Traité de droit public international / par A. Mérignhac...

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Mérignhac, Alexandre (1857-1927). Traité de droit public international / par A. Mérignhac.... 1905-1912.

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.

DEPOT LEGAL
Seine
1912

TRAITÉ
DE
DROIT PUBLIC INTERNATIONAL

PAR

A. MÉRIGNHAC

PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC A L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE
ASSOCIÉ DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL
SOUS-INTENDANT MILITAIRE DU CADRE AUXILIAIRE

TROISIÈME PARTIE
LE DROIT DE LA GUERRE

TROISIÈME PARTIE

Le Droit commun de la Guerre
La Guerre terrestre

Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

TRAITÉ

DE

DROIT PUBLIC INTERNATIONAL

BIBLIOTHÈQUE INTERNATIONALE
R I

TROISIÈME PARTIE
LE DROIT DE LA GUERRE

TOME PREMIER DE LA 3ème PARTIE

Le Droit commun de la Guerre
La Guerre terrestre

8° K
825

DU MÊME AUTEUR

Traité du régime de communauté, 1891, 2 volumes, Larose éditeur, Paris, en collaboration avec M. L. Mérignhac, ancien président de la Chambre des avoués de Toulouse, ancien magistrat . . . . . **12** fr.

Traité théorique et pratique de l'Arbitrage international, 1893. Ouvrage couronné par l'Institut de France en 1896, 1 vol. Larose éditeur, Paris . . . . . **10** fr.

Traité des hypothèques, 1898, 1 volume Larose éditeur, Paris. . . . . *épuisé*.

La Conférence internationale de la Paix. Etude historique, exégétique et critique des travaux et des résolutions de la Conférence de La Haye de 1899, avec une Préface de M. Léon Bourgeois, premier délégué de la France à la Conférence de la Paix, 1900, 1 volume. Rousseau éditeur, Paris . . . . *épuisé*.

Traité de la Prescription en matière civile et criminelle, 1902, 1 vol. Larose, éditeur Paris . . . . . *épuisé*.

Traité des Privilèges, 1903, 1 volume Larose éditeur, Paris. . . . . *épuisé*.

Le traité d'arbitrage permanent au vingtième siècle, 1904, Paris . . . . . **3** fr.

Traité théorique et pratique des contrats relatifs à l'hypothèque légale de la femme mariée, 1905, 1 vol. 3e édition. Soubiron éditeur, Toulouse . . . . . **3** fr.

Les réquisitions et contributions de guerre, 1904, Lavauzelle éditeur, Paris . . . . . *épuisé*.

La dernière Conférence internationale de la Paix, 1909, brochure. Lavauzelle éditeur, Paris . . . . . *épuisé*.

Les pratiques anglaises dans la guerre terrestre, 1901, brochure. Pédone éditeur, Paris. . . . . *épuisé*.

Les lois de la guerre continentale, 1908, brochure, Pédone, éditeur Paris . . . . . *épuisé*.

Les lois et coutumes de la guerre sur terre, 1905, 1 vol. Chevalier-Maresq et Cie editeurs, Paris . . . . . *épuisé*.

Traité théorique et pratique des ordonnances sur requête et des référés, 1906, 2 vol. Soubiron éditeur, Toulouse, en collaboration avec M. L. Mérignhac. . . . . **18** fr.

Précis élémentaire de la législation et des usages toulousains entre patrons et salariés, propriétaires et locataires, 1909. Soubiron éditeur, Toulouse, en collaboration avec M. L. Mérignhac . . . . . **6** fr.

Traité de droit public international, tome Ier, *Prolégomènes et théories générales*, 1905, 1 vol. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris . . . . . **10** fr.
Tome II, *Le Droit de la Paix*, 1907 . . . . . **10** fr.

Précis de législation et d'économie coloniales, 1912, 1 vol. Larose et Tenin éditeurs, Paris . . . . . **12** fr. **50**

TRAITÉ

DE

DROIT PUBLIC INTERNATIONAL

BIBLIOTECA CENTRALE GIURIDICA

PAR

A. MÉRIGNHAC

PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC A L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE
ASSOCIÉ DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL
SOUS-INTENDANT MILITAIRE DU CADRE AUXILIAIRE

TROISIEME PARTIE
LE DROIT DE LA GUERRE

TOME PREMIER DE LA 3ième PARTIE

Le Droit commun de la Guerre
La Guerre terrestre

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et Cie et ancienne Librairie F. Pichon réunies
F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS
Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée
20, rue Soufflot (5e arrondissement)

1912



INTRODUCTION

La troisième et dernière partie du *Traité de droit public international* est, suivant le plan indiqué dans l'Introduction générale de cet ouvrage, consacrée au *Droit de la guerre*, c'est-à-dire à l'examen des rapports qui, au cours des hostilités s'établissent soit entre les belligérants, soit entre ces derniers et les neutres, et à l'étude de la situation nouvelle et exceptionnelle que la guerre crée entre les peuples, dont la condition normale est l'état de paix. Les règles qui vont être exposées dans cette troisième partie constituent donc une dérogation au droit commun de la communauté internationale ; et voilà pourquoi, dans les hypothèses où ces règles sont muettes, il convient de s'en référer à ce droit commun que l'état de guerre n'anéantit nullement en principe et qu'il se borne à suspendre en un certain nombre de points importants.

Suivant qu'elle se produit sur terre ou sur mer, la guerre revêt nécessairement des aspects différents qui devront être séparément envisagés, bien qu'il existe un certain nombre de traits généraux s'appliquant, par la force même des choses, aux guerres terrestres et aux guerres maritimes et que l'on peut envisager

comme le droit commun international de l'état de guerre, Convient-il de séparer la guerre aérienne, c'est-à-dire celle faite par le moyen d'aéronefs, de la guerre soit terrestre soit maritime et de lui assigner des règles spéciales? La question ne se serait même pas posée dans des temps assez rapprochés des nôtres, car l'aéronautique militaire n'avait point pris un essor suffisant pour attirer sur elle l'attention des juristes. Mais le progrès, sur ce point, a marché à pas de géants; la navigation aérienne entre de plus en plus dans le domaine des réalités susceptibles d'être sérieusement envisagées pour un très prochain avenir, en sorte qu'une réglementation précise à cet égard s'imposera à brève échéance dans les rapports internationaux. Cependant nous ne pensons pas qu'il convienne de faire à la guerre aérienne une place à part dans le domaine international; et nous ne croyons pas, d'autre part, qu'il y ait lieu de l'assimiler, comme on l'a quelquefois proposé, à la guerre maritime. Suivant nous, la guerre aérienne doit être envisagée comme le corollaire, l'accessoire de la guerre soit terrestre soit maritime à laquelle elle se rattache. Le mécanisme aérien sert-il aux troupes de terre, il est régi par les lois de la guerre terrestre; se rattache-t-il à la belligérance maritime, il suit les pratiques de cette dernière. Dès lors, il est inutile, suivant nous, d'envisager, en règle générale, la guerre aérienne comme un troisième genre, bien qu'en quelques points particuliers les hostilités aériennes, unies à la guerre terrestre ou maritime, nécessitent des détails et des observations spéciaux que nous aurons soin de préciser au cours des développements ultérieurs. En résumé, nous estimons

qu'il y a deux types de guerre bien tranchés : la guerre continentale et la guerre maritime ; la guerre aérienne se joindra à l'une ou à l'autre et en suivra les lois comme l'accessoire suit le principal. Peut-être, dans un avenir plus ou moins lointain, prendra-t-elle, grâce à des découvertes nouvelles, des proportions telles qu'on devra alors en faire un troisième genre à part ayant ses lois particulières. Mais, en l'état actuel des choses, cette conception ne correspondrait certainement pas à la réalité des faits que doit suivre le droit.

Des deux types généraux de guerre que nous venons de signaler, le premier, concernant la guerre terrestre, a fait l'objet d'un ouvrage par nous publié en 1903 sous ce titre : « *Les lois et coutumes de la guerre sur terre, d'après le droit international moderne et la codification de la Conférence de La Haye de 1899* »(1). De ce volume actuellement épuisé, nous avons transporté le contenu dans le tome III de ce *Traité*, en y ajoutant les modifications survenues depuis dans la législation internationale et résultant notamment de la nouvelle convention de Genève de 1906 sur le service hospitalier et de la Conférence de la Paix de 1907. Bien que le droit de la guerre terrestre eût déjà des règles assez précises avant les deux Conférences de la Paix de 1899 et de 1907, on ne saurait nier que celles-ci n'aient réalisé un progrès considérable sur l'état de choses antérieur. Elles ont, en effet, en un grand nombre de points, transformé en dispositions fixes et définitivement codifiées des coutumes

(1) 1 vol. Marescq aîné éditeur, Paris, 1903, ouvrage précédé d'une lettre de félicitations du ministre de la guerre et d'une préface de M. F. de Martens.

plus ou moins vagues et incertaines. Or, c'est surtout pour le temps de guerre, alors que la violence va se donner libre carrière, qu'il importe de prévoir les excès possibles, afin de les réprimer par avance et de discipliner la force sous l'égide du droit. La codification de La Haye n'est sans doute point intégrale, car elle a laissé subsister une certaine partie du droit coutumier et conventionnel antérieur ; elle n'est pas davantage définitive, puisque les délégués ont émis le vœu que d'autres conférences vinssent continuer et parachever leur œuvre. Mais, telle qu'elle se présente à nous, incomplète et inachevée, elle n'en reste pas moins le monument le plus important des lois de la guerre contemporaine ; et c'est d'elle qu'il conviendra de s'inspirer principalement à l'avenir, tout en la complétant par les autres documents internationaux résultant principalement de la doctrine et de la coutume.

Constituant désormais la partie fondamentale du droit de la guerre, l'œuvre de La Haye doit non seulement être connue et étudiée par ceux que le droit international intéresse au point de vue purement spéculatif, mais encore largement répandue et vulgarisée. Cette vulgarisation apparaît comme indispensable soit pour le grand public qui ne connaît que très imparfaitement, quand même il la connaît, la nouvelle codification, soit surtout pour ceux qui sont appelés à l'appliquer à un titre quelconque en temps de guerre. Non qu'il faille, à notre avis, en semblable matière, verser dans la sentimentalité ou édifier des théories trop abstraites que rejetteraient fatalement les esprits nets et précis des chefs militaires ; mais autre chose est énerver la loi de la guerre et en rendre l'application impossi-

ble et autre chose l'interpréter dans un esprit libéral et humanitaire.

Les délégués des puissances réunis à La Haye ont exercé leur activité dans un double ordre d'idées. Ne pouvant arriver à réaliser le vœu du Tsar Nicolas II, promoteur des Conférences, en endiguant le flot montant des armements à outrance qui menacent de ruiner l'Europe, ils ont essayé tout au moins soit de prévenir la guerre par l'emploi des voies pacifiques, soit de l'humaniser le plus possible quand elle devient inévitable. Tout le programme des Conférences de 1899 et de 1907, qui, à raison de leurs tendances humanitaires, ont été dénommées : *Conférences de la Paix*, peut donc se résumer dans la phrase de Montesquieu : « se faire dans la paix le plus de bien et, dans la guerre, le moins de mal possible » (1).

Pour bien mettre en relief l'esprit qui a présidé à la confection de ce troisième et dernier volume du *Traité de droit public international*, nous ne croyons pouvoir mieux faire que de reproduire ici le passage suivant de l'*Introduction* de l'ouvrage publié, en 1903, sur les *Lois et coutumes de la guerre sur terre*, passage auquel nous n'avons rien à ajouter ou à retrancher.

« Trop souvent, écrivions-nous à cette date, les commentaires des lois de la guerre, publiés avant les Conférences de la Paix, ont interprété avec une dureté excessive le droit coutumier ou conventionnel existant et essayé de justifier, par des raisonnements plus ou moins juridiques, les écarts de la force dans les guerres antérieures. Nous faisons principalement allusion ici à la

(1) *Esprit des lois*, L. Ier, ch. III.

fameuse distinction, dont il sera question ci-après, entre la *loi* et la *raison* de la guerre (*Kriegsmanier* et *Kriegsraison*), distinction grâce à laquelle on en arrive, en réalité, à supprimer tout droit de la guerre. Or il nous a paru que c'était plutôt dans le sens de la mansuétude et de l'humanité et en même temps de la justice, qu'il convenait d'orienter l'interprétation des nouvelles dispositions législatives sorties des Conférences de La Haye, et qu'il y avait là une occasion de protester contre des maximes contenant en elles la négation de toute idée de droit ».

Il existe un droit commun de la guerre que personne n'a jamais songé à nier et qui s'affirme, semble-t-il, plus encore à notre époque que par le passé. Il groupe, tout d'abord, les principes généraux qui, par la force même des choses, régissent tout conflit terrestre ou maritime : caractères fondamentaux de la guerre et conditions voulues pour qu'elle soit légitime ; notion moderne de la guerre rapport d'État à Etat ; conduite à suivre dans les guerres civiles ; justification et codification des lois de la guerre. Le droit commun de la guerre concerne, en outre, les procédés violents par lesquels les Etats essayent d'obtenir satisfaction pour leurs réclamations restées sans résultat, avant d'en arriver aux hostilités proprement dites. Il régit enfin les mesures par lesquelles la guerre débute ou prend fin : déclaration de guerre et fin des hostilités principalement par les traités de paix. Uniforme, avec quelques légères variantes, relativement aux points que nous venons d'indiquer, la guerre a, au contraire, une physionomie toute différente au cours des hostilités suivant qu'elle a lieu sur terre ou sur mer. Après avoir étudié les *principes*

communs à toute guerre, il faudra donc s'occuper spécialement de la *guerre terrestre* et de la *guerre maritime*. Et, comme il a été dit ci-dessus, nous ne ferons pas une place spéciale à la guerre aérienne envisagée comme genre de guerre particulier, puisque, suivant nous, elle constitue un procédé accessoire de la guerre continentale ou maritime et doit, dès lors, suivre les règles établies pour celle de ces guerres à laquelle en fait elle se juxtaposera. Ces considérations nous amènent à consacrer un *livre premier* au *droit commun de la guerre*, la guerre *continentale* devant faire l'objet du *second* et la guerre *maritime* celui du *troisième*.

Nous avons naturellement tourné notre effort principal du côté international de la guerre ; toutefois nous avons pensé qu'il ne serait point inutile d'entrer, le cas échéant, à propos de certaines matières, dans le domaine de la législation interne et spécialement de la législation française. Les détails donnés à ce sujet sur des règlements qu'il est souvent difficile de se procurer, intéresseront, nous l'espérons, les spécialistes et le public et permettront de suivre, en pleine connaissance de cause, le retentissement si intéressant des lois internationales sur les législations positives.

LIVRE PREMIER

LE DROIT COMMUN DE LA GUERRE

CHAPITRE PREMIER

PRINCIPES GÉNÉRAUX

SECTION PREMIÈRE

Caractères fondamentaux de la guerre. — Notion moderne de la guerre rapport d'Etat à Etat. — Les guerres civiles.

Entre particuliers d'un même Etat, il est interdit de se faire justice soi-même ; et toutes difficultés doivent être tranchées par des pouvoirs internes spécialement préparés à la solution des litiges. Entre Etats, il n'en saurait être de même, car les Etats sont souverains, autonomes et n'ont pas de supérieur commun. Dans leurs rapports respectifs, il n'existe point de juridiction suprême devant appliquer le droit, comme les tribunaux internes statuent vis-à-vis des nationaux. La

guerre devient donc, en certains cas, la sanction nécessaire. Toutefois, à raison des maux incalculables qu'elle cause, de la perturbation excessive qui en résulte, des violences qui vont se produire en l'absence de tout pouvoir modérateur, la guerre doit être la suprême ressource ; et l'on ne doit y recourir qu'à suite d'une nécessité inéluctable et de l'échec de tous les moyens de conciliation (1).

Lorsque rien n'a pu apaiser le conflit, il est des cas où la légitime défense, le souci de la conservation de soi-même, la nécessité de sauvegarder le territoire national et les droits essentiels du pays imposeront fatalement le recours aux armes ; et il en sera ainsi tant que n'aura pas été établie la juridiction internationale obligatoire, protectrice des intérêts de tous et dont les premières bases ont été jetées par les Conférences internationales de la Paix.

Dans ces cas, en l'état actuel des choses, la force peut et doit se mettre au service du droit : il y a donc des guerres *justes* et celles-là seules sont autorisées par le droit des gens, car seules elles sont légitimées, après un inutile appel aux voies pacifiques, par le souci de la conservation de ceux qui y ont recours. Pour être juste, la guerre se limitera, d'ailleurs, à la mesure indispensable ; légitime défense, elle doit être proportionnée à l'attaque, sans dépasser le but et devenir le prétexte d'exigences ambitieuses tout à fait en opposition avec le mobile qui l'a fait entreprendre.

(1) Conf. Lagorgette, *Le rôle de la guerre*, 1903 ; Jean de Bloch, *La guerre*, traduction de l'ouvrage russe : *La guerre future aux points de vue technique, économique, politique*, 1899, 6 vol.

Pour ces raisons, le droit public international n'admet que les guerres *défensives* ; mais l'expérience montre qu'une guerre peut quelquefois être purement défensive, bien que celui que se défend devienne l'agresseur. Son agression pourra, en effet, se produire pour prévenir une attaque imminente que fait prévoir, par exemple, une concentration menaçante de troupes sur une frontière. En ce cas, si des explications satisfaisantes sont refusées, si le retrait des troupes réclamé ne se produit pas, la guerre qui éclate, offensive en apparence, est défensive en réalité. La guerre est donc défensive non à raison du fait matériel de l'agression, mais en suite du mobile qui l'a inspirée.

La guerre, telle que nous la comprenons aujourd'hui, ne ressemble nullement aux guerres anciennes dans lesquelles les sujets des deux Etats entraient en lutte, aussi bien que les Etats eux-mêmes. En présence des grandes armées permanentes contemporaines et des armements à outrance qui se ont développés depuis la guerre franco-allemande, a prévalu l'idée actuellement admise par la grande majorité des publicistes que la guerre est, conformément à l'idée de Rousseau, un *rapport d'Etat à Etat* (1). Ainsi les populations paisibles ne doivent pas s'y mêler ; et les hostilités ne doivent point davantage atteindre les simples particuliers d'une manière directe, en dehors de ce qu'ils sont obligés de supporter comme suite des actes de belligérance. Dès lors, a disparu le système ancien qui, considérant comme

(1) *Contrat social*, L. I, ch. IV. Portalis a repris l'idée de Rousseau dans la séance d'inauguration du Conseil des prises du 14 floréal an VIII.

ennemis les sujets de l'ennemi, méconnaissait absolument leurs droits et autorisait tous les excès contre leurs personnes et leurs biens (1).

Parmi les jurisconsultes continentaux, certains ont admis nettement la doctrine de Rousseau, estimant que les simples particuliers doivent être absolument écartés des hostilités tant continentales que maritimes et considérant la propriété privée comme inviolable dans les deux cas (2). D'autres, tout en se rattachant, en principe, à la doctrine de Rousseau, lui apportent cependant une exception pour les guerres maritimes, dans lesquelles ils admettent la capture de la propriété privée ennemie, en partant de ce point de vue que cette capture est le seul moyen de mettre fin à ces guerres en contraignant l'État le plus faible à se soumettre à la volonté du vainqueur (3). L'Institut de droit international a proclamé le principe de l'inviolabilité de la

(1) Grotius autorise le pillage, l'incendie, la destruction des édifices, le butin, la capture de toute propriété privée ennemie ; il admet le fait de tuer les ennemis et de les réduire en esclavage, *Droit de la guerre et de la paix*, Edit. Pradier-Fodéré, L. III, t. III, chapitres IV, V, VI et VII. pp. 86 et s., 115 et s , 123 et s., 174 et s.

(2) Voir, outre les auteurs qui seront cités à cet égard au tome II de cette IIIe partie relatif à la guerre maritime, de Boeck, *De la propriété privée sous pavillon ennemi* et les citations, 1882, no 401 ; Bluntschli, *Droit int. codifié*, traduction française Lardy, 1886, introduction, pp. 33 et s. et art. 531 et 665.

(3) Pistoye et Duverdy, *Traité des prises maritimes*, 1859, II, titre I, ch. II, pp. 1 et s. ; Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens*, 1877, pp. 402 et s. ; Pillet, *Le droit de la guerre*, 1892-94, II, pp. 153 et s. Voir, en dehors des citations qui seront faites au tome II de la IIIe partie, l'état des opinions sur les points indiqués au texte dans de Boeck, *op. cit.*, pp. 97 et s. et Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, 1899, pp. 3 et s. et les notes.

propriété privée pour les guerres terrestres, dans le *Manuel d'Oxford* du 9 septembre 1880 (art. 51) (1) et, pour les guerres maritimes, dans les conclusions adoptées à La Haye le 31 août 1875 n° II (2) et à Zurich le 11 septembre 1877 (3). On peut donc affirmer aujourd'hui que, sur le continent, les juristes acceptent complètement le principe en vertu duquel les personnes et les propriétés privées sont absolument en dehors de la guerre, sauf l'exception admise par certains relativement à la propriété privée ennemie dans les guerres navales, exception injustifiée, battue en brèche par la plus grande partie de la doctrine et qui disparaîtra dans un temps plus ou moins rapproché, par la consécration absolue du principe posé par Rousseau.

Si les jurisconsultes continentaux ont admis en règle générale, sous la seule réserve indiquée ci-dessus, la théorie qui fait de la guerre un rapport d'Etat à Etat, au contraire les Anglais n'ont point abandonné la conception ancienne suivant laquelle la guerre rendait ennemis à la fois les Etats belligérants et leurs sujets. Toutefois ils n'acceptent point toutes les conséquences de l'idée générale admises dans les guerres anciennes, telles que le pillage, la destruction, la mise à sac, la mise à mort ou l'esclavage, et limitent la violence aux mesures à prendre pour amener l'ennemi à résipiscence. C'est ainsi qu'à côté de la capture de la propriété privée ennemie dans les guerres navales,

(1) *Annuaire*, session d'Oxford, 9 septembre 1880, t. V, art. 51, pp. 156 et s.

(2) *Annuaire*, session de La Haye, guerres maritimes, règlement du 31 août 1875, t. II, pp. 115 et s.

(3) *Annuaire*, t. II, p. 152.

qu'ils autorisent avec certains juristes continentaux, ils admettent encore, comme on le verra ci-après à propos de l'effet produit par la déclaration de guerre relativement aux relations civiles et commerciales des ressortissants des Etats belligérants, que les droits et actions des nationaux de leurs adversaires sont non-recevables en justice tant que durent les hostilités ; et cela malgré la décision formelle contraire de l'article 23 § h du règlement sur les *Lois et coutumes de la guerre sur terre* (1).

Une semblable diversité dans l'appréciation du caractère de la guerre entre les nations continentales et la Grande-Bretagne, dont les Etats-Unis de l'Amérique du Nord ont suivi les théories dans une certaine mesure, mérite d'être prise en sérieuse considération, comme le fait très exactement observer M. Dupuis. En effet, l'opinion de ces deux grandes puissances n'est point quantité négligeable, puisque l'unification du droit en la matière ne saurait se faire sans elles et contre elles (2). M. Dupuis ajoute que si les doctrines anglaises ont été en France l'objet de jugements sévères, c'est parce qu'elles n'y sont peut-être pas toujours l'objet d'un examen suffisant ; et que, sur nombre de points, où elles sont fort sages, nous pourrions avec profit leur faire plus d'un emprunt. La remarque est judicieuse et il faut évi-

(1) Consulter, à propos de la façon dont les juristes anglais confondent le but de la guerre, Hall, suivant lequel « la mesure de la violence permise est ce qui est requis pour réduire l'ennemi à soumission » ; *A treatise on international law*, 4e édition, 1895, § 17, p. 66) et Travers Twiss, *Le droit des gens*, II, *Temps de guerre*, 1889, § 73, d'après lequel « les belligérants s'efforcent d'atteindre leur but par la manière qui leur convient le mieux ».

(2) Dupuis, *op. cit.*, Préface, p. IX.

demment ici, comme partout ailleurs, bien réfléchir avant de condamner. Toutefois M. Dupuis lui-même est forcé de reconnaître que tout ne mérite pas l'approbation dans les doctrines et les pratiques anglo-saxonnes (1). En tout cas, la résistance qu'oppose la Grande-Bretagne à la conception moderne de la guerre rapport d'Etat à Etat, comme par exemple à propos de l'article 23 § h précité ou du refus de ratification de la Déclaration de Londres pourtant discutée et approuvée par ses représentants les plus autorisés, et dont il sera maintes fois question ci-après, est de nature à faire réfléchir les nations continentales. Les juristes et hommes d'Etat anglais auraient, semble-t-il, tout intérêt à ne point repousser d'une manière aveugle ce que la communauté internationale considère comme réformes indispensables; et à accepter de bonne grâce, plutôt que de se les voir imposés, les changements rationnels à ses doctrines traditionnelles suggérés par l'expérience et les progrès de l'humanité.

De ce que la guerre est envisagée à notre époque comme rapport d'Etat à Etat, il résulte qu'il n'y a plus aujourd'hui que des guerres *publiques*, alors qu'autrefois existaient les guerres *privées*, principalement entre suzerains et vassaux. Ces guerres privées qui ont ensanglanté le Moyen-Age et, dans une certaine mesure, les Temps Modernes, que l'Eglise et la Royauté s'efforcèrent d'entraver par tous les moyens, ne se comprendraient plus de nos jours, en présence du développement du pouvoir central de l'Etat et des grandes armées modernes. Plus nous irons et plus la lutte, vu

(1) *Ibidem.*

la masse formidable des combattants, exigera une discipline de fer dans l'intérêt de tous, sous peine de revenir aux excès des invasions anciennes et aux mœurs des peuplades primitives. Et seuls les pouvoirs publics d'un pays sont en mesure d'imposer cette discipline.

Puisque la guerre est devenue un rapport d'Etat à Etat, nous n'avons pas à nous préoccuper, dans les explications qui vont suivre, des guerres *civiles* (1), c'est-à-dire des luttes qui éclatent entre le pouvoir établi et l'insurrection. En principe, un Etat ne doit point s'immiscer dans les affaires d'un autre État. Si donc une insurrection éclate chez l'un d'eux, une puissance n'est pas autorisée à intervenir pour quelque motif que ce soit, par exemple, pour maintenir ou rétablir la constitution, assurer l'ordre troublé, empêcher des excès, à moins qu'à raison de sa propre sécurité son intervention ne devienne un droit et peut-être un devoir (2).

Les Etats doivent ignorer, par suite, le conflit qui s'est produit dans le pays voisin entre les pouvoirs publics et l'insurrection. Toutefois, à côté du principe, la pratique admet que, dans des circonstances déterminées, les groupes insurgés contre l'autorité peuvent être admis à jouir des prérogatives que le droit international réserve d'ordinaire aux seuls pouvoirs souverains. On leur reconnaît alors la qualité de *belligérants* et on les traite en conséquence. Une fois la lutte

(1) Cpr. sur ces guerres : Carlos Wiese, *Le droit international appliqué aux guerres civiles*, 1898 ; Rougier, *Les guerres civiles et le droit des gens*, thèse de doctorat de Lyon, 1902.

(2) Voir sur les cas d'intervention légitime la Ire partie de cet ouvrage (Prolégomènes et Théories générales), pp. 201 et s.

terminée, ou bien ces groupes victorieux se substituent à l'ancien souverain, ou bien ils rentrent dans l'obéissance due au pouvoir central vainqueur (1).

Pour être reconnus comme belligérants, les partis insurgés doivent, d'après la majorité des publicistes, avoir une organisation de fait et des forces militaires suffisantes ; observer, dans les hostilités, les lois de la guerre ; et croire, de bonne foi, qu'ils luttent pour la défense des intérêts publics méconnus par le pouvoir établi. Aux brigands et aux pirates, qui, si fortement équipés et organisés qu'ils soient, ne constituent jamais que des bandes de malfaiteurs, Bluntschli oppose les insurgés agissant dans un but *politique*, tels les Etats du Sud lors de la guerre de Sécession américaine (2).

Le point de savoir si la belligérance doit être ou non reconnue dans les guerres civiles est, on le conçoit, question de fait. Ainsi, en 1864, le Gouvernement français crut devoir, pour défaut d'organisation suffisante, dénier la qualité de belligérants aux insurgés polonais ; et les Etats-Unis, qui, en 1869, avaient refusé aussi cette qualité aux insurgés cubains pour le même motif, ont eu le plus grand tort de leur en attribuer les privilèges lors de la dernière guerre hispano-américaine. Aucun autre Etat, du reste, n'a consenti à imiter la conduite du gouvernement de Washington.

Quoi qu'il en soit, en présence de la formation d'un

(1) Conf. sur ces points : Carlos Wiese, *op. cit.*, pp. 4 et s. ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 512 ; Holtzendorff, *Eléments de droit international public*, traduction française Zographos, 1891, § 60.

(2) *Op. cit.*, art. 513. Conf., à propos de la guerre civile du Chili, Geffcken dans la *Revue de droit intern. et de législat comparée*, t. 23, 1891, pp. 277 et s. ; Wiese, *op. cit.*, p. 22.

gouvernement révolutionnaire, les Etats, souverainement maîtres de reconnaître ou non la belligérance, ne doivent pas trop se hâter dans leur décision, pour ne pas s'exposer à des réclamations et à des responsabilités. Ainsi les Etats-Unis, lors de la guerre de Sécession, reprochèrent au Cabinet de Londres d'avoir reconnu prématurément la qualité de belligérants aux sudistes. Plus prudentes, les puissances, en présence de la dernière révolution brésilienne, n'ont point consenti à accorder les droits de la belligérance aux forces insurgées (1).

La reconnaissance émane, s'il y a lieu, d'une décision formelle des pouvoirs chargés des relations internationales dans l'Etat concédant ; elle se produit généralement pas des proclamations de neutralité semblables à celles dont nous parlerons plus tard à propos de la neutralité elle-même. Elle peut aussi résulter d'un décret de l'exécutif qui est ensuite communiqué par la voie diplomatique aux autres puissances (2). Les Etats qui ont reconnu la belligérance, doivent garder une attitude strictement neutre entre les insurgés et le pouvoir existant ; une conduite opposée provoquerait peut-être de lourdes responsabilités, et l'Angleterre eut à les subir, vis-à-vis des Etats-Unis, dans le mémorable arbitrage de Genève (3). A son tour, elle formula à juste titre contre eux, en 1865 et 1870, les plaintes les

(1) *Revue générale de droit internat. public*, t. I, 1894, pp. 54 et 161.

(2) Wiese, *op. cit.*, p. 32.

(3) Conf., sur l'affaire de l'Alabama et la sentence arbitrale du tribunal de Genève, notre *Traité théorique et pratique de l'arbitrage internationnal*, §§ 61 et s. et la bibliographie de la note 1, page 61.

plus énergiques, quand les Fénians firent ouvertement, sur le territoire de l'Union, les préparatifs d'une expédition destinée à envahir le Canada (1).

En résumé, la reconnaissance de la belligérance dans les guerres civiles a pour effet de faire appliquer, par le neutre, à l'égard des deux parties en présence, les lois générales de la guerre, sans qu'il puisse s'immiscer dans l'appréciation des droits respectifs en opposition, ni reconnaître en quoi que ce soit l'existence d'un nouvel Etat ou d'un nouvel ordre de choses. C'est la constatation d'une situation de fait essentiellement provisoire et subordonnée à l'issue définitive du conflit engagé (2).

SECTION II

Justification et codification des Lois de la guerre. — Les documents du Droit de la guerre dans la période moderne.

Lorsque la guerre devenue inévitable a éclaté, il peut paraître paradoxal, au premier abord, de parler, en ce qui la concerne, de *lois* et de *droit*, puisque la force et la violence qui vont se donner libre carrière entre deux puissances entrant en lutte, sont la négation même de l'idée de droit. Dans certains cas cependant,

(1) Wiese, *op. cit.*, p. 178.

(2) Conf. en cette matière le *Règlement de l'Institut de droit international sur les devoirs des puissances étrangères envers le gouvernement qui combat une insurrection*. *Annuaire*, t. XVIII, pp. 181 et 227.

le droit et la force peuvent ne pas être en conflit, car les guerres justes, quoique constituant trop souvent l'exception, n'en existent pas moins, notamment quand un peuple se défend contre des agressions injustifiées. D'autre part, on conçoit fort bien que, même en présence du déchaînement de la force brutale, on songe à créer une doctrine internationale destinée soit à présider aux rapports nécessaires qui s'établissent entre les ennemis les plus acharnés, soit à limiter, atténuer et localiser, dans la mesure du possible, les atrocités guerrières, à sauvegarder enfin dans la même mesure la bonne foi entre les belligérants. A toutes les époques, même lorsque la guerre était l'état à peu près ordinaire des relations internationales, des philanthropes ont essayé d'imposer un frein aux excès dont elle est la cause Grotius, le premier, dans son célèbre traité du *Droit de la guerre et de la paix*, publié, pour la première fois, à Paris, en 1625, a coordonné en un corps de doctrines les préceptes isolés de ses prédécesseurs. Mais les réserves qu'il apporte au droit absolu des belligérants, apparaissent dans son œuvre plutôt comme rentrant dans le domaine de la conscience que dans celui du droit proprement dit. A partir du XVIII^e^ siècle, au contraire, la guerre s'humanise et Vattel, dans son ouvrage sur le *Droit des gens*, n'hésite pas à déclarer obligatoires la plupart des règles que Grotius et ses contemporains considéraient comme facultatives.

Avec les idées modernes, les doctrines de Vattel sont entrées dans le domaine de la réalisation pratique. Et, de nos jours, les théoriciens du droit international n'hésitent pas à consacrer au droit de la guerre soit des ouvrages spéciaux, soit une partie de leurs œuvres

générales ou des projets de codification par eux élaborés (1). L'Institut de droit international, à la session d'Oxford, le 9 septembre 1880, a réuni les opinions les plus autorisées et a tracé, sous forme de *Manuel des lois de la guerre sur terre*, une série de règles prudentes, sagement pensées et clairement rédigées qui ont inspiré, en beaucoup de points, les codifications du droit de la guerre terrestre de La Haye de 1899 et de 1907. L'Institut a également tracé quelques règles dirigeantes au sujet de certains points concernant la guerre navale : inviolabilité de la propriété privée, blocus, course, droit de visite, contrebande de guerre, prises maritimes (2). L'Institut s'est encore occupé d'autres points tels que la réglementation internationale de l'usage des mines sous-marines et des torpilles, le régime juridique des aérostats, la neutralité, la réglementation des lois et coutumes de la guerre maritime, à propos desquels des résolutions ont été déjà votées ou des projets sont en préparation. Nous retrouverons ces résolutions et projets à propos des diverses matières qu'ils concernent dans les développements ultérieurs.

Certains chefs d'Etat ont senti le besoin de dresser, pour leurs armées en campagne, des règlements de nature à guider ces dernières relativement à la conduite à tenir dans les opérations militaires. Citons notamment les « *Instructions pour le gouvernement des armées des Etats-Unis en campagne* » rédigées, en

(1) Conf. les ouvrages de codification internationale de Bluntschli, Dudley-Field, Fiore, Domin-Pétrushevecz, Internoscia, que nous aurons l'occasion de citer par la suite.

(2) *Annuaire de l'Institut*, t. V, p. 136 ; t. II, pp. 113, 152 ; t. XV, p. 203 et 230 ; t. XVI, p. 41 et 311.

1863, lors de la guerre américaine de Sécession, par le jurisconsulte Francis Lieber, à l'instigation du président Lincoln, Mais ce document, bien que contenant des dispositions excellentes, est confus, verbeux, peu pratique et trop développé, ce qui s'explique si l'on réfléchit que l'on était, en somme, en présence d'une véritable guerre civile américaine dans laquelle le gouvernement n'avait point sa liberté d'action comme il l'aurait eue vis-à-vis d'ennemis véritables. Depuis cette époque, un certain nombre de gouvernements ont eu recours au même procédé et ont élaboré, dès le temps de paix, pour le cas de guerre, des instructions et règlements à appliquer par leurs forces armées en cas de conflit.

De même, des recueils ont été publiés pour les armées des diverses puissances, dans lesquels sont condensés les principes admis d'un commun accord. En France, l'armée a à sa disposition le *Manuel de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre*, dont la dernière édition a paru en 1893. Egalement, on le verra, les règlements militaires français tiennent compte des diverses dispositions des conventions internationales sur le droit de la guerre. En Espagne, le *Reglamento para el servicio de campaña*, approuvé par une loi du 6 janvier 1882, contient, dans son titre VIII, articles 823 et s., des notions de droit des gens et des lois de la guerre où il est traité des divers points intéressant les hostilités continentales (1). En Italie, le

(1) En novembre 1892, s'est tenu à Madrid un congrès exclusivement militaire, qui a abouti à un projet de codification des lois de la guerre en 80 articles. Tous les Etats hispano-américains y

Règlement sur le service en campagne du 16 septembre 1896 contient deux chapitres intitulés, l'un : usages de la guerre et l'autre : conventions de guerre (articles 130 et s.). En Suisse, l'*Instruction sur le service en campagne* du 31 mars 1901 consacre une annexe aux lois et usages de la guerre sur terre. En Portugal, le *Règlement provisoire sur le service en campagne* de 1890 se termine par un titre XI consacré au droit du temps de guerre. La Colombie possède un *Code militaire* dont le livre IV donne, dans ses articles 1033 et s., les règles internationales que les chefs militaires doivent appliquer en campagne (1). En Angleterre, existe un *Manuel de loi militaire* (*Manual of military law*, dernière édition de 1903) dont la 1re partie contient un chapitre XIV intitulé : *Customs of War*, où sont exposées les règles de droit qui doivent présider aux hostilités et les pratiques anglaises qui leur sont applicables. Cette publication faite sous les auspices du *War office* a une autorité comparable à celle du *Manuel français*. Citons également la publication du Professeur Holland d'Oxford de 1904 : *The laws and customs of war on land, as defined by the Hague convention of 1899*, qui contient les principales conventions du droit de la guerre et spécialement celle de La Haye avec notes explicatives. En Russie, un *Prikaz* impérial, nº 409, du 14-27 juin

étaient représentés ; et le gouvernement espagnol a fait de ce projet la base de sa législation militaire, en introduisant dans les Académies militaires une édition officielle du *Reglamento* dont il a été question au texte, où se retrouvent les principales dispositions du projet de 1892.

(1) *Annales diplomaticos y consulares de Colombia*, 1901, pp. 124 et s.

1904, a approuvé les *Instructions à l'armée russe* concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre établies en exécution du Règlement de La Haye (1). Ces instructions forment une annexe spéciale au règlement sur le service en campagne et à l'instruction pour le combat des détachements de toutes armes, de 1904. Les autorités militaires appliquent également le règlement de La Haye, ainsi que la convention de Genève, la déclaration de 1868 et les trois déclarations de La Haye, tous documents dont elles ont été pourvues par les soins de l'Etat-major général.

L'édition du Règlement allemand du 1er janvier 1900 sur le service en campagne (traduction française du général Peloux 1900) ne contient rien de relatif au droit international du temps de guerre, si ce n'est les dispositions de la Convention de Genève (2e partie, titre IX, art. 294 et s.). Mais une publication officielle de la section historique du grand Etat-major allemand de 1902, intitulée *Kriegsbrauch im Land Kriege* (*Les lois de la guerre continentale*) (2), indique dans quel esprit devaient être tranchées dans les armées germaniques les diverses questions que soulève le droit de la guerre ; nous y reviendrons ci-après. Le Règlement sur le service en campagne dans l'armée austro-hongroise, du 15 mars 1904, ne contient également aucune dispo-

(1) Une traduction de cette instruction qui fut rédigée durant la guerre russo-japonaise a été donnée par la *Revue militaire des armées étrangères*, 1905, 1er semestre, pp. 89 et s.

(2) Traduction française Carpentier, 1904. Conf. à ce sujet notre article : *Les lois de la guerre continentale suivant le grand Etat-major allemand*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1907, p. 203.

sition ayant trait au droit international de la guerre, si ce n'est, comme en Allemagne, les dispositions de la Convention de Genève (titre VIII, art. 209 et 210). Mais une publication officielle, le livre dit : *Rechtslehre* du major auditeur Anton Schupp, professeur à l'Académie technique militaire, dont la 4e partie est consacrée au droit international, a été rédigée par ordre du ministre commun de la guerre pour l'usage des Académies militaires et a paru à Vienne et Leipzig en 1899. L'ouvrage contient les principes du droit militaire, du droit privé, du dr it de l'Etat et du droit des gens (1).

Il était à souhaiter que l'on finit par en arriver à une entente internationale, au moins sur les points importants du droit des gens susceptibles de créer, dans l'application, le plus de difficultés en temps de guerre. La première réalisation vraiment appréciable de cette entente générale apparaît dans la Déclaration du Congrès de Paris de 1856 concernant le droit international maritime. Ensuite interviennent la Convention de Genève du 22 août 1864 sur le service hospitalier (remplacée par une nouvelle convention de Genève du 6 juillet 1906) et la Déclaration de Saint-Pétersbourg du 29 novembre-11 décembre 1868, prohibant les projectiles de petit calibre, explosibles ou chargés de matières fulminantes ou inflammables (2).

Déjà, à l'époque de cette dernière déclaration, le besoin d'une réglementation générale commençait à se

(1) Voir, au sujet des règlements militaires étrangers cités au texte, notre article paru dans la *Revue* précitée, pp. 198 et s.

(2) Voir, sur cette Conférence, l'ouvrage de M. F. de Martens, intitulé : *La Paix et la Guerre*, 1901, pp. 87 et s

faire sentir; et le délégué français proposait de légiférer au sujet d'un certain nombre d'autres points admis déjà d'un commun accord par les nations civilisées. Mais l'Angleterre opposa un refus formel, craignant de se lier les mains pour l'avenir ; et les puissances durent se borner à insérer, dans la déclaration, un article final où il était dit qu'elles se réservaient de s'entendre ultérieurement au sujet des propositions qui pourraient être suggérées dans le but « de concilier les nécessités de la guerre avec les lois de l'humanité ». En 1872, suivant M. Morin, conseiller à la Cour de cassation de France, auteur d'un ouvrage sur les *Lois de la guerre* (1), on songeait à réunir un Congrès européen, dans le but d'interdire certains procédés nouveaux de guerre en désaccord avec « la civilisation et l'honneur militaire ».

Deux ans après, la Russie, reprenant sa généreuse initiative de 1868, proposa la réunion d'une conférence internationale, dont le mandat ne se limiterait pas à tel ou tel point déterminé, mais qui serait chargée de codifier l'ensemble des lois de la guerre terrestre. Cette conférence se réunit à Bruxelles, en juillet et août 1874, et élabora un projet de déclaration internationale, en 56 articles, signée le 27 août (2). Ce projet ne put abou-

(1) *Les lois relatives à la guerre selon le droit des gens moderne, le droit public et le droit criminel des pays civilisés*, 1872, t. I, p 365.

(2) On consultera les protocoles de la Conférence de Bruxelles dans la publication intitulée : *Actes de la Conférence de Bruxelles de 1874, sur le projet d'une convention internationale concernant la guerre*, 1874. Conf., sur la Conférence de Bruxelles, l'ouvrage précité de M. de Martens, pp. 99 et s.

tir pour des causes diverses, dont la principale fut l'opposition soit des petits Etats redoutant de se voir enlever, par une réglementation trop minutieuse des lois de la guerre, toute force de résistance, soit de l'Angleterre observant la même attitude qu'en 1868 (1).

La déclaration de Bruxelles était donc restée à l'état de projet ; et ce qu'on appelait depuis : *les lois de la guerre* ne constituait, en somme, qu'un droit coutumier, si l'on fait exception pour les points spéciaux qui avaient fait l'objet de la déclaration du congrès de Paris et des conventions de Genève et de Saint-Pétersbourg. Les prescriptions délibérées en 1874 n'obligeaient pas les Etats et se trouvaient dépourvues de sanction, tout en ayant pourtant une haute autorité de raison, qui, en pratique, les destinait à servir de règles dirigeantes internationales et à inspirer la plupart des manuels rédigés dans les divers pays pour les armées en campagne. Le but poursuivi par la déclaration de Bruxelles est très nettement indiqué dans le procès-verbal final du 27 août 1874, par lequel la conférence terminait et résumait ses travaux. On y lit notamment ce qui suit ; « Il a été unanimement constaté que le seul but légitime que les Etats doivent se proposer durant la guerre, c'est d'affaiblir l'ennemi, sans lui infliger des souffrances inutiles. Mais, si ces principes ont rencontré un assentiment universel, il y a un pas de plus à faire en revisant les lois et coutumes générales de la guerre, soit dans le but de les définir avec plus de précision, soit afin d'y tracer d'un commun accord

(1) Conf. sur l'attitude de l'Angleterre en 1874, la *Revue des Deux-Mondes*, 1875, pp. 463 et s.

certaines limites destinées à en restreindre, autant que possible, les rigueurs. La guerre étant ainsi régularisée entraînerait de moindres calamités, serait moins sujette aux aggravations qu'y apportent l'incertitude, l'imprévu et les passions excitées par la lutte ; elle conduirait plus vite et plus efficacement à ce qui doit être son terme final, c'est-à-dire le rétablissement des bonnes relations et d'une paix plus solide et plus durable entre les Etats belligérants ».

Il serait difficile de méconnaître la haute portée philosophique et pratique de ce programme, dont l'échec fut profondément regrettable ; il a fallu attendre un quart de siècle avant de voir se renouveler la tentative avortée ; et c'est encore la Russie qui en a eu tout le mérite. Le Tsar Nicolas II, en provoquant la réunion de la Conférence de 1899, a repris le projet de 1874, avec les modifications et compléments suggérés par l'expérience.

Cette conférence s'est réunie à La Haye du 18 mai au 29 juillet ; vingt-six puissances y étaient représentées, parmi lesquelles, à côté de la plupart de celles de l'Europe, figuraient les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, le Mexique et certaines nations asiatiques : la Chine, le Japon, la Perse et le Siam. La Conférence de La Haye a donc été qualifiée avec raison de conférence *mondiale*, car elle a fait, pour la première fois, entrer l'extrême-Orient dans le concert des peuples civilisés ; elle a reçu, d'autre part, à raison de ses tendances humanitaires et philanthropiques, le nom de *Conférence de la Paix* (1).

