689, l'Angleterre se rattacha au système du *Consulat de la mer*. Néanmoins, elle signa un assez grand nombre de traités dans lesquels, abandonnant relativement ce système envers ses co-contractants, elle reconnût que le pavillon neutre couvre et protège les marchandises chargées sur le bâtiment, *navire libre, marchandises libres*, et notamment celui de 1677 avec la France.

Mais l'Angleterre se trouva de nouveau en guerre avec cette dernière puissance et eût pour alliée, la Hollande, qui, à cette époque, était sous l'influence tyrannique de Guillaume III. — L'Angleterre signa avec la Hollande et notifia aux puissances neutres la fameuse convention du 22 août 1689. — Elle élevait la prétention d'interdire aux sujets des puissances neutres *tout commerce quelconque* avec la France et prononçait la confiscation *en masse* des navires des neutres et des marchandises soit neutres, soit ennemies. — Cette confiscation générale dispensait d'entrer dans aucun détail sur la question de la propriété des marchandises chargées à bord des neutres. Elle comprenait tous les cas et confisquait, toujours, navire et cargaisons (2).

(1) Angleterre et Suède, 1661. — Danemark et Suède, 1666. — France et Villes hanséatiques, 1716. — Angleterre et Etats-Unis, 17 novembre 1794-28 octobre 1795.

(2) Cette convention est rapportée par DE RAYNEVAL, *De la liberté des mers*, t. I, ch. V, § 1 ; par HAUTEFEUILLE, *Droits et devoirs des neutres*, t. II, tit. VII, p. 29 ; par DUMONT, *Corps diplomatique*, t. VII, part. II, p. 238.

Les neutres firent entendre de vives réclamations. — La Suède et le Danemark s'unirent, le 17 mars 1693, pour protéger leur indépendance et leur liberté attaquées et déclarèrent vouloir résister, par la force et à titre de représailles, contre les prétentions de l'Angleterre et de son alliée. Leur attitude énergique produisit le résultat désiré. L'Angleterre et la Hollande durent relâcher plusieurs des navires capturés et renoncer finalement à leurs exhorbitantes prétentions.

1513. — Les conventions conclues pendant la durée du XVIII[e] siècle par la Grande-Bretagne stipulent, avec beaucoup de soin, la liberté de la navigation neutre. — L'Angleterre signe : mais dès que les hostilités commencent, en 1744 et en 1755, les Ordres du conseil privé, notifiés aux peuples neutres, prennent pour base la maxime : le pavillon neutre ne protège pas la propriété ennemie, et réitèrent les prétentions odieuses, contenues dans la convention de 1689.

1514. — La Grande-Bretagne veut exercer les mèmes exactions à l'égard des neutres, au commencement de la guerre de l'indépendance américaine. — Mais elle va rencontrer un obstacle inattendu et un adversaire, dont l'antagonisme sans cesse grandissant, malgré quelques intermittences, lui causera, de nos jours, en cette fin du XIX[e] siècle, les plus cruelles préoccupations et les plus noirs soucis.

Ce fut un rude échec pour la politique anglaise que l'attitude soudainement prise par la Russie, devenant la tête d'une ligue des neutres, au moment où le cabinet britannique se flattait d'avoir gagné à sa cause l'ambitieuse Catherine (1). — Dans le manifeste du 26 février 1780, l'impératrice Catherine II adopta un système de Droit international, qui résout dans le sens de la liberté maritime, les questions fondamentales sur lesquelles se concentrait alors tout l'effort des luttes diplomatiques.

Par les principes de Droit maritime insérés dans sa déclaration, Catherine porta un coup terrible à la suprématie maritime de l'Angleterre. La *ligue des neutres*, conséquence de la déclaration impériale, vint apporter la consécration du consentement général.

1515. — La déclaration porte : 1°) que tous les vaisseaux neutres pourront circuler librement de port en port et sur les côtes des nations en guerre ; — 2°) que les marchandises appartenant aux sujets des puissances belligérantes seront libres dans des vaisseaux neu-

(1) Voir WALISZEWSKI. *Le roman d'une impératrice,* liv. II, ch. III, p. 378 et s. — ARTHUR DESJARDINS. *La Russie en Europe*. Revue des Deux-Mondes, 15 octobre 1893, pp. 788 et suiv. — FAUCHILLE. *La diplomatie française et la ligue des neutres de* 1780, pp. 243 à 356.

tres, excepté les articles de contrebande (1). — La déclaration garde le silence sur le sort des marchandises neutres trouvées à bord des navires ennemis. « C'est que par un long usage, on s'est accoutumé à considérer la confiscation de la marchandise neutre sur les navires ennemis, comme une concession faite aux belligérants pour obtenir l'immunité des marchandises ennemies sur navire neutre (2) ».

1516. — La déclaration du cabinet russe fut communiquée à tous les autres Etats maritimes pour solliciter leur adhésion.

Le cabinet britannique, dissimulant son profond ressentiment, évita de formuler aucun principe. Il s'en tint à de vagues protestations sur « l'habitude où il était d'appliquer aux neutres, avec lesquels ne le liait aucune stipulation particulière, les règles les plus claires du Droit des gens, telles qu'elles étaient généralement reconnues ». — Le 25 avril 1780, la France adhéra dans la forme la plus explicite. Des adhésions successives furent données par les Etats-Unis, l'Autriche, l'Espagne, la Prusse, le Portugal, les deux Siciles, etc.

Les mesures défensives furent concertées entre la Russie, le Danemark et la Suède, pour repousser toute attaque à l'aide d'une flotte combinée, d'où la dénomination de *Ligue de neutralité armée*. — La Baltique fut fermée à tous vaisseaux de guerre des puissances belligérantes (Conventions des 9 et 21 juillet 1780) (3).

1517. — Le traité de Versailles (2 septembre 1783) qui mit fin à la guerre, et celui de 1786 renouvelèrent encore les stipulations si souvent et si inutilement faites sur l'immunité du pavillon neutre. — Les guerres de la révolution française éclatèrent. La Grande-Bretagne, ne craignant plus la formation d'une neutralité armée, renouvela les attentats commis par elle contre le commerce des nations pacifiques.

Les ordres du conseil britannique des 18 juin, 6 novembre 1793 et 8 janvier 1794 contiennent les instructions données aux commandants de la flotte militaire et aux corsaires. — La propriété ennemie sur les bâtiments neutres est confisquée. — Confiscation de tout navire ayant à bord des marchandises du crû des colonies françaises ou destinées pour ces colonies. — Marchandise ennemie, navire et surplus de la cargaison, tout est confisqué (4).

(1) Les §§ 3 et 4, traitent de la contrebande de guerre et du blocus. Nous les retrouverons ci-après.

(2) CAUCHY, *Le Droit marit. int.*, t. II, p. 262.

(3) GESSNER, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 47 et s.

(4) « La marche de la civilisation, les lois même de la guerre étaient

L'Angleterre avait alors pour alliée la Russie, qui avait été l'inspiratrice de la coalition de 1780. — Le Danemark et la Suède luttèrent avec énergie contre les prétentions anglaises et s'unirent par le traité du 27 mars 1794. Leurs flottes combinées protégèrent le commerce des neutres dans la mer du Nord.

1518. — En 1800, le Danemark, la Russie et la Suède, fatigués des actes de tyrannie, de piraterie même, commis par la marine anglaise, résolurent de renouveler la coalition de neutralité armée (Gessner, *op. cit.*, p. 52). — L'Angleterre n'avait pas oublié que l'alliance des neutres, en 1780, l'avait obligée à respecter, en fait, les droits des neutres. Elle résolut de rompre la nouvelle coalition et pour y parvenir de frapper d'un coup terrible la nation, qui s'était montrée la plus énergique protectrice des droits de la neutralité.

En pleine paix, une forte division anglaise passa le Sund et la flotte danoise fut détruite dans le port de Copenhague (2 avril 1801). — Le lendemain, l'empereur de Russie, Paul Ier, était assassiné. Son successeur se jetait dans les bras de l'Angleterre.

Cette puissance ne laissa pas échapper une occasion aussi favorable. Le 11 juin, Alexandre Ier signait le traité, qui déclarant la propriété ennemie confiscable à bord des navires neutres, venait détruire la politique suivie depuis un quart de siècle par la Russie. — Le nouveau Czar fut spécialement chargé par le traité d'en imposer l'acceptation à ses anciens alliés, le Danemark (20 octobre 1801) et la Suède (18 mars 1802).

1519. — La Russie ne tarda pas à s'apercevoir de l'énormité de sa faute. — Le bombardement de Copenhague, la prise de cette ville et de la nouvelle flotte danoise, triple fait accompli *en pleine paix* par les Anglais, en 1807, dessillèrent les yeux d'Alexandre. — Le 26 octobre 1807, le czar signifia à l'Angleterre que le traité de 1801 était rompu. La Grande-Bretagne, dans sa réponse, annonça qu'elle appliquerait désormais les principes de son droit maritime particulier, principes *qui ont de tout temps essentiellement contribué au maintien de la puissance maritime de l'Angleterre* (Déclaration de Westminster, 18 décembre 1807).

1520. — Si l'on recherche la cause de cette contradiction constante entre la conduite réelle de l'Angleterre et les engagements

suspendues dès que la guerre était faite à la France. La mer fut livrée à tous les brigandages, et la déclaration de 1780 parut un moment n'avoir été faite que pour montrer avec éclat l'impuissance des hommes à maîtriser les abus de la force. Toutefois, ces abus mêmes justifièrent et ressuscitèrent plus tard l'œuvre de Catherine II ». Arthur Desjardins. *La Russie en Europe*. Revue des Deux-Mondes, 15 octobre 1893, p. 797.

qu'elle souscrit dans presque tous les traités par elle conclus, cette cause réside dans la *jalousie mercantile*. — La source principale de la prospérité et de la force de l'Angleterre est le commerce maritime. Pour développer le principe de sa grandeur, tous les moyens, même injustes, lui paraissent bons. Le seul mobile de l'Angleterre est son intérêt matériel, brutal. — Ses prétentions grandissent avec sa puissance. Quand elle se croit assez forte pour n'avoir plus à réfréner, à contenir son audace, elle proclame que la base des principes de son droit maritime, c'est le souci de sa grandeur maritime. L'extension de son commerce nécessite des mesures iniques contre les peuples neutres (1). — « Sa Majesté se trouve forcée de prendre de *nouvelles mesures* pour établir et maintenir *ses justes droits et pour conserver cette puissance maritime* que par les faveurs spéciales de la Providence (!), elle tient de la valeur de son peuple, et dont l'existence n'est pas moins essentielle au *bonheur du genre humain* (!) qu'elle ne l'est à la *sûreté et à la prospérité des Etats de S. M.* » (Ordre du Conseil du 14 novembre 1807).

1521. — Quatrième système. — *Navire libre, marchandises libres. — Navire ennemi, marchandises neutres libres.* — Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, sauf la contrebande de guerre. — La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi.

Ce système a sa première origine dans l'article 9 du traité conclu en 1604, entre Henry IV et le sultan Achmet. — Il est reproduit dans le traité passé par le même sultan Achmet avec la Hollande, en 1612. — On le retrouve dans le traité du 10 mai 1655, conclu entre la France et les Villes Hanséatiques. — Mais c'est tout, si nous ne nous trompons. — A la veille de la guerre de Crimée, la France déclara, le 19 mars 1854, qu'elle ne comptait pas revendiquer le droit de confisquer la propriété des neutres, autre que la contrebande de guerre, trouvée à bord des bâtiments ennemis. L'Angleterre dût se résigner à imiter son alliée.

Ce quatrième système est consacré par la Déclaration de droit maritime, rédigée par les plénipotentiaires de sept puissances, assemblés en congrès à Paris, le 16 avril 1856 ; Déclaration, à laquelle ont adhéré 41 Etats européens ou américains, sauf l'Espagne, les Etats-Unis et le Mexique.

SECTION II. — **Droit positif actuel.**

1522. — Vu le grand nombre d'Etats qui ont adhéré à la décla-

(1) Hautefeuille, *Des droits et devoirs des nations neutres*, t. II, p. 344.

ration de Paris du 16 avril 1856, les principes formulés dans cette déclaration doivent être considérés comme des règles certaines du Droit international positif actuel (n° 862).

Cette Déclaration est ainsi conçue : *art.* 2 : Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre ; — *art.* 3 : La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi. — A l'égard du commerce des neutres en temps de guerre maritime, cette Déclaration consacre la doctrine la plus libérale, la plus respectueuse des légitimes intérêts des neutres, sans nuire, ni porter atteinte aux droits des belligérants. — La liberté du neutre est sauvegardée, dès qu'il ne s'immisce pas dans la lutte, par voie directe en combattant, ou par voie indirecte en transportant de la contrebande de guerre, ou en violant un blocus *déclaré et établi*.

1523. — A. — Simple transporteur de la marchandise d'autrui, son industrie ne sera entravée, ni par la capture de la cargaison, ni par celle de son navire. Le belligérant a renoncé au pouvoir que lui accordait *lo consolat del Mar* de confisquer la marchandise de son ennemi trouvée à bord d'un navire neutre, d'arrêter ce navire, de le détourner de sa destination, de rompre le voyage et par conséquent de porter le trouble dans les combinaisons commerciales du neutre. — Suppression de bien des difficultés. Plus de question de fret à payer, d'indemnité pour retard à solder. — Le belligérant a renoncé au pouvoir, que lui donnait le système des ordonnances françaises de 1543, 1584 et 1681, de considérer le navire comme *imprégné, infesté* du caractère *hostile* que présentait le chargement.

1524. — B. — Le neutre trafique-t-il pour son propre compte, la liberté de son commerce est respectée, bien qu'il ait confié le transport de sa marchandise au sujet d'un belligérant, qu'il ait chargé cette marchandise sur un navire ennemi. Elle ne sera pas confisquée avec le navire. — C'est la consécration de la seconde règle *del consolat del Mar*. — C'est la répudiation du second et du troisième système. — *Marchandise amie reste libre sur navire ennemi.* — *La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi*, dit l'article 3. — C'est un grand, un très grand progrès (1).

1525. — Dans les deux règles qu'elle pose, la Déclaration de 1856 se conforme au droit rationnel, aux principes protecteurs de l'indépendance et de la liberté respective des nations, indépendance et liberté que les belligérants avaient, plus ou moins outrageusement, violées jusqu'à cette Déclaration.

(1) Voir GESSNER. *Le droit des neutres sur mer*, pp. 275 et s.

1526. — Les principes posés dans la Déclaration de Paris seront-ils maintenus dans l'avenir ? — L'Angleterre n'essaiera-t-elle pas d'obtenir l'abrogation au moins de l'article 2, relatif à l'immunité du pavillon neutre ? — La déclaration de 1856, et surtout son article 2, ont été l'objet de vives attaques au sein du Parlement anglais, dans les séances des 14 juillet 1857, 17 mars 1862, 2 mars 1866, 3 mars 1877 (1).

SECTION III. — **Opinions des publicistes.**

1527. — Bien que le Droit international actuel, en ce qui concerne la liberté de commerce des neutres, soit nettement déterminé par la Déclaration du 16 avril 1856, nous ne pouvons laisser à l'écart et passer sous silence l'état de la doctrine antérieurement à cette déclaration. — Plusieurs publicistes ont contribué par leurs écrits à éclairer l'opinion, sinon du monde, celle du moins des diplomates et des hommes d'Etat, et à préparer ainsi le résultat obtenu. — Ne donnons que de brèves indications, sans discuter, ni les thèses, ni les arguments que le lecteur, désireux d'étudier plus amplement le sujet, saura bien retrouver dans les œuvres signalées (2).

1528. — A. — Les publicistes, qui ont soutenu que la propriété ennemie est confiscable à bord des navires neutres, sont très nombreux, mais presque tous repoussent l'extension de la capture et nient la légitimité de la confiscation du navire neutre et du surplus de la cargaison.

Albericus Gentilis adopte entièrement le système du Consulat de la mer. — Hennecius (*De navibus ob vecturam*, etc., cap. II, § 9), Cocceius (*De jure belli in amicos*, § 6), ne développent pas complètement leur système, mais repoussent la confiscation du surplus de la cargaison et celle du navire.

Le premier livre des *Quæstiones juris publici* de Bynkershoek est consacré à l'examen des questions du Droit maritime pendant la guerre. Cette œuvre est une des plus remarquables parmi celles du XVIII[e] siècle. Bynkershoek adopte les règles posées dans le Consulat et repousse, après avoir examiné la question avec soin, la confiscation du navire et de la partie du chargement qui n'est pas ennemie (lib. I, cap. XIV).

(1) HAUTEFEUILLE. *Questions de droit maritime*, p. 170-203. — GESSNER. *Le droit des neutres sur mer*, pp. 62 et s.

(2) Voir GESSNER. *Le droit des neutres sur mer*, chap. III, pp. 258 et s. — Cet auteur donne une excellente analyse des opinions des principaux publicistes et les discute succinctement.

Grotius pensait que le navire neutre peut être confisqué, si son propriétaire a connu le caractère hostile de la marchandise chargée (*De jure belli*, etc., lib. III, cap. IV, § 6). —Loccenius adoptait la même doctrine. — Vattel, très bref, adopte le système du Consulat (liv. III, ch. VII, §§ 115 et 116).

Azuni et Lampredi, au contraire, discutent la question avec toute l'ampleur désirable et font valoir tous les arguments favorables à leur thèse. Ils repoussent implicitement, mais sûrement, la confiscation du navire et du surplus de la cargaison.

Le gouvernement anglais crut devoir publier un mémoire justificatif de sa conduite pendant la guerre de sept ans et chargea Jenkinson (devenu depuis lord Liverpool) de ce travail, qui fut publié en 1757. Ce discours apologétique est remarquable ; mais quelle détestable cause ! L'œuvre de Jenkinson est rapportée presque en entier par de Rayneval, qui en a donné la réfutation dans son traité de la *Liberté des mers*.

Hautefeuille a condensé les opinions et les arguments d'Azuni, Lampredi et Jenkinson, les a combattus avec une énergique vigueur dans son ouvrage sur les *Droits et devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime* (t. II, tit. X, ch. I, section IV, pp. 347 à 387, 3e édition). Nous y renvoyons le lecteur.

Presque tous les auteurs anglais ont revendiqué pour le belligérant le droit de capturer la propriété ennemie sur les navires neutres. Ainsi pensent Reddie, Manning, Phillimore (1), etc.

L'américain Wheaton est un partisan déclaré de la politique anglaise, dans son *Histoire des progrès du droit des gens*.

Deux auteurs ont soutenu la légitimité de la confiscation des bâtiments neutres, saisis transportant des marchandises ennemies : ce sont le français Valin et l'espagnol d'Abreu.

1529. — B. — L'insaisissabilité de la marchandise ennemie naviguant sous pavillon neutre a eu, elle aussi, de vigoureux défenseurs. — En tête, se place *Hubner*, envoyé extraordinaire du Danemark en France. Il publia, à la Haye en 1759, un traité intitulé *De la saisie des bâtiments neutres*, dans lequel il adopta la maxime *navire libre, marchandises libres*. — Cet ouvrage est excellent et a influencé les créateurs de la neutralité armée de 1780.

L'ouvrage de G. F. de Martens, publié en 1795 sous le titre d'*Essai sur les armateurs, les prises et les reprises*, est très remarquable. Il est difficile de déployer plus de science et plus de connaissance du Droit international.

Sont partisans de l'inviolabilité du pavillon neutre : Bluntschli,

(1) Manning, *op. cit.*, p. 203. — Phillimore. *Com.* III, § 163 et s.

Busch, Geffcken, Gessner, Heffter, Klüber, Fiore, etc.; parmi les français, de Boeck, Cauchy, Arthur Desjardins, Massé, Ortolan, Rayneval, et surtout Hautefeuille, qui traite la question avec de très complets développements dans tous ses ouvrages sur le Droit maritime international (1).

1530. — C. — Presque tous les publicistes ont adopté et défendu le principe du Consulat : la marchandise neutre est libre à bord des navires ennemis. Cette quasi-unanimité (*contrà* : Valin, Klüber, Ortolan) s'explique facilement. — Les nombreux auteurs, qui ont soutenu que le pavillon neutre ne couvre pas, ne protège pas la marchandise ennemie, sont partis d'un prétendu principe, à savoir que la nationalité du navire ne peut avoir aucune influence sur le sort de la cargaison, et que le caractère hostile propre aux seules marchandises suffit pour en entraîner la confiscation. Pour se montrer logiques et d'accord avec leur point de départ, ils ont dû déclarer libres les cargaisons neutres trouvées sur des navires ennemis.

1531. — D. — Parmi les marchandises chargées à bord du navire ennemi, celles qui appartiennent aux sujets du belligérant capteur doivent être confisquées, mais non celles qui sont la propriété de neutres. Cette distinction, que des lois intérieures avaient omis de faire, est reproduite par Bynkershoek, Cocceius, Hennecius, Vattel, Azuni, Lampredi, comme par Hubner, Rayneval, Massé, Hautefeuille, etc. (2).

SECTION IV. — **Restrictions apportées à la liberté commerciale des neutres.**

1532. — Mais la liberté du commerce des neutres avec les belligérants, soit trafic direct, soit industrie de transport, est-elle absolue ? n'est-elle pas soumise à certaines restrictions ?

Dans le Droit international actuel, doctrine comme coutume internationale, droit théorique comme droit positif conventionnel, deux restrictions sont admises ; elles sont relatives au transport de la contrebande de guerre et au cas de blocus des ports d'un belligérant par les escadres de son adversaire. — Ces deux restrictions, fort importantes, sources de graves difficultés, exigent une étude spéciale, suffisamment étendue. Elles font l'objet de chapitres séparés.

(1) Voir surtout : *Droits et devoirs des nations neutres*, t. II, tit. VII et X, p. 1 à 64, p. 277 à 403.

(2) Voir les passages extraits de ces divers auteurs dans HAUTEFEUILLE : *Des droits et devoirs, etc.*, t. II, titre X, chap. III, p. 416 à 420.

Mais la pratique internationale a connu d'autres restrictions, violemment imposées aux neutres par les belligérants, restrictions qu'il faut connaître au moins succinctement.

1533. — En temps de paix, la plupart des Etats n'admettent pas que le *cabotage* puisse être pratiqué, sur leurs côtes, entre leurs divers ports de commerce par des navires étrangers (nº 518). — Les neutres peuvent-ils se livrer à ce genre de trafic en temps de guerre, faire le cabotage entre les ports d'un Etat belligérant ? Son exercice n'est-il qu'une nouvelle forme de leur liberté de faire le commerce, ou constitue-t-il une violation des devoirs de neutralité ? — Le sens commun répond, avec Hautefeuille, que si un Etat a le droit de prohiber un trafic quelconque dans les limites de sa juridiction, il a également le droit corrélatif d'autoriser tout trafic qu'il juge convenable. En pratiquant le cabotage, sans autorisation, le neutre violerait une loi particulière, mais non une loi internationale. — L'autre belligérant ne peut lui interdire un commerce, qu'il ne saurait légalement autoriser. Si donc l'un des belligérants donne aux neutres, pour la durée d'une guerre, l'autorisation de faire le cabotage entre ses différents ports, les navires neutres, qui profitent de cette autorisation, ne violent pas la neutralité et ne peuvent être capturés, sous le prétexte qu'ils se livrent à un commerce interdit.

Jadis, les Etats désireux de ruiner la marine des neutres, ont tour à tour soulevé la prétention de leur interdire le cabotage entre les ports de l'adversaire. — Au XVIIIe siècle, plusieurs traités ont reconnu aux neutres le droit de faire le cabotage entre les ports d'un belligérant ; d'autres traités le leur ont refusé. — La déclaration de neutralité de 1780 le leur reconnaît formellement.

La jurisprudence anglaise dénie aux neutres cette faculté, par le motif que le cabotage peut facilement servir de couverture à un commerce de contrebande. — A l'égard des marchandises qui sont chargées dans un port ennemi pour être transportées dans un autre port ennemi, elle admet une présomption *juris et de jure* qu'elles doivent être considérées comme ennemies. — Les cours anglaises prononcent la confiscation de la cargaison, non celle du navire qui perd le fret acquis. — Elles n'admettent le cabotage le long des côtes de l'ennemi, que si les marchandises qui font l'objet de ce trafic sont la propriété des neutres. — Phillimore partage cette opinion.

Mais cette jurisprudence, déjà rationnellement inacceptable avant 1856, pourrait-elle être maintenue de nos jours, en présence de la déclaration du 16 avril 1856 (1) ?

(1) CALVO, *op. cit.*, t. IV, p. 2699. — PHILLIMORE, t. III, p. 309. — GESSNER, *Le droit des neutres*, pp. 283 et s. — — PERELS, *Manuel*, § 43.

1534. — Dans les siècles antérieurs au nôtre, le commerce avec les colonies d'outre-mer était exclusivement réservé à la métropole et aux navires nationaux. Système célèbre dans l'histoire. — Une guerre survenant, les belligérants, mis dans l'impossibilité de continuer, sauf risque de confiscation ou de destruction, leur trafic colonial, pouvaient-ils autoriser tous ou quelques-uns des peuples neutres à faire un commerce et une navigation jusque-là réservés à leurs propres sujets ? Les autres belligérants pouvaïent-ils interdire aux neutres de se livrer à semblable commerce ?

Le gouvernement anglais l'a essayé à plusieurs reprises. — La première, l'Angleterre voulut défendre à des neutres le commerce avec les colonies françaises, que la France leur avait ouvert dans la guerre de 1755. — Les vaisseaux de guerre et les corsaires anglais rendaient impossible toute relation de la France avec ses colonies. — La France permit aux Pays-Bas, à l'exclusion de toute autre nation neutre, de se charger des transports, que ses propres navires ne pouvaient plus opérer. Pour user de ce privilège, les vaisseaux hollandais devaient être munis de lettres spéciales d'autorisation. — Les Anglais capturèrent, tant qu'ils le purent, les vaisseaux munis de ces autorisations, et les tribunaux des prises les condamnèrent ainsi que leurs cargaisons.

La Grande-Bretagne inventa la règle célèbre, connue sous la dénomination de *Règle de* 1756, *Rule of the War of* 1756. La Grande-Bretagne prétendait que la guerre ne saurait rendre possible pour les neutres un commerce qui leur était interdit en temps de paix. Elle soutenait que les neutres, en acceptant de l'ennemi des licences pour trafiquer avec les colonies de ce belligérant, devenaient eux-mêmes des ennemis par *adoption*. — Cette règle de 1756 ne fut pas appliquée par l'Angleterre pendant la guerre de l'indépendance d'Amérique. Mais elle en fit un des piliers de son droit maritime, pendant les guerres de la Révolution française et de l'Empire.

« Cette prétention est purement arbitraire : se livrer à un commerce inoffensif qu'un des belligérants permet n'est pas un manque d'impartialité et c'est tout aussi peu une immixtion dans les hostilités. C'est ce commerce des colonies qui a donné naissance à la théorie de la continuité du voyage. Aujourd'hui cette question rentre dans le domaine de l'histoire, car aucun Etat n'interdit plus le commerce des sujets étrangers avec ses colonies » (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 166, note 3).

La règle de 1756 a été déclarée contraire aux principes internationaux par tous les publicistes modernes de quelque autorité en Allemagne et en France, par Bluntschli, Gessner, Geffcken, Kalter-

born, Perels, de Boeck, Hautefeuille, Ortolan, par Calvo, par Wheaton, etc.

L'adhésion de l'Angleterre à la déclaration du 16 avril 1856, faisant libre la marchandise ennemie sous pavillon neutre, rendra bien difficile, sinon impossible, à la Grande-Bretagne le retour à la règle de 1756.

CHAPITRE IV

CONTREBANDE DE GUERRE (1).

1535. — De temps immémorial, les souverains ont fait défense à leurs sujets de se livrer à certaines branches de commerce avec l'ennemi. — Plusieurs bulles papales, plusieurs décrets des conciles (Latran III, de 1179 sous Alexandre III et Latran IV, de 1215 sous Innocent III) interdirent tout commerce avec les Sarrasins. — Mais la *contrebande de guerre*, telle que la conçoit le droit actuel, doit son origine à la neutralité (2).

Une distinction importante doit être faite entre les actes qu'un Etat belligérant, tenant compte de ses propres besoins et les prenant pour guide, interdit formellement à ses sujets, et les faits qu'il qualifie de contrebande au regard des neutres (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 158, *note* 6 et § 160, *note* 11).

C'est de la restriction apportée au commerce des neutres que traite ce chapitre.

1536. — L'expression *contrebande de guerre* sert à désigner les objets, qu'un neutre ne peut transporter à un belligérant, sans violer les devoirs de la neutralité. Contrebande vient de *contrà bandum*, *id est contrà bannum*.

Transporter de la contrebande de guerre à un belligérant est un acte d'immixtion dans les hostilités, que l'autre belligérant peut empêcher de se consommer. — Les puissances maritimes ont adopté la règle, que les belligérants ont le droit de restreindre la liberté de commerce des neutres, en ce qui concerne la contrebande de guerre et de réprimer les infractions commises contre cette défense (3). — Un grand nombre de traités ont consacré cette règle d'une façon expresse. — Les lois particulières et intérieures des Etats l'ont également adoptée et sanctionnée.

Néanmoins, la théorie de la contrebande de guerre n'est pas encore nettement fixée. Depuis trois siècles, elle s'élabore, et l'entente

(1) Voir les ouvrages indiqués en tête du livre IV, p. 775.
(2) Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, nº 125, 126, 127.
(3) Perels. *Manuel de Droit maritime international*, § 45.

ne règne pas entre les publicistes ; les traités diffèrent souvent ; les lois nationales présentent des divergences sensibles ; la pratique a varié selon les intérêts et selon la puissance maritime des Etats belligérants.

Chaque Etat, en outre, est pourvu d'une double réglementation : 1° celle qui résulte de sa loi nationale et intérieure, fixant ce qui est contrebande de guerre envers tout étranger quel qu'il soit ; — 2° celle qui découle de traités conclus avec certaines puissances déterminant les objets, que les contractants doivent entr'eux considérer comme choses de contrebande.

SECTION I. — **Objets de contrebande.**

1537. — La question de savoir quels objets constituent la contrebande de guerre doit être examinée aux points de vue des traités, des législations particulières, des opinions des publicistes.

§ 1. — Traités.

1538. — Les traités ont pour objet de déterminer quels objets seront considérés comme articles de contrebande de guerre entre les deux contractants, pour le cas où l'un d'eux serait en guerre avec un troisième Etat, l'autre Etat restant neutre.

La plupart des traités renferment une énumération assez complète des objets de contrebande : mais plusieurs l'étendent au delà des justes limites.

Le traité des Pyrénées, conclu entre la France et l'Espagne, le 7 novembre 1659, énumère, dans son article 12, les marchandises de contrebande. — Sont classés, comme tels, les objets qui servent particulièrement et spécialement à la guerre, et on y ajoute, comme articles supplémentaires, le salpêtre, les chevaux et les selles de chevaux. — L'article 13 déclare libres toutes autres marchandises, denrées, même les vivres, *n'y même généralement tout ce qui appartient à la nourriture et sustentation de la vie.*

Les dispositions de ce traité ont été prises comme modèle par un très grand nombre de traités postérieurs, et notamment par le traité de 1662 entre Louis XIV et la Hollande.

Les traités d'Utrecht (11 avril 1713) rangent, parmi les objets de contrebande de guerre, le salpètre, et, comme le traité des Pyrénées, les chevaux avec leurs harnais et *tous genres d'armes et d'instruments de guerre servant à l'usage des troupes* (art. 19).

Même définition de la contrebande dans les traités de 1716 et 1769

entre la France et les villes de la Hanse, dans les traités d'Aix-la-Chapelle en 1748, de Paris en 1763, de Versailles en 1783 et 1786.

Dans le traité de 1766, conclu entre la Russie et la Grande-Bretagne, la liste limite les objets de contrebande aux articles de guerre proprement dits, aux choses particulièrement faites pour les usages militaires, en y ajoutant le soufre, le salpêtre, les selles et les brides de chevaux. — L'accord de 1766 a exercé une influence considérable sur le Droit international moderne, relatif à la contrebande de guerre.

Le traité du 26 février 1778 entre la France et les Etats-Unis déclarait libres toutes marchandises ou *matières quelconques qui n'ont pas la forme d'un instrument préparé pour la guerre par terre comme par mer.*

Les traités constitutifs des deux *Neutralités armées* de 1780 et de 1800 adoptent la notion de contrebande de guerre, telle que la fixe le traité de 1766. — Il en est de même des traités, en nombre considérable, conclus entre 1815 et 1856.

1539. — Les *vivres* et *provisions de bouche* ont été rangés parmi les articles de contrebande de guerre, par les traités de 1303 entre la France et l'Angleterre, — de 1613 entre la Suède et les villes Hanséatiques, — de 1625 entre les mêmes villes et l'Angleterre, — du 6 avril 1654 entre la Grande-Bretagne et les Provinces-Unies. — Mais ils en ont été exclus, dans le traité du 10 mai 1655 entre Louis XIV et les villes Hanséatiques, — dans le traité des Pyrénées (art. 13), — dans celui d'Utrecht (art. 20), — dans les traités de Saint-Germain en Laye du 24 février 1677 (art. 4) et de Versailles du 26 septembre 1786 entre la Grande-Bretagne et la France.

1540. — Hautefeuille remarque que, dans les conventions de la première moitié du XIX[e] siècle, les clauses relatives à la contrebande de guerre sont plus explicites que celles des traités antérieurs (1).

Les traités du 13 novembre 1836 entre les Etats-Unis et le Pérou article 13, et celui du 26 février 1871 entre l'Italie et les Etats-Unis article 15, disent « et généralement toute espèce d'armes ou instruments en fer, acier, bronze, cuivre, ou autre matière quelconque, manufacturés, préparés ou fabriqués pour faire la guerre sur terre ou sur mer ». En général, tous les traités qu'ont conclus, à notre époque, la France, l'Italie, les Etats-Unis d'Amérique avec d'autres puissances s'en tiennent rigoureusement aux armes et aux munitions de guerre, sans additions.

(1) HAUTEFEUILLE, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. II, p. 83.

1541. — Un très petit nombre de traités étendent la notion de la contrebande de guerre au delà de ses justes limites. Quelques-uns y comprennent les *munitions navales*, les matières premières, bois de construction, voiles, etc., pour la construction ou l'armement des navires. — Depuis 1869, l'Allemagne a conclu des traités d'amitié et de navigation, avec le Salvador en 1869, avec le Mexique en 1870, avec Costa-Rica en 1875, et, dans chacun d'eux, l'énumération des articles qui composent la contrebande de guerre est différente.

§ 2. — Législations particulières.

1542. — Les traités n'obligent que les Etats contractants : or, aucun traité n'a encore obtenu, ni le concours, ni l'adhésion postérieure des principaux Etats civilisés. Le Droit international n'offre donc pas de règle *conventionnelle* universelle, en matière de contrebande de guerre. — Les Etats ont dû suppléer à l'absence de cette règle universelle par leurs propres règlements, règlements nécessaires pour faire connaître à leurs sujets les risques résultant pour le commerce des neutres, d'une guerre entreprise ou déclarée. La législation interne des Etats a donc un rôle important en matière de contrebande (nos 55 et 56).

1543. — L'Empire d'Allemagne n'a pas élaboré une législation nouvelle. Il conserve encore la réglementation prussienne. — Le règlement prussien des prises du 20 juin 1864 ne compte plus le soufre et le salpêtre parmi les marchandises prohibées, mais y maintient les selles et les brides, comme le faisaient les traités de neutralité armée. — Signalons néanmoins la tentative de M. de Bismarck, pendant la guerre franco-allemande de 1870-1871, de faire déclarer la *houille*, article de contrebande.

1544. — En *Angleterre*, la réglementation de la contrebande a toujours été considérée comme relevant non du droit, mais de la politique.

Un règlement fixe et stable, clair et non équivoque, commun à tous les Etats civilisés, voilà ce dont l'Angleterre ne veut pas et n'a jamais voulu (1). — Selon sa position, tantôt de neutre, tantôt de belligérante, l'Angleterre diminue ou augmente les prohibitions. Belligérante, elle prohibe le plus d'articles possible, comprenant surtout dans ces prohibitions les objets plus spécialement utiles à l'ennemi dans le moment présent. Elle interdit alors le transport des choses les plus indispensables à la vie ordinaire et les plus pa-

(1) Kleen, *Le droit de la contrebande de guerre*, R. D. I., t. XXV, 1893, p. 131.

cifiques de leur nature, telles que le *blé*, les *vivres*, etc. — Est-elle neutre, l'Angleterre déclare libres autant d'objets que possible, surtout ceux qui sont les produits de sa propre fabrication et dont elle peut attendre des commandes importantes de la part d'un belligérant.

1545. — La forme choisie par l'Angleterre, depuis deux siècles et plus, pour établir lors de chaque guerre, ce qu'elle entend par contrebande, a consisté presque toujours en un simple décret du gouvernement (*order in council*) ; elle en donne communication aux neutres, avec cette prétention de leur donner force de loi vis-à-vis d'eux. — Ces ordres du conseil britannique ne traduisent qu'un intérêt momentané. — Ils ont, en outre, souvent présenté le défaut d'être en contradiction avec les traités internationaux conclus par l'Angleterre elle-même.

1546. — Dans ses traités du XVIII[e] siècle, l'Angleterre a généralement adopté les règles posées dans les traités des Pyrénées et d'Utrecht, notamment dans le traité de 1786 conclu avec la France. — Mais, en 1793, elle formule la défense de transporter aux ports français des *vivres* et des *céréales*, et prélude ainsi à la longue série de restrictions violentes pour le commerce neutre, qui, jusqu'en 1815, caractériseront la période des guerres de la Révolution et de l'Empire.

1547. — Au XIX[e] siècle, l'Angleterre évite de plus en plus de se lier par traité. Elle veut se réserver la faculté de pouvoir, selon le procédé qui lui est cher, décider elle-même par un simple *ordre* de son conseil royal, lors de chaque guerre, quel commerce elle veut permettre ou interdire aux neutres.

1548. — La guerre de Crimée fournit à l'Angleterre l'occasion de manifester sa manière de voir. — La France, qui, lors du traité de paix de Paris de 1856, réussit à faire établir des règles uniformes sur d'autres points du Droit international maritime, blocus, respect du pavillon neutre, immunité de la marchandise neutre, essaya de disposer l'Angleterre à un accord relatif à la contrebande de guerre. Vains efforts. — Le gouvernement anglais déclara au Parlement qu'il avait voulu se réserver, comme par le passé, le droit de décider en matière de contrebande, *seul* et sans entente avec les autres puissances, d'après les circonstances accidentelles et variables, selon son intérêt momentané dans chaque cas.

1549. — Pendant la guerre de sécession nord-américaine de 1861 à 1865, le cabinet anglais se contenta d'interdire vaguement aux sujets de la reine d'apporter aux belligérants des choses réputées contrebande de guerre, d'après les usages modernes des nations. — Lors de la guerre franco-allemande de 1870-71, le cabinet déclara, au Parlement, pendant la discussion sur le projet de *Foreign En-*

listment Act, que relativement à la détermination des articles de contrebande, il s'en tenait, non au Droit international, mais à la législation nationale britannique. — Lors de la guerre russo-turque de 1877, le gouvernement anglais, dans sa déclaration de neutralité, met en garde les sujets de la Reine contre le fait de transporter..... *ou des articles quelconques considérés et jugés comme contrebande de guerre selon le droit ou les usages modernes des nations.* Mais ce Droit international, ces usages à l'établissement desquels le gouvernement britannique a toujours refusé de concourir, il ne les indique pas.