(1) Consulter sur la Conférence de la Paix de 1899 les documents

Le 29 juillet, a été signé un *Acte final* comprenant les conventions, déclarations et vœux acceptés par la Conférence. En ce qui concerne la réglementation de la guerre, l'Acte exprime quelques vœux concernant la limitation des armements et des budgets de guerre, la revision de la convention de Genève, les droits et les devoirs des neutres, ainsi que la mise en usage de nouveaux types et calibres de fusils et de canons de marine. Il contient également : *a) la convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre ; b) trois déclarations comprenant :* 1° *l'interdiction, pour une durée de cinq ans, de lancer des projectiles et explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux ;* 2° *l'interdiction de l'emploi des projectiles qui ont pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères ;* 3° *l'interdiction de l'emploi de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facile-*

suivants : *La Conférence internationale de la Paix.* — Etude historique, exégétique et critique des travaux et des résolutions de la Conférence de La Haye de 1899, avec une préface de M. Léon Bourgeois, premier délégué de la France à La Haye, par A. Mérignhac, 1900 ; de La Pradelle, *La Conférence de la Paix* dans la *Revue générale de droit international public*, 1899, VI, pp. 651 et s. ; Pillet, 2e édition des *Lois actuelles de la guerre*, 1901, pp. 449 et s. ; Ferguson, *The International Conference of the Hague 1899* ; de Martens, *La Conférence de la Paix à La Haye*, 1900 ; Raffalovich, *La Conférence de la Paix à La Haye*, dans le *Compte rendu des séances et travaux de l'Institut de France*, 1899, t. 52, pp. 513 et s. Voir les nombreuses citations des revues françaises, allemandes, anglaises, américaines et italiennes contenues dans notre ouvrage indiqué ci dessus, *Introduction*, p. 8, note 1. Les procès-verbaux des discussions et les résolutions de la première Conférence de la Paix ont été publiés en 1899 à La Haye par les soins du ministère néerlandais des Affaires étrangères. Conf. le *Livre jaune* publié par le gouvernement français en 1900.

ment dans le corps humain, telles que les balles à enveloppe dure, dont l'enveloppe ne couvrirait pas entièrement le noyau ou serait pourvue d'incisions. La convention et les trois déclarations forment autant d'actes séparés portant la date du 29 juillet 1899 (1). La Conférence s'est, au surplus, rigoureusement limitée à l'élaboration de lois concernant la guerre continentale et les rapports des belligérants, excluant d'une façon absolue, à tort ou à raison, tout ce qui a trait soit à la guerre maritime, soit à la neutralité.

Dans les vœux émis par elle, la première Conférence de la Paix avait proposé la réunion d'une conférence ultérieure dans laquelle devaient être solutionnées les questions qui n'avaient pu être abordées ou qui avaient été écartées en 1899. Cette Conférence s'est réunie en 1907 et a signé, à la date du 18 octobre de cette année, un Acte final contenant, outre divers vœux dont un relatif à la réduction des charges militaires et une déclaration en renouvellement de celle du 29 juillet 1899 concernant l'interdiction de lancer des projectiles et explosifs du haut de ballons, treize conventions ayant trait les deux premières au règlement par les voies pacifiques des conflits internationaux et les onze autres à des points divers de la guerre soit continentale soit maritime. En voici l'indication : 1° *Convention relative à l'ouverture des hostilités ;* 2° *Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre ;* 3° *Convention concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre ;* 4° *Con-*

(1) Mérignhac, *La Conférence internationale de la Paix*, §§ 6 et s. et 15 et s.

vention relative au régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités ; 5° *Convention relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre ;* 6° *Convention relative à la pose de mines sous-marines automatiques de contact ;* 7° *Convention concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre ;* 8° *Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève ;* 9° *Convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime ;* 10° *Convention relative à l'établissement d'une cour internationale des prises ;* 11° *Convention concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime.*

La seconde Conférence de la Paix réunissait encore plus d'Etats que la première, puisqu'elle groupait 44 puissances de tous les pays du monde. Elle a, avant de se séparer, recommandé la réunion d'une troisième conférence dans laquelle seraient abordés les problèmes qui n'avaient pu être résolus dans la seconde (1).

(1) Consulter, sur la seconde Conférence de la Paix de 1907, les publications suivantes : Louis Renault, *L'œuvre de La Haye* (1899 et 1907), dans les *Annales des sciences politiques*, 1908, pp. 429 et s. et; du même, *La deuxième Conférence de la Paix*, dans la *Vie publique dans les deux mondes*, 1906-1907; Mérignhac, *La deuxième Conférence internationale de la Paix*, brochure, 1909; Lémonon, *La seconde Conférence de la Paix*, 1908; de Saint-Maurice, *La deuxième Conférence de la Paix*, 1908; de Bustamante, *La seconde Conférence de la Paix*, traduction française Scelle, 1909; Sanchez de Fuente, *La segunda Conferencia international de la Paz*, 1908; Adler, *Die Haager Friedenskonferenz des Jahres 1907 und die Fortbildung des Völkerrechtes*, 1909; Diez de Medina, *La 2ª Conferencia de La Haya y La America Latina*, La Paz, Bolivia, 1908; Fried, *Die zweite*

Les instructions données à leurs troupes par les puissances signataires des actes de 1899 et de 1907 sont,

haager Conferenz, 1908; Diamedes, *La deuxième Conférence de La Haye de 1907*, 1908 (en grec); Fromageot, *Compte-rendu des travaux de la deuxième Conférence de la Paix*, dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1908, pp. 148 et s.; Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les Conférences de La Haye et de Londres*, 1911; H. Pohl, *Deutsche Prisengerichtsbarkeit Ihre Reform durch das Haager abkommen von 18 october 1907*, 1911; Barclay, *Problems of international practice and diplomatic with special reference to the Hague conferences and conventions and other general international agreements*, 1907. La 2e partie de cet ouvrage a été traduite en français par M. Coquet sous ce titre : *La seconde Conférence de La Haye; modèles de clauses et conventions*, 1907; de Lapradelle et Politis, *La deuxième Conférence de la paix*, *Revue générale de droit internat. public*, 1909, pp. 385 et s.; Ernst, *L'œuvre de la deuxième Conférence de la Paix*, 1908.

Voir, pour le compte rendu des travaux et résolutions de la Conférence, le *Recueil* publié en 1907 par les soins du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas sous ce titre : *Deuxième Conférence internationale de la Paix, Actes et documents*, 3 vol.; *livres diplomatiques* publiés par les divers gouvernements, notamment : *France, Livre jaune* sur la 2e Conférence internationale de la paix, 1908; *Grande-Bretagne, Blue book* (Cd. 3857), *Miscellaneous*, n° 1 (1908); Allemagne, *Weissbuch über die Ergebnisse der Zweiten internationalen Friedenskonferenz* (Reichstag, n° 527, 12e législature, 2e session, 1907).

Consulter sur les Conférences de la paix de 1899 et de 1907 : Renault, *Les deux Conférences de la Paix*, 2e édition, 1909; Léon Bourgeois, *Pour la Société des nations*, 1910; Hull, *The two Hague Conferences and their contribution to international law*, 1908; Brown Scott, *The Hague peace Conferences of 1899 and 1907*, 1909; Boidin, *Les lois de la guerre et les deux Conférences de la Paix*, 1909; Nippold, *Die zweite Haager Friedenskonferenz*, *Das Kriegsrecht*, 1911; Suylingh, *The Peace conferences of 1899 and 1907*, 1910; Ph. Singlind, *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907. The results obtained, the principles applied and the influences felt*, 1911.

on général, conformes au *Règlement du* 29 *juillet* 1899 *concernant les Lois et coutumes de la guerre sur terre* confirmé sans changements essentiels en 1907. En France spécialement, le *Règlement* a été inséré dans le *Bulletin officiel du Ministère de la guerre* (N° 76), à la suite du décret du 28 mai 1893 relatif au service des armées en campagne. Toutefois, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, on l'a vu plus haut, n'avaient rien fait passer des dispositions du *Règlement* dans leurs instructions militaires ; on pouvait donc se demander quel compte elles tiendraient des résolutions de La Haye en cas de guerre. Mais, en 1902, a paru la publication ci-dessus indiquée de la section historique du grand Etat-major allemand intitulée « *Kriegsbrauch im Land Kriege* » (les lois de la guerre continentale). Cet acte qui a un caractère éminemment officiel, puisqu'il émane du grand Etat-major et a paru dans un recueil d'études recommandé aux officiers, traite les décisions de La Haye à peu près comme celles de Bruxelles de 1874, leur reconnaissant seulement une valeur morale, les citant à peine et se mettant le plus souvent en contradiction avec elles (1). On pouvait donc craindre qu'en cas de guerre le règlement de La Haye ne fût systématiquement méconnu par les troupes allemandes et, par imitation, également par celles d'Autriche-Hongrie. Voilà pourquoi l'opinion publique s'était émue ; et des explications auraient peut-être été provoquées à la Conférence de 1907, lorsque l'Allemagne prit les

(1) Conf. notre article sur *Les théories du grand Etat-major allemand sur les lois de la guerre continentale* dans la *Revue gén. de droit int. pub.*, 1907, pp. 197 et s.

devants et demanda elle-même l'insertion d'un texte qui est devenu l'article 3 de la convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et aux termes duquel : « la partie belligérante qui violerait les dispositions du règlement sera tenue à indemnité, s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous les actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée ». Donc, désormais, pour tous les Etats sans exception, le règlement est strictement obligatoire à raison du principe de l'indemnité qui le sanctionne effectivement. Le général de Gündell, délégué militaire allemand, fit observer à ce sujet que le cas le plus fréquent d'application du texte serait celui où la violation du règlement émanerait d'officiers ou de soldats. En ce cas, si les personnes lésées étaient obligées de se retourner contre les auteurs du fait dommageable, le plus souvent elles n'obtiendraient pas réparation. C'est donc à ce point de vue surtout que la responsabilité gouvernementale à suite des actes de ses subordonnés sera utile, sans effacer pourtant la responsabilité du gouvernement lui-même à raison d'actes provenant directement de son fait (1).

(1) *Actes et documents* de la Conférence de 1907, III, p. 13, annexe 13, p. 247 et pp. 111 et s. Le projet de la délégation allemande distinguait suivant que la violation du règlement se produirait dans les rapports des belligérants ou vis-à-vis des neutres. M. Renault protesta contre cette distinction inadmissible. Le délégué allemand lui répondit que la proposition ne faisait pas de différence quant au principe, mais seulement quant au mode de paiement des indemnités. Le général Amourel, délégué français, proposa alors de réunir les dispositions concernant à la fois les belligérants et les neutres que la proposition allemande divisait, en une rédaction unique, sans parler du mode de paiement C'est ce qui fut adopté ; toutefois les délégations britannique et ottomane ne votèrent le texte qu'avec réserves.

Relativement au même règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, les puissances signataires n'ont point agi comme on agit d'habitude au sujet des conventions internationales, comme elles ont agi notamment à propos des autres conventions négociées en 1899 et 1907. Au lieu de décréter que le règlement deviendra strictement et immédiatement obligatoire en exécution de la convention, elles ont décidé, dans l'article 1er de cette convention, qu'elles « donneront à leurs forces armées de terre des instructions qui seront conformes au règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre annexé à la présente convention ». Cette conduite dérogatoire au droit commun est-elle à l'abri de toute critique ? D'aucuns ne l'ont point pensé ; ils ont cru que les puissances signataires seraient peut-être tentées de modifier, dans les instructions données à leurs troupes, le sens et l'esprit de la convention, tout en en respectant les apparences ; et ainsi les principes arrêtés en commun risqueraient d'être facilement dénaturés dans l'application qui en serait faite (1). Cette crainte ne semble pas fondée. On a fait observer avec raison que le règlement est tout aussi obligatoire que la convention, en comparant l'un et l'autre à l'acte constitutif d'une société et aux statuts qui en règlent le fonctionnement. De même que la société s'impose, aussi bien que les statuts qui la régissent, aux associés pendant toute la durée du pacte social, de même le règlement de La Haye obligera les signataires de la convention tant que celle-ci restera en vigueur (2).

(1) Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, p. 153.

(2) Cont. Politis, *Revue générale de droit internat. public*, 1902, p. 151.

Pourquoi les puissances représentées à La Haye ont-elles modifié, comme il vient d'être dit, le mode de procéder habituel des rapports internationaux? C'est en vertu d'une opinion qui a fini par triompher dans la Conférence, et suivant laquelle la matière se prêtait difficilement à une convention proprement dite. S'agissant, en effet, de donner des ordres aux forces armées des divers États, de déterminer comment elles devaient se conduire en temps de guerre et de quels actes elles auraient à s'abstenir, il a semblé préférable que chaque gouvernement intervînt d'une manière directe. D'autre part, on le verra, des discussions très vives se sont élevées entre les représentants des grandes et des petites puissances. Ces dernières estimaient que le vaincu ne devait point reconnaître par avance au vainqueur le droit de commander sur le territoire occupé, de lever des impôts, d'exiger certaines prestations et une certaine obéissance; et que, si les habitants du pays envahi pouvaient, le cas échéant, être punis pour l'accomplissement d'actes de résistance funestes à l'envahisseur, mieux valait que ce ne fût pas tout au moins en vertu d'un ordre émané de leur propre gouvernement (1).

Pour tenir compte des préoccupations qui précèdent, on a, quant au fond, ainsi que nous aurons occasion de le remarquer en diverses circonstances, soigneusement écarté, dans la rédaction des textes du règlement, tout ce qui pourrait être envisagé comme la consécration de la force par le droit. Et, dans la forme même, on a cru devoir donner une dernière satisfaction à ces préoccu-

(1) Mérignhac, *Conférence internationale de la Paix*, § 81.

pations, en ne promulguant point directement les nouvelles dispositions législatives sur le droit de la guerre, laissant aux pouvoirs internes compétents la mission de les porter à la connaissance des troupes par des instructions conformes. « Chaque Etat, est-il dit au *rapport de la Délégation française de 1899*, dans la plénitude de sa souveraineté, restreint dans certaines limites, pour le cas où il serait en guerre, l'action de ses forces militaires dans ses rapports avec les forces ennemies ou avec la population du territoire envahi. Il donnera à ses armées des instructions conformes aux règles adoptées. Le règlement ne constitue donc, pas plus en la forme qu'au fond, la reconnaissance d'un droit proprement dit au profit du vainqueur ou de l'envahisseur... » (1).

Pour se conformer au procédé définitivement adopté, les chefs d'Etat qui ont ratifié la convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, ainsi que le règlement annexé à cette convention, ont, par des actes officiels internes, décidé que ce règlement serait exécuté comme loi de l'Etat dans les rapports avec les puissances contractantes. C'est ce qu'a fait le Président de la République française par décret du 28 novembre 1900. En conformité de ce décret, le ministre de la guerre, par notification du 16 juillet 1901, a prescrit l'exécution par les armées de terre, en cas de guerre et à charge de réciprocité, de la convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et des trois

(1) *Rapport de la délégation française de La Haye au ministre des Affaires Etrangères.* Paris, Imprimerie nationale, MDCCCXCIX, p. 21.

déclarations. La décision ministérielle ajoute les dispositions suivantes : Il sera, dans les mêmes circonstances, tenu compte des mêmes actes dans l'application des autres règlements militaires et notamment : du règlement et de l'instruction sur le service des étapes ; du règlement sur le service dans les places de guerre ; du décret et de l'instruction sur les prisonniers de guerre ; de l'instruction sur le service de la gendarmerie en campagne ; du règlement sur le service de santé en campagne. Dans les mêmes circonstances, pour l'application du code de justice militaire, les autorités militaires auront à tenir compte, dans la délivrance des ordres d'informer et de mise en jugement à l'égard des étrangers, des dispositions de la convention relatives aux lois et coutumes de la guerre définissant les individus à considérer comme belligérants, prisonniers de guerre et espions (1).

Le dernier monument important du droit de la guerre est la Conférence navale qui s'est tenue à Londres du mois de décembre 1908 au mois de février suivant. Le 28 février 1908, le Gouvernement britannique avait envoyé une circulaire à diverses puissances pour les inviter à se concerter dans le but de déterminer les principes généralement reconnus du droit de la guerre, au sens de l'article 7, § 2, de la convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant l'établissement d'une Cour internationale des prises. Ce texte décide qu'en l'absence de stipulations résultant de conventions entre le belligérant capteur et l'autre partie,

(1) *Bulletin officiel du ministère de la guerre*, n° 70, II, Droit international. Volume arrêté à la date du 1er septembre 1907.

réglant la question de droit à résoudre par la Cour des prises, cette Cour appliquera les règles du droit international généralement reconnues et, à défaut, statuera d'après les principes généraux du droit et de l'équité. Or il avait paru au Gouvernement anglais qu'à raison des divergences qui s'étaient produites à la seconde Conférence de la Paix au sujet de diverses matières importantes du droit maritime international du temps de guerre, l'acceptation de la Cour internationale serait fort difficile, car le pouvoir de cette Cour se trouverait d'autant plus étendu que les règles à appliquer par elle seraient plus incertaines. Aussi la Conférence de Londres a-t-elle repris et mené à bonne fin les travaux que la Conférence de 1907 n'avait pu achever. Elle a rédigé une *déclaration relative au droit de la guerre maritime* signée le 26 février 1909 qui codifie les matières les plus importantes du droit maritime (blocus, contrebande de guerre, assistance hostile, destruction des prises neutres, transfert du pavillon, convoi, etc.) (1). La Conférence de Londres groupait dix

(1) Voir sur la Déclaration de Londres : *Livre jaune* français sur la Conférence navale de Londres (1909) ; *Livre bleu* anglais, *Proceedings of the international naval Conférence held in London*, 1909, *Miscellaneous*, n° 8, 1909 ; Lémonon, *La Conférence navale de Londres*, 1909 ; Politis, *La déclaration de Londres de 1909* dans le *Journal Clunet*, 1909, pp. 908 et s. ; Th Niemeyer, *Das Seekriegsrecht nach der Londonen Deklaration vom 26 februar 1909*, 1911 ; Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les Conférences de La Haye et de Londres*, 1911 ; De la Hautière, *Conférence navale de Londres*, thèse de Bordeaux de 1910 ; Renault, *La Conférence navale de Londres*, 1909 ; Despagnet-de Boeck, *Cours de droit int. public*, 4e édition, Livre VII, Conflits entre les Etats *passim* ; Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit internat. public*, 6e édition, §§ 1268 et s. ; Renault, *Rapport géné-*

puissances des plus importantes et dont l'accord devait évidemment établir les principes dirigeants à appliquer dans l'avenir au droit maritime; ces puissances étaient : l'Allemagne, les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, l'Autriche-Hongrie, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Russie. Mais un vif mouvement d'opposition s'est produit en Angleterre contre la déclaration de Londres; les chambres de commerce et les associations de navigation se sont énergiquement prononcées contre elle. M. Gibson Bowles (ancien membre de la Chambre des Communes) s'est surtout mis à la tête de cette opposition et a beaucoup contribué, soit par ses conférences soit par son livre « *Sea Law and Sea Power* », à former une coalition hostile qui a amené le dépôt d'une motion d'ajournement présentée à la Chambre des Lords le 8 mars 1911 par Lord Desborough. Ce dernier demandait qu'une commission royale fut nommée pour faire un rapport sur la question et éclairer le pays. La motion combattue par le Gouvernement fut retirée par son auteur et il fut décidé qu'on consulterait la Conférence impériale. Cette Conférence réunie en juin 1911 s'est déclarée favorable à la ratification de la délaration; mais, comme l'assentiment du Parlement était nécessaire pour cette ratification, le Gouvernement a sou-

ral à la Conférence de Londres dans le *Livre jaune* précité et la *Revue générale de droit int. public*, 1909, Documents, pp. 7 et s.; Streit, *La Conférence de Londres* 1908, 1909 (1910); Baty, *Britain and Sea law*, 1911.

On trouvera le texte de la Déclaration de Londres dans le *Livre jaune* précité, la *Revue générale de droit int. pub.* 1909, *loc. cit.* et le *Journal Clunet*, 1909, pp. 1231 et s.

mis aux Communes un projet intitulé : *Naval prize bill* concernant la Cour internationale des prises et la déclaration de Londres (1). De vifs débats eurent lieu après lesquels une motion d'ajournement analogue à celle proposée à la Chambre haute fut repoussée et le bill adopté le 7 décembre 1911. Mais, le 12 du même mois, la Chambre des Lords l'a repoussé, ce qui nécessitera de nouveaux débats quand le gouvernement pourra espérer un revirement dans l'opinion publique, car il est peu probable qu'il fasse usage de la faculté que lui confère le *Parliament Act* de passer outre à l'opposition des Lords, en obtenant l'assentiment des Communes au bill durant deux sessions consécutives.

L'opposition à l'adoption de la déclaration de Londres a visé plutôt la Cour internationale des prises elle-même que la déclaration, car l'opinion anglaise estime que c'est à la Cour des prises du belligérant à juger ses captures et que la Cour nationale doit s'inspirer avant tout des pratiques anglaises et des décisions des juridictions ayant antérieurement statué (2). En sorte que le sentiment dominant a paru être que l'on aurait peut-être accepté la déclaration, si elle avait dû être appliquée par les Cours des prises britanniques. D'autre part, la Chambre haute a trouvé le nombre des juges

(1) Voir le projet du gouvernement anglais dans la *Revue générale de droit int. public*, 1911, Documents, pp. 4 et s. Conf. Holland, *La Convention de la Cour des prises et la déclaration de Londres* dans la *Revue de droit internat. et de législation comparée*, 1911, pp. 337 et s.

(2) Conf. l'interview de M. Gibson Bowles dans les *Débats* du 7 février 1912.

de la Cour beaucoup trop élevé et critiqué le fait que les petits Etats et les puissances non maritimes y fussent représentés. Le secret gardé sur les délibérations n'a pas plu à quelques Lords. Quant à la déclaration elle-même, elle a soulevé des oppositions en un certain nombre de points, notamment à propos de la question des vivres. Les Lords ont paru craindre que, grâce aux articles 31 et 33, l'ennemi ne fût en droit de saisir en cas de guerre les cargaisons de vivres à destination des ports britanniques sans exception et d'affamer ainsi le pays ; ils ont interprété ces textes comme autorisant la saisie des vivres à destination de tout port *pouvant servir de base* aux forces armées de l'ennemi, tandis qu'ils ne mentionnent que ceux *servant réellement de base*, ce qui est tout différent. La Chambre haute s'est élevée également contre l'article 49 qui autorise la destruction en des cas exceptionnels de la prise neutre, alors que la jurisprudence britannique n'admet que la destruction des prises ennemies. Mais les orateurs ont eu le tort de transformer en règle générale ce qui n'est que l'exception, car l'article 48 décide que, en principe, la prise neutre ne doit pas être détruite. Enfin on s'est plaint à la Chambre haute de ce que l'on n'a point tranché la question de savoir s'il est licite ou non de transformer en haute mer les navires de guerre en navires de commerce ; or ce silence est dû au fait que l'on n'a pu se mettre d'accord sur ce point, en sorte que, la déclaration étant muette, la Cour internationale restera libre d'accepter, si elle le veut, la jurisprudence anglaise qui autorise la transformation en pleine mer. Aux Communes, quelques critiques de détail ont été présentées au sujet de la composition et du rôle de la Cour

et non sur le principe même de son institution. Le Gouvernement n'a pas eu de peine à réfuter, comme nous venons de le faire, les attaques dirigées contre la déclaration et la cour des prises. Ces attaques proviennent, dit avec infiniment de raison M. Dupuis, de ce que les orateurs aux Lords et aux Communes n'ont abordé aucune discussion théorique sur les droits des belligérants et des neutres, se préoccupant exclusivement du point de savoir si la déclaration était ou non utile aux intérêts britanniques (1).

Nous verrons à diverses reprises, dans les explications ultérieures, que, relativement à d'autres points importants du droit de la guerre, le même esprit égoïste domine, qui rend difficile, comme il a été dit ci-dessus, l'accord de la Grande-Bretagne avec les puissances continentales. L'opposition faite par la Chambre des Lords à la déclaration de Londres est d'autant plus singulière que, suivant la propre expression du Lord Chancelier, cette déclaration qui, ratifiée ou non, jouira dans le droit international de la même autorité de raison que la déclaration de Bruxelles de 1874, constitue en somme pour la Grande-Bretagne un gain et non une perte. Il serait donc à souhaiter, dans l'intérêt de la réglementation de la guerre navale jusqu'ici si incertaine et de l'établissement de la Cour des prises unani-

(1) On consultera, au sujet des débats que le *Naval Price bill* a soulevés aux Communes et à la Chambre Haute, les deux intéressants articles de M. Dupuis parus dans la *Revue générale de droit international public*, intitulés : le premier, *Discussion de la déclaration de Londres, au parlement britannique*, 1911, pp. 369 et s. et le second, *Le rejet du Naval Price bill par la Chambre des Lords*, 1912, pp. 58 et s.

ment réclamée, que les Lords en arrivent bientôt à se rallier à l'avis des Communes. Le 10 février 1912, le Conseil de l'Union interparlementaire réuni à Bruxelles a émis le vœu d'une prompte ratification de la déclaration de Londres. Ce vœu était la répétition de vœux similaires émis par la dernière Conférence de l'Union réunie à Bruxelles en 1910. Le Bureau de l'Union a adressé, le 24 février, au Cabinet de Londres une lettre qui rappelle les vœux en question et insiste pour la ratification de la déclaration et l'organisation de la Cour des prises, en se basant sur les incidents malheureux de la guerre italo-turque.

SECTION III

Les moyens coercitifs autres que la guerre (1).

Il arrive parfois qu'avant d'en venir à la guerre les nations ont recours, dans leurs rapports respectifs, à

(1) Consulter les auteurs suivants : Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, nos 971 et s. ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, nos 484 et s. ; Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, 1876, pp. 231 et s. ; Pédelièvre, *Précis de droit internat. public*, 1894-95, II, nos 759 et s. ; Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, 1888-94, III, §§ 1807 et s. ; Nys, *Le droit international, les principes, les théories, les faits*, 1904-1906, III, pp. 84 et s ; Fiore, *Nouveau droit international public*, 1885-86, II, nos 1223 et s. ; Pillet, *Le droit de la guerre*, I, pp. 71 et s. ; F. de Martens, *Traité de droit international*, trad. française Léo, 1886-1887, § 105 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 499 et s. ; Dudley-Field, *Projet d'un code international*, 1881, art. 711 et s. ; Travers-Twiss, *op. cit.*, II, pp. 17 et s. ; Kluber et Ott, *Droit des gens moderne de l'Europe*, 1874, § 231 ; Neumann, *Eléments du droit des gens moderne européen*, traduction française Riedmatten, 1886, § 38 ; Heffter, *Le droit inter-*

certains procédés qui laissent encore subsister la paix, tout en étant, le plus souvent, la préface des hostilités à venir. Toutefois, les violences et coercitions calculées et limitées résultant de ces procédés peuvent quelquefois réaliser le but envisagé par ceux qui les effectuent et

national de l'Europe, traduction Bargson, 4e édition française Geffcken, 1883, §§ 110 et s ; Staudacher, *Die Friedensblockade*, 1900 ; Bry, *Précis élémentaire de droit internat. public*, 6e édition, 1910, nos 428 et s. ; de Mas-Latrie, *Du droit de marque et du droit de représailles au Moyen-Age*, 1883 ; Lafargue, *Les représailles en temps de paix*, 1899 ; Faccio, *Le rappresaglie*, 1906 ; Geffcken, *Le blocus pacifique*, dans la *Revue de droit int. et de lég. comp.*, t. 10, pp. 377 et s. ; Barclay, *Le blocus pacifique*, *ibidem*, t. 29, pp. 471 et s. ; Westlake, *Le blocus pacifique*, *ibidem*, t. 11 (2e série, 1909), pp. 203 et s. ; Bulmérincq, *Le blocus pacifique* ... dans *Clunet*, t 11, pp. 569 et s. ; Carnazza-Amari, *Del blocco marittimo*, 1897 ; Fauchille, *Du blocus maritime*, 1882 pp. 38 et s ; Perels, *Le droit de blocus en temps de paix* dans la *Revue de dr. int. public et de législ. comp.*, t. 19, pp 213 et s. ; du même, *Manuel de droit maritime international*, 1884, §§ 28 et 30 ; Streit, *La question crétoise..... Revue de dr. int. pub. et de législat. comp.*, t. 7, pp. 318 ; 347 et s. ; Westlake, *Etude sur les Principes du droit internat.*, trad. franç. Nys, 1895, pp. 275 et s. ; Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, 1876, pp. 234 et s. ; Hogan, *Pacific Blockade*, 1908 ; Phillimore, *Blocus pacifique*, dans *Clunet*, t. 24, pp. 517 et s. ; Dem. Drossos, *L'embargo pacifique international de 1850* (4 janvier-16 avril), avec introduction sur l'embargo au point de vue international (en grec) 1906 et *Etudes d'histoire diplomatique*; contribution à l'histoire diplomatique du démembrement du royaume des Pays Bas et de la naissance qui s'ensuivit de la neutralité permanente belge, 1910 ; Nicolello, *L'embargo nel diritto internazionale e nel diritto commerciale* ; Ducrocq, *Représailles en temps de paix*, 1901 ; Barès *Le blocus pacifique*, thèse de Toulouse de 1898 ; Phillimore, *Blocus pacifique* et Geffcken, *Du droit de blocus en temps de paix* ; *Clunet*, t. 24, pp. 517 et s. et t. 19, pp. 1888, pp. 883 et s. ; Sederquist, *Le blocus maritime*, 1908 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. V, nos 2174 et s. ; Cauchy, *Le droit maritime international*, 1862, I, pp. 203, 339 et s.

qui est d'éviter la guerre, en amenant l'adversaire à résipiscence.

Le nombre des moyens coercitifs autres que la guerre proprement dite peut être considéré comme illimité, car un Etat recourra à tous ceux qu'il considérera comme susceptibles de lui faire obtenir satisfaction, avant de s'exposer aux chances incertaines et incalculables des hostilités. Et l'on ne pourra point l'en blâmer, pourvu qu'il se conforme, dans l'emploi qu'il en fait, aux règles générales du droit public international. Cependant la coutume a classifié les principaux procédés employés et en a tracé les règles dirigeantes ; et ainsi s'est établi une sorte de droit commun dont nous allons tracer les grandes lignes. Ces procédés sont : la *rétorsion*, les *représailles*, l'*embargo* et le *blocus pacifique*.

TITRE PREMIER

La rétorsion

Comme son nom l'indique, elle consiste à appliquer à un Etat des mesures analogues à celles dont on se plaint ; c'est un acte essentiellement unilatéral effectué en conformité des dispositions du droit constitutionnel interne.

La rétorsion a le tort grave de fausser le sens des lois internes appliquées en l'espèce, en substituant la préoccupation de la réciprocité à la notion fondamentale du juste et de l'injuste. L'article 14 du Code civil français nous fournit un exemple topique de cette idée. Il permet de citer l'étranger même non résidant en France devant les tribunaux français, pour obligations

contractées envers un Français soit en France soit à l'étranger. Cette compétence, absolument en opposition avec la règle : *actor sequitur forum rei*, a été inspirée par un sentiment de défiance vis-à-vis de la justice étrangère ; et naturellement les autres États ont vu avec défaveur cette exception au droit commun, en opposition avec le développement des rapports internationaux et la courtoisie qui doit y présider. Le projet de révision du Code de procédure civile déposé par le Gouvernement le 21 décembre 1883 porte abrogation de l'article 14 (1).

Ce texte a amené des mesures de rétorsion de la part de certains États ; ainsi l'article 105 du Code de procédure civile italien établit au cas qu'il prévoit le système de la réciprocité diplomatique ; il en est de même du Code de procédure de Monaco, article 6. Voir également l'article 31 de la loi d'introduction au Code civil allemand (2).

Un autre exemple de rétorsion consiste dans les mesures douanières par lesquelles on répond à des mesures de même nature prises par un gouvernement étranger. Ces mesures sont qualifiées de *représailles douanières*.

On voit par ce qui précède que tout peut devenir prétexte à rétorsion dans les rapports des États ; aussi ne saurait-on, en cette matière, recommander trop de

(1) Conf. sur l'article 14, ses motifs et les raisons de l'abroger : Weiss, *Traité théorique et pratique de droit internat. privé*, t. V, pp. 35 et s. ; Surville et Arthuys, *Cours élémentaire de droit intern. privé*, nos 101 et s.

(2) Surville et Arthuys, *op. cit.*, *loc. cit.* ; Rolin, *Revue de droit int. et de législat. comp.*, 1898, p. 217.

réserve et de prudence. Sans doute, un Etat n'a à rendre compte à personne de sa conduite à raison de son droit de souveraineté. Mais il risque de déchaîner contre lui, s'il se conduit d'une manière trop discourtoise, l'opinion publique à la fois à l'étranger et dans son propre pays ; d'indisposer les pouvoirs publics étrangers ; de provoquer des dispositions qui seront préjudiciables à ses nationaux et d'amener une tension diplomatique, peut-être même un *casus belli*. Voilà pourquoi la politique internationale se montre de plus en plus défavorable à la rétorsion qui ne cadre guère avec les rapports de plus en plus fréquents des ressortissants des divers Etats.

La rétorsion diffère des représailles dont il va être question au titre II, en ce que celles-ci ont pour base un fait contraire au droit, une injustice commise, tandis que la rétorsion répond à des actes discourtois sans doute et lésifs pour l'étranger, mais conformes cependant à la législation du pays qui les a effectués.

TITRE II

Les représailles. — Le boycottage

Les représailles sont une riposte à un acte injuste, à une violation du droit imputable soit à l'Etat soit aux particuliers. Ainsi les faits de pillage, d'occupation indue de territoires, le refus de paiement de dettes, de réparation de dommages peuvent motiver les représailles. Si on le peut, on répond pas un acte de même nature ; dans le cas contraire, on a recours à des voies de fait et de coercition qui sont nécessairement varia-

bles avec les temps, les mœurs, le caractère du peuple, la nature de la mesure dont on se plaint, etc.

Le principe des représailles est basé sur ce fait qu'une communauté politique ne peut aller elle-même obliger un particulier d'un Etat à réparer le préjudice qu'il a causé à des Etats ou à des ressortissants étrangers. On s'adresse donc aux pouvoirs publics nationaux ; et si ces derniers ne procurent pas réparation, on les considère comme responsables et on exerce contre eux des actes de représailles. Ces actes sont condammables quand ils s'adressent aux biens des particuliers, sous forme, par exemple, de séquestre ou de saisie. Ainsi agit Frédéric II, roi de Prusse, qui, en 1753, pour répondre à la capture par les Anglais de navires prussiens, refusa de payer les créanciers anglais porteurs de titres de l'emprunt silésien (1). Cette façon de procéder est en opposition avec le principe moderne de l'insaisissabilité de la propriété privée et la notion que la guerre est un rapport d'Etat à Etat. Elle est de plus de nature à ruiner complètement pour l'avenir le crédit du peuple qui refuserait, comme le roi de Prusse, de tenir ses engagements.

Autrefois, quand la guerre n'était pas limitée aux rapports des gouvernements, on autorisait les particuliers à recourir directement aux représailles, pour obtenir des résultats que ne pouvait atteindre la faiblesse du pouvoir central. C'est spécialement contre les pirates que les mesures de représailles furent prises ; mais, légitime en soi, la pratique ne tarda pas à engendrer

(1) Voir Dupuis, *Un conflit entre Frédéric II et l'Angleterre* dans les *Annales de l'Ecole des sciences politiques*, 1892, p. 79.

des abus. En conséquence, des ordonnances royales défendirent aux particuliers l'usage des représailles, sans avoir obtenu du pouvoir central des lettres de marque (de *marcare* ou saisir), terme de basse latinité employé dans divers documents et notamment dans le chap. 51 des décisions du concile de Marciac de 1326. C'est là que se trouve l'origine de l'institution de la course et sa première réglementation.

Avec quelques réserves plus ou moins importantes résultant des traités, les lettres de marque se généralisèrent, autorisant le particulier lésé à user de représailles contre l'auteur de l'acte lésif ou contre d'autres individus appartenant à la même nation. Ainsi s'affirmait une fois de plus la solidarité collective consacrée par les institutions germaniques ; et les représailles contre les particuliers étaient considérées par les grands auteurs du droit des gens, notamment par Grotius et Vattel, comme parfaitement légitimes (1).

De nos jours, bien qu'approuvées par quelques rares juristes (2), les représailles sur les biens des particuliers sont regardées en général comme contraires au droit international moderne ; les Etats seuls sont autorisés à y procéder, et ils usent de voies différentes qui varient avec les événements et se présentent sous forme soit *positive* soit *négative*, suivant qu'on refuse d'accomplir une obligation ou de laisser l'adversaire user d'un droit.

Les procédés usités pour l'exercice des représailles

(1) Grotius, *op. cit.*, L. III, ch. II. Edit. Pradier-Fodéré, III, pp. 48 et s. ; Vattel, *Le droit des gens*, L. II, ch. XVIII, édit. Pradier-Fodéré. II, p. 322, § 344.

(2) Conf. Travers-Twiss, *op. cit.*, *loc. cit.*

sont en général les suivants : 1° mise sous séquestre ou occupation militaire de certains biens et territoires et saisie des revenus ou de certains d'entre eux, notamment du produit des douanes. Ainsi la France, à la fin de 1901, occupa une partie du territoire de Mitylène, pour forcer la Turquie à payer certaines dettes contractées vis-à-vis de ressortissants français (1). Elle agit de même vis-à-vis du Maroc, en 1909, et son exemple fut suivi par l'Espagne. — 2° Expulsion des ressortissants de la puissance qu'on veut contraindre et même arrestation de ces ressortissants comme otages. — 3° Interruption des relations d'ordre économique : postes, télégraphes, téléphones, etc. — 4° Suppression des privilèges spéciaux qui auraient pu être accordés à l'Etat adverse ou à ces sujets. — 5° Refus d'exécution momentané et même dénonciation des traités.

Les représailles ne sont légitimes, comme tous les actes violents, telle la rétorsion, qu'après qu'on a usé de toutes les voies pacifiques pour apaiser le différend. Les anciens traités imposaient même un délai de 2 à 6 mois entre la demande de satisfaction et les représailles, temps moral de réflexion. De nos jours où il n'y a plus de délai préfixe, le même délai moral s'impose.

On a beaucoup discuté sur le point de savoir si les représailles ne sont pas incompatibles avec l'état de paix. Il est certain que, si elles se généralisent, elles deviennent de véritables hostilités. M. F. de Martens pense qu'elles constituent une déclaration de guerre conditionnelle, car si l'Etat adverse répond par des

(1) Conf., sur cet incident, la *Revue générale de droit int. public*, 1902, pp. 677 et s.

mesures également violentes, en fait la guerre existe entre les deux peuples (1). Il paraît pourtant que cette opinion excessive doit être écartée pour les motifs suivants. Le droit international moderne affirme de plus en plus la nécessité d'une déclaration de guerre, qu'a formellement consacrée, on le verra plus tard, la Conférence de La Haye de 1907. Et, en effet, étant donnés les maux et les excès de toute sorte que cause la guerre, il importe de l'écarter le plus possible et de ne l'admettre qu'en présence d'une volonté bien arrêtée que précise la déclaration. Cette déclaration, d'autre part, est indispensable pour régulariser les rapports qui s'établissent entre les belligérants et entre ceux-ci et les neutres. Il ne faut donc point laisser les peuples s'habituer à cette idée que la guerre peut résulter de faits qui ont évidemment une parenté non douteuse avec les hostilités déclarées, mais qui cependant ne constitueront l'état de guerre que le jour où les adversaires auront pesé toutes les conséquences de leur détermination formelle.

Il est bien évident que, dans certaines circonstances, les représailles éveilleront l'idée de rapports plutôt guerriers que pacifiques, surtout quand elles arrivent au bombardement et à l'assaut des villes, aux engagements en rase campagne, au blocus des ports, à l'exigence du respect par les neutres des règles de la contrebande de guerre, comme cela eut lieu vis-à-vis de la Chine de la part de la France, en 1884 ; vis-à-vis du Nicaragua de la part de l'Angleterre en 1896, et de la part de cette dernière ainsi que de l'Italie et de l'Alle-

(1) *Op. cit.*, t. III, § 105, p. 161.

magne en 1902, au regard du Vénézuéla (1). Peut-être aurait-il mieux valu, dans toutes ces circonstances, que la guerre eût été nettement déclarée, quoique rien ne s'oppose à ce qu'elle persiste avec toutes ses conséquences une fois accomplis les actes de représailles. Si les parties intéressées estiment qu'elle doit survivre à ces actes, elles le feront savoir en effectuant ensuite la déclaration de guerre à laquelle elles auraient dû procéder auparavant. A défaut, les représailles resteront avec leur caractère transitoire et isolé, ce qui est infiniment préférable pour la communauté internationale que trouble toujours profondément une guerre si courte qu'elle soit.

Le *boycottage* peut être considéré comme une forme particulière des représailles ; il consiste à mettre en interdit les produits venant d'un pays, dans le but de faire pression sur le gouvernement de ce pays pour obtenir un résultat déterminé ou de répondre à des actes que l'on considère comme lésifs ou peu amicaux. Le terme de boycottage est irlandais et rappelle la mise à l'index par la *Land League* de l'anglais Boycott, régisseur de Lord Erne, qui s'était fait remarquer par son incroyable dureté vis-à-vis des tenanciers irlandais. Ceux-ci lui rendirent la vie impossible, en se refusant à avoir avec lui aucun rapport, et finalement l'obligèrent à quitter le pays, en dépit de l'intervention du gouvernement (2). Le mot a depuis fait fortune et a été trans-

(1) Voir sur ces faits : Despagnet, *La diplomatie de la troisième République*, pp. 380 et s. ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 491 ; Mérignhac, *Première partie* de ce *Traité*, pp. 562 et s. ; *Journal Clunet*, 1884, pp. 569 et s.

(2) Pinon, *Une forme nouvelle des luttes internationales : le boycottage*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1909, p. 198.

porté dans le monde international ; la Chine en a usé la première contre les Etats-Unis, en 1905, pour répondre à l'interdiction de l'entrée et de la résidence des travailleurs chinois sur le sol de l'Union ; les marchandises américaines furent mises à l'index, ce qui causa un grave préjudice aux négociants américains. Finalement le boycottage cessa par l'assurance donnée, en l'édit impérial du 31 août 1905, que le nouveau traité sur l'immigration des coolies chinois serait discuté en Amérique avec un esprit amical (1). Les produits japonais furent également boycottés en 1908, à raison d'un incident assez puéril : un bâtiment japonais ayant été amené à Canton par des canonnières chinoises, sous prétexte qu'il portait des armes à destination des révolutionnaires chinois du Kouang-Si, le gouvernement japonais réclama la relâche du navire, une indemnité et des excuses, sous une forme menaçante qui affectait les allures d'un ultimatum, devant lequel la Chine dut céder. Au fond, il fallait voir dans l'attitude de la population un épisode du mouvement national de protestation contre l'ingérence étrangère dans les affaires intérieures (2). La Turquie a boycotté, en 1908, les marchandises autrichiennes et bulgares, pour protester contre l'annexion de la Bosnie-Herzégovine et la proclamation de l'indépendance bulgare ; à la fin de 1908,

(1) *Foreign relations of the United States* 1905, p. 225. Conf. Pal, *Le boycott des marchandises américaines et le réveil du nationalisme chinois*, dans le *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, 1905, pp. 349 et s.

(2) Pinon, *loc. cit.*, p. 213 ; *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, avril, mai et novembre 1908 ; Laferrière, *Le boycott et le droit international*, dans la *Revue générale de droit int. public*, 1910, pp. 208 et s.

le boycottage s'est étendu aux marchandises grecques, à raison de la participation aux troubles de Crète, dont l'opinion publique accusait le roi Georges de Grèce (1).

Le boycottage ne ressemble nullement aux autres procédés de représailles ; tandis, en effet, que ces derniers procèdent de l'initiative des gouvernements, la proscription des produits étrangers est essentiellement l'œuvre de la population ; ce sont les acheteurs et les négociants qui épousent les querelles nationales et entendent se solidariser avec leur gouvernement pour prendre des mesures qu'il est incapable de prendre lui-même ; le boycottage est la protestation de l'opinion publique indignée contre des faits que l'Etat ne peut ou ne veut réprimer. Dès lors, le gouvernement du pays où se produit le boycottage, ne saurait être en rien rendu responsable du mouvement populaire, pourvu qu'il n'y participe point par ses propres agents et qu'il ne l'encourage pas d'une façon officielle. Cependant les Etats-Unis vis-à vis de la Chine, et l'Autriche à l'égard de la Turquie ont prétendu que le gouvernement local doit mettre fin au boycottage, sous peine d'endosser la responsabilité de la violation des obligations résultant des traités qui garantissent la liberté des relations commerciales entre les deux pays (2). Pareille prétention paraît excessive ; si les agents du gouvernement, spécialement les agents des douanes, se tiennent en dehors du mouvement, l'Etat n'a point à se mêler du refus de la

(1) Lafferrière, *op. cit.*, *loc. cit.*, pp. 301 et s.; Dor, *Le boycottage des marchandises et des navires autrichiens en Turquie et son influence sur le commerce français.*

(2) *Foreign relations*, 1905, p. 211.

masse du peuple d'avoir commerce avec l'étranger (1). Il n'a point à dissoudre ou à poursuivre les comités de surveillance et autres rouages de contrôle qu'il plaît aux particuliers d'organiser. Il n'est tenu que de garder à leur égard une neutralité absolue ; la thèse exacte en droit a fini par triompher en fait et il ne pouvait en être autrement car, ainsi qu'on l'a fort bien dit : « la responsabilité internationale ne met jamais en cause, comme sujets actifs ou passifs, que des Etats et non les individus ressortissants à ces Etats ; le fait générateur de la responsabilité de l'Etat ne peut être qu'un acte de l'Etat ou de ses agents, non un acte de simples particuliers » (2). On se demande, du reste, par quels procédés un Etat pourrait empêcher l'abstention de ses nationaux de commercer avec un pays déterminé ; sa législation interne ne lui donne aucune arme et elle ne saurait lui en donner, car il serait puéril de supposer qu'on peut, grâce à des pénalités, obliger des individus à se fournir de marchandises d'une provenance déterminée. Amicalement on est autorisé à demander à une puissance d'exercer, par la persuasion, une action destinée à mettre fin à un état de choses qui blesse une autre puissance dans ses intérêts commerciaux ; et il semble bien que la Turquie ait agi ainsi vis-à-vis des boycottages autrichien, bulgare et grec (3). Mais on ne saurait aller au-delà, sous peine de blesser le principe de non-intervention.

Le boycottage apparaît donc comme une arme nou-

(1) Laferrière, *op. cit.*, *loc. cit.*, pp. 317 et s. ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, nos 985, 1, 2 et 3; Baty, *International law*, pp. 64 et s.

(2) Laferrière, *ibidem*, p. 322.

(3) *Débats* du 30 nov. 1908 ; Laferrière, *ibidem*, p. 322.

velle et bien puissante dans l'échelle des moyens de coercition pacifiques. C'est une forme des représailles, mais avec cette circonstance singulièrement dangereuse qu'elle est anonyme et ne donne prise sur personne ; on n'y peut répondre que par un contre-boycottage, et les intéressés ne sont pas toujours en situation d'y recourir. Ce qu'il y a de plus grave c'est que le boycottage lèse non seulement les intérêts de l'Etat qui en est l'objet, mais encore, par voie de répercussion, le commerce des autres Etats non parties à la querelle. Et ici encore les protestations de ces derniers, qui se firent entendre d'une façon fort vive à propos du boycottage grec, ne changeront rien à une situation qui ne peut se dénouer que par une entente amiable entre le peuple objet des mesures de proscription et celui qui les subit (1).

TITRE III

L'embargo

L'embargo (du mot espagnol *embargar*, arrêter) consiste à retenir des vaisseaux et leurs cargaisons dans les ports et eaux territoriales, en prévision d'une guerre avec la puissance à la nationalité de laquelle ils appartiennent ; c'est l'embargo international qui a été surtout usité par l'Angleterre. Pendant longtemps, les puissances maritimes ont considéré légitime le fait de s'emparer des vaisseaux étrangers stationnés dans leurs eaux, comme première conséquence de la déclaration de guerre ou même à titre de mesure tenant lieu de

(1) Laferrière, *ibidem*, pp. 310 et s.

déclaration. Aujourd'hui, on a renoncé à cette pratique qui constituait un véritable acte de spoliation ; et l'une des conventions de La Haye de 1907, consacrant un état de fait déjà accepté depuis la guerre de Crimée de 1854, a décidé qu'il était désirable que les navires de commerce relevant des puissances belligérantes se trouvant dans un port ennemi pussent sortir librement, soit immédiatement soit après un délai suffisant, et regagner, avec un laissez-passer, leur port de destination ou tout autre à eux désigné. A plus forte raison, la coutume internationale n'autorise-t-elle plus à retenir le navire en vue d'une guerre éventuelle, comme cela se pratiquait autrefois.