1550. — En présence de ces ordres du Conseil contingents et variables, nul ne peut dire avec certitude quelle est la loi en vigueur en Angleterre. — En réalité, rien n'est en vigueur, et les neutres sont exposés à toutes les surprises que leur ménagent les tribunaux de prises anglais. — Les cours anglaises ont invariablement confisqué tous les engins et toutes les munitions de guerre, les machines propres à fabriquer des armes ou des munitions, les matières bonnes à faire de la poudre, les navires construits pour des usages de guerre. — Les articles d'un usage équivoque (*ancipitis usus*) ont été condamnés ou non, selon le caractère du port d'où ils étaient exportés et de celui auquel ils étaient expédiés, selon qu'ils étaient des produits du pays qui les exportait et des articles principaux de son commerce en temps de paix, comme les bois, le goudron, la résine pour la Norwège et pour la Finlande. — Les denrées alimentaires pour la subsistance de l'homme, blé, farine, riz, sel, poisson salé, beurre, fromage, vin, bière, eau-de-vie, etc., ont été considérées comme de la contrebande, lorsqu'il était *probable* qu'elles étaient destinées à l'usage des troupes ou de la marine (Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, nº 144).

1551. — Libre d'obligations conventionnelles jusqu'à l'époque de la neutralité armée, l'Autriche accéda à cette ligue en 1781 et adopta par conséquent la liste arrêtée en 1766. — Le décret du 3 mars 1864 la renouvela à peu de chose près. — Mais lors de la guerre de 1870-71, l'Autriche-Hongrie a adopté le système anglais. Le décret du 29 juillet 1870 défend aux nationaux d'apporter aux belligérants des objets réputés contrebande selon le Droit international ou les *ordonnances publiées par les belligérants*. — Le gouvernement autrichien abandonne ainsi ses sujets aux lois que veulent bien leur imposer deux belligérants, qui peuvent légiférer de manières différentes et opposées (1).

Le Danemark est resté à peu près constamment fidèle aux princi-

(1) KLEEN, *loc. cit.*, p. 142.

pes adoptés par l'alliance de la neutralité armée, à la fondation de laquelle il avait pris une part active.

Avant la paix de Westphalie, l'Espagne, dans sa longue guerre contre la Hollande, prohibait le transport des munitions navales et des vivres. Mais depuis la fin du XVII[e] siècle, les lois espagnoles relatives à la contrebande de guerre n'ont guère été que la reproduction des lois françaises.

1552. — En réglant la contrebande de guerre, la France, à peu d'exceptions près, a respecté les droits des neutres. « Les lois françaises, dit M. Kleen, se distinguent par leur objectivité, leur clarté, et leur précision, et l'on ne s'est pas systématiquement refusé en France à traiter avec les autres nations pour aboutir à une entente commune ». « Les listes d'articles prohibés par le gouvernement français sont pour la plupart faites de manière à exclure les équivoques et les résolutions accidentelles. En somme, la France a ordinairement tâché de limiter les défenses aux spécialités de la guerre, en maintenant le principe que la *notion* mème de la contrebande en restreint les objets aux choses particulièrement *faites pour* l'usage militaire » (1).

Tel a été le principe, qui a inspiré les dispositions insérées dans la fameuse ordonnance de la marine de 1681 (art. 2).

Les instructions pour la marine française, promulguées en mars 1854, ont ajouté le soufre et le salpètre aux objets de guerre prohibés, ainsi que les choses fabriquées pour la guerre et destinées aux ennemis. Cette mème réglementation, libérale envers les neutres, resta en vigueur pendant les guerres de 1859 et de 1870.

1553. — Mais, en 1885, le conflit franco-chinois ayant pris, de l'avis du gouvernement anglais, les proportions d'un état de guerre *de facto et de jure*, le cabinet de Londres décida, dans les premiers jours de février, que par application du *Foreign Enlistment act* de 1870, le *charbon* rentrerait dans la catégorie des articles de contrebande et que, par conséquent, les navires de guerre français, qui opéraient dans les mers de la Chine, ne pourraient se pourvoir de charbon dans les ports de S. M. B. à portée des mouvements de la flotte française, que dans une mesure très restreinte. — Pendant ce temps, le délégué anglais à la conférence de Berlin demandait que le charbon entrât dans la nomenclature des objets de *contrebande de fait*. Cette motion fut écartée.

En présence de l'attitude prise par l'Angleterre, une circulaire du ministre des affaires étrangères, du 20 février, vint avertir les neutres que la France, usant du droit de belligérant, considérerait et

(1) KLEEN, *op. cit.*, R. D. I., 1893, p. 147.

traiterait désormais le riz comme contrebande de guerre. Deux notes diplomatiques des 22 et 24 février exposaient les motifs de la détermination prise par la France. — La plupart des gouvernements étrangers se contentèrent de prévenir le commerce et la marine marchande de leurs nationaux. — Le Danemark déclara adhérer, exceptionnellement, à la décision du gouvernement français, *faisant des réserves expresses dans ce sens que ce fait ne pourra en aucune manière servir plus tard de précédent.* — La Suède protesta en invoquant les ordonnances suédoises, l'ordonnance française de 1681 et les traités.

1554. — Oubliant volontairement toute sa conduite passée (nos 1544, 1546, 1550), l'Angleterre protesta vivement, en déclarant que *le gouvernement de Sa Majesté ne peut admettre que le fait de traiter des provisions en général comme contrebande de guerre soit compatible avec le droit et la pratique des nations et avec les droits des neutres....* Mais elle reconnaissait qu'un belligérant serait en droit de saisir les provisions comme contrebande de guerre, en se basant sur le fait qu'elles permettraient la continuation des opérations militaires (27 février 1885). — La réponse ne se fit pas attendre. Le 13 mars, M. Jules Ferry rétorquait l'argumentation de la note anglaise. — La résolution de traiter le riz comme contrebande de guerre n'avait rien que de conforme aux doctrines soutenues par les hommes d'Etat de l'Angleterre, jusqu'en ces dernières années. Les chargements de riz, exportés des ports chinois du Sud vers le Nord, représentaient le montant de l'impôt en nature, que les gouverneurs de province envoient chaque année à la Cour de Pékin. — Les soldats des armées impériales chinoises reçoivent une partie de leur solde en versements de riz, et le tribut des provinces est précisément affecté à cet emploi. Les cargaisons de riz expédiées des ports du Sud étaient donc destinées à un usage militaire. — Lord Granville se crut encore obligé de protester, pour sauvegarder les droits prétendus de l'Angleterre (1). — L'amiral anglais, commandant l'escadre d'Extrême-Orient, fit prévenir les armateurs anglais et le gouvernement chinois. — Les embarquements furent arrêtés. — En fait, aucun navire ne fut saisi.

1555. — Quand sa prépondérance maritime s'est évanouie, ayant les mêmes intérêts que les neutres, la Hollande s'est ralliée aux règles de la neutralité armée et leur est restée fidèle.

La Suède a joué un rôle actif dans les affaires européennes pendant les XVIIe et XVIIIe siècles. En concourant à former en 1780,

(1) Livre Jaune, pp. 36 et s. — Les diverses notes et dépêches sont rapportées par CALVO, *op. cit.*, t. V, pp. 2724 à 2733.

l'alliance de la neutralité armée, la Suède s'est approprié le programme de celle-ci sur l'étendue de la contrebande. Depuis lors, elle s'est efforcée de s'en tenir à ce programme. — La loi intérieure actuelle est formulée dans le décret du 8 avril 1854, qui reproduit les règles de 1766 et de 1780.

1556. — La Russie, qui a autrefois signé les remarquables traités de 1766 avec l'Angleterre et de la neutralité armée de 1780 dirigée contre cette même Angleterre, — a, lors de la guerre contre la Turquie, dans un oukase, élaboré par le Sénat et daté du 12 mai 1877, indiqué les marchandises qu'elle considérait comme contrebande de guerre : toutes espèces d'armes, le matériel et les munitions nécessaires pour les armes à feu, tout le matériel servant à faire sauter des obstacles (mines, torpilles, dynamite), celui du train des différents corps, et enfin tout ce qui sert à habiller et à équiper l'armée (1).

1557. — L'Italie, dans l'article 216 de son Code de la marine marchande, ne considère comme contrebande que les munitions de guerre de toute espèce, et généralement tout ce qui, sans manipulation, peut servir à un *armement immédiat* maritime ou terrestre, sauf les diverses conventions par traités, et les *déclarations spéciales faites au commencement des hostilités*. — L'Italie n'a-t-elle pas ainsi adopté le système anglais, consistant à édicter, lors de chaque guerre spécialement, une loi d'exception, de manière à laisser toujours l'incertitude régner sur la réglementation de la contrebande ? A la première occasion offerte, lors de la guerre de 1866, l'Italie n'a-t-elle pas ajouté deux articles supplémentaires ? — Néanmoins, dans le traité signé avec les Etats-Unis, le 26 février 1871, l'Italie a exactement limité les prohibitions aux spécialités de guerre, aux matières manufacturées, préparées et adoptées *expressément* pour faire la guerre sur terre ou sur mer.

1558. — Cette rapide revue des législations particulières (2) indique une certaine tendance vers l'unité de réglementation de la contrebande, par l'adoption des principes de la neutralité armée. Mais elle sert aussi à constater l'absence d'un accord commun et général et à reconnaître que l'obstacle permanent à cet accord est la politique de l'Angleterre, réservant aux belligérants le droit, menaçant pour les neutres, de promulguer, selon leurs intérêts variables et contingents, des édits de contrebande accidentels et changeants.

« Les Cours de prises elles-mêmes, trop souvent influencées par

(1) F. DE MARTENS, *Traité*, t. III, liv. IV, ch. III, § 136.
(2) Voir CALVO, *op. cit.*, t. V, §§ 2717 à 2736.

les considérations politiques du moment, se sont trouvées hors d'état de consacrer une jurisprudence fixe et uniforme sur ce point particulier du Droit international. Les contradictions qui ressortent de leurs sentences, rendues souvent par les mêmes juges et dans des cas absolument identiques, sont telles que nous renonçons à citer aucune des espèces qui se rapportent à la matière ». Ainsi s'exprime Calvo (1).

§ 3. — Doctrine.

1559. — Grotius (*op. cit.*, lib. III, cap. 1, § 5) répartit les objets de commerce, en trois catégories : 1° les objets exclusivement utiles à la guerre, armes et munitions : ces objets constituent, essentiellement et pour tous, la contrebande de guerre ; 2° les objets qui ne sont d'aucune utilité à la guerre, objets de luxe ; ils sont libres ; 3° les objets qui sont à la fois utiles en temps de paix et en temps de guerre, d'un usage douteux, *usus ancipitis*, *quæ in bello et extra bellum usum habent*. — Cette 3e catégorie comprend l'or et l'argent, les vivres, les matériaux pour la construction des vaisseaux ou munitions navales, tous les métaux, le charbon, le soufre. — Il faut envisager l'état de la guerre. Le belligérant ne peut-il vaincre, sans saisir les objets *usus ancipitis* destinés à l'adversaire : il aura le droit de les saisir, mais à charge de restitution ou d'indemnité.

Grotius reconnait ainsi deux sortes de contrebande de guerre : *l'absolue*, comprenant les choses qui sont *essentiellement* et pour *tous* les Etats exclusivement utiles à la guerre ; la *relative*, dont la compréhension s'élargira, s'accroîtra ou se rétréciera, se diminuera selon les conditions contingentes de telle ou telle guerre, selon les ressources et les besoins variables des Etats belligérants. — Tels objets seront contrebande de guerre dans une lutte et ne le seront pas dans telle autre. Au gré et d'après la décision de qui ? des belligérants évidemment, et non d'après les neutres.

Bynkershoek critique la classification de Grotius. Pour lui sont objets de contrebande, par l'usage et par les traités, les armes et les munitions de guerre. Sont de libre commerce, *omnia quæ ad usum belli parata non sunt* ; et même les matières premières, propres à la fabrication des armes. Sinon, dit-il, il faudrait tout prohiber, *quia nulla fere materia est ea qua non saltem aliquid bello aptum facile fabricemus*. — Mais à l'égard des munitions navales, il revient à adopter la thèse de Grotius (*Quæstiones jurispublici*, lib. I, cap. X).

Grotius et Bynkershoek reconnaissent donc deux sortes de contre-

(1) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2737.

bande de guerre, la contrebande de guerre *absolue* comprenant les choses de la 1re catégorie.

Hübner a émis une théorie fort compliquée, que nul autre auteur n'a adoptée (1).

1560. — Parmi les auteurs contemporains, la majeure partie des publicistes anglais adoptent, au fond, la classification de Grotius et les deux sortes de contrebande : l'une, dite *absolue*, limitée aux armes et munitions de guerre et toujours confiscable ; l'autre illimitée, *relative* ou *conventionnelle*, comprenant toutes les marchandises d'un usage double et douteux (*res ancipitis usus*), saisissables selon les circonstances, d'après leur destination : flotte ennemie, port militaire ennemi, point du territoire où est concentrée une armée, etc. (2).

1561. — Presque tous les publicistes français repoussent la thèse de Grotius et des auteurs anglais, la réfutent avec énergie ; mais plusieurs d'entr'eux arrivent, par une voie plus ou moins détournée, à l'adopter, au moins dans son principe, sinon dans toutes ses applications. — Ainsi font Massé (*Droit com.*, t. I, no 208), Ortolan (*Règles intern.*, II, Liv. III, ch. VI). — Hautefeuille combat avec énergie l'idée de contrebande relative (*Droits et devoirs*, II, p. 118). Il propose de ne réputer contrebande que les articles *expressément et uniquement* destinés à faire la guerre (*Histoire du d. maritime*, p. 433).

1562. — Parmi les allemands, Bluntschli (*op. cit.*, art. 801 et 805) admet les deux sortes de contrebande : mais sa thèse est en certains points embarrassée. — Perels (*op. cit.*, § 45) ne formule pas d'opinion personnelle : il se contente de constater les divergences et les difficultés qu'elles suscitent.

Gessner, qui a amplement traité la question, ne veut d'abord admettre comme objets de contrebande que les armes et les munitions de guerre; mais il conclut en demandant que les puissances s'entendent pour abolir la distinction impratique entre la contrebande absolue et la relative, de sorte que cette dernière subsiste seule (Gessner, *op. cit.*, 2e éd., §§ 104, 109, 110).

1563. — Heffter nous paraît avoir émis l'opinion la plus raisonnable. Cet auteur admettait la notion des deux sortes de contrebande et il ajoutait avec beaucoup de justesse : « l'idée de contrebande, on le voit, est une idée complexe, variable selon les temps et les circonstances et qu'il est difficile de déterminer d'une manière absolue et constante. Il faut donc que les nations se mettent d'ac-

(1) *De la saisie des bâtiments neutres*, II, part. II, ch. I, §§ 5 et 6.
(2) Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. VII, nos 142 et s.

cord sur la nature et les limites exactes de la contrebande, soit en général, soit *particulièrement* au *commencement* d'une guerre. Car il ne peut être loisible aux belligérants d'imposer, suivant leurs intérêts spéciaux, et dès qu'ils en auraient les forces nécessaires, aux nations neutres des restrictions plus ou moins onéreuses. Rien ne les autorise à donner des lois » (*op. cit.*, § 160).

Bulmerincq était du même avis (R. D. I., 1879, p. 612). — Comme eux, le savant juriste anglais, sir Travers Twiss, pense qu'au *commencement* de chaque guerre, les belligérants devraient notifier à toutes les puissances neutres quels sont les articles d'un usage douteux qu'ils entendent confisquer. Les commerçants neutres auraient un avertissement, analogue à celui que leur transmet la notification d'un blocus, notification qui autorise à confisquer avec tous leurs chargements tous les navires, qui tentent de faire du commerce avec un port bloqué (1).

1564. — En résumé, les publicistes ont vainement essayé de comprendre, dans une formule unique, les objets de contrebande de guerre. — Les classifications proposées n'ont pas obtenu un assentiment général. — La raison de ce désaccord est, à nos yeux, évidente. — La matière est essentiellement *contingente* et susceptible, selon les circonstances, d'extensions très étendues ou de restrictions assez étroites. — Aussi les auteurs de la déclaration de Paris, du 16 avril 1856, n'ont-ils pas essayé de formuler une définition. En 1859, le ministère britannique refusa d'en donner une aux négociants. — Dans sa session de Zurich., l'*Institut de Droit international* a proposé la formule suivante : « Sont toutefois sujets à saisie : les objets destinés à la guerre ou susceptibles d'y être employés immédiatement. Les gouvernements belligérants auront à l'occasion de chaque guerre, à déterminer les objets qu'ils tiendront pour tels ».

1565. — De l'examen des traités, des législations particulières, des opinions des publicistes, malgré leurs divergences et leurs oppositions, ne peut-on pas conclure que :

1° La contrebande de guerre comprend tous engins et armes, canons, obusiers, mitrailleuses, révolvers, et autres armes à feu, les armes blanches... les poudres et substances fulminantes quelconques,... les affûts, les outils à l'usage du génie militaire, les articles de télégraphie militaire, etc... les casques, cuirasses, harnais, selles, uniformes, les vaisseaux de guerre, leurs tourelles ou coupoles, leurs éperons, etc. tous les instruments ou objets *expressément fabriqués* pour les besoins de la guerre sur terre ou sur mer (2).

(1) Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. VII, n° 143.
(2) Perels, *Manuel*, § 45-IV, pp. 275 et suiv.

2° L'or et l'argent monnayés, ou en barres, les vivres et les matières alimentaires ne sont pas, en *principe*, rangés parmi les objets de contrebande.

3° Ne faut-il pas donner la même solution à l'égard des machines à vapeur, du charbon ? — En 1859 et en 1870, la France n'a pas rangé le charbon dans les articles de contrebande. (Bluntschli, *op. cit.*, art. 806. — Perels, *Manuel*, § 45, p. 276.)

4° Les munitions navales, telles que bois de construction, bois de de mâture, chanvre, goudron, etc., les matières premières propres à la fabrication des munitions de guerre, soufre, salpêtre, sont aussi des objets de contrebande relative. Leur transport vers l'un des belligérants ne prend-t-il pas le caractère d'un secours manifestement hostile ?

SECTION II. — **Sanction de l'interdiction du commerce de contrebande.**

1566. — Le trafic d'objets prohibés ne constitue pas par lui seul l'infraction à la règle internationale. C'est le transport de ces objets dirigé vers les forces navales ou vers les ports de l'ennemi, qui rend le neutre coupable d'un acte contraire aux devoirs de la neutralité. — Le chargement de contrebande, dirigé vers les ports, les armées ou les flottes d'un des belligérants, prêtera, s'il arrive à destination, une assistance manifeste à ce belligérant, dont il accroîtra les ressources militaires. C'est la destination réelle vers le port ou vers les armées ou les flottes d'un belligérant qui rend le transport illicite. — Mais la destination seule est insuffisante. Un autre élément est nécessaire : la préméditation, la mauvaise foi du propriétaire des articles de contrebande (1).

1567. — C'est la destination « ennemie qui décide, dit M. Geffcken ; en principe, il n'y a pas de contrebande entre ports neutres. Mais, ajoute-t-il, il ne faut pas qu'en observant la lettre de ce principe, on en blesse l'esprit » (*op. cit.*, § 161, note 2. — Perels. *Manuel* § 45, p. 278).

La contrebande de guerre est susceptible d'être capturée, dès qu'elle a quitté le port neutre à destination d'un port ennemi. — Peu importe qu'elle soit expédiée directement, ou par voie détournée, comme dans le cas du navire hanovrien *Vrow Howina*, qui, en 1855, se rendait avec un chargement de salpêtre d'Angleterre à Lisbonne, d'où la marchandise devait être expédiée à Hambourg pour être en-

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 811. — Gessner. *Le Droit des neutres*, p. 149.

suite dirigée vers la Russie. — La théorie de la *continuité du voyage* est appliquée à la contrebande de guerre.

1568. — Cette théorie, comme le dit sir Travers Twiss (1), n'est pas une invention nouvelle. C'est une nouvelle greffe, entée sur un vieux tronc. — D'après la règle de la guerre de 1756, était considérée comme incompatible avec l'état de neutralité l'entremise du sujet d'un Etat neutre, en temps de guerre, dans un commerce entre un Etat belligérant et ses colonies, lorsque les lois de l'Etat belligérant défendaient aux mèmes neutres de prendre part à ce commerce en temps de paix (nº 1534). — On eut recours, pour tourner la règle, au biais suivant. On importait les produits coloniaux dans un port neutre intermédiaire, et de ce port neutre on les importait dans la métropole, toujours par navire neutre, et on prenait de même des chargements de retour, par l'interposition d'un port neutre. — Ce fut pour atteindre cette combinaison et pour empècher l'importation dans les ports de la métropole des produits des colonies d'un ennemi, ou *vice-versâ*, par une voie de transport, permise et licite en apparence, mais mensongère en réalité, que lord Stowel (S. W. Scott) prit sur lui d'imaginer la théorie de la *continuité du voyage* (Travers Twiss, *op. cit.*, p. 12-13).

1569. — Les articles de contrebande, destinés à l'usage de l'ennemi, sont de bonne prise, quoique le navire, sur lequel on les trouve, ne doive les conduire que jusqu'à un port neutre, par cela seul que leur destination *finale*, à laquelle les fera parvenir un autre navire, est un port ennemi quelconque. Au lieu de se contenter de les saisir après le transbordement et au cours du second voyage, on les déclare saisissables avant ce transbordement et au cours du premier voyage, en alléguant que les deux traversées ne font qu'un seul et mème voyage indivisible (Bluntschli, *op. cit.*, art. 813).

1570. — Mais cette théorie doit être repoussée au cas de blocus, par cette raison que le neutre ne viole pas les devoirs de neutralité, tant qu'il n'y a pas de sa part tentative effective de forcer le blocus. — En matière de contrebande de guerre, au contraire, le devoir de neutralité est méconnu, dès que les objets de contrebande sont intentionnellement destinés à l'ennemi. C'est la *destination*, qui donne à l'opération de transport un caractère illicite.

La destination *réelle* sera souvent dissimulée sous une destination ostensiblement neutre. Il incombera au capteur de fournir la preuve de la destination ennemie ; car il est impossible d'admettre à titre de *présomption légale* la violation des devoirs de neutralité.

(1) Travers Twiss. *La théorie de la continuité du voyage appliquée à la contrebande de guerre et au blocus*, Paris, 1877.

C'est l'intention loyale qui doit être présumée (Geffcken, *loc. cit.*). — Presque tous les auteurs appliquent la théorie de la *continuité du voyage* à la contrebande de guerre, notamment Gessner (*op. cit.*, p. 137 et s.).

1571. — Une très ancienne coutume autorise les belligérants à s'emparer des objets de contrebande transportés vers les ports ennemis et à faire valider la saisie par un jugement de bonne prise. — Cette faculté de confiscation est admise sans conteste par le Droit international positif universel. — Un seul traité, celui de 1785 entre la Prusse et les Etats-Unis, y avait substitué le séquestre et la préemption.

Les restrictions, apportées aux règles 2 et 3 de la déclaration de Paris du 16 avril 1856, démontrent que le droit de confiscation est consacré par le droit positif.

1572. — La confiscation a lieu avec ou sans indemnité. — Avec indemnité : 1° lorsqu'elle a été stipulée par traité ; — 2° d'après la jurisprudence de quelques cours d'amirauté, lorsque le propriétaire neutre des articles de contrebande a ignoré qu'ils étaient destinés à l'ennemi. Par exemple, le navire a entrepris le voyage avant la déclaration de guerre, et, après cette déclaration, est rencontré en pleine mer ayant à bord des objets de contrebande. Il est juste que la saisie ne s'accomplisse qu'avec indemnité, à moins que le belligérant ne préfère diriger le bâtiment neutre sur un port aussi neutre. — Si le navire ne suit pas cet ordre et reprend sa direction première, la confiscation a lieu sans indemnité (1).

1573. — La plupart des publicistes sont partisans de la confiscation des articles de contrebande ; ainsi pensent Hautefeuille, Ortolan, Perels, Phillimore, Travers Twiss, Bluntschli, etc.

Quelques-uns estiment que les belligérants ne devraient qu'intercepter le transport, arrêter les marchandises et les placer sous séquestre jusqu'à la fin de la guerre. Tel est l'avis d'Azuni, Galiani, Lampredi, Vidari, etc.

1574. — Mais la confiscation peut-elle s'étendre jusqu'au navire lui-même et aux marchandises, autres que la contrebande de guerre, qui peuvent se trouver à son bord ? — Théoriquement, il est difficile d'admettre que le chargement de contrebande infecte le navire et le reste de la cargaison, et justifie un jugement de bonne prise pour le tout. — Néanmoins, il y a controverse entre les auteurs et divergence entre les législations des divers Etats.

1575. — Bynkershoek a édifié une thèse originale sur le fait de

(1) Voir : Bluntschli, *op. cit.*, art. 811. — — Jouffroy, *op. cit.*, p. 311. — Gessner, *Le Droit des neutres*, p. 345. — Perels, *Manuel*, § 46, p. 280.

la connaissance ou de l'ignorance de la part des propriétaires du navire ou des marchandises non prohibées, de la présence à bord de la contrebande de guerre. Le capitaine est-il propriétaire du navire, il n'a pu ignorer le chargement de la contrebande ; confiscation. — Le capitaine n'est pas le propriétaire du navire, et celui-ci a ignoré le chargement, le navire ne saurait être confisqué. — Les marchandises licites appartiennent — elles aux mêmes chargeurs que les articles de contrebande, elles sont confiscables. — Mais cette thèse suppose que le transport de contrebande est un *délit*, auquel s'appliquent les règles de la complicité et que la confiscation est une *peine* proprement dite. Or les belligérants, ont-ils en pleine mer, une juridiction répressive sur les neutres ?

Cette thèse de la complicité du délit, entrainant la confiscation du navire, est admise par Bluntschli, (art. 810 et 811). Gessner (*op. cit.*, p. 146) Heffter (*op. cit.*, § 161), etc. — Mais Bluntschli veut avec raison que l'on présume la bonne foi du neutre et qu'il ne puisse être condamné, sans que sa culpablité soit nettement établie.

1576. — Les auteurs anglais du XIX^e^ siècle admettent que la marchandise innocente doit être comprise dans la confiscation de la contrebande, si elle a le même propriétaire. Phillimore allègue, avec et après Bynkershoek, la *continentia delicti*. — Si le navire a le mème propriétaire que la contrebande, tout le reste de la cargaison et le navire lui-même doivent être confisqués ; de même, si le transport se complique de fraudes destinées à dissimuler le lieu de la destination ou le nom du propriétaire : les fraudes du propriétaire du navire autorisent même la saisie au voyage de retour (1).

1577. — D'autres auteurs, Arthur Desjardins, de Boeck, Hautefeuille, Massé, Vidari repoussent la confiscation du navire et celle des marchandises non prohibées.

D'après Ortolan, la confiscation de toute la cargaison est justifiée dans les cas suivants : 1° quand la contrebande atteint au moins les trois quarts de la valeur de la cargaison ; 2° quand les marchandises innocentes appartiennent également au propriétaire de la contrebande ; 3° quand il y a de faux papiers ou de fausses déclarations ; 4° quand, en vertu d'un traité international, le propriétaire a le devoir de s'abstenir de l'envoi de contrebande. — Mais il reconnait plus loin que la confiscation des marchandises innocentes et du navire a le caractère d'une peine variable et arbitraire, qui n'est point du ressort du droit de la guerre (2).

(1) PHILLIMORE. *Commentaries*, t. III, § 275. — TRAVERS TWISS, *op. cit.*, t. II, ch. VII, n^os^ 149.

(2) ORTOLAN. *Diplomatie de la mer*, t. II, pp. 197 et s.

1578. — Les législations intérieures des Etats diffèrent entr'elles. — L'article 215 du Code de la marine marchande italienne admet la confiscation du navire et des marchandises de contrebande, les marchandises non prohibées étant laissée à la disposition de leurs propriétaires. Cette règle fut appliquée pendant la guerre de 1866. — En France, la loi sur la matière est le règlement de 1778. Il autorise la confiscation de tout le chargement et du navire lui-même, lorsque les objets de contrebande composent les trois quarts de la valeur du chargement. Les instructions du 31 mars 1854 (art. 6) et celles du 25 juillet 1870 (art. 6) ont rappelé et maintenu la disposition de ce règlement.

Tous les autres Etats, à l'exception de la Turquie (guerre de 1877), paraissent adopter la règle qui restreint la confiscation aux seuls objets prohibés. — Néanmoins, le règlement danois du 13 février 1864 et le règlement autrichien du 21 mars 1864, autorisent la confiscation du navire lui-même, lorsqu'il est en entier chargé de contrebande.

Les sentences des cours de prises anglaises sont harmoniques avec l'opinion générale des publicistes de la Grande-Bretagne.

1579. — Telles sont, et la doctrine, et la pratique. — Mais Perels fait une remarque, qui nous paraît décisive.

« A notre avis, dit-il, il n'existe pas de motif juridique pour condamner la partie innocente de la cargaison, bien qu'il ne soit pas souvent possible d'éviter qu'elle soit *saisie*, ainsi que le navire, en même temps que la marchandise de contrebande ; mais il va de soi que cette saisie ne préjuge nullement la question d'un *acquittement* définitif. Si l'on prétendait traiter dans une certaine mesure comme un *ennemi* le propriétaire des marchandises innocentes, parce qu'il est propriétaire des articles de contrebande, la partie innocente de la cargaison n'en devait pas moins échapper à la confiscation, par application de la déclaration de Paris de 1856, précisément parce qu'elle *n'est pas* contrebande de guerre, et que la propriété ennemie, à l'exception de la contrebande, *n'est plus saisissable* à bord d'un navire neutre. — On ne pourrait pas davantage justifier la confiscation des marchandises neutres qui se trouveraient à bord, en alléguant que le navire neutre, dont l'armateur ou le capitaine use pour le transport de la contrebande, prend le caractère de *l'ennemi et doit être traité comme tel*. En effet, la marchandise neutre, autre que la contrebande de guerre, *n'est pas* sujette à confiscation, fut-elle à bord d'un navire ennemi » (1).

1580. — La confiscation des objets de contrebande ne peut avoir

(1) PERELS. *Manuel de Droit maritime international*, § 46, p. 283.

lieu que pendant le voyage vers la destination ennemie. Les articles de contrebande doivent être pris en flagrant délit, dans le cours réel, actif du voyage vers le port ennemi, disait sir W. Scott. — La confiscation ne peut être opérée lors du voyage de retour. — L'ancien droit l'admettait au contraire et les cours d'amirauté anglaises maintiennent encore cette sévérité, pour le cas où le navire a réussi à porter sa cargaison de contrebande au moyen de faux papiers. Le chargement de retour est condamné conjointement avec le navire, même dans le cas où ce chargement n'a pas été acheté avec le produit des articles de contrebande (1).

1581. — La saisie ne nécessitera pas toujours la conduite du navire dans un port du belligérant capteur. Celui-ci peut prendre à son bord les objets de contrebande, en donner reçu au capitaine du navire neutre et le laisser libre de continuer sa route. — Plusieurs traités ont autorisé cette manière de procéder.

1582. — La confiscation des articles de contrebande, illicitement transportés vers l'ennemi, est la sanction normale et acceptée du devoir imposé au neutre par son propre État. — Anciennement, on permettait en outre d'infliger un châtiment à celui qui essayait de secourir l'ennemi en lui procurant les moyens de faire la guerre. — Mais, comme le remarque Bluntschli, le belligérant ne peut pas punir le négociant ou le capitaine qui transporte de la contrebande, car ce belligérant n'a aucune juridiction répressive sur la haute mer, qui ne fait pas partie de son territoire (*op. cit.*, art. 809).

1583. — *Préemption.* En *fait*, on a souvent vu des croiseurs de belligérants prétendre avoir le droit d'arrêter les navires neutres destinés pour les ports ennemis et de s'approprier les cargaisons, *autres* que contrebande de guerre, qu'ils portaient, en en payant le prix aux propriétaires. — C'est le prétendu *droit de préemption*. — « Ce droit, dit M. Geffcken, de contraindre les neutres à vendre aux belligérants certaines denrées destinées au port de son ennemi et arrêtées en route, n'a d'autre fondement que l'arbitraire et viole l'indépendance du pavillon neutre, en tant qu'il porte sur des articles qui ne sont pas contrebande de guerre. — Pour les articles qui rentrent dans la contrebande de guerre, la préemption est évidemment un adoucissement considérable. Elle fut introduite par l'ordonnance française de 1543 et remise en vigueur à la fin du XVIII^e^ siècle par les juges anglais qui reconnurent que les neutres ne se soumettraient jamais aux exigences des ordonnances anglaises, qui étendaient indéfiniment les catégories de contrebande ». Ce prétendu droit de préemption est aussi repoussé par Gessner, Ortolan, Perels, etc. Mais

(1) TRAVERS TWISS, *op. cit.*, t. II, ch. VII, n° 149.

Perels admet qu'en cas de besoin pressant le belligérant peut préempter des vivres, comme conséquence du droit de conservation personnelle (1).

Phillimore (t. III, § 269) constate que, d'après la pratique des cours d'amirauté anglaises, en exerçant le droit de préemption, il est d'usage de payer la pleine valeur des objets préemptés, avec augmentation de 10 0/0 pour indemnité de profit, fret et arrêt de navire.

SECTION III. — **Contrebande par analogie.**

1584. — Les auteurs comprennent encore sous la dénomination de *contrebande* quelques cas de transports maritimes, dont les objets ne sont pas des marchandises prohibées comme engins servant à faire la guerre. — Ce sont plutôt des actes de *secours direct*, qu'un neutre prête à un belligérant, en violation des devoirs de neutralité. — L'analogie ne réside pas dans les actes, mais plutôt dans la nature des mesures appliquées.

Dans la pratique internationale sont considérés, comme actes de secours hostiles, les faits suivants.

1585. — A. — Le transport volontaire de soldats, matelots et hommes destinés au service militaire d'un belligérant. — Par un tel acte, dit Geffcken, le vaisseau neutre se fait directement l'auxiliaire du belligérant et perd par conséquent son caractère de neutre. — Le belligérant opposé est en droit de le traiter tout à fait en ennemi, dit Ortolan. — Les publicistes discutent si la même solution doit être admise, lorsque le navire neutre a été employé au transport des troupes, de vive force et en vertu du prétendu droit d'*angarie* (2).

Une question douteuse est celle de savoir en quoi consiste un transport de troupes. — Quelques soldats isolés ne forment pas un transport de troupes : d'autre part le transport d'officiers de haut grade, généraux, colonels, peut être un acte plus important que l'expédition d'un certain nombre de simples soldats. — Les auteurs, Gessner, Hautefeuille, Wheaton, etc., discutent. — Geffcken y voit avec raison une question de fait.

1586. — B. — Le *transport des dépêches* a été surtout l'objet des rigueurs des cours de prises anglaises. — Juges et publicistes anglais

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 161, *note* 11. — Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. VII, nº 146. — Perels. *Manuel*, § 46, p. 280. — Gessner, *op. cit.*, p. 150. — Ortolan, *op. cit.*, t. II, pp. 222 et s.

(2) Hautefeuille. *Droits et devoirs*, t. II, p. 165. — Gessner, *op. cit.*, pp. 113 et suiv. — Ortolan. *Règles intern.*, t. II, liv. III, chap. VI, p. 235. — Perels, *op. cit.*, § 47.

voient ce transport avec la plus grande méfiance. — Les auteurs allemands et français discutent. — Ne faut-il pas admettre, avec de Boeck et Gessner, que toute la question dépend du caractère des personnes à qui et par qui sont expédiées les dépêches? Ne faut-il pas que l'expéditeur et le destinataire soient des autorités de la puissance belligérante? D'où il suit, que le transport des dépêches de représentants diplomatiques neutres, accrédités auprès des Etats belligérants, est innocent. — Faut-il que le contenu de la dépêche, émanée d'une autorité belligérante, ait trait aux opérations de guerre? Faut-il dire avec de Boeck, Calvo, Gessner, que si le contenu de la dépêche officielle n'a pas trait à la guerre, le corps du délit manque? Mais, objecterons-nous, avec Geffcken, comment le capitaine du navire neutre peut-il connaître le contenu de la dépêche (1)?

1587. — C. — Un fait insolite vint étonner le monde, en 1861. — Le 7 novembre, pendant la guerre de Sécession, quatre commissaires des Etats confédérés, MM. Mason, Slidell, Custis et Mac-Farland s'embarquèrent à la Havane, sur le paquebot-poste anglais, le *Trent*. Ils se rendaient en Europe, afin d'y demander des secours pour les Etats du Sud et d'y contracter des alliances. — Le capitaine du *Trent* avait connaissance de cette mission. — Le commandant d'un navire de guerre de l'Union, le *San Jacinto*, sans instructions préalables, se crut en devoir d'arrêter le *Trent*, et, malgré l'opposition du capitaine, d'emmener à son bord prisonniers les quatre commissaires des Etats du Sud. Il ne saisit, ni le navire, ni la cargaison.

Vives protestations en Angleterre. On réclama la mise en liberté des prisonniers avec une indemnité. — Le gouvernement de Washington soutint que les quatre agents étaient de la contrebande de guerre, mais consentit à les remettre en liberté, parce qu'il n'avait aucun intérêt à les retenir.

Tous les auteurs contemporains ont vivement critiqué la conduite des Etats-Unis. — « Jamais, dit Heffter, le transport dans un pays neutre d'agents diplomatiques d'une puissance belligérante ne pourrait être considéré, en lui-même, comme une violation de neutralité » (*op. cit.*, § 161, *a*).

1588. — D. — Le transport de contrebande par analogie a pour conséquence la saisie des objets ou l'arrestation des individus, et selon les circonstances, la confiscation du navire, si l'armateur ou le capitaine, son représentant, a eu connaissance du véritable état des choses. — Mais la confiscation du navire n'est permise, que s'il est pris en flagrant délit (*Décret russe* du 24 mai 1877, art. 7).

(1) De Boeck, *op. cit.*, nos 664 et s. — Gessner, *op. cit.*, p. 116 et s. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 161 *a* note 3. — Hautefeuille. *Droits et devoirs*, t. II, p. 171. — Perels, *op. cit.*, § 47.

CHAPITRE V.

DROIT DE VISITE ET CONVOI.

SECTION I. — **Droit de visite.**

1589. — Les navires de guerre des belligérants ont le droit de visiter en mer les navires de commerce des neutres. C'est le moyen de s'assurer que les neutres remplissent exactement leurs devoirs. — La visite n'est pas, dit Galiani, un acte de supériorité ou de juridiction ; c'est seulement un droit de défense naturelle et de précaution.

Ce droit est d'origine très ancienne. Il est déjà mentionné par le *Consulat de la mer*, le document le plus authentique des anciennes coutumes, dit Gessner. — Ce n'est toutefois que depuis le XVII^e^ siècle, que ce droit a été bien précisé. — Antérieurement, son exercice fut plusieurs fois dénié aux belligérants. Grotius cite l'exemple des Français, qui, au temps de la reine Elisabeth, pendant la guerre entre l'Angleterre et l'Espagne, refusèrent de laisser visiter leurs vaisseaux par les Anglais (1).

1590. — Le droit de visite, en temps de guerre, est admis par presque tous les auteurs, Grotius, Bynkershoek, Vattel, Hubner, Galiani, Geffcken, Gessner, Hautefeuille, Heffter, Rayneval, Ortolan, Perels, Phillimore, Wheaton, etc. (2).

1591. — Il est reconnu par tous les traités. Pas un seul ne l'a mis en doute. — Mais de ce fait que le droit de visite est mentionné dans des traités, il n'en faudrait pas conclure que ce droit n'est établi que par des conventions spéciales et formelles et n'est pas admis par le Droit international coutumier. — Ce serait une erreur. La pratique est uniforme et universelle sur ce point. — Les traités européens s'y rapportent comme à un droit préexistant. Le but des conventions spéciales est seulement de le confirmer d'une manière pré-

(1) Grotius, *op. cit.*, lib. III, cap. 1, § 5, note 4.

(2) Heffter-Geffcken, *op. cit.*, § 167. — Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, ch. IV. — Hautefeuille. *Droits et devoirs des nations neutres*, t. III, tit. XI, pp. 1 à 155.

cise, d'en régler l'exercice, d'en fixer les détails et de mettre fin aux controverses sur les modes d'exécution.

1592. — Dans les temps récents, le droit de visite n'a subi aucune restriction. — Les deux neutralités armées de 1780 et de 1800 n'y ont porté aucune atteinte, pas plus que la déclaration du 16 avril 1856. — Pendant la guerre de Sécession en Amérique, comme pendant les dernières guerres en Europe, 1864, 1870, il a été appliqué sans opposition. — Les règlements publiés, à l'occasion de ces guerres, par les Etats belligérants, renferment des instructions précises sur son application.

Le droit de visite n'appartient qu'aux nations qui sont en état de guerre. Un navire de la marine militaire d'une puissance neutre ne serait pas admis à exiger que les croiseurs des belligérants fissent la preuve de leur qualité en subissant la visite. Les neutres n'ont pas le droit de visite (Perels, *op. cit.*, § 53, IX).

1593. — Le droit de visite ne constitue pas une atteinte à la souveraineté et à l'indépendance des neutres. — Hautefeuille le justifie par deux raisons déjà indiquées (n° 590). — Le croiseur, qui visite le navire rencontré, poursuit un double but : le premier, de s'assurer de la neutralité du navire à raison de sa nationalité : le second, de déterminer si le navire visité, dans le cas où il serait à destination d'un port ennemi, n'a pas de contrebande de guerre à bord. « Pour apprécier la visite avec justesse, dit-il, il ne faut pas perdre de vue que cette seconde partie a pour but réel de s'assurer de la neutralité du navire. Il est neutre par la nation ; le fait est déjà constaté : il s'agit de constater, s'il est neutre aussi par sa conduite, s'il ne s'est pas rangé volontairement sous la bannière ennemie, en s'associant aux actes de guerre susceptibles de lui faire perdre sa qualité (1)» .

Les *Instructions françaises* de 1854 (art. 5) étendent l'arrêt et la visite aux navires marchands français, aux propres navires des sujets du croiseur. Aucune catégorie de bâtiments *privés* n'est exemptée de l'arrêt, ni de la visite, ni éventuellement de la saisie. — C'est le seul point de vue juste, puisque tous les navires marchands peuvent violer les lois de la guerre maritime.

1594. — Quant à la manière d'opérer la visite, il a été déjà indiqué comment on procède à l'arrêt, à la mise à la cape du navire et à la vérification des papiers de bord (nos 585 et 1403 à 1406) (2). Si,

(1) Hautefeuille. *Droits et devoirs des nations neutres*, t. III, pp. 12 à 14. — Perels. *Manuel*, § 53.

(2) Gessner, *op. cit.*, pp. 311 et s. — Perels. *Manuel*, § 54, pp. 315 à 323. — Hautefeuille. *Droits et devoirs des nations neutres*, t. III, tit. XI, ch. II, pp. 48 à 80.

après examen des papiers de bord, la neutralité constatée, il n'y a aucun soupçon de fraude, ni d'intention hostile, le croiseur laisse le navire neutre continuer sa route.

Mais l'examen des papiers de bord ne suffit pas en tous les cas. Il est parfois nécessaire d'opérer une *visite effective*, une recherche, *search*. — Hautefeuille et Rayneval la repoussent ; mais tous les autres auteurs l'admettent, quand les papiers de bord font naître de sérieux soupçons.

La falsification des papiers de bord pour déguiser l'existence de marchandises de contrebande est notoirement aussi fréquente, que l'emploi d'un faux pavillon pour donner le change sur la nationalité du navire. « D'après la coutume internationale, dit Ortolan, si malgré la teneur des lettres de mer, il y a des doutes fondés sur l'authenticité ou la sincérité des lettres, le visiteur peut faire des recherches plus exactes. Il ne peut, conformément à la défense formelle d'un grand nombre de traités, rompre ni ouvrir lui-même les écoutilles, encore moins les ballots, colis, etc., qu'il soupçonne renfermer des marchandises sujettes à confiscation : mais il peut les faire ouvrir par les gens du navire visité (1) ».

Le *Règlement danois* du 16 février 1864, §§ 10 et 11, cite les cas dans lesquels la recherche doit avoir lieu. Le *Règlement prussien* permet la recherche dès qu'elle paraît nécessaire.

1595. — Les vaisseaux de commerce sont seuls soumis à la visite. Les navires de guerre neutres en sont exempts : mais le caractère du navire de guerre doit être bien établi (n° 600). — La visite des vaisseaux de commerce neutres n'est pas permise dans les eaux territoriales des puissances non belligérantes.

Elle ne peut être opérée que dans les mers soumises à la souveraineté du belligérant, dans les mers juridictionnelles ennemies et sur la haute mer (Gessner, *op. cit.*, pp. 314 et s. — Perels, *op. cit.*, § 53).

1596. — Malgré la forme modérée prescrite par le Droit international actuel, le droit de visite a des conséquences très gênantes pour les vaisseaux qui en sont les objets.

Le bâtiment de commerce est livré sans défense au navire de guerre qui le visite. Il pourra sans doute porter plainte plus tard au gouvernement de l'Etat belligérant ; mais il y a des dommages

(1) Ortolan, *op. cit.*, t. II, pp. 253 et 254. — Lampredi, *op. cit.*, § 12. — Jouffroy, *op. cit.*, p. 229. — Phillimore, *Commentaries*, t. III, p. 419. — Gessner. *Le droit des neutres*, pp. 315 à 317. — Perels. *Manuel*, § 54, VIII, p. 323. — *Contrà*, Hautefeuille. *Droits et devoirs des neutres*, t. III, tit. XII, ch. I, pp. 159 et s.

« que le juste le plus juste ne peut réparer qu'imparfaitement, ou même qu'il ne peut nullement réparer » (Gessner, *op. cit.*, p. 318).

La pratique a trouvé un moyen d'éviter ces vexations. Ce moyen consiste à faire naviguer un ou plusieurs vaisseaux de commerce neutres, sous la protection et sous la garde d'un navire de guerre de leur nation.

SECTION II. — **Navires convoyés.**

1597. — L'usage de faire escorter, *convoyer*, les navires de commerce est très ancien. — Dans l'origine, le *convoi* avait pour but de défendre et de protéger les navires marchands contre les pirates. Plusieurs vaisseaux se réunissaient pour former une *amirauté* et choisissaient un chef, nommé *amiral*. La *lettre d'amirauté* était l'écrit contenant les clauses de cette association spéciale (1).

Plus tard, on eut recours à l'escorte des navires de guerre pour éviter aux vaisseaux marchands neutres la visite des belligérants. La première manifestation de ce procédé se trouve dans l'instruction promulguée par Christine de Suède, le 16 avril 1653, pendant la guerre entre l'Angleterre et la Hollande. Mais cette instruction ne fut pas appliquée, car la paix se conclut aussitôt.

La disposition de cette ordonnance fut adoptée par l'amirauté d'Amsterdam, le 3 septembre 1656, dans les instructions données à Ruyter. Les Etats généraux de Hollande ne tardèrent pas à donner leur approbation et finirent par poser nettement la règle, le 26 janvier 1781. Ils enjoignirent expressément à leurs vaisseaux de guerre et à leurs corsaires de s'abstenir de visiter les vaisseaux neutres escortés, toutes les fois que le commandant de l'escorte donnerait l'assurance que les vaisseaux n'avaient pas de contrebande à bord.

1598. — L'institution du convoi a pris une grande importance à la fin du XVIII^e^ et au commencement du XIX^e^ siècle (2). — La déclaration de la première *neutralité armée* ne s'en occupe pas ; mais cette institution est expressément constatée et reconnue par la seconde neutralité armée de 1800 et par un très grand nombre de traités, de 1782 à nos jours.

1599. — On lit dans un de ces traités : « La visite ne sera permise qu'à bord des bâtiments qui navigueraient sans convoi : il suf-

(1) GESSNER. *Le droit des neutres*, pp. 318 et s.

(2) Voir : GESSNER. *Le droit des neutres sur mer*, ch. IV, pp. 318 et s. — HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, § 170. — PERELS. *Manuel de D. intern. maritime*, § 56.

fira, lorsqu'ils seront convoyés, que le commandant du convoi déclare verbalement et sur sa parole d'honneur, que les navires placés sous sa protection et sous son escorte appartiennent à l'Etat dont il arbore le pavillon, et qu'il déclare, lorsque les navires sont destinés pour un port ennemi, qu'ils n'ont pas de contrebande de guerre ».

En principe, l'exercice du droit de visite se borne à recevoir du commandant du convoi une déclaration sur ces divers points. — Le croiseur envoie un officier à bord du vaisseau convoyeur pour recevoir cette déclaration.

Si la déclaration réclamée est satisfaisante, on s'abstient de tout exercice ultérieur du droit de visite.

1600. — Mais la visite et éventuellement la saisie sont légitimes, si le chef du convoi refuse de donner la déclaration demandée, — s'il résulte de cette déclaration que l'un des navires n'appartient pas au convoi, ou que l'un des navires soit en voie de commettre une violation de neutralité (1).

Dans le cas, où il y a soupçon que la religion du chef de convoi a été surprise, on lui communique le soupçon et lui seul procède à la visite des bâtiments convoyés.

1601. — L'Angleterre a toujours persisté à ne pas vouloir exempter de la visite les navires convoyés. De là, les combats que raconte l'histoire des derniers siècles. — Sa résistance invincible a engendré le silence gardé sur cette question du convoi par la Déclaration du 16 avril 1856.

Dans la guerre du Danemark, en 1864, les puissances belligérantes ont nettement posé en principe que les vaisseaux marchands neutres convoyés seraient exempts de la visite (*Règl. prussien* du 12 mars 1864, art. 9 ; *règl. autrichien* du 5 mars 1864, art. 9 ; *règl. danois* du 16 février 1874, art. 11. — *Règl. russe* de 1869, § 103. — *Instr. italiennes*, art. 10. — *Inst. franç.* du 31 mars 1854, art. 14). — Durant la guerre franco-allemande de 1870-1871, les belligérants n'ont rien édicté à ce sujet.

1602. — Tous les publicistes modernes d'Allemagne et de France interdisent la visite des navires convoyés. Citons Bluntschli, Heffter, Gessner, Kalterborn, Klüber, G. F. de Martens, Perels, Cauchy, Hautefeuille, Massé, Ortolan, Rayneval, etc.

Hautefeuille, après être entré dans d'assez longues explications, dit : « Ce mode de justification de la neutralité réelle des navires rencontrés est à mes yeux beaucoup plus sûr ; il présente aux belligérants des garanties plus complètes que l'inspection même des papiers de bord ».

(1) Perels. *Manuel*, § 56, III.

Ortolan s'exprime ainsi : « Le commandant du vaisseau de guerre représente son souverain ; on doit le croire lorsqu'il déclare qu'il n'y a pas de contrebande à bord des navires marchands de son convoi ; c'est insulter son souverain que de ne pas accepter sa parole. D'ailleurs, cette assurance présente en réalité de meilleures garanties qu'une perquisition réelle (1) ».

1603. — Les auteurs anglais approuvent la conduite de l'Angleterre. Ils passent généralement sous silence la pratique des autres Etats et l'opinion des auteurs des autres pays. Ils considèrent le convoi comme un fait exceptionnel, n'ayant d'autre but que d'éluder le droit de visite des belligérants. — Phillimore se borne à reproduire une sentence rendue par lord Stowel. — L'américain Wheaton imite Phillimore (2).

1604. — Est-il permis à des navires neutres de se faire convoyer par les navires de guerre d'un des belligérants ? — Wheaton admet l'affirmative. Il est vivement critiqué par Gessner, qui estime que le neutre, en se plaçant sous la protection d'un belligérant, viole le droit de visite.

« L'autre belligérant n'a aucune garantie que les vaisseaux marchands qui se font escorter par leur ennemi, ne portent pas de contrebande ou n'ont pas l'intention de violer d'autre manière leurs devoirs de neutres. Une telle intention doit plutôt être présumée (3) ».

SECTION III. — **Sanction du droit de visite.**

1605. — Tout navire de commerce qui s'oppose par des voies de fait à la visite, ou qui prend des mesures à cet effet, s'expose à la confiscation.

Tous les Etats ont reconnu ce principe, plusieurs fois consacré par leurs législations intérieures (*ordonn. anglaises* de 1664 et de 1672. — *ordonn. espagnole* de 1689). — L'ordonnance française sur la marine de 1681 dit, dans son article 12, « *que tout vaisseau sera de bonne prise en cas de résistance et de combat* » (n° 1404).

Une simple opposition à la visite suffit-elle pour entraîner la confiscation ? — Des voies de fait sont-elles nécessaires ? — La pratique

(1) HAUTEFEUILLE. *Droits et devoirs des nations neutres*, t. III, tit. XI, ch. III, pp. 112 à 155. — ORTOLAN, *op. cit.*, t. II, p. 271.

(2) PHILLIMORE. *Commentaries*, t. III, p. 435. — WHEATON. *Eléments*, t. II, pp. 186 et suiv.

(3) GESSNER. *Le droit des neutres sur mer*, p. 330. — PERELS. *Manuel*, § 56, VIII.

internationale semble admettre que la simple opposition suffit.

Sur quoi porte la confiscation ? — D'après la pratique anglaise, la confiscation s'étend non seulement au vaisseau, mais encore à toute la cargaison, lorsqu'elle appartient au propriétaire du navire ou au capitaine.

Les publicistes modernes allemands et la plupart des publicistes français s'accordent à dire que le navire seul doit être confisqué, opinion juste dès que l'on ne peut prouver que le propriétaire de la cargaison ait été l'auteur ou le complice de la résistance (1).

(1) ORTOLAN, *op. cit.*, t. II, p. 260. — GESSNER, *op. cit.*, p. 335.

CHAPITRE VI

BLOCUS (1).

1606. — Le blocus est la rupture de toute communication entre les côtes ou les ports d'un Etat et la pleine mer, opérée et maintenue par la force armée d'un autre Etat.

Le blocus des ports de commerce vise à détruire le commerce de l'adversaire, tout au moins à l'empêcher momentanément, et à réduire l'ennemi par la famine. Ce moyen de guerre est-il légitime ?

La doctrine et la pratique répondent affirmativement.

Le blocus, envisagé dans les rapports des belligérants entr'eux, est un moyen moins rigoureux que les autres moyens de guerre usités et autorisés par tous. — Le blocus est un moyen d'obliger l'adversaire à se rendre, n'entraînant ni effusion de sang, ni aucune de ces terribles catastrophes, qui ont accompagné les batailles navales, et qui, par l'emploi des torpilles et autres engins destructeurs, les rendront dans l'avenir plus désastreuses et plus cruelles encore.

Le blocus tend à diminuer la force de résistance de l'ennemi. Priver un Etat de la faculté de renouveler une notable partie de ses ressources est un moyen légitime en cas de guerre.

Le blocus maritime est donc un moyen d'attaque aussi licite que celui qui consiste à détruire les forces militaires de l'adversaire.

Il est difficile de comprendre comment certains partisans du blocus peuvent être aussi les adversaires de la capture de la propriété privée ennemie en mer. — S'il est licite, permis, d'affamer son ennemi, par le blocus, d'essayer d'amener la cessation de sa résistance, en l'empêchant de recevoir les denrées et les marchandises que lui apportent les neutres, comment serait-il illicite, défendu, inutile d'essayer de l'affamer en le privant des denrées et marchandises qui lui appartiennent. — Si le blocus est un moyen important d'arri-

(1) Nous avons largement mis à contribution pour cette étude le remarquable ouvrage de M. FAUCHILLE, *Du blocus maritime*, et nous sommes heureux de reconnaître notre dette envers ce savant auteur. — Voir les ouvrages indiqués en tête du Livre IV, p. 775.

ver par la guerre maritime à des résultats et d'accélérer le rétablissement de la paix (Gessner, p. 168), comment la capture de la propriété ennemie serait-elle un moyen inefficace? — Et la contradiction entre les deux doctrines est d'autant plus extraordinaire et d'autant plus flagrante que la saisie de la propriété ennemie en pleine mer ne peut nuire qu'à l'adversaire, tandis que le blocus nuit à la fois à l'ennemi et aux neutres, qui sont cependant étrangers à la lutte (n° 1328).

1607. — Le blocus nuit *indirectement* aux neutres ; il gêne la liberté de leur commerce. Mais ce résultat indéniable ne saurait faire prohiber le blocus, comme moyen illégitime et attentatoire à l'indépendance des neutres. Sinon, toute guerre serait interdite, parce que toute guerre, ralentissant forcément les opérations commerciales des belligérants, a fatalement son contre-coup sur le commerce des neutres.

SECTION I. — **Fondement du droit de blocus.**

1608. — Si le blocus est une mesure légitime, en cas de guerre, quel est le fondement de cette interdiction de commerce avec les ports bloqués ? Découle-t-elle des droits des belligérants, ou est-elle une conséquence de l'état de neutralité, l'accomplissement du *devoir* des neutres de s'abstenir d'actes pouvant favoriser l'un des deux adversaires ? Question grave par les conséquences engendrées par l'une ou par l'autre thèse.

Les auteurs anglais ne cherchent pas à donner au blocus une base théorique. Ils se bornent à l'appuyer sur les décisions des tribunaux de prises d'Angleterre, selon leur tendance générale à considérer ces sentences comme l'expression du droit universel. « La science, les grands intérêts de la civilisation chrétienne n'ont jamais eu pour les publicistes anglais qu'une importance très secondaire, en matière de droit maritime ; leur grande affaire est de soutenir les prétentions de leur patrie sur ce terrain..... Même les plus distingués d'entre les publicistes anglais modernes, tels que Vildman, Oke Manning, James Reddie et Phillimore ne donnent pas d'autre base au droit de blocus que la pratique de la Grande-Bretagne » (Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, p. 165).

La plupart des publicistes allemands reconnaissent comme fondement au blocus les nécessités de la guerre. « La nécessité d'interdire aux neutres le commerce avec les ports bloqués, a toujours été reconnue par les puissances et elle n'a fait naître d'aucun côté des réclamations de quelque importance. La nécessité d'accorder aux

belligérants un pareil droit est donc suffisamment constatée ; ce fait et la sanction historique qu'il a reçue suffisent pour donner au droit de blocus une base solide (1) ».

Quelques auteurs français considèrent l'interdiction de commercer avec les ports bloqués, imposée aux neutres, comme une conséquence de la conquête faite par le belligérant de la mer territoriale de l'adversaire (Hautefeuille) ou de l'occupation militaire d'une partie de la mer, ou de la possession juridique (Ortolan), *ad interdicta*, qu'aurait la flotte du belligérant (Brocher de la Fléchère). La théorie de Hautefeuille est insoutenable, dit M. Geffcken. — Les deux autres ne sont pas meilleures (2).

Galiani y voyait une sorte de transaction entre les droits des belligérants et ceux des neutres (3).

1609. — Ne faut-il pas penser avec M. Fauchille, que le respect par les neutres du blocus établi par un belligérant est une *conséquence naturelle* de l'état de neutralité et de l'obligation incombant aux neutres de s'*abstenir de toute immixtion* dans les opérations de la guerre ? Or, tenter de faire parvenir vivres, denrées, marchandises à une place bloquée, n'est-ce pas aller à l'encontre des efforts et des actes du belligérant bloqueur? — Au cas de guerre terrestre, ne considérerait-on pas comme sortant de la neutralité celui qui essaierait d'introduire des vivres dans la place assiégée et investie? (4)

Les conséquences de cette doctrine sont les suivantes : — La prohibition de commercer atteint également et dans la même mesure tous les Etats neutres ; car la neutralité a un caractère absolu et invariable. — La violation d'un blocus est un abandon de la qualité de neutre. — Les forceurs de blocus ne peuvent plus prétendre aux immunités de la neutralité ; mais ils ont droit à celles reconnues aux belligérants. — Le blocus doit être *notifié* ; car on ne peut être astreint à remplir un devoir resté inconnu. — Le blocus doit être *effectif*, *réel* ; car si les neutres doivent respecter les moyens d'attaque des belligérants, faut-il encore qu'il y ait attaque, investissement du port bloqué, de façon à ce que l'accès en soit empêché du côté de la mer.

(1) GESSNER. *Droit des neutres sur mer*, p. 168.

(2) HAUTEFEUILLE. *Des droits et des devoirs des nations neutres*, t. II, tit. IX, p. 180 et s. — ORTOLAN. *Diplomatie de la mer*, t. II, p. 293, 295. — BROCHER DE LA FLÉCHÈRE. *Les principes naturels du droit de la guerre*. R. D. I., t. V, 1873, p. 375. — GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 154, note 3.

(3) GALIANI. *Dei doveri dei principi neutrali*, etc., ch. IX, § 2.

(4) FAUCHILLE. *Le blocus maritime*, p. 20.

1610. — La doctrine des auteurs allemands conduit à des résultats absolument contraires. — Donner comme base juridique au blocus les intérêts des belligérants, c'est donner libre carrière à l'arbitraire et soumettre les nations pacifiques aux caprices des Etats en guerre. Seuls juges de leurs besoins, ils seront aussi seuls juges des moyens de les satisfaire. — Leurs intérêts pourront leur conseiller de n'interdire le commerce qu'à certains neutres seulement, les autres conservant la liberté de trafiquer avec les ports bloqués (Règles russes de 1869, § 100). — La violation d'un blocus sera la violation d'une *loi* du belligérant, et celui-ci pourra prononcer contre les forceurs de blocus des *peines* proprement dites et des peines sévères. — Le belligérant pourra, si ses intérêts lui paraissent l'exiger, recourir au blocus *fictif* et déclarer bloqué tout le territoire de l'adversaire, sans avoir à sa disposition les forces suffisantes pour interdire réellement l'accès de ce territoire (1).

1611. — La doctrine et la pratique internationale, le droit théorique et le droit conventionnel connaissent, nous ne disons pas approuvent, trois sortes de blocus : 1° le blocus *fictif*, *sur papier*, celui qu'un Etat belligérant prétend établir contre les ports, les côtes, le littoral de son adversaire, par une notification aux puissances neutres, ou même par une simple déclaration générale. Il a été le mode de prédilection de l'Angleterre. — 2° Le blocus *par croisière*, consistant à faire surveiller une certaine étendue de côtes par des croiseurs allant et venant, parcourant et visitant une certaine aire. — 3° Le blocus *réel*, *effectif*, consistant à intercepter l'entrée et la sortie de tels ports déterminés par une ceinture de vaisseaux stationnant à portée utile et suffisamment rapprochés les uns des autres. Le blocus *fictif* entraîne, comme corollaires et compléments nécessaires, le droit de *prévention* et le droit de *suite*.

(1) Le blocus pèse lourdement sur le commerce des peuples neutres. — En 1861, lorsque les Etats-Unis du Nord bloquèrent les ports confédérés du Sud, le commerce français fut profondément atteint. La France, qui consommait annuellement 700,000 balles de coton, ne put tirer d'Amérique, en 1861, que 22,930 balles. L'Angleterre souffrit plus encore. Le prix du coton doubla et les journées de travail furent réduites à trois par semaine (Prévost et Pecquet. *Le blocus américain*).

En sens inverse, le blocus produit parfois de curieux résultats. La nation, dont le commerce est entravé, cherche à se suffire à elle-même et crée des industries, dont les produits remplaceront ceux dont l'importation est devenue impossible. Ainsi, le blocus continental suscita, dans le Nord de l'Europe, l'établissement de nombreuses fabriques de toiles de coton. De cette époque datèrent aussi la culture de la garance et du pastel pour remplacer la cochenille et l'indigo dans la teinture des étoffes, celle de la betterave pour remplacer le sucre de canne (Fauchille, *op. cit.*, pp. 14 et 18).

Le droit de *prévention* consiste dans le pouvoir que s'attribuent quelques belligérants de saisir, comme coupable de violation de blocus tout navire qui a mis à la voile pour un lieu déclaré bloqué, ou qui a continué à se diriger vers ce lieu, quand il a eu connaissance du blocus. — Le droit de *suite* est celui qu'ils s'arrogent de poursuivre un navire sorti d'un port déclaré bloqué et de le capturer jusqu'au port de sa destination.

SECTION II. — **Historique.**

1612. — Le blocus n'a apparu que fort tard dans le Droit international et dans la pratique des Etats. — Avant le XVIe siècle, l'établissement d'un blocus était impossible et inutile, dit M. Fauchille (*op. cit.*, p. 2). — Impossible, car avant le XVIe siècle, les Etats ne possédaient que des navires de petite dimension et dépourvus d'une artillerie à longue portée. — Inutile, car la cessation du commerce avec l'ennemi pouvait être obtenue par des moyens plus efficaces et plus commodes.

Aux temps antiques, la notion de la neutralité n'existe pas. Qui n'est pas allié est ennemi. — Mêmes idées au moyen âge. — Au XVIe siècle, les Etats belligérants pensent à user du blocus : c'est pour eux le moyen de priver leurs ennemis de toute relation commerciale avec les nations neutres.

En 1584, les Hollandais, qui étaient en guerre avec l'Espagne, déclarèrent en état de blocus tous les ports de Flandre, sans prendre le soin de placer des vaisseaux autour de ces ports. Ce blocus, purement fictif, fut renouvelé par les ordonnances des 4 avril et 4 août 1586, 9 août 1622, 21 mars 1624 et par l'édit du 26 juin 1630 (1). — En 1652 et 1666, la Hollande prononça le blocus des côtes de la Grande-Bretagne et de ses possessions dans les diverses parties du monde. — Les 14 avril 1672 et 11 avril 1673, elle édicta une semblable mesure contre la France. — L'Espagne avait, en 1663, déclaré bloqués *tous* les ports du Portugal, malgré les réclamations des Provinces-Unies, elles-mêmes.

Quelques traités avaient néanmoins prescrit impérieusement la réalité du blocus, *urbibus et locis ab unâ alterave parte, obsidione juxta* REALITER CINCTIS, etc. (Hollande et Suède, 16 juillet 1667, art. 7. — Angleterre et Hollande, 1er décembre 1674, art. 4).

(1) Cet édit est célèbre, parce qu'il fut le premier document public déterminant les conditions d'un blocus et aussi à raison du judicieux commentaire qu'en donna Bynkershoek dans ses *Quæstiones juris publici*, lib. I, ch. IV. — Il est rapporté par GESSNER, *op. cit.*, p. 175, *note*.

1614. — Le traité de Whitehall du 22 août 1689, conclu entre deux grandes puissances maritimes de l'époque, l'Angleterre et la Hollande, prétendit soumettre à un blocus rigoureux *toutes* les côtes françaises, au moyen d'une *simple proclamation* adressée aux Etats neutres. Son article 3 est formel et fort explicite. — Ces dispositions ne restèrent pas lettre morte et furent mises à exécution pendant la guerre. — Ces procédés surexcitèrent les réclamations et les craintes des neutres (V° n° 1512).

1615. — Le droit conventionnel essaya de faire triompher des principes plus justes. — Plusieurs traités du XVIII^e^ siècle exigèrent pour le blocus un investissement réel des ports déclarés bloqués. Quelques-uns allèrent même jusqu'à fixer le nombre de vaisseaux requis pour le blocus du port.

La pratique ne suivit pas les indications de ces traités. Pendant la guerre de sept ans, en 1756, l'Angleterre resta fidèle à ses anciennes traditions. Voulant empêcher les Hollandais de faire le commerce entre les colonies françaises et la métropole, commerce réservé aux bâtiments français en temps de paix (n° 1534), elle déclara de nouveau, par une simple proclamation, *tous* les ports français en état de blocus et ses croiseurs capturèrent un grand nombre de navires hollandais. — Les Etats-Généraux protestèrent vivement. — L'Angleterre restitua les navires saisis. Mais cette restitution n'eut lieu qu'à titre de faveur exceptionnelle. — Le gouvernement britannique eut soin de dire qu'à l'avenir tout navire, qui tenterait de violer un blocus déclaré, serait capturé et confisqué.

En 1775, pour se venger de l'aide fournie par le gouvernement de Louis XVI aux colonies américaines révoltées, la Grande-Bretagne édicta de nouveau contre la France un *blocus de cabinet*, un *blocus fictif*. — Le juge de la Cour de l'Amirauté britannique, James Marriot, disait en 1780 : « La Grande-Bretagne bloque *naturellement* (*prétention toujours renouvelée à l'empire des mers*) tous les ports de l'Espagne et de la France. Elle a le droit de tirer parti de cette position, comme d'un don qui lui a été accordé par la Providence » (1).

1616. — Ces prétentions inouïes provoquèrent une ligue des Etats maritimes dans le but de les combattre. — Le 28 février 1780, après de longues négociations avec le Danemark et la Suède (2), Catherine II, Impératrice de Russie, fit publier la célèbre déclaration, par laquelle elle exprimait sa résolution d'employer la force pour faire respecter la neutralité de son pavillon (V. n^os^ 1514 et s.). — Le § 4

(1) CALVO, *op. cit.*, t. V, livre V, sect. II, §§ 2909 à 2914.
(2) FAUCHILLE. *La diplomatie française et la ligne des neutres de* 1780, p. 274 et s.

dit qu'on n'accorde la dénomination de port bloqué qu'à celui où il y a, par la disposition de la puissance qui l'attaque avec des bâtiments de guerre *arrêtés et suffisamment proches*, un danger évident d'entrer. — Définition précise, qui repousse les blocus sur papier, par simple déclaration, et les blocus par croisière. — Le Danemark fit une déclaration semblable le 8 juillet. Elle fut suivie, les 9 juillet et 1er août, de traités entre la Russie, la Suède et le Danemark.

La ligne de *neutralité armée de* 1780 fut ainsi établie. — La plupart des Etats européens donnèrent leur adhésion à la déclaration de février 1780 (n° 863).

La définition du blocus, consacrée par la déclaration russe, fut reproduite dans les traités du 11 janvier 1787, entre la France et la Russie, article 27, et entre la Russie et les deux Siciles, le 17 janvier 1787, article 18.

1617. — Lorsqu'éclata la Révolution française, l'Angleterre ordonna la saisie de tous les navires neutres à destination d'un port de France ; ce qui était, en réalité, décréter toutes les côtes de France en état de blocus. « La France, disait Pitt, doit être détachée du monde commercial, et traitée comme si elle n'avait qu'une seule ville, un seul port, et si cette place était bloquée et affamée par terre et par mer ».

Parmi les Etats maritimes, le Danemark fut d'abord le seul à repousser la prétention de l'Angleterre. Puis la Suède s'unit au Danemark et renouvela avec lui, le 27 mars 1794, les conventions de neutralité armée de 1780. — Les protestations de ces deux Etats rallièrent la Russie et la Prusse, et un nouvel acte de neutralité armée fut signé par ces puissances les 16 et 18 décembre 1800. L'une de ces règles, l'article 3, voulait l'*effectivité* du blocus, comme en 1780.

1618. — L'Angleterre prit ses mesures pour détruire cette nouvelle coalition des neutres. Elle bombarda Copenhague et captura la flotte danoise, le 2 avril 1801 (n° 1518). — Dans le traité du 17 juin 1801, conclu avec la Russie, la Grande-Bretagne paraissait admettre les principes que les puissances du Nord avaient défendus. Elle y reconnaissait qu'un port n'était bloqué qu'autant qu'il y avait devant ce port une force effective : seulement, au lieu de stipuler que cette force devait consister en des vaisseaux arrêtés *et* suffisamment proches, elle substituait la particule OU à la particule ET. L'importance de la distinction entre *et* et *ou* saute aux yeux, dit M. Geffcken. — De cette façon, pour faire un blocus, la Grande-Bretagne n'était pas obligée d'avoir des vaisseaux ARRÊTÉS. En d'autres termes, les blocus *par croisière* devenaient obligatoires pour les neutres, au même titre que les blocus réels (1).

(1) CALVO, *op. cit.*, t. V, liv. V, sect. II, §§ 2915 à 2918. — GEFFCKEN sur

1619. — Pendant la longue lutte qu'elle soutint contre Napoléon Ier, l'Angleterre eut constamment recours au blocus fictif. — Le 28 juin 1803, elle décrétait le blocus des embouchures de l'Elbe, celui du Weser le 26 juillet 1803 et celui des ports français à la mer du Nord, le 9 août 1804. — Le 16 mai 1806, parut un ordre du conseil (*order in council*) qui déclarait en état de blocus *tous* les ports, *toutes* les côtes, *toutes* les rivières depuis l'Elbe jusqu'à Brest, les dits côtes, rivières et ports *devant être considérés comme étant actuellement bloqués.*

Une mesure aussi inique devait pousser Napoléon 1er à d'inévitables représailles. — Le décret de Berlin du 21 novembre 1806 *répondit à l'order in council* du 16 mai. — Le décret de Berlin inaugura le système, devenu désormais célèbre sous le nom de *Blocus continental* (1).

L'article 1er de ce décret déclarait les Iles Britanniques en état de blocus, et les autres dispositions tiraient les conséquences de ce nouvel état de choses. Ce blocus était évidemment fictif. Plus franc que le gouvernement anglais, Napoléon n'essaya pas de lui donner les apparences d'un blocus réel. Dans les considérants du décret, il déclare nettement son intention d'appliquer à l'Angleterre les usages qu'elle avait consacrés dans sa législation maritime (2). — Le blocus devait entraîner comme conséquence l'application du droit de *prévention* : mais Napoléon n'usa pas du prétendu *droit de suite*. Il ne voulut pas déclarer les navires neutres sortis des ports anglais confiscables durant tout le voyage de retour comme coupables de violation de blocus. Mais, usant du droit qui appartient à tout souverain de fermer ses ports aux navires étrangers (n° 518), il défendit aux bâtiments venant directement d'Angleterre ou des colonies an-

HEFFTER, *op. cit.*, § 155, *note* 2. — GESSNER. *Le droit des neutres sur mer*, p. 178.

(1) Ce *blocus continental*, que nombre d'écrivains ont tant reproché à Napoléon 1er, n'était qu'une riposte de même nature que l'aggression, et avait eu bien des prédécesseurs dans les blocus fictifs, déclarés par l'Angleterre pendant le XVII et le XVIIIe siècles. — HEFFTER approuvait l'idée même du blocus continental, mais constatait que les tristes souvenirs sont dûs à une exécution entachée de partialité et à l'atteinte portée à l'autonomie des nations continentales (*op. cit.*, § 152). — M. GEFFCKEN, qui n'approuve pas le blocus continental, constate que les auteurs anglais oublient généralement, qu'avant le décret de Berlin, l'Angleterre, par l'*order in Council* du 16 mai 1806, avait pris l'initiative et poussé le *blocus fictif à l'extrême* (Sur Heffter, *op. cit.*, § 152, *note* 6 et § 157, *note* 3).

(2) Le texte du décret et les considérants qui le précèdent sont rapportés *in extenso* dans CALVO, *op. cit.*, § 2919.

glaises, ou y étant allé depuis la publication du décret, d'entrer dans les ports français, sous peine de confiscation (art. 7 et 8).

1620. — L'Angleterre répondit au décret de Berlin par un nouvel Ordre du conseil en date du 7 janvier 1807, qui mettait en état de blocus tous les ports de France et de ses colonies, en faisant application des droits de *suite* et de *prévention* (nº 1611). — Le 11 novembre 1807, trois nouveaux Ordres en conseil étendirent le blocus, non seulement à toutes les côtes, places et ports de la France, mais en général à tous ceux dont le pavillon britannique était exclu. Il y était dit textuellement que « ces ports et places seraient soumis aux mêmes restrictions relativement au commerce et à la navigation, que s'ils étaient *bloqués effectivement* de la manière *la plus rigoureuse* par les forces navales de S. M. ». — Ces Ordres du 11 novembre, par lesquels le gouvernement anglais, levant le masque, adoptait nettement la pratique du blocus sur papier, du blocus fictif, furent l'objet de critiques sévères au sein du parlement britannique. Lord Erskine les déclara inconstitutionnels et contraires au Droit des gens.

A ces Ordres en conseil, l'empereur Napoléon, poursuivant son système de représailles, *répondit* par le décret de Milan du 17 décembre 1807 (Le texte et les considérants dans Calvo, *op. cit.*, § 2922). — Les Iles Britanniques étaient déclarées en état de blocus sur mer comme par terre. — Tout bâtiment, expédié par ou pour les ports d'Angleterre ou des colonies anglaises, est sujet à capture en pleine mer (art. 3). — Tout bâtiment, de quelque nation qu'il soit, qui aura souffert la visite d'un navire anglais, ou qui se sera soumis à un voyage en Angleterre, sera dénationalisé et considéré comme anglais (art. 1er). — Mais, dit l'article 4, qu'il faut retenir, « ces mesures, qui ne sont qu'une juste *réciprocité* pour le système barbare adopté par le gouvernement anglais, qui assimile sa législation à celle d'Alger, cesseront d'avoir leur effet pour toutes les nations *qui sauraient obliger le gouvernement anglais à respecter leur pavillon* ».

Au blocus continental accédèrent d'abord la Prusse et le Danemark. — Mais l'accession de ce dernier Etat entraîna le bombardement de Copenhague par la flotte anglaise, en septembre 1807, sans déclaration de guerre. — Cet acte indigna tellement l'Empereur de Russie qu'il accéda au blocus continental, le 26 octobre 1807, en proclamant les principes de la neutralité armée.

1621. — Les procédés de l'Angleterre avaient eu pour résultat d'éloigner la navigation neutre de ses ports. Pour l'y ramener, elle restreignit son blocus général aux ports de la Hollande, de la France, de ses colonies et de l'Italie septentrionale, par un ordre du 26 avril 1809. — L'Autriche et la Suède n'en donnèrent pas moins en 1809,

leur adhésion au système du blocus continental. — Les Etats-Unis défendirent à leurs nationaux tout commerce avec les belligérants. Comme Napoléon Ier chercha toujours à s'assurer leur bienveillance, ils obtinrent, en faveur de leurs navires et de leurs cargaisons, la révocation, le 28 avril 1811, des décrets français de Berlin et de Milan, et le 23 juin 1812, celle des Ordres du Conseil de la couronne d'Angleterre (1).

Les menées de l'Angleterre détachèrent la Russie, la Suède en 1812, la Prusse en 1813, du système continental français. La chute de Napoléon en 1814 le fit entièrement cesser. — Les traités de 1815 furent muets sur la question du blocus.

1622. — Les conventions internationales du XIXe siècle peuvent se diviser en deux catégories. Les unes repoussent le droit de prévention, mais laissent subsister le droit de suite : les autres abolissent également les deux droits.

La France, pendant ce siècle, a toujours admis la double règle que tout blocus pour être valable envers les neutres doit leur avoir été notifié et être effectif. — La Grande-Bretagne est restée fidèle à ses traditions et, jusqu'en 1856, a admis les blocus fictifs. — Les Etats-Unis se sont déclarés partisans de l'effectivité du blocus (*Archives diplomatiques*, 1861, III, p. 440).

1623. — La guerre de Crimée fut l'occasion d'un certain progrès du Droit maritime international. Par une déclaration du 28 mars 1854, l'Angleterre et la France firent connaître qu'elles n'agiraient contre les neutres, qu'autant qu'ils violeraient des blocus rendus effectifs par la présence d'une force militaire navale suffisante pour interdire l'accès des côtes ennemies.

A la suite du Congrès de Paris parut la célèbre déclaration du 16 avril 1856.— Son article 4 dit: *Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire l'accès du littoral ennemi.* — Il a été déjà constaté que la déclaration du 16 avril 1856 obtint l'adhésion de toutes les puissances, l'Espagne, le Mexique et les Etats-Unis de l'Amérique du Nord exceptés (n° 867).

1624.— Lors de la guerre de Sécession, les Etats fédéraux ne purent établir qu'un blocus par *croisière*. Ils avaient déclaré bloquée une étendue de côtes de 3500 kilomètres, comprenant 80 ports ou embouchures de rivières. et leur flotte, au début des hostilités, ne comptait que 45 vaisseaux de guerre, auxquels furent adjoints cinquante navires marchands plus ou moins bien équipés. — L'inves-

(1) KLUBER. *Droit des gens moderne de l'Europe*, 2e part., sect. II, ch. II, §§ 310 à 316.

tissement de fait n'exista jamais, et chaque jour de nombreux navires entrèrent ou sortirent des ports bloqués (1). — Au mois de décembre 1861, le président des Etats-Unis ferma l'entrée de nombreux petits ports du Sud, en faisant couler dans les passes des navires chargés de pierres. — Véritable abus du droit de blocus (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 157, *note* 5).