L'embargo n'existe donc plus aujourd'hui que par mesure de représailles, pour obtenir réparation de la violation d'un droit, et en présence d'une résistance absolue aux réclamations amiables. C'est ainsi qu'en 1872 l'Allemagne se saisit, dans le port de Port-au-Prince, de deux corvettes haïtiennes, pour faire régler des indemnités dont le paiement était toujours différé. Quand cet embargo atteint la propriété privée, il est absolument injuste, car il fait supporter la responsabilité de l'Etat par des particuliers qui n'ont aucune action sur les pouvoirs publics ; les innocents payent ainsi pour les coupables. L'embargo, en ce cas, apparaît comme une suite de l'idée que la propriété privée ennemie est saisissable dans les guerres maritimes. Le jour où cette propriété sera respectée, ainsi que la justice l'exige, aussi bien dans la guerre sur mer que dans la guerre sur terre, l'embargo sur les propriétés privées disparaîtra par voie de conséquence. L'Institut de droit international autorise l'embargo à

titre de rétorsion ou de représailles, dans les résolutions concernant le *régime des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers* votées à La Haye en 1898 (art. 38) (1). Quelques traités, pour éviter la spoliation de leurs nationaux, n'admettent l'embargo qu'en cas de guerre déclarée (art. 32 de la convention russo-suédoise du 30 mai 1891).

Il ne faut pas confondre l'embargo international dont nous venons de parler, avec l'*embargo civil* ou *arrêt du prince*, ni avec l'*embargo à titre d'angarie*. L'*arrêt du prince* est l'interdiction faite aux vaisseaux étrangers de quitter le port où ils se trouvent, interdiction basée sur des mesures sanitaires ou de police, pour éviter les contagions, ou empêcher la révélation de nouvelles qui pourraient compromettre la sécurité publique, telles que la mort ou la déposition d'un souverain, une révolution, des préparatifs de guerre, etc. L'*embargo à titre d'angarie* consiste dans la réquisition des navires étrangers pour un service public, principalement pour le transport de troupes ou de munitions (2). Fréquemment pratiquée sous l'ancien régime, l'angarie n'est guère plus usitée aujourd'hui qu'en cas de guerre, en vertu de cette idée que les neutres, tenus de subir, en général, les réquisitions s'ils se trouvent sur le territoire d'un belligérant, doivent également fournir leurs navires pour les besoins particuliers auxquels ceux-ci peuvent satisfaire. Et même, dans ce cas, il a été prétendu qu'aucune indemnité ne pouvait être réclamée. Aussi, pour

(1) *Annuaire*, t. XVII, pp. 231, 273.

(2) Voir sur l'angarie en temps de paix la *seconde partie* de cet ouvrage, *Le droit de la paix*, pp. 583 et 586.

se prémunir contre cette prétention, certains traités contiennent une stipulation à cet égard (Voir notamment l'art. 2 du traité germano-portugais du 2 mars 1872). L'Institut de droit international s'est prononcé contre l'angarie en temps de paix et en temps de guerre, relativement aux navires neutres (résolutions précitées de La Haye).

Jusqu'à la guerre anglo-transvaalienne, l'embargo n'avait été usité que pour les navires. Mais, durant cette guerre, la Grande-Bretagne a mis une sorte d'embargo sur des passagers de nationalité étrangère qu'elle a retenus dans le port de Durban, dans la crainte que par eux ne fussent divulguées au Transvaal des nouvelles qu'on voulait tenir secrètes. M. Fauchille fait observer avec raison que des faits pareils, essentiellement arbitraires, pourraient entraîner des réclamations de la part des Etats étrangers (1).

TITRE IV

Le blocus pacifique

D'une manière générale, le blocus consiste dans le fait d'investir une place forte et de couper toutes ses communications avec l'intérieur. Le blocus est principalement maritime et se produit, à l'aide de vaisseaux de guerre, vis-à-vis d'un port ou d'un littoral déterminé ; il se présente alors comme une opération de guerre au

(1) *Op. cit.*, n° 983 *in fine*. Conf. à ce sujet, Despagnet, *Chronique de la guerre sud africaine*, dans la *Revue générale de droit int. public*, 1900, pp. 693 et s.

cours des hostilités. Mais on peut recourir au blocus en pleine paix pour paralyser l'action d'une place, empêcher une concentration de troupes, le départ d'une flotte, ou encore pour la satisfaction de réclamations restées sans résultat. On est, en ce cas, en présence de ce qu'on appelle le *blocus pacifique* sur la légitimité duquel les opinions sont fort divergentes.

Certains auteurs l'admettent, car, suivant eux, tout vaut mieux que la guerre ; ils ne comprennent pas, les représailles étant permises, qu'on hésite à autoriser le blocus pacifique qui n'est pas plus nuisible que les autres actes par lesquels elles se traduisent. Si on veut absolument, disent-ils, que le blocus soit guerrier, on amènera l'Etat qui le pratique à faire la déclaration de guerre, à généraliser les hostilités, alors peut-être que le blocus resté pacifique aurait empêché ce résultat en réalisant le but pour lequel il avait été accompli (1).

D'autres auteurs (2), au contraire, repoussent absolument le blocus pacifique ; suivant eux, il est illogique, puisqu'il constitue, en somme, un acte de guerre, sans guerre déclarée. Sous un masque hypocrite et des assurances pacifiques, il dissimule un moyen de contrainte que les Etats forts emploient seulement contre les Etats faibles ; et on a la prétention de l'imposer aux

(1) Heffter, *op. cit.*, § 111 ; Bulmerincq, *Journal Clunet*, 1884, p. 575 ; Barès, *thèse* précitée, pp. 84 et s. Le Conseil d'Etat français se montre favorable aux blocus pacifiques. Conf les citations de Barès, *op. cit.*, p. 90, notes et Calvo, *op. cit.*, § 1859.

(2) Hautefeuille, *Droits et devoirs des neutres*, II, p. 259 ; Fauchille, *op. cit.*, pp. 38 et s. ; Gessner, *op. cit.*, pp. 234 et s. ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 498 ; Testa, *Droit public internat. maritime*, p. 229 ; Geffcken sur Heffter, *op. cit* ; § 111, p. 240, note 4 ; Calvo, *op. cit.*, *loc. cit.*

neutres comme en cas de guerre déclarée. Ainsi la jurisprudence française prononce la confiscation des navires neutres violant le blocus régulièrement notifié et le séquestre des navires des pays bloqués (Conseil d'Etat, 1er mars 1848) ; et l'Angleterre admet la confiscation des uns et des autres. Or les décisions pareilles ne se conçoivent qu'en présence d'une guerre déclarée. Quand la déclaration a été faite et communiquée aux neutres, ceux-ci savent à quoi s'en tenir et prennent leurs précautions ; mais saisir leurs navires sans déclaration préalable de guerre, c'est commettre une véritable spoliation.

Sans doute, les neutres doivent subir les conséquences de l'état de guerre si dures qu'elles puissent être, mais à la condition d'avoir la possibilité de se prémunir contre celles qu'ils peuvent empêcher, s'ils sont prévenus en temps opportun. Au surplus, en cas de guerre déclarée, si leur commerce souffre d'un côté, il gagne de l'autre, car ils se substituent aux belligérants, tandis qu'avec le blocus pacifique, le commerce de ces derniers continuant, ils n'ont aucune compensation. Il est vrai que quelques auteurs limitent les effets du blocus pacifique aux rapports des belligérants ; mais alors il perd toute son efficacité, et voilà pourquoi ceux qui l'admettent en étendent aux neutres toutes les conséquences.

Il est à remarquer que les lois des divers pays et les traités relatifs à la matière supposent toujours la guerre déclarée, quand ils s'occupent du blocus ; on peut citer en ce sens les déclarations de neutralité armée de 1780 et de 1800, la déclaration de Paris du 16 avril 1856 et celle de Londres du 26 février 1909.

Le règlement français du 26 juillet 1778, art. 1, suppose également une guerre déclarée.

Si les lois internes et internationales supposent, en général, la déclaration de guerre pour le blocus, c'est peut-être uniquement parce que le blocus pacifique est de date assez récente ; il a été établi, en effet, pour la première fois contre la Turquie en 1827, lors de l'insurrection hellénique. Depuis, les applications se sont multipliées : blocus de Lisbonne en 1831 par la France ; des ports hollandais par la France et l'Angleterre en 1838 ; des ports mexicains et argentins par la France en 1838 ; de San Juan de Nicaragua par l'Angleterre en 1842 et 1844 ; blocus pacifique de la Grèce par la même puissance en 1850, et par la même également, en 1862, du port de Rio-de-Janeiro. En 1880, des navires allemands, français, russes, italiens, anglais et autrichiens bloquèrent le port de Dulcigno, pour amener la Porte à livrer cette ville au Monténégro. En 1884, la France mit le blocus devant Formose ; et les puissances établirent le blocus pacifique des côtes de Grèce en 1886. Citons encore les blocus pacifiques de Zanzibar en 1888 et de la Crète en 1897. Enfin, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Allemagne établirent, en 1902, le blocus des ports du Vénézuéla pour arriver à la réalisation de réclamations restées sans réponse (1).

A la session de Heidelberg, le 7 septembre 1887, l'Institut de droit international a admis le blocus pacifique aux conditions suivantes : 1° les navires étrangers doivent librement entrer dans les ports bloqués et en sor-

(1) Voir sur ces blocus : Barès, *thèse* précitée, pp. 17 et s. et Mérignhac, *Traité* précité, I, pp. 562 et s.

tir de même ; 2° le blocus doit être déclaré, notifié officiellement et assuré par des forces suffisantes ; 3° les navires de la puissance bloquée peuvent être séquestrés ; mais, le blocus levé, ils sont restitués à leurs propriétaires qui n'ont droit à aucune indemnité (1). La Conférence de Londres qui a voté la déclaration du 26 février 1909, dont le chapitre Ier est relatif au blocus en temps de guerre, a entendu, dit M. Renault, dans son rapport général, ne toucher en rien « à ce qu'on appelle le blocus pacifique » (2).

CHAPITRE II

L'OUVERTURE DES HOSTILITÉS. — LA DÉCLARATION DE GUERRE

SECTION PREMIÈRE

Le principe de la déclaration et la Convention du 18 octobre 1907

La déclaration de guerre est l'acte formel par lequel un Etat fait savoir qu'il traitera désormais un ou plusieurs autres Etats comme ses ennemis, se proposant, en conséquence, d'agir contre eux par la force des armes.

(1) *Annuaire*, t. IX, pp. 300 et s.
(2) *Livre jaune*, p. 13 ; *Livre bleu*, p. 315.

Une déclaration expresse et formelle est-elle nécessaire pour que la guerre soit régulière et produise les effets des guerres légitimes ? Sur ce point les opinions sont en complet désaccord. Certains auteurs estiment que la déclaration solennelle à l'ennemi est parfaitement inutile et qu'il suffit en tout cas que l'Etat agresseur ait formulé son intention de recourir aux armes par un manifeste quelconque, par exemple dans une proclamation à ses propres sujets (1).

D'autres pensent qu'il est indispensable d'avertir formellement son adversaire de l'intention où l'on est de l'attaquer, s'il s'agit, bien entendu, d'une guerre offensive, car, lorsqu'on se propose simplement de recourir à la légitime défense, toute déclaration devient forcément inutile (2).

(1) Bynkershoeck, *Quæstionum juris publici libri duo*, L. I, cap. II, Edit. de 1752, p. 6; G. de Martens, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, 1864, II, § 267 ; F. de Martens, *op. cit.*, t. III, p. 204, § 109 et *Revue générale de droit intern. public*, 1904, pp. 118 et s. ; Rivier, *Principes du droit des gens*, 1896, t. II, § 62, n° 181 ; Whealon, *Eléments du droit international*, I, p. 279, 5e édition, 1874 ; Domin-Petrushevecz, *Précis d'un code du droit international*, 1861, art. CVII ; Kluber, *op. cit.*, § 283 ; Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, § 35 ; Geffcken sur Hèffter, *op. cit.*, p. 203, note 1 ; Pradier-Fodéré, *Traité de droit intern. public européen et américain*, 1885, 1897, t. VI, §§ 2672 et 2777 ; Calvo, *op. cit.*, IV, §§ 1903 et 1907 ; Phillimore, *Commentaries upon international law*, 3e édition, 1879-90, t. III, § 51.

(2) Grotius, *op. cit.*, L. III, ch. III, §§ V et s. Edit. Pradier-Fodéré, t. III, pp. 73 et s. ; Vattel, *Le droit des gens*, L. III, ch. IV, §§ 51 et 52. Edit. Pradier-Fodéré, t. II, pp. 399, 400, 401 ; Morin, *op. cit.*, I, pp. 171 et s. ; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 211 et s. ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 231 ; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 709 ; Fiore, *op. cit.*, t. III, § 1273 et *Le Droit international codifié et sa sanction juridique*, 1911, art. 1122 et s. ; Hautefeuille,

La solution qui exige une déclaration formelle de guerre nous paraît seule admissible, attendu que les relations internationales seraient profondément troublées si un Etat envahissait subitement le territoire d'un autre sans aucune espèce d'avertissement préalable. La déclaration apparaît d'abord comme nécessaire

op. cit., I, pp. 104 et s.; Pillet, *Lois actuelles de la guerre*, § 31; Pinheiro-Ferrera, sur G. de Martens, *op. cit.*, II, p. 214, note 1; Heffter, *op. cit.*, § 120; Holtzendorff, *op. cit.*, § 61; Neumann, *op. cit.*, § 42; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, §§ 1027 et s.; Testa, *Le droit public internat. maritime*, traduct. française Boutiron, 1880, Partie III, ch. I, pp. 139-140; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 513; Bry, *op. cit.*, § 430; Cruchaga, *Nociones de Derecho internacional*, 1912, n° 421; Féraud-Giraud, *Des hostilités sans déclaration de guerre* dans la *Revue de droit internat. et de législation comparée*, t. XVII, 1885, p. 220; Guelle, *Précis des lois de la guerre*, 1881, I, p. 39. Voir, dans le sens de la nécessité de la déclaration de guerre, l'opinion du procureur général Dupin, en novembre 1834, devant la chambre criminelle de la Cour de cassation, arrêt du 28 novembre 1834, *Sirey*, 1834, p. 830. Cpr. sur la déclaration de guerre : Le Fur, dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1898, p. 672; Bruyas, *Déclaration de guerre*, 1880, note 1, p. 110; Prédelièvre, *op. cit.*, t. II, p. 133; *Manuel à l'usage des officiers français*, 1887; p. 11; Nys, *op. cit.*, III, pp. 128 et s.; Rayneval, *Droit de la nature et des gens*, t. III, ch. III, § 1; Maurel, *De la déclaration de guerre*, 1907; Ebren, Obligation juridique de la déclaration de guerre, dans la *Revue générale de droit intern. pub.* 1904, pp. 133 et s.; Dupuis, *Les théories anglaises sur le droit de la guerre en général*, même *Revue*, 1898, pp. 845 et s.; Owen, *Declaration of war*, 1889; Sainte-Croix, *La déclaration de guerre et ses effets immédiats*, 1891; Rasplller, *Du passage de l'état de paix à l'état de guerre*, 1904; Politis, *Revue générale de droit intern. public*, 1907, pp. 513 et s.; Verraes, *Les lois de la guerre et la neutralité*, 1906, I, pp. 43 et s.; Songhimoura, *De la déclaration de guerre au point de vue du droit international public*, 1912; Longuet, *Le droit actuel de la guerre terrestre*, 1901, p. 20; Bellot, *La déclaration de guerre en droit international*, 1909.

dans les rapports des Etats en conflit appelés *belligérants*, étant données les conséquences incalculables que la guerre va produire à leur égard. Sa nécessité se manifeste aussi vis-à-vis des *non-belligérants* ou *neutres*, qui seront, eux aussi, profondément touchés par la guerre et auront, par suite, à revendiquer certains droits et à remplir certaines obligations.

D'autre part, si aucune déclaration préalable n'est exigée, la guerre pourra résulter d'un incident futile, par exemple d'un conflit inopinément survenu entre troupes cantonnées aux frontières. La guerre n'est plus alors la conséquence de nécessités inéluctables constatées après les réflexions les plus sérieuses, mais la suite de faits minimes qui eussent été insuffisants pour baser une déclaration.

Enfin, les auteurs qui ne croient pas la déclaration nécessaire, admettent pourtant qu'il doit y avoir une circonstance définie pour marquer le commencement de l'état de guerre ; il faut, en effet, que les actes d'hostilité véritable se distinguent facilement de ceux qui pourront être considérés comme de simples mauvais procédés ou des injures motivant une demande en réparation lors du règlement des conditions de paix. Et ces auteurs sont bien forcés d'avouer que, sans déclaration de guerre, il n'est pas facile de tracer cette ligne de démarcation (1). Or sa détermination exacte devient indispensable à des points de vue infiniment importants ; elle l'est notamment, dans la guerre terrestre, pour la fixation du temps où il est permis de faire des prisonniers, du point de départ des immunités de la

(1) Conf. notamment Twiss, *op. cit.*, § 39, p. 69.

Croix-Rouge, pour l'application des lois martiales, des droits de l'occupant en territoire ennemi, etc. ; et, en matière maritime, pour l'indication de la période où fonctionnera le droit de prise soit relativement à la propriété ennemie, soit eu égard aux bâtiments neutres porteurs de contrebande de guerre. Sans une règle fixe et immuable qui ne peut être que celle résultant de la déclaration de guerre, tout devient arbitraire et caprice, car chaque belligérant fera nécessairement varier suivant ses intérêts le moment précis où la guerre devra être réputée avoir officiellement commencé.

Il est, en faveur de la nécessité de la déclaration, une dernière considération qui a bien son poids. Mis en présence de la nécessité inéluctable d'une déclaration de guerre, dont il devra prendre la responsabilité devant le pays, un gouvernement réfléchira peut-être, tandis qu'en l'absence de cette nécessité, il se laissera quelquefois forcer volontairement ou non la main, grâce à quelques actes d'hostilités plus ou moins fortuits et qui auraient été très réparables dans leurs conséquences. D'autre part, l'action pacifique s'exerçant soit dans les pays menacés de la guerre, soit chez les neutres, aura le temps d'intervenir et de combiner une médiation ou un arbitrage que rendraient impossible des hostilités éclatant subitement en pleine paix.

Les différents motifs que nous venons d'indiquer, semblent suffisamment concluants pour faire repousser l'opinion qui soutient que la guerre se manifesterait suffisamment par les hostilités elles-mêmes, sans déclaration préalable d'intention (1). Ils sont suffisants aussi

(1) Rivier, *op. cit.*, p. 221.

pour permettre d'écarter cette idée égoïste que la formalité de la déclaration pourrait compromettre la sécurité de celui qui devrait, pour la défense de ses droits, recourir sans délai aux armes. Ce qui domine ici c'est que nulle raison tirée de la situation personnelle d'une des parties ne peut légitimer la guerre entreprise sans avertissement formel et préalable, car alors elle constitue forcément un acte déloyal, contraire au droit des gens et qui trouble fortement la conscience de la communauté internationale.

La guerre russo-japonaise de 1904 a bien montré le danger des malentendus fâcheux qui peuvent se produire entre deux futurs belligérants, en l'absence d'une déclaration formelle de guerre. Dans une note du 6 février, le Japon avait averti la Russie qu'il allait « *prendre toutes les mesures nécessaires et indépendantes pour défendre ses droits et ses intérêts* ». Sans autre avertissement, dans la nuit du 8 au 9 février, des vaisseaux russes furent torpillés à Port-Arthur, et la Russie protesta par une note du 11 février. La légation du Japon répondit par une longue communication où elle exposait que la Russie avait précipité la rupture par ses préparatifs militaires et son refus d'évacuer la Mandchourie. Nous soutinmes le point de vue russe, dans une note parue au *Journal des Débats* du 4 mars 1904 ; et la légation japonaise de Paris répondit dans le même journal, le 7 mars, affirmant que les mots : « prendre toutes les mesures *nécessaires et indépendantes* pour défendre ses droits et ses intérêts » équivalaient à déclaration de guerre (1).

(1) Cpr. de Martens, dans la *Revue générale de droit intern.*

Quelle que soit l'opinion adoptée à ce sujet, on voit, par cet exemple, combien il vaut mieux déclarer nettement la guerre quand on a sérieusement l'intention de la faire, que de recourir à des formules plus ou moins vagues, de nature à tromper l'adversaire et à faire accuser quelquefois à tort celui qui les emploie, de déloyauté et de perfidie.

C'est surtout l'Angleterre qui a toujours répugné à une déclaration formelle, parce que, grâce soit à la possession de la plupart des câbles sous-marins, soit à la dissémination de ses puissantes escadres dans toutes les mers, elle est en mesure de porter au commerce et à la marine de guerre de son adversaire des coups immédiats et irréparables, alors que sa situation de puissance insulaire la met à l'abri d'éventualités semblables. Mais, si elle était une fois seulement victime d'une invasion soudaine, comme en ont souffert certaines puissances continentales, il est à peu près certain qu'elle abandonnerait, sur ce point, sa doctrine antérieure, après en avoir ressenti les funestes effets (1).

Pour justifier la conduite de l'Angleterre, le Gouvernement anglais a fait publier, sur l'ordre du secrétaire

public, 1904, p. 448; Nagao Ariga, *La guerre russo-japonaise au point de vue continental et le droit des gens*, 1908, pp. 23 et s. Lors de la guerre de 1894 avec la Chine, le Japon adressa bien le 1er août une déclaration de guerre à son ennemi; mais, le 23 juillet précédent, un croiseur japonais avait déjà coulé un bâtiment frété par la Chine pour le transport de ses troupes.

(1) Cpr. Dupuis, *La guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, 1899, pp. 19 et s.; Le Fur, dans la *Revue de droit int. et de législat. comp.*, 1898, p. 672. Conf. de Martens, *Petit Temps* du 28 janvier 1904 et *Journal de droit intern. privé*, 1904, p. 823, *ibid.*, pp. 260 et s.

d'État à la guerre, une étude concernant les hostilités entreprises sans déclaration de guerre. L'auteur, lieutenant-colonel Maurice du royal-artillerie, dans une statistique qui va de 1700 à 1870, trouve cent dix cas d'agression sans avis préalable et dix seulement précédés de déclaration. La France aurait agi 36 fois sans déclaration, la Grande-Bretagne 30, l'Autriche 12, la Prusse et la Russie 7 (1).

Ces chiffres ont été quelque peu grossis pour les besoins de la cause. Sans doute, au XVIII^e^ siècle, les attaques à l'improviste furent la règle. A cette époque, les États n'avaient d'autre loi que leur intérêt ; la guerre était un instrument de conquête et de règne, de développement du commerce et des colonies au détriment des rivaux. Du reste, la plupart des puissances qui entraient en lutte, étaient des puissances maritimes n'attendant, surtout la Grande-Bretagne, que le moment favorable de fondre sur l'adversaire et de ruiner son commerce (2). Mais, à partir du XIX^e^ siècle, une réaction se produit contre les pratiques anglaises ; le sentiment de la solidarité internationale se fait jour de plus en plus, et la déclaration de guerre devient la règle dans la seconde moitié du siècle dernier et dans le siècle présent.

Du reste, l'auteur anglais range dans sa statistique,

(1) *Hostilities without declaration of war*,... From 1700 the 1870, London, 1883.

Dans le même ordre d'idées, M. de la Peyre a écrit que, sur 125 guerres ayant eu lieu de 1700 à 1900, 13 seulement se sont engagées après déclaration de guerre. *Questions diplomatiques et coloniales*, 1901, p. 272.

(2) Maurel, *op. cit.*, p. 48.

à côté des guerres véritables, de simples interventions plus ou moins énergiques, des attaques par des forces non autorisées, des blocus pacifiques. Enfin il comprend dans les guerres non déclarées certaines qui l'ont été en réalité.

Ainsi l'on peut considérer aujourd'hui que la déclaration de guerre fait partie de la pratique internationale normale. Toutefois il n'en avait point encore été question dans les conventions internationales, quand elle a été formellement consacrée par la Conférence de 1907 qui a adopté, à la date du 18 octobre, une convention relative à l'ouverture des hostilités ainsi conçue.

Article 1er. — Les Puissances contractantes reconnaissent que les hostilités entre elles ne doivent pas commencer sans un avertissement préalable et non équivoque, qui aura, soit la forme d'une déclaration de guerre motivée, soit celle d'un ultimatum avec déclaration de guerre conditionnelle.

Art. 2. — L'état de guerre devra être notifié sans retard aux puissances neutres et ne produira effet à leur égard qu'après réception d'une notification qui pourra être faite même par voie télégraphique. Toutefois les puissances neutres ne pourraient invoquer l'absence de notification, s'il était établi d'une manière non douteuse qu'en fait elles connaissaient l'état de guerre (1).

La question de savoir s'il doit s'écouler un délai entre la déclaration de guerre et l'ouverture des hostilités est controversée. Dudley-Field (2) réclame un délai de soixante jours qui, acceptable peut-être dans le Nou-

(1) Conf. G. Tambaro, *L'inizio della guerra e la 3e convenzione dell' Aja del 1907* ; 1911.

(2) *Op. cit.*, art. 709.

veau-Monde, paraît puéril en Europe, en présence de la rapidité de mobilisation des armées actuelles. Bluntschli (1) voudrait un délai de quelques jours seulement ou de quelques heures s'il y a péril en la demeure, pour permettre à celui qui voudrait éviter la guerre de renoncer à ses prétentions.

A La Haye, en 1907, la délégation des Pays-Bas appuyée par la Russie demandait un délai d'au moins vingt-quatre heures entre la déclaration et l'ouverture des hostilités, pour permettre aux puissances amies d'intervenir pacifiquement. La délégation française, tout en voulant que la déclaration fût non équivoque, motivée et préalable à toute hostilité, se prononçait contre tout délai dans les rapports des belligérants ; et n'en admettait un que vis-à-vis des neutres à l'égard desquels la déclaration n'aurait produit son résultat qu'un certain temps après leur avoir été notifiée. Des objections diverses furent faites contre ces propositions ; on disait notamment qu'il paraissait difficile d'imposer un délai unique, à raison de l'inégalité des distances. La Belgique aurait voulu que le délai à partir de la notification aux neutres fût porté à 48 heures.

Finalement le comité d'examen a écarté tout délai, aussi bien en faveur des belligérants qu'au regard des neutres, et s'est borné à demander un avertissement préalable, non équivoque, solution qui a été admise par la Conférence. En ce qui concerne les belligérants, M. Renault expose, dans son rapport à la Conférence, que l'exigence d'un délai quelconque serait incompatible avec la rapidité de la mobilisation. Quant aux neu-

(1) *Op. cit.*, art. 523.

tres, on a pensé qu'il n'y avait pas non plus de délai à fixer, parce qu'une nation n'est tenue d'accomplir les obligations résultant de la neutralité que lorsqu'elle connaît l'état de guerre qui engendre ces obligations. Peu importe comment elle est parvenue à cette connaissance ; l'obligation suppose à la fois la connaissance du devoir imposé et la possibilité de s'y conformer. Ainsi le délai dans lequel les mesures de neutralité devront être prises variera nécessairement avec les circonstances, l'étendue du territoire, la facilité ou la difficulté des communications ; en sorte que tout délai préfix serait ou trop court ou trop long. En réalité, on est en présence d'une question de fait à propos de laquelle il n'y a pas à établir d'avance une présomption de responsabilité ou d'irresponsabilité (1).

Il a été objecté, contre la décision de la Conférence de La Haye, que, si un délai n'est pas accordé, si court soit-il, la déclaration demeure sans utilité, car il est inutile de faire connaître son intention d'ouvrir les hostilités quand on les ouvre en même temps, et que l'ordre de mobilisation part avec la déclaration de guerre. Un délai très court, dit-on, sans compromettre la rapidité de la mobilisation, permettrait aux puissances amies d'intervenir et à l'adversaire d'accepter des prétentions peut-être excessives au point de vue absolu, mais préférables à la guerre elle-même.

(1) Conf. sur ces points les *Actes et Documents de la Conférence de 1907*, t. III, pp. 163 et s., 253 et s. ; séances 1 et 2 de la 2e commission et les trois premières séances de la 2e sous-commission et t. I, p. 123, 6e séance plénière. Voir le rapport de M. Renault, t. I, pp. 131 et s. ; Lémonon, *La seconde Conférence de la Paix*, pp. 391 et s., où se trouvent les débats auxquels les textes de la convention ont donné lieu.

Il nous paraît, en effet, qu'un délai très bref — de vingt-quatre heures, par exemple — ne saurait compromettre la mobilisation et faciliterait soit l'acceptation des prétentions de l'ennemi, soit l'intervention des puissances tierces. Dans tous les cas, même si l'on croit que ce court délai est incompatible avec la mobilisation moderne, nous estimons néanmoins que la déclaration de guerre est indispensable et doit être maintenue. Elle fera, nous l'avons dit, réfléchir celui qui va franchir le dernier pas ; et, ce pas franchi, elle fixera le point de départ nécessaire des divers effets produits par la guerre dans les rapports des belligérants entre eux et vis-à-vis des neutres.

A la session de Gand de 1906, l'Institut de droit international a adopté, le 20 septembre, trois résolutions contenant les déclarations suivantes. — I. Il est conforme aux exigences du droit international, à la loyauté que les nations se doivent dans leurs rapports réciproques et à l'intérêt général que les hostilités ne puissent commencer sans avertissement préalable et non équivoque. — II. Cet avertissement peut se produire sous forme de déclaration de guerre pure et simple ou d'ultimatum dûment notifiés à l'adversaire par l'Etat qui veut commencer la guerre. — III. Les hostilités ne pourront se produire qu'après l'expiration d'un délai suffisant pour que la règle de l'avertissement préalable ne puisse être considérée comme éludée. Et l'Institut émet le vœu que les Etats se conforment aux préceptes qui précèdent, dans leur conduite et pour la conclusion de conventions internationales (1).

(1) *Annuaire de l'Institut*, 1906, pp. 202 et 203.

SECTION II

Les formalités de la déclaration de guerre

Les peuples anciens déclaraient la guerre en des formes solennelles ; à Rome, les *Fétiaux* constituaient un collège de prêtres institué dans le but d'accomplir les cérémonies rituelles destinées à rendre les Dieux favorables aux guerres entreprises par le peuple romain. Une fois la guerre décidée par les pouvoirs publics, ils lançaient sur le territoire ennemi le javelot symbolique, emblème des hostilités qui allaient suivre (1).

Au Moyen-Age, la déclaration de guerre se produisait sous forme de *lettres de défi* ; et trois jours devaient s'écouler entre le défi donné et l'ouverture des hostilités. Aux XV^e^ et XVI^e^ siècles, on employait des hérauts d'armes (2). Depuis, on a procédé par proclamations publiées ou par déclarations transmises.

De nos jours, on a, en général, recours à une notification par la voie diplomatique (3). Cette notification

(1) Conf. sur les Féciaux, Weiss dans la *France judiciaire*, t. VII, 1882-83, pp. 440 et s. et 465 et s.

(2) En 1557, Marie d'Angleterre envoie à Reims un héraut d'armes à Henri II ; en 1635, Louis XIII use du même procédé pour déclarer la guerre à l'Espagne. Conf. Twiss, *loc. cit.*, §§ 31 et s.

(3) Les guerres de Crimée en 1854, d'Italie en 1859, de 1864 entre le Danemark et l'Allemagne, de 1866 entre l'Autriche et l'Allemagne, de 1877 entre la Turquie et le Monténégro, de 1885 entre la Serbie et la Bulgarie, de 1894 entre la Chine et le Japon, ont été précédées de déclarations officielles. Voir la déclaration japonaise du 1^er^ août 1894 dans Nagao Ariga, *La guerre sino-*

est naturellement envoyée tout d'abord à l'adversaire ; elle est ensuite communiquée aux puissances neutres à l'égard desquelles, ainsi qu'on le verra ci-après, la guerre va produire des effets considérables (1). En même temps, des actes divers adressés soit aux pouvoirs législatifs internes, soit au peuple, soit aux troupes, soit aux sujets de l'adversaire, indiquent la situation nouvelle que l'état de guerre va créer avec toutes ses conséquences, justifient la guerre entreprise et tracent, dans ses grandes lignes, la conduite que l'on se propose de tenir au cours des hostilités. Voici notamment comment les choses se passèrent pour les guerres franco-allemande et turco-russe. Dans le conflit franco-allemand, la déclaration de guerre fut remise officiellement au gouvernement prussien par le chargé d'affaires de France à Berlin (2) ; une déclaration sur l'état de guerre existant entre la France et la Prusse avait été faite préalablement au Corps législatif et au Sénat (3) ; le *Journal officiel* insèra également une adresse au pays pour expliquer et justifier la guerre entreprise. A son tour, le roi de Prusse adressait, le 7 août 1870, à ses soldats une proclamation où il était dit : « Je ne fais pas la guerre aux habitants paisibles ». Et, dans une autre proclamation au peuple français, il répétait : « Je fais la guerre aux soldats et non aux habitants, dont les

japonaise au point de vue du droit international, 1896, pp. 20 et s. Conf. Rivier, *op. cit.*, II, pp. 220 et s.

(1) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VI, § 2689 ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1039.

(2) De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. X, 1867-72, p. 371.

(3) De Clercq, *loc. cit.*, pp. 373 et s.

personnes et les biens seront en sûreté, tant qu'ils n'enlèveront pas, par des agressions contre les troupes allemandes, le droit de les protéger ».

Ce fut par une circulaire du prince Gorstchakoff, du 14 avril 1877, que la Russie déclara la guerre à la Porte, en même temps qu'un manifeste du Tsar à ses sujets, en date du 24 avril, et une circulaire aux agents russes à l'étranger expliquaient les motifs de la guerre turco-russe. Egalement, un message du gouvernement russe, du 10 février 1904, déclara la guerre au Japon, en expliquant les motifs de la rupture. La pratique suivie dans les guerres que nous venons d'indiquer ci-dessus, est en usage, avec des variantes, chez tous les peuples. La forme peut changer, mais le fond reste le même (1). C'est ainsi que, le 29 septembre 1911, en présence d'un ultimatum qui n'avait pas reçu de réponse satisfaisante, l'Italie a déclaré la guerre à la Turquie ; et le chargé d'affaires d'Italie à Constantinople a notifié cette déclaration au grand-vizir.

La déclaration de guerre doit intervenir avant toute hostilité (2). Il faut donc blâmer les puissances qui ont fait précéder de l'entrée de leurs troupes en territoire ennemi ou d'autres actes de belligérance, la déclaration des hostilités (3). En ce sens, on l'a vu, l'arti-

(1) Conf., sur les usages admis dans les divers pays en matière de déclaration de guerre, Rivier, *op. cit.*, § 62. En Angleterre, c'est la *Gazette de Londres* qui, de tradition, annonce l'état de guerre au peuple anglais par une proclamation de S. M. *Manual of military law* précité, 1re partie, ch. XIV, p 283, art. 2.

(2) Blumtschli, *op. cit.*, art. 521.

(3) Ainsi agit la Serbie vis-à-vis de la Bulgarie en 1885 ; Rolin-Jaëquemyns, *La question d'Orient en 1885 et 1886*, dans la *Revue de droit internat. et de lég. comparée*, 1886, t. XVIII, p.

cle Ier de la déclaration de 1907 exige un avertissement préalable, sous forme de déclaration de guerre motivée.

Il peut arriver que la guerre, en fait, soit le résultat d'actes qui supposent rompues les relations diplomatiques. Mais il convient, ici, de se montrer très prudent, car la rupture des relations diplomatiques ne conduit pas toujours et forcément aux hostilités. Ainsi, le rappel des agents diplomatiques et l'interruption des relations habituelles entre deux puissances peuvent n'être qu'un moyen d'amener l'une d'elles à composition, sans constituer une déclaration de guerre (1). C'est ce qui s'est passé, en 1894, entre la France et le Portugal; et, à une date toute récente, d'autre part, les relations diplomatiques, rompues depuis la mort de Maximilien, ont recommencé entre l'Autriche-Hongrie et le Mexique. Les mêmes relations, aussi interrompues à la même époque entre le Mexique et le Saint-Siège, n'ont pas encore été rétablies et l'on travaille à leur rétablissement. Egalement interrompues entre la France et le Vénézuéla, elles n'ont pas été encore officiellement reprises. Pour éviter toutes les incertitudes, nous croyons qu'il faut, dans tous les cas, maintenir énergiquement la nécessité de la déclaration de guerre; rien, en effet,

817. De même, les hostilités étaient engagées entre la Grèce et la Turquie avant la déclaration de guerre adressée à cette dernière en 1897. *Revue générale de droit intern. pub.*, 1897, t. IV, pp. 815 et s.; Calvo, *op. cit.*, IV, § 1908. Il en a été de même dans la guerre russo-japonaise, le Japon n'ayant déclaré la guerre que le 11 février 1901 après avoir coulé les vaisseaux de Port-Arthur.

(1) Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 213 et 241.

ne saurait la remplacer et elle coupe court à toute difficulté.

Nous n'avons jusqu'ici parlé que de la déclaration de guerre pure et simple; or elle peut affecter une forme *conditionnelle* et résulter d'un *ultimatum* (1). L'ultimatum se manifeste, en général, par une note diplomatique indiquant les conditions exactes dans lesquelles se place la puissance qui l'envoie et demandant une réponse catégorique dans un délai déterminé. Le défaut de réponse dans ce délai ou une réponse dilatoire sera considéré comme entraînant immédiatement l'état de guerre. Ainsi le gouvernement français, le 20 juillet 1893, demanda au gouvernement siamois, sous forme d'ultimatum, la reconnaissance des prétentions françaises dans les quarante-huit heures (2). Ainsi, encore, le Président Kruger, au début du conflit anglo-transvaalien, réclama le retrait, dans un bref délai, des troupes anglaises cantonnées sur la frontière de la République; et la guerre fut le résultat immédiat du défaut de réponse. C'est par voie d'ultimatum également que l'Allemagne et l'Angleterre ont procédé à l'égard du Vénézuéla, à la fin de 1902. Le 7 décembre, une communication fut remise au ministre des affaires étrangères de la République américaine, réclamant des indemnités et réparations en faveur de sujets allemands et britanniques, à raison d'obligations antérieu-

(1) Rivier, *op. cit.*, II, § 61, n° 181 : Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 244 ; Fiore, *Nouveau droit intern.*, § 1270 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VI, §§ 2680 et s. ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1053.

(2) Conf. notre article sur : *L'incident franco-siamois de 1893*, dans la *Revue du droit public*, 1894, I, pp. 197 et s.

res ou du fait de la guerre civile, avec cet avertissement que, s'il n'était pas donné prompte satisfaction à ces réclamations, les deux gouvernements aviseraient à s'assurer eux-mêmes les garanties voulues. Les deux puissances, auxquelles l'Italie s'était jointe, voyant leur ultimatum resté sans réponse, établirent le blocus des ports du Vénézuéla, bombardèrent les côtes et coulèrent quelques vaisseaux vénézuéliens (1). Le 6 mars 1908, le Japon, en raison de la saisie d'un bateau japonais, le *Tatsu-Maru*, a envoyé à la Chine un ultimatum demandant la reddition du vapeur et de sa cargaison, des excuses et une indemnité, le tout dans un temps raisonnable. Le 26 septembre 1911, l'Italie a envoyé à la Porte un ultimatum réclamant l'adhésion de cette dernière à l'occupation militaire italienne de la Tripolitaine et de la Cyrenaïque (2); et, la Turquie n'ayant point accepté cette manière de voir, la guerre, comme il a été dit ci-dessus, a été déclarée par l'Italie le 29 septembre.

Il n'y a pas de règle précise quant au délai de l'ultimatum. Ce délai doit être à la fois assez long pour permettre à l'adversaire de réfléchir et assez court pour ne point laisser se produire la continuation de ses armements et préparatifs de guerre. Bluntschli, peut-être afin de justifier la pratique allemande, admet qu'un

(1) Conf., sur ce point, la *Première partie* de cet ouvrage, pp. 562 et les citations de Basdevant : *L'action anglo-germanique contre le Vénézuéla*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1904, pp. 101 et s.

(2) Laferrière, *Le boycott et le droit international*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1910, pp. 98 et s. Conf. la même *Revue*, 1908, p. 434. Voir l'ultimatum italien et la réponse de la Turquie dans Barclay, *op. cit.*, pp. 109 et s.

délai de quelques heures est suffisant (1). En effet, le 15 juin 1866, le prince de Bismark notifia à la Hesse, au Hanovre et à la Saxe un ultimatum qui donnait vingt-quatre heures seulement pour la réponse. L'ultimatum du 7 décembre 1902 adressé au Vénézuéla, dont il vient d'être ci-dessus question, accordait un délai de quarante-huit heures.

L'ultimatum, au surplus, peut ne pas comporter de délai, ce qui signifie qu'alors un laps de temps raisonnable doit être laissé. Mais il est plus prudent de spécifier, en tout cas, le délai imparti, pour éviter tout arbitraire ; et c'est ce qui a lieu en général.

Le droit constitutionnel interne de chaque État indique quels sont les pouvoirs compétents pour effectuer la déclaration de guerre. En France, suivant l'article 9 de la loi constitutionnelle du 16-18 juillet 1876 sur les rapports des pouvoirs publics, le président de la République ne peut pas déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des Chambres. En Allemagne, l'Empereur déclare la guerre avec l'assentiment du Bunsdesrath, sauf le cas d'attaque (art. 11 de la constitution d'Empire du 16 avril 1877). En Angleterre, le droit de déclarer la guerre est une attribution de la Couronne ; mais, à raison des prérogatives traditionnelles du Parlement, il est d'usage de lui soumettre la déclaration de guerre par un message de la couronne. En Espagne, le roi fait la guerre, quitte à soumettre aux Cortès les explications nécessaires (art. 61 de la constitution du 30 juin 1876). En Italie (art. 5 du statut fondamental du royaume de Sardaigne du 4 mars 1848 devenu la

(1) *Op. cit.*, art. 825.

constitution du royaume d'Italie) et en Belgique (art. 68 de la constitution du 25 février 1861), le roi seul déclare la guerre ; il en est de même en Autriche-Hongrie (art. 5 de la loi constitutionnelle du 21 décembre 1867), en Turquie (art. 7 remanié en 1909 de la constitution du 22 décembre 1876 remise en vigueur le 24 juillet 1908), au Japon (art. 13 de la constitution du 11 février 1889). En Suède, le roi prend l'avis du Conseil d'Etat qui ne le lie point (art. 13 de la constitution du 6 juin 1909). En Russie, le souverain seul déclare la guerre (lois fondamentales de l'Empire, art. 13, édition de 1906). En Suisse, les déclarations de guerre sont de la compétence du Conseil national et du Conseil des Etats (art. 85 de la constitution du 29 mai 1874). Aux Etats-Unis, la guerre est déclarée au nom du Congrès (constitution du 17 septembre 1887, sect. 8, art. 1er, § 11). On remarquera que, dans les pays où le droit de déclarer la guerre est normalement attribué au chef de l'Etat, en fait, le parlement sera ordinairement mis au courant et consulté, sauf cas d'attaque, et devra le plus souvent intervenir, suivant la constitution, au point de vue du vote des charges pécuniaires (1).

Le pouvoir exécutif échappe quelquefois à la nécessité du contrôle des représentants du pays, sous prétexte qu'il ne s'agit pas d'une guerre véritable, mais d'une simple *expédition* ; ainsi ont fait les puissances engagées dans le dernier conflit sino-européen. Il y a là une pratique souvent dangereuse, car on engage les

(1) Conf. sur ces points : Maurel, *La déclaration de guerre*, pp. 212 et s. et Dareste, *Les constitutions modernes*, 3e édition, 1910.

finances de l'Etat et ses forces armées sans la volonté du Parlement. Sans doute, l'assentiment de ce dernier n'est pas nécessaire pour prendre des mesures de répression ou de légitime défense vis-à-vis, par exemple, de pirates ou de brigands ; mais, dès que l'imminence d'un conflit avec un Etat apparaît, mieux vaut, dans le doute, appliquer la loi constitutionnelle relative à la déclaration de guerre.

SECTION III

Les effets de la déclaration de guerre

Nous avons dit ci-dessus que la déclaration de guerre était indispensable entre les belligérants aussi bien qu'à l'égard des neutres, à raison des conséquences incalculables que la guerre entraîne pour les uns et les autres. Examinons maintenant ces conséquences qui vont se produire au point de vue des *personnes*, des *biens*, des *relations diplomatiques et des relations privées, civiles ou commerciales*, enfin relativement à la mise en vigueur de *lois spéciales* correspondant à l'état de guerre.

TITRE PREMIER

Effets de la déclaration de guerre à l'égard des personnes

Ces personnes sont : les *sujets des Etats belligérants* dans leurs rapports avec leur pays, *les sujets des Etats neutres, les sujets de l'un des belligérants* sur le territoire de l'autre.

ARTICLE PREMIER

SUJETS DES ÉTATS BELLIGÉRANTS DANS LEURS RAPPORTS AVEC LEUR PAYS

La déclaration de guerre les divise en *combattants* et *non combattants*, distinction dont la portée considérable apparaîtra par la suite.

S'ils résident en territoire étranger et se trouvent soumis aux obligations du service militaire, ils doivent rejoindre leurs corps respectifs. On leur expédie, au surplus, le cas échéant, des lettres de rappel connues, dans la période antérieure à la Révolution française, sous le nom de *edicta avocatoria*. Et l'on peut les menacer de certaines peines pour le cas où ils n'obéiraient pas à l'injonction de leur pays (1). Sous le premier Empire, par exemple, la désobéissance était punie de la perte de la qualité de Français (décrets du 6 avril 1809 et du 26 août 1811 aujourd'hui abrogés).

ARTICLE II

SUJETS DES ÉTATS NEUTRES SOUMIS AUX OBLIGATIONS GÉNÉRALES

En territoire belligérant, ils continuent à être placés, en principe, dans la même condition que durant l'état

(1) Neumann, *op. cit.*, § 42. Conf. sur les lettres avocatoires : G. de Martens, *op. cit.*, § 269 et les citations de la page 221, note *a* ; Pinheiro-Ferrera, *ibidem*, p. 223, note.

de paix ; on ne saurait les inquiéter en quoi que ce soit sans violer les règles fondamentales de la neutralité qui interdisent de les mêler à la guerre. Spécialement le belligérant ne saurait les incorporer dans ses troupes, et eux-mêmes ne doivent point y consentir tant qu'ils conservent leur nationalité. Mais ils doivent subir le contre-coup des opérations de guerre sur leurs biens et, par exemple, ils seront, comme les regnicoles, soumis aux réquisitions et contributions de guerre qui frappent les habitants du pays pris comme tels et non comme nationaux. Il leur est, d'autre part, interdit de commercer avec l'autre belligérant et ses sujets. Leurs marchandises et envois de toute espèce, en ce cas, seraient arrêtés aux frontières.

En territoire neutre, les sujets neutres sont régis par un ensemble spécial de règles qui forment le régime de la neutralité, dont il sera question ci-après au chapitre II du livre II consacré à l'étude de la situation des neutres.