1625. — Dans la guerre de 1864, dite des duchés, entre l'Autriche et la Prusse d'une part et le Danemark d'autre part (n° 128), ce dernier Etat fut accusé par la presse allemande d'avoir édicté des blocus fictifs, par croisières souvent hors de vue.— Ce procédé eut été en contradiction avec la déclaration de 1856 et avec le règlement danois publié le 16 février 1864 (*Archiv. diplom.*, 1864, II, p. 188). M. de Bismarck fit entendre des réclamations à la conférence de Londres.

En 1862, l'Angleterre prétendit établir le blocus de Rio de Janeiro, à l'aide d'un seul navire. Pouvait-il être effectif ? — Les Etats-Unis ne reconnurent pas le blocus de tous les ports du nord du Mexique, que Maximilien décréta, en 1866, sans disposer de forces nécessaires.

1626. — En 1870 dans la guerre contre l'Allemagne, comme en 1859 dans la guerre contre l'Autriche, la France respecta la déclaration qu'elle avait provoquée en 1856. Les instructions remises aux commandants de ses navires de guerre, le 25 juillet 1870, furent nettes et formelles. Elles furent observées (Calvo, *op. cit.*, § 2936).

Lors de la guerre d'Orient, la Turquie, le 1er mai 1877, annonça son intention de respecter et d'appliquer la déclaration de Paris. Même décision de la part de la Russie, le 24 mai. — Mais les blocus établis par la Porte durant cette guerre furent tous fictifs. — Par le traité de San Stefano, conclu le 3 mars 1878 (art. 24), la Porte Ottomane s'engagea à ne plus établir dorénavant dans la mer Noire et dans la mer d'Azof de blocus fictif, s'écartant de la déclaration de 1856.

Le Chili avait expressément adhéré à la déclaration de Paris. Néanmoins, les blocus qu'il établit, en 1879 et en 1880, devant les ports du Pérou et de la Bolivie ne furent que fictifs (2).

(1) De janvier 1863 à avril 1864, sur 590 navires, qui essayèrent de forcer le blocus du port de Charleston (Caroline du Sud), 480 réussirent. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 154, *note* 2.

(2) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2938. — Fauchille. *Du blocus maritime*, p. 125 et s.

SECTION III. — Conditions d'existence du blocus maritime.

1627. — Les conditions d'existence du blocus maritime sont les suivantes : 1° un état de guerre entre deux ou plusieurs Etats maritimes ; — 2° une déclaration de l'autorité compétente pour décider le blocus ; — 3° un lieu susceptible d'être bloqué ; — 4° un investissement de ce lieu ; — 5° à ces conditions de fond, une condition de forme : la notification du blocus donnée aux neutres.

§ 1. — Etat de guerre nécessaire.

1628. — Le blocus maritime suppose nécessairement et implique un état de guerre existant entre deux ou plusieurs nations. Il ne saurait y avoir de puissances et de sujets neutres, en l'absence de guerre. *Neutre* a pour corrélatif nécessaire *belligérant*. — Pas de guerre, pas de neutres : pas de neutres, pas d'obligations résultant de l'état de neutralité ; pas de restrictions à la liberté du commerce international ; pas d'interdiction possible juridiquement d'introduire des marchandises dans tel port ; pas de blocus.

1629. — Nous avons condamné les soi-disant *blocus pacifiques*, qui ne sont qu'un abus de la force exercé par les grands Etats contre les nations moins puissantes (nos 991 à 993). — Seul, un belligérant peut recourir au blocus comme un moyen d'attaque dirigé contre son adversaire.

Un état de guerre étant nécessaire, un blocus ne peut être établi avant que la guerre ne soit déclarée ou commencée entre les belligérants (V. nos 1027 et s.).

1630. — Un armistice fait-il cesser le blocus antérieurement établi ? Non. La suspension d'armes ne doit modifier en rien la position respective des adversaires : elle ne peut avoir pour conséquence de fortifier l'un quelconque des belligérants. Ordinairement des stipulations spéciales sont insérées à ce sujet dans les conventions d'armistice (Conv. d'Andrinople entre Russie et Turquie, 31 janvier 1878, art. 9).

L'exercice du droit de blocus est possible jusqu'à la conclusion de la paix. Mais suffit-il que cette paix soit signée, ou faut-il qu'elle soit connue du commandant d'escadre, qui, par exemple, bloque des ports dans de lointaines colonies ? Les auteurs sont en désaccord sur ce point.

§ 2. — Déclaration d'une autorité compétente.

1631. — Le blocus est un moyen de guerre, qui peut être appliqué par quiconque possède la qualité de belligérant. — Un gouvernement de fait, non encore reconnu comme gouvernement légitime et régulier, mais reconnu par les autres gouvernements en qualité de belligérant, peut légitimement ordonner un blocus (V. nos 202 et 1046). Ainsi, en 1861, l'Angleterre et la France ont reconnu aux Etats confédérés de l'Amérique du Nord, aux séparatistes, le droit d'établir un blocus, les ont traités comme des belligérants, sans pour cela les considérer comme un nouvel Etat : jamais, elles n'ont eu avec les confédérés de véritables communications officielles, rien que des rapports officieux.

En 1870, bien que la plupart des puissances étrangères n'eussent pas reconnu le gouvernement de la Défense Nationale, aucune nation ne lui a contesté le droit de bloquer les ports de Rouen, Dieppe et Fécamp, occupés par l'armée allemande (13 décembre 1870).

1632. — La question de savoir quel est, dans un Etat déterminé, le pouvoir compétent pour déclarer un blocus, relève du Droit constitutionnel. Elle a reçu des solutions opposées, suivant les nations et suivant les époques. — En général, le blocus étant une simple opération de guerre, le droit de l'établir appartient au pouvoir exécutif, qui a la direction suprême de la guerre.

Le pouvoir exécutif, le gouvernement, peut déléguer expressément cette faculté à une autorité déterminée, telle qu'un amiral, chef d'escadre (Gessner, Phillimore, Wildman). — Cette délégation est même présumée dans certains cas. Si le chef d'escadre opère dans des régions lointaines, on doit le considérer comme virtuellement investi de tous les pouvoirs nécessaires pour la réussite de l'entreprise dont il est chargé. — Cette thèse est contestée par plusieurs auteurs. Elle est admise par d'autres et par la pratique générale des Etats (Calvo, *op. cit.*, §§ 2828 à 2830).

§ 3. — Lieux susceptibles d'être bloqués (1).

1633. — Peuvent être bloqués, tous les ports de l'ennemi, le littoral ennemi en tout ou en entier, sauf la difficulté de satisfaire à la condition d'*effectivité* du blocus (nos 1639 et s.). — Le droit de bloquer un littoral entier a été consacré par un certain nombre de traités et par la déclaration de Paris du 16 avril 1856.

(1) Gessner. *Le droit des neutres sur mer*, pp. 210 à 218.

Malgré l'opinion contraire de quelques auteurs, peuvent être bloqués les ports *neutres* occupés par l'ennemi et tant que dure cette occupation. La puissance neutre a perdu son droit d'action sur ces ports, et l'ennemi y exerce momentanément la même autorité, les mêmes pouvoirs que sur ses propres ports.

La même raison sert à justifier le blocus, qu'un belligérant établit devant les ports de son propre territoire, qui sont tombés momentanément au pouvoir de son adversaire. C'est ce que fit la France pendant la guerre de 1870-71, lorsqu'elle notifia, le 13 décembre 1870, le blocus des ports de Dieppe, Fécamp et Rouen, villes occupées par les troupes allemandes. La France trouva dans l'emploi de ce procédé un double avantage. Elle empêchait à la fois l'ennemi de se procurer par mer des renforts en troupes ou des approvisionnements en munitions de guerre, et d'utiliser les navires français qui se trouvaient dans les ports occupés (1).

1634. — Le blocus, ayant pour but d'affamer l'adversaire, de l'empêcher de renouveler ou d'accroître ses ressources est applicable à tous les ports, même non fortifiés, aux ports de commerce. Napoléon Ier, dans les considérants du décret de Berlin du 21 novembre 1806 (n° 1619), émit l'idée que le blocus ne pouvait s'appliquer qu'aux places et ports fortifiés, idée reprise par le gouvernement sarde lors du blocus de Trieste en 1848 et de celui de Gaëte en 1861. (*Archiv. diplom.* 1861, I, 344).

Quelques auteurs ont adopté cette thèse, notamment Lucchesi-Palli et Dudley Field (*op. cit.*, art. 891 et 892). Elle a été soutenue par Cobden en 1862 dans une lettre au tribunal de commerce de Manchester, par M. Westlake en 1875 et en 1877 dans les sessions tenues par l'*Institut*, à la Haye et à Zurich (*Annuaire de l'Institut*, 1878, p. 88). Le jurisconsulte anglais reconnaissait que le respect de la propriété privée ennemie sur mer impliquait l'interdiction du blocus des ports de commerce.

Cette thèse ne saurait être acceptée.— Le blocus tend à entraver le commerce ennemi sans s'attaquer à la ville, qui en est le marché : il diffère du siège, qui a pour but la prise de la place : il constitue un moyen de contraindre l'ennemi à la paix, en lui faisant sentir les rigueurs de la famine. — Si le blocus, pour réaliser son objet, peut être établi devant les villes de l'ennemi, c'est surtout devant les ports de commerce. — Si on ne pouvait bloquer les lieux non fortifiés, il devrait être à plus forte raison défendu de les attaquer et de s'en emparer de vive force, et les nations, les plus faibles, « séparées

(1) Fauchille, *op. cit.*, p. 162. — Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 154, *note* 3.

des autres par de vastes mers, ou habitant les îles, pourraient se permettre toutes les injustices possibles, sans craindre la répression » (1).

1635. — L'embouchure d'un fleuve appartenant en entier à l'Etat ennemi peut être bloquée. — S'agit-il d'un fleuve commun à plusieurs Etats, soit coriverains, soit successivement traversés, la question est plus épineuse. — Pour quelques fleuves, des conventions spéciales ont réglé la difficulté. Ainsi, une convention du 10 juillet 1853, conclue entre l'Angleterre, les Etats-Unis, la France et la République argentine, a interdit le blocus du Parana et de l'Uruguay, pour le cas où la guerre éclaterait entre Etats limitrophes du Rio de la Plata. — Une convention analogue, relative au Rhin, avait été signée à Mayence le 31 mars 1831. Elle fut notifiée dans la guerre de 1866 ; Mais elle ne fut pas respectée. La nouvelle convention de Manheim du 15 octobre 1868 laisse intacte la question de neutralité.

1636. — Le cours, ou une partie du cours du fleuve, est-il en territoire ennemi, mais l'embouchure appartient-elle toute entière à un Etat neutre, le blocus est impossible : l'Etat neutre ne peut être astreint à supporter des actes d'hostilité sur son propre territoire. — Si l'embouchure appartient à l'un des belligérants et que le cours du fleuve traverse des pays neutres, la question est des plus délicates. En pratique, la France s'abstint, en 1870, de bloquer l'entrée de l'Ems pour ne pas nuire à la Hollande. — En 1854, la France et l'Angleterre bloquèrent les bouches du Danube, laissant sortir du fleuve les navires des neutres, autrichiens et hongrois, mais interdisant l'entrée et empêchant ainsi le ravitaillement des ports russes situés sur le fleuve. — Pendant la guerre russo-turque, les Instructions ottomanes du 29 avril 1877, considérant que le Danube formait la ligne de défense, autorisaient les commandants des forces turques à prendre les mesures convenables pour le succès des opérations militaires et notamment à interdire la navigation. — La Russie interdisit la navigation par un ordre du 27 avril 1877, pour éviter au commerce tout préjudice possible. Au mois de juillet, elle fit couler trois navires, chargés de pierres, dans la passe de Soulina. Ce fait souleva l'indignation des Autrichiens, mais ne donna naissance à aucune réclamation diplomatique. Le gouvernement autrichien considéra comme légitimes les actes accomplis par les belligérants. — Le bas Danube a été neutralisé jusqu'aux Portes de Fer (n° 528).

(1) HAUTEFEUILLE. *Des droits et devoirs etc.* t. II, p. 199. — FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 167 et suiv. — MASSÉ, *op. cit.*, t. I, p. 293. — GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 154, *note* 4.

Les auteurs sont très divisés sur la solution de la question. — Bloquer les embouchures d'un fleuve commun est un procédé, avantageux aux belligérants, mais cause aux neutres riverains du fleuve un préjudice trop considérable. Il doit être rejeté. — Ne faut-il pas dire que les belligérants ne peuvent bloquer, en aucune façon, l'embouchure d'un fleuve commun. Ils peuvent seulement investir chacun des ports ennemis qui se trouvent le long de ce fleuve.

1637. — La même règle doit être admise, lorsque les deux rivages du fleuve, les deux côtés de l'embouchure appartiennent à deux Etats distincts, dont l'un seulement est belligérant et l'autre neutre. C'est ce qui fut décidé en 1866 par le juge américain Chase, au sujet du navire anglais *Peterhoff*, indument saisi comme ayant forcé le blocus du Rio-Grande, alors qu'il se rendait dans le port de Matamoros, situé sur la rive neutre de ce fleuve (1).

1638. — Les détroits, dont le libre passage est une conséquence de la liberté des mers, ne peuvent pas être bloqués. — Leur blocus est licite, s'ils aboutissent à une mer intérieure appartenant en entier à l'Etat ennemi, ou à l'Etat qui fait le blocus et quand celui-ci est souverain des deux rives du détroit.

Quant aux canaux artificiels, un régime conventionnel doit être établi séparément pour chacun d'eux, comme il a été fait pour le canal de Suez par la convention de Constantinople du 29 octobre 1888 (n° 512).

§ 4. — Investissement réel du lieu bloqué (2).

1639. — Les auteurs, qui admettent et enseignent que l'interdiction du commerce avec les lieux bloqués résulte du devoir des neutres de ne pas entraver, gêner, contrecarrer les opérations des belligérants, sont logiques en exigeant que le blocus soit *effectif*. — Pour que des neutres soient, en cette qualité, obligés de respecter les moyens de guerre employés par les belligérants, il est indispensable que ces moyens de guerre existent d'une manière réelle et matérielle. Or, quand un belligérant déclare son intention d'isoler son adversaire au moyen d'un blocus, le moyen n'existe pas, l'opération belliqueuse ne s'accomplit pas, s'il n'y a pas autour du port déclaré bloqué une force navale suffisante pour rendre dangereuse l'entrée ou la sortie du port.

1640. — Admettre les blocus fictifs, c'est reconnaître aux belli-

(1) CALVO donne *in extenso* le jugement rendu, *op. cit.*, § 2861. — GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 154, *note* 2.

(2) GESSNER. *Le droit des neutres sur mer*, pp. 187 à 196.

gérants la faculté de molester les neutres ; c'est leur conférer un pouvoir arbitraire, absolu. Le blocus peut alors avoir toute l'étendue que le caprice du belligérant voudra lui donner. — Avec un pareil système, le belligérant n'aura nul besoin d'équiper des flottes nombreuses.

Le blocus fictif entraîne comme compléments nécessaires le droit de *prévention* et le droit de *suite* (n° 1611).

Tout au contraire, si le blocus ne peut être obligatoire pour les neutres que s'il est *effectif*, maintenu par une force navale, le neutre a le droit de s'assurer de l'état des choses et la confiscation du navire neutre ne peut être *juridiquement* et valablement opérée, que sous une double condition : *a*) le blocus est encore maintenu en fait, lorsque le navire neutre arrive auprès du port bloqué ; *b*) le neutre a cherché à forcer la ligne de blocus.

1641. — Le blocus fictif viole un principe fondamental du Droit international. Admettre qu'un belligérant peut, par un décret ou une ordonnance déclarant le blocus des côtes ennemies, prohiber le commerce neutre avec ces côtes, c'est donner à un acte législatif émané d'un Etat une portée obligatoire et une valeur juridique à l'encontre des autres Etats ; c'est attenter à l'indépendance de toutes les nations (1).

1642. — Tous les auteurs, quelle que soit leur doctrine sur le fondement du droit de blocus, enseignent que le blocus doit être effectif ; ils déclarent illégitimes les blocus fictifs *sur papier, de cabinet* ou *per notificationem*.— Heffter (*op. cit.*, § 157) dit : Ces prétentions *outrées* n'ont à aucune époque obtenu le consentement de tous les peuples... Les neutres ont le droit incontestable de leur résister de toutes leurs forces.

Quant à la pratique internationale, l'histoire nous a appris que jusqu'au XIX^e^ siècle presque tous les blocus avaient été fictifs, et que l'Angleterre n'avait renoncé aux blocus établis sur le papier qu'en signant la déclaration de Paris du 16 avril 1856.

Le droit conventionnel, établi par cette déclaration, exige désormais que les blocus soient *effectifs* pour être obligatoires. Tel est le droit positif, d'accord avec le droit théorique.

1643. — Mais si la condition indispensable de la validité du blocus est d'être effectif, dans quelles circonstances aura-t-il ce caractère ?

La première ligue de neutralité armée de 1780 exigeait la présence de vaisseaux *arrêtés et suffisamment proches*, pour créer danger

(1) FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 74 et suiv. — PISTOYE et DUVERDY, *op. cit.*, I, 366.

évident d'entrer. — L'article 3 de la convention maritime du 16 décembre 1800 voulait que l'entrée du port bloqué fut rendue évidemment dangereuse, au moyen de vaisseaux *placés à sa proximité*. — La déclaration de Paris du 16 avril 1856 appelle effectifs les blocus *maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi* (n° 623).

L'idée fondamentale est la même. Le danger d'entrer ou de sortir, voilà ce qui est essentiel dans le blocus effectif. — La formule de la déclaration de Paris est vague et peu satisfaisante. Quand y aura-t-il *force suffisante* ? — Calvo rapporte les diverses opinions (*op. cit.*, § 2841). — En réalité, question de fait à résoudre d'après les circonstances, la configuration de la côte, la largeur ou l'étroitesse de l'entrée de telle rade, de tel goulet, de telle embouchure. — Dès que l'accès d'un port est interdit en fait, la distance à laquelle la flotte bloquante se trouve postée est sans importance.

Il suffira que les navires soient stationnés, de manière à pouvoir surveiller l'entrée du port et à retenir tout navire qui tenterait de passer à leur insu (1).

La capture accidentelle d'un navire neutre par un croiseur ne suffit pas pour rendre un blocus effectif. A l'inverse, le blocus ne cesse pas d'être effectif, parce que, exceptionnellement, un ou deux navires sont parvenus à éluder la vigilance des forces bloquantes et à franchir la ligne de blocus sans encombre (Travers-Twiss, *op. cit.*, n° 103).

Le blocus par *croisière* n'est pas effectif; car de nombreux navires peuvent pénétrer dans la place déclarée bloquée ou en sortir, durant l'intervalle des allées et venues des croiseurs du belligérant.

1644. — Faut-il que le blocus, une fois établi régulièrement, demeure effectif pour rester obligatoire à l'égard des neutres ? La réponse affirmative ne devrait pas faire doute.— Plusieurs auteurs, Hautefeuille, Fauchille, Gessner, Vidari, enseignent, que tout blocus, levé ou interrompu, doit être rétabli et notifié de nouveau dans les formes normales. C'est aussi la règle inscrite dans le décret prussien du 14 avril 1864, les règles russes de 1869 et les instructions complémentaires françaises de 1870, § 11.

1645. — Le blocus ne subsiste-t-il pas et ne continue-t-il pas à obliger les neutres, lorsque une tempête soudaine ou un changement de vent a éloigné l'escadre d'investissement ? Plusieurs opinions se sont produites. — Le blocus reste *obligatoire* et le neutre, qui sera entré dans le port pendant la dispersion de l'escadre, aura

(1) Heffter, *op. cit.*, § 155. — Hall, *International Law*, § 260. — Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, n° 103.

violé le blocus aux yeux de presque tous les publicistes anglais, de Phillimore, de Travers Twiss, de Bello, de Brocher, de Fiore, de Kent, etc. C'est la thèse admise par les cours d'amirauté d'Angleterre, par les gouvernements de la Grande-Bretagne, du Danemark et des Etats-Unis. — Ortolan (*op. cit.*, II, p. 311) considère le blocus comme seulement *suspendu* et permet aux neutres d'entrer dans le port, sans commettre de violation : mais le blocus n'a pas été levé, et une nouvelle notification n'est pas nécessaire, quand l'escadre vient reprendre son poste d'observation (1). — Bulmerincq et Halleck voudraient qu'on tint compte du temps pendant lequel aurait duré l'éloignement de l'escadre.

1646. — Tous les auteurs sont d'accord pour reconnaître qu'un blocus n'oblige plus les neutres, quand l'investissement permanent cesse d'exister autrement que par tempête ou par changement de vents. — Mais ils disputent sur le cas où le blocus doit être considéré comme *levé*, ou comme simplement suspendu (2).

1647. — La jurisprudence britannique a adopté une thèse, qui aggrave la situation des neutres. D'après elle, un blocus ne doit pas nécessairement demeurer effectif pour rester obligatoire vis-à-vis des neutres. D'après le juge anglais sir William Scott, quand un blocus de fait (*de facto*) a été précédé ou accompagné d'une notification publique du gouvernement belligérant aux gouvernements neutres, le blocus doit être supposé exister jusqu'à ce qu'il ait été *publiquement* levé. — C'est aussi la doctrine de Phillimore et de plusieurs publicistes anglais. C'est l'admission du blocus *fictif*. — C'est une thèse purement arbitraire, dit M. Geffcken ; le belligérant devrait sans doute annoncer la cessation du blocus ; mais dès que celui-ci est vicié *de facto*, c'est-à-dire du moment où l'escadre abandonne la station ou n'y est plus en force suffisante, le blocus n'existe plus (sur Heffter, *op. cit.*, § 155, *note* 8).

§ 5. — Notification du blocus.

1648. — Les publicistes et les traités distinguent trois espèces de notifications : 1° La notification que le commandant des forces bloquantes, afin de marquer le commencement et le champ d'action du blocus, signifie aux autorités et aux consuls des lieux dont il est chargé d'intercepter les communications par la voie de mer. — 2° La notification *diplomatique* ou *générale*, communiquée

(1) PERELS. *Manuel de d. maritime*, sect. IV, p. 299.
(2) Voir la désignation des auteurs et de leurs opinions personnelles dans CALVO, *op.cit.*, §§ 2870 à 2879.

aux gouvernements des Etats neutres. — 3° La *spéciale*, celle faite sur place par l'escadre du blocus aux navires qui s'approchent de la ligne d'investissement (1).

Ces diverses notifications sont-elles toutes nécessaires pour rendre le blocus obligatoire vis-à-vis des neutres ? Distinguons :

1649. — A. — S'agit-il de navires voulant sortir du port bloqué, il est évident que la notification, donnée aux autorités de ce port et aux consuls étrangers qui s'y trouvent, est suffisamment efficace, quoique générale. Il n'est pas possible qu'elle soit ignorée et que le fait du blocus reste inconnu aux capitaines des navires amarrés dans le port. Un de ces navires pourra bien sortir à quelque distance du port, pour s'assurer que la ligne d'investissement est maintenue; mais s'il s'avise de la franchir, il peut être capturé, sans qu'une notification spéciale doive lui être adressée. Telle est l'opinion généralement adoptée et notamment par Bulmerincq, Calvo, Hall, Hautefeuille, Massé, etc. : telle est la pratique internationale (2). — Quelques auteurs néanmoins déclarent nécessaire la notification spéciale. Elle est imposée par quelques traités (Boeck, *op. cit.*, n° 700).

1650. — B. — Dans l'hypothèse de navires venant du large, la controverse est des plus vives. — Quelques auteurs exigent les deux notifications, la *diplomatique* ou *générale*, et la *spéciale* (Gessner, Pistoye et Duverdy, Cauchy, Ortolan) ; d'autres se contentent de la notification diplomatique (Funck-Brentano et Sorel). Certains l'exigent toujours (Perels et de Boeck) ; quelques-uns déclarent la notification spéciale nécessaire, mais suffisante (Hautefeuille, Calvo, Fauchille) ; certains décident qu'aucune notification n'est nécessaire; certains autres enfin n'exigent qu'une seule notification, mais tantôt la diplomatique, tantôt la spéciale, selon les circonstances (Heffter, Wheaton).

1651. — La jurisprudence anglaise distingue deux sortes de blocus : le blocus *de fait* et le blocus par *notification*. Les blocus de fait sont ceux qui sont établis par des commandants d'escadre ou de navire devant des ports tellement éloignés de leur pays, qu'il n'y a possibilité de faire la notification diplomatique que longtemps après l'établissement matériel du blocus. Dans ce cas, la notification spéciale est nécessaire ; mais elle est suffisante pour légitimer la condamnation d'un navire neutre, essayant de passer outre.

Dans le cas d'un blocus *notifié*, quand une notification diplomati-

(1) GESSNER. *Le droit des neutres sur mer*, pp. 197 à 210. — PERELS. *Manuel*, § 50.

(2) CALVO, *op. cit.*, § 2855. — HALL, *op. cit.*, § 262. — HAUTEFEUILLE, *op. cit.*, II, § 218.

que est utilement possible, cette notification suffit à rendre le blocus obligatoire. — Dès la notification diplomatique, il y a présomption *juris et de jure* que tous les neutres ont eu connaissance du blocus, et celui-ci continue, tant qu'une notification officielle de sa levée n'a pas été adressée aux puissances neutres. — Il est du devoir des gouvernements étrangers de communiquer l'une et l'autre information à leurs sujets, dont ils sont obligés de protéger les intérêts. — Il n'est fait d'exception qu'en faveur des navires venant, non d'un port de leur patrie, mais d'une contrée trop éloignée pour *avoir pu* connaître la notification : dans ce dernier cas, la notification spéciale est obligatoire (1). — Mais, quand le navire neutre aura-t-il pu avoir, ou non, en pleine mer, connaissance de la notification diplomatique ? Porte large ouverte à toutes les chicanes, à toutes les exactions, d'autant plus qu'on impose au capitaine du neutre de prouver son ignorance.

Geffcken repousse avec raison la doctrine anglaise. Tout blocus cesse, dit-il, dès que le fait de la force suffisante pour l'effectuer cesse (sur Heffter, *op. cit.*, § 155, *note* 4).

De même, le Danemark se contente d'une notification diplomatique ou exige un avertissement spécial, d'après les circonstances. Comme l'Angleterre, il fait dépendre la nécessité d'une notification spéciale d'une présomption (Règlements du 1er mai 1848 et du 16 février 1864).

Les Etats-Unis subordonnent aussi aux circonstances la notification spéciale.

1652. — La France suit des principes différents, dans ses traités comme dans sa jurisprudence et dans les instructions successivement données par ses gouvernements. — 1°) La seule notification diplomatique ne suffit jamais par elle-même à rendre le blocus obligatoire vis-à-vis des neutres. Considérée comme utile, elle doit dans chaque cas particulier être complétée et corroborée par une notification spéciale aux neutres, qui se présentent sur la ligne de blocus. — 2°) La notification spéciale est toujours nécessaire ; c'est la formalité essentielle à remplir : à elle seule, elle rend le blocus obligatoire. — 3°) *A fortiori*, le blocus est-il obligatoire, si les deux notifications concourent. — Telle est la doctrine adoptée par le Conseil d'Etat, consacrée par les traités et inscrite dans les Instructions françaises du 25 juillet 1870. « Si la France l'a (la notification spéciale) érigée en principe et s'y est toujours conformée, cela lui fait beaucoup d'honneur, car l'avertissement spécial amoindrit toujours

(1) PHILLIMORE. *Commentaries*, III, p. 385. — TRAVERS-TWISS, *op. cit.*, t. II, nos 104 à 106.

les inconvénients de la guerre pour les neutres et *coupe court* à tous les *abus* du droit de blocus » (1).

L'Italie (ordon. du 20 juin 1866, art. 7), et la Suède (ord. du 8 avril 1854, art. 4), ont, comme la France), admis la nécessité d'une notification spéciale.

1653. — La notification n'est pas indispensable pour donner l'*existence* à un blocus qui doit être *effectif*. Gessner est d'un autre avis. Pour lui, la notification *générale* est une des conditions nécessaires à la *validité* du blocus, à son existence juridique. Elle n'est pas un simple avertissement donné aux neutres. La notification spéciale ne concerne que la théorie de la violation du blocus (2). — Pour nous, la notification n'est pas un élément essentiel de l'existence d'un blocus. Elle n'est qu'un simple avertissement. Elle est cependant nécessaire pour autoriser la confiscation d'un navire neutre, par la raison que cette notification est le seul moyen *certain* et *non arbitraire* de constater la connaissance du blocus par le neutre (Fauchille, *op. cit.*, p. 218). Or cette certitude ne peut exister que si la notification est *spéciale*.

Voilà pourquoi le système, adopté par la France, l'Italie et la Suède, est bien supérieur, au point de vue de la justice et de l'équité, à celui de l'Angleterre et même des Etats-Unis.

La notification diplomatique offre un inconvénient sérieux. Ou elle précède le blocus effectif et on a alors pendant un certain laps de temps un blocus fictif ; ou bien elle succède à l'établissement réel du blocus, qui pendant quelque temps est pratiqué sans notification.

1654. — La notification spéciale doit, pour être obligatoire pour les vaisseaux neutres, réunir trois conditions : 1° L'avertissement spécial doit être donné sur les lieux mêmes du blocus ; — 2° La notification du blocus ne peut être donnée à un navire neutre que par le commandant ou un officier de *l'un des bâtiments de guerre formant le blocus* (*Instr. franç. du* 25 juillet 1870, § 12) ; — 3° L'avertissement doit être constaté par écrit sur les papiers de bord et indiquer le jour, le lieu (latitude et longitude). On pourra ainsi constater, si la notification a été faite sur les lieux bloqués et par un bâtiment de l'escadre de blocus (*Instr. franç.*, 17 mai 1838 et 25 juillet 1870. — *Déclar. américain.*, 19 avril 1861. — *Ord. danoise*, 16 fév. 1864. — *Règl. prussien*, 20 juin 1864. — *Ord. ital.*, 20 juin 1866).

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 156, *note* 2.
(2) Gessner. *Le droit des neutres sur mer*, pp. 198 et s.

SECTION IV. — **Effets du blocus.**

1655. — Le blocus a pour conséquence d'interrompre les communications qui peuvent aider la place investie et nuire au belligérant bloqueur. — Ce principe est admis par tous les auteurs. Mais ils se séparent quant à son application. Quelles sont d'une manière précise les communications nuisibles au belligérant, utiles au port bloqué et par suite interdites ? — Question des plus controversées. — Pas moins de cinq à six opinions différentes (1).

Nous pensons que le blocus a pour effet d'interdire l'accès du port ou de la côte investis à tout bâtiment neutre, quelle que soit sa nature ou son espèce : navire de guerre, navire de commerce chargé de marchandises ou sur lest, paquebots-poste portant correspondances officielles des neutres ou correspondances privées. — Toute espèce de communication doit être interdite entre un port bloqué et le dehors. — C'est la thèse qui est adoptée par les traités de droit maritime les plus considérables, et notamment par la déclaration de Paris du 16 avril 1856 disant que le blocus interdit au neutres l'*accès* du port ou de la côte ennemie (Traité du 26 février 1871 entre Italie et Etats-Unis. — Ord. suédoise, 8 avril 1854, § 4. — Règles russes de 1869, § 95. — Déclarat. autrich., 11 mai 1877, art. 1. — Inst. franç., 25 juillet 1870, § 7).

1656. — Les neutres, qui n'ont pas le droit de pénétrer dans un port bloqué, ont-ils celui d'en sortir ? — Comme pour la question précédente, plusieurs systèmes ont été adoptés.

1°) Le blocus maritime ne doit produire d'effet que sur l'entrée des navires neutres dans le port investi : la sortie du port reste libre pour ces navires (Règles russes de 1869, § 17).

2°) Ne peuvent sortir les navires neutres qui ont pénétré pendant le blocus, en échappant à la surveillance de l'escadre bloquante. Seuls, doivent pouvoir sortir les navires entrés dans le port investi avant le blocus. Ils peuvent quitter le port, *en tout temps*, sur lest ou avec un chargement, quelle que soit l'époque à laquelle ce chargement ait été effectué (En ce sens, plusieurs traités du XIX^{e} siècle).

3°) Les bâtiments, qui peuvent sortir à toute époque, sont ceux qui sont sur lest, ou qui ont à leur bord des marchandises chargées *antérieurement* au blocus, sans distinguer si le chargement appartient à un sujet neutre ou à un citoyen de l'Etat belligérant attaqué. Ce système admis par plusieurs traités, et notamment par celui du

(1) Le lecteur les trouvera exposées et discutées dans l'ouvrage de M. Fauchille.

26 février 1871 entre l'Italie et les Etats-Unis (art. 14), soulève des difficultés au point de vue de la preuve (1).

4°) Dans un autre système, tous les navires neutres, entrés *avant* le commencement du blocus, peuvent sortir du port bloqué dans un *certain délai* à partir de l'établissement du blocus, sans distinguer si le navire est sur lest, ou si la cargaison qu'il renferme a été chargée avant ou après le blocus. — Le délai expiré, aucun des navires ne peut plus sortir sans s'exposer à la capture. — Ce système a été adopté par un certain nombre de lois intérieures (Inst. franç. de 1838 et du 27 juillet 1870, art. 7. — Inst. américc. du 14 mai et 24 décembre 1846. — Règ. danois du 16 février 1864. — Règ. prussien du 20 juin 1864. — Décl. turque du 3 mai 1877). — Ce système a été appliqué, avec des délais variables, pendant les guerres de Crimée, de Sécession aux Etats-Unis (dépêche Seward, 2 mai 1861), de l'Espagne avec le Chili, de la Russie avec la Turquie en 1877-1878.

1657. — Les effets du blocus peuvent être atténués par le belligérant. — L'histoire offre plusieurs exemples de tempéraments apportés au droit strict du blocus. — Mais l'a tténuation doit têre égale pour tous les neutres. Si elle n'existait qu'à l'égard de tel ou tel pavillon, la puissance bloquante manquerait au devoir d'impartialité, et le blocus cesserait d'être obligatoire.

Si le belligérant a toujours la faculté d'adoucir les rigueurs du blocus en faveur des navires neutres, il a d'autre part l'obligation de le faire dans certaines circonstances exceptionnelles où les devoirs d'humanité doivent tout d'abord être respectés. Par exemple, il est impossible d'admettre que le belligérant puisse refuser l'entrée du port bloqué à un navire neutre prêt à couler bas par suite d'une voie d'eau, hors d'état de tenir la mer, ou dont l'équipage meurt de faim, à moins que l'escadre de blocus ne soit en mesure et n'offre de fournir les secours nécessaires (ord. ital. du 20 juin 1866, § 9. — Règ. espag. du 26 novembre 1864, art. 9. — Perels, *op. cit.*, § 51).

1658. — Le blocus n'est pas seulement obligatoire pour les navires des neutres. — Il l'est *à fortiori* pour les navires ennemis, — susceptibles de capture, même en l'absence de blocus. — Il doit l'être aussi pour les bâtiments, appartenant aux *propres sujets* de l'Etat bloqueur et aux sujets de ses alliés, et *à fortiori* encore, puisque d'après le droit actuel tous rapports commerciaux sont interdits, entre sujets des Etats belligérants, par le seul fait de la guerre et indépendamment de tout blocus. — Travers Twiss remarque avec rai-

(1) Phillimore, *op. cit.*, t. III, p. 402. — Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, nos 112, 113.

son qu'aussi longtemps qu'un belligérant permet à ses navires de commerce l'entrée ou la libre sortie des ports ennemis, l'état de choses qui autorise un belligérant à entraver le commerce des neutres n'existe pas, savoir la nécessité d'interdire toute communication pour obliger l'adversaire à se soumettre (*op. cit.*, t. II, n° 120).

Néanmoins plusieurs Etats n'ont pas respecté cette règle et au commencement du siècle actuel, la question des effets du blocus vis-à-vis des nationaux de l'Etat bloqueur fut une des causes de la guerre de 1812 entre l'Angleterre et les Etats-Unis. La Grande-Bretagne, après avoir décrété un blocus *sur papier*, interdisait tout commerce neutre avec l'ennemi, mais laissait ses propres vaisseaux commercer avec lui et s'enrichissait ainsi au détriment des neutres eux-mêmes. — Les Instructions françaises du 25 juillet 1870 § 5 ordonnent d'arrêter les bâtiments marchands français qui tenteraient de violer un blocus. Semblable prescription se retrouve dans les règlements danois du 16 février 1864, autrichien du 6 juin 1864, prussien du 20 juin 1864.

En résumé, le blocus est et doit être obligatoire pour *tous les navires*.

SECTION V. — **Violation du blocus.**

1659. — Il ne saurait être question de violation, qu'à l'égard d'un blocus *régulier*. — Si le blocus n'était pas régulier et que néanmoins un Etat fit saisir des navires pour violation de blocus illégalement établi, cet Etat commettrait un véritable délit international et serait tenu de réparer le dommage causé par l'exécution de ses ordres, par son fait. — Cette thèse est incontestable en théorie: elle a été adoptée plusieurs fois par la pratique et par les lois particulières (Règ. danois, 16 février 1864, art. 5. — R. prussien, 20 juin 1864, art. 27. — Déclar. autrich. 11 mai 1877, art. 4).

1660. — La violation de blocus ne saurait exister sans un acte matériel de rupture. La seule intention de forcer la ligne du blocus ne suffit pas. — La tentative d'un délit suppose et implique un commencement d'exécution.

Le navire est-il surpris, alors qu'il vient de traverser la ligne d'investissement, soit en venant du large, soit en sortant du port bloqué, nulle difficulté ne s'élève. L'acte matériel de violation de blocus est évident. — Evidence encore, quand le vaisseau est arrêté au moment même, où il franchit la ligne formée par l'escadre bloquante, malgré les signaux ou la semonce des navires de cette escadre (1).

(1) Hautefeuille. *Droits et devoirs*, t. II, p. 223. — Règlement espagnol du 26 novembre 1864, art. 7.

Le doute peut exister dans certains cas et la violation de blocus dépendre des circonstances. On ne saurait donner, en théorie, une règle générale (Perels, *op. cit.*, § 51-6°, p. 305). — L'usage de la notification spéciale est le seul moyen d'éviter les erreurs.

1661. — La France et l'Italie admettent que le fait d'essayer d'entrer dans un port bloqué, ne constitue pas, par *lui seul*, une tentative de rupture de blocus, si le navire n'a pas reçu de notification spéciale (*contrà*, Perels, *op. cit.*, pp. 309 et 310). — L'Angleterre, les Etats-Unis, le Danemark, la Prusse déclarent qu'un navire commet une violation de blocus, lorsqu'il essaie, une première fois, de pénétrer dans le port et qu'il peut être prouvé que ce navire a *pu* et a *dû* apprendre en route le blocus du port.

1662. — La Grande-Bretagne et les Etats-Unis vont encore plus loin. Ces deux puissances considèrent comme suffisante la *seule intention* de rompre un blocus, sans aucun acte matériel, sans un commencement d'exécution non équivoque sur le lieu même. D'après ces Etats, sont coupables de violation de blocus : *a*) tout navire neutre, qui a *mis à la voile* pour un port déclaré bloqué, après avoir eu connaissance de la notification diplomatique ou générale ; *b*) tout navire, qui a *continué* à se diriger vers ce port, après avoir appris en route l'existence, soit de la notification diplomatique au cas de blocus notifié, soit du fait de l'investissement s'il s'agit d'un blocus *de facto*. — Les navires, qui sont dans l'une ou dans l'autre situation, peuvent être arrêtés à la *haute mer*, partout où ils sont rencontrés par les croiseurs du belligérant, et quelle que soit la *distance* existant entre le lieu de départ et le lieu de destination (Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, nos 109 et 110).