ARTICLE III

SUJETS DES BELLIGÉRANTS EN TERRITOIRE ENNEMI

Les sujets de l'adversaire étaient autrefois traités en ennemis et pouvaient, à ce titre, être arrêtés et détenus comme prisonniers de guerre. Grotius (1) légitimait cette pratique que Bynkershoek (2) affirmait n'être plus usitée à son époque. Vattel se prononçait dans un

(1) *Op. cit.*, L. III, ch. IX, § 3. Ed. Prud.-Fol., III, p. 203.
(2) *Op. cit.*, L. I, cap. 3.

sens contraire à celui de Grotius (1). Pour lui, les étrangers étaient venus sur le territoire en amis, sous la protection de la foi publique ; et c'était la violer que de les maltraiter ou de les appréhender. On devait leur donner un certain temps pour sortir du territoire de l'adversaire ; et il était permis de les traiter en ennemis désarmés seulement quand ils ne l'avaient pas quitté à l'expiration du délai imparti. En 1804, fut appliquée pour la dernière fois la doctrine ancienne. Napoléon Ier, par mesure de représaille contre l'Angleterre, déclara prisonniers de guerre tous les Anglais se trouvant en France, de l'âge de 18 à celui de 60 ans (2).

Le fait de traiter comme prisonniers de guerre des sujets de l'autre belligérant pourrait théoriquement se justifier, au moins pour ceux qui sont soumis au service militaire, par la pensée très acceptable et très rationnelle de les empêcher d'aller grossir les rangs de l'armée ennemie. En effet, au point de vue du droit strict, il est parfaitement licite d'user d'un procédé qui privera l'adversaire d'une partie des ressources sur lesquelles il compte, et qui lui manqueront pour son plus grand préjudice, surtout quand il s'agit des officiers (3).

De nos jours, toutefois, la pensée de Vattel est acceptée par tous les publicistes. Mais la générosité

(1) *Op. cit.*, L. III, ch. IV, § 63. Cf. Prad.-Fod., II, p. 410.

(2) L'acte de Napoléon Ier était une réponse à une mesure essentiellement blâmable de l'Angleterre, la saisie de vaisseaux français opérée sans déclaration préalable de guerre dans la baie d'Audierne. Conf. Twiss, *op. cit.*, II, p. 90, § 81 ; Neumann, *loc. cit.*, § 42.

(3) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1053.

dont un Etat fait preuve en ne retenant point les sujets de son adversaire, n'est au fond qu'apparente, car, s'il agissait différemment, l'Etat ennemi userait de représailles, en sorte qu'au fond la situation ne changerait pas. Les deux Etats seraient, d'autre part, astreints à une surveillance difficile et souvent impossible, de façon que la pratique courante est à la fois juste, humaine et avantageuse. Un certain nombre de traités de commerce stipulent un délai réciproque pour l'exode des nationaux ; et la clause est devenue tellement usuelle que la proclamation de guerre indique, en général, le temps imparti pour se retirer aux sujets de l'adversaire (1).

Si les étrangers restent sur le territoire malgré l'ordre d'en sortir à l'expiration du délai fixé, l'Etat sur le sol duquel ils se trouvent prendra les mesures que la situation comportera. Il pourra les expulser soit individuellement comme en temps de paix, soit par mesure générale, si la sécurité publique l'exige, sans distinguer, du reste, s'ils ont ou non des intérêts dans le pays, s'ils y sont ou non domiciliés, s'ils y exercent un commerce. En effet, le souci de la sécurité publique autorise toutes les mesures jugées nécessaires ; d'ailleurs, le droit d'expulsion ne saurait présenter aucune difficulté, car il existe en tout pays, même en temps de paix, par mesure de police générale ; (conf. la loi française du 11 décembre 1849, art. 7).

Les expulsions en masse de sujets étrangers, autre-

(1) Conf. *Revue générale de droit intern. pub.*, 1897, p. 624 et s. et 1898, p. 677 ; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 281 et s.

fois très fréquentes, le sont moins aujourd'hui en présence de l'adoucissement des mœurs. Durant la guerre de Crimée, les Russes purent résider sans inconvénient en Angleterre et en France (1). Au contraire, lors de la guerre turco-grecque, la Porte voulut expulser en masse les 200.000 Grecs qui se trouvaient sur son territoire, dont 33.000 à Constantinople. Elle leur donna quinze jours pour partir; mais les puissances intervinrent, car les Grecs de Constantinople étaient presque tous employés dans les maisons de commerce anglaises, françaises et russes. Et le Sultan consentit à rapporter son arrêté avec d'autant plus de raison que la guerre n'avait pas lieu en territoire ottoman. La Grèce toléra également la présence des sujets turcs qui ne donnaient lieu à aucune plainte (2). Pendant la guerre du Transvaal ce dernier Etat expulsa, *en principe*, tous les Anglais qui se trouvaient sur le territoire des deux Républiques, avec un délai de départ de quarante-huit heures (3). A l'époque de la guerre russo-japonaise, les sujets russes furent autorisés à rester au Japon, comme les sujets chinois l'avaient été antérieurement au moment de la guerre sino-japonaise (4). Au contraire, la Russie, par décision du 27 mars 1904, expulsa les Japonais de la lieutenance impériale d'Extrême-Orient (5). Au cours de la guerre italo-turque, les Italiens ont été menacés à plusieurs reprises d'une expul-

(1) Heffter, *op. cit.*, § 121.

(2) Politis, *Revue générale de droit int. pub.*, 1897, p. 623; Rivier, *op. cit.*, § 62, nº 182.

(3) Despagnet, *Revue gén. de dr. int. pub.*, 1900, p. 698.

(4) Nagao-Ariga, *La guerre sino-japonaise*, pp. 23 et s.

(5) Nagao-Ariga, *La guerre russo-japonaise*, p. 36.

sion générale ; mais la Porte n'a point mis ses menaces à exécution, en présence des réclamations des puissances. Elle s'est bornée, après le bombardement de Beyrouth, à la fin de février 1912, à expulser, après un délai de quinze jours, les sujets italiens résidant en Syrie et en Palestine dans les villayets d'Alep, de Beyrouth et le sandjak de Jérusalem, à l'exception des religieux italiens desservant les établissements religieux placés sous la protection des puissances autres que l'Italie. Lors de la guerre franco-allemande, les Français, peu nombreux, du reste, qui se trouvaient en Allemagne, avaient été autorisés à la résidence. Quant aux Allemands, la même autorisation leur avait été donnée en France au début des hostilités, alors qu'ils étaient plus de 100.000, dont 35.000 à Paris seulement (1). Mais, au moment du siège, un décret de la Défense nationale, du 16 septembre 1870, décida leur expulsion en masse, avec tous les ménagements possibles et notamment la concession de permis particuliers de séjour. Aussi trouva-t-on singulier que l'Allemagne crût devoir, de ce chef, demander, lors de la paix, une indemnité de 100 millions de francs, qui, d'ailleurs lui fut refusée (2).

(1) Le *Moniteur* du 21 juillet 1870 qui rapportait cette autorisation ajoutait seulement que leur conduite devait être bonne et régulière.

(2) Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, § 45. M. Geffcken (sur Heffter, § 121, note 4) a prétendu à tort que l'expulsion fut due au ressentiment des premières défaites, et que les expulsés ne furent pas suffisamment protégés contre les outrages de la population. L'allégation était inexacte, car on prit toutes les mesures de précaution et de sauvegarde compatibles avec la sécurité du pays. La France ne fit donc qu'user d'un droit incontestable,

On peut, à défaut d'expulsion générale, interdire certaines parties du territoire, telles que le théâtre de la guerre, les forteresses, etc., principalement dans le but d'éviter l'espionnage et les complots.

Les ressortissants étrangers qui ne sont pas expulsés du territoire, doivent respecter les lois de police et de sûreté générale du pays qui les autorise à résider, et spécialement se conformer aux *lois martiales* dont il va être ci-après question. Ils se placent, en général, sous la protection du consul d'une puissance neutre amie de leur nation. Lors de la guerre franco-allemande, les intérêts des sujets allemands restés en France furent confiés aux représentants de la Suisse et des Etats-Unis de l'Amérique du Nord (1). Pendant la guerre gréco-turque de 1897, les Grecs restés en territoire ottoman se placèrent sous la protection des représentants anglais, français et russes (2). Au cours de la guerre hispano-américaine, la France et l'Autriche prirent sous leur sauvegarde les sujets espagnols résidant aux Etats-Unis (3) ; et les intérêts des sujets américains restés en Espagne furent remis aux agents anglais. Durant la guerre russo-japonaise, la France accepta la protection au Japon des sujets de la Russie, ainsi que des immeubles de sa mission et de ses

exercé avec beaucoup de modération. On a objecté encore qu'on avait laissé résider les Français qui se trouvaient en Allemagne ; mais il convient de remarquer que la France était envahie et que, d'autre part, les Allemands qui se trouvaient en sol français étaient infiniment plus nombreux que les Français en Allemagne.

(1) Dudley-Field, *op. cit.*, art. 911.

(2) *Revue générale de droit intern. pub.*, 1897, p. 530.

(3) Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, § 32.

consulats, tandis que les intérêts des sujets japonais en Russie étaient confiés à l'ambassade des Etats-Unis de l'Amérique du Nord à Saint-Pétersbourg (1). Lors de la guerre italo-turque, l'Allemagne a assumé à la fois la protection des sujets italiens en Turquie et des sujets turcs en Italie, fait probablement sans précédent dans l'histoire du droit international. Dans les localités où il n'y avait pas de consuls allemands, les sujets italiens ont été protégés par l'Autriche et, là où il n'y avait ni consuls allemands ni consuls autrichiens, par la Russie.

En cas d'expulsion, il est, dans l'usage, accordé un délai pour que l'expulsé puisse prendre les mesures matérielles que l'expulsion nécessite.

TITRE II

Effets de la déclaration de guerre à l'égard des biens

ARTICLE PREMIER

GUERRE TERRESTRE

D'après l'opinion générale des auteurs anciens, tout ce qui appartenait aux sujets de l'ennemi était susceptible de confiscation (2) ; à peine faisait-on exception à cette règle pour certains biens tels que les immeubles et les

(1) Nagao-Ariga, *Guerre russo-japonaise*, p. 40.
(2) Bynkershoek. *op. cit.*, l. II, cap. 7, pp. 51 et s.

créances (1). De nos jours, on ne saisit plus la propriété privée ennemie sur terre, en partant du point de vue déjà indiqué ci-dessus que la guerre est une relation d'Etat à Etat (2) ; et on ne distingue pas suivant qu'il s'agit de meubles, d'immeubles ou de créances. Le principe ayant cependant été quelquefois malheureusement violé, on l'a, pour le mettre à l'abri de toute atteinte, stipulé dans un certain nombre de traités de commerce. Mais, en dehors de ces traités, il convient d'affirmer qu'en thèse générale le droit de la guerre impose absolument le respect de la propriété privée ; et il ne nous paraît pas qu'on puisse admettre qu'un souverain est libre de l'observer ou non, suivant les circonstances et les considérations politiques (3).

Le respect de la propriété privée conduit à l'insaisissabilité, en capital et arrérages, des créances des sujets de l'adversaire contre l'Etat ennemi. La confiscation aurait, du reste, pour résultat de nuire à l'Etat qui la pratiquerait, en paralysant son crédit dans l'avenir ; on ne prête point, en effet, à une nation qui, sous prétexte de guerre, fait faillite à ses engagements. D'où il apparaît, qu'en matière internationale aussi bien qu'à

(1) Grotius, *op. cit.*, L. III, ch. VI. Ed. Prad.-Fod., III, pp. 123 et s. ; Vattel, *op. cit.*, L. III, ch. XIII, §§ 196 et s. Edit. Prad.-Fod., III, pp. 76 et s.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 530 et 531 ; Rivier, *op. cit.*, § 182, p. 234.

(3) M. Guelle cite un certain nombre d'auteurs qui ont soutenu la distinction repoussée au texte, *op. cit.*, I, p. 61, note 1. Cette distinction paraît rentrer dans celle plus générale entre la *loi de la guerre* et la *raison de la guerre*, dont il sera ci-après question en thèse générale, au titre I de la sect. II du ch. I du L, II.

l'intérieur, l'Etat doit se montrer « honnête homme », et qu'en accomplissant ce que l'honnêteté commande, il agira conformément à ses véritables intérêts.

Dès lors, le refus de paiement des arrérages des titres inscrits au nom d'un sujet ennemi par l'Etat débiteur, serait une atteinte condamnable à la propriété privée. L'Angleterre a conservé sur ce point, au moins d'une façon nominale, l'idée de confiscation, car on lit fréquemment dans les écrits de ses juristes que, par l'effet de la guerre déclarée, il n'y a plus de lien de droit entre un Etat et les sujets de son adversaire ; en sorte que ces derniers ne pourraient agir en justice pour obtenir l'exécution des engagements dont cet Etat est le débiteur, engagements qui sont dans tous les cas suspendus devant la guerre.

Cette idée pouvait s'expliquer à l'époque où les rapports entre les divers pays étaient peu nombreux, où les emprunts d'Etat étaient fort rares. Aujourd'hui la solution serait insoutenable, en présence de la multiplication de ces emprunts et de l'enchevêtrement d'intérêts produit par la fréquence de plus en plus grande des relations internationales.

Et voilà pourquoi, pour couper court à toutes difficultés, la délégation allemande a fait insérer en 1907, dans le *Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, un paragraphe *h* additionnel à l'article 23, d'après lequel « il est interdit de déclarer éteints, suspendus et non recevables tous les droits et actions des nationaux de la partie adverse ». Nous reviendrons ci-après sur ce texte et sur les doctrines anglaises relatives au point qu'il prévoit, au titre III, article 2 de la section III du chapitre II du livre 1er.

Tantôt appliqué dans la pratique, comme lors de la guerre de Crimée où le service de l'emprunt russo-hollandais fut fait sans aucune réserve, conformément aux conventions de Londres des 19 mai 1815 et 16 novembre 1831 ; tantôt violé, comme en 1866 lors de la guerre de sécession où les confédérés du Sud confisquèrent tous les droits de créance des citoyens du Nord, sauf les fonds publics, le principe d'insaisissabilité subit encore, en fait, des restrictions basées sur l'idée de représaille. Ainsi, antérieurement aux faits qui précèdent, Frédéric II, roi de Prusse, suspendit en 1753, nous l'avons déjà dit ci-dessus à propos des représailles, le paiement de l'emprunt silésien, en réponse à une saisie pratiquée par les Anglais sur des navires prussiens (1).

Pour les mêmes motifs, un état ne peut pas non plus, sous prétexte de confiscation, se faire payer, en cas de guerre, ce qui est dû par ses sujets à l'Etat ennemi ou aux nationaux de cet Etat (2).

ARTICLE II

GUERRE MARITIME

En principe, les effets de la déclaration de guerre que nous venons de mentionner relativement aux hos-

(1) Vattel, *op. cit.*, L. II, ch. VIII, § 84. Edit. Prad.-Fod , II, p 62; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1058; Twiss, *op cit.*, §§ 55 et 58; Calvo, *op. cit.*, IV, §§ 1916 et s.; Pradier-Foléré, *op. cit.*, VI, § 2715.

(2) Pradier-Foléré, *op. cit.*, VI, § 2714; Massé, *Le droit com-*

tilités continentales, s'appliquent à la guerre sur mer ; il faut toutefois faire une réserve importante en ce qui concerne l'inviolabilité de la propriété privée. Cette propriété n'est pas respectée au cours de la guerre maritime comme elle l'est dans la guerre terrestre. Nous reviendrons, du reste, en détail sur ce point à propos de la guerre maritime, au tome II de cette IIIe partie ; examinons, pour le moment, ce qui se produit au début des hostilités par l'effet de la déclaration de guerre.

Autrefois la guerre débutait souvent, comme nous l'avons dit à propos de l'*embargo*, par la capture des vaisseaux se trouvant dans les eaux du belligérant, qui considérait même cette capture comme équivalant à déclaration ; mais nous avons constaté qu'on avait renoncé à cette pratique et qu'un progrès réel avait été réalisé par l'une des conventions de La Haye de 1907. Cette convention dite : *Convention relative au régime des navires de commerce au début des hostilités* contient les dispositions suivantes.

Art. 1er. — Lorsqu'un navire de commerce relevant d'une des puissances belligérantes se trouve, au début des hostilités, dans un port ennemi, il est désirable qu'il lui soit permis de sortir librement, immédiatement ou après un délai de faveur suffisant, et de gagner directement, après avoir été muni d'un laissez-passer, son port de destination ou tel autre port qui lui sera désigné.

Il en est de même du navire ayant quitté son dernier

mercial dans ses rapports avec le droit des gens et le droit civil, I, pp. 123 et s. ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 517.

port de départ avant le commencement de la guerre et entrant dans un port ennemi sans connaître les hostilités.

Art. 2. — Le navire de commerce qui, par suite de circonstances de force majeure, n'aurait pu quitter le port ennemi pendant le délai visé à l'article précédent, ou auquel la sortie n'aurait pas été accordée, ne peut être confisqué.

Le belligérant peut seulement le saisir moyennant l'obligation de le restituer après la guerre sans indemnité, ou le réquisitionner moyennant indemnité.

Art. 3. — Les navires de commerce ennemis, qui ont quitté leur dernier port de départ avant le commencement de la guerre et qui sont rencontrés en mer ignorant les hostilités, ne peuvent être confisqués. Ils sont seulement sujets à être saisis, moyennant l'obligation de les restituer après la guerre sans indemnité, ou à être réquisitionnés ou même à être détruits, à charge d'indemnité et sous l'obligation de pourvoir à la sécurité des personnes ainsi qu'à la conservation des papiers de bord.

Après avoir touché à un port de leur pays ou à un port neutre, ces navires sont soumis aux lois et coutumes de la guerre maritime.

Art. 4. — Les marchandises ennemies se trouvant à bord des navires visés aux articles 1 et 2 sont également sujettes à être saisies et restituées après la guerre sans indemnité, ou à être réquisitionnées moyennant indemnité, conjointement avec le navire ou séparément.

Il en est de même des marchandises se trouvant à bord des navires visés à l'article 3.

Art. 5. — La présente convention ne vise pas les

navires de commerce dont la construction indique qu'ils sont destinés à être transformés en bâtiments de guerre.

Le préambule de la Convention porte que les puissances se conforment, dans leur accord, à la pratique moderne. La remarque est exacte, car des délais variables ont été accordés aux bâtiments privés, à l'ouverture des hostilités, depuis la guerre de Crimée où le délai imparti fut de six semaines. Trente jours furent accordés par la France, lors de la guerre franco-allemande ; un mois par les États-Unis et cinq jours par l'Espagne, dans la guerre hispano-cubaine ; sept jours par le Japon et quarante-huit heures par la Russie, dans le conflit russo-japonais. Mais on doit critiquer, croyons-nous, la solution admise sur ce point par la Convention. L'article 1er exprime un simple désir, tandis qu'il aurait dû donner un ordre qui aurait été sûrement accepté, puisque la pratique actuelle est dans ce sens ; et ainsi la propriété privée sur mer, dès le début de la guerre, se serait trouvée à l'abri d'un caprice toujours possible. La stipulation du caractère obligatoire avait été proposée par la délégation russe ; mais les autres délégués estimèrent qu'il serait bien rigoureux d'imposer à un État l'obligation de laisser partir un bâtiment qui peut-être allait être utilisé contre lui. La délégation française suggéra alors le caractère facultatif ; le belligérant pourra donc retenir le navire, mais sans le confisquer, et même l'utiliser sauf indemnité. Tout en estimant qu'il eût mieux valu respecter absolument la propriété des neutres, nous jugeons fort louable l'innovation de l'article 3 qui supprime le droit de confiscation du navire ennemi sur-

pris en mer dans l'ignorance des hostilités. La saisie en sera seulement provisoire et sa réquisition ou destruction donnera lieu à indemnité. Le chargement ennemi est lui aussi respecté ; et, si sa réquisition est permise, elle donne lieu également à indemnité.

L'article 5 est celui qui soulève le plus de critiques. Il autorise la confiscation des bâtiments pouvant être transformés en croiseurs auxiliaires de la marine de guerre, mesure introduite sur les réclamations de l'Angleterre et qui est tout à fait injuste, car il n'y a aucune raison de soustraire ces bâtiments au droit commun. On aurait dû simplement admettre le droit de les retenir sans indemnité ou même de les utiliser ou de les détruire avec indemnité. Aller au delà sur un simple soupçon, c'est consacrer un regrettable retour aux pratiques anciennes (1).

TITRE III

Effets de la déclaration de guerre sur les relations diplomatiques et les relations privées civiles ou commerciales

ARTICLE PREMIER

RELATIONS DIPLOMATIQUES

Souvent ces relations ont déjà pris fin avant la déclaration de guerre, par le rappel des ambassa-

(1) Conf. les *Actes* et *Documents* de la Conférence de 1907, I, pp. 250, 582, 611 et s., III, 825, 852, 884, 917, 936, 1030, 1076, 1150 et s. Voir la discussion dans Lémonon, *op. cit.*, pp. 617 et s. Conf. Renault, *op. cit.*, pp. 123 et s.

deurs ; c'est ce qui se produisit notamment lors de la guerre hispano-américaine. En tout cas, si les relations n'avaient pas cessé après la déclaration de guerre, les agents diplomatiques reçoivent d'habitude leurs passeports, et les consuls se voient retirer l'exequatur. Toutefois il peut exceptionnellement ne pas en être ainsi ; et l'on a des exemples de relations diplomatiques maintenues durant les hostilités (1).

Mais les relations diplomatiques ne sont nullement rompues avec les puissances neutres ; et les représentants de ces dernières ont le droit de conserver leur fonction malgré la guerre, en restant en communication avec leur gouvernement.

Quel est l'effet de la déclaration de guerre relativement aux traités ? La guerre déclarée fait d'abord entrer en vigueur les traités généraux qui ont été faits pour le cas où elle se produirait, notamment la déclaration de Saint-Pétersbourg sur les projectiles de petit calibre, la convention de Genève sur le service hospitalier et les conventions de la Haye dans leurs dispositions concernant la guerre (2).

Il en est de même pour les conventions spéciales qui ont pu être passées entre les belligérants sur un point

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 537 ; Fiore, *Nouveau droit internat.*, § 1290 ; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 911. C'est seulement quand la grande armée envahit la Russie en 1812, qu'Alexandre Ier fit savoir aux consuls de France et des pays alliés à la France qu'ils perdaient tout caractère officiel et devaient quitter le territoire russe par le port d'embarquement le plus proche. F. de Martens, *op. cit.*, III, § 109.

(2) Il en sera naturellement ainsi de la déclaration de Londres du 26 février 1909, dont il a été question ci-dessus, le jour où elle aura été ratifiée.

particulier du droit de la guerre : contrebande de guerre ou neutralisation de telle ou telle portion du territoire.

D'autre part, la déclaration de guerre donne encore ouverture à l'exécution des traités établissant entre certains Etats une union ou une association devant produire des effets déterminés en cas de conflit. Tels sont les traités d'alliance soit offensive et défensive, soit défensive ou offensive seulement. C'est, dans chaque hypothèse, l'examen du traité lui-même qui déterminera quand pourra être invoqué le *casus fœderis*. Ainsi, lors de la guerre russo-japonaise, la France, bien qu'alliée à la Russie, ne prit pas part à la guerre. Du reste, les alliés d'un belligérant ne doivent être traités en ennemis que tout autant qu'ils prennent part effectivement aux hostilités. Si leur attitude paraît suspecte, on est en droit de les mettre en demeure de se prononcer et de les considérer comme ennemis pour le cas où ils ne répondraient pas d'une façon satisfaisante aux explications demandées (1).

Les pactes d'union réelle obligent deux Etats à se prêter main-forte en cas de guerre, car ces Etats forment une seule personnalité internationale. Au contraire, dans l'union personnelle, les deux nations ne sont unies qu'en la personne du souverain, et, par suite, restent séparées en cas de conflit de l'une d'elles (2).

Les pactes de fédération ou de confédération engagent dans la lutte ceux qui y sont parties. Ainsi,

(1) Pillet, *op. cit.*, § 7.
(2) Rivier, *op. cit.*, § 177, p. 210.

en 1870, toute la confédération de l'Allemagne du Nord s'est unie à la Prusse contre la France (1). Toutefois, dans cette dernière occurrence, la constitution stipulait expressément que toute guerre serait commune à toute la confédération (2). Or le lien pourrait être moins étroit et ne pas imposer, par suite, l'obligation de participer à la guerre. Ainsi, en 1859, la même confédération allemande était restée neutre dans la guerre que l'Autriche soutint contre la France et l'Italie ; et elle a gardé la même neutralité dans la guerre entre le Danemark, la Prusse et l'Autriche (3).

Quand un Etat protecteur est en guerre, souvent les circonstances de fait entraîneront l'Etat protégé dans la lutte. Mais, au point de vue du droit, ce dernier n'est nullement tenu d'y prendre part et pourra fort bien y rester étranger. Du reste, à ce sujet, tout dépend du caractère plus ou moins étroit du traité de protectorat : Ainsi, durant la guerre de Crimée, les îles Ioniennes, bien que placées sous le protectorat britannique, continuèrent cependant de commercer avec la Russie.

De même, un Etat vassal ou tributaire n'est nullement engagé, en principe, dans les querelles de son

(1) Rivier, *op. cit.*, pp. 211 et s.

(2) Lawrence, *Commentaire sur les éléments du droit international et sur l'histoire des progrès du droit des gens* de Wheaton, 1873, II, p. 85.

(3) Guelle, *op. cit.*, p. 43. On remarquera que, pour éviter toute difficulté, l'autorité centrale est, en général, dans les fédérations modernes, investie du droit exclusif de faire la guerre au nom de tous les Etats fédérés. En ce sens, les constitutions allemande (art. 11), suisse (art. 8) et des Etats-Unis de l'Amérique du Nord (art. 1, sect. VIII, 11).

suzerain. Conformément à ce principe, la guerre de 1897 entre la Grèce et la Turquie n'a point englobé les Etats et principautés tributaires de cette dernière puissance. De même, la Bulgarie a très bien pu, en 1885, faire la guerre à la Serbie et signer la paix avec elle, sans que la Turquie eût à intervenir (1). Au contraire, durant la guerre gréco-turque, l'Egypte s'abstint de relations diplomatiques avec la Grèce. Si c'est l'Etat vassal ou tributaire qui est belligérant, rien n'empêche théoriquement de considérer l'Etat suzerain comme étranger au conflit. Et pratiquement il en a été ainsi dans la guerre qui a éclaté, en 1885, entre la Serbie et la Bulgarie, guerre à laquelle la Porte n'a point participé, bien que la Bulgarie fût à son égard puissance tributaire (2). Tout dépend, au surplus, en ces matières, du pacte plus ou moins étroit unissant les Etats intéressés. Peut-être, autrefois, on n'eût point accepté aussi facilement à Constantinople la situation qui s'est imposée en 1885, grâce à l'affaiblissement croissant du lien plus nominal que réel qui rattachait encore la Bulgarie à l'empire ottoman.

Si l'on envisage maintenant l'Etat protecteur, il ne paraît pas possible qu'il reste neutre dans une guerre où sera belligérant l'Etat protégé. Le protecteur, en effet, de par le pacte constitutif du protectorat, a l'obligation essentielle de *défendre le protégé*. Il lui doit donc aide et protection, soit pour lui rendre la guerre favorable si elle a été entreprise avec son

(1) Pillet, *op. cit.*, § 6.

(2) Rolin Jacquemyns dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1886, t. XVIII, pp. 512 et s.

assentiment, soit, dans le cas contraire, pour la faire cesser.

La guerre met fin aux traités qui supposent nécessairement l'état de paix, par exemple aux traités antérieurs d'alliance entre les belligérants. Elle reste, au contraire, indifférente aux conventions qui ont réglé une situation définitivement acquise, ont opéré notamment une cession de territoire, une libération de dette.

Ces points mis de côté, qu'elle va être l'influence de la déclaration de guerre par rapport aux traités qui peuvent s'exécuter indistinctement pendant la paix et la guerre, tels les traités sur les successions, la compétence, l'extradition, la propriété littéraire et artistique, etc. ? Il existe à cet égard une vive controverse. Les uns soutiennent que ces traités sont absolument caducs et qu'il faut, pour les remettre en vigueur, une disposition formelle du traité de paix (1). Les autres sont d'avis qu'ils sont seulement suspendus durant les

(1) Kent, *Commentary on international law*, 2e édition, 1878. V. I, p. 420, expose que les obligations naissant des traités disparaissent par le fait des hostilités. M. Geffcken croit que la guerre annule les traités de commerce ; sur Heffter, *loc. cit.*, p. 269, note 3. En ce sens, le traité de Francfort du 10 mai 1871 dit expressément que les traités de commerce avaient été *annulés* par la guerre art. 10. *Id.* de la convention additionnelle au traité de Francfort du 11 décembre 1871, art. 18. Dans le même sens disposaient les traités de San Stéphano du 3 mars 1878, art. 23, de Shimonoseki du 17 avril 1895, art. 6 et de Portsmouth du 5 septembre 1905, art. 12, qui a mis fin à la guerre russo-japonaise. Le décret espagnol du 24 avril 1898 a déclaré caducs, par l'effet de la guerre avec les Etats Unis, tous les traités et conventions antérieurement conclus entre les deux pays. *Revue générale de droit internat. public*, V, 1898, pp. 676 et s. Voir, dans le même sens, le traité de paix de Paris du 30 mai 1814 entre la France et le Portugal, article Ier additionnel secret.

hostilités et qu'ils reprennent leur force de plein droit à la paix (1). Certains estiment, enfin, que la guerre ne produit sur eux aucun effet et qu'ils restent dans la situation antérieure (2).

Nous croyons, en ce qui nous concerne, que la guerre, rapport d'Etat à Etat, doit laisser subsister les traités concernant des intérêts particuliers ou même des intérêts publics qui n'ont aucune relation avec les hostilités. Si, en effet, ces traités ont été conclus, c'est que les deux parties y avaient trouvé leur avantage. Pourquoi donc les contractants ajouteraient-ils à tous les maux que cause la guerre, la privation gratuite d'avantages spéciaux étrangers au litige qui les divise? Le bon sens indique que, loin d'étendre ces maux, il faut, au contraire, les limiter et tenir soigneusement à l'écart du conflit international tout ce qui ne doit point forcément y être mêlé.

Il est une catégorie spéciale de traités dont le maintien ne saurait faire aucun doute; ce sont ceux dans lesquels ont été parties d'autres Etats concurremment avec les belligérants. Ainsi les traités sur lesquels sont

(1) Heffter, *op. cit.*, §§ 122 et 181; Calvo, *op. cit.*, § 1931; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 247; Pradier Fodéré, *op. cit.*, § 2701; Bry, *op. cit.*, § 381. Klüber pense que le belligérant peut considérer le traité comme suspendu ou s'en désister, ou même reprendre les prestations qui ont été déjà effectuées en accomplissement du traité, pour autant que la chose est possible, *op. cit.*, § 250.

(2) Guelle, *op cit.*, I, p. 45; Bluntschli, *op. cit.*, art. 538; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1019; Pillet, *op. cit.*, § 43; Domin-Petrushevez, *op. cit.*, art. CVIII; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 518; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 905; Halleck, *International law, or rules...* 1878, p. 371; Fiore, *Nouveau droit intern.*, § 1291; Jacomet, *La guerre et les traités*, 1909, p. 186.

basées les grandes Unions internationales, dont il a été question dans la 2e partie de cet ouvrage (t. III, ch. III, sect. II, titre III), persistent malgré la guerre déclarée, car les puissances signataires tierces ont le droit d'en exiger l'exécution malgré l'état de guerre. Et, quant aux belligérants, on ne voit pas bien en quoi ils auraient intérêt à regarder comme non avenues ou suspendues les conventions postales, télégraphiques, téléphoniques, des poids et mesures, littéraires, artistiques, sanitaires, agricoles, etc. Sans doute, ils pourront prendre toutes les précautions que leur sécurité exigera dans l'application de ces conventions, soit vis-à-vis de leurs adversaires, soit à l'égard des neutres. Mais, en principe, rien ne s'oppose au maintien de ces accords utiles aux nationaux et dont la caducité ou l'interruption sans motif troublerait l'économie de la communauté internationale et léserait les intérêts des belligérants et des neutres (1).

(1) Voir Politis, dans la *Revue gén. de dr. int. pub.* 1897, pp. 532 et s. et Rey, *ibidem*, 1907, p. 322 et s. Quelquefois les traités prévoient eux-mêmes l'hypothèse d'une guerre. Ainsi des conventions de septembre 1860 entre la France et la Sardaigne et d'août 1890 entre la France et l'Angleterre décident qu'en cas de guerre les paquebots-poste continueront leur service entre les belligérants jusqu'au moment où la rupture des relations postales serait notifiée officiellement.

ARTICLE II

RELATIONS PRIVÉES CIVILES OU COMMERCIALES

La déclaration de guerre fait considérer, en général, les relations commerciales comme rompues dans les rapports des sujets des belligérants. Cette donnée déjà admise par les juristes anciens (1) a été critiquée par certains auteurs modernes, pour lesquels elle est à la fois injuste, puisque les négociants, simples particuliers, ne sauraient souffrir de la guerre rapport d'Etat à Etat, et économiquement fausse. D'après eux, en effet, par la prohibition du commerce, on favorise soit un négoce interlope fait au détriment de la masse et à leurs risques et périls par des particuliers aventureux, soit le commerce des neutres bénéficiant de l'inaction forcée et injustifiée des sujets des belligérants. Enfin, au point de vue de l'intérêt général, les mêmes auteurs font observer qu'on n'a aucun intérêt à brouiller entre eux les ressortissant des Etats en conflit, car, si leur union commerciale reste intacte, elle constituera souvent un sérieux appoint pour le rétablissement des relations pacifiques (2).

Contre cette opinion on a fait remarquer avec raison

(1) Bynkershoek, *op. cit.*, L. I, c. III, p. 23. On envoyait des *lettres inhibitoires* pour défendre le commerce et la correspondance avec l'ennemi. G. de Martens, *op. cit.*, § 269.

(2) Calvo, *op. cit.*, IV, § 1030. Toutefois cet auteur paraît se prononcer en sens opposé au § 1951. *Adde* F. de Martens, *op. cit.*, § 109; Neumann, *op. cit.*, § 143; Rivier, *op. cit.*, § 182, p 231; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VI, §§ 2690 et s.

que les intérêts privés doivent s'effacer devant les intérêts publics ; qu'il est inadmissible que les particuliers puissent réaliser des gains par des opérations faites avec les sujets ennemis ; que le commerce serait trop porté à sacrifier à ses propres intérêts ceux du pays et que ses agissements arriveraient peut-être à gêner les opérations militaires, à divulguer, par des indiscrétions épistolaires, le secret des mouvements de l'armée, à alimenter les ressources de l'ennemi parvenant à utiliser celles obtenues par les conventions privées (1).

L'interdiction théorique de faire le commerce se traduit pratiquement par les mesures jugées utiles, telles que la saisie et la confiscation des objets compris dans les conventions prohibées, quel qu'en soit le propriétaire ; elle entraîne aussi des pénalités. Ainsi, en 1871, le banquier allemand Güterbock fut condamné comme coupable de crime de haute trahison pour avoir favorisé à Berlin la conclusion de l'emprunt Morgan (2). Un délai est accordé aux commerçants des deux Etats pour se mettre en règle ; après son expiration, ils deviennent, de plein droit, passibles des mesures précitées (3).

(1) Guelle, *op. cit.*, I, p. 48 ; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 921 et s. ; Wheaton, *op. cit.*, p. 293, § 13 ; Twiss, *op. cit.*, §§ 36 et 37 ; cpr. Meyer, *De l'interdiction du commerce entre belligérants*, 1902 ; Heffter, *op. cit.*, § 123 ; Klüber, *op. cit.*, § 240

(2) Rivier, *op. cit.*, II, p. 232 ; Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 123, note 5 ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 517 C.

(3) Relativement à l'interdiction d'assurer la propriété ennemie comme conséquence de l'interdiction du commerce, consulter Nys, *op. cit.*, III, p. 149 ; Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, § 41 ; Massé, *op. cit.*, I, p. 121 et Frignet, *Traité des avaries communes et particulières*, I, p. 20.

Les considérations ci-dessus indiquées ont mis suffisamment en lumière combien l'interdiction du commerce entre les sujets des deux belligérants se rattache à un intérêt général ; il convient, dès lors, de repousser une opinion d'après laquelle il suffirait d'édicter des prohibitions spéciales de commercer si le besoin s'en faisait sentir, en tenant, en leur absence, le commerce pour licite comme en temps de paix (1). Nous estimons qu'il y a lieu de renverser cette proposition et de n'autoriser la liberté commerciale que lorsqu'elle fait l'objet d'une concession formelle, soit totale soit partielle, de la part des Etats belligérants. Ces concessions sont qualifiées de *passeports*, *licences* et *sauf-conduits* ; elles sont *générales* ou spéciales.

Les licences *générales* émanent du chef de l'Etat. En 1860, lors de l'expédition de Chine, licence générale de faire le commerce fut donnée aux sujets anglais et français dans leurs rapports avec les Chinois. La pratique des licences générales, qui, en somme, aboutit à supprimer l'état de guerre dans les rapports commerciaux des particuliers des Etats belligérants, ne se produira guère qu'en cas de conflit avec des puissances lointaines et exotiques ; en ce cas, le commerce n'offre point les mêmes inconvénients qu'avec les puissances limitrophes ou rapprochées. Toutefois les licences générales se peuvent encore concevoir dans les rapports de ces dernières, lorsque, bien qu'en état de guerre, elles ne sont point séparées par des dissentiments excessifs.

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 674, note 1 : Calvo, *op. cit.* ; F. de Martens, *op. cit.*, III, § 109 ; Rivier, *op. cit.*, II, p. 231 ; Pillet, *Droit de la guerre*, I, p. 103. Cet auteur a changé d'opinion dans son ouvrage sur *Les lois actuelles de la guerre*, § 40, p. 75, note 1.

Ainsi, pendant la guerre de Crimée, la prohibition de commercer disparut presque complètement. Un ordre du Conseil anglais, du 15 avril 1854, autorisait les sujets anglais à commercer avec les forts russes non bloqués par des navires *neutres* et à propos de marchandises ne constituant pas de la contrebande de guerre (Conf. également l'instruction française du 31 mai 1854 et la déclaration russe du 9 avril de la même année). Durant la guerre russo-japonaise de 1904, la liberté de commercer fut complète dans les rapports des nationaux des pays respectifs (1).

Les licences *spéciales* ont pour but de permettre le commerce de certains objets déterminés; d'autoriser le transport de certaines personnes et marchandises ou certaines communications. C'est l'autorité militaire qui d'habitude les accorde en des formes et sous des conditions variables, pour un temps ou une durée illimitée. Elles sont individuelles et incessibles; on y eut recours fréquemment durant la guerre entre les Etats-Unis et le Mexique (2).

L'interdiction de faire le commerce ne s'applique naturellement qu'aux rapports commerciaux qui s'établiraient durant la guerre; les contrats antérieurement conclus ne doivent pas être atteints, à moins qu'ils n'aient leur effet au cours des hostilités; en ce cas, ils demeu-

(1) Rey, dans la *Revue générale de droit internat. public*, 1907, p. 333.

(2) Sur les licences, voir Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1062; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 517 C; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, § 2700; Wheaton, *op. cit*, II, pp. 63 et s, §§ 25 et s; Geffcken, *op. cit.*, § 123; Ouelle, *op. cit.*, I, pp. 49 et s.; Calvo, *op. cit.*, §§ 1970 et s.

reraient suspendus quant à leurs résultats durant les opérations, à supposer que la continuation n'en fût point permise. La pratique anglaise s'écarte de cette solution logique ; elle considère que la guerre met fin à tous rapports de droit entre les sujets britanniques et les ressortissants des pays ennemis, en sorte que ces derniers ne peuvent agir ni pour se faire payer, ni pour exercer un droit quelconque a raison des contrats antérieurs ; ils ne peuvent ester en justice ni comme demandeurs ni comme défendeurs, au cours des hostilités ; et, suivant l'expression classique des juristes anglais, l'ennemi est frappé de l'incapacité d'être « *persona standi in judicio* ». Toutefois, la pratique anglaise ne va pas jusqu'à permettre la saisie des biens appartenant aux nationaux ennemis et situés en territoire britannique, ce qui serait pourtant logique. A cet égard, le progrès a imposé une solution plus douce que celle admise par les usages anciens (1).

En 1907, on a ajouté, à la Conférence de La Haye, un § *h* à l'article 23 du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, suivant lequel « *il est interdit de déclarer éteints ou suspendus ou non recevables en justice les droits et actions des nationaux de la partie adverse* ». Cette adjonction est singulière dans l'article 23, car elle n'a rien à faire avec les instructions que les belligérants donnent à leurs troupes en cas de guerre ; elle a été introduite à la demande de la délégation allemande et va directement contre la pratique ci-dessus indiquée de la Grande-Bretagne.

(1) Hall, *op. cit.*, § 114, p. 458 ; Travers Twiss, *op. cit.*, II, n° 57.

Aussi a-t-elle été fortement critiquée par certains juristes britanniques comme bouleversant le droit interne (1). Et le professeur Holland est même allé jusqu'à soutenir que, bien que la convention contenant le paragraphe *h* de l'article 23 ait été signée par la Grande-Bretagne, elle peut « à peine être considérée comme une règle formelle de droit international ! » Il qualifie le texte d'*apocryphe* et lui dénie, en somme, toute autorité (2). Se faisant l'interprète des préoccupations des juristes de son pays, le professeur Oppenheim de Cambridge a adressé, le 28 février 1911, une demande de renseignements au sous-secrétaire d'Etat des Affaires étrangères. Il constate que l'interprétation de l'article 23 *h*, telle qu'elle est admise sur le continent, ne cadre pas avec la vieille règle anglaise et demande si le gouvernement britannique est d'avis de considérer cette règle

(1) Wilfuck, *International Documents*, 1908, Introduction, p. 28. Suivant les juristes anglais, le caractère d'étranger ennemi implique en soi l'incapacité d'ester en justice et de soutenir le rôle de demandeur et de défendeur. Conf. Travers Twiss qui cite en ce sens l'opinion du jurisconsulte Stowell, *Le droit des gens*, II, n° 57. Conf. Nys qui cite également l'opinion d'un juriste anglais opposant le temps de paix, où la justice suit son cours régulier, à celui de guerre où les armes font taire les lois, *op. cit.*, III, p. 150. Massé avait depuis longtemps fait justice de ces doctrines attentatoires aux droits les plus certains de la personnalité humaine, en faisant remarquer que la guerre, rapport d'Etat à Etat, ne peut modifier ou détruire la capacité naturelle des individus, *op. cit.*, I, p. 121. En tout cas, les juristes anglais qui viennent d'être cités écrivaient avant la Conférence de La Haye de 1907. Or cette Conférence a porté une solution toute différente qui obligera les juristes anglais de l'avenir, s'ils veulent respecter la loi internationale.

(2) *The laws of war on land*, 1908, n° 77, p. 44 et *Revue générale de droit internat. public*, 1912, pp. 120 et s.

comme abrogée. A cette lettre, le *Foreign Office* a répondu, le 27 mars 1911, que le règlement de La Haye n'avait aucune qualité pour rien changer aux lois traditionnelles de l'Angleterre ; et qu'il se bornait aux instructions à donner aux commandants des forces armées dans les guerres terrestres (1).

Si l'on examine attentivement le texte de l'article 23 *h*, on s'aperçoit que sa portée dépasse nettement les instructions aux armées belligérantes, car on ne voit pas bien comment les autorités militaires pourraient arrêter le cours de la justice civile et enlever aux citoyens de la partie adverse la capacité « *standi in judicio* », pour reprendre l'expression anglaise. C'est à la justice ordinaire que s'adresse le texte ; et, bien qu'il soit limité aux guerres terrestres en apparence, à raison du titre du règlement, en réalité il s'applique à toute guerre. Tandis que tous les auteurs (2) où à peu près sont d'accord en ce sens, seul le général Davis a limité le texte nouveau aux chefs militaires et l'a considéré comme leur défendant d'accueillir des griefs et demandes de réparations basés sur la conduite et les actes de leurs troupes (3). Nous ferons observer que, pour

(1) Voir la lettre du professeur anglais et la réponse du *Foreign Office* dans l'article de M. Politis intitulé : *L'interprétation anglaise de l'article 23 h* dans la *Revue générale de droit int. public*, 1911, pp. 249 et s.

(2) Conf. Politis, article précité et *Annuaire de l'Institut de droit int.*, t. XXIII, p. 268 ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, n° 1065 ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 517 ; Bustamante Y Sirven, *op. cit.*, n° 224 ; J. B. Scott, *op. cit.*, I, p. 526 ; Ullmann, *Völkerrecht*, 1908, p. 474 ; Lawrence, *Principles of international law*, 1910, pp. 358 et s.

(3) *Elements of international law*, 3e édition, 1908, p. 578, note 1.

arriver à ce résultat, il n'était pas nécessaire d'ajouter un paragraphe spécial à l'article 23, puisque déjà, on l'a vu, l'article 3 de la convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre décide que « la partie belligérante sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée ». Ce texte vise les actes dommageables commis par les troupes d'occupation et on n'avait pas besoin de le répéter en l'article 26. Le but de ce dernier article est tout autre et il fut très nettement établi par la délégation allemande qui en avait pris l'initiative en 1907. M. Göppert, délégué-adjoint d'Allemagne, exposa que la proposition avait en vue de ne pas restreindre aux biens corporels l'inviolabilité de la propriété privée, et qu'elle visait *tout le domaine des obligations*, afin de prohiber toutes les mesures législatives qui, en temps de guerre, mettraient les sujets d'un Etat ennemi dans l'impossibilité de *poursuivre l'exécution d'un contrat devant les tribunaux de la partie adverse*. Cette interprétation fut admise d'un accord unanime et aucune observation ne fut faite ni par les délégués anglais ni par d'autres (1).

Le texte a donc une portée indéniable ; il fait partie des dispositions de *droit privé* et n'a aucun rapport avec les obligations des chefs militaires. Il faut, il est vrai, convenir que sa place n'est point très heureuse, car il est singulier de mêler aux instructions à donner aux armées en campagne des dispositions d'ordre privé. Mais le principe posé par le second alinéa de l'arti-

(1) *Actes et Documents*, I, pp. 101, 111, 633 et III, pp. 23, 103, 131, 212.

cle 46 disant que « la propriété privée ne peut être confisquée » est, lui aussi, d'allure générale; et, s'il s'adresse aux armées, il concerne aussi l'Etat tout entier à qui il interdit les mesures générales de confiscation et de spoliation. C'est à la suite de cet article 46 qu'on aurait dû placer l'adjonction du paragraphe *h* de l'article 23, car c'est par l'action en justice que sont réprimées les atteintes à la propriété privée. Mais il serait préférable que des dispositions telles que celles concernant le respect de la propriété et l'action en justice fussent consignées dans une réglementation internationale générale des droits et des obligations des belligérants. Quoi qu'il en soit, il résulte bien des débats de la Conférence de 1907 qu'on a voulu viser non point les actes des chefs militaires, mais la vieille pratique anglaise, reliquat des temps barbares, et que l'Angleterre d'aujourd'hui devrait répudier d'elle-même. Et, puisque l'interprétation du texte fait difficulté, il sera bon que la troisième Conférence de la paix reprenne le problème, le discute et pose à cet égard une règle à l'abri de toute controverse.