1663. — Cette doctrine n'est pas nouvelle. Elle est mentionnée dans l'édit hollandais du 26 juin 1630 : elle a été appliquée jusqu'au commencement du XIXe siècle, par la Hollande, par la Russie et même par la France (Règ. de 1744, art. 14 et de 1778, art. 1. — Décret du 9 mai 1793). — Mais depuis 1814, tous les Etats, sauf l'Angleterre et les Etats-Unis, ont considéré qu'il n'y avait pas violation de blocus à faire voile vers un port investi. — Le capitaine du navire peut espérer trouver à son arrivée l'entrée du port libre et par suite la levée du blocus. — Rien ne prouve non plus qu'il n'aurait pas changé de direction pendant la traversée (Bluntschli, *op. cit.*, art. 835. — Heffter, *op. cit.*, § 156. — Perels, *op. cit.*, p. 306).

1664. — C'est pendant la guerre de Sécession que les Etats-Unis ont abandonné comme belligérants les principes qu'ils avaient toujours défendus en qualité de neutres et insérés dans tous leurs traités. Leurs tribunaux jugèrent fréquemment que l'acte de mettre à la voile, avec intention de violer un blocus, constituait une infraction

autorisant la confiscation, sans se préoccuper de savoir s'il existait même un seul navire pour défendre l'accès du port.

1665. — Pareille doctrine est inadmissible, injuste: elle conduit au plus complet arbitraire. Le belligérant n'aura jamais la preuve certaine d'une intention délictueuse chez le neutre et ce sera sur une *simple présomption* qu'il sera procédé à la saisie du navire.

Si l'investissement du port est réel, à quoi bon saisir en pleine mer? L'escadre bloquante saura empêcher l'entrée des navires neutres. — Aussi, cette doctrine n'a-t-elle été imaginée et appliquée, que pour donner de l'efficacité aux *blocus fictifs*. Comment les croiseurs en pleine mer, fort loin des lieux investis, sauront-ils, au moment de la saisie, si le blocus du port est encore effectif.

Tous les gouvernements, autres que ceux de l'Angleterre et des Etats-Unis, tous les auteurs, autres que les anglais et les américains, repoussent ce prétendu droit de *prévention*. Il est à souhaiter qu'à l'avenir les neutres s'entendent et prennent l'engagement mutuel de ne plus tolérer de semblables errements. Le blocus devant être effectif, il ne peut y avoir violation, que lorsqu'un bâtiment est pris sur le fait d'une tentative de rupture de l'arc de cercle, circonscrit par l'escadre bloquante (1).

1666. — Mais toute pente est fatalement glissante, et cette doctrine injuste a nécessairement engendré une autre thèse, qui a soulevé les plus vives protestations. — Pour éviter que des marchandises débarquées dans un port neutre, ou dans un port ennemi non bloqué, ne pénètrent ensuite par une voie continentale dans le port bloqué, le belligérant est incité à saisir en pleine mer les navires à destination d'un port neutre ou d'un port libre, lorsqu'il peut croire ou *présumer* que la cargaison sera de là transportée dans la place investie.

Les Etats-Unis ont admis cette nouvelle thèse pendant la guerre de Sécession. — Le *Springbok* était une barque anglaise, expédiée à destination de Nassau, île de la Nouvelle-Providence, du groupe des Bahamas, possession anglaise. Ce navire, frété pour un port neutre, fut saisi, le 3 février 1863, par le vaisseau de guerre fédéral *Sonoma*, en pleine mer, à une distance de 150 milles de Nassau, vers lequel il se dirigeait. Le 1er août, la Cour de district de New-York condamnait le navire et la cargaison. — Appel. — La Cour Suprême rendit un arrêt qui, relaxant le navire, maintenait la saisie de la cargaison et condamnait les propriétaires du bâtiment aux frais. — Cet arrêt reconnaissait que les papiers de bord, notamment la charte

(1) GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 156, *note* 6. — HAUTEFEUILLE, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. II, p. 230.

partie, étaient réguliers et qu'aucun d'eux ne portait de trace de falsification ou de dissimulation. De ces papiers, résultait la preuve que Nassau était la vraie destination du navire.

Les juges de la Cour Suprême écartèrent cette preuve en s'attachant à des présomptions plus que vagues. Ils affirmèrent, sans apporter aucune démonstration, que le chargement avait été dès le principe embarqué dans l'*intention* de violer le blocus ; que les propriétaires du chargement avaient eu l'*intention* de faire transborder à Nassau sur quelque navire, plus propre que le *Springbok* à atteindre sans encombre un port bloqué (*non désigné*) ; que le voyage de Londres au port bloqué (*inconnu et indéterminé*) avait, en ce qui concerne le chargement, dans l'intention des parties, constitué un seul voyage et que le chargement avait été, dès la mise à la voile du navire, passible de condamnation dans le cas de saisie, à quelque moment du voyage que ce fût. — Cette sentence, absolument arbitraire, souleva une vive émotion et fut critiquée par Phillimore, et par les avocats de la couronne d'Angleterre. — Elle fut cependant confirmée par la commission mixte instituée à Washington, en vertu de l'article 12 du traité du 2 mai 1871, pour juger de pareils différends entre les Etats-Unis et l'Angleterre, commission composée d'un délégué de chacune des parties et du ministre d'Italie.

La sentence, relative au Springbok, a été l'objet d'une consultation très remarquable, en sens contraire, délibérée par une commission de *l'Institut de droit international*, en avril 1882, commission composée d'éminents juriconsultes de divers pays. La thèse de la Cour Suprême y est vigoureusement réfutée et ses conséquences inadmissibles nettement indiquées. *Il en résulterait, quant au blocus, que tout port neutre, auquel aurait été expédié un chargement neutre à bord d'un navire neutre, deviendrait un port bloqué* PAR INTERPRÉTATION, *dès qu'il y aurait des motifs de soupçonner que le chargement, après son débarquement en port neutre, pourrait être ultérieurement chargé sur un autre bâtiment et expédié vers un port réellement bloqué.*

La sentence de la Cour Suprême a été condamnée par les publicistes les plus autorisés, par MM. Arntz, Asser, Bulmerincq, Calvo, Gessner, Hall, Vernon Harcourt (*Historicus*), Geffcken, Lawrence, Phillimore, Travers Twiss, Westlake, de Boeck, Fauchille, etc. (1).

(1) GESSNER. *Le droit des neutres*, p. 230 et R. D. I., 1875, t. VII, p. 236 à 255. — TRAVERS TWISS, *op. cit.*, t. II, nos 117. — TRAVERS TWISS. *La théorie de la continuité du voyage appliquée à la contrebande de guerre et au blocus*, Paris 1877. — *Des droits des belligérants sur mer depuis la déclaration de Paris*, R. D. I., 1884, t. XVI, p. 113.— *Consultation de l'Institut*, R. D. I., t. XIV, 1882, p. 329. — DE BOECK. *De la propriété privée*,

1667. — Cette thèse de la *continuité du voyage* n'est pas nouvelle. — Ce qui est récent, c'est l'application qui en a été faite à la violation du blocus. — Cette théorie doit être rejetée. Elle anéantit absolument la liberté des mers et la liberté commerciale des neutres. Elle conduit à déclarer l'Etat bloqueur seul maître de l'Océan et à mettre le commerce du monde entier à la merci des belligérants. Il suffira, dit M. Fauchille, qu'il y ait dans le monde un *certain* port bloqué, pour que tout le commerce soit rendu impossible aux peuples neutres.

1668. — Lorsqu'un navire a violé de fait un blocus, soit en entrant, soit en sortant, à quel moment peut-il être *régulièrement*, *légitimement*, saisi par les navires de l'escadre bloquante ?

Les auteurs anglais et américains, la jurisprudence des cours des Etats-Unis comme celle des cours anglaises admettent que les navires infracteurs de blocus peuvent être saisis aussi longtemps qu'ils n'ont pas atteint leur destination finale, sans qu'il y ait lieu de distinguer s'ils ont été ou non poursuivis par les croiseurs des belligérants. Le délit se continue jusqu'à l'entrée au port de destination (1). Il n'est pas effacé, il ne cesse pas par suite d'une relâche, forcée ou volontaire, dans un port intermédiare. — Anglais et Américains admettent le *droit de suite*, la faculté de saisir et de confisquer le navire neutre pendant toute la durée du voyage de sortie ou de retour. Ainsi souvent décidé par le juge anglais Sir William Scott (Lord Stowel). Ainsi jugé par les tribunaux américains pendant la guerre de sécession.

1669. — Les publicistes allemands, espagnols, français, italiens, pensent, en général, qu'un navire ne peut être saisi comme coupable de violation de blocus, que s'il est pris traversant ou tentant de traverser la ligne d'investissement, ou dans le port bloqué, ou au moment où il essaie d'en sortir. — Mais ils ajoutent raisonnablement que si le navire neutre, au moment où il cherche à violer un blocus, est poursuivi par un des vaisseaux de l'escadre et tente d'échapper par la fuite, le croiseur belligérant, qui lui donne la chasse, peut capturer le délinquant, s'il l'atteint en pleine mer, avant son entrée dans le port ou dans les eaux juridictionnelles d'un Etat neutre (2).

---

n° 715. — FAUCHILLE. *Du blocus maritime*, pp. 333 et s. — GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 156, *note* 9.

(1) TRAVERS-TWISS, *op. cit.*, nos 114 et 115.

(2) HAUTEFEUILLE, *op. cit.*, t. II, p. 225. — FAUCHILLE, *op. cit.*, p. 355. — GESSNER, *op. cit.*, p. 228. — Décret espagnol du 26 novembre 1864, art. 6. — PERELS, *op. cit.*, p. 307.

1670. — Le vaisseau, qui rompt un blocus, peut être saisi par un navire de l'escadre de blocus; mais cette saisie doit être validée par un tribunal spécial de prises. La mesure provisoire est remplacée par une sentence définitive et la confiscation, l'adjudication de la prise est substituée à la simple saisie, si celle-ci a été reconnue et jugée régulière et légitime. — Quant aux mesures que doit ou que peut prendre le commandant du capteur, voir ci-dessus (nos 1408 à 1410).

1671. — D'après tous les traités conclus pendant le XIXe siècle, la violation d'un blocus, soit pour entrer dans le port, soit pour en sortir, doit toujours entraîner la double condamnation du navire et de la cargaison.

Tel est aussi le principe admis par les lois et règlements particuliers des Etats (Règ. danois 16 février 1864, prussien 20 juin 1864; ordon. espagn. 26 novembre 1864, italienne 20 juin 1866, autrich. 9 juillet 1866, etc.).

1672. — Les publicistes sont, au contraire, fort divisés. — *a*) Plusieurs, Bulmerincq, Hautefeuille, Fauchille, G. F. de Martens, Massé, Morin, Négrin, Pistoye et Duverdy, etc., reconnaissent au belligérant le droit de confisquer le navire et la cargaison entière, quels que soient sa nature et son propriétaire. — *b*) D'autres pensent que le belligérant ne peut frapper que celui qui a eu l'intention coupable de violer le blocus. La peine infligée pour la rupture d'un blocus ne peut consister que dans la confiscation du navire. La cargaison ne peut être, elle aussi, sujette à confiscation, que si son propriétaire, qui ne doit pas être en même temps propriétaire du navire, ne peut pas prouver qu'il est resté étranger à la violation du blocus. Ainsi opinent Calvo, Bluntschli, Gessner, Ortolan, Perels, et plusieurs publicistes italiens, tels que Sandona, Schiattarella.

c) Les publicistes anglais admettent, en règle générale, la double confiscation du navire et de la cargaison. Ils adoptent la présomption que la violation d'un blocus a en vue l'avantage de la cargaison aussi bien que celui du navire et se consomme avec le consentement des propriétaires de l'un et de l'autre. — Contre cette présomption, nulle autre preuve que celle fournie par les papiers trouvés à bord du navire, lors de la capture. — Néanmoins ils s'en tiennent à la capture du seul navire, lorsque le fait du blocus, connu du capitaine, était inconnu au propriétaire du chargement. Par exemple, un navire a commencé son voyage, alors que le blocus de son port de destination n'était et ne pouvait pas être connu du propriétaire de la cargaison. Informé du blocus dans le cours de son voyage ou à l'entrée du port bloqué, le capitaine a persisté à faire voile vers

sa primitive destination (Hall, *op. cit.*, § 264. — Phillimore. *Comm.*, t. III, 506. — Travers-Twiss, *op. cit.*, t. II, nos 116 et s.).

d) M. Pasquale Fiore a une opinion particulière : la confiscation doit se borner à la cargaison. Il n'y a entre la contrebande et le blocus d'autre différence que celle-ci : Le blocus fait de toutes choses des objets de contrebande. Il faut donc suivre les mêmes règles qu'en matière de contrebande de guerre (*Nouveau droit int. public*, t. II, 513).

1673. — L'équipage du bâtiment neutre, qui a violé le blocus et qui a été capturé, ne peut être traité comme prisonnier de guerre : mais les hommes peuvent être retenus pour servir de témoins lors du jugement de la prise (Instruc. américaine 9 mai 1864 ; ord. autrich. 3 mars 1864 ; règl. prussien 20 juin 1864 ; inst. franç. du 25 juillet 1870).

CHAPITRE VII

SAISIE DES NAVIRES NEUTRES (1).

1674. — Un navire neutre peut être *saisi* par le croiseur d'un belligérant dans les cas suivants :

1° Semoncé et sommé de s'arrêter en pleine mer pour être visité, le navire a opposé une résistance matérielle ou a fait des préparatifs de résistance (n° 1404) ;

2° Le capitaine ne peut pas justifier de sa qualité de neutre ;

3° L'état du navire ou les déclarations du capitaine inspirent de graves soupçons. Il n'y a pas de papiers de bord ; ils sont doubles, ou incomplets parce qu'ils ont été en partie jetés à la mer ; les circonstances font présumer et supposer qu'ils sont simulés ;

4° Le navire a dévié de route, sans que le capitaine puisse donner de ce changement de route des raisons fondées et justificatives, ce qui fait soupçonner que la destination apparente est fausse, et le chargement comprend de la contrebande de guerre (nos 1566 et s.) ;

5° Le navire est à destination d'un port ennemi, même non bloqué, et il a à bord de la contrebande de guerre, des troupes ou des dépêches ennemies (nos 1566, 1584);

6° Le navire a tenté de violer un blocus régulièrement notifié (nos 1648, 1655 et s.) (2).

1675. — Le mode de procéder à l'égard du navire neutre capturé est le même qu'à l'égard du vaisseau ennemi (nos 1407 et suiv.).

1676. — La validité, la légitimité, la régularité de la saisie d'un navire de commerce neutre doit être soumise au jugement d'un tribunal des prises, de la même manière que celle d'un navire ennemi. — Et par *à fortiori*. — Toute saisie implique une faute, soit de la part du neutre, soit du côté du capteur. Il est donc indispensable d'apprécier les causes et les circonstances de la saisie, à moins que l'Etat dont relève le capteur n'ordonne tout d'abord de relâcher la prise. — Jusqu'à la sentence, pas d'acquisition, pas de transmission

(1) Voir les ouvrages indiqués au chapitre IV du Livre III, page 754.

(2) HEFFTER-GEFFCKEN, *op. cit.*, § 171. — PERELS, *Manuel*, § 55. — GESSNER, *Le droit des neutres sur mer*, pp. 341 et s.

juridique de la propriété du navire ou de la cargaison ; rien que de purs faits (n° 1422).

1677. — Mais quel sera le juge compétent des prises opérées au détriment de *neutres* ? — Nous avons vu qu'à l'égard du navire *ennemi* saisi, le juge compétent ne pouvait être qu'un tribunal ou qu'une commission administrative de l'Etat belligérant, dont le croiseur a opéré la capture (nos 1423 et 1424). — C'est la solution adoptée par la pratique internationale.

La coutume a adopté le même principe et a toujours pratiqué la même règle à l'égard des navires neutres. — D'après elle, et d'après les législations particulières et nationales des divers Etats, les tribunaux ou les conseils du belligérant saisissant sont seuls compétents pour statuer sur la prise des bâtiments saisis et conduits dans les ports du saisissant. L'Etat belligérant peut seul juger la conduite et les actes de son croiseur ; car c'est lui qui lui en a dicté les règles. A lui seul incombe le devoir, à lui seul appartient le pouvoir de réprimer les actes irréguliers ou illicites de ce croiseur.

1678. — La doctrine est divisée et un grand nombres d'auteurs critiquent la coutume internationale. — Dès le milieu du XVIIIe siècle, plusieurs écrivains ont élevé de sérieuses objections contre la juridiction de l'Etat belligérant capteur et ont nié la compétence de ses tribunaux. — Les adversaires de cette juridiction, tout à fait exceptionnelle, sont encore plus nombreux au siècle actuel.

La majorité des auteurs américains, anglais et français admettent la compétence des tribunaux de prises de l'Etat du capteur. Ainsi pensent Kent, Calvo, Manning, Phillimore, Travers Twiss, Wildman, Cauchy, Hautefeuille, Massé, Pistoye et Duverdy, etc., etc. — Les Allemands et les Italiens sont, en majorité, hostiles à l'organisation et à la composition actuelles des cours de prises (1).

Les adversaires de l'état actuel des choses font principalement valoir les deux motifs suivants : — Le belligérant décide dans sa propre cause. — Il juge d'après son propre droit. — Donc position inférieure du neutre. — Inégalité de situation entre les deux parties litigantes.

1679. — Le belligérant est juge et partie dans sa propre cause. Ses tribunaux n'offrent aucune autre garantie contre leur partialité, que l'*intégrité propre et exclusivement personnelle* des juges qui les composent. — « Malgré toute la sagacité des juges et malgré leurs efforts pour être impartiaux, dit Geffcken, le fait subsiste que les cours de prises jugent dans leur propre cause et se conforment

(1) BULMERINCQ. *Théorie du droit des prises*, R. D. I., t. XI, 1879, pp. 162 et suiv.

toujours à leur interprétation particulière du Droit international dans leurs jugements sur des sujets étrangers..... Les juges de ces cours ont souvent l'habitude de raisonner par analogie, d'invoquer des fictions de droit, et de faire tomber ainsi un cas nouveau sous le coup de quelque précédent admis. Les décisions souvent inouïes des juges anglais dans les guerres de l'empire et des juges américains dans la guerre de sécession en font preuve (1) ».

1680. — Comment les tribunaux du belligérant peuvent-ils avoir juridiction sur les capitaines et les propriétaires des navires neutres ? Le belligérant n'a pas de juridiction sur la mer, lieu où s'est accompli l'acte qui a occasionné la saisie. — Les belligérants ne peuvent imposer des lois aux neutres ; comment leurs tribunaux peuvent-ils être appelés à appliquer des lois, qu'on n'a pas le pouvoir d'édicter ?

1681. — Mais les mêmes objections s'élèvent, dès qu'on propose de confier le jugement des prises aux tribunaux même de l'Etat neutre. — Ces juges offriront-ils une plus grande garantie d'impartialité ? Qui oserait l'affirmer ? Ne seront-ils pas juges dans leur propre cause et ne se conformeront-ils pas toujours à leur interprétation particulière du Droit international dans leur jugement sur des sujets étrangers ?

1682. — Comment les tribunaux des Etats neutres pourraient-ils avoir juridiction sur les officiers des croiseurs des belligérants ? — Comment pourraient-ils être compétents pour connaître d'actes accomplis en mer, en un lieu où leurs Etats n'ont ni possession, ni domaine, ni *imperium* ?

1683. — Une difficulté de plus. La sentence une fois rendue par le tribunal de l'Etat neutre, comment obliger le belligérant capteur, qui détient la prise, à exécuter la décision rendue, à restituer cette prise, avec dommages-intérêts peut-être ? — Si le belligérant capteur refuse d'exécuter, usera-t-on contre lui de représailles, lui fera-t-on la guerre ? Un conflit de plus, ou une impasse.

1684. — Aussi, dès le siècle dernier, a-t-on cherché un biais. Hubner proposa l'établissement de commissions internationales *mixtes*, appelées à juger les prises maritimes pratiquées sur navires neutres (2). — Sa proposition ne fut pas prise en considération. — Quelques auteurs ont proposé l'institution de commissions mixtes aussi, qui recevraient les réclamations formées contre les jugements des tribunaux de prises et diraient droit sur ces réclamations. — D'autres, comme G. F. de Martens, Bluntschli, Westlake, Tetens ont sou-

(1) GEFFCKEN sur HEFFTER, *op. cit.*, § 173, note 6.
(2) HUBNER. *De la saisie des bâtiments neutres*, II, 21.

haité une réforme complète de l'organisation actuelle, dans l'intérêt des neutres seuls (1).

1685. — *L'Institut de Droit international* a repris l'idée et a chargé MM. Westlake et Bulmerincq de lui présenter un rapport. — Le premier proposa une juridiction internationale, qui aurait uniquement trait à la seconde instance, à l'instance d'appel, et ne s'appliquerait qu'aux saisies opérées sur les neutres. M. de Bulmerincq proposa, au contraire, un tribunal commun aux belligérants et aux neutres, tant pour la première que pour la seconde instance.

Ce tribunal serait composé de trois juges pour la première instance comme pour l'appel : chacun des deux belligérants nommerait un juge et le troisième serait désigné par un Etat neutre. Ce tribunal jugerait tous les litiges des belligérants et des neutres. — Dès qu'une guerre éclaterait, tous les Etats neutres seraient invités par les Etats belligérants à élire l'Etat neutre, qui devrait désigner le troisième juge. — Il est certain qu'un tribunal ainsi constitué offrirait aux neutres une toute autre garantie d'impartialité que les tribunaux actuels.

1686. — Mais les objections ne font pas défaut. M. Geffcken (*loc. cit.*) les indique. — Dans un tribunal ainsi composé, le neutre aurait toujours voix décisive. — Les grandes puissances maritimes n'accèderont certainement pas à cette combinaison. — Les difficultés pratiques, que ces tribunaux internationaux auraient à surmonter, seraient considérables. Dans les guerres d'une longue durée entre des Etats qui, comme l'Angleterre, possèdent dans les parties du monde les plus diverses des ports où les prises peuvent être amenées, il ne serait guère possible de faire juger tous les cas à un seul tribunal mixte, sans entraîner des lenteurs considérables.

Si l'on instituait plusieurs tribunaux mixtes dans divers ports, ne courrait-on pas le risque de sentences opposées et contradictoires dans les mêmes cas ; opposition et contradiction beaucoup plus graves, beaucoup plus dangereuses, que celles qui peuvent se produire entre les tribunaux d'un même Etat ; car alors il dépend du pouvoir souverain de cet Etat de prendre les mesures nécessaires, pour ramener chez lui l'unité de la jurisprudence.

1687. — Il est encore plus simple de s'en tenir à la tradition, à la coutume et d'accepter la juridiction des tribunaux de prises du capteur. — Mais pour diminuer les chances de partialité, il serait bon, et il serait possible, de régler par convention internationale les

(1) Le tuteur trouvera ces divers projets, étudiés et comparés entr'eux, dans le rapport de M. de Bulmerincq à l'Institut de Droit international, *Théorie du droit des prises*, R. D. I., t. XI, 1879, pp. 173 et s. ; 321 et s.

phrases de la procédure, que M. de Bulmerincq séparait soigneusement : 1° l'arrêt, la visite et la conduite du navire ou des marchandises saisies dans le port du belligérant ; 2° les formalités à l'arrivée dans le port ; 3° la procédure devant le tribunal de première et de seconde instance. — « On fixerait ainsi, ajoute M. Geffcken (*loc. cit.*) d'une manière uniforme les devoirs du croiseur et du capteur, l'instruction préparatoire et les garanties offertes aux neutres par la procédure dudit tribunal ».

1688. — Si la prise venait à être conduite dans le port d'un Etat neutre, autre que celui du navire saisi, les tribunaux de cet Etat ne pourraient statuer sur la prise. Ils sont incompétents pour prononcer sur des actes accomplis en haute mer sous le pavillon du belligérant capteur, pavillon qu'ils doivent respecter. — Mais si la capture a été effectuée dans les eaux juridictionnelles de ce même Etat neutre, son gouvernement, par mesure de haute police et pour faire respecter ses droits souverains, doit faire relâcher la prise (n° 1485).

1689. — Le navire neutre capturé est-il (cas rare) conduit dans un des ports de l'Etat dont il dépend, les tribunaux de cet Etat peuvent juger. Ils doivent la justice à leurs nationaux et faire restituer la prise, s'ils jugent que le navire capturé n'a pas violé les devoirs de la neutralité. Si ces devoirs ont été méconnus, la prise doit être abandonnée au capteur.

1690. — Les jurisprudences ou les législations de presque tous les Etats maritimes admettent, quant au mode de procéder devant les tribunaux de prises chargés de statuer sur le sort des bâtiments neutres saisis, des règles qui ne sont conformes, ni aux principes juridiques, ni à l'équité. — On impose au neutre saisi de prouver l'illégalité de la prise : il joue le rôle de demandeur. — C'est irrationnel et par suite injuste.

On a inexactement assimilé la saisie d'un bâtiment neutre à la capture d'un vaisseau ennemi. — La différence nous paraît cependant être sensible. — Quand la prise a été capturée sur l'ennemi, la procédure n'a pour but que de constater si le caractère ennemi de la prise, caractère apparent et appuyé sur de fortes présomptions, est incontestable, — si le capteur s'est conformé aux règles que le belligérant a établies.

La situation change du tout au tout, quand la prise est un navire neutre. — Sa qualité est reconnue. — Son commerce est en principe, libre. — Le fondement de la saisie d'une cargaison comme contrebande, ou d'un navire ayant cherché à forcer le blocus, repose sur la violation d'un devoir de neutralité, dans l'inobservation d'une règle admise dans l'intérêt des belligérants. — N'est-ce pas à celui qui allègue la violation du devoir, l'inobservation de la règle, à éta-

blir cette violation, à prouver cette inobservation? Dans le procès, le neutre doit avoir le rôle de défendeur, non celui de demandeur.

1691. — Quelle loi, le tribunal appelé à statuer sur la saisie d'un navire neutre doit-il appliquer? — Tous les auteurs sont d'avis que les traités, conclus entre l'Etat belligérant et l'Etat neutre, doivent en première ligne guider les tribunaux de prises dans leurs décisions.

A défaut de traités, l'opinion des principaux auteurs anglo-américains, Phillimore, Travers-Twiss, Wildman, Kent, Wheaton, est que les décisions des juges de prises doivent appliquer le Droit international général, les lois nationales et le droit consigné dans les sentences antérieures.

Cauchy, qui examine longuement la question (*op. cit.*, t. II, pp. 144 et s.), Fiore veulent que le tribunal suive la loi internationale. Les manifestes ou règlements, publiés au début de la guerre, par lesquels les Etats prétendent déterminer l'exercice des droits de neutralité, ne peuvent servir de prétexte pour légitimer une capture, puisqu'*aucun souverain n'a le droit de dicter des lois au monde et de modifier les principes du droit maritime.* — Calvo, Gessner pensent que les règlements des gouvernements belligérants ne sont obligatoires pour les juges des prises, qu'autant qu'ils ne sont pas en contradiction avec le Droit international.

Mais comme les règles de ce droit, en matière de prises, ne sont pas formulées dans un code, le juge, appelé à prononcer, aura pour chaque cas à rechercher et à construire le Droit international qui sera applicable, ce qui lui laissera une grande latitude (1).

(1) Bulmerincq. *Théorie du droit des prises*, R. D. I., 1879, t. XI, p. 341.

LIVRE V

FIN DE LA GUERRE. — TRAITÉS DE PAIX.

BLUNTSCHLI. *Le Droit international codifié*, liv. VIII, art. 700 à 741. — CALVO. *Le Droit international théorique et pratique*, t. V, §§ 3115 à 3168. — FIORE. *Nouveau Droit international*, 1re part., ch. VII. — *Le Droit internat. codifié*, liv. V, tit. XII, art. 1316 à 1340. — FUNCK-BRENTANO et SOREL. *Précis du droit des gens*, liv. II, ch. V. — GROTIUS. *De jure belli ac pacis*, lib. III, cap. XX. — HEFFTER-GEFFCKEN. *Le Droit international de l'Europe*, liv. II, ch. IV, §§ 176 à 190. — KLUBER. *Le droit des gens moderne de l'Europe*, §§ 255 à 259, 317 à 329. — F. DE MARTENS. *Traité de Droit international*, t. III, liv. IV, ch. II, § 128. — F. G. DE MARTENS. *Précis du droit des gens*, t. II, §§ 332 et s. — VATTEL. *Le droit des gens*, liv. IV, ch. I à IV. — WHEATON. *Eléments du Droit international*, 4e part., ch. IV, pp. 205 à 216.

1692. — Les seuls modes véritables de finir la guerre, dit Heffter (*op. cit.*, § 176) sont : la cessation générale des hostilités et le rétablissement des relations antérieures d'amitié entre les Etats ; — la soumission absolue de l'un des Etats belligérants à l'autre ; — la conclusion d'un traité de paix formel : c'est le mode le plus usité et le plus normal.

1693. — A. — Les belligérants peuvent, par un accord tacite, arrêter les hostilités et rétablir entr'eux de réciproques relations d'amitié. — Le *statu quo*, accepté par les Etats belligérants lors de la cessation générale des hostilités, sera la base du rétablissement des relations pacifiques.

L'histoire nous offre quelques exemples de guerres terminées de cette manière, sans conclusion de traité formel. — Ainsi se termina, en 1720, la guerre entre la France et l'Espagne. — Le czar Paul Ier suspendit, en 1801, la guerre commencée contre la Perse par l'impératrice Catherine II. — Se termina aussi par cessation d'hostilités, sans traité de paix, la guerre entre l'Espagne et ses colonies révoltées (n° 200). — De même, la guerre entre l'Espagne et le Chili et

celle de la France avec le Mexique (1862 à 1866). Entre ces deux derniers pays, les relations diplomatiques n'ont été rétablies qu'en 1881.

L'état de choses, créé par un pareil procédé est fécond en difficultés. — Les relations des deux adversaires et celles de leurs sujets restent indécises et confuses. — Embarrassés aussi sont les rapports avec les Etats tiers. Ceux-ci sont-ils encore des *neutres*, tenus de certains devoirs ?

Aussi, une déclaration formelle énonçant le rétablissement de la paix sera-t-elle toujours utile ; elle seule permettra de constater l'arrangement définitif du litige qui a occasionné la guerre et fixera nettement la situation nouvelle des divers Etats, tiers ou ex-belligérants.

1694. — B. — La soumission complète de l'un des Etats belligérants à l'autre met fin à la guerre par l'anéantissement de l'existence politique de l'un des adversaires. C'est un Etat qui disparaît, qui meurt en tant qu'entité juridique. — Ainsi le Hanovre et la Hesse en 1866. — Entre Etats civilisés, une semblable conquête, dit Geffcken, « est sans contredit le titre de propriété le moins enviable, puisqu'il repose uniquement sur la force » (sur Heffter, § 178, *note* 2).

1695. — C. — Les traités de paix sont des conventions diplomatiques, par lesquelles les Etats belligérants déclarent d'une manière solennelle les hostilités terminées entr'eux et fixent les conditions du rétablissement des relations amicales.

« Les traités de paix, disent MM. Funck-Brentano et Sorel, sont les actes par lesquels les belligérants constatent l'état de leurs forces, règlent, d'après les résultats de la guerre, leurs prétentions respectives, et les convertissent en droit » (*op. cit.*, p. 309).

SECTION I. — **Conclusion des traités de paix.**

1696. — A l'époque actuelle, les traités de paix sont habituellement précédés d'une convention préalable, dénommée *Préliminaires de paix*, tels que ceux de Villafranca (12 juillet 1859) précédant le traité de paix de Zurich (10 novembre 1859), de Nikolsbourg (26 juillet 1866) précédant le traité de Prague du 23 août 1866, de Versailles (18 février 1871) préparant le traité définitif de Francfort (10 mai 1871), d'Andrinople (31 janvier 1878) précédant le traité de San-Stefano (3 mars 1878).

Les préliminaires de paix sont généralement précédés d'un *armistice*, qui arrête les hostilités et facilite la discussion de ces préliminaires. — S'il n'y a pas eu d'armistice antérieur, les préliminaires

de paix ont pour premier effet, effet nécessaire, la suppression des hostilités (Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*).

Ces préliminaires déterminent et arrêtent les bases générales du traité de paix ultérieur. Ils constituent une véritable convention, obligatoire pour les contractants. — Aussi ne peuvent-ils être conclus que par les délégués, formels et spéciaux, du pouvoir, qui, d'après la constitution de chacun des Etats belligérants, a compétence pour négocier et conclure les traités de paix.

On fixe habituellement, dans les préliminaires, le lieu où devront se poursuivre les négociations, souvent longues et minutieuses, d'où sortira le traité de paix définitif.

1697. — Un traité de paix peut se borner à constater la fin des hostilités, sans autre précision, comme le traité de Bucarest du 3 mars 1886 entre la Bulgarie et la Serbie. — Mais le cas est rare ; le procédé, peu recommandable. — Il est préférable de régler le détail des relations pacifiques rétablies entre les Etats. On coupe ainsi court et d'avance à des difficultés, qui ne manqueraient pas de surgir dans l'avenir.

SECTION II. — **Clauses ordinaires des traités de paix.**

1698. — Les clauses ordinaires et normales des traités de paix portent sur les points suivants :

1° *Cessation des hostilités.* — C'est évident et inévitable. — Conséquences : Les hostilités accomplies après la conclusion de la paix ne sont plus des *actes de guerre*. Elles sont condamnées, illicites, et donnent lieu à des réparations. — Les contributions de guerre ne peuvent plus être imposées. — Les contributions, antérieurement établies et non encore perçues, ne sont plus exigibles (Heffter, *op. cit.*, § 180. — Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 315).

La cessation des hostilités est stipulée définitive et, en principe, perpétuelle ; sinon, la paix ne serait qu'un armistice à terme incertain (Heffter, *loc. cit.*).

Nous rappelons que jusqu'aux traités de mai 1740 et de Koutchouk-Kaïnardji (19 juillet 1774), la Porte ottomane ne considérait que comme de simples trèves, les conventions pacifiques qu'elle signait avec les Puissances chrétiennes (nos 736, 904).

1699. — 2° *Abandon des prétentions antérieures*, qui ont amené la guerre. — Encore évident. — Cet abandon a lieu dans les limites et conditions fixées par le traité lui-même (Heffter, *op. cit.*, § 181). — Si le traité est muet, l'abandon doit être présumé intégral et absolu :

sinon, le traité n'atteindrait pas un de ses buts, la disparition de la cause de guerre.

1700. — 3° *Amnistie* (terme impropre, mais usité) pour les actes des habitants du pays occupé contre l'envahisseur, ou de l'envahisseur contre les habitants. — Renonciation à toute réclamation relative à ces actes (Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 180, *note* 8. — Calvo, §§ 3137, 3145). — Les habitants du territoire, qui a été occupé, restent toujours responsables des crimes ou délits, qu'ils ont pu commettre contre leur patrie pendant la durée des hostilités, comme de leur trahison (n°1149) (Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 316 et 317).

1701. — 4° *Libération des prisonniers de guerre.* — Les contractants s'entendent sur les mesures à prendre pour le rapatriement (Traité de Francfort, 10 mai 1871, art. 10). — Les prisonniers, auteurs de faits uniquement et restrictivement relatifs à leur captivité, comme de tentatives d'évasion, ne peuvent être retenus. — Peuvent l'être, comme tout étranger quelconque, ceux qui ont commis des infractions de droit commun, pendant leur captivité. Ils sont justiciables des tribunaux locaux et passibles des peines prononcées par la loi du lieu de l'infraction (Calvo, *op. cit.*, §§ 3147 et 3148. — Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 318 et 319).

1702. — 5° *Rétablissement des traités* que la guerre avait anéantis (n° 1049. — Calvo, *op. cit.*, § 3152. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 718).

SECTION III. — **Clauses spéciales des traités de paix.**

1703. — Ces clauses sont variables à l'infini. — Les énumérer est impossible. — Elles dépendent des circonstances accidentelles, contingentes, qui ont accompagné ou précédé, ou qui suivraient telle ou telle guerre.

Mais il en est deux, fort importantes, qui se rencontrent assez fréquemment dans presque tous les traités de paix.

1704. — 1° *La cession d'une partie du territoire du pays vaincu.* L'histoire est là pour nous dire que l'acquisition de territoires est presque toujours, malgré des dénégations aussi mensongères que solennelles, l'objectif réel de la plupart des guerres entreprises.

Les conditions des cessions de territoire et les effets de l'annexion qui en résulte ont été déjà indiquées (n^os^ 427 à 431, 567 à 571). — (Heffter, *op. cit.*, § 182. — Calvo, *op. cit.*, §§ 3138 à 3141. — Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 320 à 322).

La cession de territoire ne s'accomplit pas par la simple occupa-

tion. Elle nécessite et implique un accord formel, consigné dans le traité de paix.

La cession de territoire peut n'être que momentanée et disparaître par suite d'un retour à l'ancien souverain. — Le souverain, réintégré dans ses droits antérieurs, doit respecter les actes accomplis pendant le temps durant lequel le territoire, cédé puis reconquis, a été soumis à une autre souveraineté.

1705. — 2° *L'indemnité de guerre*, fréquente dans tous les siècles, a pris, au XIXe, une extension démesurée. Loin d'être un progrès, c'est un retour aux pratiques d'autrefois. — L'indemnité de guerre a, en outre, changé de caractère.

Le principe d'une indemnité de guerre, imposée par le vainqueur au vaincu, est admissible et explicable, quand l'indemnité représente les frais exposés par le vainqueur pour soutenir les hostilités et la réparation du préjudice causé par la résistance de l'adversaire. — Mais, de nos jours, ce caractère est méconnu. Dans la pratique, l'indemnité de guerre n'est plus qu'un moyen pour le vainqueur de s'enrichir au détriment d'autrui et de satisfaire sa cupidité, en profitant de ses succès.

Le système des indemnités de guerre, très pratiqué pendant les luttes de la Révolution et de Napoléon Ier, a été plus accentué que jamais et poussé aux extrêmes limites par la Prusse contre l'Autriche en 1866, et en 1871 contre la France, qui dût payer une indemnité de cinq milliards (1).

Quelquefois le vaincu trop pauvre ne peut payer. En 1878, la Russie imposa à la Turquie une indemnité de 1400 millions de roubles et la remplaça, à concurrence de 1100 millions, par la cession de Batoum, Ardahan, Kars, Alaschkert, Bayazid en Asie et du Sandjak de Touldja en Europe.

SECTION IV. — **Exécution des Traités de Paix.**

1706. — S'il n'y a eu, ni armistice, ni préliminaires de paix, les hostilités prennent fin, dès que le traité de paix est conclu et signé, sans attendre la ratification (nos 824 et s.). — On évite ainsi qu'un des belligérants n'obtienne, pendant le laps de temps nécessaire pour la ratification, des avantages dont il pourrait ensuite essayer de se prévaloir, pour refuser la paix dans les mêmes conditions.

(1) Voir sur les indemnités de guerre, les réflexions et le jugement de MM. FUNCK-BRENTANO ET SOREL, *op. cit.*, liv. II, ch. V, pp. 322 à 327.

(Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 183, *note* 1. — Calvo, *op. cit.*, § 3153).

1707. — Comme toutes les autres conventions internationales, les traités de paix ne sont opposables qu'aux Etats contractants. — Mais les Etats tiers doivent les respecter, comme les particuliers doivent ne pas entraver l'exécution des contrats passés par autrui. (Voir Heffter, *op. cit.*, § 184 *a*).

1708. — L'exécution des traités de paix doit être accomplie de bonne foi. — Si cette exécution présente des difficultés spéciales, les Etats nomment des commissions techniques, qui sont chargées de les régler, comme pour les délimitations de frontières, les cessions de voies ferrées, etc., etc. (n° 489).

1709. — Les garanties d'exécution d'un traité de paix peuvent être les mêmes que pour toute autre convention entre Etats. Elles consistent fréquemment dans l'occupation d'une partie du territoire du pays vaincu, jusqu'à l'entier accomplissement des charges imposées à ce dernier (nos 838 à 842) (Calvo, *op. cit.*, § 3143. — Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 326 et s.).