TITRE IV

De la mise en vigueur d'une législation spéciale motivée par l'état de guerre

Cette législation a trait aux points dont l'examen va suivre.

I. — *Dispositions concernant l'appel sous les drapeaux des hommes devant rejoindre en cas de mobilisation.*

En France, la loi du 21 mars 1905 (art. 33) appelle sous les drapeaux la *réserve de l'armée active*, *l'armée territoriale* et la *réserve de l'armée territoriale* (art. 37) (1).

(1) Intendant général Delaperierre, *L'armée française*, Organisation, 1902, t. I, pp. 248 et s.

Le système de la mobilisation de toutes les forces du pays, qui est usité dans la composition, en cas de guerre, des armées des diverses puissances, fait que, sous un nom ou sous un autre, on rencontre à peu près partout les diverses lignes usitées en France. En Allemagne, on appelle, en cas de mobilisation, la *Landwehr* et le *Landsturm* (lois du 9 novembre 1867, du 11 février 1888 et du 3 août 1893). Il en est de même en Autriche (lois du 5 décembre 1868, du 2 octobre 1882, du 6 juin 1886 et du 14 avril 1889), en Hongrie (loi du 19 juin 1886), en Suisse (lois des 1er novembre et 4 décembre 1886). En Norvège, existe la *Landwœrn* (loi du 3 juillet 1876) et, en Suède, la *Landwern* et le *Landstorm* (loi du 16 juin 1885). En Italie, on se sert des termes de : *réserve*, *milice mobile*, *milice territoriale* (lois du 7 juin 1875, du 6 août 1888, du 5 juin 1897). L'expression de *réserve* est employée en Espagne (lois du 28 août 1878, du 22 janvier 1882 et du 11 juillet 1885), en Serbie (loi du 1er novembre 1886), en Bulgarie (loi du 15/27 février 1892), en Grèce (loi de 1876), en Angleterre (*The Reserve force and Militia bills* de 1896 et de 1899), en Belgique (lois du 3 juin 1870, du 18 septembre 1873 et du 30 juin 1896), en Russie, où l'on use aussi du mot de *milice* (lois du 1er janvier 1874, du 11 novembre 1876 et Ukases impériaux de 1888 et de 1893). En Roumanie, la *Glota* équivaut à la réserve de l'armée territoriale (loi du 21 février 1876, remaniée en 1882, 1884, 1886, 1887). Au Japon, l'organisation militaire comporte : 1° l'armée active et sa réserve, 2° l'armée de dépôt divisée en deux classes, 3° l'armée territoriale et sa réserve. Conf. sur ces points ; Lauth, *L'Etat militaire des principales puissances étrangères en 1900*, *passim* ; Delaperrière, *op. cit.*, I, pp. 271 et s. ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, §§ 2725 et s. ; F. de Martens, *op. cit* ; p. 233.

II. — *Dispositions figurant dans les diverses législations pénales internes pour le cas de guerre*

En France, les codes de justice militaire pour les armées de terre et de mer, ainsi que le code pénal, contiennent un certain nombre de textes visant des délits spéciaux à l'état de guerre et aggravant certaines peines à raison de faits commis en face de l'ennemi; par exemple, le refus d'obéissance ou la désertion.

III. — *Dispositions ayant en vue les situations et les besoins d'ordre divers créés par la guerre*

Elles comprennent les lois et règlements nécessités par le nouvel état de choses. Les principaux de ces documents sont, en France, les lois, règlements et instructions militaires sur les réquisitions, la guerre de siège, le service des armées en campagne, sur les subsistances en campagne, les prisonniers de guerre, le service de santé en campagne, l'état de siège, etc.

IV. — *Lois martiales*

Ces lois sont les dispositions par lesquelles chaque Etat règle l'instruction et la punition des faits délictueux relatifs à la guerre ; elles ont principalement en vue de protéger l'armée d'invasion contre toute tentative de la part des habitants du pays envahi(1). Ceux-ci

(1) Fiore, *Nouveau droit internat*, § 1296; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VI, § 2706.

doivent, comme on le verra, rester absolument étrangers aux opérations militaires de l'ennemi, ne les aider ni les entraver. Et la loi martiale punit de peines en général fort sévères tous les actes dont le résultat pourrait être de nuire à l'envahisseur et de contrecarrer ses desseins.

La loi martiale a nécessairement un caractère dérogatoire au droit commun, comme l'ont les faits eux-mêmes auxquels elle s'applique. On ne peut donc lui demander de s'inspirer du principe de justice absolue qui domine la loi pénale ordinaire. Chaque Etat a ses lois martiales, qui, tout en reflétant son caractère personnel, contiennent néanmoins, par la force même des choses, un certain nombre de principes communs, lesquels devraient se multiplier le plus possible, dans le but d'éviter toute méprise et tout arbitraire pour ceux à qui on les applique et pour ceux qui sont chargés de les appliquer.

Pour familiariser les habitants des pays envahis avec les lois martiales, l'envahisseur indique, en général, par des proclamations, au moment où il entre en territoire ennemi, de quels principes il s'inspirera et quels faits il considérera comme punissables (1). Il est à sou-

(1) Voir notamment les proclamations du roi de Prusse aux Français (11 août 1870), du prince royal de Prusse aux habitants de la Lorraine et des commandants supérieurs des armées allemandes (18 août 1870). Valfrey, *Histoire de la diplomatie du gouvernement de la défense nationale*, 1871, 73, III, pp. 269 et s. Le *Manuel français à l'usage des officiers* s'exprime ainsi : « D'après la loi française, les délinquants sont justiciables des conseils de guerre .. .... Il est d'usage d'aviser la population des actes qui sont plus particulièrement interdits et des pénalités afférentes aux infractions commises. C'est ordinairement l'objet d'un paragraphe

haiter avant tout qu'il n'agisse pas uniquement suivant le caprice du moment et qu'il applique des lois martiales soit établies dès le temps de paix, soit tout au moins décrétées au début de la guerre ou de l'invasion, ayant en un mot une certaine fixité et continuité de nature à présenter quelques garanties pour les populations. Il est désirable, d'autre part, qu'il n'exécute pas la loi martiale d'une façon sommaire et qu'il recoure toujours à un jugement régulier prononcé après défense préalable. Cette disposition humaine doit être étendue même au cas de flagrant délit et de représailles, sous peine de réduire au désespoir les habitants du pays envahi et de les pousser aux pires excès pour le plus grand dommage de l'envahisseur lui-même. Bluntschli, dans les prescriptions très sages qu'il propose pour l'établissement des lois martiales, dit que, sans doute, ces lois, en raison de leur nécessité impérieuse, seront souvent contraires à la constitution et au droit commun du pays occupé ; mais que, cependant, les représentants de l'autorité militaire ne devront jamais perdre de vue, en les édictant, les exigences de l'humanité, de la justice et de l'honneur. Il ajoute que leur sévérité, si justifiée qu'elle soit, doit être proportionnée

inséré dans la proclamation que le commandant en chef publie à son entrée sur le territoire ennemi..... Pour la France, c'est le code de justice militaire qui fournirait les éléments de pareilles proclamations. La plupart des actes à prévoir tomberont sous l'application de l'art. 63 combiné avec les art. 198, 201 à 206. La jurisprudence a, d'ailleurs, étendu la compétence des Conseils de guerre à toutes les infractions commises par les habitants d'un territoire occupé contre la sécurité de l'armée », p. 90. Voir, sur les lois martiales japonaises dans la guerre russo-japonaise de 1904-1905, Nagao-Ariga, *op. cit.*, pp. 378 et s.

dans chaque cas aux dangers courus par l'armée et que, dans l'application de ces lois, il convient de s'abstenir de toute passion et de respecter les règles élémentaires de la justice (1).

V. — *Lois internationales relatives à l'état de guerre.*

Nous les avons déjà indiquées par avance, en nous occupant ci-dessus des traités internationaux d'où elles dérivent et qui entrent en vigueur du jour de la déclaration de guerre. Les prescriptions des conventions de Paris de 1856, de Saint-Pétersbourg de 1868, de Genève et de La Haye de 1899, 1906 et 1907, ainsi que celles de la déclaration de Londres de 1909, une fois ratifiée, forment les bases principales de la législation à appliquer dans les rapports des Etats en conflit, concurremment avec les dispositions contenues dans les conventions spéciales qui auraient pu intervenir entre les belligérants ou entre ceux-ci et les neutres.

Les lois internationales relatives à l'état de guerre

(1) Bluntschli, *Völkerrecht*, §§ 542 et s. Les dispositions des lois martiales varieront nécessairement avec les temps, les lieux, les circonstances; et leur application sera plus ou moins énergique suivant l'intensité du conflit qui divise les belligérants. Elles ont été appliquées très durement, en 1870-71, par les Prussiens, et aussi par les Anglais durant la guerre du Transvaal, où elles avaient été promulguées pour tous les ports du Sud de l'Afrique. Conf. sur ce dernier point le très intéressant opuscule de M. Frédéric Mackarness, édité à Paris en 1902 par les soins du comité pour l'indépendance des Boërs, sous ce titre : *La loi martiale dans la colonie du Cap durant 1901*. Au contraire, le règlement japonais sur l'application de la loi martiale durant la guerre sino-japonaise, du 23 février 1895, était conçu dans un grand esprit d'humanité et de libéralisme. Nagao-Ariga, *La guerre sino-japonaise au point de vue du droit international*, pp. 210 et s.

sont dominées dans leur entier par une distinction fondamentale, celle des *belligérants* et des *non-belligérants* ou *neutres*, les premiers participant seuls à la guerre, les autres devant s'en abstenir. Nous tiendrons soigneusement compte, dans les explications ultérieures, de cette distinction, dont l'importance apparaîtra plus nettement par la suite.

CHAPITRE III

LA FIN DES HOSTILITÉS. — LE RÉTABLISSEMENT DE LA PAIX

La guerre prend fin soit par la cessation des hostilités sans convention, soit par la soumission absolue du vaincu au vainqueur, soit par la conclusion d'un traité de paix qui constitue le mode normal et le procédé le meilleur. En effet, bien qu'un certain nombre de guerres, notamment la guerre entre l'Espagne et le Chili et celle entre la France et le Mexique (1862, 1866) (2), se soient terminées par la simple cessation des hostilités et d'un accord tacite, on constate que cette manière d'agir est défectueuse, car elle prête à l'équivoque dans les rapports des belligérants. Le traité de paix, pré-

(1) Bluntschli, *Droit intern. codifié*, art. 700 et 703.
(2) Morin, *op. cit.*, t. II, pp. 536 et s.

voyant tous les points litigieux, ramène seul l'harmonie complète dans les relations postérieures à la guerre, spécialement en rétablissant les rapports diplomatiques, qui, en son absence, restent souvent longtemps interrompus. Ainsi c'est seulement en 1881 que les relations diplomatiques ont été reprises entre la France et le Mexique.

La soumission complète d'un belligérant à l'autre peut résulter soit d'un accord tacite, soit de l'absorption de fait d'un État par un autre, par exemple du Hanovre et de la Hesse par la Prusse en 1866 (1), et des Républiques Sud-Africaines par l'Angleterre en 1902.

Les traités de paix sont précédés de *propositions de paix*, faites par les pouvoirs qui ont qualité pour négocier et conclure les traités internationaux. Souvent une convention préalable suit l'ouverture des négociations; elle prend le nom de *préliminaires de paix*. Ces préliminaires déterminent les conditions de la paix future, en fixent les bases générales et précisent quand et où la paix sera conclue d'une façon définitive. Ils constituent une véritable convention obligatoire pour les parties, et qui, dès lors, doit émaner de l'autorité compétente pour faire les traités de paix. Les hostilités sont arrêtées depuis les préliminaires, pour le cas peu fréquent où il n'y aurait pas eu d'armistice préalable.

Il est un certain nombre de préliminaires de paix qui sont restés célèbres dans l'histoire; citons, parmi les plus récents, ceux de Versailles du 26 février 1871 précédant le traité de Francfort du 10 mai 1871, qui mit

(1) Bluntschli, *op. cit*, art. 701; Holtzendorff, *op. cit.*, § 69; Neumann, *op. cit.*, § 52; Heffter, *op cit.*, § 178 et Geffcken, *ibidem*, note 1; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 605 B.

fin à la guerre franco-allemande (1), et ceux d'Andrinople du 31 janvier 1878, antérieurs au traité de San-Stéfano du 3 mai 1878 (2).

Le texte du traité de paix doit être conforme aux conditions ordinaires de validité des traités nationaux. On se reportera à ce sujet aux explications données dans la *IIe partie* de cet ouvrage consacrée au *Droit de la paix* (pp. 636 et s.). Il est négocié et signé par le chef du pouvoir exécutif, soit seul dans les pays où le pouvoir parlementaire n'existe pas ou ne doit point intervenir, soit avec l'avis du parlement dans ceux où la loi constitutionnelle réclame l'intervention de ce dernier. On consultera également ce qui a été dit dans la même IIe partie (pp. 652 et s.) et ci-dessus à propos de la déclaration de guerre, car les textes constitutionnels s'occupent, en général, dans la même disposition, du droit de guerre et de paix. Spécialement, en France, l'intervention du parlement est nécessaire à l'exécutif pour la conclusion des traités de paix (art. 8 de la loi constitutionnelle du 16-18 juillet 1875) ; et, dans les autres pays, suivant la constitution ou l'usage, le parlement prend connaissance du traité ; et son intervention devient obligatoire quand ce traité contient une charge pécuniaire ou une cession de territoire. Voir, pour la France, l'article 8 précité de la loi de 1875 (3).

(1) De Clercq, *op. cit.*, pp. 430 et s. ; Rivier, *op. cit.*, § 71, pp. 446 et s. ; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 213 et s. On trouvera le texte du traité de Francfort dans de Clercq, *ibidem*.

(2) Voir la citation de divers préliminaires de paix dans G. de Martens, *op. cit.*, § 332, note *a* et Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1696.

(3) Conf. sur ces points : Daresle, *op. cit.* ; Michon, *Les traités*

Un traité de paix peut se borner à constater simplement la fin des hostilités, comme le traité de paix de Bucarest du 3 mars 1886 entre la Bulgarie et la Serbie. Mais, le plus souvent, pour couper court à des difficultés ultérieures possibles, on règle, dans le détail, la reprise des relations pacifiques (1).

Il est des clauses usuelles que l'on retrouve dans la plupart des traités de paix ; ce sont les suivantes.

1°. — *Cessation des hostilités.* — Cette cessation aura déjà commencé, en fait, le plus souvent, grâce à l'armistice précédant la majorité des traités de paix.

2°. — *Clause d'amnistie.* — On entend par là la stipulation de renonciation à tout recours, poursuite ou répression de l'envahisseur contre les habitants du pays envahi et de ceux-ci contre ce dernier, à raison de faits se rattachant de près ou de loin aux hostilités. Cette renonciation réciproque est qualifiée, dans le langage cou-

internationaux devant les Chambres, 1901, pp. 309 et s.; Ebren, *Le droit de traiter*..... , 1900, pp. 211 et s.; Bluntschli, *op. cit.*, art. 705.

(1) Il a été ainsi fait à propos des guerres récentes qui ont exercé une influence sérieuse sur les rapports des puissances belligérantes: Traité de Francfort du 10 mai 1871 et convention additionnelle du 11 décembre (Voir May, *Le traité de Francfort*, 1909); traité de San Stéfano du 3 mai 1878 modifié par le traité de Berlin du 13 juillet 1878 (Voir Brunswik, *Le traité de Berlin annoté et commenté*, 1878; Choublier, *La question d'Orient*, 1899); le traité du 31 mai 1902 qui mit fin à la guerre anglo-transvaalienne (Voir la *Revue générale de droit int. public*. 1901, pp. 603 et s. et 1902, pp. 661 et s.); le traité de Paris du 10 décembre 1898 qui termina la guerre hispano-américaine (Voir Mérignhac, *La paix hispano-américaine* dans la *Revue du droit public*. Nos de mars et avril 1899; Montero-Rios, *Le traité de Paris*. 1904); le traité de Portsmouth du 31 mai 1902 qui clôtura le conflit russo-japonais (Voir Nagao Ariga, *La guerre russo-japonaise*, pp. 562 et s.).

raut de la guerre, de *clause d'amnistie* (1), terme qui a été critiqué par quelques auteurs (2). La clause est indifférente aux faits étrangers à la guerre (3) ; et, d'autre part, les habitants demeurent responsables des actes illicites qu'ils ont pu commettre contre leur pays durant les hostilités. A la suite de la guerre du Transvaal, dans un *memorandum* du 23 août, les généraux boers avaient demandé au gouvernement anglais, bien que le traité du 31 mai 1902 qui avait mis fin à la guerre fût muet sur ce point, d'accorder amnistie entière aux sujets britanniques qui avaient pris part aux hostilités en faveur des Boërs, ainsi qu'à toutes personnes condamnées pour des actes commis durant ces hostilités ou s'y rapportant. Dans une conférence du 5 septembre suivant où furent examinées les propositions du *memorandum* entre les chefs boers et le ministre anglais des colonies, ce dernier repoussa toute demande relative à l'amnistie.

3°. — *Abandon par le vaincu des prétentions qui avaient amené la guerre terminée par le traité* (4).

(1) Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 607 ; Fiore, *Nouveau droit international*, § 1702 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 710 et 711. La clause est expressément indiquée dans un certain nombre de traités et sous-entendue dans d'autres. Les articles XI, XII et XX du Congrès de Vienne du 9 juin 1815 accordaient amnistie pleine et entière en Pologne et en Saxe. F. de Martens, *Supplément au recueil des principaux traités*., t. VI, 1814-1815, pp. 368 et s.

(2) Guelle, *op. cit.*, II, p. 214, note 1 ; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 316 ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1700.

(3) Ainsi, les actions civiles, résultant de contrats privés conclus au cours de la guerre ou avant la guerre, échappent à la clause d'amnistie.

(4) Bluntschli, *op. cit.*, art. 714.

4°. — *Libération des prisonniers de guerre.* — Cette libération doit être immédiate et sans réserve; mais elle a lieu avec les précautions nécessaires pour éviter que la mise en liberté simultanée d'un grand nombre de prisonniers n'entraîne des désordres; en pratique, on les fait reconduire à la frontière de leur pays, sous la surveillance des autorités militaires (1). Mais la libération ne sera pas immédiate vis-à-vis des prisonniers qui auront été condamnés, pour infraction de droit commun, par les juridictions de l'État capteur durant leur captivité; et ils continueront à subir leur peine (2). Toutefois

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 716 Conf. les précautions prises pour la libération des soldats français à la fin de la guerre franco-allemande. D'après l'article 10 du traité de paix du 10 mai 1871, le Gouvernement allemand devait faire rentrer les prisonniers après entente préalable avec la France. Les prisonniers libérables seraient renvoyés dans leurs foyers. et ceux qui n'avaient pas achevé leur service se retireraient derrière la Loire Vingt mille prisonniers seraient dirigés sans délai sur Lyon pour être, de là, immédiatement envoyés en Algérie. Guelle, *op. cit.*, II, p. 244 et Sorel, *op. cit.*, II, pp. 265 et 306. Le 11 mars 1871, une convention avait été signée à Ferrières entre la France et l'Allemagne pour la remise des prisonniers de guerre français. De Clercq, *op. cit.*, p. 460.

A la suite du traité d'Addis-Abeda du 26 octobre 1896, qui mit fin à la guerre entre l'Italie et l'Abyssinie, un second traité intervint pour régler spécialement la question de la libération et du rapatriement des prisonniers italiens. L'article 2 prévoyait que le Negus autoriserait un détachement de la Croix-Rouge italienne à venir jusqu'à Gueldessa; et l'article 3 avait trait au remboursement des frais d'entretien des prisonniers dus à Ménélik. Voir Despagnet, dans la *Revue générale du droit int. pub.*, 1897, pp. 25 et 26, notes. L'article 13 du traité précité du 5 sept. 1905 qui mit fin à la guerre russo-japonaise, stipulait que la Russie rembourserait au Japon la différence entre le montant des sommes dépensées par le Japon et de celles déboursées par la Russie pour l'entretien de leurs prisonniers respectifs.

(2) Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p 318.

cette exception ne s'appliquera pas à ceux qui auront été seulement punis de peines disciplinaires pour insubordination, rébellion, tentative de fuite et autres actes semblables, ayant leur cause directe et immédiate dans le fait même de la captivité (1).

3°. — *Rétablissement des traités antérieurs.* — Il faut, pour que cet effet se produise, les considérer, avec certains auteurs, comme ayant été anéantis par l'état de guerre, suivant ce qui a été dit ci-dessus (2). A cet égard, le traité de paix doit être suivi dans sa teneur stricte, en tant qu'il anéantit, renouvelle ou modifie les conventions existant avant les hostilités. On devra, en tout cas, tenir pour abrogés définitivement les traités incompatibles avec le nouvel état de choses que la paix aurait créé, par exemple des traités de frontières, si ces frontières ont été modifiées ou si le pays qu'elles concernaient a été annexé à l'un des belligérants (3).

A côté des clauses usuelles, on rencontre dans les traités de paix des clauses accidentelles nécessairement très variables. Parmi celles-ci, il en est deux plus importantes que les autres et dont il convient par suite de

(1) L'Allemagne a méconnu cette règle à la suite de la guerre avec la France, en retenant arbitrairement des prisonniers qui avaient été simplement condamnés à l'emprisonnement pour infractions à la discipline. Il est vrai que Geffcken a prétendu qu'il s'agissait de condamnations pour faits de droit commun, par ex. pour vol. Sur Heffter, § 180, p. 134, note 8. Conf. en sens opposé : Guelle, *op. cit.*, II, p. 245, note 2 ; Morin, *op. cit* , II, pp. 349 et s.

(2) Voir, dans notre traité de l'*Arbitrage international*, au § 98, un curieux exemple de remise en vigueur, par un traité ultérieur, de droits tenus pour anéantis à raison de l'état de guerre.

(3) Bluntschli, *op. cit.*, art. 718, 3°.

se préoccuper spécialement ; elles ont trait aux indemnités de guerre et aux cessions de territoire.

A. — *Indemnités de guerre.*

Ces indemnités ont été usitées à toutes les époques ; mais elles ont pris, dans la période contemporaine, un développement inusité et excessif. La Prusse a spécialement poussé le système des indemnités à ses extrêmes limites, dans sa lutte contre l'Autriche en 1866, et surtout dans la guerre franco-allemande où elle a exigé l'énorme somme de cinq milliards de francs ! (art. 7 du traité de Francfort du 10 mai 1871). Dans ces conditions, l'indemnité de guerre manque absolument de base légitime, car on ne peut plus la justifier comme une récupération des frais nécessités par la guerre et des dépenses faites pour vaincre la résistance de l'ennemi. Elle devient un procédé illicite de s'enrichir aux dépens d'autrui ; et cet enrichissement sans cause, condamné par les lois positives internes, ne saurait changer de caractère en s'exerçant dans la sphère internationale (1).

B. — *Cessions de territoires.*

En vertu de la cession de territoire, la partie cédée devient la propriété de l'Etat cessionnaire, quand les conditions voulues ont été remplies de part et d'autre.

(1) Conf. Guelle, *op. cit.*, II, pp. 246 et s. ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1705 ; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 322 et s. ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 609.

Une condition certaine et nécessaire c'est que la cession soit consentie avec le concours des pouvoirs internes compétents et acceptée de même. Ainsi, l'article 8 de la loi constitutionnelle française du 16 juillet 1875 décide que « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi » ; et la même exigence se retrouve généralement, nous l'avons dit ci-dessus, dans les pays de régime parlementaire.

Plus délicate est la question de savoir si la cession de territoire doit être précédée d'une consultation des habitants de la partie cédée, s'il faut admettre, suivant l'expression consacrée, la théorie du *plébiscite international*. Cette théorie a obtenu, en général, l'adhésion de ceux à qui les intérêts de l'état cessionnaire n'ont pas fait oublier les droits des habitants du territoire annexé.

Cependant d'aucuns sont d'avis que l'Etat annexant n'a de compte à rendre à personne relativement à des mesures qu'il croit indispensables à sa sécurité. C'est le système de la raison d'Etat qui dispense de toute justification, légitime tous les excès possibles. Il est, d'autre part, des auteurs qui doutent de la sincérité du plébiscite, estimant que les populations feront la réponse qu'un vainqueur habile saura leur dicter. Nous avons abordé cette question dans la *première partie* de cet ouvrage (pp. 357 et s.) (1) ; et nous avons fait remarquer que le droit ne peut sanctionner un procédé qui dispose d'êtres humains au mépris de leurs sentiments, de

(1) Voir également les développements que nous avons donnés à cette question dans notre *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, §§ 505 et 506 et les citations.

leurs intérêts et de leur conscience. Nous avons ajouté que si, dans quelques cas, le plébiscite a pu ne pas traduire l'expression de la volonté réelle du pays, on est autorisé à affirmer, sans être démenti, que, dans d'autres, aucune pression ne parviendrait à enrayer le mouvement de protestation. Le plébiscite ne doit donc pas être condamné en principe ; il faut seulement l'entourer de garanties sérieuses et protectrices de la liberté du vote des populations.

Au surplus, le plébiscite international a été quelquefois usité dans la pratique, par exemple, pour la cession, en 1860, de la Savoie et de Nice à la France ; et également quand, en 1877, la Suède nous rétrocéda l'île Saint-Barthélemy. L'article 5 du traité de Prague, qui n'a jamais été appliqué, stipulait que les habitants du Slesvig-Holstein seraient consultés sur le point de savoir s'ils voulaient ou non passer sous la domination du vainqueur.

Parmi les cessions de territoires à la suite des guerres les plus récentes, nous citerons celles de l'Alsace-Lorraine à l'Allemagne par la France (art. 1 du traité de Francfort du 10 mai 1871) et de Cuba et des Philippines aux Etats-Unis par l'Espagne (traité de Paris du 10 décembre 1898) (1). Le traité de Shimonoseki du 17 avril 1895 avait cédé au Japon des territoires continentaux (presqu'île de Feng-Tien) qui furent rétrocédés à la Chine, sous la pression de certaines puissances, par un nouveau traité du 22 septembre de la même

(1) Voir notre brochure sur la *Paix hispano-américaine* extraite de la *Revue du droit public*, nos de mars-avril 1899.

année (1). De par le traité de Portsmouth, du 5 septembre 1905, la Russie a cédé au Japon le bail de la péninsule de Liao-Toung et la partie méridionale de l'île Sakhaline (art. 5 et 9) (2).

A la suite de la guerre du Transvaal et au cours même des hostilités, la Grande-Bretagne, par une proclamation du 1er septembre 1900 émanée du généralissime Lord Roberts, a déclaré le Transvaal annexé aux possessions britanniques. Cette annexion ne pouvait se justifier ni par la soumission du pays en pleine révolte, ni par la conquête, car les Anglais occupaient seulement les points stratégiques, les villes, et les lignes de communications établies grâce aux voies ferrées dont ils ne s'écartaient pas ; tout le reste du pays était au pouvoir des commandos boers. Quoi qu'il en soit, l'annexion est devenue définitive par suite du traité du 31 mai 1902 qui a mis fin à la guerre et a transformé le Transvaal et l'Orange en colonies anglaises (3).

Dans la guerre italo-turque actuelle, un décret royal du 5 novembre 1911, ratifié en février 1912 par le parlement italien, a proclamé l'annexion à l'Italie de la Tripolitaine et de la Cyrénaïque basée sur l'occupation des villes principales du pays ; et le cabinet de Rome a avisé officiellement les puissances de cette décision. Au point de vue du droit, cette annexion ne paraît pas absolument justifiée et a soulevé de vives critiques. On a fait remarquer que l'Italie ne possédait en fait que cinq villes de la côte qui, d'après leur étendue et leur

(1) Nagao-Ariga, *Guerre sino-japonaise*, pp. 289 et s.
(2) Nagao-Ariga, *Guerre russo-japonaise*, pp. 562 et s.
(3) Voir notre brochure sur *Les pratiques anglaises...* dans la *Revue générale de droit int. public*, pp. 91 et s.

population, ne représentent qu'une partie minime du pays; que l'arrière pays est aux mains des Arabes réunis à des forces turques, et que les combats se succèdent régulièrement entre les belligérants. Aussi la Porte a-t-elle protesté contre la prétention italienne. Il convient de remarquer que le décret royal précité ne parle pas d'annexion, mais dit que la Tripolitaine et la Cyrénaïque sont placées sous la pleine souveraineté du royaume d'Italie.

Nous n'avons pas à nous occuper ici des effets de l'annexion envisagée comme mode d'acquisition des territoires, relativement aux questions de souveraineté, propriété domaniale, législation, justice, nationalité, dettes, créances, etc. Nous en avons, en effet, traité dans la *II^e partie* de cet ouvrage aux pages 189 et suiv.; et nous renvoyons aux développements qui y sont contenus.

Le traité de paix, comme tout autre traité, doit être exécuté de bonne foi (1). La violation de ses clauses sera quelquefois de nature à provoquer de nouveau la guerre, si les faits sont suffisamment graves, ce qui est naturellement question d'espèce et d'appréciation. On ne saurait, en pareil cas, conseiller trop de bonne volonté et de prudence, pour ne point compromettre le maintien d'une paix peut-être difficilement obtenue (2).

Le traité de paix peut être accompagné de garanties, comme tous autres traités, telles que des occupations provisoires de territoires jusqu'à l'accomplissement des

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 721.
(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 725; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 910.

conditions imposées et spécialement du paiement des indemnités de guerre (1). Ainsi, après le traité de Francfort, les Allemands continuèrent à occuper un certain nombre de départements français ; et cette occupation, prévue et réglementée par les préliminaires de Versailles et le traité du 10 mai 1871, ne cessa qu'en vertu de conventions ultérieures relatives au paiement des sommes que cette occupation avait pour but de garantir.

L'occupation dont nous parlons, diffère totalement de l'occupation qui se produit durant la guerre ; la souveraineté locale reprend alors son empire absolu ; il n'est plus question d'appliquer ni la loi martiale de l'envahisseur, ni le système des réquisitions ou contributions, ni les autres effets de l'occupation militaire. La question de l'alimentation des troupes fait, en général, l'objet de stipulations spéciales (2).

L'exécution des traités présente quelquefois des difficultés techniques, par exemple à propos de la délimitation des frontières. Ces difficultés sont, en général, résolues par des commissions spéciales, dont les travaux souvent sont assez longs. Ainsi, la commission franco-allemande, instituée pour la délimitation des territoires cédés à la Prusse, n'a terminé sa tâche que longtemps après la fin de la guerre (3).

(1) Rivier, *op. cit.*, § 71, p. 460 ; Funck-Brentano et Sorel, *loc. cit.*, pp. 320 et s.

(2) L'alimentation des troupes prussiennes durant l'occupation fut mise à la charge de la France, suivant la convention conclue à Ferrières le 11 mars 1871. *Recueil de de Clercq*, t. X, 1867, 1872, pp. 449 et suiv.

(3) Le procès-verbal définitif a été signé à Metz le 20 avril 1877 et sanctionné et promulgué en France par décret du 2 mars de la même année. *Recueil précité*, t. XII, 1877, 1880, pp. 10 et s.

LIVRE II

LA GUERRE TERRESTRE (1)

Les points qui vont être examinés dans ce livre, ont leur intérêt principal dans les guerres continentales.

(1) Calvo, *op. cit.*, IV, §§ 2033 et s. ; Guelle, *op. cit.*, pp. 69 et s. ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, §§ 1065 et s. ; Pillet, *Le droit de la guerre*, pp. 106 et s. ; *Les lois actuelles de la guerre*, pp. 13 et s. ; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 259 et s. ; F. de Martens, *La paix et la guerre*, 1001 et *Traité de droit intern.*, III, §§ 106 et s. ; Cruchaga, *op. cit.*, §§ 440 et s. ; Longuel, *op. cit.*, 1990 ; Nys, *Origines du droit international*, 1894 et *Le Droit international*, III, pp. 155 et s. ; Westlake, *op. cit.*, pp. 231 et s. ; Renet, *la France et l'Allemagne devant le droit international pendant les opérations de la guerre de 1870-71*, 1901 ; Roszkowski, *Droit actuel de la guerre sur terre* ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, nos 520 et s. ; Morin, *op. cit.* ; Rouard de Card, *La guerre continentale et la propriété*, 1877 ; Dahn, *Das Kriegsrecht* ; Sorel, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande* ; Summer-Maine, *Le droit international, La guerre*, édition française 1891 ; Holland, *The laws of war in land*, 1908 ; Lentner, *Das Recht im Kriege* ; Bry, *op. cit.*, §§ 410 et s. ; Pédelièvre, *op. cit.*, II, nos 850 et s. ; Spaigt, *War Rights on Land*, 1911 ; Wehberg, *Capture in War on land and Sea*, 1911 ; T. J. Lawrence, *The principles of international law*, 6e édition, 3e partie ; Grenander, dans la *Revue pratique*, 1881, pp. 471 et s. ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VI, §§ 2721 et s. ; Fiore, *Nouveau droit international*, III, nos 1302

Voilà pourquoi le *règlement* de La Haye qui les concerne spécialement, est qualifié de *règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*. Toutefois, comme le droit de la guerre ne peut absolument varier suivant qu'elle se produit sur terre ou sur mer, il est, par la force même des choses, un certain nombre de règles qui s'appliquent également aux hostilités maritimes. C'est ainsi que les principes concernant les prisonniers de guerre, le respect dû aux malades et blessés, l'interdiction des procédés déloyaux, perfides et d'une cruauté excessive, seront, en principe, les mêmes, quel que soit le théâtre des hostilités. Pourtant, même par rapport à ces points, la guerre maritime exigera

et s.; Blumtschli, *op. cit.*, art. 529 et s.; *Manuel de Droit international à l'usage des officiers*, pp. 9 et s.; Wheaton, *Eléments du droit international*, II; Phillimore, *International law*, t. III; Halleck, *Laws of war*, ch. XV; Pionnowski, *Lois et règles de la guerre selon le droit international*, 1877; Jean de Bloch, *La guerre*, Traduction de l'ouvrage russe, *La guerre future au point de vue technique, économique et politique*, 5 vol. 1898 (Cette énorme compilation déjà citée contient une foule de renseignements, beaucoup inédits, sur les divers points qui intéressent les hostilités terrestres); Mérignhac, *Les pratiques anglaises dans la guerre terrestre* et *Les théories du grand Etat-major allemand sur les lois de la guerre continentale*, dans la *Revue gén. de droit int. public*, 1901, pp. 93 et s et 1907, pp. 197 et s.; Basdevant, *La Révolution française et le droit de la guerre continentale*, 1901: Alberti, *La guerre sino-japonese*, 1903: Nagao-Ariga, *La guerre sino-japonaise*, 1896; Du même, *La guerre russo-japonaise*, 1908; Rey, *La guerre russo-japonaise*, dans la *Revue gén. de dr. int. pub*, 1906, 1907 et 1908; de Lewal, *Questions de droit soulevées par la guerre russo-japonaise*, 1906; Despagnet, *La guerre sud-africaine au point de vue international*, 1902, Extrait de la *Revue générale de droit international public* de 1900, 1901 et 1902; Barclay, *The turco-italian war and its Problems*, 1912.

des dispositions particulières que suggérera la différence du milieu belligérant et qui seront étudiées au livre III consacré au droit spécial de la guerre maritime.

CHAPITRE PREMIER

LA BELLIGÉRANCE

SECTION PREMIÈRE

Les belligérants

Le fait de la belligérance produit des droits et des obligations que réglemente le droit de la guerre. Il établit, tout d'abord, en principe que seuls les Etats ont la qualité de belligérants, et que, par suite, on ne peut reconnaître les droits et obligations résultant de cette qualité aux associations, si puissantes soient-elles, qui ne sauraient constituer des Etats.

Ainsi n'ont jamais été traitées comme belligérantes les organisations de pirates et de flibustiers, les compagnies formées en vue du négoce, des explorations ou de la colonisation, qui ont disposé quelquefois d'une puissance plus grande que celle de certains Etats (1).

(1) Voir, sur les compagnies de colonisation de l'ancien régime, notre *Précis de Législation et d'économie coloniales*, 1912, pp. 22 et s. et la *IIe partie* de cet ouvrage, *Le Droit de la paix*, pp. 173 et s.

Les Etats sont donc seuls belligérants, et cette qualité n'appartient pas à leurs sujets ; ce sont les pouvoirs publics constitués et non les simples particuliers qui entrent en conflit. Ce principe fertile, on le verra, en conséquences de toute sorte, a beaucoup contribué à humaniser la guerre, en diminuant les maux des hostilités anciennes.

Autrefois, en effet, comme nous l'avons déjà dit ci-dessus, tous les sujets de l'Etat belligérant entraient en lutte au même titre que le pouvoir central. Ils pouvaient se livrer à des actes d'hostilité, et il leur était recommandé par les anciennes déclarations de guerre de *courir sus aux ennemis*. Cette pratique usitée autant sur mer que sur terre avait créé la célèbre institution de la *Course maritime*, bannie par le Congrès de Paris de 1856, en vertu de laquelle les particuliers étaient autorisés officiellement à poursuivre et capturer les bâtiments appartenant à l'Etat ennemi ou à ses sujets. Ainsi les particuliers se solidarisaient avec l'Etat ; et, en vertu de cette solidarité, chaque belligérant pouvait faire peser les conséquences de la guerre aussi durement sur les particuliers que sur l'Etat ennemi. De là, la pratique du butin, de la confiscation, du pillage des biens, tenue pour légitime et courante dans les luttes anciennes, qu'approuvaient sans hésitation les représentants les plus autorisés de la science du droit des gens.

De nos jours, il n'en est plus ainsi ; les particuliers sont en dehors de la guerre, et les proclamations lancées au début des hostilités accusent nettement cette distinction qui malheureusement, en pratique, n'est pas

toujours bien suivie (1). Ce n'est plus directement comme jadis, mais seulement par voie de répercussion que la vie, la fortune et la famille des sujets peuvent être atteints par la guerre.

La notion nouvelle qui fait de la guerre un rapport d'Etat à Etat, amène à cette conséquence que les hostilités doivent uniquement se produire entre les forces militaires des adversaires, la masse des habitants s'abstenant soigneusement d'y intervenir à quelque titre que ce soit. De là, l'importante distinction entre les *combattants* et les *non-combattants*, qui est l'un des principes fondamentaux de la guerre actuelle.

Les non-combattants sont les habitants inoffensifs du pays, qui ne peuvent point prendre part à la guerre, auxquels l'ennemi donnera aide et protection pour leurs personnes, leur honneur, leurs biens et leurs intérêts de toute sorte, et qui ne doivent subir de la guerre que le contre-coup nécessaire et indirect des opérations militaires. Cette immunité n'existe, on ne saurait trop y insister, que pour le cas où les non-combattants s'abstiennent de toute participation à la guerre. Dans le cas contraire, ils sont passibles de peines fort sévères édictées par les lois martiales du pays dont les armées ont subi les actes d'hostilité prohibés.

Les combattants sont les soldats des belligérants

(1) Conf. la proclamation déjà citée du roi de Prusse, Guillaume II, du 7 août 1870 et celle des maréchaux japonais dans la guerre avec la Chine. Nagao-Ariga, *op. cit.*, p 40, § 12. Le maréchal Yamagata dit notamment : « Ceux qui sont nos ennemis, c'est l'armée ennemie. Quant aux autres, excepté ceux qui attentent ou essayent d'attenter à notre armée, ils ne doivent pas être considérés comme nos ennemis ». Conf. Calvo, *op. cit.*, § 2050.

appartenant aux diverses lignes de l'armée régulière, soldats auxquels il convient de joindre certains corps auxiliaires ou milices, et même la levée en masse des habitants du pays, sous des conditions spéciales que nous aurons soin de préciser (1). A ces combattants sont accordés certains privilèges, notamment celui d'être traités avec des soins et des égards particuliers lorsqu'ils sont prisonniers de guerre, malades ou blessés. Nous allons donc établir d'abord les bases sur lesquelles repose la distinction des combattants et des non-combattants ; et nous examinerons ensuite les prérogatives spéciales concédées aux premiers à l'exclusion des seconds qui auraient indûment pris part aux hostilités.

TITRE PREMIER

De la distinction des combattants et des non-combattants

Les combattants sont d'abord les membres de l'armée régulière appelés sous les drapeaux en vertu d'une disposition légale, faisant partie des diverses lignes de formation dont il a été question ci-dessus. Les troupes coloniales figurent dans les combattants. Mais il ne faut pas y comprendre des auxiliaires sauvages, incapables de connaître et d'appliquer les lois de la guerre,

(1) *Manuel français de droit internat.*, p. 30 Une armée peut être composée des individus qu'il plaît à la nation d'y faire entrer, sans que l'étranger ait à s'en mêler. Certaines armées ne comprennent que des nationaux ; c'est le principe général ; il est notamment appliqué en France en règle ordinaire. Toutefois nous avons la *légion étrangère* qui est composée de ressortissants de tous les pays.

par exemple, les bachi-bouzouks employés par la Porte dans la guerre de 1877-78, troupes qui ignoraient même la convention de Genève (1); nous en disons autant pour les bandes cafres lancées contre les Boers par les Anglais (2). Au contraire, c'est à tort que le prince de Bismark a critiqué l'emploi des troupes indigènes d'Algérie, qui, en définitive, étaient enrégimentées, immatriculées, commandées par des officiers français, et n'ont eu d'autre tort que de se distinguer par une ardeur dans l'attaque à laquelle les Allemands n'étaient point habitués (3). Rien ne s'opposerait dans les guerres futures à l'utilisation par la Russie de ses troupes asiatiques, par l'Angleterre des cypayes indiens et par la France de ses troupes noires d'Afrique (4).

Les corps francs organisés et composés de volontaires, tels que partisans, francs-tireurs, etc., font également partie des combattants (5). Seulement, comme ils

(1) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1070; Pillet, *Les lois de la guerre*, § 18; Calvo, *op. cit.*, IV, § 139; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 739; Holtzendorff, *op. cit.*, § 63; Neumann, *op. cit*, § 45; Despagnet-de Boeck, *op. cit*, § 521.

(2) Cpr. *Temps* du 13 mars 1902; *livre bleu* anglais du 29 juillet 1902; Despagnet, *La guerre sud-africaine...* dans la *Revue générale de droit internat. public*, 1901, p. 160.

(3) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, *loc. cit.*; Calvo, *op. cit.*, § 2057; voir la circulaire du chancelier dans Brenet, *op. cit.*, pp. 47 et s. Conf. Rolin-Jaequemyns dans la *Revue de droit internat. et de législat. comparée*, 1870, II, p. 659 et 1871, III, p. 307.

(4) Voir à ce sujet notre *Précis de législation et économie coloniales*, 1912, pp. 926 et s. et Mangin, *La Force noire*, 1911.

(5) Consulter sur les francs-tireurs l'ouvrage précité de M. Brenet, p. 3 et s. En 1870-71, le chiffre des francs-tireurs a atteint 80.000 hommes, soit l'effectif de trois corps d'armée. Conf. le général Thomas dans ses *Souvenirs de la guerre de 1870* et le

n'ont pas l'estampille de l'armée régulière, on exige d'eux des conditions spéciales. Ils doivent être munis, tout d'abord, de l'autorisation du gouvernement qui prend la responsabilité de leurs actes (1). En 1870-71, les francs-tireurs furent commissionnés et rattachés à l'armée par décrets des 25 septembre, 11 octobre et 4 novembre 1870. Et pourtant les Allemands ont émis la prétention singulière d'exiger d'eux un ordre d'appel nominatif sous les drapeaux, ce qui est impossible à réaliser comme pour le soldat, dont le livret et l'ordre d'appel sont préparés dès le temps de paix. On se contente donc habituellement d'une commission générale pour le corps tout entier (2). Les Allemands refusèrent même de traiter comme combattants les gardes nationaux, mobiles et mobilisés incorporés en vertu des lois du recrutement et notamment de la loi du 25 août 1870. Il a fallu, pour amener le gouvernement allemand à résipiscence, menacer de traiter de la même façon les soldats de la landwher et du landsturm (3).

commandant Rousset, *La guerre de 1870-71*, t. III, ch. III et t. V, ch. Ier *passim*. Les corps francs ont donné lieu à bien des difficultés, parce que le recrutement de ces troupes est douteux ; la discipline y est indécise et les maux qu'ils causent à l'ennemi sont quelquefois tels qu'ils provoquent des représailles terribles plus nuisibles au pays que n'est profitable le secours apporté par eux.

(1) Toutefois Bluntschli, *op. cit.*, art. 570, dit que, suivant l'opinion courante, on admet que les corps francs, même non autorisés par leur gouvernement, doivent être assimilés aux armées régulières, quand ils sont organisés militairement, combattent pour des buts politiques et non pas, comme des brigands, par cupidité ou esprit de vengeance.

(2) Voir les proclamations des généraux allemands dans Brenet, *op. cit.*, pp. 11 et s. Conf. Bluntschli, *op. cit.*, art. 570 *bis*.

(3) Brenet, *op. cit.*, pp. 21 et s. Les généraux allemands objectaient

Les corps francs doivent porter ouvertement les armes, observer loyalement les usages de la guerre, être revêtus d'un uniforme et d'insignes communs indiquant un corps constitué, reconnaissables autant que possible à une portée de fusil ; il faut, en outre, qu'ils soient commandés par un chef responsable et nanti de pouvoirs réguliers (1). Mais, si ces prescriptions doivent, autant que possible, être observées, il n'est point

que les troupes françaises dont s'agit portaient une blouse bleue de nature à être confondue avec celle du paysan. Mais elles avaient en plus le képi et l'armement. Du reste, les puissances, aujourd'hui, et spécialement la Prusse, tendent à donner à leurs troupes des vêtements de couleur de plus en plus indécise, à enlever à l'officier les signes trop éclatants de son grade pour mettre, ce qui est naturel, le plus possible, les soldats et les chefs à l'abri des fusils à tir rapide. Dans le même ordre d'idées, on peut citer un ordre du jour du général Radetzki, durant la guerre turco-russe de 1877-78. Cet ordre du jour interdisait le port des fourreaux de sabre métalliques, parce qu'il avait été constaté que leur scintillement fournissait aux Turcs un excellent point de mire Cette expérience, ajoute le chroniqueur du *Temps* qui rapporte ce fait, n'a point été perdue pour l'armée russe, d'où, après la guerre de 1877, auraient été bannis les fourreaux métalliques restés jusqu'à présent réglementaires dans l'armée française. *Temps* du 11 octobre 1902. Les projets actuels de réorganisation de l'armée russe suppriment les couleurs éclatantes, les panaches et les dorures et prévoient la couleur *khaki* soit vert jaunâtre, soit brun grisâtre pour les troupes. *Débats* du 8 janvier 1907. Le grand Etat-major allemand veut qu'on reconnaisse l'irrégulier à des *signes extérieurs visibles et reconnaissables à de grandes distances*, surtout quand il ne porte pas d'uniforme. Conf les notes de M. Carpentier à propos de la publication précitée du grand Etat-major, p. 171 et notre article précité dans la *Revue générale de droit int. public*, 1907, pp. 203 et s.