SECTION V. — **Droit de postliminie.**

1710. — Plusieurs juristes ou publicistes, empruntant au Droit romain la notion du *jus postliminii*, ont voulu la transporter et l'appliquer en matière de traités de paix et de relations internationales (Voir notamment : Heffter, *op. cit.*, §§ 187 à 190, corrigé par les notes de M. Geffcken. — Calvo, *op. cit.*, t. V, liv. II, §§ 3169 et s.). — Nous estimons la tentative malencontreuse et ne servant qu'à obscurcir des règles en elles-mêmes fort simples.

Le droit de postliminie ne peut avoir d'application à l'égard des droits des particuliers, qui ne sont pas atteints par la guerre, puisque celle-ci n'est plus considérée que comme un rapport d'Etat à Etat. — Les droits des particuliers peuvent être tout au plus suspendus dans leur exercice, pendant le cours des opérations de guerre : mais ils ne sont point effacés.

Dans les rapports des Etats belligérants, le *jus postliminii* est encore inutile, superflu. Il ne peut avoir pour effet de rétablir rétroactivement des droits de souveraineté, qui n'ont point été anéantis. — L'occupant n'est pas devenu souverain du territoire par lui occupé. Il n'a eu que l'*exercice* des droits, pendant la durée de l'occupation (nos 1158 et s.).

Après la conclusion de la paix, l'Etat, qui a été momentanément privé de l'exercice de ses droits souverains, le reprend intégralement,

l'obstacle de fait ayant cessé. — Il doit seulement respecter les actes accomplis par l'occupant dans la limite de l'usufruit de ce dernier. — Il n'a pas à tenir compte des actes de disposition, que l'occupant a pu accomplir, actes contraires à son droit de domaine, qui ne cessait pas d'exister au fond, juridiquement (nos 1176 et suiv.).

SIXIÈME PARTIE

LE DROIT INTERNATIONAL DANS L'AVENIR

1711. — L'évolution incessante du Droit international public fera-t-elle un jour, par l'extension de la civilisation et par l'élévation de la conscience des peuples, disparaître les imperfections qui déparent, à l'heure actuelle, cette branche de la science juridique ?

Le Droit international sera-t-il général, au point de vue objectif, quant à son contenu, et pourra-t-il être codifié ?

Ne verra-t-on pas venir le jour où un Etat isolé ne pourra plus se constituer son propre juge, prononcer lui-même la décision et prétendre justifier ainsi son recours à la guerre ? — Un tribunal international permanent ne pourra-t-il être institué, exerçant sa juridiction, sinon sur la terre entière, du moins sur les Etats de civilisation chrétienne, et prononçant sur les conflits élevés entre Etats d'Europe et d'Amérique ?

Une force publique internationale ne viendra-t-elle pas contraindre à l'exécution des sentences prononcées par ce tribunal ? — Et la guerre ne perdra-t-elle pas son caractère actuel ? Ne cessera-t-elle pas d'assurer seulement et exclusivement le triomphe de la force, pour ne servir désormais qu'à procurer la réalisation d'une exacte justice, et par suite imposer virtuellement aux Etats le respect du Droit et celui de la Paix.

Enfin, puisant dans ses propres progrès une force d'expansion, puissante et irrésistible, le Droit international public ne deviendra-t-il pas *universel* ? — Ne commandera-t-il pas à la terre entière, pour le bonheur de tous les peuples et de toutes les nations ?

1712. — Sur ces divers points, sous l'influence de sentiments généreux et humanitaires, mais insuffisamment éclairés, l'opinion publique, des philanthropes, des rêveurs, d'éminents publicistes même adoptent les utopies les plus dangereuses et partagent les plus funestes illusions ?

Il est indispensable de s'en défendre et d'en montrer les impossibilités (1).

CODIFICATION.

1713. — L'imperfection évidente du Droit international actuel, l'incertitude des règles coutumières, l'instabilité du Droit conventionnel, la difficulté d'établir nettement la formule et la portée de préceptes juridiques précis et déterminés, ont fait naître chez plusieurs esprits l'idée d'une *codification* du Droit international.

1714. — Une tentative partielle a été faite au siècle dernier. — En 1782, paraissait à Leipzig, un *Code maritime général pour la conservation de la liberté de la navigation et du commerce des nations neutres en temps de guerre.*

En France, un décret du 28 octobre 1792 ordonna la rédaction d'une *Déclaration du droit des gens*, dont l'abbé Grégoire fut chargé. Le projet en 21 articles fut présenté par lui à la Convention, en 1795. Il fut rejeté.

1715. — De nos jours, un jurisconsulte américain, très distingué, Dudley-Field, a publié un *Projet de Code international* (traduction de M. Albéric Rolin, 1881) qui est une œuvre considérable.

Bluntschli, encouragé, disait-il, par les célèbres *Instructions* pour les armées en campagne du professeur Lieber de New-York, a aussi tenté de codifier le Droit international. Son livre a eu une fortune exceptionnelle. Il n'offre cependant, ni la science, ni la solidité, ni la correction de l'œuvre d'Heffter, ni l'abondance de matériaux que recèlent les œuvres d'autres publicistes. — Son livre n'a d'un *Code* que la forme extérieure, la division matérielle en articles. Bluntschli pose souvent en règle ce qui n'est que son opinion personnelle. Les annotations contredisent parfois le texte principal et les exceptions apportées à une règle sont quelquefois de telle conséquence que la prétendue règle s'évanouit. — Néanmoins l'œuvre de Bluntschli est importante ; sa valeur très réelle, et nous lui avons fait bien des emprunts.

1716. — M. Pasquale Fiore a publié un *Droit international codifié* ; mais, adversaire décidé d'une codification générale officielle, le savant italien nous avertit dans l'*Introduction* (n° 96), que s'il a donné la forme extérieure d'un Code à son ouvrage, il n'a eu d'autre but que de condenser davantage l'expression de *ses* doctrines scientifiques.

(1) Voir Funck-Brentano et Sorel. *Précis du droit des gens*. Conclusion, pp. 435 et suiv.

1717. — En 1873, s'est fondée une *Association pour la réforme et la codification du droit des gens*. Ses rapports annuels paraissent à Londres par les soins du Comité directeur. — En 1880, a été établie à Saint-Pétersbourg une société russe, dont le but est d'aider par tous les moyens à la codification du Droit international.

Dans la session tenue à la Haye (1875), l'*Institut de Droit international* s'est prononcé de la manière la plus énergique en faveur de la codification des *Lois de la guerre*.

1718. — Ces travaux, ces vœux sont louables. — Ils facilitent l'élaboration constante et progressive du Droit. — Ils donnent une forme plus nette, plus précise aux prescriptions actuelles. — Ils préparent l'admission de règles nouvelles. — Mais ils ne conduiront pas à une codification réelle et officielle.

1719. — Bulmerincq, Holtzendorff, Pasquale Fiore se prononcent énergiquement contre l'idée d'une codification générale, à l'usage de l'humanité tout entière et embrassant l'ensemble du Droit international. — Même limitée à la réglementation des rapports entre Etats civilisés, l'entreprise leur paraît aussi irréalisable qu'intempestive, aussi inopportune que dangereuse. C'est un rêve, une utopie.

1720. — Le législateur universel, dont la voix serait entendue par tous les Etats et dont tous les peuples exécuteraient les ordres, ne peut exister. -- L'institution d'un corps législatif pour le monde entier implique et présuppose une organisation centrale de l'humanité, qui est une chimère.

1721. — Un Code durable, obligatoire pour tous les Etats civilisés, réglementant toutes leurs relations internationales, ne pourrait être établi qu'avec et par le concours de conditions, dont quelques-unes sont irréalisables : — *a*) la rédaction d'un projet dans une langue unique, universellement adoptée ; rédaction, qui serait le texte *original*, accompagné de traductions authentiques.

b) La votation en *bloc* du projet, sans amendements, retranchements, ou additions, dans chaque Etat, par les assemblées représentatives (Députés, Sénats, etc.) appelées par les constitutions diverses à se prononcer sur la législation et sur les traités internationaux.

c) L'*unanimité* de *tous* les Etats, unanimité constatée dans l'acte final d'un Congrès universel, ou par des traités séparés, mais absolument et intégralement *identiques*. — Au sein d'un Etat, soit dans les corps législatifs, soit dans les plébiscites populaires, l'opposition, la *minorité* est obligée de s'incliner devant la décision adoptée par la *majorité* des Députés ou des citoyens. — Mais un semblable principe est inapplicable à la communauté internationale. Le consentement de *tous* est indispensable. L'unanimité est nécessaire. — Les

Etats, composant la minorité, ne pourraient être tenus d'adopter les décisions de la majorité, de s'incliner devant elles ; sinon, leur indépendance politique serait anéantie, leur égalité souveraine un vain mot.

Or, cette unanimité, peut-on l'espérer sur l'*intégralité* des règles à admettre en Droit international ? — Les intérêts opposés, les passions contraires, la diversité des degrés de civilisation, etc., etc., ne s'opposeront-ils pas toujours à cette unanimité ?

1722. — Un exemple frappant et récent. — La conférence de Bruxelles de 1874, dans laquelle se produisit, sur la louable initiative de la Russie, la tentative de codifier le *Droit de la guerre*, n'a pu aboutir, non par la mauvaise volonté des diplomates, tous animés, au contraire, des sentiments les plus humains, mais parce qu'entre les grandes puissances militaires, avec leurs énormes armées permanentes, et les petits Etats, dont la défense est basée sur les système des milices, il est d'inconciliables divergences de principes.

1723. — Comment, sur les règles de la guerre maritime, espérer une entente *complète*, *absolue*, entre des Etats qui ont de puissantes marines militaires et ceux qui, bien que possédant, comme la Suède par exemple, une flotte commerciale importante, ne peuvent demander à leurs budgets l'entretien que de quelques vaisseaux de guerre ? (1)

1724. — La solution du problème de la codification suppose l'existence *préalable* d'une jurisprudence, d'une coutume ayant atteint son plus haut développement. Cette jurisprudence existe-t-elle dans toutes les parties du Droit international ?

1725. — La codification ne saurait être regardée comme une des conditions du développement du Droit international. — Toute codification présente le grave inconvénient de donner à des principes en évolution, à des règles en voie de transformation, une fixité contractuelle, qui exigerait encore, derechef, pour la modification postérieure des principes l'unanimité des contractants. L'opposition d'un seul rendrait la modification impossible. — Si, pour tourner cette difficulté, on restreignait la durée du traité *codificateur*, à l'expiration duquel les Etats contractants auraient à s'entendre de nouveau, on se heurterait à un aussi grave embarras. — Le délai d'expiration serait-il court, le résultat de la codification générale ne répondrait pas au travail de trente ou quarante années qu'elle aurait exigé. Le délai serait-il long ou indéfini, ne se produirait-il pas, dans l'intervalle, des changements politiques, imprévus, dont l'importance et la

(1) De Holtzendorff. *Introduction*, § 36.

gravité impliqueraient la révision immédiate ou la rupture du traité par certains Etats (1).

1726. — Quelques écrivains pensent que la codification diminuerait considérablement les violations, les atteintes au Droit international. Quelle illusion ! Quel aveuglement ! Comme si les gouvernements, même des plus petits Etats, manquent, à l'heure présente, de moyens de se renseigner sur la coutume internationale actuelle. Ce n'est pas par ignorance que certains gouvernements violent les règles juridiques, mais par la recherche immodérée de la satisfaction de leurs intérêts politiques.

1727. — Mais, si une codification *générale* de l'*ensemble* du Droit international est irréalisable, des codifications *partielles*, *limitées*, sont possibles. Les traités généraux, qui vont en progressant tous les jours, faciliteront et réaliseront ces codifications spéciales et restreintes. Celles-ci n'auront même d'importance pratique et ne produiront des fruits, que si elles sont limitées aux matières, dans lesquelles les Etats ont des intérêts identiques et communs. — Les parties, sur lesquelles pourra s'établir une communauté de droit à l'aide de traités internationaux, sont celles qui ne touchent, ni directement, ni indirectement aux intérêts économiques ou politiques des Etats, ou celles dans lesquelles les intérêts civils et commerciaux des particuliers sont principalement en jeu : *Ex.* : solution des conflits des législations civiles, même des législations criminelles ; — détermination de l'autorité extra-territoriale des jugements ; — réglementation des transports par voies ferrées ; — circulation des effets de commerce ; — condition des sociétés étrangères ; — prérogatives des agents diplomatiques ; — législation consulaire ; — mesures protectrices de la navigation maritime et des naufragés ; — répression de la piraterie, etc., etc.

Mais ces codifications partielles sont impossibles dans les matières, où le conflit des intérêts ou des passions politiques s'opposera infailliblement à l'adoption de principes uniformes. Il est impossible de codifier des règles immuables et générales sur le principe des nationalités, sur la non-intervention, etc.

Par ces codifications partielles, sous forme de traités, les Etats civilisés peuvent arriver à l'acceptation d'un certain nombre de principes, nombre qui ira en augmentant à mesure que la civilisation se perfectionnera. On assurera la généralisation de ces principes, en faisant dépendre de leur adoption la reconnaissance de nouveaux Etats (nos 200 et s.) (2).

(1) Voir Funck-Brentano et Sorel. *Précis*, pp. 439 et 440.
(2) De Holtzendorff. *Introduction*, §§ 36 et 37. — Pasquale Fiore. *Le*

La pratique est déjà entrée dans cette voie par la création de diverses Unions (nos 915, 916, 921, 922, 923, 924, 925, etc.).

Sanction du Droit international.

1728. — A l'époque actuelle, il n'existe aucun système de moyens légaux, propres à assurer le respect du Droit international, à en réprimer les violations et à rétablir l'ordre par la solution équitable des conflits nés entre les Etats.

Les Etats de l'Europe, pour assurer leur sécurité pendant la paix et pour sauvegarder leurs droits, et leurs intérêts, sont contraints d'accroître leurs ruineux armements et de chercher une garantie dans la formation d'alliances.

Cet état de choses n'est point nouveau. Les prétentions de l'Allemagne à l'hégémonie, la politique sans scrupules de Bismarck l'ont rendu de nos jours plus aigu. — Mais nos ancêtres ont connu des situations semblables. Charles-Quint, Philippe II, Louis XIV, Napoléon Ier firent concevoir à l'Europe de pareilles craintes. — Aussi à diverses reprises, plusieurs esprits ont-ils songé à une organisation particulière des divers Etats européens.

1729. — Henri IV, selon le récit de son grand ministre Sully, aurait prétendu prévenir les guerres internationales, en fondant la Grande *République Chrétienne* des nations européennes. Elle devait être composée de 15 Etats, dont les frontières auraient été sensiblement modifiées. — Toutes les affaires de la République devaient être dirigées par un *Conseil Général*, composé de soixante plénipotentiaires. — En outre, six conseils spéciaux, composés de représentants d'un certain nombre d'Etats voisins, devaient examiner les affaires particulières de ces Etats. — On a discuté le point de savoir si Sully n'avait pas attribué à son roi son propre plan : mais l'accord est général pour le juger arbitraire et chimérique (1).

1730. — En 1713, l'abbé de Saint-Pierre présenta au congrès d'Utrecht son *projet de paix perpétuelle*, 3 vol. in-4. Il publia ensuite un *abrégé* en 1729, contenant un développement complet de son plan, basé sur l'état de possession arrêté par les traités d'Utrecht.

Droit international codifié. Introduction, ch. II, nos 45, 46, 96. — Roszkowski. *Codification du Droit international*, R. D. I., 1889, t. XXI, p. 521.

(1) Voir pour plus de détails : Sully, *Economies royales*, t. VII et t. VIII. Sismondi. *Histoire des Français*, t. XXII, p. 148. — Laurent. *Histoire du droit des gens*, t. X, p. 248 et s. ; p. 287 et suiv. — Wheaton. *Histoire des progrès* etc., t. I, pp. 317 et s.

Une ligue ou confédération composée de dix-neuf puissances, compris la Russie ; une diète générale faisant office d'organe législatif et judiciaire de la confédération ; les droits réciproques des Etats déterminés par une constitution commune, tels sont les principaux traits de ce plan. — Le cardinal Fleury, auquel l'abbé de Saint Pierre communiqua son projet, lui répondit : Vous avez oublié un article essentiel, celui d'envoyer des missionnaires pour toucher les cœurs des princes et les persuader d'entrer dans vos vues (1).

1731. — Les idées de l'abbé de Saint Pierre ont été développées par Jean Jacques Rousseau (1761) et par d'autres écrivains des XVIII^e^ et XIX^e^ siècles. — Jérémie Bentham a aussi écrit un projet de paix perpétuelle, dont Wheaton donne l'analyse (2). — Kant a adopté l'idée d'une fédération des Etats européens.

1732. — De nos jours, Lorimer, le remarquable professeur de l'université d'Edimbourg, a présenté deux projets ; l'un en 1871, l'autre en 1877. Un congrès général, composé d'une chambre des Députés et d'un Sénat, examinerait et trancherait les questions internationales. Le nombre des voix appartenant à chaque Etat serait déterminé d'après sa population, l'importance de ses revenus et le chiffre de ses importations ou exportations. Le congrès, comme le tribunal international, auquel il renverrait les affaires susceptibles des formes judiciaires, siégeraient à Constantinople. Le congrès disposerait d'une armée internationale, formée au moyen des contingents des divers Etats (3).

Bluntschli a aussi proposé un projet de fédération européenne, avec Conseil fédéral, chambre des représentants et tribunal international (4).

1733. — M. Pasquale Fiore repousse l'idée d'un Etat universel ou d'une Confédération d'Etats. Une pareille organisation de l'humanité lui paraît être une chimère. Mais il ne désespère pas de voir appliquer un système rationnel d'organisation de la société des Etats, système qui rendrait la guerre aussi rare et aussi difficile que possible. Il pense que l'emploi de moyens coercitifs est indispensable dans toute organisation juridique, dans celle de la Société Internationale, comme dans toute autre. On doit seulement chercher à

(1) Voir de MOLINARI. *L'abbé de Saint Pierre, sa vie et ses œuvres*, Bruxelles, 1857.

(2) Voir WHEATON. *Histoire des progrès*, etc., t. I, pp. 393 et s.

(3) LORIMER. *Le problème final du Droit international*, R. D. I., 1877, t. IX, pp. 161 et s. — *Principes de Droit international*, liv. V, pp. 281 et s.

(4) *L'Union des Etats européens* dans le *Gegenwart* de Berlin, t. XIII, 1878.

ces moyens une base juridique. Ce qui doit être rejeté, c'est l'arbitraire qui préside actuellement à l'emploi de la force.

La solution du problème ne lui paraît, ni irréalisable, ni difficile. — En voici les principaux éléments.

a) De grands Congrès internationaux seraient chargés de formuler et de proclamer le Droit international commun des Etats civilisés. — Si un Etat isolé méconnaissait les décisions d'un Congrès, le recours à la force pour rétablir l'ordre serait, non seulement un droit, mais un devoir. Mais la guerre devrait être considérée comme un procédé légal. (En sera-ce moins la guerre ?)

b) Des conférences, où figureraient *seules* les grandes puissances, joueraient le rôle de *médiatrices*, pour amener la solution des questions particulières divisant plusieurs Etats.

c) Des tribunaux arbitraux auraient le mandat de *trancher*, de *juger* les litiges d'intérêt particulier, nés entre deux ou plusieurs Etats.

d) Les moyens *coercitifs*, destinés à permettre la mise à exécution des résolutions des congrès ou des tribunaux arbitraux, seraient : 1° les représailles *négatives* ; 2° les représailles *positives* ; 3° *la guerre*, préalablement reconnue nécessaire et autorisée par un Congrès. — Les Etats associés mettraient à la disposition du Congrès une quantité de troupes, déterminée pour chacun, en proportion de l'étendue de son territoire et du chiffre de sa population.

Le savant auteur italien admet en outre que le développement donné *sans raison plausible* par un gouvernement à ses forces militaires, la construction de fortifications, de voies stratégiques, une incessante préparation à la guerre seraient de justes motifs d'alarme pour les autres Etats. Le Congrès pourrait prendre les mesures nécessaires, c'est-à-dire la guerre. « J'accepte, dit M. Fiore, la possibilité de l'emploi de la force armée, sous cette condition principale et immuable que la guerre aura été préalablement reconnue nécessaire et autorisée par un congrès (n° 89) » (1).

1734. — Quelle porte ouverte à l'intervention dans les affaires intérieures d'un Etat, aux ingérences provocatrices !! — Quelles tentations offertes aux grandes puissances de subordonner les petits Etats !! — Les passions politiques, les ambitions insatiables se donneraient ample carrière sous l'apparente urbanité des formes diplomatiques. — Que celui qui en doute consulte l'histoire. — Celle de la *Confédération germanique* n'a-t-elle donc rien d'instructif ? — La façon dont les petits Etats ont été traités, soit à Vienne en 1815, soit à Berlin en 1878, ne fait-elle pas présumer ce que seraient les Congrès, organisés sur le plan du professeur italien ?

(1) Pasquale Fiore. *Le Droit international codifié. Introduction*, ch. III, nos 71 et suiv.

1735. — De Holtzendorff pensait que « la création d'une fédération entre certains Etats parvenus à un haut degré de civilisation serait chose possible... Elle ne détruirait pas le principe aujourd'hui reconnu de l'autonomie des Etats et se bornerait à le restreindre dans certaines limites. La réalisation d'une entreprise de ce genre ne se heurterait qu'à des obstacles de fait, non à des objections de principe (1). »

1736. — Les auteurs et les publicistes, qui admettent la possibilité d'une fédération entre les Etats, sont très nombreux. Ils traduisent leurs conceptions et leurs systèmes par l'expression : *les Etats-Unis d'Europe*. — Ils invoquent l'exemple des Etats-Unis de l'Amérique du Nord et celui de la Suisse, chez lesquels un pouvoir supérieur préside à la gestion des intérêts communs, un tribunal suprême juge, non seulement les conflits des citoyens, mais encore ceux des divers Etats ou cantons, chacun d'eux ayant sa législation et sa juridiction spéciales.

1737. — L'influence magique des mots *Etats-Unis d'Europe* dissimule l'erreur grave, qui préside à pareilles conceptions. — Aux Etats-Unis d'Amérique comme en Suisse, il n'y a qu'un Etat fédéral, unique, et non plusieurs Etats, au sens propre du mot (nos 171 et 172). — Les divisions territoriales, appelées *Etats* ou *cantons* sont, sinon en tout semblables, du moins analogues aux anciennes *provinces* de France, mais ne sont pas des Etats, au sens technique du terme en Droit international. — La Suisse, quoique composée de trois races différentes, ne forme qu'une nation, qu'un peuple. — De même aux Etats-Unis, dans le groupe primitif d'Anglo-Saxons viennent se fondre et se mêler chaque jour les immigrants d'Irlande, d'Allemagne ou d'Italie, comme s'y sont déjà confondus et mêlés les Français de la Louisiane et les Espagnols de la Floride. — Avec sa division en Etats et en territoires, c'est un seul et même peuple, animé d'un même esprit, des mêmes aspirations, des mêmes convoitises, formant un tout homogène, ayant une même âme. — En est-il ainsi de l'Europe, avec ses nations diverses, ayant chacune aspirations, désirs, âmes, différents et opposés. — L'Allemand et l'Espagnol sont-ils entr'eux comme sont entr'eux le Californien et le citoyen de Boston ?

1738. — Du reste, la Suisse ne nous donne-t-elle pas l'exemple d'une évolution pleine d'enseignements et de nature à faire rejeter le système des Etats-Unis d'Europe ?

Confédération d'Etats ou de cantons à l'origine, elle devient un Etat fédéral, où se manifeste la tendance de plus en plus accentuée

(1) De Holtzendorff. *Introduction*, § 10, p. 36.

d'une absorption des pouvoirs locaux des cantons par l'autorité centrale du conseil fédéral. — Si un petit Etat tend ainsi à perdre son caractère composite pour adopter la forme unitaire, si la Confédération germanique après des luttes intestines, sans cesse renouvelées, est venue se transformer en un empire d'Allemagne placé sous la dure hégémonie de la Prusse, si la tentative du Congrès de Vienne pour établir la paix perpétuelle entre les Allemands a eu pour résultat final le sabre des Hohenzollern (1), à quoi aboutirait, par un développement analogue, une vaste confédération, qui soumettrait toutes les nations à la domination d'un pouvoir central ? Il est aisé de le prévoir. — Obéissant à la loi fatale de tous les organismes, ce pouvoir central viserait sans cesse l'accroissement de sa puissance, la subordination de plus en plus accentuée des Etats confédérés, pour aboutir finalement à la monarchie universelle. — Que de révoltes, de déchirements, de luttes et de guerres engendreraient les soi-disant pacifiques Etats-Unis d'Europe !

1739. — Aussi M. F. de Martens remarque-t-il qu'au fond de tous les projets d'organisation de la communauté internationale en *un Etat*, sous la forme d'une monarchie ou d'une république universelle, on trouve des hypothèses, *dont la réalisation est aussi peu possible que souhaitable*. Elles présupposent toutes *un changement complet de la carte de l'Europe* ou la *soumission de pays indépendants à une puissance commune supérieure* (2).

« La paix perpétuelle implique la destruction de toutes les traditions nationales et la conversion complète des peuples à un dogme politique nouveau. Ces résultats ne peuvent être atteints que par des guerres implacables, comme l'ont toujours été les guerres nationales et les guerres de religion » (3).

1740. — Tous ces systèmes, tous ces projets de Confédérations sont infectés d'un vice commun et fondamental. Ils engendrent tous, comme conséquence forcée, la subordination des petits Etats aux grandes puissances, la diminution, sinon la perte de leur indépendance politique, un des attributs essentiels de la souveraineté. Ils leur font payer la paix du prix de leur liberté.

TRIBUNAL INTERNATIONAL.

1741. — Si l'organisation de la communauté internationale sous forme de Confédération d'Etats est irréalisable en pratique, ne peut-

(1) FUNCK-BRENTANO ET SOREL. *Précis*. Conclusion, p. 445 à 447.
(2) F. de MARTENS. *Traité de Droit international*, t. I, ch. I, nº 51.
(3) FUNCK-BRENTANO ET SOREL. *Précis*, Conclusion, p. 442.

on limiter cette organisation à l'établissement d'un tribunal international ? — Animés du louable désir d'éliminer la guerre de l'humanité, bien des philosophes, des publicistes, même des juristes ont pensé que la paix serait sûrement acquise, si tous les Etats civilisés s'entendaient pour constituer un tribunal permanent, assurant le respect et la sanction des règles du Droit international.

1742. — Parmi ces auteurs, dont on ne peut exposer ici les conceptions variées, les uns veulent une juridiction permanente, mais seulement pour certaines matières spéciales et déterminées (Bulmerincq, Holtzendorff, Travers-Twiss, Moynier) ; — d'autres souhaitent l'établissement d'un tribunal international général, mais dont les sentences n'auraient qu'une valeur morale (Bentham, de Laveleye) ; — d'autres demandent un tribunal dont les décisions soient suivies d'une sanction efficace, et plusieurs, parmi ceux-là, reviennent par une pente naturelle à l'idée de confédération.

1743. — Le comte Kamarowsky, professeur à Moscou, animé d'un réel amour de l'humanité, d'un ardent désir de la paix, avec une conviction qu'on respecte si on ne la partage pas, a écrit un très remarquable ouvrage en faveur de l'établissement d'un tribunal international (1). — Mais les conclusions en sont insuffisantes. L'auteur s'arrête devant le point, le plus délicat il est vrai, le plus difficile, l'organisation du pouvoir sanctionnateur, chargé d'appliquer les mesures coercitives. — L'édifice n'est pas achevé.

1744. — M. Pasquale Fiore traite de chimère, ne pouvant pas se réaliser dans la pratique, tout projet de tribunal international. Pour rendre son établissement possible, l'humanité devrait tout d'abord être organisée sous la forme d'un Etat universel ou d'une confédération d'Etats ; organisation aussi chimérique que les rêves de Thomas Morus. — Le Droit international devrait être codifié ; conception irréalisable (2).

1745. — Comment procéderait-on contre l'Etat qui refuserait de se soumettre à la sentence du tribunal ? — Son refus ne pourrait-il pas être justifié, ou, au contraire, absolument et purement arbitraire ? — La guerre, que l'établissement du tribunal international avait pour but d'écarter, n'apparaît-elle pas aussitôt ?

1746. — M. F. de Martens pense que les projets d'établissement d'un tribunal international ont encore moins de chances de succès que ceux de la paix perpétuelle. « S'il doit exister un tribunal inter-

(1) KAMAROWSKY. *Le tribunal international* traduit par de Westman. — Préface de M. Lacointa, Paris, 1887.

(2) PASQUALE FIORE. *Le Droit intern. codifié*, Introduction, ch. III, nos 82 et suiv.

national, il n'y a aucune raison d'écarter l'idée d'un Congrès comme institution législative permanente..... Il est douteux que la création d'une armée internationale, chargée d'appuyer l'exécution des arrêts du tribunal soit *possible* » (1).

UNIVERSALITÉ DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC.

1747. — Adoptant le classement proposé par Lorimer (nos 44 et 211), nous avons constaté que le Droit international *positif* n'était pas applicable à certains Etats, musulmans ou d'Extrême-Orient, avec la même étendue qu'entre Etats chrétiens.

Ne peut-on espérer l'universalité future du Droit international et l'application des règles juridiques ne sera-t-elle pas un jour uniforme dans toutes les parties du globe terrestre ?

Plusieurs publicistes l'espèrent. — Holtzendorff ne voulait pas renoncer au projet de remplacer le droit des gens actuellement limité à un certain nombre de nations par un droit des gens applicable à l'Univers entier (2). — Comme indices caractéristiques de cette marche vers l'universalité, on signale la création d'ambassades chinoises et japonaises auprès des gouvernements d'Europe et d'Amérique, la traduction en langue chinoise de plusieurs ouvrages relatifs au Droit international public.

1748. — Nous ne croyons pas à l'universalité future du droit des gens. — La participation des Etats musulmans, de la Chine, etc., au droit public européen pourra devenir plus intense et plus étendue. Les règles juridiques, réciproquement adoptées, seront de plus en plus nombreuses et importantes. — Ce résultat est désirable. — Mais l'uniformité intégrale ne s'établira jamais. — Un fossé, moins large, mais aussi profond et aussi infranchissable séparera toujours les Etats européens et américains, et leurs colonies, des Etats musulmans et de l'Empire du Milieu.

Les conditions sociales et politiques, dans lesquelles vivent les peuples musulmans ou les chinois, sont incompatibles avec l'idée de pleine communauté internationale.

1749. — Comme toutes les sciences morales, le droit international dépend essentiellement de l'éducation de l'âme humaine, de ses croyances et de ses aspirations. Il s'est agrandi, il s'est élevé, quand s'est agrandi, quand s'est élevé le respect de la nature humaine. —

(1) F. DE MARTENS. *Traité*, t. I, ch. I, § 51, p. 296. — FUNCK-BRENTANO ET SOREL. *Précis*, pp. 436 et s. ; 440 et 441.

(2) DE HOLTZENDORFF. *Introduction*, § 10.

Or, une dissemblance profonde existe entre la conception de la vie d'après les idées chrétiennes et la conception de cette même vie d'après le Coran. — L'âme des peuples chrétiens ne ressemble point à celle des sectateurs de Mahomet, de Confucius ou de Bouddha.

1750. — Outre le fanatisme religieux, qui exerce une décisive influence dans la vie sociale des Etats orientaux, « entre l'Europe et l'Asie, *existe* une cause de profonde mésintelligence : notre manière de comprendre le progrès. L'Asie est restée fidèle au type des anciennes sociétés, qui ne confondaient jamais l'homme de travail et l'homme de lutte..... L'Islam répugne à *notre* conception de l'Etat : il ne veut ni définir les droits, ni localiser la Patrie. Il confond volontiers le tien et le mien, le civil et le religieux, et n'admet point de limites au pouvoir de ses chefs..... On peut dire qu'un musulman n'a point de patrie, au moins selon la formule européenne. Sa patrie, c'est l'Islam, de même que son code est le Coran.... .... L'Islam fait des conquêtes aux deux extrémités de la civilisation : d'une part, il jette ses filets dans les antiques réservoirs d'hommes, tels que la Chine et les Indes, où la patrie n'a jamais eu de contours très précis ; ..... d'autre part, il groupe les tribus mobiles, pour lesquelles notre vie réglée, laborieuse et sédentaire ressemble fort à l'esclavage : l'Islam les embrasse sans les étouffer en leur ouvrant les portes d'une cité qui n'a pas de murailles ..... L'avenir est peut-être à la puissance d'Europe qui saura le mieux tirer parti de cette formidable association dont les membres, répandus sur le globe, se prosternent trois fois par jour, en tournant des mains suppliantes vers la Mecque..... Nos ingénieurs et nos savants feront certainement la conquête de l'Asie... . Quant à nos conceptions politiques ou même religieuses, elles ne sont pas faites à leur taille. Nous échouerons infailliblement, si nous ne respectons pas la diversité des croyances et des institutions » (Réné Millet. *Autour des Balkans*; pp. 374, 392, 395, 397).

1751. — « Il y a incompatibilité d'humeur entre nous et l'Arabe. Ni le temps, ni la politique, ni les missionnaires n'y peuvent rien changer. Qu'on en accuse la race ou la religion, il n'importe guère. L'antipathie est là, et elle subsistera aux siècles des siècles, car elle ne peut pas ne pas être..... Nous sommes des irréconciliables, son peuple et nous, parce que nous avons des manières trop diverses de comprendre des termes aussi essentiels que ceux de dignité humaine et de sentiment moral ; parce qu'il y a un désaccord trop profond entre nos conceptions de la tâche de l'humanité et de sa fin sur la terre ; parce que nos mots d'ordre sont trop différents. Le mot d'ordre de l'Arabe est : *Immobilité* ; le nôtre : *En avant* ! Il n'y

a rien de commun entre nous. (Arvède Barine, *Princesses et grandes dames*, pp. 213 et 214).

1752. — « Cette civilisation nouvelle qui lentement les étreint (*les Chinois*),..... ne croyez pas qu'ils l'admirent. Ils sont trop intelligents pour n'en pas apprécier la force et les puissants moyens d'action. Ils les étudient, et dans la mesure du possible, se les approprient ; mais, au fond de leur cœur, ce qui domine, c'est la haine et le mépris. L'Européen est et sera toujours un parvenu né d'hier, pour eux dont l'antiquité se perd dans la nuit des temps. A la mobilité constante de nos institutions politiques, ils opposent l'immobilité séculaire des leurs, les rites transmis de génération en génération, tout un ensemble de traditions philosophiques et religieuses qu'ils tiennent pour le dernier mot de la sagesse et de l'expérience humaines » (C. de Varigny, *L'océan pacifique*, p. 111).

1753. — Peut-on espérer changer l'âme de ces peuples, et, devant l'expansion indéniable du mahométisme, comment croire que les idées européennes règneront un jour sans partage sur le globe tout entier ? — Des traités de paix, d'alliance, de commerce peuvent dissimuler ou atténuer les divergences. — La Chine, le Japon ont adopté bien des règles du Droit international positif européen. — Ces emprunts partiels, qui pourront s'accroître encore, souhaitons-le, n'effaceront pas la différence profonde qui sépare les principes premiers de civilisations opposées, différence qui éclate, un jour, tout à coup, dans un événement imprévu, à la manière de ces îles volcaniques, qui surgissent subitement dans des mers dont la calme surface dissimulait les orages intérieurs.

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE R.F.

ADDITIONS

1) Pendant l'impression de cet ouvrage, a été rendu public le traité, conclu entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne, à Berlin le 15 novembre 1893, sur la délimitation des sphères d'intérêt (*hinterland*) de ces deux Etats, dans le golfe de Guinée. — Ce traité a été l'occasion d'un excellent article de notre savant collègue, M. Despagnet, dans la *Revue générale de Droit international public*, 1894, n° 2, pp. 103 et s. — (Voir n^{os} 559 à 561).

2°) Une conférence sanitaire internationale s'est réunie à Paris en mars 1894. Elle a abouti à une convention visant la propagation du choléra par le Golfe Persique et par la Mer Rouge, le transport des pélerins à la Mecque et des pélerins en provenance des possessions anglaises dans l'Inde. — L'instrument diplomatique a été signé le 3 avril. Mais quelques plénipotentiaires ne l'ont admis que *ad referendum* (Voir n° 926).

INDEX ALPHABÉTIQUE

N. B. — Les nombres indiquent les numéros de l'ouvrage.

A

Accession. Mode d'acquisition, 533, — à un traité, 833, 850.

Adhésion à un traité, 832, 850, 862.

Aéronautes en temps de guerre terrestre, 1107.

Affaires étrangères (Ministre des), 648 à 651.

Agents diplomatiques. Leur raison d'être, 652 à 653, — histoire des ambassades, 656. — Droit de légation actif et passif, 658, — choix de l'agent, 663, — agréation préalable, 665 à 667.

Classes des agents diplomatiques, 668 à 673, — personnel de la mission, 674. — Corps diplomatique, 675.

Modes d'envoi, lettres de créance, 677 à 679, — pleins pouvoirs, 680.

Devoirs des agents diplomatiques, 681 à 683.

Prérogatives et immunités, 684, — inviolabilité, 686, — inviolabilité de la personne, 687 à 694, — inviolabilité de l'hôtel, 695 à 697, asile et franchise de quartier, 696 à 699.

Immunité de juridiction, 700, — exemption de la juridiction criminelle, 703 à 711, — de la juridiction civile, 712 à 721.

Prérogatives de courtoisie, 722, — droit de culte privé, 723, — exemption d'impôts, 724.

Juridiction sur le personnel de la mission, 726 à 729.

Suspension et fin de la mission diplomatique, 730.

Agent diplomatique dans place assiégée, 1087.

Aix-la-Chapelle. Traité de 1668, 91. — Traité de 1748, 98. — Congrès et traité de novembre 1818, 116, 809, 874.

Alabama. Corsaire des Etats confédérés du Sud, 958, 1465.

Allégeance, 423 à 426.

Alliance. Traité d', 871, — Sainte alliance, 873, — défensive, 875, — traité de la triple alliance, 876, — utilité des traités d'alliance, 878, — *casus fœderis*, 880.

Ambassadeur. Voir *Agents diplomatiques*.

Amnistie, 1700.

Andorre. République d'. 177.

Angarie. En quoi consiste l', 328, — encore pratiquée en temps de guerre, 1490.

Annam. Protectorat de la France, 185, 658 *note*.

Annexion de territoire, 427 à 431.

Arbitrage. Son caractère, 944 et 945, — objet du compromis, 946, — désignation des arbitres, 948 à

950, — pouvoirs des arbitres, 951 à 953, — force de la sentence arbitrale, 954, 955, — principaux cas d'arbitrage, 965, 966, — traités et clauses d'arbitrage, 967 à 970.

Armes saisies par belligérant vainqueur ou occupant, 1123, 1206, 1230. — Le neutre peut-il en fournir à un belligérant ? 1472 à 1475, 1479.

Armistices, 1248 à 1258.

Asile. *Quid* à bord des vaisseaux de guerre, 622. — *Quid* des hôtels des ambassades, 696 à 698.

Assistance mutuelle. Devoir d', 292 à 295.

Avenir du Droit international public, 1711.

B

Baies, 516.

Baltique. Mer ni fermée, ni neutralisée, 504, 1270.

Bannissement, 435.

Behring est une mer ouverte, 505, — arbitrage entre Angleterre et Etats-Unis, 953, 964.

Belgique. Sa neutralité perpétuelle, 364, — accomplit, en 1870, exactement les devoirs de neutralité, 1460, 1461, 1474.

Belligérants détermination de la qualité de ; 1045, 1089, 1090, — reconnaissance de la qualité ; 202, 1384.

Berlin. Décret du 21 novembre 1806 (*blocus continental*), 1619. — Congrès du 13 juin-13 juillet 1878 ; 30, 134, 190, 318, 502, 347, 528, 614, 811. — Conférence africaine du 26 février 1885 ; 367, 405, 539 à 541, 552, 555 à 558, 812, 826, 862, 867, 941.