(1) Morin, *op. cit.*, I, pp. 219 et s., 229 et s. ; Calvo, *op. cit.*, §§ 2031 et s. ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, §§ 1091 et s. Conf. l'art. 2 du *Manuel de l'Institut de droit intern.* ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 570 *bis* ; Rivier, *op. cit.*, § 63, p. 251 ; Fiore, *Nouveau droit*

permis cependant de considérer que la violation de l'une d'elles fait disparaître la qualité de combattant. Tout est, en cette matière, question de fait et d'appréciation équitable. C'est à raison de leur allure générale et non d'après tel ou tel point de détail qu'il convient d'accorder ou non aux corps francs les privilèges des combattants. Il faut qu'il n'y ait aucune équivoque sur leur qualité de combattants réguliers. Par suite, l'Allemagne outrepassait ses droits en menaçant, durant sa guerre avec la France, de fusiller les francs-tireurs ennemis qui ne seraient pas revêtus d'insignes et d'uniformes facilement reconnaissables à une portée de fusil, alors qu'elle ne niait pas qu'ils réunissaient les autres conditions exigées par le droit de la guerre (1).

Quand les corps francs violent les lois de la guerre, ou font des actes de belligérance que l'ennemi prétend illicites, on ne doit considérer comme responsables que les auteurs des actes incriminés ; et il n'est pas permis de dénier la qualité de combattant régulier à tout le corps franc dont ils font partie. Il serait vraiment monstrueux de faire assumer par ce corps tout entier la responsabilité du fait d'un de ses membres ou, à plus forte raison, par les populations inoffensives, celle des actes du corps lui-même. Pareille prétention émise par les Allemands, en 1870-71, rappelle le principe de solida-

internat., III, §§ 1312 et s. ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 522 B ; Nys, *Le droit intern.*, III, pp. 169 et s.

(1) Brenet, *op. cit.*, p. 10 ; F. de Martens, *op. cit.*, pp. 231 et s. ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, § 2729 ; Rivier, *op. cit.*, p. 231 ; Heffter-Geffcken, *op. cit.*, § 124 *a* ; Fiore, *op. cit.*, § 1306 et *Droit intern. codifié*, art. 1467 ; Neumann, *op. cit.*, § 41 ; Olt sur Klüber, *op. cit.*, § 267, p. 384, note ; Calvo, *op. cit.*, §§ 2053 et s. ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, § 2730.

rité ancienne banni des guerres actuelles considérées comme rapport d'Etat à Etat. Nous reviendrons sur ce point en parlant des *représailles*.

Les difficultés soulevées par la question des corps francs seront de plus en plus rares dans les guerres futures, car les nouvelles organisations des armées européennes, englobant toute la population valide d'un pays, ne laisseront guère de place à d'autres formations (1). Toutefois, il importe de maintenir la possibilité de l'organisation des corps francs, surtout en faveur des pays qui ont limité leurs contingents militaires aux troupes nécessaires pour assurer la tranquillité intérieure.

L'article 9 de la déclaration de Bruxelles de 1874 établissait à cet égard des dispositions qui ont été introduites dans l'article 1er du Règlement de La Haye.

Article 1er. — Les lois, les droits, et les devoirs de la guerre ne s'appliquent pas seulement à l'armée, mais encore aux milices et aux corps de volontaires réunissant les conditions suivantes :

1° D'avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés ;

2° D'avoir un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance ;

3° De porter les armes ouvertement et

4° De se conformer dans leurs opérations aux lois et coutumes de la guerre.

(1) Pillet, *op. cit.*, § 19. Durant la guerre russo-japonaise, le Japon enrôla des volontaires dont l'organisation fut strictement conforme à l'art. 1er du règlement de La Haye, Nagao-Ariga, *La guerre russo-japonaise*, pp. 80 et s. La Russie leva également des volontaires qui, suivant le Japon, ne réalisaient pas les conditions de ce texte. *Ibidem.*

*Dans les pays où les milices ou des corps de volontaires constituent l'armée ou en font partie, ils sont compris sous la dénomination d'*armée (1).

On doit faire rentrer dans l'économie des dispositions de l'article 1er les corps francs formés d'individus étrangers à la nation belligérante. Sans doute, comme on le verra plus tard à propos de la neutralité, l'Etat neutre empêchera autant que possible chez lui ces formations, s'il tient à se conformer aux obligations de la neutralité. Mais, pour le cas où elles se produiraient, les volontaires étrangers qui en font partie sont traités comme combattants réguliers. En 1870-71, des Garibaldiens et des Grecs s'enrôlèrent au service de la France ; et, dans la dernière guerre turco-grecque, des Français se sont engagés dans l'armée grecque, tandis que des officiers allemands ont pris du service dans l'armée ottomane (2).

On appelle *levée en masse* la réunion des habitants d'un territoire, qui, sans organisation préalable, en présence de l'invasion, se concertent pour défendre le sol national (3). Les levées en masse, fréquentes dans les guerres anciennes, sont devenues très rares à notre

(1) Sur le commentaire et les précédents de ce texte, consulter notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix*, § 87.

(2) Brenet, *op. cit.*, §§ 18 et s. ; Politis, dans la *Revue générale de droit international public*, 1897, p. 702.

(3) Sur la levée en masse, conf. : Rivier, *op. cit.*, pp. 251 et s. ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, § 2731 ; Guelle, *op. cit.*, I, pp 80 et s. ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, §§ 1096 et s. ; Heffter et Geffcken, *op. cit.*, § 125 *a* ; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 264 et s. ; Despagnet-de Boeck, *op. cit* , § 523 ; Morin, *op. cit.*, §§ 2731 et s. ; Bry, *op. cit.*, § 388 ; Nys, *op. cit.*, III, pp. 174 et s.

époque (1), en présence du système des armées modernes renfermant l'entière population valide du pays.

La levée en masse a cet avantage de permettre d'utiliser toutes les forces vives de la nation et de susciter parfois des élans patriotiques qui ont raison d'ennemis supérieurs en nombre. Elle rétablit, d'autre part, l'équilibre entre les pays où existe le service militaire obligatoire et ceux qui ont le régime des milices. Par contre, elle entraîne une confusion inévitable et dangereuse ; elle produit, en outre, des actes d'audace et d'héroïsme où, de très bonne foi, sont méconnues les lois de la guerre, actes de patriotes exaltés de nature à exaspérer l'ennemi et à provoquer souvent des représailles terribles. Enfin, la levée en masse est, dans une certaine mesure, en opposition avec le principe que la guerre est un rapport d'Etat à Etat.

Deux idées contradictoires peuvent se présenter au sujet de la levée en masse. Ou bien on assimilera ceux qui en font partie à des corps francs et on exigera d'eux les conditions que l'article 1er du Règlement de La Haye prescrit pour ces derniers. Ou bien, on considérera que l'accomplissement de ces conditions équivaut pres-

(1) On peut citer, parmi les dernières, celle des révoltés espagnols contre le roi Joseph sous le premier Empire.

Au cours de la guerre italo-turque de 1911-1912, la Porte a adressé aux puissances une protestation concernant diverses infractions aux lois de la guerre dont les Italiens se seraient rendus coupables, notamment, en « cernant et fusillant, sans quartier et sans distinction d'âge ni de sexe, les habitants des villages voisins de Tripoli, dont les hommes valides avaient été armés par les troupes turques, conformément à l'article 2 ci-après transcrit ». Il est permis d'élever des doutes sérieux sur le point de savoir si les arabes s'étaient réellement conformés à ce texte.

que à rendre la levée en masse impossible ; alors on se bornera à prescrire à la population armée de respecter les lois et coutumes de la guerre, et d'agir d'une façon suffisamment loyale et ouverte comme des citoyens marchant de concert pour la défense du pays et non comme des individualités isolées s'exposant à toutes les conséquences de leurs actes personnels.

A cet égard, la Délégation de Tours, en appelant sous les armes, par le décret du 2 novembre 1870, tous les hommes valides de 21 à 40 ans, stipulait que ces recrues seraient, après leur organisation par les préfets, mises à la disposition du ministre de la guerre et munies d'un équipement et d'un armement (1). Bien différente et nettement blâmable avait été la conduite suivie, en 1813, par Guillaume III de Prusse, autorisant la levée en masse et prescrivant à ceux qui en faisaient partie de n'avoir ni uniformes, ni signes particuliers, afin de pouvoir échapper complètement à l'attention de l'ennemi. L'article 13 de l'ordonnance prussienne de 1813 sur le Landsturm disait notamment : « Le Landsturm n'a ni uniformes, ni insignes particuliers, car ces uniformes et ces insignes serviraient à le faire reconnaître par l'ennemi et l'exposeraient aux persécutions ».

A la Conférence de Bruxelles, en 1874, un conflit s'éleva, au sujet de la levée en masse, entre les représentants des petits Etats et ceux des grandes puissances (2). La même opposition s'est produite en 1899, à

(1) Voir le décret de la Délégation de Tours du 2 novembre 1870, dans Brenet, *op. cit.*, p. 42 et Calvo, *op. cit.*, § 2058.

(2) Romberg, *Des belligérants et des prisonniers de guerre*, 1894, pp. 42 et s. ; Brenet, *op. cit.*, pp. 41 et s. Conf. les *protocoles* 12 et s. de la *Conférence de Bruxelles* dans les *Actes de*

La Haye, car les mêmes causes ont nécessairement produit les mêmes résultats. Si, en effet, tout le monde s'accorde sur le principe même de la levée en masse, on diffère essentiellement sur les conditions à exiger d'elle. Les grands Etats déjà munis, par le système de la mobilisation générale, de forces considérables, inclinent à la rendre peu facile, puisqu'elle ne leur profitera guère et pourra, au contraire, servir leur adversaire. Pour ce motif, ils exigeront qu'elle réunisse les conditions prescrites par l'article 1er du règlement de la Haye, au sujet des milices et corps de volontaires.

Sans aller aussi loin, certains auteurs pensent que l'on ne devrait pas se borner à demander à la levée en masse uniquement de se conformer aux lois et coutumes de la guerre ; qu'il faudrait, par exemple, obliger ceux qui en font partie à porter ouvertement les armes et leur imposer un uniforme ou tout autre signe distinctif apparent, de façon que l'adversaire ne puisse pas croire qu'il n'a devant lui que des particuliers isolés, à l'égard desquels il est autorisé à exercer des représailles (1).

Mais les petits Etats font remarquer que la levée en masse constituera souvent leur seule ressource contre l'invasion ; que, sans elle, ils seraient peut-être accu-

la Conférence publiés à Paris, en 1874, par la Librairie des publications législatives, pp. 28 et s.

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 124, note 2. Guelle, *op. cit.*, I, pp. 83 et s. ; Pillet, *op. cit.*, § 21, 2°. Il est vrai que les auteurs en question reconnaissent, ce qui diminue beaucoup la portée de leur opinion, que les inconvénients résultant du non-accomplissement des prescriptions qu'ils proposent, se produiront principalement en cas de guerre civile.

lés à la ruine par la nécessité d'entrer dans la voie des armements à outrance, voie où, du reste, ils ne pourraient suivre efficacement les grandes puissances. Ils demandaient donc, à La Haye, conformément au système suivi à Bruxelles, que le fait de ne pas se conformer aux conditions de l'article 1er du *Règlement*, d'une exécution très difficile pour la levée en masse, ne privât pas les habitants qui prendraient les armes, des droits des combattants, *si d'ailleurs ils respectaient les lois et coutumes de la guerre*. En 1899, les délégués russes, appuyés par l'Angleterre et la Belgique, sollicitèrent, en conséquence, un vote de principe autorisant la levée en masse, d'une façon absolue, en toute hypothèse. Il semble que satisfaction complète leur ait été donnée par la rédaction de l'article 2 du règlement qui ne soumet la levée en masse qu'à la seule condition indispensable de respecter les lois et coutumes de la guerre (1). Le texte de 1899 reproduit intégralement par celui de 1907 est ainsi conçu.

Art. 2. — 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 1er, sera considérée comme belligérante si elle porte les

(1) Sur la discussion fort intéressante à laquelle ces points ont donné lieu à La Haye en 1899, on consultera les *Procès-verbaux* de la Conférence de la Paix, dans la publication officielle précitée du gouvernement néerlandais de 1899, 3e partie, pp. 151 et s. La délégation française est intervenue ici d'une manière fort utile et les efforts de son chef, M L. Bourgeois, ont été en grande partie cause de l'entente qui a fini par s'établir. Conf. le *rapport* précité de la délégation française, p 20, et les *Procès-verbaux de la Conférence*, *ibidem*, pp. 131 et s.

armes ouvertement et si elle respecte les lois et coutumes de la guerre.

On remarquera que l'article 2 ne vise que le cas où le pays, siège de la levée en masse, n'est pas occupé ; et l'article 10 du projet de Bruxelles s'exprimait dans le même sens ; une pareille réserve peut paraître singulière. Pourquoi, en effet, limiter ainsi l'exercice de la levée en masse ? Sous quel prétexte, sa légitimité une fois reconnue, interdire la mesure dans le territoire occupé, alors qu'il est universellement admis que le simple fait de l'occupation militaire ne fait pas passer ce territoire sous la souveraineté de l'envahisseur ? Sans doute, les moyens employés par l'occupant pourront être aggravés par le fait de la levée en masse, qui deviendra pour lui une menace permanente et considérable. Mais la population doit être seule juge du point de savoir s'il lui convient d'y recourir, en en acceptant toutes les conséquences ; et elle ne saurait passer pour illicite à raison des suites qu'elle peut comporter. Si l'article 10 du projet de Bruxelles s'était borné à parler des pays non occupés, c'est parce qu'on n'était pas parvenu à se mettre d'accord quant aux autres (1) ; d'où il résultait que, bien qu'il fût muet à leur égard, les habitants d'un pays occupé conservaient, suivant la coutume internationale antérieure, le droit à la levée en masse, à la condition de se conformer, comme l'exigeait l'article 10 précité, aux lois et coutumes de la guerre.

En 1899, à La Haye, le délégué anglais, général sir John Ardagh, appuyé par les petits États, avait pro-

(1) *Actes de la Conférence de Bruxelles, loc. cit.*, p. 264.

posé d'ajouter aux articles du projet une disposition expresse consacrant le droit à la levée en masse pour les habitants des pays occupés. Il fut passé outre à cette proposition et l'on se contenta d'adopter une déclaration dont le délégué russe, M. de Martens, avait donné lecture à la Conférence, à la date du 20 juin, déclaration aux termes de laquelle : « il n'a pu entrer dans les intentions de la Conférence que les cas non prévus fussent, faute de stipulations écrites, laissés à l'appréciation arbitraire de ceux qui dirigent les armées ». Et la suite de la déclaration, telle qu'elle a été reproduite à peu près intégralement par la Conférence de 1907 est ainsi conçue : « En attendant qu'un code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens tels qu'ils résultent des usages établis entre les nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique. Elles déclarent que c'est dans ce sens que doivent s'entendre notamment les articles 1 et 2 du règlement adopté ». Cette déclaration a été insérée dans le préambule de la convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre de 1899 et de 1907 ; il en résulte que la levée en masse n'est officiellement autorisée comme principe de droit international qu'en pays non occupé, et qu'en pays occupé chaque Etat s'inspirera de ce qui est commandé par : « les principes du droit des gens, les lois de l'humanité et les exigences de la conscience publi-

que », criterium essentiellement vague et présentant fort peu de garantie pour les intéressés (1).

A la seconde Conférence de la paix, on a ajouté, à la demande de la délégation allemande, la condition insérée en l'article 2 nouveau de : *porter les armes ouvertement*. La délégation allemande expliquait que cette condition avait pour effet non de changer le texte primitif, mais, au contraire, d'en préciser le sens et la portée. Et effectivement il ne faut pas que ceux qui font partie de la levée en masse se dissimulent, car cette dissimulation serait exclusive de toute organisation connue de l'ennemi ; elle ferait confondre la levée en masse avec l'insurrection générale du pays et amènerait les pires représailles. La Suisse qui avait déjà refusé d'accepter l'article 2 tel qu'il avait été voté en 1899 (2), s'est abstenue en présence de la rédaction de 1907, et le Monténégro a agi de même. Si donc on peut critiquer, comme nous l'avons fait ci-dessus, la restriction de la levée en masse aux pays non occupés (3), il sem-

(1) *Procès-verbaux de la Conférence de 1899*, 3e partie, p. 153; Mérignhac, *Conférence de la Paix*, § 86 ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 533; Lémonon. *La seconde conférence de la Paix*, p. 348. Voir *Actes et Documents* de la Conférence de 1907, III, p. 20.

(2) Consulter, au sujet de la conduite de la Suisse en 1899, l'article de M. Renault intitulé : *La Convention de La Haye du 29 juillet 1899 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et l'attitude de la Suisse*, dans la *Revue générale de droit international public*, 1901, pp. 5 et s.

(3) Nous devons faire remarquer pourtant que certains juristes et spécialistes s'opposent absolument, par principe, à toute idée de levée en masse en pays occupé. M. Brenet la considère alors comme inadmissible au point de vue *legal*. En se soulevant, dit-il, les habitants se révoltent et rompent ainsi le contrat de neutralité

ble, au contraire, qu'on doive approuver la disposition de 1907 lui attribuant le caractère apparent et loyal qui seul lui convient.

En dehors des combattants, les armées renferment encore certaines catégories de personnes, dont la situation est quelquefois difficile à préciser, qui, sans être combattants, remplissent des mandats d'ordre divers au mieux des intérêts des belligérants. De ces personnes, les unes sont couvertes par les dispositions de la Convention de Genève ; ce sont celles affectées aux secours et soins à donner aux malades et blessés. Quant aux autres, bien que, dans l'accomplissement de leur mission, elles soient obligées de supporter l'effet des opérations de l'ennemi, elles sont exemptes de toute agression individuelle; et, si elles tombent au pouvoir de l'adversaire, jouissent des immunités des prisonniers de guerre. Tels sont, par exemple, en haut et en bas de l'échelle sociale, les fonctionnaires et diplomates qui ont pu être adjoints aux chefs militaires pour les assister de leurs conseils, les domestiques, vivandiers et autres employés de même sorte (1). L'article 3

tacite qu'ils ont conclu à l'égard de l'occupant. De plus, la levée en masse ne peut avoir lieu que sur l'ordre des autorités et, en territoire occupé, le gouvernement légal n'a plus qualité pour prendre un décret. La levée en masse, avec tous les malheurs qu'elle entraîne, sera donc résolue par quelques meneurs familiers de l'émeute, à qui le soulèvement profite et à qui l'anonymat assure l'impunité. Enfin la rébellion expose l'armée occupante aux plus grands dangers et elle la réprimera avec la dernière énergie pour le plus grand détriment de la population ; *op. cit.*, pp. 45 et s. Aussi Bluntschli est d'avis que l'occupant peut faire poursuivre *criminellement* ceux qui se soulèvent en pays occupé, *op. cit.*, art. 508-2°. Conf. Neumann, *op. cit* , p. 44 ; Bray, *De l'occupation*, p. 199.

(1) Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, § 22 ; Heffter-Geffc-

du Règlement de La Haye applique à ces personnes les règles qui régissent les combattants eux-mêmes, dans les termes suivants.

Art. 3. — Les forces armées des parties belligérantes peuvent se composer de combattants et de non-combattants. En cas de capture par l'ennemi, les uns et les autres ont droit au traitement des prisonniers de guerre,

S'il s'agit des individus qui suivent une armée sans en faire partie, il pourra quelquefois être indispensable de les détenir soit temporairement, soit jusqu'à la fin de la guerre, par mesure de sécurité, par exemple pour les empêcher de transmettre des renseignements utiles à l'ennemi, de gêner le service de ravitaillement, etc. L'article 13 du Règlement de La Haye précise, en ce cas, comme suit, la situation qui leur est faite.

Art. 13. — Les individus qui suivent une armée sans en faire directement partie, tels que les correspondants et les reporters de journaux, les vivandiers, les fournisseurs, qui tombent au pouvoir de l'ennemi et que celui-ci juge utile de détenir, ont droit au traitement des prisonniers de guerre, à condition qu'ils soient munis d'une légitimation de l'autorité militaire de l'armée qu'ils accompagnaient (1).

ken, *op. cit.*, § 126; Klüber, *op cit.*, § 217. Voir *infra* les dispositions de l'article 13. Les attachés militaires qui suivent une armée ne peuvent être détenus à raison de leur caractère diplomatique. Le général a seulement le droit, par mesure de sécurité, de leur interdire, avec tous les égards voulus, l'accès de la totalité ou de partie des lignes de son armée.

(1) G.-F. de Martens enseigne qu'on ne fait pas prisonniers les vivandiers, cantiniers, marchands et fournisseurs; *op. cit.*, II, pp. 213, 214. M. Pradier-Fodéré estime, au contraire, avec raison,

Parmi les personnages divers dont s'occupe l'article 13, les reporters de journaux ont pris, grâce à l'influence de plus en plus grandissante de la presse, une situation tout à fait exceptionnelle. Dès qu'une guerre éclate, les grands journaux envoient, pour en suivre les péripéties, des correspondants qui sont quelquefois victimes de leur zèle imprudent. Il importe de faire remarquer que le général en chef est parfaitement maître de leur refuser tout accès ou de ne les admettre que dans des lieux et des circonstances déterminés. Autorisés, ils doivent se conformer strictement à l'autorisation donnée, se soumettre à toutes les lois de la discipline militaire et s'abstenir de tout acte de nature à préjudicier à l'armée dont ils suivent les opérations. D'autre part, ils ne devront rien publier, sans l'autorisation du commandement, au sujet des effectifs et de la composition des troupes, aussi bien que des opérations militaires. Ils communiqueront au quartier général leur correspondance et ne recevront eux-mêmes que des lettres ou des télégrammes ouverts. On leur demandera, la plupart du temps, un engagement d'honneur de se conformer aux conditions que nous venons d'indiquer, qui n'ont rien d'injurieux pour eux et tendent simplement à déjouer la pratique de l'espionnage voilée sous l'apparence d'un reportage inoffensif (1).

que, s'il y a lieu, on peut les faire prisonniers, *op. cit.*, VII, § 2813. Conf, au sujet des vivandiers, cantiniers, marchands, domestiques, etc.: article 75 du Code de justice militaire français pour l'armée de terre ; instruction ministérielle française du 13 février 1900 sur le service de la gendarmerie en campagne et article 24 et s., 126 et s. du décret du 28 mai 1895.

(1) Dans la guerre de 1885 entre la Serbie et la Bulgarie, cette dernière puissance admit seule les reporters de journaux dans ses

TITRE II

Des prisonniers de guerre (1)

Les combattants et ceux qui doivent leur être assimilés sont faits prisonniers quand, par une circonstance quelconque, ils tombent aux mains de l'ennemi. Il en est de même de tous ceux qui participent à la guerre d'une manière directe ou indirecte, principale ou accessoire. A ce titre, les chefs d'État et leur famille, les membres du gouvernement, ministres, directeurs

armées. En 1873, l'Espagne les avait écartés complètement ; en 1893, ils furent admis seulement jusqu'à une certaine limite à suivre les opérations du corps expéditionnaire de Madagascar. Liberté entière leur fut donnée dans la guerre turco-grecque. Conf. *Revue générale de droit intern. publ.*, 1895, pp. 60 et 80 et 1897, p. 698 ; Rivier, *op. cit.*, § 63, p. 249 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, § 2184. Durant la guerre russo-japonaise de 1904, les Japonais n'ont point autorisé les représentants des journaux à suivre leurs opérations ; l'interdiction visait même les missions militaires qui devaient accompagner l'état major japonais. *Débats* du 31 mars 1904. Cependant le Japon avait préalablement publié un règlement qui, bien que fort sévère, admettait en principe les journalistes. Sur le traitement des correspondants étrangers attachés à l'armée russe, voir Nagao-Ariga, *Guerre russo-japonaise*, p. 123. Au contraire, les Russes ont admis les journalistes et les missions militaires étrangères. Voir le règlement russe dans le *Journal de Saint-Pétersbourg* du 15/28 mars 1904.

(1) Conf. ; *Le prisonnier de guerre dans la guerre continentale*, par Du Payrat, 1910 ; Romberg, *Des belligérants et prisonniers de guerre*, 1894 ; Loison, *Du contrat de liberté sur parole*, 1904 ; Harburger, *Du manque de parole des prisonniers de guerre*, dans la *Revue de droit int. et de législat. comp.*, 1900 (2e série), p. 151 ; Nys, *op. cit.*, III, pp. 523 et s.; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, §§ 1109 et s ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, §§ 551 et s.

des grands services gouvernementaux, les diplomates, ingénieurs, industriels, fonctionnaires de toute espèce coopérant à la guerre, encourent la captivité (1). On n'a point à distinguer, du reste, suivant que les personnes sujettes à captivité appartiennent à la nationalité de l'adversaire ou servant au titre étranger (2).

Dans l'antiquité, le sort des prisonniers était à la merci du vainqueur; on les mettait à mort, si l'on considérait qu'il était dangereux de leur laisser la vie. Puis, on se rendit compte qu'il valait mieux les conserver pour utiliser leurs services, et l'on institua l'esclavage. On avait accordé la vie aux prisonniers; donc on avait sur eux droit de vie et de mort (*servus-servatus*). Cette pratique qui se maintint durant tout le Moyen-Age, fut proscrite par l'église au Concile de Latran, en 1179. Mais elle ne disparût pas; et les auteurs du XVII^e^ siècle, notamment Grotius (3), tout en désapprouvant l'esclavage en principe, n'osèrent pas le condamner absolument. Parmi les juristes, Vattel, le premier, s'insurgea contre cette institution (4), que Rousseau battit également en brèche de la façon

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 569; Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, §§ 128 et 129, note 3.

(2) Voir le Règlement français sur les prisonniers de guerre du 21 mars 1893, art. 1^er^. Toutefois des exceptions ont été quelquefois apportées à la règle indiquée au texte. Ainsi, lors de la guerre franco-allemande, la Prusse offrit la liberté au prince Georges Bibesco, chef d'escadron, servant au litre étranger dans l'état-major du général Douay, fait prisonnier à Sedan. Le prince refusa, pour ne point se séparer de ses compagnons de captivité.

(3) *Droit de la guerre et de la paix*, l. III, ch. VII. t. III, pp. 171 et s. édit. Prad.-Fodéré.

(4) *Droit des gens*, l. III, ch. VIII, §§ 152 et s., t. III, pp. 21 et s. édit. Prad.-Fodéré.

la plus énergique (1), et qui finit par disparaître à peu près complètement, ne restant guère plus usitée que vis-à-vis de quelques ennemis tels que les pirates barbaresques, qui avaient eux-mêmes persisté dans des errements désormais condamnés (2).

Au Moyen-Age, s'introduisit la pratique de la *rançon*, qui, tout en étant odieuse en soi, rendit pourtant de signalés services en permettant le rachat des prisonniers. On connaît les épisodes célèbres des rois et chevaliers, tels que François Ier et Duguesclin rachetés à grands frais par leurs pays. Le prisonnier, à cette époque, appartenait non point à l'État, mais à celui qui l'avait capturé ; et, pour faciliter les négociations relatives à sa mise en liberté, on avait institué des tarifs correspondant à son grade et à sa situation sociale (3).

Dans la guerre contemporaine, on admet que le prisonnier est exclusivement au pouvoir de l'État ennemi (4), et doit être détenu seulement pendant la durée des hostilités, par mesure de sureté. On doit donc, sans le maltraiter, prendre seulement les mesures nécessaires pour l'empêcher de s'évader et d'aller grossir les rangs de l'armée ennemie. C'est au cours du XIXe siècle que les mœurs se sont principalement adoucies en faveur

(1) *Contrat social*, l. II, ch. IV.

(2) Bynkershoek, *op. cit.*, l. I, cap. III, pp. 19 et s.

(3) Nys, *Les origines du droit international*, 1894, pp. 214 et s. En 1780, la France et l'Angleterre signent un cartel où les prisonniers de guerre sont tarifés suivant leur grade. Brenet, *op. cit.*, p. 200.

(4) Bluntschli, *op. cit.*, art. 603-1° ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, § 2709. Conf., sur les prisonniers de guerre les articles 21, 22, 61 à 78 du *Manuel* de l'Institut de droit international.

des prisonniers de guerre ; et la guerre de Crimée marque le point culminant de cette évolution.

Il est absolument interdit de mettre à mort les prisonniers ; on ne le pourrait exceptionnellement qu'en cas de rébellion déclarée ou imminente, compromettant la sécurité de l'armée. Certains auteurs vont cependant plus loin et autorisent la mise à mort des captifs pour le cas où leur présence deviendrait un danger éventuel ou même une simple charge ; si, par exemple, le capteur se trouvait dans l'impossibilité de les surveiller suffisamment ou de les conduire au lieu d'internement.

Tandis que Vattel n'acceptait cette dernière manière de voir qu'avec hésitation et en formulant des réserves (1), plusieurs auteurs modernes, notamment Bluntschli (2), Heffter (3), Neumann (4), Lieber (5), essayent de la justifier. Elle a été appliquée à diverses reprises au Transvaal, notamment à la bataille d'Elandslaagte, où des lanciers anglais décimèrent des Boers ayant jeté leurs armes en signe de reddition (6). On ne saurait trop louer le Gouvernement britannique d'avoir énergiquement désavoué la conduite de ses

(1) *Op. cit.*, l. III, ch. VIII, § 140. Edit. Prad.-Fod., III, p. 5.
(2) *Op. cit.*, art. 580.
(3) *Op. cit.*, § 128.
(4) *Op. cit.*, § 46.
(5) Article 60 des *Instructions pour les armées américaines*.
(6) *Temps* du 3 décembre 1899. En avril 1902, le War Office a publié une communication aux termes de laquelle certains officiers d'un corps irrégulier servant au Transvaal, appelé : *Bushveldt Carabineers*, ont été jugés par un conseil de guerre, reconnus coupables d'assassinat sur la personne de prisonniers boers et condamnés à mort pour meurtre.

soldats en cette circonstance. Nous estimons, en effet, avec la plupart des auteurs modernes, que les prisonniers doivent avoir la vie sauve d'une manière absolue, sauf dans le seul cas précité d'une rébellion de nature à compromettre la sécurité du capteur: en dehors de ce cas, nous ne voyons aucune raison de nature à justifier leur mise à mort. Nous ne l'admettrions même pas à titre de représailles (1), car, ainsi que nous le préciserons en parlant de ces dernières, elles ne sauraient autoriser, quels que soient les faits. des actes condamnés par le droit commun international.

Au surplus, il est des moyens divers que peut employer un ennemi prévoyant pour rendre inoffensive une troupe prisonnière : « Lui faire jeter ses armes et ses munitions, dit M. Pillet ; la séparer de ses chefs ; l'obliger même, s'il le faut, à se dépouiller de ses habits et de ses chaussures, sont autant de moyens de la rendre inoffensive ; et on conviendra au moins qu'il ne faudra pas, pour la surveiller pendant le moment critique, plus de forces qu'il n'en faudrait pour la détruire... » (2). Enfin, au pis-aller, mieux vaut relâcher

(1) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, §§ 2800 et s. ; Lorimer, *Principes de droit international*, traduction française Nys, 1885, p. 212; Fiore, *Nouveau droit internat.*, § 1317.

(2) *Op. cit.*, § 100. Il est vrai que l'auteur dit ailleurs qu'un général pourra être amené à faire fusiller quelques prisonniers à raison de la conduite incorrecte de l'adversaire. *Le droit de la guerre*, 1re partie, pp. 197-198. Conf., dans le sens indiqué au texte : Romberg, *op. cit.*, p. 10 ; Calvo, *op. cit.*, § 2141 ; Fiore, *op. cit.*, art. 1181 ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1120. Il est regrettable que la Conférence de La Haye n'ait pas cru devoir résoudre nettement la question. Elle s'est bornée, comme l'avait fait la Conférence de Bruxelles, à interdire, dans l'art. 22 du Règlement, la déclaration qu'il ne serait pas fait de quartier.

les captifs, s'il n'y a pas moyen de faire différemment, que d'assumer la lourde responsabilité de massacres injustifiés qui auraient pour résultat d'exaspérer l'ennemi, de rendre la lutte plus ardente et plus atroce, de provoquer des résistances désespérées ou de terribles réprésailles. Le soldat luttera jusqu'au bout, s'il sait qu'il peut trouver la mort dans la captivité ; il se rendra, au contraire, plus facilement s'il n'a pas cette crainte. Au Transvaal, les chefs boers qui ne pouvaient garder les prisonniers anglais, les remettaient en liberté, après leur avoir enlevé leurs armes, leurs munitions et leurs vêtements.

Autrefois la captivité était, en général, fort dure ; la Sibérie russe et les pontons anglais ont laissé dans la mémoire des contemporains et dans l'histoire une trace ineffaçable. Combien différente avait été, durant la Révolution, la conduite des généraux de la République française inspirée de la loi du 20 janvier 1792, qui plaçait les prisonniers sous la protection de la nation, défendait la rançon et n'autorisait que l'échange à parité de grade !

Durant la guerre franco-allemande, le prince de Bismarck a reproché aux Français, dans une circulaire du 9 janvier 1871, d'avoir maltraité les prisonniers allemands. De leur côté, les prisonniers français internés en Allemagne se sont plaints du traitement qui leur avait été infligé (1). Au cours de la guerre du Transvaal, le traitement appliqué aux prisonniers boers a laissé beaucoup à désirer. Les Anglais déportèrent à Sainte-Hélène, dont le climat meurtrier est bien connu,

(1) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, § 2209.

Kronje et ses compagnons. Au Transvaal, les prisonniers manquaient des provisions les plus nécessaires et des soins indispensables. Enfin on organisa les fameux *camps-prison* ou *de concentration* où l'on parquait les vieillards, les femmes et les enfants boers, dans des conditions telles qu'en raison de la famine, du froid et des maladies épidémiques de toute sorte, la mortalité devint si forte que l'espèce faillit disparaître. Au contraire, de l'avis général, les Boers traitaient leurs prisonniers avec humanité et délicatesse ; et leurs adversaires durent leur rendre un hommage bien mérité. Ils allaient même jusqu'à se priver de certains aliments pour les donner aux prisonniers malades, et partageaient fraternellement leurs provisions avec les autres ! (1).

Les prisonniers chinois furent traités avec tous les ménagements voulus durant la guerre sino-japonaise (2); et, lors de son conflit avec la Russie, le gouvernement japonais publia, le 14 février 1904, un règlement fort libéral concernant les prisonniers russes (3). Toutefois, s'ils furent convenablement traités à l'intérieur du

(1) Les Anglais ont essayé de légitimer leur conduite soit par le manque de ressources du pays dévasté, soit par la crainte de voir les femmes et enfants boers servir d'espions aux maris et aux pères. Aucun de ces arguments ne peut justifier une pratique en désaccord absolu avec les lois de la guerre interdisant de faire prisonniers tous autres que les combattants. Conf., sur les faits relatés au texte, notre brochure sur *Les pratiques anglaises...*, dans la *Revue générale de droit internat. public*, 1901, pp. 102 et s. et Despagnet, *ibidem*, 1900, pp. 679 et s.

(2) Nagao-Ariga, *La guerre sino-japonaise*, pp. 103 et s.

(3) Nagaoka, *La guerre russo-japonaise au point de vue du droit international*, même *Revue*, 1905, pp. 605 et s.

Japon, il n'en fût pas de même en Mandchourie (1). Quant aux prisonniers japonais, ils furent parfaitement traités en Russie (2).

Au cours de la guerre italo-turque, le gouvernement ottoman a protesté, par une circulaire adressée aux puissances, contre des actes de cruauté et des massacres commis sur ses belligérants dans les provinces de Tripoli et de Benghasi. Les Italiens ont riposté par la divulgation d'actes de sauvagerie dont se seraient rendues coupables les troupes ottomanes. Le général Sforza, inspecteur du service de santé, visitant les lieux occupés par les troupes à la suite de la marche en avant du 26 novembre 1911, en compagnie des colonels Nigrotto et Mirici, du capitaine Destefani et de quelques journalistes, a déclaré avoir découvert vingt-huit cadavres de soldats italiens, tombés dans les combats du 23 octobre, horriblement mutilés et, parmi eux, le corps d'un médecin militaire. Des soldats italiens auraient été trouvés ensevelis vivants, la tête hors de terre, certains les mains coupées ; plusieurs cadavres non ensevelis portaient la trace de sévices. Un des journalistes marquants de l'Italie, M. Luigi Barzini, a, d'autre part, en réponse aux allégations de cruauté dirigées contre les soldats italiens par la presse allemande, autrichienne et anglaise, adressé, le 16 novembre, au *Corriere della Sera*, une dépêche retraçant les événements du 23 octobre. Il y affirme que les Arabes maltraitèrent cruellement les soldats italiens par eux

(1) Naguo-Ariga, *La guerre russo-japonaise*, pp. 93 et s., 111 et s., 119 et s.

(2) Nagao-Arign, *op. cit.*, pp. 121 et s.

faits prisonniers. Le spectacle de leurs cadavres mutilés était, dit-il, effroyable ; ils étaient complètement nus et criblés de coups de poignard. Le journaliste ajoute que les Italiens ne passèrent par les armes que les Arabes surpris en plein combat ; et que des bandes de captifs armés furent dirigées sur Tripoli, alors qu'une proclamation du général Caneva avait donné l'ordre de fusiller tous ceux qui seraient pris les armes à la main. Les prisonniers furent traités humainement et relâchés, après qu'on eût fait quelques exemples isolés.

Antérieurement au Règlement de La Haye, les gouvernements avaient déjà édicté des dispositions d'ordre interne plus ou moins calquées sur le projet de Bruxelles de 1874 (art. 23 à 31). En France, le Règlement du 21 mars 1893 contient une série de règles humanitaires et libérales qui furent, aux Conférences de La Haye, l'objet d'éloges bien mérités et qui ont été reproduites dans la plupart des autres règlements nationaux (1). Ces règlements, restés en pleine vigueur,

(1) Voir sur cette matière, pour la *France*, le décret du 28 mai 1893 portant règlement sur le service des armées en campagne, dont l'art. 140, titre XIV, ch. VI, prescrit les mesures à prendre pour la garde et la mise en route des prisonniers. Conf. art. 139 de l'instruction provisoire du 8 juin 1897 sur le service du génie en campagne. Voir, sur les convois de prisonniers, l'art. 121 du décret précité de 1893 et l'art. 91 de l'instruction pratique provisoire du 1er août 1902 sur le service de la cavalerie en campagne.

L'annexe VIII, pp. 247 et s de l'ouvrage précité de M. Romberg indique les principales dispositions concernant les prisonniers de guerre usitées dans les divers Etats Les règlements postérieurs qui ont pu intervenir se sont naturellement inspirés des mêmes principes. En dehors des règlements français indiqués ci-dessus, citons : *Allemagne*, extrait du règlement du 28 mai 1888 sur le

devront, au cas de conflits, se concilier avec celui de La Haye, conciliation facile, car ce dernier s'occupe naturellement des questions principales, laissant celles de détail à la réglementation des actes nationaux.

Le Règlement de La Haye, dans ses articles 4 à 8, trace les grandes lignes du traitement des prisonniers de guerre, suivant les principes déjà admis par les juristes de tous les pays et les codifications du droit de la guerre, spécialement par celle d'Oxford de l'Institut de droit international. Ces textes disposent comme suit.

Art. 4. — Les prisonniers de guerre sont au pouvoir du Gouvernement ennemi, mais non des individus ou des corps qui les ont capturés.

Ils doivent être traités avec humanité.

Tout ce qui leur appartient personnellement, excepté les armes, les chevaux et les papiers militaires, reste leur propriété (1).

Art. 5. — Les prisonniers de guerre peuvent être assujettis à l'internement dans une ville, forteresse, camp ou localité quelconque, avec obligation de ne pas

service en campagne ; *Espagne*, règlement de 1882 sur le service des armées en campagne, art 903 à 927 ; *Angleterre*, chapitre XII du *manuel* non officiel de législation militaire de Lord Thring, dont la 2e édition a été publiée en 1887 ; *Italie*, extrait du règlement du service de guerre du 6 mars 1882 ; *Autriche-Hongrie*, extrait du règlement de 1881 ; *Portugal*, règlement provisoire pour le service des armées en campagne de 1890, art. 1092 à 1107 ; *Russie*, règlement temporaire sur les prisonniers de guerre, publié au journal de Saint-Pétersbourg du 10 juillet/1er août 1877.

(1) Au cas où ils seraient porteurs de sommes d'argent considérables, on pourrait se demander si elles n'appartiennent pas à leur gouvernement et les confisquer, après examen du fait. En tout cas, on serait autorisé à les mettre provisoirement sous séquestre jusqu'à décision définitive.

s'en éloigner au delà de certaines limites déterminées ; mais ils ne peuvent être enfermés que par mesure de sûreté indispensable et seulement pendant la durée des circonstances qui nécessitent cette mesure.

Art. 6. — L'Etat peut employer, comme travailleurs, les prisonniers de guerre, selon leur grade et leurs aptitudes, à l'exception des officiers. Ces travaux ne seront pas excessifs et n'auront aucun rapport avec les opérations de la guerre.

Les prisonniers peuvent être autorisés à travailler pour le compte d'administrations publiques ou de particuliers, ou pour leur propre compte.

Les travaux faits pour l'Etat sont payés d'après les tarifs en vigueur pour les militaires de l'armée nationale exécutant les mêmes travaux, ou, s'il n'en existe pas, d'après un tarif en rapport avec les travaux exécutés.

Lorsque les travaux ont lieu pour le compte d'autres administrations publiques ou pour des particuliers, les conditions en sont réglées d'accord avec l'autorité militaire.

Le salaire des prisonniers contribuera à adoucir leur position, et le surplus leur sera compté au moment de leur libération, sauf défalcation des frais d'entretien (1).

(1) Certains pays défalquent les frais d'entretien, conformément à l'article 6. En France, aucune retenue n'est faite sur le montant du salaire du prisonnier ; *manuel français* précité, p. 78. Du reste, les conventions passées entre les belligérants règlent, en général, la question de l'attribution définitive des frais d'entretien. Conf. le *Manual of military law*, publié par le War Office anglais et le règlement italien de 1882. Voir Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, § 2801. A la Conférence de 1907, un amendement

Art. 7. — Le Gouvernement au pouvoir duquel se trouvent les prisonniers de guerre est chargé de leur entretien.

A défaut d'une entente spéciale entre les belligérants, les prisonniers de guerre seront traités, pour la nourriture, le couchage et l'habillement, sur le même pied que les troupes du Gouvernement qui les aura capturés.

Art. 8. — Les prisonniers de guerre seront soumis aux lois, règlements et ordres en vigueur dans l'armée de l'Etat au pouvoir duquel ils se trouvent. Tout acte d'insubordination autorise, à leur égard, les mesures de rigueur nécessaires.

Les prisonniers évadés, qui seraient repris avant d'avoir pu rejoindre leur armée ou avant de quitter le territoire occupé par l'armée qui les aura capturés, sont passibles de peines disciplinaires.

Les prisonniers qui, après avoir réussi à s'évader, sont de nouveau faits prisonniers, ne sont passibles d'aucune peine pour la fuite antérieure (1).

Les sept premiers de ces textes n'ont pas donné lieu à beaucoup de difficultés ; faisons simplement remarquer, en ce qui les concerne, que le travail n'est jamais imposé aux officiers suivant une adjonction à l'article 6 de la convention de 1907 consacrée par la pratique ; et que les soldats ne peuvent être employés qu'à des travaux n'ayant aucun caractère militaire, même loin de leur pays. En effet, en imposant à ces soldats des travaux semblables, on les obligerait, d'une manière

espagnol relatif à la défalcation des frais d'entretien fut repoussé. Lémonon, *op. cit.*, p. 331.

(1) Conf. sur ces textes notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix*, §§ 89 et s.

indirecte, à venir en aide à l'ennemi, car celui-ci aurait peut-être été obligé d'employer à leur place certains de ses propres combattants.

Le premier alinéa de l'article 8 ne pouvait, d'autre part, fournir matière à discussion. La sûreté de l'Etat exige, en effet, d'une manière impérieuse, l'application aux prisonniers de la loi du vainqueur ; c'est là un point consacré par toutes les codifications internationales (1) et par tous les règlements internes sur la matière (2). Aussi la discussion n'a-t-elle porté en 1899 que sur les autres dispositions de l'article. Que statuer à l'égard du prisonnier de guerre qui a tenté de s'évader ? Convient-il, comme on l'a proposé quelquefois, d'assimiler l'évasion à la désertion et de la punir de mort ? Cette solution est aujourd'hui repoussée d'une manière unanime. Mais ne faut-il pas tout au moins infliger une peine spéciale au prisonnier coupable de cette tentative, afin de faire impression sur son esprit, aussi bien que sur celui de ses co-détenus, et d'éviter le retour d'actes pareils obligeant à une surveillance incessante ? Sur ce point, on a abouti au maintien à peu près intégral de la disposition de l'article 28 du projet de 1874 : l'évadé repris sera, comme autrefois, puni de peines disciplinaires. En limitant ainsi le degré de la pénalité, on évite des rigueurs excessives, notamment l'application de la peine de mort au pri-

(1) Article 82 du *Manuel d'Oxford* ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 600, 2° ; Fiore, *Droit internat. codifié*, art. 1373.

(2) En ce sens les règlements nationaux : autrichien de 1881, espagnol de 1882 et le règlement français du 21 mars 1893, art. 35 ; conf. le *Manuel français* précité, pp. 76 et s. et l'article 80 du code de justice militaire français pour l'armée de terre.

sonnier, ou un redoublement injuste de sévérité vis-à-vis des autres demeurés étrangers à l'acte qu'on veut atteindre Mais l'évasion peut être accompagnée d'actes graves, tels que l'insubordination, le complot, l'émeute, la rébellion. D'accord avec le § 4 de l'article 23 du projet de 1874, l'article 8 du *Règlement* prévoit spécialement le cas de rébellion ; quant aux autres cas, il les atteint par sa disposition générale soumettant les prisonniers de guerre aux lois, règlements et ordres en vigueur dans l'armée de l'Etat au pouvoir duquel ils se trouvent (1). Après s'être évadé, le prisonnier peut être pris une seconde fois ; devra-t-on alors le punir spécialement pour sa fuite antérieure ? On aurait pu songer à lui appliquer une peine semblable à celle qu'il doit subir quand il est repris immédiatement, car les deux situations ont entre elles une grande analogie. Pourtant on a accepté cette idée traditionnelle que, par le fait de la liberté reconquise, toutes les conséquences de la captivité sont effacées et en fait et en droit, en sorte qu'on ne peut plus appliquer une pénalité en vertu d'un état antérieur réputé totalement anéanti (2). Il en serait différemment seulement dans l'hypothèse où l'évasion se compliquerait d'un délit de droit commun, tel que la corruption de gardes ou la violence. En ce cas, on appliquerait les pénalités de ce droit commun.

A titre de mesure extrême, bien que le texte ne dise

(1) En ce sens le règlement provisoire russe du 2 juillet 1877, relativement au régime à imposer aux prisonniers turcs. F. de Martens, *op. cit.*, p. 236. § 113

(2) Voir en ce sens le règlement français précité du 21 mars 1893, art 38.

rien à cet égard, il est permis de faire usage des armes contre le prisonnier qui prend la fuite et ne s'arrête pas sur la sommation à lui faite. Mais, d'autre part, quoique le texte soit également muet sur ce point, on reconnaît d'une manière unanime qu'il est interdit d'établir une sorte de solidarité entre les prisonniers de guerre et de rendre plus pénible la situation de certains à raison de l'évasion des autres. Cette règle pourtant ne fut pas observée par le général allemand Vogel de Falkenstein pendant la guerre franco-allemande ; et sa conduite fut considérée comme contraire aux principes les plus certains du droit des gens (1).

Les articles 9 à 12 du règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre sur terre fixent de la manière suivante les obligations des prisonniers de guerre.