Berne. Union postale internationale, 923. — Union télégraphique internationale, 924. — Union pour la protection de la propriété littéraire, 915. — Union pour transports par chemins de fer, 925.

Blessés à suite d'opérations de guerre, 1109 à 1118.

Blocus pacifique, sa nature, 986, — exemples divers, 987 à 990, — appréciation des publicistes, 991 à 993, — résolutions de l'*Institut*, 994.

En temps de guerre, 1079. — Définition, 1606. — Son but, 1606. — Son fondement, 1608 à 1611. — Historique, 1612 à 1626. — Ligues de neutralité armée, 1616. — Blocus continental, 1619 à 1621. — Déclaration de Paris, 16 avril 1856, 1623. — Guerre de sécession, 1624. Guerres de 1864, 1870 et 1877, 1625, 1626.

Conditions d'existence, 1627 à 1654. — Lieux bloqués, littoral, embouchures de fleuves, 1633 à 1638. — Investissement réel, 1639 à 1647. — Notification, 1648 à 1654.

Effets du blocus, 1655, — sortie des navires neutres, 1656, — obligatoire pour les navires des ennemis et pour ceux des sujets du belligérant bloqueur, 1658.

Violation du blocus, 1659, — acte matériel de rupture, 1660. — Prétendu *droit de prévention*, 1662 à 1665. — Théorie de la *continuité du voyage*, 1666 à 1667, — prétendu *droit de suite*, 1668 et 1669. — Jugement de la saisie, 1870. — *Quid* de la confiscation du navire et de la cargaison ? 1671 à 1673.

Bombardement. Moyen licite de guerre, ses conditions, 1081 à 1086, — en cas de guerre maritime, 1277.

Bons offices, 832.

Bosnie. Sa situation anomale, 247.

Bruxelles. Conférence de 1874, 1011. — Conférence anti-esclavagiste de 1890 ; 407, 585, 813, 862, 869.

Bulgarie. Etat vassal, 190.

Butin permis à l'Etat seul, 1230.

C

Cabarets flottants, 595.
Cabotage réservé aux nationaux, 518. — Est-il interdit aux neutres entre ports d'un belligérant ? 1533.
Caisses Publiques. Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi, 1188.
Cambodge. Protectorat de la France, 186.
Canaux maritimes, 511 à 515. — Suez, 512, — Panama, 513, — Corinthe, 514, — Kiel, 515.
Capitulations. Restrictions de la souveraineté intérieure d'un Etat, 337. — Leur origine en Orient, 736, 777, 902 à 909.

Entre belligérants, 1259 à 1267.
Cargaison *ennemie*, sujette à confiscation, 1305 à 1307, 1327 à 1329, 1355 à 1360, — insaisissable sous pavillon neutre, 1521 à 1526.

Neutre, insaisissable, sauf contrebande de guerre, 1571 à 1573, 1580 à 1582, — insaisissable sous pavillon ennemi, 1521 à 1526, — saisissable au cas de violation de blocus, 1671 à 1673.

Preuve de caractère de la cargaison, 1361.
Carolines. Iles, médiation du Pape Léon XIII, 544, 942.
Cartels militaires. Pas soumis à ratification, 827, — navires de cartel, 1280.
Cérémonial maritime, 576.
Cession, cause d'acquisition du domaine international, 567 à 571, — droit d'option en cas de cession, 427 à 431.
Chancelier de consulat, 773.
Chartes d'incorporation, 563.
Chemins de fer. Réglement international, convention du 14 octobre 1890, 925. — Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi, 1184 à 1186.
Chine, commerce ouvert aux autres Etats, 287, — conventions consulaires, 791, — propriété privée chinoise non saisissable en 1860, 1289.
Chinois. Emigration des, 415.
Chypre. Sa situation anomale, 346.
Colonies, partie du territoire de l'Etat, 485.
Coolies, 409. Voir *Traite.*
Combattants. 1089 à 1140, — leur caractère et ses conditions, 1089 à 1098, — traitement applicable pendant la lutte, 1099 à 1107, — traitement après le combat : morts, blessés, ou prisonniers de guerre, 1108 à 1140.

Non-combattants pendant la guerre terrestre, 1141 à 1154, — guides, 1149, — otages, 1151, — trahisons, 1154.
Comitas gentium. Ce qu'elle est, 38, 39.
Commerce. Droit primordial de libre commerce, 285, — traités, 918, — interdiction en cas de guerre, 1060 à 1063. — Liberté de commerce des neutres, 1491 à 1534.
Communauté internationale. Des causes, son but, 6 et s., 11 et s., 16, 17.
Compagnies de colonisation, 563.
Concordats, leur nature spéciale, 390, 896 à 899.
Confédération germanique, son organisation, 170.
Conférences, organes de la communauté internationale, 797, — leur composition et leur procédure 799 à 807.
Confirmation d'un traité, 851.
Congo. Sa neutralisation, 367. — Fleuve, 530. — Son union avec la Belgique, 166.
Congrès. Organes de la communauté internationale, 797, — leur

composition et leur procédure, 799 à 807, — principaux congrès du XIXe siècle, 808, — de Vienne, 808, — Aix-la-Chapelle, 809, — Laybach, 809, — Vérone, 809, — Paris, 810, — Berlin, 811, — Conférence africaine de Berlin, 812, — Conférence anti-esclavagiste de Bruxelles, 813. — Congrès Panaméricain, 814 et 969. — Congrès Sud-américain, 814.

Moyen d'entente pacifique, 932.

Conquête n'est pas un mode d'acquisition, 534.

Conservation. Droit primordial des Etats, 242 à 252.

Consulat *de la Mer*, 1283, 1417, 1498 à 1501.

Consuls. Histoire des consulats, 734 à 741. — Consuls en pays de chrétienté, 740, — divers genres de consuls, 742, — organisation des consulats, 743 à 748, — nomination des consuls, 749 à 752, — caractère des consuls, 753, — immunités, 754 à 757, — témoignage en justice, 758, — exemption d'impôts, 759, — archives consulaires, 760, — Ecusson, 761.

Attributions et fonctions, 762 à 771. — Fonctions des vice-consuls, chanceliers, etc., 772.

Fin des fonctions consulaires, 775.

Les consuls hors chrétienté, 776 à 778. — Immunités, 779, — Juridiction en matière pénale, 780. — Juridiction en matière civile et commerciale, 782 à 788.

Conventions consulaires, 900.

Contestations internationales ; moyens de les résoudre, 930, — moyens pacifiques, 931, — moyens coercitifs, 971.

Contrebande de guerre. Sens de l'expression, 1536. — Objets de contrebande, d'après les traités, 1538 à 1541 : — d'après les législations particulières, 1542 à 1558, d'après la doctrine, 1559 à 1565.

Sanction de l'interdiction du commerce de contrebande, 1566 à 1582, — confiscation des articles de contrebande, 1571 à 1573, — 1580 à 1582. — *Quid* de la confiscation du navire neutre et des autres marchandises ? 1574 à 1580, — *Précemption*, 1583.

Contrebande par analogie, 1584; — transport de soldats, 1584, — dépêches, 1585, — agents diplomatiques d'un des belligérants, 1586.

Contributions pécuniaires en temps de guerre terrestre, leur fondement, leur étendue, 1218 à 1226, — recours pour cause de contributions, 1233 à 1236.

Convoi des navires *neutres* au cas de guerre maritime, 1597 à 1604.

Corinthe. Canal de, 514.

Corps Francs. Leur organisation régulière, 1089 à 1095.

Course maritime. Sa légitimité, 1362, 1363, 1390, — abrégé historique, 1365 à 1377, — traités, 1366, — conditions imposées aux corsaires, 1369 à 1370, — abus commis par les belligérants, 1371 à 1373,— tentatives d'abolition, 1376.

La course depuis la déclaration de 1856, 1378, — proposition des Etats-Unis en 1856, 1380, — proposition des Etats-Unis en 1861, 1382 à 1384. — Marine *volontaire* décrétée par la Prusse, 1385 à 1387, — discussion à l'Académie des Sciences morales, 1389. — Nécessité de la course pour les Etats faibles, 1390 à 1394, — l'avenir de la course, 1395.

Coutume. Source principale du Droit international public, 47 à 51.

Créances. Effet de la déclaration de guerre, 1057. — Effets de l'oc-

cupation par l'ennemi, 1191 à 1193.
Crimes commis en pays étranger 437, 438, — dirigés contre Etat étranger, 439, — à bord de navire de guerre étranger, 619 à 620, — à bord de navire de commerce étranger, 625.
Croisades. Leurs effets, 80, 81, 734.
Croix-Rouge. Voir : *Convention de Genève*, 1110 à 1117.

D

Danube. Sa situation internationale, 528.
Déclaration de guerre, sa nécessité, 1027, — ses formes, 1032. — Ses effets, 1044 à 1065.
De Bruxelles de 1874, voir *Bruxelles*.
De Paris de 1856, voir *Paris*.
Delagoa. Arbitrage entre Angleterre et Portugal, 952, 960.
Délits internationaux, 929. — Voyez *crimes*.
Dénonciation d'un Traité, 856 à 858.
Déserteurs, 1105.
Détroits. Leurs variétés, 506 à 512 — Bosphore et Dardanelles, 499, 501.
Dettes publiques. Effets de l'extinction ou du démembrement d'un Etat, 222 et s.
Devoirs des Etats, corrélatifs des Droits, 290, 291, — assistance mutuelle, 292 à 295, — non-intervention, 295 à 323.
Domaine fluvial. Propriété des fleuves et des rivières, 520, 521, — — liberté et usage de la navigation, 524, — Rhin, 526, — Danube, 528, — Rio de la Plata, 529, — Congo, 530, — Niger, 531.
Domaine maritime. Mer juridictionnelle ou territoriale, 491 à 494, — Mer fermée, 496, — Mer intérieure, 495.
Détroits et canaux maritimes, 506 à 515.
Golfes, baies, rades, ports, 516.
Droits des Etats sur leur domaine maritime, 517 à 519.
Domaine privé de l'Etat. Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi, 1181 à 1183.
Domaine public. Effets de l'incorporation ou annexion d'un Etat ou d'une province, 229. — Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi, 1176 à 1180.
Domaine terrestre. Droit primordial des Etats, 267. — Son étendue, sa composition, 484. — Ses limites, 486 à 489.
Modes d'acquisition et d'aliénation, 532 à 571.
Drogman de Consulat, 774.
Droits fondamentaux des Etats, 235 à 241, — conservation, 242, — perfectibilité, 243, — défense, 244, — sûreté, 245 à 252, — liberté, 253, — autonomie 254 à 260, — législation, 261 et 262. — Juridiction, 263 à 266, — domaine, 267. — Souveraineté extérieure ou indépendance, 268, — égalité, 272 à 278, — respect, 279 à 284, — libre commerce, 285 à 289.

E

Eaux juridictionnelles (ou territoriales, ou littorales) 491 à 494, 614 à 628, 1451, 1452, 1463, 1488.
Echange. Cause d'acquisition du domaine international, 565.
Echelles du Levant. Origine des consulats, 734 à 741, — pouvoirs des consuls étrangers en matière criminelle, civile et commerciale, 780 à 788.
Ecoles philosophique, positiviste, éclectique, 149.
Egalité. Droit primordial des Etats, 272 à 277.

Egypte. Etat vassal, 189. — Contrôle financier de l'Europe, 305. — Canal de Suez, 512. — Tribunaux mixtes, 789.

Embargo. Son caractère, 328, — acte de représailles, 985, — acte d'hostilité tombé en désuétude, 1399.

Emigration, 410 à 415, — des chinois, 415.

Empire du Droit international, 40 à 44.

Emprunt d'un Etat, souvent garanti par d'autres Etats, 891. — Effets de l'extinction ou du démembrement d'un Etat, 222.

Ems, dépêche du 13 juillet 1870, 795 *note*, 1002.

Enrôlement de troupes interdit sur territoire neutre, 1458, 1484.

Epave. Abolition du droit d', 519.

Equilibre politique n'est pas le fondement du Droit international, 23, — sa nature, son utilité, 248 à 252, — cause d'alliances, 108.

Esclavage, 398, 399. — Voir *Traite*.

Espions, 1100 à 1104.

Etablissement. Traités d', 444.

États. Définition, 2, 161. — Leur dépendance économique, 7 à 9, — indépendance politique, 13, 14. — Personnes internationales, 154.

Classement des Etats : Etat simple, 165, — union personnelle, 166, — union réelle, 167. — Confédérations, 169. — Etats fédéraux, 172. — Etat protégé, 176 à 187. — Etat vassal, 188 à 191. — Etat mi-souverain, 192.

Naissance et reconnaissance des Etats, 195 à 208. — Effets de la reconnaissance, 209 à 213.

Extinction, démembrement et leurs effets, 214, — sur les traités, 216, — sur les dettes publiques, 222, — sur le domaine public, 229, — sur la législation, 231, — sur la nationalité, 234.

Droits des Etats, 235 à 241, — conservation, 242 à 244, — sûreté, 245 à 252. — Liberté, 253. — Souveraineté intérieure, 254, — organisation politique, 255. — Gestion administrative, 257. — Législation, 261. — Juridiction, 263. — Domaine, 267. — Souveraineté extérieure ou indépendance, 268. — Egalité, 272 à 278. — Respect, 279 à 284. — Libre commerce, 285 à 289.

Devoirs des Etats, 290 — assistance mutuelle, 292. — Non-intervention, 295 à 323.

Responsabilité à la suite d'actes du gouvernement, de fonctionnaires, ou de régnicoles, 324 à 331.

Modifications aux droits fondamentaux des Etats, 333 à 367. — Restrictions à la souveraineté intérieure, 334 à 337, — au droit de propriété, 338 à 344. — Etats neutralisés, 348 à 367.

Etrangers. Exclusion des, 441. — Expulsion, 442, — passeports, 443, — établissement et immigration, 444, — service militaire, 445, — impôts et contributions. 446, — soumission à la juridiction civile de l'Etat, 447, — à la juridiction criminelle, 448, — jouissance des droits civils, 450, — commerce, 451, — droit de propriété immobilière, 452, — successions, 453, — liberté de conscience, 454.

Créanciers d'un Etat, 304, — traités comme les nationaux, 330, 331.

Expulsion des nationaux, 435, — des étrangers, 442, — en cas de guerre, 1055.

Exterritorialité, signification et valeur de ce terme, 337, — s'applique-t-elle aux armées étrangères ? 265, — des navires de guer-

re, 616, 617, — des agents diplomatiques, 693.
Extinction d'un Etat, 214. — Ses effets, 216 et s.
Extradition. Définition, 455. — Sa légitimité, 456. — Est-ce obligation pour les Etats ? 457. — Personnes passibles d'extradition. *Quid* des nationaux ? 459, 460. — Actes motivant l'extradition. *Quid* des crimes politiques ? 463 à 469. — Autorité compétente et Procédure, systèmes divers, 473 à 478. — Effets, 479 à 481.

F

Fleuves. Propriété des, 520 à 523. — Liberté de navigation, 524, 525. — Rhin, 526. — Escaut, 527. — Danube, 528. — Amazone, 529. — Congo, 530. — Niger, 531. — Blocus des fleuves, 1635 à 1638.
Fondement du Droit international, 5 et s.
Fonctionnaires. Effets de l'occupation du territoire ennemi sur les, 1174.
Francfort. Traité du 12 mai 1871, 130, 232, 430, 1291, 1705.
Francs-Tireurs. Voir *Corps francs*.
Frontières naturelles, 486 à 488, — conventionnelles, 489.

G

Gage garantissant l'exécution d'un traité, 842.
Garantie d'un traité, 841, — financière, 843, — traités de garantie, 882 à 893, — collective, 892. — Valeur de ces traités, 893.
Genève. Arbitrage de, 947, 958. — Convention du 22 août 1864 et Projet du 20 octobre 1868, 1110 à 1117, 1353.
Golfes. Quand sont-ils soumis à la juridiction d'un Etat ? 516.
Guerillas. Voir *Corps francs*.
Guerre. Cause d'extinction de certains traités, 860. — Sa définition, 996. — Ses apologistes et ses adversaires, 997 à 999. — Sa légitimité, 1001, — diverses espèces de guerres et leurs causes, 1002.

Les lois de la guerre et leur raison d'être, 1006 à 1010, — conventions relatives aux lois de la guerre, 1011 à 1013, — sanction de ces lois, 1014 à 1026.

Nécessité d'une déclaration de guerre, 1027 à 1031, — formes de la déclaration, 1032 à 1034, — *ultimatum*, 1035. — Publication et notification de la guerre, 1038 à 1042.

Effets de la déclaration de guerre, 1044. — Belligérants, 1045 à 1047. — Relations diplomatiques, 1048. — Traités, 1049. — Personnes, 1050 à 1055. — Biens, 1056. — Créances, 1057. — Fonds publics, 1058. — Interdiction de commercer, 1060 à 1063.

Guerre terrestre. Moyens d'attaque et de défense, 1066, — moyens illicites, 1068 à 1076, — moyens licites et permis, 1077, — blocus, 1079, — siège, 1080, bombardement, 1081 à 1086.

Les combattants, 1089, — corps auxiliaires, francs-tireurs, guérillas, 1090. — Levée en masse, 1096.

Traitement applicable aux combattants pendant la lutte, 1099, — espions, 1100 à 1104, — déserteurs et transfuges, 1105, — messagers, 1106, — aéronautes, 1107.

Après la lutte : morts, 1108. — Blessés et malades, 1109 à 1118, prisonniers de guerre, 1119 à 1140.

Les non-combattants, 1141 à 1154, — guides, 1149, — otages, 1145 et 1151, — obéissance, 1152, insurrection contre occupant, 1153.

Droits d'un belligérant contre Etat ennemi et sur territoire ennemi, 1155 à 1193, — nature de l'occupation. 1156 à 1162, — effets de l'occupation de l'ennemi sur : Législation, 1164 à 1167, — administration de la justice, 1168 à 1173, — administrations civiles, 1174, — presse, 1175. — Biens de l'Etat, 1176. — Domaine public, 1176 à 1180, — domaine privé, 1181. — Biens meubles, 1183. — Chemins de fer, 1184 à 1186. — Postes et télégraphes, 1187. — Caisses publiques, 1188. — Impôts, 1189 à 1190, — créances contre particuliers, 1191 à 1193.

Droits et devoirs des belligérants par rapport à propriété privée, 1194. — *Quid* de l'inviolabilité ? 1195 à 1200. — Immeubles, 1201 à 1203. — Meubles, 1204. — Saisie des armes, 1206. — Réquisitions, leur caractère et leur étendue, 1207 à 1217. — Contributions pécuniaires, 1218 à 1226, — atteintes illicites à la propriété privée, pillage, butin privé, 1227 à 1230.

Recours en raison des dommages, réquisitions et contributions, 1231 à 1236.

Négociations entre belligérants, 1237. — Parlementaires, 1239 à 1245. — Sauf-conduits et sauvegardes, 1246 à 1247, — armistices et suspensions d'armes, 1248 à 1258. — Capitulations, 1259 à 1267.

Guerre maritime. Théâtre de la guerre, 1269 à 1272. — Moyens d'attaque ou de défense, 1273 à 1280. — Faux pavillon, 1274. — Blocus, 1276 — Bombardement, 1277. — Destruction des câbles télégraphiques, 1278 à 1279, — navires de cartel, 1280.

De la propriété privée ennemie sur mer sous pavillon ennemi, 1281 à 1282. — Coutume internationale, 1283 à 1293. — Vœux en faveur de l'inviolabilité de la propriété privée, 1294 à 1298, — opinions des publicistes et des jurisconsultes, 1299 à 1338. — 1re thèse. Arguments, 1302 à 1315 — 2e thèse. Arguments, 1316 à 1338. — Personnes sujettes à capture, 1339 à 1342. — Choses sujettes à capture, 1343. — Navire, 1343 à 1349. — Exceptions, 1350 à 1354. — Cargaison, 1355 à 1360. — Preuve du caractère du navire et de celui de la cargaison, 1361.

La course maritime, Voir *Course.*

Les prises maritimes, Voir *Prises.*

Fin de la guerre, 1692. — Traités de Paix, 1696 à 1709. — Postliminie, 1710.

Guides au cas de guerre terrestre, 1149.

Guyane. Arbitrage de l'Empereur de Russie, 952, 959.

H

Haye (La). Convention du 6 mai 1882, relative à la pêche dans la mer du Nord, 582.

Herzégovine. Sa situation anomale, 347.

Hinterland. Sa délimitation en Afrique, 559. — Sa valeur, 561.

Histoire abrégée des relations internationales, 71 à 146.

Homme dans les rapports internationaux, 157, 397. — Liberté individuelle, 398.

Houille. Est-elle contrebande de guerre ? 1553, 1565.

I

Iles Ioniennes. Ancien protectorat, 179. — Neutralité perpétuelle, 369.

Immunité de juridiction. — Restriction au droit de souveraineté, 337. — Immunités du Pape, 379, 380, 382, 391, — des navires de guerre, 614 à 621, — des souverains, 640 à 644, 646, 647, — des agents diplomatiques, 700 à 721, — des consuls, 754 à 758, 779 à 788.
Impôts. Exemption des agents diplomatiques, 724, — des consuls, 759. — Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi, 1180, 1190.
Indemnité de guerre, clause de traité de paix, 1705.
Instance judiciaire. Effets du démembrement, de l'annexion, de l'incorporation d'un Etat ou d'une province, 232, 233.
Internement des troupes d'un belligérant sur territoire neutre, 1461.
Interprétation des traités, 835 à 837.
Intervention. Devoir de non-intervention, 295. — Formes d'intervention, 296, — doctrine, 298, — pratique internationale, 299, — cas où il n'y a pas intervention, 301, — cas divers d'intervention, 304 à 323.

J

Japon, commerce ouvert aux autres Etats, 287, — conventions consulaires, 791, — respecte neutralité, 1474.
Juridiction. Droit primordial des Etats, 263 à 266. — Voir *Immunité.*
Jus avocandi, 434, 1459.
Justice. Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi sur l'administration de la justice, 1168 à 1173.

L

Langue diplomatique, 815.
Législation. Droit primordial des Etats, 261. — Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi, 1164 à 1167.
Levée en masse, 1096 à 1098.
Londres. Traité des : 15 octobre 1831, 364, — 13 juillet 1841, 500, — 20 décembre 1841, 403, — 8 mai 1852, 886, 888, — 11 mai 1867, 365, — 13 mars 1871, 130, 502, 528, 858.
Luxembourg. Sa neutralité, 365, — médiation des puissances, traité de Londres du 11 mai 1867, 937.

M

Madagascar. Protectorat de la France, 187, 658 *note.*
Malades à suite d'opérations de guerre, 1109 à 1118.
Maroc. Capitulations, 905, — convention de protection, 790.
Médiation pour amener conclusion d'un traité, 832, — pour apaiser un conflit, 933 à 943.
Mer juridictionnelle ou territoriale, 491 à 494, — intérieure, 495, — fermée, 496, — Noire, 499 à 503, — Baltique, 504, 1270, — de Behring, 505, 953, 964.

Liberté de la haute mer, 572, — liberté de navigation, 578, — de la pêche, 581, — police de la haute mer, 584 à 595.
Messagers en temps de guerre terrestre, 1106.
Ministre public. Voir *Agent diplomatique.*
Monaco. Principauté souveraine, 178.
Monténégro. Etat souverain, 134, — ni marine militaire, ni pavillon de guerre, 601, — navires de guerre exclus de ses eaux, 614.
Monroë. Portée de la doctrine dite de, 300. — Sa proposition relative à la propriété privée en mer, 1286.
Morts à suite d'opérations de guerre, 1108.

N

Naissance des Etats, 195 et s.
Nation. Définition, 2.
Nationalité (Principe des). Sa valeur, 20 à 22.
Des navires, éléments et preuve, 597 à 603.
Des personnes, 417 à 432.
Naturalisation, 422, — collective, 427.
Navigation. Liberté de navigation sur la mer, 578.
Navires. Leur nationalité. 597 à 603, — leur identité, 604 à 606, — en pleine mer, 607 à 613.
Devoirs des navires de guerre en pleine mer, 613.
Navires de guerre dans les eaux littorales, rades, ports d'un Etat étranger, 614 à 623.
Navires de commerce *idem*, 624 à 628.
Franchises spéciales accordées à certains navires, 629.
De cartel, 1280.
Ennemis, sujets à saisie et à confiscation, 1308, 1330 à 1335, 1337, 1343 à 1349. — Preuve du caractère ennemi, 1361.
De guerre de belligérant admis ou repoussés des eaux et ports d'Etat neutre, 1463, 1488, — ne peuvent être construits, ni équipés sur territoire neutre, 1464 à 1466, — ne peuvent être vendus sur territoire neutre, 1467, — ni acquis par Etat neutre, 1468, — conduite des prises en eaux neutres, 1469 à 1470.
Navire *neutre* couvre marchandise ennemie, sauf contrebande de guerre, 1521 à 1526.
Neutre sujet à saisie au cas de transport de contrebande de guerre, 1574 à 1580, — au cas de violation de blocus, 1656, 1668 à 1673, — saisie des navires neutres, 1674 à 1691. Voir *Prises maritimes*.
Négociations diplomatiques, leurs formes, 793 à 796, — entre belligérants, 1237 à 1267.
Neutralité armée. Ligues de, 107, 863, 1442, 1514 à 1516, 1518, 1538, 1616 à 1618.
Neutralité perpétuelle. Son caractère et ses causes, 349 à 352. Droits et devoirs qu'elle engendre, 353 à 361. — Quels Etats sont perpétuellement neutralisés, 362 à 367, — territoires neutralisés, 368, — garantie de la neutralité, 887.
Neutralité. Définition, 1441, — son passé et son caractère, 1442 et 1443, — déclaration de neutralité, 1445 et 1446.
Devoirs des neutres, 1447. — Devoirs des Etats, 1449 à 1481, — impartialité complète et absolue, 1454 à 1457, — enrôlement de troupes, 1458 et 1459, — passage des armées, 1460, — refuge accordé aux forces militaires d'un belligérant, 1461, — entrée dans les ports ou rades, 1463, — interdiction de construction ou d'armement de navire de guerre ou de corsaire, 1464 à 1466, — vente ou achat de vaisseau de guerre, 1467 et 1468, — réception et vente des prises, 1469 et 1470, — subsides, 1471, — fournitures d'armes, de matériel de guerre, 1472 à 1474, — achats de vivres, 1475. — Sanction des devoirs, 1476.
Devoirs des sujets des Etats neutres, 1477 à 1481.
Droits des neutres, 1482, — désarmement des troupes, 1483, — défense d'enrôlements, 1484, — restitution de prise faite en violation de la neutralité, 1485 à 1487, — accès des ports refusé ou permis aux navires de guerre des belligérants, 1488, — biens des neutres en pays belligérant, 1489, — droit d'angarie illégitime, 1490,

— liberté de commercer avec autres neutres ou avec belligérants, 1491 à 1493.

Liberté commerciale des neutres, 1494 à 1496, — 1er système, Consulat de la mer, 1498 à 1501, — 2e système, 1502 à 1509, — 3e système, 1510. — Conduite de l'Angleterre, 1512 à 1520. — Neutralité armée de 1780, 1514 à 1516, — 4e système, 1521. — Droit positif actuel, 1522 à 1526, — opinions des publicistes, 1527 à 1531.

Restrictions à la liberté commerciale des neutres, 1532 à 1534. — Cabotage, 1533. — *Règle de* 1756, 1534.

Niger, 531. Voir *Fleuves*.

Noirs. Voir *Traite*, 399 à 408.

Notification de guerre, 1039. Voir *Déclaration*, — de blocus, 1648 à 1654.

O

Objections contre l'existence d'un Droit international, 26 à 31.

Occupation. Mode d'acquisition, 536. — Son histoire, 537 à 541. — Ses éléments constitutifs, 542 à 557, — capacité requise chez l'occupant, 562 et 563.

Nature et effets de l'occupation du territoire ennemi par un belligérant, 1155 à 1193. Voir *Guerre*.

Offices (Bons), 832. — Offices sanitaires, 926.

Option de nationalité, 427 à 431.

Otages donnés pour assurer l'exécution d'un traité, 840, — au cas de guerre terrestre, 1145, 1151.

P

Pacte *de famille* entre les branches de la maison de Bourbon, 100, 1761.

Paix. Voir *Traités*.

Panama. Canal, 513.

Panaméricain. Congrès, 814, 969.

Papauté. Son ambition et son autorité, 82, 84.

Pape. Personne internationale, 156, — disparition du pouvoir temporel, 370 à 374. — Indépendance du Pape, 375. — Analyse de la loi dite des garanties, 377, — inviolabilité. 379, — honneurs souverains, 381, — immunité de juridiction, 382, — droit de légation, 383, — liberté du ministère spirituel, 384, — caractère de la loi du 13 mai 1871, 385, — relations diplomatiques, 386, — personnalité internationale du Pape, 391 à 395, — concordats, 390, 896.

Paris. Traité du 30 mars 1856, 30, 42, 122, 341, 501, 528, 810, 841, 851, 858, 862, 936.

Déclaration du 16 avril 1856, 867, 1378, 1379, 1391, 1392, 1496, 1521 à 1526, 1548, 1623, 1633, 1643.

Convention télégraphique du 14 mars 1884, 583, 1278.

Parlementaires, 1239 à 1245.

Passage des armées interdit sur territoire neutre, 1460.

Pavillon. Vérification du, 585, — de guerre, 600, — de commerce, 601, — faux pavillon, 1274.

Péage, abolition de ceux du Sund et des Belts, 509.

Pêche côtière réservée aux nationaux, 518, — libre en pleine mer, 581, — conventions, 917, — bateaux pêcheurs pas susceptibles de capture en cas de guerre maritime, 1350.

Perse. Conventions consulaires, 791.

Personnes internationales. Quelles sont-elles ? 154 à 159.

Pillage interdit pendant la guerre, 1227 à 1229.

Piraterie. Sa répression, 592, 594.

Plébiscite. Son application et sa valeur en droit international, 567 à 571.

Poids et Mesures (Union des), 922.
Portugal. Sa querelle avec l'Angleterre, 560, — arbitrage de Delagoa, 952, 960.
Postale (Union), 923.
Postes. Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi, 1187.
Postliminie. Son application en Droit international, 1710.
Préemption (Droit de), 1314, 1411, 1583.
Préliminaires de paix, 1696.
Préséance. Sa nature et sa valeur, 274.
Prévention (Prétendu droit de), 1611, 1640, 1651, 1662 à 1667.
Prises maritimes. Qui peut saisir ? 1397. — Lieu et époque de la saisie, 1398 à 1401. — Formes de la saisie ; droit de visite, 1402 à 1407. — Droits et devoirs du capteur, 1408 à 1410.

Préemption, 1411. — Emploi de la prise, 1412. — Fortune de mer, 1413. — Rançon, 1414. — Destruction de la prise, 1415. — Reprises ou recousses, 1416 à 1421.

Tribunaux de prises, — nécessité d'une sentence d'adjudication, 1422, — juge de la prise, 1423 à 1425, — organisation et compétence des tribunaux de prises, 1426 à 1433. — Procédure et jugement, 1437 à 1440.

Peuvent être exclues des eaux neutres, 1469, — ne peuvent être vendues en territoire neutre qu'après jugement, 1470, — peuvent être libérées par Etat neutre dans certains cas, 1485 à 1487.

Saisie des navires *neutres*, 1674. — Jugement de la prise, 1676. — Quel est le tribunal compétent ? 1677 à 1689. — Procédure et loi applicable, 1690 à 1691.
Prisonniers de guerre, 1119 à 1140, — leur traitement, 1122 à 1128, — cessation de la captivité, 1128 à 1140, — parole d'honneur, 1131 à 1138, — échange, 1139, — libération, 1701.

Equipages des navires de commerce *ennemis* capturés, 1339 à 1342.
Propriété littéraire et artistique, 915, — industrielle, 916.

Privée, est-elle respectée au cas de guerre terrestre ? 1195 à 1200. — Immeubles, 1201 à 1203. — Meubles, 1204. — Armes, 1206. — Réquisitions, 1207 à 1217. — Contributions pécuniaires, 1218 à 1226. — Atteintes illicites, 1227 à 1230. — Recours pour dommages, 1231 à 1236.

Ennemie sur mer et sous pavillon ennemi, 1281 à 1361. Voir *guerre maritime*.

Ennemie sur mer et sous pavillon *neutre*, 1496 à 1531. Voir *Neutralité*.
Prorogation d'un Traité, 852.
Protectorat. Etats protégés, 176, — établissement en Afrique, 558.

Q

Quasi-contrats internationaux, 929.
Quasi-délits internationaux, 929.

R

Radstadt. Congrès de 1797, 112.
Rançon des prises maritimes, 1414.
Ratification des traités et des conventions diplomatiques, 824, — échange des ratifications, 825 et 826, — est-elle indispensable ? 827, — est-elle forcée ? 828, — incomplète, 829.
Ravitaillement des places assiégées, 1256.
Reconnaissance politique des Etats, 44, 200 à 213.

Recousse des navires capturés, 1416 à 1421.
Règle de 1756, 1534.
Religion. Intervention en matière religieuse, 314 à 320.
Renouvellement d'un Traité, 853.
Représailles. Moyen de coercition entre Etats, leur origine, leur nature, 975 à 984.
Sanction des lois de la guerre, 1014 à 1026.
Représentants des Etats, 631.
Reprises, 1416 à 1421.
Réquisitions en cas de guerre terrestre, leur caractère, leur fondement, leur étendue, 1207 à 1217, — recours pour cause de réquisitions, 1233 à 1236, — opérée en mer sur navire ennemi, 1315.
Respect mutuel ; droit primordial des Etats, sa portée, sa sanction, 279 à 284.
Des Traités, 845.
Responsabilité des Etats, 324 à 331, — pour actes de leurs gouvernements, 326 à 328, — pour actes de leurs fonctionnaires, 329 à 330, — pour actes émanant de sujets, 331.
Restrictions au droit de souveraineté intérieure, 334 à 337.
Rétorsion. Moyen coercitif entre Etats, 972 à 974.
Ruse. Moyen permis dans la guerre, 1072 à 1075.

S

Sainte Alliance, 116.
Saint Marin. République de, 181.
Saint-Pétersbourg. Déclaration du 11 décembre 1868, 1066, 1069.
Sanction du Droit international public, 1728 à 1740.
San-Stefano. Traité du 3 mars 1878, 133, 430, 860, 1705.
Sauf-conduits, 1246 à 1247.
Sauvegardes, 1246 à 1247.
Sauvetage. Devoir imposé à tout navire, 613.
Semonce. Coup de canon pour faire stopper un navire en mer, 585, 1274, 1403, 1594.
Serment. Garantie d'un traité, 838.
Servitudes internationales, 340 à 344.
Siam. Conventions consulaires, 791.
Siège. Moyen licite de guerre, 1080.
Sources du Droit international, 45 et s.
Souverains. Leur droit de représentation, 632, 633, — notification de leur avènement, 634, — autres notifications, 635, — leur reconnaissance, 636, — leurs titres, 637, — actions dirigées contre eux, 643 et 644, — immunité de juridiction, 640 à 646.
Souveraineté. Intérieure ou extérieure, 164, — intérieure, sa portée, 254 à 267, — extérieure ou indépendance des Etats, 268 à 271.
Springbok, affaire de la barque anglaise, — théorie de la continuité du voyage, 1667.
Subside. Etat neutre ne peut en fournir à belligérant, 1471.
Succession. Mode d'acquisition du domaine, 564.
Suez. Canal de, 512.
Suisse. Etat fédéral, 171. — Sa neutralité perpétuelle, 363. — Sa conduite louable pendant la guerre de 1870-71, 1460, 1461, 1474.
Sujets de l'Etat. Droits et devoirs de l'Etat envers eux, 433 à 440, — *jus avocandi*, 434, — bannissement, 435, — crimes et délits commis en pays étranger, 437, — crime dirigé contre Etat étranger, 439, — protection des nationaux à l'étranger, 440.
De l'ennemi au cas de guerre déclarée, 1052 à 1055.
Suite. Prétendu droit de suite en

matière de blocus, 1611, 1619, 1667.
Suspensions d'armes, 1248 à 1258.

T

Télégraphes. Pose et protection des câbles sous-marins, 583. — Conventions et Union télégraphiques, 924. — Effets de l'occupation du territoire par l'ennemi, 1187. — Destruction en cas de guerre maritime, 1278, 1279.
Terre-neuve. Pêcheries de, — servitude internationale, 342. — Arbitrage, 963.
Tonkin. Protectorat de la France, 185.
Trahison envers belligérant, 1154.
Traités. Source secondaire du droit international positif, 52 à 54.

Effets de l'extinction ou du démembrement d'un Etat, 216.

Source de droits secondaires et relatifs, 237 et 816, — dénominations diverses, 816, — leurs conditions intrinsèques, 818, — leurs conditions extrinsèques, 821 à 823, — ratification, 824 à 830, — promulgation, 831, — participation d'Etats tiers, 832 à 834, — interprétation, 835 à 837, — garanties d'exécution, 838 à 844, — Effets à l'égard des tiers, 849 à 850, — confirmation, prorogation, renouvellement, 851 à 854. — Fin des Traités, 855. — Effets de déclaration de guerre, 1049.

Sources du Droit international, 862 à 869, — politiques, 870, — d'alliance, 871 à 881, — de garantie, 882 à 893, — protectorat, 894, — neutralité, 895, — concordats, 896 à 899, — conventions consulaires, 900, juridiction, 901, — capitulations 902 à 909, — exécution des jugements étrangers, 910, — extradition, 911, — établissement, 912, — propriété littéraire, artistique, ou industrielle, 915 et 916, — pêche, 917, — commerce, 918, — union douanière, 919, — navigation maritime, 920, — conventions monétaires, 921. — Poids et mesures, 922. — Union postale, 923. — Union télégraphique, 924. — Offices sanitaires, 926. — Chemins de fer, 925.

De *Paix*, 1696 et 1697, — clauses ordinaires, 1698 à 1702, — amnistie, 1700, — libération des prisonniers de guerre, 1701, — rétablissement des traités, 1702, — clauses spéciales, 1703 à 1705, — cession de territoire, 1704, — indemnité de guerre, 1705. — Exécution des traités, 1706 à 1709.
Traite des *Noirs*, 399 à 400. — Son histoire, 401 à 404, — conférence de Berlin, 405, — conférence de Bruxelles de 1890, 407, 408.

Des *Coolies*, 409.
Tribunal international permanent, 1741 à 1746.
Tribunaux de prises maritimes, 1422 à 1440, 1677 à 1691.
Tunisie. Protectorat de la France, 184, 658 *note*.
Turcos, 1070, *note*.

U

Union douanière, 919, — monétaire, 921, — des poids et mesures, 922, — postale, 923, — télégraphique, 924.
Usucapion. Quand mode d'acquisition ? 534.
Utrecht. Traité d', 94 à 97, 248, 342, 851, 1504, 1538, 1539.

V

Vente. Cause d'acquisition du domaine international, 566.
Vérification du pavillon. Son objet et ses formes, 585.

Versailles. Traité du 2 septembre 1783, 105, 1517.
Vienne. Congrès et traités de 1815, 115, 368, 525, 669, 800. — Traité de 1864, 128. — De la *triple alliance* du 7 octobre 1879, 876.
Visite. En quoi consiste le droit, 586, — en temps de paix, 591 à 593, — en temps de guerre, 590, — des navires neutres en temps de guerre, 1589 à 1593, — modes de la visite, 505, 1403 à 1406, 1594, quels vaisseaux et dans quelles eaux ? 1595, — navires convoyés, 1597 à 1604. — Sanction, 1605.
Vivres vendus par neutres à belligérants, 1475, 1480. — Sont-ils contrebande de guerre ? 1539, 1544, 1546, 1550, 1553, 1554, 1565.
Voyage. Théorie de la continuité du voyage, 1567 à 1570, 1666, 1667.
Washington. Traité du 8 mai 1871, 30, 958, 1465. — Traité du 29 février 1892, 505.
Westphalie. Traités de, leur contenu, 87.