Art. 9. — Chaque prisonnier de guerre est tenu de déclarer, s'il est interrogé à ce sujet, ses véritables noms et grade et, dans le cas où il enfreindrait cette règle, il s'exposerait à une restriction des avantages accordés aux prisonniers de guerre de sa catégorie (2).

Art. 10. — Les prisonniers de guerre peuvent être mis en liberté sur parole, si les lois de leur pays les y autorisent et, en pareil cas, ils sont obligés, sous la garantie de leur honneur personnel, de remplir scrupuleusement, tant vis-à-vis de leur propre gouvernement que vis-à-vis de celui qui les a fait prisonniers, les engagements qu'ils auraient contractés.

(1) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1130 ; Pillet, *Les lois de la guerre*, § 103. Le général allemand soumit à la détention dans une forteresse dix des camarades d'un prisonnier français évadé jusqu'à ce que ce dernier eût été repris.

(2) *Manuel français* précité, p. 78.

Dans le même cas, leur propre gouvernement est tenu de n'exiger ni accepter d'eux aucun service contraire à la parole donnée.

Art. 11. — Un prisonnier de guerre ne peut être contraint d'accepter sa liberté sur parole ; de même le gouvernement ennemi n'est pas obligé d'accéder à la demande du prisonnier réclamant sa mise en liberté sur parole.

Art. 12. — Tout prisonnier de guerre, libéré sur parole et repris portant les armes contre le Gouvernement envers lequel il s'était engagé d'honneur, ou contre les alliés de celui-ci, perd le droit au traitement des prisonniers de guerre et peut être traduit devant les tribunaux (1).

La liberté sur parole dont il est question dans ces textes, a toujours fait l'objet de difficultés fort délicates dans les rapports des belligérants avec les libérés ou le gouvernement de ces derniers. Il est donc nécessaire de préciser très nettement les conditions et les effets de la liberté sur parole. Il importe surtout que le libéré ait la notion très exacte de la portée de l'engagement par lui contracté ; et, par exemple, il n'est pas admissible qu'on lui fasse signer un engagement dans une langue qu'il ne comprend pas, comme l'ont fait, en 1870-1871, les Allemands vis-à-vis d'officiers français ne comprenant pas l'allemand (2).

(1) G. de Martens, *op. cit.*, § 275, dit qu'en ce cas le prisonnier est infâme et peut, s'il est repris, être puni de mort. Pinheiro-Ferrera, *ibidem*, p. 213, critique avec raison cette sévérité excessive inusitée aujourd'hui. Conf. notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix*, § 90.

(2) Guelle, *op. cit.*, I, p. 203 ; Brenet, *op. cit.*, p. 206 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, § 2821.

La liberté sur parole ne peut jamais être imposée aux prisonniers (1) ; et, d'autre part, le gouvernement n'est jamais tenu de l'accepter. S'il l'accepte pour quelques-uns, il peut la refuser pour les autres. En somme, la dation et l'acceptation de la liberté sur parole constituent toujours des actes essentiellement *facultatifs*.

La liberté sur parole ne peut être demandée et accordée qu'après les hostilités et jamais sur le champ de bataille où il n'y a place que pour la reddition pure et simple. On peut mettre en liberté sur parole tous les prisonniers sans exception (2). En pratique, généralement, les officiers seuls jouissent de ce privilège. Les instructions américaines de Lieber, aux articles 126 et 127, prescrivent, mesure fort sage, que les soldats ne recevront la liberté sur parole qu'avec l'assentiment de leurs officiers, et ces derniers seulement avec l'autorisation du plus haut gradé d'entre eux. Les mêmes instructions (art. 125) exigent deux documents écrits échangés entre les Etats intéressés, l'un accordant, l'autre acceptant la liberté sur parole, documents dans lesquels sont consignés les noms et le rang ou grade des officiers ainsi libérés. Cette disposition prudente, qu'approuve pleinement Dudley-Field (3), aurait figuré utilement dans le règlement de La Haye. Elle eût eu le

(1) Règlement espagnol de 1882 sur le service des armées en campagne, art. 917 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 621 1°. Dès lors, le belligérant qui renvoie de son plein gré un prisonnier ne peut pas lui imposer l'obligation de ne plus servir durant la guerre. Durant la guerre sud-africaine, les Boers qui ne pouvaient garder les prisonniers anglais les renvoyaient chez eux, sans exiger aucun engagement.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 621 1°.

(3) Article 820 du projet de Code international.

bon effet de faire dépendre la liberté sur parole, non seulement de la volonté du prisonnier, mais encore de celle de son pays qui peut être intéressé à la refuser. Car il ne faut pas oublier que la liberté sur parole a le grand inconvénient de séparer l'officier du soldat qui, par suite, ne peut plus exercer sur lui son autorité morale si nécessaire pourtant durant la captivité, à la fois dans l'intérêt de ce dernier lui-même et de l'Etat capteur (1).

Quels sont les effets de la liberté sur parole ? Dans les rapports du libéré avec le pays qui l'a mis en liberté, l'article 12 établit comme principe que la rupture de la parole donnée équivaut à la perte non seulement des avantages de la liberté sur parole, mais encore de la situation de prisonnier de guerre. En ce cas, les législations internes punissent souvent fort durement le manquement à la parole donnée ; le libéré sur parole pris les armes à la main est passible des peines édictées par les législations positives, en général, la peine de mort (2). La pénalité ne pouvait être établie par un règlement international ; mais on remarquera que l'ar-

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 628; *Manuel français* précité, pp. 78 et 79.

(2) Suivant les lois françaises, le prisonnier de guerre ayant rang d'officier, qui, après avoir donné sa parole, la violera, sera, s'il est repris, considéré comme ayant perdu la qualité d'officier et traité comme soldat (art. 2 du décret du 4 août 1811 ; règlement ministériel du 6 mai 1859, art. 2 ; instruction ministérielle du 18 avril 1800, art. 130). Le prisonnier de guerre ayant faussé sa parole et repris les armes à la main est puni de mort (art. 201, § 2 du code de justice militaire pour l'armée de terre ; avis du Conseil d'Etat du 4 mai 1812).

ticle 12 interdit toute exécution sommaire ; un jugement est, en tout cas, nécessaire.

Examinons maintenant la situation du libéré sur parole dans ses rapports avec son pays. Ce dernier est-il tenu de respecter l'engagement du libéré ? Oui, incontestablement, si la mesure a été prise d'accord avec lui, par exemple, en vertu d'instructions conformes du gouvernement ou en harmonie avec les lois générales internes autorisant la pratique de la liberté sur parole (1). En ce cas, l'article 10 précité du Règlement de La Haye décide que le gouvernement du libéré est tenu de se conformer à la parole donnée, pourvu que les lois du pays admettent la liberté sur parole.

Mais il peut se faire que l'Etat ait spécialement défendu d'accepter la liberté sur parole, ou que les lois militaires générales soient dans le sens de cette prohibition, ce qui est aujourd'hui la règle chez la plupart des Etats européens. Dans ce cas, certains auteurs pensaient, avant le règlement de la Haye, que le libéré se trouvait passible des peines édictées contre l'acte qu'il avait commis, et que son pays était en même temps tenu par la parole donnée (2). D'autres estimaient que le contrat intervenu ne liait nullement l'Etat qui pouvait obliger le libéré à reprendre, à ses risques et périls, son service militaire (3). D'aucuns, enfin,

(1) Il est des pays qui interdisent formellement de s'engager à ne pas reprendre du service pendant la guerre ; en ce sens, le règlement portugais de 1890 cité par Pradier Fodéré, *op. cit.*, VIII, § 2827.

(2) Fiore, *Droit codifié*, 1re édition, art. 994. Conf. le *Manuel français* précité, p. 79.

(3) Pillet, *op. cit* , § 107 ; Pradier Fodéré, *op. cit.*, VII, § 2827.

étaient d'avis que le libéré devait aller se constituer prisonnier à nouveau, avec la faculté de reconquérir sa liberté entière, si l'ennemi le dégageait de ses obligations en refusant de le recevoir (1).

Il nous paraît que le règlement de La Haye a résolu la question et qu'il dégage d'une manière absolue le pays du libéré. Puisqu'en effet ce pays, suivant l'article 10 précité, est tenu de se conformer à la parole donnée par le prisonnier libéré *si les lois internes sont conformes*, il n'a pas à en tenir compte dans le cas inverse. C'est à tort, dans cette dernière hypothèse, que le prisonnier a accepté la liberté sur parole ; il n'y a pas à en faire état, et il doit reprendre son service militaire comme s'il n'y avait eu aucun engagement de sa part, en subissant les conséquences qui pourront en résulter pour lui. S'il refuse, on devra le traiter comme réfractaire. Peut-être pourrait-on admettre, comme atténuation, que le gouvernement du libéré qui ne voudrait pas reconnaître la liberté sur parole, aurait le droit de punir l'officier l'ayant indûment acceptée et de le reconduire ensuite aux avant-postes ennemis.

Pour apprécier la portée exacte des engagements du libéré sur parole, il convient de consulter la formule même qui a été employée soit oralement, soit par écrit. Cette formule variera nécessairement, tantôt large et tantôt étroite pour le libéré, aussi bien que pour l'État capteur. Ainsi, il fut spécifié, durant la guerre franco-

Conf. l'article 70 du règlement de l'Institut de droit international.

(1) Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2151 ; Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 129, p. 296, note 2 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 626 ; *Instructions américaines*, art. 131 et art. 910 du règlement espagnol de 1882 sur le service des armées en campagne.

allemande, que les libérés ne feraient rien contre les intérêts de l'Allemagne pendant le reste de la guerre (1). Il semble bien que, par là, on défendait tous actes militaires quelconques, près ou loin du théâtre des hostilités, comme de servir en Algérie ou dans les colonies, d'instruire des recrues à l'intérieur, de travailler aux fortifications des places non assiégées. Et même on pouvait soutenir jusqu'à un certain point que les libérés étaient incapables de remplir des fonctions civiles et de jouer un rôle diplomatique.

Plus généralement la formule est moins étendue dans ses prohibitions et il y est simplement indiqué que le libéré s'engage à ne pas *combattre* durant le reste de la guerre. En ce cas, certains auteurs ont pensé que l'on ne saurait, à raison de la loyauté militaire, imposer à ceux qui ont contracté une pareille obligation, rien qui ait un rapport quelconque avec les opérations militaires (2). La solution paraît excessive : si le pays qui libère s'est borné à spécifier que le prisonnier ne se battrait plus, c'est qu'il n'a voulu imposer que cette seule condition ; et l'on ne saurait alors priver la patrie du libéré des services précieux qu'il peut lui rendre sans que la loyauté militaire soit en jeu, l'engagement faisant la loi des parties. Nous pensons donc que les services du libéré pourront être utilisés dans cette hypo-

(1) Guelle, *op. cit.*, I, p. 207 ; Brenel, *op. cit.*, pp. 209 et s. La même formule fut usitée par le Japon durant la guerre russo-japonaise vis-à-vis des libérés russes. Nagao Ariga, *La guerre russo-japonaise*, p. 113.

(2) Pillet, *op. cit.*, § 103 ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1135 ; Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 129, p. 296, note 2 ; Lentner, *Das Recht in Kriege*, p. 100.

thèse, pourvu qu'il s'abstienne simplement de reprendre les armes pendant la durée de la guerre (1). Ainsi, en 1793, les troupes de Kléber, laissées libres lors de la capitulation de Mayence à la condition de ne pas servir pendant un an contre les coalisés, purent fort bien, sans réclamation, être employées par la Convention contre les insurgés vendéens.

L'une des plus cruelles souffrances causées par la guerre provient de l'incertitude de la famille du prisonnier sur le sort de ce dernier pendant une captivité prolongée, incertitude qu'éprouve à son tour le prisonnier vis-à-vis d'elle. Un organe destiné à transmettre des nouvelles réciproques constitue donc une institution bienfaisante entre toutes, qu'on ne saurait trop favoriser et développer. Et pourtant cet organe manquait, au moins officiellement, jusqu'à la première Conférence de la Paix. En 1874, le gouvernement belge avait proposé à la Conférence de Bruxelles, par l'organe du baron Lambermont, des dispositions spéciales au sujet des sociétés de secours pour les prisonniers de guerre. Ces dispositions firent alors l'objet d'un ordre du jour favorable, mais sans être incorporées dans le projet définitivement adopté ; leur rouage principal consistait dans

(1) Fiore, *Droit internat. codifié*, 2e édition, art. 1585 ; Guelle, *op. cit.*, I, p. 207 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 621 ; *Instructions américaines*, art. 130 ; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 821. « Le contrat d'où procède la liberté sur parole, est-il dit dans le *Manuel français*, est un contrat de *droit strict*, c'est-à-dire que le prisonnier n'est tenu que de remplir rigoureusement les obligations souscrites. Il appartient au belligérant de bien préciser ses conditions et de bien déterminer les actes que les prisonniers devront s'interdire après leur mise en liberté, car ces derniers s'en tiendront aux termes précis de leur engagement », p. 78.

un *Bureau de renseignements* relatifs aux prisonniers de guerre (1).

On eut, en 1870-71, la preuve de l'utilité de ce bureau général, quand on vit les services signalés rendus par le bureau prussien institué par l'ordonnance royale du 29 avril 1869 (2). Durant la guerre franco-allemande, d'autre part, les sociétés privées de secours aux prisonniers fonctionnèrent de la façon la plus satisfaisante (3). Mais la reconnaissance officielle, si nécessaire pour l'accomplissement de leur mission humanitaire, leur faisait défaut. Aussi, après le rétablissement de la paix, par l'organe de la société internationale de Bruxelles, firent-elles tous leurs efforts pour arriver à obtenir cette reconnaissance officielle qui seule leur permettrait d'agir en toute sécurité au mieux des intérêts qu'elles désiraient servir (4).

En 1874, un Congrès, provoqué par la société française pour l'amélioration du sort des prisonniers de guerre, se tint à Bruxelles ; tous les États de l'Europe y furent représentés ; mais aucun ne voulut prendre un engagement précis et définitif. En 1889, eut lieu à Paris, pendant l'exposition, un Congrès international des

(1) Protocole, nº 8 et Annexe, nº XI aux protocoles de la Conférence de Bruxelles. Le règlement français du 21 mars 1893 avait tenu compte autant que possible du vœu émis à Bruxelles, ainsi qu'on s'en convaincra en lisant notamment ses articles 43, 61 et s. et 108. Conf. sur ce point la brochure de M. Romberg intitulée : *Belligérants, blessés et prisonniers de guerre*, 1902, p. 36 et s. Conf. du même : *Des belligérants et des prisonniers de guerre*, pp. 52 et s.

(2) Conf. sur ce point Brenet, *op. cit*, p. 233.

(3) Conf. Brenet, *op. cit.*, pp. 203 et s.

(4) Romberg, *Belligérants et prisonniers de guerre*, pp 23 et s. et *Belligérants, blessés et prisonniers de guerre*, pp. 27 et s.

œuvres d'assistance en temps de guerre ; son vice-président français, M. Edouard Romberg, élabora un projet (1) qui, dans ses grandes lignes, a inspiré les articles 14, 15 et 16 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, passés avec quelques légères variantes dans la rédaction de 1907.

Art. 14. — Il est constitué, dès le début des hostilités, dans chacun des États belligérants, et, le cas échéant, dans les Pays neutres qui auront recueilli des belligérants sur leur territoire, un bureau de renseignements sur les prisonniers de guerre. Ce bureau, chargé de répondre à toutes les demandes qui les concernent, reçoit des divers services compétents toutes les indications relatives aux internements et aux mutations, aux mises en liberté sur parole, aux échanges, aux évasions, aux entrées dans les hôpitaux, aux décès, ainsi que les autres renseignements nécessaires pour établir et tenir à jour une fiche individuelle pour chaque prisonnier de guerre. Le bureau devra porter sur cette fiche le numéro matricule, les nom et prénoms, l'âge, le lieu d'origine, le grade, le corps de troupe, les blessures, la date et le lieu de la capture, de l'internement, des blessures et de la mort, ainsi que toutes les observations particulières. La fiche individuelle sera remise au Gouvernement de l'autre belligérant après la conclusion de la paix.

Le bureau de renseignements est également chargé de recueillir et de centraliser tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc., qui seront trouvés sur les champs de bataille ou délaissés par des prisonniers

(1) Conf., sur les points indiqués au texte, Romberg, *Belligérants et prisonniers de guerre*, pp. 63 et s.

libérés sur parole, échangés, évadés ou décédés dans les hôpitaux et ambulances, et de les transmettre aux intéressés.

Art. 16. — Les bureaux de renseignements jouissent de la franchise de port. Les lettres, mandats et articles d'argent, ainsi que les colis postaux destinés aux prisonniers de guerre ou expédiés par eux, seront affranchis de toutes les taxes postales, aussi bien dans les pays d'origine et de destination que dans les pays intermédiaires.

Les dons et secours en nature destinés aux prisonniers de guerre seront admis en franchise de tous droits d'entrée et autres, ainsi que des taxes de transport sur les chemins de fer exploités par l'Etat (1).

Durant la guerre russo-japonaise, un décret impérial japonais du 21 février 1904 a constitué, en exécution des textes de La Haye, un bureau à Tokio où était centralisé tout ce qui intéressait les prisonniers : internements, mutations, entrées à l'hôpital, correspondances relatives à l'état des prisonniers, objets ou argent reçus ou expédiés par eux, conservation des testaments et

(1) Le vote de l'article 16 a eu nécessairement partout son retentissement dans les lois internes. Les conventions postales, douanières et autres ont dû être modifiées ou le seront en exécution du texte. D'autre part, les pouvoirs nationaux ont dû apporter ou apporteront également les modifications voulues à la législation nationale En France, la loi du 3 mai 1902 dispose à cet égard comme suit : « Sont affranchis du droit d'importation et de statistique, ainsi que des droits intérieurs de consommation, d'entrée et d'octroi, sous réserve du contrôle à exercer par les administrations intéressées, les denrées et autres objets, y compris les tabacs, allumettes et cartes à jouer, envoyés de l'étranger à titre de dons ou de secours aux prisonniers de guerre internés en France, en Algérie et dans les colonies françaises ». *Officiel* du 7 mai.

autres objets laissés par les prisonniers décédés (1).

L'article 16 vise la situation des sociétés de secours pour prisonniers de guerre organisées dans un but philanthropique très louable, à l'initiative des sociétés relatives aux blessés.

Art. 15. — Les sociétés de secours pour les prisonniers de guerre, régulièrement constituées selon la loi de leur pays et ayant pour objet d'être les intermédiaires de l'action charitable, recevront, de la part des belligérants, pour elles et pour leurs agents dûment accrédités, toute facilité, dans les limites tracées par les nécessités militaires et les règles administratives, pour accomplir efficacement leur tâche d'humanité. Les délégués de ces sociétés pourront être admis à distribuer des secours dans les dépôts d'internement, ainsi qu'aux lieux d'étape des prisonniers rapatriés, moyennant une permission personnelle délivrée par l'autorité militaire, et en prenant l'engagement par écrit de se soumettre à toutes les mesures d'ordre et de police que celle-ci prescrirait.

On a fait observer avec raison que, présentée sous cette forme, l'idée n'était peut-être pas très pratique, car ces sociétés auraient grande difficulté à se constituer en temps de paix et exciteraient la méfiance en temps de guerre. Pour qu'elles pussent utilement fonctionner, il faudrait les constituer comme sections spéciales des sociétés de secours aux blessés qui sont aujourd'hui acceptées et favorisées partout. Dans l'organisme commun, elles auraient leur budget et leur activité propres, mais se rattacheraient sur l'organisation générale des

(1) Communication de la légation japonaise de Paris. *Débats* du 2 avril 1904; Nagao-Ariga, *La guerre russo-japonaise*, pp. 97 et s.

sociétés de secours aux blessés qui ont entre elles des rapports incessants ; et rempliraient ainsi de la façon la plus utile le rôle d'intermédiaire chez les belligérants pour la transmission des secours aux prisonniers. Des vœux ont été émis en ce sens dans divers congrès, spécialement à celui de Londres de juin 1907. En France, le principe de la fusion a prévalu depuis 1907 (Voir ce qui sera dit ci-après au titre III, art. 1er, sect. I, chap I du présent livre II).

Les articles 17, 18 et 19 du Règlement ont trait à des dispositions diverses concernant la solde, le libre exercice du culte, les testaments, les constatations des décès et l'inhumation des prisonniers de guerre.

Art. 17. — Les officiers prisonniers recevront la solde à laquelle ont droit les officiers de même grade du pays où ils sont retenus, à charge de remboursement par leur Gouvernement (1).

Art. 18. — Toute latitude est laissée aux prisonniers de guerre pour l'exercice de leur religion, y compris l'assistance aux offices de leur culte, à la seule condition de se conformer aux mesures d'ordre et de police prescrites par l'autorité militaire.

(1) Le Japon avait proposé à La Haye, en 1907, de donner aux officiers prisonniers une *solde convenable* à charge de remboursement par leur gouvernement. On a préféré avec raison leur donner la solde égale à celle des officiers de même grade du pays capteur. *Actes et documents de la Conférence de 1907*, III, p. 10. On a ainsi mis en harmonie, comme on va le voir à propos du service hospitalier, les dispositions de l'article 17 avec celles de l'article 13 de la convention de Genève du 6 juillet 1906. Le texte de l'art. 17 issu des délibérations de 1899 accordait aux officiers prisonniers, s'il y avait lieu, le complément de la solde à eux attribuée dans cette situation par les règlements de leur pays.

Art. 19. — Les testaments des prisonniers de guerre sont reçus ou dressés dans les mêmes conditions que pour les militaires de l'armée nationale.

On suivra également les mêmes règles en ce qui concerne les pièces relatives à la constatation des décès, ainsi que pour l'inhumation des prisonniers de guerre, en tenant compte de leur grade et de leur rang (1).

La captivité cesse par l'échange, toujours facultatif, qui est individuel ou collectif. La convention d'échange se nomme *cartel d'échange* ; c'est un acte dans lequel on précise les conditions de l'échange, en indiquant quel est le grade des libérés, à quels corps ils appartiennent et généralement en fournissant tous les renseignements nécessaires (2).

La conclusion de la paix libère encore les prisonniers ; et le traité de paix prend, on le verra, les mesures matérielles concernant les détails de la libération, l'évacuation des convois, etc. L'article 20 du Règlement de La Haye dispose à ce sujet en ces termes.

Art. 20. — Après la conclusion de la paix, le rapatriement des prisonniers de guerre s'effectuera dans le plus bref délai possible.

(1) Conf. le règlement français du 21 mars 1893, art. 53, 58, 102 et s.

(2) En France, l'échange des prisonniers de guerre valides ne peut avoir lieu, en principe, qu'avec l'autorisation du ministre de la guerre ; règlement du 21 mars 1893, art. 12. En cas d'interruption des communications, le commandant en chef procède aux échanges dans la mesure jugée par lui convenable, et en rendant compte dès que les communications sont rétablies Conf., sur l'échange des prisonniers, l'article 023 du règlement espagnol précité et le *Manuel français* précité, pp. 69 et s. Voir Pradier-Fodéré, *op. cit.*, §§ 2832 et s. ; Wheaton, *op. cit.*, II, § 3, p. 3 ; Morin, *op. cit.*, II, pp. 21 et s.

Il existait autrefois une pratique qui a quelque analogie avec la condition des prisonniers de guerre. Les *otages* garantissaient la parole donnée et assuraient spécialement l'exécution des traités de paix. C'est à ce point de vue seulement que Vattel les mentionne, disant que, si celui qui les a donnés manque à sa parole, on peut les retenir en captivité et qu'autrefois (ce que l'auteur réprouve) on les mettait à mort en pareil cas (1). Parmi les auteurs modernes, ceux qui mentionnent encore les otages à propos de l'exécution des traités (2), disent qu'ils servent surtout en temps de guerre pour assurer les négociations ou l'accomplissement des capitulations et seulement pour la garantie d'un traité conclu en temps de paix (3).

On croyait la pratique des otages définitivement disparue (4), quand on l'a vue reprise par les Prussiens durant la guerre franco-allemande. Et, ici, le raffinement dans la cruauté et dans l'injustice a été vraiment atroce. On s'est saisi de certains personnages marquants, dans le but soit de les faire monter sur les locomotives des trains transportant des troupes, pour préserver celles-ci des attaques des francs-tireurs, soit de les emprisonner et même de les mettre à mort en les rendant responsables du défaut de prestation de contributions et d'amendes ou d'actes de guerre commis contre des sol-

(1) *Op. cit.*, L. II, ch. XVI, §§ 215 et 217. Edit. Prad.-Fod., t. II, pp. 239 et 242.

(2) Wheaton, *op. cit.*, I, § 16, p. 270.

(3) G. de Martens, *op. cit.*, I, § 63 et II, § 276.

(4) Pinheiro-Ferrera condamnait déjà la pratique des otages ; sur Vattel *op. cit.*, p. 240, note. Voir également Ott sur Klüber, *op. cit.*, § 248, note ; Fiore, *Droit internat. codifié*, art. 1380 et s.

dats prussiens isolés et en détachement. Après la guerre, on a essayé de justifier la pratique des otages, principalement de ceux dits *d'accompagnement*, c'est-à-dire placés dans les endroits périlleux pour assurer la sécurité de l'occupant, en faisant remarquer que le moyen critiqué avait, en somme, abouti à éviter des catastrophes, à épargner des vies humaines. Mais Bluntschli n'a pas hésité à repousser sur ce point les idées mises en avant par ses compatriotes, en déclarant nettement que le procédé des otages « est d'autant plus critiquable, qu'il compromet la vie des citoyens paisibles, sans qu'il y ait faute de leur part et, de plus, sans procurer un sérieux accroissement de sécurité » (1).

En réalité, la pratique des otages est indigne d'un peuple civilisé. C'est à l'occupant à veiller lui-même à sa propre sécurité, et il ne lui est pas permis de faire retomber les effets de la guerre sur de paisibles citoyens,

(1) *Op. cit.*, art. 600, 2°. Toutefois Bluntschli autorise les otages au cas de représailles ou de nécessité absolue. *Sic* Lueder et Loning cités par Brenet, *op. cit.*, p. 218. Conf. Pillet, *op. cit.*, § 146 ; Fiore, *Nouveau droit intern.*, § 1361 ; Morin, *op. cit.*, I, pp. 560 et s. ; II, pp. 263 et s. ; Calvo, *op. cit.*, §§ 2159 et s. ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, §§ 2814 et s., qui condamnent le procédé des otages. Voir, à propos de la guerre franco-allemande, la circulaire du comte de Chaudordy du 26 décembre 1871 dans Valfrey, *op. cit.*, III, p. 291. Le grand Etat-major allemand dans la publication déjà citée dit que l'on a sauvegardé la sécurité des trains partout où l'on a fait monter les notables sur les locomotives. Conf. Löning, *L'administration du gouvernement général de l'Alsace*, p. 107. Voir notre article sur les *Lois de la guerre continentale suivant le grand Etat-major allemand*, dans la *Revue générale de droit int. pub.*, 1907, p. 227. En supposant ce résultat exact, il ne légitimerait pas des actes interdits en eux-mêmes d'une façon absolue. Mais on vient de voir que le procédé est condamné par les jurisles allemands eux-mêmes.

auxquels, du reste, il défend de se mêler aux hostilités, en partant de ce point de vue que la guerre est un rapport d'Etat à Etat. S'ils ne peuvent s'y immiscer d'eux-mêmes, il ne saurait être licite de les y introduire contre leur volonté. Concluons pour tous ces motifs qu'il est profondément regrettable, en présence de la conduite des Prussiens durant la guerre franco-allemande, conduite qui pourra peut-être trouver plus tard des imitateurs, que les conférences de La Haye n'aient pas cru devoir, d'accord avec l'opinion publique universelle, prohiber, par un article formel du Règlement, le procédé des otages.

TITRE III

Des malades, des blessés et des morts.

ARTICLE PREMIER

DES MALADES ET BLESSÉS (1)

En principe, les Etats civilisés ont le plus souvent respecté les malades et les blessés et appliqué la

(1) Conf. Aubertin, *Du service médical dans les armées de l'Antiquité*, dans la *Revue des médecins des armées*, t. VIII, pp. 1 et s.; Bogaiewsky, *Les secours aux militaires blessés avant le XIXe siècle*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1903, pp. 202 et s ; Gama, *Esquisse historique du service de santé militaire en général*, 1841 ; Lefort, *La chirurgie militaire et les Sociétés de secours*, dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1er novembre 1871; Delorme, *Traité de chirurgie de guerre*, 1888; Gillot,

maxime ancienne : « *hostes, dum vulnerati, fratres* ». Mais, primitivement, il n'y avait là qu'un fait isolé, d'homme à homme. La première manifestation d'ensemble apparaît dans les traités particuliers par lesquels certains chefs d'armée, aux siècles antérieurs au nôtre, s'engageaient à soigner réciproquement leurs

La revision de la convention de Genève au point de vue historique et dogmatique, 1902; Lueder, *La Convention de Genève au point de vue historique, critique et dogmatique*, 1876, ouvrage couronné dans le concours international de 1873; Gurlt, *Zur Geschichte der internationalen und freiwilligen Krankenpflege*, 1873; Moynier, *Etude sur la Convention de Genève*, 1870; du même, *La Croix-Rouge, son passé et son avenir*, 1882; du même, *Notions essentielles de la Croix-Rouge*, 1896; du même, *Considérations sur la sanction pénale à donner à la Convention de Genève*, 1893; du même, *La revision de la Convention de Genève*, 1898; du même, *La fondation de la Croix-Rouge*, 1903; du même, *Activité déployée par le Comité international de la Croix-Rouge*... 1905; Romberg, ouvrage précité; Meuger, *Die Genfer Konvention und ihre Reform*, 1906; Rœthlisberger, *Die neue Genfer Konvention vom 6 Juli 1906*, 1907; Gillot, *La revision de la Convention de Genève au point de vue historique et diplomatique*, 1902; Ziegler, *La revision de la Convention de Genève*, 1896; Bischer, *Die revision des Genfer Konvention*, dans le *Bulletin des Sociétés de la Croix-Rouge*, 1891, n° 93; Renault, *Rapport présenté à la Conférence plénière de revision de la Convention de Genève*, 1906, dans les *Archives Diplomatiques*, 1907, t. CIII, pp. 315 et s.; du même, *La Convention de Genève de 1906*, dans les *Comptes rendus de l'Académie des sciences morales et politiques*, 1906; Delpech, *La Conférence de revision de la Convention de Genève* dans la *Revue générale de droit int. public*, 1906, pp. 629 et s.; *Manuel de la Croix-Rouge* à l'usage des armées de terre et de mer et des Sociétés de secours aux blessés, par MM. Fauchille et Politis, 1908. On consultera également avec fruit le *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge* publié depuis 1869 par le *Comité international de la Croix-Rouge de Genève*. Pour les délibérations de la Conférence, consulter les *Archives Diplomatiques, loc. cit.*, pp. 5 et s.

blessés et à considérer comme inviolable le personnel sanitaire (1).

Mais ces conventions, parfois méconnues, avaient le grand inconvénient de se limiter à la guerre entreprise. Et pourtant rien ne semble plus nécessaire que d'organiser, dès le temps de paix, pour fonctionner aussitôt que la guerre éclate, un service sanitaire d'ensemble accepté par tous les Etats. Le besoin s'en est fait sentir à toutes les époques, principalement aux grandes guerres de la Révolution et du Premier Empire ; et il ira grandissant dans la guerre future, en présence de l'immense développement des forces armées contemporaines.

Grâce aux efforts d'un philanthrope genévois, dont l'ouvrage intitulé « *Le Souvenir de Solférino* » traduit dans les principales langues de l'Europe eut partout un immense retentissement et devint pour le service hospitalier ce que la *Case de l'Oncle Tom* fut pour l'abolition de l'esclavage (2), avait été votée à Genève,

(1) Conf. sur ces traités l'ouvrage précité de Lueder, pp. 10 et s. et Romberg, *op. cit.*, pp. 13 et s. Gurlt a réuni ces traités ou cartels dans l'ouvrage le plus complet existant en la matière, qui a été indiqué ci-dessus.

(2) *Le Souvenir de Solférino*, dont la dernière édition a été publiée à Amsterdam en 1902. En 1901, M. Dunant a obtenu le prix Nobel de la paix pour ses efforts en faveur de l'humanisation de la guerre qui ont amené l'organisation moderne du service hospitalier. Voir l'analyse du livre de M. Dunant dans Fiore, *Nouveau droit int.*, § 1365, note 1, et dans Lueder, *op. cit.*, pp. 39 et s. Conf. la publication de MM. Haje et Simon, intitulée : *Les origines de la Croix-Rouge*, 1901 et 1902. Conf. Rivier, *op cit.*, § 63, p. 270. Au nom de M. Dunant, il convient de joindre ceux de MM. Moynier, président du Comité international de la Croix-Rouge, Palasciano et Arrault, à qui la cause du service hospitalier doit également beaucoup,

le 22 août 1864, une convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne. Cette convention finit par grouper toutes les puissances européennes, ainsi que la plupart des Etats en dehors de l'Europe parvenus à un certain degré de civilisation (1). Mais au début elle avait excité des méfiances et quelques grands Etats s'étaient abstenus, notamment l'Autriche-Hongrie qui n'eut pas à s'en louer, car, à Sadowa, les médecins autrichiens, craignant d'être faits prisonniers, s'enfuirent et laissèrent à l'abandon leurs blessés dont les souffrances furent atroces faute de soins et dont beaucoup périrent.

Deux principes dominaient l'économie des dispositions de la Convention de 1864 : garantir aux blessés les soins nécessaires et l'inviolabilité ; assurer à ceux qui leur donnent ces soins et au matériel nécessaire la protection voulue pour le libre et inoffensif exercice du service hospitalier. La Convention de Genève avai incontestablement marqué un progrès considérable sur l'état de choses ancien, en organisant un système général, connu de tous, obligatoire pour tous et appliqué, dans ses grandes lignes, là où n'existaient que les accords spéciaux ci-dessus indiqués, accords transi-

(1) Pillet, *op. cit.*, § 115, p. 170, note 1. Conf., sur l'historique de la Convention de Genève, l'ouvrage précité de M. Lueder, au livre Ier consacré aux notions historiques. On consultera également sur la Convention, en dehors des ouvrages généraux du droit international, l'ouvrage ci-dessus indiqué de M. Moynier intitulé *Etude sur la Convention de Genève*, paru en 1870. *Adde* les notes de Bluntschli, *op. cit.*, aux articles 586 et s., pp. 310 et s., et Pradier-Fodéré, *op. cit.*, §§ 2832 et s. Voir le *Manuel français* précité, pp. 41 et s., et le *Manuel de l'Institut de droit international*, art. 10 à 18.

toires, mal connus et mal observés. Néanmoins, elle avait donné lieu à beaucoup de critiques. Dans certaines de ses dispositions qui ont été hativement rédigées, elle était vague et prêtait à l'arbitraire ; en d'autres, elle allait trop loin ; et, dans un but d'humanité très louable mais peu pratique, elle édictait des prescriptions d'une réalisation parfois impossible, ce qui jetait sur elle un certain discrédit et la rangeait, pour plusieurs, dans le domaine des conceptions plutôt théoriques (1).

En 1868, s'était réunie à Genève une seconde conférence destinée à combler une lacune considérable de la convention de 1864, en étendant à la marine les principes du service hospitalier. De ses délibérations sortit un projet d'articles additionnels (20 octobre 1868) à la Convention de Genève. Les articles 6 à 14, dont nous n'avons pas à nous occuper ici, étendaient à la guerre maritime les stipulations de 1864. Dans les articles 1 à 5, le projet de 1868 réalisait certaines réformes dont le principe avait été posé dans une Conférence internationale réunie à Paris, en 1867, à l'occasion de l'exposition universelle.

Les articles additionnels de 1868 ne furent point

(1) Ces défauts sont mis en relief d'une façon saisissante dans le livre II de l'ouvrage précité de M. Lueder consacré à la revision critico dogmatique de la Convention de Genève. L'auteur y passe en revue les jugements divers émis ou sujet de cette convention, les critiques dont elle a été l'objet, surtout à la suite de la guerre franco-allemande ; et il conclut à son maintien, malgré certaines opinions contraires. Il cite les paroles de Bluntschli, d'après lequel, bien que la convention de Genève contienne des lacunes, bien qu'elle ait été quelquefois violée et ait donné lieu à des abus, cependant l'opinion générale lui est favorable.

ratifiés, parce qu'ils donnèrent à leur tour prise à des critiques sérieuses qui avaient surtout trait à l'organisation du service hospitalier dans les guerres maritimes. Sur ce dernier point (art. 6 à 14), ils ont été remplacés par l'une des Conventions de La Haye de 1899 étendant à la guerre sur mer les principes de la Convention de Genève. Cette convention a été elle-même revisée en 1907, à la 2e Conférence de la Paix, par une convention nouvelle du 18 octobre dite convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève, dont il sera question à propos de la guerre maritime.

Dans les guerres terrestres, certains textes des articles additionnels présentaient des inconvénients graves, notamment l'article 5 aux termes duquel on devait renvoyer dans leur pays après guérison et plus tôt si faire se pouvait, à la condition de ne pas reprendre les armes pendant la guerre, les blessés tombés aux mains de l'ennemi, autres que les officiers, alors même qu'ils ne seraient pas reconnus incapables de servir. Cette disposition violait tous les principes du droit de la guerre, car un Etat agit comme il l'entend, en pleine indépendance, à l'égard des prisonniers blessés ou non ; et il n'est pas possible, s'il n'en veut pas, de lui imposer la libération conditionnelle. Aussi ce texte, fruit d'une fausse sentimentalité, pratiquement inexécutable, repoussé par l'Institut de droit international qui n'admet avec raison que le renvoi, sans condition aucune, des blessés incapables de servir, n'a été respecté dans aucune guerre et spécialement dans la guerre franco-allemande (1).

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 931, 2° ; Pillet, *op. cit.*, § 119. Conf. *Manuel d'Oxford* du 9 septembre 1880, art. 11.

Une revision sérieuse de la Convention de 1864 s'imposait donc, si l'on voulait que les prescriptions du service hospitalier fussent acceptées d'un commun accord ; et le Conseil fédéral suisse avait, à diverses reprises, fait des propositions aux Etats relativement à cette revision. Il avait élaboré un programme provisoire de réforme intitulé : *Enoncé de quelques idées à examiner pour la revision de la Convention de Genève*, dans lequel, tout en tenant compte des leçons de l'expérience, il avait introduit des innovations heureuses aux stipulations de 1864 (1).

On avait proposé à la Conférence de 1899 d'entreprendre la revision complète de la Convention de Genève ; la proposition a échoué soit parce qu'elle n'était pas comprise dans le programme tel qu'il avait été élaboré par la Russie, soit surtout parce que la conférence manquait de délégués médecins, en l'absence desquels il paraissait bien difficile de discuter et de résoudre les questions techniques du service hospitalier. Et la conférence s'est bornée à émettre sur ce point le premier des vœux contenus dans son Acte général et ainsi conçu : « Prenant en considération les démarches préliminaires faites par le gouvernement fédéral suisse pour la revision de la Convention de Genève, elle émet le vœu qu'il soit procédé à bref délai à la réunion d'une conférence spéciale ayant pour objet la revision de cette convention » (2).

(1) Voir, sur le projet suisse et l'étude de M. Moynier sur ce point, les *Documents publiés d'ordre du gouvernement néerlandais*, 2e partie, B. 10 et 11.

(2) Conf. sur ces points les *Procès-verbaux de la Conférence de 1899*, 3e partie, pp. 3 et s., 10 et s.; 1re partie, p. 43; *rapport de*

En exécution du mandat tacite que lui donnait la Conférence de 1899, le Conseil fédéral suisse a adressé, en mai 1901, aux Etats signataires de l'acte de 1864 une note les invitant à s'entendre au sujet des modifications à apporter à cet acte. Son appel a été entendu et, le 11 juin 1906, s'est ouverte la Conférence nouvelle à laquelle trente-six Etats se sont fait représenter. Tous les Etats représentés l'ont signée, certains avec quelques réserves. Le 6 juillet 1906, au rapport de M. Renault, a été adopté un Acte final, complet, clair, bien ordonné, comblant les lacunes des stipulations antérieures, en corrigeant les imperfections, et établissant sur des bases à la fois pratiques et rationnelles les prescriptions nouvelles du service sanitaire international.

Le chapitre Ier est consacré aux *malades et aux blessés*. L'article 1er rappelle le principe essentiel de toute convention hospitalière, c'est-à-dire l'obligation de soigner les blessés sans distinction de nationalité, principe posé déjà par la Convention de 1864; mais, tandis que cette dernière ne parlait que des militaires, la convention nouvelle étend sa protection aux diverses personnes attachées officiellement aux armées, qui, sans être toutes des combattants, doivent toutes bénéficier du même traitement.

Mais l'expérience a démontré que le vainqueur, surtout après un combat important, pouvait difficilement soigner en temps utile, avec son seul service sanitaire, tous ceux qui ont besoin d'être secourus. Dès lors, il convient que l'adversaire, qui a dû se retirer en aban-

la délégation française, p. 14 et notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix de 1899*, §§ 76 et s.

donnant sur le champ de bataille ses malades et ses blessés, laisse, dans la mesure où les circonstances le permettront, une partie de son personnel et de son matériel, afin que toute l'obligation du secours ne tombe point sur un seul belligérant (§ 2 de l'art. 2).

La Convention de 1864 ne définissait pas exactement la situation légale des blessés et malades tombés au pouvoir de l'ennemi. Mais aucun doute ne saurait actuellement exister à cet égard, car l'article 2, paragraphe 1, de la convention nouvelle les traite comme prisonniers auxquels devront être donnés les soins que nécessite leur état et qui seront, une fois guéris, placés dans la situation des prisonniers ordinaires (1).

L'article 6 de la Convention de Genève de 1864 avait déclaré à ce sujet que les commandants en chef auraient la faculté de remettre immédiatement aux avant-postes ennemis les militaires blessés pendant le combat, lorsque les circonstances le permettraient et du consentement des deux parties. Il ajoutait : « Seront renvoyés dans leur pays ceux qui, après guérison, seront reconnus incapables de servir ; les autres pourront également être renvoyés, à la condition de ne pas reprendre les armes pendant la durée de la guerre. Et l'article 5 additionnel prescrivait que les blessés autres que les officiers devaient être renvoyés dans leur pays après guérison ou plutôt si possible, même s'ils n'étaient pas reconnus incapables de servir, à la condition de s'engager à ne pas porter les armes pendant la durée de la guerre. Nous avons vu de quelles critiques ces textes avaient été l'objet. La Convention de 1906 écarte donc toute

(1) Renault, Rapport général, *loc. cit.*, p. 322.

idée d'un traitement spécial auquel les blessés auraient droit, d'une sorte de neutralisation inadmissible et leur applique le droit commun des prisonniers. Elle garde même le silence au sujet du renvoi facultatif accordé sous condition de ne point servir pendant le reste de la guerre, solution cependant acceptée par l'article 9 de la Convention de La Haye du 29 juillet 1899 sur l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève et par l'article 14 de la Convention sur le même objet du 18 octobre 1907.

En définitive, la Convention de 1906 n'ajoute rien au droit commun des prisonniers de guerre, ce qui constitue peut-être la seule manière prudente d'éviter les difficultés occasionnées par les stipulations de 1864 et de 1868. Mais elle n'empêche nullement les belligérants de s'entendre relativement aux tempéraments à apporter à la rigueur du principe ; et elle indique elle-même, dans les derniers paragraphes de l'article 2, les stipulations qui lui paraissent de nature à rendre le plus de services d'après les indications de la pratique antérieure. Ces stipulations sont les suivantes : 1° *se remettre réciproquement, après un combat, les blessés laissés sur le champ de bataille ;* 2° *renvoyer dans leur pays, après les avoir mis en état d'être transportés ou après guérison, les blessés et malades qu'on ne voudra pas garder prisonniers ;* 3° *remettre à un Etat neutre, du consentement de celui-ci, des blessés ou malades de la partie adverse, à la charge par l'Etat neutre de les interner jusqu'à la fin des hostilités.* Cette dernière disposition pourra, en certaines circonstances, avoir une réelle utilité ; il n'en était pas question dans la Convention de 1864 ; mais elle est prévue par les articles 9

14 et 15 de la convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève du 18 octobre 1907. Conf. également l'article 11 de la Convention du 18 octobre 1907 sur les droits et devoirs des neutres, en cas de guerre sur terre (1).

Le belligérant vainqueur ne doit pas se borner à imposer à ses soldats le respect et la protection des blessés ; il est aussi tenu de les garantir contre les pillards qu'on a justement appelés les « hyènes du champ de bataille », c'est-à-dire ces abominables détrousseurs de cadavres qui n'hésitent pas à achever et à mutiler les blessés pour satisfaire leurs instincts cupides (2). Sans doute, les règlements militaires internes prévoient le plus souvent les mesures à prendre ; mais il était bon que la loi internationale s'exprimât formellement à ce sujet. C'est ce que fait l'article 3 aux termes duquel : *après chaque combat l'occupant du champ de bataille prendra des mesures pour rechercher les blessés et pour les faire protéger ainsi que les morts contre le pillage et les mauvais traitements.* Quelques délégués avaient craint que cette disposition ne créât une responsabilité excessive à l'occupant du champ de bataille. Mais on a répondu qu'il s'engageait seulement

(1) Renault, *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 323 et s.

(2) Moynier, *La revision de la Convention de Genève*, p. 30, et *Etude sur la Convention de Genève*, p. 273 ; Naumdorff, *Unter den rothen Kreuz*, p. 166 ; Delpech, *op. cit.*, p. 67 et s.

Les législations militaires internes réprimeut sévèrement ces faits odieux. L'article 249 du Code français de justice militaire pour l'armée de terre punit de la réclusion le fait de dépouiller un blessé, et celui de lui faire de nouvelles blessures pour le dépouiller, de la peine de mort.

à faire tout ce qui dépendrait de lui, sans être tenu d'obtenir que les blessés ne subissent jamais aucun mal (1).

Conformément à l'article 1 : *chaque belligérant enverra, dès qu'il sera possible, aux autorités de leur pays ou de leur armée l'état nominatif des blessés ou malades recueillis par lui. Les belligérants se tiendront réciproquement au courant des internements et des mutations, ainsi que des entrées dans les hôpitaux et des décès survenus parmi les blessés et malades en leur pouvoir* (Cpr. l'art. 14 du Règlement de La Haye relatif aux Lois et coutumes de la guerre sur terre). Grâce à ces dispositions fort sages, on assure la constatation et la transmission de tous renseignements utiles relativement aux blessés.

Enfin l'article 5 dispose que : *l'autorité militaire pourra faire appel au zèle charitable des habitants pour recueillir et soigner sous son contrôle des blessés ou malades des armées, en accordant aux personnes ayant répondu à cet appel une protection spéciale et certaines immunités.* Ce texte est parfaitement justifié ; non seulement il était bon de dire que les soins donnés aux blessés ne constituent pas une participation aux hostilités ; mais, de plus, il convenait d'exciter, au moyen d'avantages particuliers à déterminer par les commandants des troupes, le zèle charitable des habitants. On a supprimé avec raison la disposition essentiellement critiquable contenue dans l'article 5 et la convention de 1864, en vertu de laquelle l'habitant qui avait recueilli des blessés était dispensé du logement des troupes et

(1) Renault, *op. cit., loc. cit.*, p. 325.

d'une partie des contributions de guerre (1). Déjà l'article 4 additionnel avait dû réagir contre cette disposition de nature à créer des espoirs illusoires, en décidant qu'on tiendrait seulement compte dans la mesure de l'équité du zèle charitable des habitants.