Z

Zanzibar. Protectorat de, 183.
Zollverein. Association douanière allemande, 127.
Zurich. Traité du 10 novembre 1859, 123, 1288.

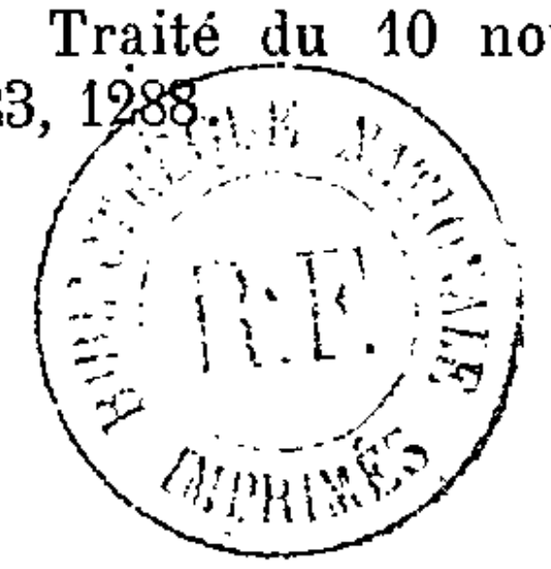


TABLE DES MATIÈRES

	Nos	Pag.
INTRODUCTION	1	1
I. — Fondement du Droit international	5	3
II. — Objections contre le Droit international public	26	11
III. — Division du Droit international	32	16
IV. — Empire du Droit international	40	20
V. — Sources du Droit international positif	45	24
§ 1. — *Sources*	46	24
§ 2. — *Documents*	55	28
VI. — Sources du Droit international	64	32
VII. — Aperçu du développement historique des relations internationales	71	35
1re Époque	74	37
2e Époque	79	39
3e Époque	87	42
4e Époque	111	50
5e Époque	115	52
VIII. — Notice bibliographique	147	61
PLAN DU MANUEL		75
PREMIÈRE PARTIE. — LES PERSONNES	154	77
LIVRE PREMIER. — ***Les États***	160	83
CHAPITRE I. — **Classement des États**	163	86
SECTION I. — États classés d'après leur structure	163	86
§ 1. — *Union personnelle*	166	87
§ 2. — *Union réelle*	167	88

	Nos	Pag.
§ 3. — *Confédération d'États*	169	89
§ 4. — *États fédéraux*	172	90
SECTION II. — États classés d'après leur souveraineté .	175	92
CHAPITRE II. — **Naissance et reconnaissance des États**	195	102
CHAPITRE III. — **Extinction. — Démembrement des États et leurs effets** . . .	214	110
§ 1. — *Traités publics*	216	112
§ 2. — *Dettes publiques.*	222	114
§ 3. — *Domaine public.*	229	116
§ 4. — *Législation. — Instances judiciaires. — Jugements*	231	117
§ 5. — *Nationalités*	234	119
CHAPITRE IV. — **Droits fondamentaux des États dans leurs rapports mutuels.** .	235	120
SECTION I. — Droit de conservation	242	123
SECTION II. — Droit à la liberté	253	131
§ 1. — *Souveraineté intérieure ou autonomie* . . .	254	131
§ 2. — *Souveraineté extérieure ou indépendance.* .	268	138
A. Droit d'égalité.	272	141
B. Droit au respect.	279	145
C. Droit de libre commerce	285	148
CHAPITRE V. — **Devoirs et responsabilité des Etats.**	290	151
SECTION I. — Devoir d'assistance mutuelle.	292	152
SECTION II. — Devoir de non intervention.	295	153
§ 1. — *Doctrine*	298	155
§ 2. — *Pratique internationale*	299	156
§ 3. — *Cas de non-intervention*	301	158
§ 4. — *Intervention en matière financière*	304	159
§ 5. — *Intervention dans la politique intérieure* . .	307	160
§ 6. — *Intervention dans une guerre civile*	310	162
§ 7. — *Intervention en matière religieuse*	314	164
§ 8. — *Intervention dans la constitution sociale* . .	321	166
SECTION III. — Responsabilité des États	324	167

	Nos	Pag.
CHAPITRE VI. — **Modifications et restrictions des droits fondamentaux des Etats.**	333	173
SECTION I. — Restrictions au droit de souveraineté intérieure. — Immunités de juridiction. — Capitulations.	334	174
SECTION II. — Restrictions au droit de propriété et au droit de défense.	338	175
SECTION III. — Situation anomale de l'île de Chypre, de la Bosnie et de l'Herzégovine	345	178
SECTION IV. — Situation internationale des Etats et des territoires neutralisés	348	181
§ 1. — *États*	348	181
§ 2. — *Territoires*	368	187
LIVRE II. — ***Le Pape***	370	189
SECTION I. — Nécessité de l'indépendance du Pape . .	375	191
SECTION II. — Analyse et caractère de la loi des garanties du 13 mai 1871.	377	192
SECTION III. — Relations diplomatiques de la Papauté .	386	197
SECTION IV. — Personnalité internationale du Pape . .	391	198
LIVRE III. — ***L'homme dans les rapports internationaux***	397	203
CHAPITRE I. — **Liberté individuelle et inviolabilité de la personne humaine.**	398	205
CHAPITRE II. — **Le droit d'émigration**	410	214
CHAPITRE III. — **Changement de nationalité.** . .	417	218
CHAPITRE IV. — **Droits et devoirs de l'Etat envers ses sujets résidant à l'étranger**	433	226
CHAPITRE V. — **Droits et devoirs des Etats envers les étrangers**	441	231
SECTION I. — Droits de police et de juridiction. . . .	447	233
SECTION II. — Droits des étrangers.	450	235
CHAPITRE VI. — **Extradition**	455	238
SECTION I. — Personnes passibles d'extradition. . . .	459	241
SECTION II. — Actes motivant l'extradition	463	243

	Nos	Pag.
SECTION III. — Autorité compétente et procédure . . .	473	247
SECTION IV. — Effets.	479	250
DEUXIÈME PARTIE. — LES BIENS.	482	253
LIVRE PREMIER. — ***Etendue du domaine***	483	255
CHAPITRE I. — **Domaine terrestre**	484	256
CHAPITRE II. — **Domaine maritime**.	490	260
SECTION I. — Mer juridictionnelle ou littorale	491	260
SECTION II. — Mer intérieure.	495	263
SECTION III. — Mer fermée	496	263
SECTION IV. — Détroits et canaux maritimes.	506	269
SECTION V. — Golfes, baies, rades, ports	516	275
SECTION VI. — Droits des Etats sur leur domaine maritime.	517	276
CHAPITRE III. — **Domaine flu vil. — Fleuves internationaux**	520	280
LIVRE II. — ***Modes d'acquisition et d'aliénation du domaine international***.	532	289
CHAPITRE I. — **Modes originaires**	533	290
SECTION I. — Accession. — Usucapion. — Conquête .	533	290
SECTION II. — Occupation.	536	291
§ 1. — *Histoire de l'occupation*	537	291
§ 2. — *Eléments de l'occupation*.	542	295
§ 3. — *Protectorat et Hinterland*.	558	304
§ 4. — *Capacité requise chez l'occupant*.	562	308
CHAPITRE II. — **Modes dérivés**.	564	311
LIVRE III. — ***La haute mer***.	572	317
CHAPITRE I. — **Liberté de la haute mer**	572	317
CHAPITRE II. — **Conséquences de la liberté de la haute mer**	577	322
SECTION I. — Liberté de navigation	578	322
SECTION II. — Liberté de la pêche.	581	323

	Nos	Pag.
SECTION III: — Etablissement et protection des câbles télégraphiques sous-marins	583	325
CHAPITRE III. — **Police de la haute mer.**	584	327
SECTION I. — Enquête ou vérification du pavillon . .	585	327
SECTION II. — Droit de visite.	586	329
SECTION III. — Répression de la piraterie	594	332
LIVRE IV. — ***Les navires***	596	335
CHAPITRE I. — **Nationalité des navires.**	597	336
SECTION I. — Eléments de la nationalité.	598	336
SECTION II. — Preuve de la nationalité.	600	338
SECTION III. — Identité du navire.	604	340
CHAPITRE II. — **Navires en dehors des eaux nationales.**	607	342
SECTION I. — Des navires en pleine mer.	607	342
SECTION II. — Navires de guerre entrés dans les ports, rades, eaux littorales d'un Etat étranger	614	344
SECTION III. — Navires de commerce dans les eaux juridictionnelles, rades et ports étrangers.	624	350
SECTION IV. — Des franchises spéciales accordées à certaines catégories de navires	629	353
TROISIÈME PARTIE. — LES RELATIONS PACIFIQUES ENTRE ETATS.	630	355
LIVRE PREMIER. — ***Les représentants des Etats*** . .	631	357
CHAPITRE I. — **Les souverains.**	632	358
CHAPITRE II. — **Les ministres des Affaires étrangères.**	648	366
CHAPITRE III. — **Les agents diplomatiques.** . . .	652	368
SECTION I. — Droit de légation actif et passif	658	371
SECTION II. — Classes des agents diplomatiques . . .	668	375
SECTION III. — Modes d'envoi des agents diplomatiques.	677	378

	Nos	Pag.
SECTION IV. — Devoirs des agents diplomatiques . . .	581	380
SECTION V. — Prérogatives et immunités des agents diplomatiques	684	382
§ 1. — *Inviolabilité*.	686	383
§ 2. — *Immunité de juridiction*.	700	391
§ 3. — *Prérogatives*.	722	398
SECTION VI. — Suspension et fin de la mission diplomatique	730	401
CHAPITRE IV. — **Les consuls**.	733	403
SECTION I. — Historique	734	404
SECTION II. — Les consuls dans les pays de chrétienté .	742	407
§ 1. — *Organisation des consulats*	743	409
§ 2. — *Nomination des consuls*	749	411
§ 3. — *Caractère et immunités des consuls*	753	412
§ 4. — *Attributions et fonctions des consuls*. . . .	762	416
§ 5. — *Fonctions et attributions des vices-consuls, des chanceliers et des drogmans ou interprètes*.	772	421
§ 6. — *Fin des fonctions consulaires*.	775	422
SECTION III. — Les consuls hors chrétienté	776	423
§ 1. — *Immunités et privilèges*	779	424
§ 2. — *Juridiction en matière pénale*	780	425
§ 3. — *Juridiction en matière civile et commerciale.*	782	426
§ 4. — *Tribunaux mixtes d'Egypte*	789	429
§ 5. — *Maroc*.	790	431
§ 6. — *Perse et Extrême-Orient*.	791	432
LIVRE II. — ***Les négociations. — Les congrès*** . . .	792	435
SECTION I. — Composition et procédure des congrès et conférences.	799	438
SECTION II. — Principaux congrès du XIXe siècle . . .	808	440
SECTION III. — Style et langue diplomatique.	815	446
LIVRE III. — ***Les conventions entre Etats ou les traités***	816	449
CHAPITRE I. — **Règles générales.**	818	451
SECTION I. — Conditions intrinsèques	818	451

	Nos	Pag.
SECTION II. — Conditions extrinsèques ou de forme. .	821	453
SECTION III. — Ratification des traités.	824	453
SECTION IV. — Participation d'États tiers.	832	457
SECTION V. — Interprétation des traités. — Sûretés données pour leur observation	835	459
SECTION VI. — Effets des traités	845	463
SECTION VII. — Confirmation, prorogation, renouvellement et rétablissement des traités. . .	851	467
SECTION VIII. — Fin des traités.	855	469
CHAPITRE II. — **Les diverses espèces de traités.**	861	474
§ 1. — *Traités qui sont sources du Droit international.*	862	475
§ 2. — *Traités politiques*	870	477
§ 3. — *Conventions entre belligérants.*	913	494
§ 4. — *Traités protecteurs des intérêts sociaux et économiques des États.*	914	494
APPENDICE. — Engagements non conventionnels.	929	509
QUATRIÈME PARTIE. — LES CONTESTATIONS INTERNATIONALES ET LES MOYENS DE LES RÉSOUDRE.	930	511
LIVRE PREMIER. — ***Moyens d'entente pacifique*** . .	931	513
CHAPITRE I. — **Moyens diplomatiques.**	931	513
CHAPITRE II. — **Moyens juridiques. — Arbitrage.**	944	591
§ 1. — *Objet du compromis.*	946	520
§ 2. — *Désignation des arbitres.*	948	522
§ 3. — *Pouvoirs des arbitres*	951	523
§ 4. — *Force de la sentence arbitrale*	954	526
§ 5. — *Principaux cas d'arbitrage au XIXe siècle.* .	956	526
§ 6. — *Vœux et motions en faveur de l'arbitrage.* .	965	536
§ 7. — *Traités et clauses d'arbitrage*	967	537
LIVRE II. — ***Moyens coercitifs***	971	543
CHAPITRE I. — **Rétorsion. — Représailles. — Embargo**	972	544
SECTION I. — Rétorsion	972	544

	Nos	Pag.
SECTION II. — Représailles.	975	545
SECTION III. — Embargo	985	550
CHAPITRE II. — **Blocus pacifique**	986	551
CINQUIÈME PARTIE. — DROIT D'ACTION. LA GUERRE	995	555
*LIVRE PREMIER. — **Notions générales***.	1000	561
CHAPITRE I. — **Les traits caractéristiques de la guerre**.	1000	562
SECTION I. — Légitimité de la guerre	1001	562
SECTION II. — Les diverses espèces de guerre et leurs causes.	1002	563
SECTION III. — Les lois de la guerre.	1006	565
SECTION IV. — Sanction des lois de la guerre. — Représailles	1014	569
CHAPITRE II. — **La déclaration de guerre et ses effets**	1027	575
SECTION I. — Nécessité de la déclaration de guerre.	1027	575
SECTION II. — Formes et actes annexes de la déclaration.	1032	576
SECTION III. — Effets de la déclaration de guerre ou du commencement des hostilités. .	1044	579
§ 1. — *Les belligérants*	1045	580
§ 2. — *Les relations diplomatiques*	1048	582
§ 3. — *Les traités*	1047	582
§ 4. — *Les personnes*.	1050	583
§ 5. — *Les biens*	1056	587
*LIVRE II. — **La guerre terrestre***.	1066	595
CHAPITRE I. — **Moyens d'attaque et de défense.**	1066	597
SECTION I. — Moyens illicites et interdits.	1068	598
SECTION II. — Moyens licites et permis	1077	602
CHAPITRE II. — **Droits et obligations des belligérants envers les soldats et les sujets de l'ennemi** . . .	1088	610

	Nos	Pag.
SECTION I. — Les combattants.	1089	610
SECTION II. — Traitement applicable aux combattants pendant la lutte	1099	615
SECTION III. — Traitement applicable aux combattants après le combat.	1108	619
Morts.	1108	619
Blessés et malades.	1109	620
Prisonniers de guerre	1119	625
SECTION IV. — Les non-combattants	1141	634
CHAPITRE III. — **Droits d'un belligérant contre l'Etat ennemi et sur le territoire ennemi**	1155	641
SECTION I. — Nature de l'occupation du territoire ennemi.	1156	642
SECTION II. — Effets de l'occupation du territoire ennemi.	1163	644
§ 1. — *Législation*	1164	645
§ 2. — *Administration de la justice*.	1168	646
§ 3. — *Fonctionnaires et administrations*	1174	649
§ 4. — *Presse*	1175	650
§ 5. — *Biens de l'Etat et des établissements publics*.	1176	650
CHAPITRE IV. — **Droits et devoirs des belligérants par rapport à la propriété privée**	1194	662
SECTION I. — Respect de la propriété privée. . . .	1195	662
SECTION II. — Immeubles	1201	666
SECTION III. — Meubles	1204	667
SECTION IV. — Réquisitions	1207	668
SECTION V. — Contributions pécuniaires.	1218	675
SECTION VI. — Atteintes illicites à la propriété privée.	1227	678
SECTION VII. — Recours en raison des dommages et des réquisitions et contributions pécuniaires.	1231	680
CHAPITRE V. — **Rapports et négociations entre belligérants**	1237	683
SECTION I. — Les parlementaires	1239	684

	Nos	Pag.
SECTION II. — Sauf-conduits et sauvegardes	1246	686
SECTION III. — Armistices et suspensions d'armes. .	1248	687
SECTION IV. — Capitulations	1259	691
LIVRE III. — ***La guerre maritime.***	1268	695
CHAPITRE I. — **Théâtre de la guerre. — Moyens licites d'attaque et de défense.**	1269	697
§ 1. — *Théâtre de la guerre.*	1269	697
§ 2. — *Moyens licites ou illicites d'attaque ou de défense.*	1273	698
CHAPITRE II. — **La propriété privée ennemie sur mer sous pavillon ennemi.**	1281	703
SECTION I. — Coutume internationale	1283	705
SECTION II. — Vœux en faveur de l'inviolabilité de la propriété privée	1294	709
SECTION III. — Opinions des publicistes et des jurisconsultes	1299	711
SECTION IV. — Personnes et choses sujettes à capture.	1339	727
§ 1. — *Personnes.*	1339	727
§ 2. — *Choses.*	1343	729
CHAPITRE III. — **La course maritime**	1362	738
SECTION I. — La course maritime avant la déclaration du 16 avril 1856.	1365	739
SECTION II. — La course maritime depuis la déclaration de Paris	1378	744
CHAPITRE IV. — **Prises maritimes**.	1396	754
SECTION I. — Lieu et époque de la saisie.	1398	755
SECTION II. — Formes de la saisie. — Droits et devoirs du capteur.	1402	758
§ 1. — *Droit de visite*	1402	758
§ 2. — *Droits et devoirs du capteur*.	1408	760
SECTION III. — Tribunaux de prises.	1422	767
§ 1. — *Organisation, caractère et compétence des tribunaux de prises*	1426	768
§ 2. — *Procédure et jugement*	1437	772

	Nos	Pag.
LIVRE IV. — ***La neutralité***	1441	775
CHAPITRE I. — **Devoirs des neutres.**	1447	779
SECTION I. — Devoirs des Etats	1449	780
SECTION II. — Devoirs des sujets des Etats neutres .	1477	795
CHAPITRE II. — **Droits des neutres**	1482	797
CHAPITRE III. — **Liberté commerciale des neutres**	1494	802
SECTION I. — Ancienne pratique internationale. . .	1497	803
SECTION II. — Droit positif actuel	1522	813
SECTION III. — Opinions des publicistes.	1527	815
SECTION IV. — Restrictions apportées à la liberté commerciale des neutres.	1532	817
CHAPITRE IV. — **Contrebande de guerre**	1535	821
SECTION I. — Objets de contrebande	1537	822
§ 1. — *Traités*	1538	822
§ 2. — *Législations particulières*	1542	824
§ 3. — *Doctrine*	1559	830
SECTION II. — Sanction de l'interdiction.	1566	833
SECTION III. — Contrebande par analogie	1584	839
CHAPITRE V. — **Droit de visite et de renvoi.** .		841
SECTION I. — Droit de visite.	1589	841
SECTION II. — Navires convoyés	1597	844
SECTION III. — Sanction du droit de visite.	1605	846
CHAPITRE VI. — **Blocus**	1606	848
SECTION I. — Fondement du droit de blocus	1608	849
SECTION II. — Historique.	1612	852
SECTION III. — Conditions d'existence du blocus. . .	1627	859
§ 1. — *Etat de guerre nécessaire*	1628	859
§ 2. — *Déclaration d'une autorité compétente* . .	1631	860
§ 3. — *Lieux susceptibles d'être bloqués*	1633	860
§ 4. — *Investissement réel du lieu bloqué*. . . .	1639	863
§ 5. — *Notification du blocus*	1648	866
SECTION IV. — Effets du blocus	1655	870
SECTION V. — Violation du blocus.	1659	872

936
450 486 130
1 f

	Nos	Pag.
CHAPITRE VII. — **Saisie des navires neutres** . .	1674	879
LIVRE V. — ***Fin de la guerre. — Traités de paix.***	1692	885
SECTION I. — Conclusion des traités de paix	1696	886
SECTION II. — Clauses ordinaires	1698	887
SECTION III. — Clauses spéciales	1703	888
SECTION IV. — Exécution des traités de paix.	1706	889
SECTION V. — Droit de postliminie	1710	890
SIXIÈME PARTIE. — LE DROIT INTERNATIONAL DANS L'AVENIR	1711	893
Codification.	1713	894
Sanction du Droit international.	1728	898
Tribunal international	1741	902
Universalité du Droit international	1747	904
Additions.		907
INDEX ALPHABÉTIQUE		909

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE
R.F.

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot, Saint-Dizier (Hte-Marne), 15 et 17, Passage Verdeau, Paris

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR, 14, RUE SOUFFLOT

EXTRAIT DU CATALOGUE GÉNÉ

ASSER (T. M. C.), *conseil du Ministère des affaire royaume des Pays-Bas, avocat, professeur à l'Uni dam* : — **Eléments de Droit international pri flit des lois,** Droit civil. — Procédure. — Droit commerc traduit, complété et annoté par Alphonse RIVIER, professe sité de Bruxelles, secrétaire général de l'Institut de Droit 1884, in-8 . . . . . .

CALVO (CARLES), *ancien ministre, membre correspondant de l'Académie des sciences morales et politiques, et de l'Institut de France, de l'Académie royale d'histoire de Madrid, fondateur de l'Institut du Droit international, etc.* — **Le Droit international théorique et pratique,** précédé d'un exposé historique des progrès de la science du droit des gens, 5e édition revue et complétée, 5 vol. grand in-8, 1887. . . . . 75 fr.

— *Supplément à l'ouvrage ci-dessus,* 1887-1894. Grand in-8. (*En préparation*).

— **Manuel de Droit international public et privé,** conforme au programme des Facultés de Droit, 3e édition, 1892, in-18 . . . . . 7 fr.

— **Dictionnaire de Droit international public et privé,** 1885, 2 vol. gr. in-8 . . . . . 50 fr.

— **Dictionnaire manuel de Diplomatie et de Droit international public et privé,** 1885, gr. in-8. . . . . 25 fr.

CAMPISTRON (L.), *professeur à la Faculté de Droit de Toulouse* : — Commentaire pratique des Lois des 26 juin 1889 et 22 juillet 1893 sur la Nationalité avec des modèles de Déclaration de la circulaire du 28 août 1893 et appendice sur le Recrutement militaire, 1894, in-8. . . . 3 fr. 50

CHAUVEAU (M.-E.), *professeur agrégé à la Faculté de Droit de Rennes* : — **Le Droit des gens ou Droit international public.** Introduction. Notions générales. Historique. Méthode, 1892, in-8. . . . . 4 fr.

HOLTZENDORFF (FRANZ DE), *professeur à l'Université de Munich.* Trad. de l'allemand par M. Zographos, *docteur en Droit* : — **Eléments de Droit international public,** 1891, in-8 . . . . . 5 fr.

SURVILLE (F.) et ARTHUYS, *professeurs à la Faculté de Droit de Poitiers* : — **Cours élémentaire de Droit international privé,** conforme au programme des Facultés de Droit. Droit civil. Procédure. Droit commercial, 1890, in-8. . . . . 10 fr.

VIDAL (GEORGES), *Professeur à la Faculté de Droit de Toulouse* : — **Résumé du cours de Droit pénal professé à la Faculté de Droit de Toulouse,** 1894, in-18. . . . . 5 fr.

VIGIÉ, (*Doyen de la Faculté de Droit de Montpellier* : — **Cours élémentaire de Droit civil français,** 1891-93, 3 vol. in-8 . . 30 fr.

Chaque volume se vend séparément . . . . . 10 fr.

Imp. G. Saint-Aubin et Thevenot, Saint-Dizier. 15-17, Passage Verdeau, Paris.

N os Pag.
INTRODUCTION 1
I. - Fondement du Droit international 5
II. - Objections contre le Droit international public 26
III. - Division du Droit international 32
IV. - Empire du Droit international 40
V. - Sources du Droit international positif 45
§ 1. - *Sources* 46
§ 2. - *Documents* 55
VI. - Sources du Droit international 64
VII. - Aperçu du développement historique des relations internationales 71
1re Epoque 74
2e Epoque 79
3e Epoque 87
4e Epoque 111
5e Epoque 115
VIII. - Notice bibliographique 147
PLAN DU MANUEL
PREMIERE PARTIE. - LES PERSONNES 154
LIVRE PREMIER. - 160
CHAPITRE I. - **Classement des Etats** 165
SECTION I. - Etats classés d'après leur structure 165
§ 1. - *Union personnelle* 166
§ 2. - *Union réelle* 167
§ 3. - *Confédération d'Etats* 169
§ 4. - *Etats fédéraux* 172
SECTION II. - Etats classés d'après leur souveraineté 175
CHAPITRE II. - **Naissance et reconnaissance des Etats** 195
CHAPITRE III. - **Extinction. - Démembrement des Etats et leurs effets** 214
§ 1. - *Traités publics* 216
§ 2. - *Dettes publiques* 222
§ 3. - *Domaine public* 229
§ 4. - *Législation. - Instances judiciaires. - Jugements* 231
§ 5. - *Nationalités* 234
CHAPITRE IV. - **Droits fondamentaux des Etats dans leurs rapports mutuels** 235
SECTION I. - Droit de conservation 242
SECTION II. - Droit à la liberté 253
§ 1. - *Souveraineté intérieure ou autonomie* 254
§ 2. - *Souveraineté extérieure ou indépendance* 268
A. Droit d'égalité 272
B. Droit au respect 279
C. Droit de libre commerce 285
CHAPITRE V. - **Devoirs et responsabilité des Etats** 290
SECTION I. - Devoir d'assistance mutuelle 292
SECTION II. - Devoir de non intervention 295
§ 1. - *Doctrine* 298
§ 2. - *Pratique internationale* 299
§ 3. - *Cas de non-intervention* 301
§ 4. - *Intervention en matière financière* 304
§ 5. - *Intervention dans la politique intérieure* 307
§ 6. - *Intervention dans une guerre civile* 310
§ 7. - *Intervention en matière religieuse* 314
§ 8. - *Intervention dans la constitution sociale* 321
SECTION III. - Responsabilité des Etats 324
CHAPITRE VI. - **Modifications et restrictions des droits fondamentaux des Etats** 333
SECTION I. - Restrictions au droit de souveraineté intérieure. - Immunités de juridiction - Capitulations 334
SECTION II. - Restrictions au droit de propriété et au droit de défense 338
SECTION III. - Situation anomale de l'île de Chypre, de la Bosnie et de l'Herzégovine 345
SECTION IV. - Situation internationale des Etats et des territoires neutralisés 348
§ 1. - *Etats* 348
§ 2. - *Territoires* 368
LIVRE II. - 370
SECTION I. - Nécessité de l'indépendance du Pape 375
SECTION II. - Analyse et caractère de la loi des garanties du 13 mai 1871 377
SECTION III. - Relations diplomatiques de la Papauté 386
SECTION IV. - Personnalité internationale du Pape 391
LIVRE III. - 397
CHAPITRE I. - **Liberté individuelle et inviolabilité de la personne humaine** 398
CHAPITRE II. - **Le droit d'émigration** 410
CHAPITRE III. - **Changement de nationalité** 417
CHAPITRE IV. - **Droits et devoirs de l'Etat envers ses sujets résidant à l'étranger** 433
CHAPITRE V. - **Droits et devoirs des Etats envers les étrangers** 441
SECTION I. - Droits de police et de juridiction 447
SECTION II. - Droits des étrangers 450
CHAPITRE VI. - **Extradition** 455
SECTION I. - Personnes passibles d'extradition 459
SECTION II. - Actes motivant l'extradition 463
SECTION III. - Autorité compétente et procédure 473
SECTION IV. - Effets 479
DEUXIEME PARTIE. - LES BIENS 482
LIVRE PREMIER. - 483
CHAPITRE I. - **Domaine terrestre** 484
CHAPITRE II. - **Domaine maritime** 490
SECTION I. - Mer juridictionnelle ou littorale 491
SECTION II. - Mer intérieure 495
SECTION III. - Mer fermée 496
SECTION IV. - Détroits et canaux maritimes 506
SECTION V. - Golfes, baies, rades, ports 516
SECTION VI. - Droits des Etats sur leur domaine maritime 517
CHAPITRE III. - **Domaine flu vil. - Fleuves internationaux** 520
LIVRE II. - 532
CHAPITRE I. - **Modes originaires** 533
SECTION I. - Accession. - Usucapion. - Conquête 533
SECTION II. - Occupation 536
§ 1. - *Histoire de l'occupation* 537
§ 2. - *Eléments de l'occupation* 542
§ 3. - *Protectorat et Hinterland* 558
§ 4. - *Capacité requise chez l'occupant* 562
CHAPITRE II. - **Modes dérivés** 564

LIVRE III. - 572
CHAPITRE I. - **Liberté de la haute mer** 572
CHAPITRE II. - **Conséquences de la liberté de la haute mer** 577
SECTION I. - Liberté de navigation 578
SECTION II. - Liberté de la pêche 581
SECTION III. - Etablissement et protection des câbles télégraphiques sous-marins 583
CHAPITRE III. - **Police de la haute mer** 584
SECTION I. - Enquête ou vérification du pavillon 585
SECTION II. - Droit de visite 586
SECTION III. - Répression de la piraterie 594
LIVRE IV. - 596
CHAPITRE I. - **Nationalité des navires** 597
SECTION I. - Eléments de la nationalité 598
SECTION II. - Preuve de la nationalité 600
SECTION III. - Identité du navire 604
CHAPITRE II. - **Navires en dehors des eaux nationales** 607
SECTION I. - Des navires en pleine mer 607
SECTION II. - Navires de guerre entrés dans les ports, rades, eaux littorales d'un Etat étranger 614
SECTION III. - Navires de commerce dans les eaux juridictionnelles, rades et ports étrangers 624
SECTION IV. - Des franchises spéciales accordées à certaines catégories de navires 629
TROISIEME PARTIE. - LES RELATIONS PACIFIQUES ENTRE ETATS 630
LIVRE PREMIER. - 631
CHAPITRE I. - **Les souverains** 632
CHAPITRE II. - **Les ministres des Affaires étrangères** 648
CHAPITRE III. - **Les agents diplomatiques** 652
SECTION I. - Droit de légation actif et passif 658
SECTION II. - Classes des agents diplomatiques 668
SECTION III. - Modes d'envoi des agents diplomatiques 677
SECTION IV. - Devoirs des agents diplomatiques 581
SECTION V. - Prérogatives et immunités des agents diplomatiques 684
§ 1. - *Inviolabilité* 686
§ 2. - *Immunité de juridiction* 700
§ 3. - *Prérogatives* 722
SECTION VI. - Suspension et fin de la mission diplomatique 730
CHAPITRE IV. - **Les consuls** 733
SECTION I. - Historique 734
SECTION II. - Les consuls dans les pays de chrétienté 742
§ 1. - *Organisation des consulats* 743
§ 2. - *Nomination des consuls* 749
§ 3. - *Caractère et immunités des consuls* 753
§ 4. - *Attributions et fonctions des consuls* 762
§ 5. - *Fonctions et attributions des vices-consuls, des chanceliers et des drogmans ou interprêtes* 772
§ 6. - *Fin des fonctions consulaires* 775
SECTION III. - Les consuls hors chrétienté 776
§ 1. - *Immunités et privilèges* 779
§ 2. - *Juridiction en matière pénale* 779
§ 3. - *Juridiction en matière civile et commerciale* 782
§ 4. - *Tribunaux mixtes d'Egypte* 789
§ 5. - *Maroc* 790
§ 6. - *Perse et Extrême-Orient* 791
LIVRE II. - 792
SECTION I. - Composition et procédure des congrès et conférences 799
SECTION II. - Principaux congrès du XIX^{e} siècle 808
SECTION III. - Style et langue diplomatique 815
LIVRE III. - 816
CHAPITRE I. - **Règles générales** 818
SECTION I. - Conditions intrinsèques 818
SECTION II. - Conditions extrinsèques ou de forme 821
SECTION III. - Ratification des traités 824
SECTION IV. - Participation d'Etats tiers 832
SECTION V. - Interprétation des traités. - Sûretés données pour leur observation 835
SECTION VI. - Effets des traités 845
SECTION VII. - Confirmation, prorogation, renouvellement et rétablissement des traités 851
SECTION VIII. - Fin des traités 855
CHAPITRE II. - **Les diverses espèces de traités** 861
§ 1. - *Traités qui sont sources du Droit international* 862
§ 2. - *Traités politiques* 870
§ 3. - *Conventions entre belligérants* 913
§ 4. - *Traités protecteurs des intérêts sociaux et économiques des Etats* 914
APPENDICE. - Engagements non conventionnels 929
QUATRIEME PARTIE. - LES CONTESTATIONS INTERNATIONALES ET LES MOYENS DE LES RESOUDRE 930
LIVRE PREMIER. - 931
CHAPITRE I. - **Moyens diplomatiques** 931
CHAPITRE II. - **Moyens juridiques. - Arbitrage** 944
§ 1. - *Objet du compromis* 946
§ 2. - *Désignation des arbitres* 948
§ 3. - *Pouvoirs des arbitres* 951
§ 4. - *Force de la sentence arbitrale* 954
§ 5. - *Principaux cas d'arbitrage au XIX^{e} siècle* 956
§ 6. - *Voeux et motions en faveur de l'arbitrage* 965
§ 7. - *Traités et clauses d'arbitrage* 967
LIVRE II. - 971
CHAPITRE I. - **Rétorsion. - Représailles. - Embargo** 972
SECTION I. - Rétorsion 972
SECTION II. - Représailles 975
SECTION III. - Embargo 985
CHAPITRE II. - **Blocus pacifique** 986
CINQUIEME PARTIE. - DROIT D'ACTION. LA GUERRE 995
LIVRE PREMIER. - 1000
CHAPITRE I. - **Les traits caractéristiques de la guerre** 1000
SECTION I. - Légitimité de la guerre 1001
SECTION II. - Les diverses espèces de guerre et leurs causes 1002
SECTION III. - Les lois de la guerre 1006
SECTION IV. - Sanction des lois de la guerre. - Représailles 1014
CHAPITRE II. - **La déclaration de guerre et ses effets** 1027
SECTION I. - Nécessité de la déclaration de guerre 1027
SECTION II. - Formes et actes annexes de la déclaration 1032
SECTION III. - Effets de la déclaration de guerre ou du commencement des hostilités 1044
§ 1. - *Les belligérants* 1045

§ 2. - *Les relations diplomatiques* 1048
§ 3. - *Les traités* 1047
§ 4. - *Les personnes* 1050
§ 5. - *Les biens* 1056
LIVRE II. - 1066
CHAPITRE I. - **Moyens d'attaque et de défense** 1066
SECTION I. - Moyens illicites et interdits 1068
SECTION II. - Moyens licites et permis 1077
CHAPITRE II. - **Droits et obligations des belligérants envers les soldats et les sujets de l'ennemi** 1088
SECTION I. - Les combattants 1089
SECTION II. - Traitement applicable aux combattants pendant la lutte 1099
SECTION III. - Traitement applicable aux combattants après le combat 1108
Morts 1108
Blessés et malades 1109
Prisonniers de guerre 1119
SECTION IV. - Les non-combattants 1141
CHAPITRE III. - **Droits d'un belligérant contre l'Etat ennemi et sur le territoire ennemi** 1155
SECTION I. - Nature de l'occupation du territoire ennemi 1156
SECTION II. - Effets de l'occupation du territoire ennemi 1163
§ 1. - *Législation* 1164
§ 2. - *Administration de la justice* 1168
§ 3. - *Fonctionnaires et administrations* 1174
§ 4. - *Presse* 1175
§ 5. - *Biens de l'Etat et des établissements publics* 1176
CHAPITRE IV. - **Droits et devoirs des belligérants par rapport à la propriété privée** 1194
SECTION I. - Respect de la propriété privée 1195
SECTION II. - Immeubles 1201
SECTION III. - Meubles 1204
SECTION IV. - Réquisitions 1207
SECTION V. - Contributions pécuniaires 1218
SECTION VI. - Atteintes illicites à la propriété privée 1227
SECTION VII. - Recours en raison des dommages et des réquisitions et contributions pécuniaires 1231
CHAPITRE V. - **Rapports et négociations entre belligérants** 1237
SECTION I. - Les parlementaires 1239
SECTION II. - Sauf-conduits et sauvegardes 1246
SECTION III. - Armistices et suspensions d'armes 1248
SECTION IV. - Capitulations 1259
LIVRE III. - 1268
CHAPITRE I. - **Théâtre de la guerre. - Moyens licites d'attaque et de défense** 1269
§ 1. - *Théâtre de la guerre* 1269
§ 2. - *Moyens licites ou illicites d'attaque ou de défense* 1273
CHAPITRE II. - **La propriété privée ennemie sur mer sous pavillon ennemi** 1281
SECTION I. - Coutume internationale 1283
SECTION II. - Voeux en faveur de l'inviolabilité de la propriété privée 1294
SECTION III. - Opinions des publicistes et des jurisconsultes 1299
SECTION IV. - Personnes et choses sujettes à capture 1339
§ 1. - *Personnes* 1339
§ 2. - *Choses* 1343
CHAPITRE III. - **La course maritime** 1362
SECTION I. - La course maritime avant la déclaration du 16 avril 1856 1365
SECTION II. - La course maritime depuis la déclaration de Paris 1378
CHAPITRE IV. - **Prises maritimes** 1396
SECTION I. - Lieu et époque de la saisie 1398
SECTION II. - Formes de la saisie. - Droits et devoirs du capteur 1402
§ 1. - *Droit de visite* 1402
§ 2. - *Droits et devoirs du capteur* 1408
SECTION III. - Tribunaux de prises 1422
§ 1. - *Organisation, caractère et compétence des tribunaux de prises* 1426
§ 2. - *Procédure et jugement* 1437
LIVRE IV. - 1441
CHAPITRE I. - **Devoirs des neutres** 1447
SECTION I. - Devoirs des Etats 1449
SECTION II. - Devoirs des sujets des Etats neutres. 1477
CHAPITRE II. - **Droits des neutres** 1482
CHAPITRE III. - **Liberté commerciale des neutres** 1494
SECTION I. - Ancienne pratique internationale 1497
SECTION II. - Droit positif actuel 1522
SECTION III. - Opinions des publicistes 1527
SECTION IV. - Restrictions apportées à la liberté commerciale des neutres 1532
CHAPITRE IV. - **Contrebande de guerre** 1535
SECTION I. - Objets de contrebande 1537
§ 1. - *Traités* 1538
§ 2. - *Législations particulières* 1542
§ 3. - *Doctrine* 1559
SECTION II. - Sanction de l'interdiction 1566
SECTION III. - Contrebande par analogie 1584
CHAPITRE V. - **Droit de visite et de renvoi**
SECTION I. - Droit de visite 1589
SECTION II. - Navires convoyés 1597
SECTION III. - Sanction du droit de visite 1605
CHAPITRE VI. - **Blocus** 1606
SECTION I. - Fondement du droit de blocus 1608
SECTION II. - Historique 1612
SECTION III. - Conditions d'existence du blocus 1627
§ 1. - *Etat de guerre nécessaire* 1628
§ 2. - *Déclaration d'une autorité compétente* 1631
§ 3. - *Lieux susceptibles d'être bloqués* 1633
§ 4. - *Investissement réel du lieu bloqué* 1639
§ 5. - *Notification du blocus* 1648
SECTION IV. - Effets du blocus 1655
SECTION V. - Violation du blocus 1659
CHAPITRE VII. - **Saisie des navires neutres** 1674
LIVRE V. - 1692
SECTION I. - Conclusion des traités de paix 1696
SECTION II. - Clauses ordinaires 1698
SECTION III. - Clauses spéciales 1703
SECTION IV. - Exécution des traités de paix 1706
SECTION V. - Droit de postliminie 1710
SIXIEME PARTIE. - LE DROIT INTERNATIONAL DANS L'AVENIR 1711

Codification 1713
Sanction du Droit international 1728
Tribunal international 1741
Universalité du Droit international 1747
Additions
INDEX ALPHABETIQUE