Le chapitre II de la convention de 1906 vise les *Formations et établissements sanitaires* (2). La convention de 1864 déclarait neutres les *ambulances et les hôpitaux militaires* ; et ses termes avaient soulevé des difficultés que l'article 3 additionnel n'avait pas fait complètement disparaître. Désormais, suivant la convention nouvelle, il faut entendre par l'expression d'ensemble, formations et établissements sanitaires, les blessés et malades, le personnel, ainsi que le matériel desdits établissements et formations. Cette convention distingue les *établissements fixes* et les *formations sanitaires mobiles*. Les formations mobiles sont celles susceptibles de déplacement, bien qu'en fait elles puissent être temporairement immobilisées. Les ambulances ainsi que les hôpitaux de campagne et d'évacuation de nature à être mobilisés rentrent dans cette catégorie. Quant aux établissements fixes, ils comprennent ceux dont l'organisation ne comporte pas de déplacement ; tels sont : les dépôts de matériel sanitaires, les hôpitaux militaires permanents ou organisés

(1) Cette disposition appliquée à la lettre pouvait devenir la cause de véritables abus. On peut supposer que, soit par calcul, soit charitablement, la moitié des habitants d'une commune recueille des blessés et échappe ainsi aux charges militaires qui pèseront lourdement et injustement pour la totalité sur l'autre moitié. Conf. Bluntschli, *op. cit.*, art. 590-2° ; Fiore, *Droit intern. codifié*, art. 1599 ; Renault, *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 326.

(2) Renault, *op. cit.*, *loc. cit.*, pp. 326 et s.

sur les lieux où se produisent les opérations. En égard à toutes ces formations, l'article 6 dispose que : *les formations mobiles (c'est-à-dire celles qui sont destinées à accompagner les armées en campagne) et les établissements fixes du service de santé seront protégés et respectés par les belligérants.* L'ennemi doit respecter toutes ces formations soit en ne tirant pas sur elles durant la lutte, soit en les protégeant, c'est-à-dire en empêchant ensuite que leur fonctionnement ne soit entravé, en leur donnant également sa protection en cas d'occupation ou d'envahissement du territoire.

Mais la convention de 1864 limitait cette protection à la période où il se trouvait des malades ou des blessés. Cette restriction, condamnée par tous les auteurs et les praticiens, était inadmissible, car l'ambulance en marche pour aller recueillir des blessés ne saurait être capturée. Au surplus, rien n'empêche le belligérant d'utiliser pour ses blessés les places vacantes d'un hôpital ou les hôpitaux en totalité, s'ils sont vides (1).

Mais la protection hospitalière couvre seulement l'unité sanitaire qui reste dans son rôle d'assistance ; et l'article 7 décide que *la protection due aux formations et établissements sanitaires cesse, si l'on en use pour commettre des actes nuisibles à l'ennemi.* Toutefois, il faut qu'il s'agisse d'actes véritablement nuisibles et hostiles parfaitement établis, et un simple soupçon ne suffirait pas. A ce sujet, l'article 8 indique quelques hypothèses dans lesquelles il y avait eu autrefois doute et qui, désormais, ne pourront plus être envisagées comme des cas où l'unité sanitaire serait privée de la protection des

(1) Renault, *op. cit., loc. cit.*, p. 327.

belligérants. Le texte est ainsi conçu : *Ne sont pas considérés comme étant de nature à priver une formation ou un établissement sanitaire de la protection assurée par l'article 6 : 1° le fait que le personnel de la formation ou de l'établissement est armé et qu'il use de ses armes pour sa propre défense et celle de ses malades et blessés ; 2° Le fait qu'à défaut d'infirmiers armés, la formation ou l'établissement est gardé par un piquet ou des sentinelles munis d'un mandat régulier ; 3° Le fait qu'il est trouvé dans la formation ou l'établissement des armes et cartouches retirées aux blessés et n'ayant pas encore été versées au service compétent.*

Tous ces points étaient plus ou moins controversés sous l'empire de la convention de 1864 ; spécialement, quand un piquet était préposé à la garde d'un hôpital, il y avait doute sur le point de savoir s'il pouvait être fait prisonnier. La convention nouvelle se prononce avec raison dans le sens de la négative ; il n'y a pas lieu, en effet, d'appliquer un traitement différent au piquet qui remplit le rôle que rempliraient des infirmiers armés. C'est ainsi que les infirmiers en Allemagne sont armés, alors qu'en d'autres pays ils ne le sont pas. La solution contraire ferait une situation intolérable aux défenseurs de l'hôpital, car ils pourraient être capturés sans avoir le droit de se défendre. Les deux belligérants, au surplus, ont intérêt à ce que l'hôpital soit gardé, pour éviter le pillage qui pourrait se produire dans l'intervalle séparant le départ du piquet de la prise de possession par l'ennemi. Bien entendu, les for-

(1) Renault, *op. cit.*, *loc. cit.*, pp. 329 et s.; Fauchille-Politis, *op. cit.*, p. 57.

mations sanitaires ne doivent en aucun cas gêner les opérations de guerre ; si elles se placent, par exemple, sur la ligne de feu ou dans une position stratégique dangereuse, elles agissent, en ce cas, à leurs risques et périls et les belligérants sont en droit de prendre toutes les mesures nécessitées par leur sécurité.

Il est traité du *Personnel* au Chapitre III (1). L'article 9 décide : *Le personnel exclusivement affecté à l'enlèvement, au transport et au traitement des blessés et des malades, ainsi qu'à l'administration des formations et établissements sanitaires, les aumôniers attachés aux armées, seront respectés et protégés en toute circonstance ; s'ils tombent entre les mains de l'ennemi, ils ne seront pas traités comme prisonniers de guerre. — Ces dispositions s'appliquent au personnel de garde des formations et établissements sanitaires dans le cas prévu à l'art. 8, n° 2.*

L'article 2 de la convention de 1864 procédait par énumération, tandis que le texte nouveau se sert d'une formule assez large pour englober tous les intéressés, quelle que soit leur dénomination, pourvu qu'ils soient exclusivement attaché à une branche quelconque du service hospitalier. Ainsi les médecins, chirurgiens, pharmaciens, infirmiers, comptables et économes des formations sanitaires, conducteurs affectés à ces formations, aumôniers attachés aux armées sont compris dans la formule de l'art. 8. Au contraire, les membres du corps de l'Intendance n'en bénéficient que lorsqu'ils sont placés à la tête du service hospitalier, ce qui était

(1) Renault, *op. cit.*, *loc. cit.*, pp. 329 et s. ; Fauchille-Politis, *op. cit.*, p. 57.

le cas en France avant le décret du 1er juillet 1889 qui a rendu le service de santé autonome. Quant aux brancardiers, dans les pays où ils seraient exclusivement affectés à ce service, comme en Suisse ou en Autriche (1), ils jouiraient évidemment de l'immunité hospitalière. En France, il n'en est pas ainsi ; les brancardiers sont des soldats de l'armée régulière qui, une fois leur service fini, rentrent dans leurs corps (décret du 23 novembre 1889, art. 12 et notice n° 6) et, par suite, ne peuvent, à aucun titre, jouir de l'inviolabilité (2). Cette inviolabilité, au contraire, appartiendra aux brancardiers volontaires, auxquels on ferait appel pour compléter le service sanitaire. Les piquets ou sentinelles chargés de la garde des établissements sanitaires sont également inviolables, pourvu qu'ils soient munis d'un mandat régulier. On a supprimé de la convention nouvelle la restriction de l'art 1er de 1864, suivant lequel le personnel ne jouissait de l'immunité que tout autant qu'il fonctionnerait et qu'il resterait des malades et blessés à secourir. Le personnel doit être évidemment protégé en toute circonstance, comme cela a eu lieu, du reste, dans les dernières guerres.

L'article 10 dispose : *Est assimilé au personnel visé à l'article précédent le personnel des Sociétés de secours volontaires dûment reconnues et autorisées par leurs gouvernements, qui sera employé dans les formations*

(1) Delpech, *op. cit.*, p. 684.

(2) Renault, *op. cit.*, *loc cit.*, p. 320 En France, le brassard des infirmiers régimentaires consiste dans une bande de drap de soldat avec, comme attribut, une croix de Malte en drap blanc renversée et reposant sur deux de ses branches (art. 182 de la description officielle des uniformes militaires).

et établissements sanitaires des armées, sous la réserve que ledit personnel sera soumis aux lois et règlements militaires. — Chaque Etat doit notifier à l'autre, soit dès le temps de paix, soit à l'ouverture ou au cours des hostilités, en tout cas avant tout emploi effectif, les noms des sociétés qu'il a autorisées à prêter leur concours, sous sa responsabilité, au service sanitaire officiel de ses armées. Et l'article 11 ajoute : *Une société reconnue d'un pays neutre ne peut prêter le concours de ses personnels et formations sanitaires à un belligérant qu'avec l'assentiment préalable de son propre gouvernement et l'autorisation du belligérant lui-même. — Le belligérant qui a accepté le secours est tenu, avant tout emploi, d'en faire la notification à son ennemi.*

La convention de 1864 ne parlait pas des sociétés de secours, parce qu'elles étaient encore à cette époque à l'état embryonnaire et que, dans l'ignorance du rôle qu'elles seraient appelées à jouer plus tard, on n'osait leur reconnaître une existence officielle. Depuis, la situation a bien changé ; les sociétés de secours se sont fait connaître ; leur œuvre charitable a été appréciée dans diverses guerres ; elles ont acquis droit de cité dans la communauté internationale, et la convention de 1906, en assimilant leur personnel au personnel sanitaire officiel, consolide simplement une situation déjà depuis longtemps consacrée par la pratique. Au surplus, ce n'est pas une situation exceptionnelle qui leur est faite, mais la simple application du droit commun (1).

(1) Fauchille et Politis, *op. cit.*, pp. 55 et s. ; Renault, *op. cit.*, *loc. cit.*, pp. 330 ; Delpech, *op. cit.*, pp. 691 et s Conf. le décret français sur le *service de santé en campagne* du 26 avril 1910, art. 133.

Pour que les sociétés de secours privées puissent réclamer le privilège de la convention de 1906, il faut qu'elles soient reconnues par leurs gouvernements qui seront libres de mettre à cette reconnaissance les conditions jugées nécessaires. (Conf. art. 2 des Conventions de la Haye sur la guerre maritime de 1899 et 1907). Il est indispensable, comme gage de l'exécution même de la convention, que ces organes privés soient placés sous la haute direction du pouvoir central investi de la mission de coordonner et de régulariser leur activité en temps de paix, en la combinant avec celle des formations officielles. La plupart des Etats possèdent des sociétés privées hospitalières et les ont soumises au contrôle du pouvoir central, par les motifs que nous venons d'indiquer.

Les sociétés hospitalières actuellement reconnues en France comme établissements d'utilité publique sont : la Société française de secours aux blessés militaires des armées de terre et de mer (décrets des 23 juin 1866 et 3 juillet 1884), l'Union des femmes de France (décrets des 6 août 1882 et 21 décembre 1886) et l'Association des dames françaises (décrets des 23 avril 1883 et 16 novembre 1886). Elles ont toutes des droits égaux depuis le décret du 19 octobre 1892, tandis qu'autrefois la première seule était autorisée à prêter son concours à l'autorité militaire. Toutes désormais sont admises à mettre à la disposition des armées du personnel et du matériel sanitaires et à organiser, dans les centres indiqués par l'autorité militaire, des hôpitaux auxiliaires devant suppléer à l'insuffisance des hôpitaux militaires ordinaires. La Société de secours aux blessés militaires des armées de terre et de mer n'a conservé

de son ancien monopole que le droit de desservir seule les infirmeries de gare (art. 93 et 133 du décret du 26 avril 1910).

Jusqu'à ces derniers temps, les sociétés françaises de secours aux blessés n'avaient entre elles aucun lien officiel ; cette situation était regrettable soit au point de vue interne où l'unité du but poursuivi pourrait être compromise, soit au point de vue externe en présence du groupement solide que présentent les Croix-Rouges étrangères dans leurs pays respectifs. Le 21 janvier 1907, les trois Sociétés se sont mises d'accord pour constituer un Comité central présidé par le président de la Société de secours aux blessés — la sœur aînée — chargé de les représenter exclusivement dans les Conférences internationales hospitalières et d'étudier les problèmes d'ordre général relatifs à leur rôle hospitalier.

Les trois sociétés que nous venons d'indiquer, sont les seules qui puissent fonctionner en temps de guerre ; et si d'autres veulent donner des soins aux malades ou blessés, elles sont obligées de s'affilier à l'une d'elles pour obtenir les prérogatives de la convention de Genève qui exige une discipline et une direction générales. Les trois sociétés officielles, en effet, sont étroitement rattachées au service sanitaire de l'armée en temps de paix ; chacune est représentée par un délégué auprès de chaque corps d'armée et le ministère de la Guerre l'est aussi auprès de chacune d'elles par un médecin militaire. Il existe enfin au ministère de la Guerre un Comité central présidé par le directeur du service de santé et qui est composé des présidents et secrétaires généraux des sociétés, en même temps que

de médecins militaires. Ce comité se réunit deux fois par an.

Le rôle des sociétés hospitalières est strictement réduit au service de l'arrière. Le service de l'avant leur est interdit, parce que, sur les champs de bataille, leurs membres manqueraient de l'expérience et du sang-froid nécessaires que seuls possèdent les professionnels (art. 133 du décret du 26 avril 1910). Aussi, bien que, par un zèle louable, elles mettent quelquefois dans leurs statuts, comme la Société française de secours aux blessés, que leur mission consiste à concourir au service hospitalier sur le champ de bataille, en réalité elles n'y concourent que si, comme en France, on ne les a pas exclues de ce rôle. En quelques pays, on leur permettra de coopérer au service de l'avant ; et voilà pourquoi une disposition proposée à Genève en 1906 pour les exclure de ce service a été écartée, car on a jugé avec raison qu'il valait mieux sur ce point laisser chaque gouvernement juge de la décision à prendre (1).

L'activité des sociétés hospitalières dépasse les frontières nationales, en ce sens que fort souvent les sociétés des pays neutres viennent en aide au service hospitalier des belligérants : toutes ont des intérêts communs et sont reliées entre elles par le *Comité international de la Croix-Rouge* qui siège à Genève et qui, bien que n'ayant point d'action effective sur les divers groupements nationaux, est cependant investi de la plus haute

(1) En France, la situation des sociétés d'assistance aux blessés est régie par le décret du 10 octobre 1892 et l'instruction du 5 mai 1899 sur les ressources du territoire national.

autorité morale et inspire, en fait, le rôle international des sociétés de secours aux blessés. Par son organe périodique, le *Bulletin international des sociétés de la Croix-Rouge*, il est en rapport avec elles, coordonne leur effort et les met au courant, en cas de guerre, des ressources nécessaires aux belligérants en personnel et en matériel. Il offre aussi des débouchés à leur activité charitable. A la Conférence de La Haye de 1899, le gouvernement russe avait proposé la création d'un *Bureau international de la Croix-Rouge* reconnu par les puissances, pour régler toutes les questions concernant les assistances et secours sanitaires volontaires pendant la guerre (1). La Conférence n'ayant pas voulu, comme on l'a vu, entrer dans la revision de la Convention de Genève, il n'a pas été donné suite à cette proposition, dont ne se sont point occupées les conférences hospitalières postérieures. Il y aurait peut-être eu des difficultés pour le fonctionnement de ce rouage nouveau, à caractère officiel, dans ses rapports avec les Etats. Il semble donc que le rôle tout officieux mais cependant très autorisé de l'organisation actuelle convienne mieux à la réalisation du but que le Comité international est appelé à jouer, rôle tout d'influence courtoise et de persuasion bienveillante, que gênerait quelquefois une situation officielle nettement caractérisée.

En dehors de la reconnaissance officielle par l'Etat

(1) Proposition du colonel Gilinsky, délégué russe, à la séance du 25 mai 1899. *Procès-verbaux de la Conférence de la paix de 1899*, 3e partie, pp. 3 et 4. Conf. notre ouvrage sur la *Conférence de la paix de 1899*, § 75.

national, la Convention de 1906 exige, on l'a vu, très sagement la nécessité de la notification des sociétés à l'adversaire, avant tout emploi. — Conf. art. 2 des Conventions de La Haye sur le service hospitalier maritime de 1899 et 1907. Il faut, de plus, s'il s'agit d'une société d'un pays neutre, le consentement du gouvernement qui pourra le refuser pour des raisons politiques momentanées. C'est ainsi qu'au cours des guerres turco-grecque de 1897 et russo-japonaise de 1904, les Grecs et les Japonais, tout en acceptant avec reconnaissance des dons en nature, refusèrent le concours des sociétés françaises. Conf. l'article 2 des Conventions de 1899 et de 1907 sur le service hospitalier maritime. Bien entendu, le consentement en question ne sera requis que pour l'aide et l'assistance effectives dans les opérations militaires et non pour de simples secours en nature ou en argent envoyés aux malades et blessés. En ce cas, l'action charitable ne subit avec raison aucune entrave, ainsi que cela eut lieu au cours des deux guerres dont il a été parlé ci-dessus.

Il est encore nécessaire que le belligérant auquel la société neutre prête son concours, l'accepte formellement et notifie cette acceptation à l'adversaire. Cette sage précaution évitera tout malentendu et toute surprise ; elle figure en l'article 11 de la convention. On avait proposé, ce qui aurait été excessif, d'exiger aussi le consentement de l'autre belligérant ; on aurait ainsi, sans motif aucun, entravé l'action charitable des sociétés de secours.

Il est enfin indispensable que le personnel fourni par la société neutre se soumette aux lois militaires générales de la guerre et, en outre, aux règlements militai-

res du belligérant secouru. La convention ne le dit pas ; mais elle le suppose, car les raisons qui s'appliquent aux sociétés nationales, relativement au même point, sont ici naturellement applicables.

Quelle est la situation du personnel officiel ou privé des diverses formations sanitaires dont nous venons de parler ? La Convention de 1864 et les articles additionnels se servaient de l'expression de *neutre*, *neutralité*, qui a été critiquée à juste titre (1), car l'idée de neutralité s'oppose, dans le droit de la guerre, à celle de belligérance et précise la condition de l'Etat qui n'est point partie à la guerre. Les membres du service hospitalier belligérant ne sont pas des neutres, puisqu'ils conservent leur nationalité. La Convention de 1906 se borne à dire que les membres du personnel hospitalier seront respectés et protégés en toute circonstance et ne seront pas traités comme prisonniers de guerre, s'ils tombent aux mains de l'ennemi (art. 9). En déclarant qu'ils seront protégés et respectés *en toute circonstance*, le texte supprime la restriction injustifiée de l'article 2 de 1864 admettant seulement le bénéfice de la neutralité durant le fonctionnement du service et tant qu'il resterait des blessés à relever et à secourir. Cette restriction repoussée par la pratique a été enlevée avec raison du texte officiel de la dernière convention hospitalière. Si le concours du personnel sanitaire est reconnu nécessaire par l'ennemi, le service doit être continué sous la direction de celui-ci. Si son concours n'est plus nécessaire et si les circonstances le permettent, il est rapatrié

(1) Cpr. notre ouvrage sur la *Conférence de la paix* de 1899, § 88 et Bluntschli, *op. cit.*, art. 586, 3°.

dans les délais et suivant l'itinéraire fixés par l'autorité militaire du lieu où il se trouve. Il prend alors avec lui les effets, les instruments, les armes et les chevaux qui sont sa propriété particulière. Et, comme il peut avoir recueilli des renseignements sur l'ennemi, celui-ci peut lui prescrire un itinéraire et des délais de retour qui quelquefois seront abusifs. Le fait s'est produit assez souvent durant la guerre franco-allemande ; mais il est à peu près impossible d'apprécier le mobile qui l'inspire (art. 12 de la Convention).

Bien entendu, pour jouir des immunités de la Convention, le personnel hospitalier doit non seulement s'abstenir de toute hostilité, mais encore agir avec la prudence la plus grande et notamment ne pas pénétrer sans permission dans la ligne d'opérations, car il pourrait ainsi surprendre les secrets tactiques d'un belligérant et lui nuire. S'il enfreint cette prohibition, ce dernier pourra le faire prisonnier ou, s'il ne peut le capturer, ouvrir le feu dans sa direction pour lui faire comprendre qu'il doit se retirer ; il aura même le droit de tirer sur lui s'il n'obéit pas à l'injonction. Les Japonais agirent ainsi durant leur guerre contre la Russie, en 1904-1905.

Le personnel qui continue à remplir ses fonctions hospitalières sur l'ordre de l'ennemi et sous sa protection, a droit à une solde. L'article 13 décide qu'on lui attribuera les mêmes allocations et la même solde qu'au personnel des mêmes grades de l'armée de cet ennemi. Cette solution était, au contraire, repoussée par les articles additionnels de 1868 qui déclaraient que la solde était celle du pays d'origine, solution acceptée par l'article 7 de la Convention de La Haye du 29 juil-

let 1899 sur la Croix-Rouge maritime. Bluntschli critiquait avec raison le système des articles additionnels, en faisant remarquer qu'un Etat pourrait ainsi être obligé de payer une solde plus forte aux médecins ennemis qu'à ses propres médecins (1). Il semble plus logique de considérer que le personnel hospitalier en question entre en quelque sorte momentanément au service du belligérant à qui il vient en aide, et que, dès lors, il doit recevoir le même traitement que le personnel du même grade appartenant aux armées de ce belligérant. Il faut avouer toutefois que cette solution, acceptable en règle générale dans les armées européennes, serait assez mal vue par les intéressés intervenant dans certaines armées exotiques, par exemple dans l'armée chinoise où la solde se borne parfois à une simple poignée de riz.

La Convention de La Haye du 29 juillet 1899 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Croix-Rouge (art. 7) donnait au personnel médical l'entière jouissance de son traitement national. Cette opposition entre la guerre terrestre et la guerre maritime a disparu depuis la Convention sur le même objet votée en 1907. Suivant le dernier alinéa de l'article 10, les belligérants doivent assurer au personnel religieux, médical et hospitalier tombé entre leurs mains les mêmes allocations et la même solde qu'au personnel des mêmes grades de leur propre marine. Ainsi il y a aujourd'hui identité entre le traitement du personnel de terre et du personnel de mer.

(1) *Op. cit.*, art 588 *bis*. Cpr. l'art. 6 du règlement français sur les prisonniers de guerre, du 21 mars 1893.

Bien entendu, il ne s'agit ici que du personnel officiel, car celui des sociétés privées de secours aux blessés, n'ayant pas droit à une solde dans l'armée de son pays, n'y saurait nécessairement prétendre chez l'ennemi. Il agit par charité pure et son dévouement ne comporte aucune rémunération pécuniaire.

Le chapitre IV se préoccupe du *matériel* dont le sort varie suivant qu'il s'agit de formations sanitaires mobiles ou d'établissements fixes, et également du matériel d'Etat ou du matériel des sociétés de secours aux blessés (1).

En ce qui concerne les formations mobiles, l'article 11 décide que : *si elles tombent au pouvoir de l'ennemi, elles conserveront leur matériel, y compris les attelages, quels que soient les moyens de transport, et le personnel conducteur. Toutefois, l'autorité militaire compétente aura la faculté de s'en servir pour les soins des blessés et malades; la restitution du matériel aura lieu dans les conditions prévues pour le personnel sanitaire, et, autant que possible, en même temps.*

Au contraire, suivant l'article 15 : *les bâtiments et le matériel des établissements fixes demeurent soumis aux lois de la guerre, mais ne pourront être détournés de leur emploi, tant qu'ils seront nécessaires aux blessés et aux malades. Toutefois, les commandants des troupes d'opérations pourront en disposer, en cas de nécessités militaires importantes, en assurant au préalable le sort des blessés et malades qui s'y trouvent.*

Ainsi, lorsqu'il s'agit des formations sanitaires mobi-

(1) Renault, *op. cit.*, *loc. cit.*, pp. 333 et s.; Fauchille et Politis, *op. cit.*, pp. 65 et s.

les, le matériel est respecté, car comment une ambulance fonctionnerait-elle sans ce matériel ? On déroge donc ici aux règles ordinaires du droit des gens, puisque le matériel n'est pas de bonne prise. Il est au contraire de bonne prise vis-à-vis des établissements fixes (hôpitaux militaires ou dépôt de matériel). A Metz, durant les quelques jours qui précédèrent la capitulation, on fit rentrer les ambulances dans la place et on distribua leur matériel entre les hôpitaux fixes, alors qu'on aurait dû faire tout le contraire pour éviter que le matériel ne tombât aux mains de l'ennemi. On n'a jamais su à quel mobile avaient obéi les auteurs de ces actes singuliers : ignorance, incurie, mauvaise foi.

Toutefois, on l'a vu, l'article 15 apporte des tempéraments à la règle absolue. Ainsi l'ennemi ne peut utiliser les bâtiments et confisquer le matériel que dans la mesure où il est actuellement sans emploi. Si un hôpital est vide, il en utilise les bâtiments et confisque le matériel entier ; s'il est occupé en partie, il utilise la partie disponible et confisque le matériel non utilisé. S'il n'y a rien de disponible, il n'utilise rien, à moins d'un cas de nécessité absolue ; il doit alors assurer préalablement le sort des malades et blessés qui se trouvaient dans les locaux dont il s'empare. L'article 15 ne vise que les établissements militaires ; quant aux bâtiments civils même appartenant à l'Etat, ils bénéficient du principe d'inviolabilité de la propriété privée tel qu'il est posé à ce sujet en l'article 56 du *Règlement* de La Haye relatif aux Lois et coutumes de la guerre sur terre.

Le matériel des sociétés de secours, de quelque nature qu'il soit, est, suivant l'article 16 : *considéré comme propriété privée et, comme tel, respecté en toute*

circonstance, sauf le droit de réquisition reconnu aux belligérants suivant les lois et usages de la guerre. Il n'y a là que l'application du droit commun de la guerre moderne proclamé par le Règlement de La Haye sur les lois de la guerre continentale, suivant lequel la propriété privée ennemie est absolument intangible, sous la réserve du droit ordinaire de réquisition. Les Japonais, à Moukden, ont laissé emporter le matériel des sociétés de secours de la Croix-Rouge russe renfermé dans les hôpitaux.

Les *Convois d'évacuation* sont mentionnés au Chapitre V (1). Ils avaient fait l'objet, dans l'article 6 de 1864, d'une disposition finale d'après laquelle : « les évacuations avec le personnel qui les dirige seront couvertes par une neutralité absolue ». Cette disposition avait donné lieu à des difficultés ; on en avait conclu notamment que les évacuations de blessés hors des villes assiégées avaient même le droit de traverser les lignes de l'assiégeant sans son assentiment, ce qui est inadmissible. Aussi l'article 17 de la convention de 1906 dispose-t-il que : *les convois d'évacuation seront traités comme des formations sanitaires mobiles.* Ils sont donc traités ainsi qu'il a été dit ci-dessus, en l'article 14, § 1er.

L'idée est parfaitement exacte, car les convois d'évacuation sont sûrement des formations mobiles, puisque, du théâtre des opérations à la zone de l'arrière, ils transportent les blessés avec personnel et matériel nécessaires à leurs soins. Toutefois, le principe une fois posé, il importe de réserver les droits de défense de

(1) Fauchille et Poljtis, *op cit* , pp. 68 et s.; Delpech, *op. cit.*, pp. 707 et s.

l'ennemi que pourrait gêner ou menacer l'évolution du convoi d'évacuation. Aussi l'article 17 édicte-t-il les dispositions complémentaires suivantes. Tout d'abord, *le belligérant pourra intercepter un convoi, le disloquer en se chargeant des malades et blessés qu'il contient* [17, 1°]; *il pourra, d'autre part, sans le disloquer, le contrôler et le visiter* (art. 4 des conventions de La Haye de 1899 et de 1907 sur le service hospitalier maritime).

S'il procède à la dislocation, les malades et blessés du convoi d'évacuation seront traités comme prisonniers de guerre ; il n'y a pas, en effet, de raison de les traiter autrement que s'ils avaient été surpris dans une ambulance ou un hôpital. Cpr. art. 9 et 11 des conventions précitées de La Haye de 1899 et de 1907. Quant au personnel sanitaire, il doit être renvoyé dans les conditions indiquées par l'art. 12 ci-dessus, dès que son concours n'est plus nécessaire. Suivant l'art. 17-2° : *l'obligation de renvoi sera étendue à tout le personnel militaire préposé au transport ou à la garde du convoi et muni à cet effet d'un mandat régulier*. La même obligation de renvoi s'applique aussi au personnel civil requis pour le service du transport. Cette obligation existe, du reste, quels que soient les moyens de transport employés : voitures d'ambulance ou tout autre véhicule : fourgons à vivres, bateaux, etc.

En ce qui concerne le matériel, il y aura obligation de le restituer conformément à la règle posée en l'article 14, s'il s'agit de celui du service de santé de l'ennemi ou des sociétés de secours officiellement reconnues. La croix rouge, arborée sur les voitures, wagons ou bateaux, en attestera le caractère et

servira de sauvegarde. Au contraire, les voitures et leurs attelages empruntés à des services militaires autres que le service de santé, appartiennent au belligérant, suivant le droit commun de la guerre. Seuls les conducteurs sont renvoyés. Le matériel provenant de la réquisition qui comprendra des voitures avec leurs attelages, le matériel des chemins de fer et les navires de commerce utilisés pour les convois, reste soumis au régime normal du droit des gens. On peut requérir ces objets de nouveau et, s'ils ne sont plus utiles, on les restitue immédiatement ou on les retient jusqu'à la paix (art. 46, § 2; art. 52 et 53 du *Règlement* de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre).

Ainsi, comme le fait très exactement remarquer M. Renault, la question des convois d'évacuation, complexe en apparence, peut se régler par référence aux divers articles de la Convention qui concernent les formations sanitaires, sauf quelques dispositions spéciales. On aurait donc pu en traiter dans les divers articles; mais il a paru qu'un article unique donnerait une vue plus claire de la situation d'ensemble et des détails (1).

Les règles concernant le *signe distinctif* de la convention hospitalière sont posées dans le chapitre VI (2). L'article 7 de la convention de 1861 indiquait comme signe distinctif unique la *croix rouge sur fond blanc*. Ce

(1) Renault, *rapport* précité, *loc. cit.*, p. 377.

(2) Delpech, *op. cit.*, pp. 711 et s.; Fauchille et Politis, *op. cit.*, pp. 69 et s.; Renault, rapport, *loc. cit.*, pp. 338 et s. Cònf. le décret français du 26 avril 1910, art. 11.

signe a été jusqu'ici adopté dans toutes les guerres et l'on peut dire, par suite, que la pratique est en ce qui le concerne, conforme à la loi écrite, bien qu'en 1876, dans la guerre avec la Serbie, les Turcs aient adopté le croissant rouge sur fond blanc. Au cours de la guerre turco-russe, les Russes usèrent de la croix rouge et la Turquie du croissant rouge. Il en fut de même lors de la guerre gréco-turque. Les susceptibilités religieuses qui avaient inspiré l'innovation turque, se sont reproduites à la Conférence de La Haye de 1899. Les délégués de la Turquie, du Siam et de la Perse ont déclaré que leurs gouvernements avaient l'intention de remplacer la croix rouge par un croissant, une flamme (emblème sacré du culte bouddhiste) ou un soleil rouge. Les autres délégués ont pensé que cette demande de transformation devait être adressée à la Conférence ultérieure chargée de la révision générale de la Convention de Genève.

M. Renault a exposé, dans son rapport général précité, qu'aucune proposition n'avait été faite pour changer un état de choses existant depuis quarante ans et une dénomination devenue populaire dans le monde civilisé. Il a ajouté : « Un changement apporterait un véritable trouble dans l'esprit public et risquerait de nuire gravement à l'œuvre humanitaire que la convention a pour but de favoriser ; du reste, ce changement ne serait motivé par rien. Comme on le sait, ce n'est nullement comme symbole religieux que la croix a été adoptée par nos devanciers ; ils ont songé à la Suisse qui leur donnait l'hospitalité, qui avait eu l'initiative de leur réunion ; et ils ont voulu lui rendre hommage en même temps qu'ils pensèrent qu'un emblème emprunté

à un pays neutralisé par des traités solennels convenait particulièrement pour le but qu'ils se proposaient. Ils ont donc pris le pavillon fédéral même, en en intervertissant les couleurs. Il est un insigne facile à fabriquer, reconnaissable par sa simplicité et ses couleurs tranchées... » (1). Pour qu'il n'y ait pas de doute relativement aux explications qui précèdent, l'article 18 de la convention de 1906 déclare expressément : *Par hommage pour la Suisse, le signe héraldique de la croix rouge sur fond blanc formé par l'interversion des couleurs fédérales est maintenu comme emblème et signe distinctif du service sanitaire des armées.* L'article 19 ajoute : *Cet emblème figure sur les drapeaux, les brassards, ainsi que sur tout le matériel se rattachant au service sanitaire, avec la permission de l'autorité militaire compétente.*

A la Conférence de 1906 pas plus qu'à celle de La Haye de 1907, il n'a été élevé de protestation officielle contre l'emblème de la Croix-Rouge qui reste donc le signe officiel du service hospitalier, à l'exclusion de tous autres. Certains délégués avaient manifesté la pensée qu'on pourrait, pour calmer les susceptibilités orientales, substituer à la Croix une étoile rouge ; mais aucune suite n'a été donnée à cette idée qui n'a même pas été présentée officiellement. Toutefois, en 1906, la Perse et le Siam n'ont signé que sous réserve de l'article 18, en sorte que, cette réserve ayant été admise, les

(1) Conf. le *rapport de la Délégation française* sur la conférence de 1899 au ministre des affaires étrangères, p. 15 et les *Procès-verbaux de la Conférence de 1899*, 3e partie, pp. 6, 8, 66, 75 ; Renault, *op. cit., loc. cit.*, pp. 338.

deux pays ont droit à un signe différent. Quant à la Turquie qui n'avait pas paru à la convention de 1906, elle a fait lire, en 1907, une motion substituant le croissant à la croix, dont la Conférence a pris acte. Et une note du Conseil fédéral suisse, du 3 septembre 1907, a décidé qu'il y avait lieu d'accorder la substitution d'emblème aux Etats intéressés, dans les guerres terrestres et maritimes. Ainsi il y a désormais un engagement moral à respecter le croissant rouge et le soleil rouge pour la Turquie et la Perse ; comme elles-mêmes se sont engagées, le cas échéant, à respecter la Croix-Rouge chez leurs adversaires éventuels.

L'emblème de Genève doit figurer sur tout ce qui est protégé par la convention hospitalière ; la seule règle à observer à son égard est de le rendre parfaitement visible, de ne l'employer qu'avec l'assentiment de l'autorité militaire. Durant la nuit, rien n'empêchera d'employer des lanternes à croix rouge comme au Japon, ou deux feux superposés, l'un rouge, l'autre blanc, comme en France (art. 11 du décret du 26 avril 1910). On avait songé à donner au personnel un uniforme spécial commun (1) ; mais il était bien difficile de gêner à ce point la liberté d'action des gouvernements. On s'est donc borné au brassard à croix rouge sur fond blanc, qui n'a de valeur que s'il est officiel et émane de l'autorité militaire ayant la responsabilité de son emploi et pouvant seule habiliter à le porter. En ce sens l'article 20 déclare : *Le personnel protégé en vertu*

(1) D'autres proposaient un signe apparent de la qualité hospitalière, tel qu'un petit sac en cuir rouge avec trousse porté à l'aide d'une courroie rouge. Conf., sur ce point et autres propositions similaires, Bluntschli, *op. cit.*, art. 390-1°.

des articles 9, 10 et 11 porte, fixé au bras gauche, un brassard avec croix rouge sur fond blanc, délivré et timbré par l'autorité militaire compétente, accompagné d'un certificat d'identité pour les personnes rattachées au service de santé des armées et qui n'auraient pas d'uniforme militaire. La distinction faite par ce texte paraît rationnelle : le personnel officiel est suffisamment distingué par l'uniforme qui fait présumer sa qualité ; mais il n'en est pas de même pour le personnel non officiel, à l'égard duquel il faut prendre des précautions en exigeant le certificat d'identité.

La plupart des pays ont, dans un but d'utilité facile à saisir, essayé, au moyen de règlements intérieurs, d'empêcher des combattants peu loyaux de se servir de la Convention de Genève pour dissimuler leur qualité véritable. Dans ce but, en France, les brassards sont estampillés, dès le temps de paix, du cachet du ministère de la Guerre. Au moment de la mobilisation, les brassards sont délivrés au personnel sous leurs ordres par les chefs des formations sanitaires ou des corps de troupes (1).

Le brassard est également délivré dans les mêmes conditions au personnel des sociétés d'assistance officiellement reconnues. En outre, le personnel de ces sociétés est muni d'une carte d'identité qui reçoit les

(1) Suivant l'art. 11 du décret du 26 avril 1910, tout le personnel du service de santé, y compris les brancardiers régimentaires et les ordonnances des officiers du service, porte le brassard international. Conf. art. 4 du décret du 21 mars 1893 et la circulaire ministérielle du 29 juillet 1897. Seuls les musiciens et autres militaires employés à titre de brancardiers font exception. Les musiciens sont munis d'un brassard spécial

mêmes indications que le brassard et est visée par le délégué régional de la société et le directeur du service de santé du corps d'armée (décret du 19 octobre 1912, art. 10).

L'article 21 exprime cette idée fort juste que le drapeau de la Croix-Rouge *ne peut être arboré que sur les formations et établissements sanitaires que la convention ordonne de respecter et avec le consentement de l'autorité militaire*. Ainsi il n'est pas permis aux particuliers d'arborer sans autorisation le drapeau de Genève sur leur demeure, même si elle contenait des malades ou blessés. Il y aurait là une source d'abus possibles de nature à compromettre la protection due aux établissements y ayant réellement droit. Aux termes du même article 21, le drapeau de Genève *devra être accompagné du drapeau national du belligérant dont relève la formation ou l'établissement. Toutefois, les formations sanitaires tombées au pouvoir de l'ennemi n'arboreront pas d'autre drapeau que celui de la Croix-Rouge, aussi longtemps qu'elles se trouveront dans cette situation.* Cette solution transactionnelle intervenue après une vive discussion (1) est rationnelle. En effet, la formation sanitaire ne peut, dans ce cas, affirmer sa

(1) Certains délégués étaient d'avis que l'ambulance devait conserver son drapeau national, car elle n'était au pouvoir de l'ennemi que provisoirement et qu'il fallait ménager les susceptibilités nationales en n'obligeant pas à arborer le pavillon ennemi. On soutenait en sens opposé que l'ambulance faisait actuellement partie des forces de l'ennemi qui en avait la charge et la responsabilité et était obligé de lui payer sa solde ; que, sous le couvert du drapeau ennemi, elle serait peut-être mieux protégée que sous son propre drapeau. Conf. Renault, *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 213 ; Delpech, *op. cit.*, *loc. cit.*, pp. 719 et s.

nationalité, et, d'autre part, elle n'a pas à subir l'emblème du vainqueur dans les lignes duquel elle n'est que momentanément. Elle se borne donc à arborer le signe indiquant qu'on doit la protéger.

Quand un ennemi occupe le territoire de son adversaire, c'est naturellement son drapeau qui sera arboré, à côté de celui de Genève, sur les édifices qui s'y trouvent.

L'article 22 dispose que : *les formations sanitaires des pays neutres qui, dans les conditions prévues par l'article 11, auraient été autorisées à fournir leurs services doivent arborer, avec le drapeau de la Convention, le drapeau national du belligérant dont elles relèvent.* On considère que l'ambulance neutre qui entre dans l'organisation sanitaire d'un belligérant, se trouve sous son contrôle, s'encadre dans ses lignes et formations et doit, par suite, arborer son drapeau. Comme ci-dessus, si cette formation neutre tombe au pouvoir de l'adversaire, elle n'arborera plus que le drapeau du service hospitalier.

Enfin l'article 23 résumant les dispositions qui précèdent, déclare que *l'emblème de la Croix-Rouge sur fond blanc et les mots* Croix-Rouge *ou* Croix de Genève *ne pourront être employés, soit en temps de paix, soit en temps de guerre, que pour protéger ou désigner les formations et établissements sanitaires, le personnel et le matériel protégés par la Convention.*

Il est traité au chapitre VII des dispositions relatives à *l'application et à l'exécution de la Convention.*

L'article 24, conformément au principe général qui régit les conventions internationales, dit que les dispositions de la Convention de 1906 *ne sont obligatoires*

que pour les puissances contractantes, en cas de guerre entre deux ou plusieurs d'entre elles. Et, suivant l'article 31, *la* Convention de 1906 *remplace la Convention du 22 août 1864 dans les rapports entre les Etats contractants.* Toutefois, d'après le même texte, la Convention de 1864 *reste en vigueur dans les rapports entre les parties qui l'ont signée et qui ne ratifieraient pas également la présente Convention.* Donc, si une puissance n'ayant pas signé la Convention de 1906 entre en conflit avec une puissance signataire de cet acte, c'est la Convention de 1864 qui devra être appliquée. Toutes les puissances ayant signé la Convention de 1864, représentées ou non à la Conférence de 1906, sont admises à signer la Convention issue de cette Conférence. Quant à celles non signataires de l'acte de 1864 et non représentées en 1906, elles pourront adhérer, à la condition qu'il n'y ait pas, dans le délai d'un an, d'opposition de la part des Etats contractants (art 32).

Douze puissances européennes avaient signé la Convention de 1864 qui fut ensuite acceptée par 47 Etats de toutes les parties du monde. La Convention de 1906 où étaient représentées 36 puissances réunira sûrement bientôt l'ensemble du monde civilisé. Il semble donc presque superflu d'examiner ici les rapports d'un Etat adhérent avec un Etat dissident. Toutefois la question doit être résolue en principe ; on l'avait déjà agitée sous l'empire de la Convention de 1864 et elle devra recevoir aujourd'hui la même solution, les motifs de décider restant naturellement les mêmes.

Certains auteurs pensaient que la Convention est seulement obligatoire pour la puissance l'ayant signée, en

vertu du principe général suivant lequel les traités n'obligent que les Etats signataires (1). D'autres estimaient que la Convention, basée sur des principes humanitaires et utilitaires d'une évidence incontestable, s'imposait comme faisant partie du droit commun international (2).

En ce qui nous concerne, nous estimons qu'il y avait lieu de faire une distinction dans les prescriptions de la Convention de 1866. Certaines avaient un caractère nécessaire qui obligeait tous les peuples civilisés d'une façon absolue, car l'humanité la plus élémentaire les aurait imposées en l'absence de tout texte écrit. Telles étaient celles participant du droit naturel, relatives au respect et à la protection dus aux blessés et aux personnes chargées officiellement de les assister et de les secourir. D'autres étaient d'ordre purement conventionnel, comme celle relative au signe qui garantit les hôpitaux, ambulances et évacuations, celles concernant l'insigne du personnel, l'insaisissabilité du matériel, etc. ; à ce titre celles-ci ne paraissaient devoir être obligatoires, suivant les règles générales, que dans les rapports des Etats signataires (3).

Par la force même des choses, les règlements des con-

(1) En ce sens l'opinion du président Peixotto dans la guerre civile brésilienne. *Revue générale de droit intern. pub.*, 1894, p. 165.

(2) Fiore, *Nouveau droit internat.*, § 1592 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, § 2879.

(3) Conf. en ce sens Pillet, *op. cit.*, § 115. p. 170, note 1. Fiore, *Droit internat. codifié*, art. 1592 ; Fauchille et Politis, *op. cit.*, p. 14. Cette distinction fut admise par le Japon au cours de sa guerre avec la Chine. Nagao-Ariga, *La guerre sino-japonaise*, p. 110.

ventions sur le service hospitalier, bien que très surveillés par les gouvernements, ont été dans les guerres antérieures à notre époque l'objet de violations fâcheuses et répétées de la part soit de certains chefs militaires qui essayaient, en les violant, d'arriver plus tôt et par tous les moyens à la fin de la guerre, soit de combattants qui les ignoraient dans leur principe ou dans leurs détails.

Mutuellement, les Français et les Allemands se sont accusés de les avoir méconnus en 1870-1871 ; et un échange assez vif de dépêches se produisit sur ce point entre le prince de Bismarck et M. de Chaudordy (1). Durant la guerre de 1877, tandis que la Russie respectait la Convention, la vulgarisant dans un questionnaire par demandes et réponses distribué aux troupes, les Turcs l'ignoraient absolument et agissaient en conséquence (2). Pendant la guerre de 1897 avec la Grèce, ils s'en préoccupèrent davantage, mais cependant d'une façon encore insuffisante. C'est ainsi qu'ils bombardèrent l'hôpital militaire d'Arta, bien que couvert par le drapeau de la Croix-Rouge (3). La Convention fut, au contraire, observée scrupuleusement pendant la guerre de 1885 entre la Serbie et la Bulgarie, et de la

(1) *Revue de droit internat. et de législat. comparée*, 1871, t. III, pp. 321 et s. Conf. sur ce point Brenet, *op. cit.*, pp. 262 et s.

(2) De Martens, *Traité de droit intern* , III, § 114, p. 245. Des ordres russes spéciaux des 20 juin et 23 juillet 1877 menaçaient de peines sévères ceux qui n'observeraient pas la Convention de Genève, tandis que les armées ottomanes en ignoraient la lettre. Conf. du même auteur : *La paix et la guerre*, pp. 230 et s. Sur la conduite des Turcs, conf. Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 126, note 5.

(3) Politis, *La guerre greco-turque*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1897, p. 686.

part des Japonais dans leur conflit avec la Chine (1). Lors de la guerre anglo-transvaalienne, les Anglais se sont rendus coupables d'infractions regrettables contre la Convention de 1864 (2) ; et, au cours de la guerre russo-japonaise, les Russes se sont plaints à maintes reprises d'actes de cruauté commis par les Japonais à l'égard des blessés russes. Il est vrai que le Japon a démenti ces faits et a reproché, à son tour, des actes aussi inexcusables dont ses propres blessés auraient été victimes de la part des troupes russes (3). Il a été également allégué que les Japonais auraient bombardé les hôpitaux de Port-Arthur et blessé ainsi des médecins, des infirmiers et des malades ; que, d'autre part, le général Stœssel aurait fait flotter les couleurs de Genève sur la plupart des monuments de Port-Arthur, pour rendre impossible le tir des assiégeants ; et que d'autres généraux auraient aussi usurpé les insignes de Genève et abusé du drapeau blanc parlementaire (4). Les Italiens et les Turcs se sont également mutuellement accusés de cruautés et d'excès de toute sorte qui auraient été commis contre leurs blessés au cours de la guerre italo-turque. Selon des informations venues de Constantinople à la date du 21 février 1912, les troupes italiennes, dans un combat livré à l'Est de Derna, le 18 janvier, auraient dirigé le feu de leur artillerie contre le personnel du Croissant-Rouge et les brancardiers

(1) Nagao-Ariga, *op. cit.*, pp. 113 et s.

(2) Conf. notre brochure précitée sur *Les pratiques anglaises dans la guerre terrestre*, dans la *Revue générale de droit int. public*, 1901, pp. 105 et s. ; *Temps* du 13 mars 1902.

(3) *Débats* du 30 juin et du 1 juillet 1904. Conf., sur ces points, Nagao-Ariga, *La guerre russo-japonnise*, pp. 103 et s.

(4) Nagao-Ariga, *ibidem*, pp. 178 et s., 219 et s., 283 et s.

qui transportaient les blessés. Elles n'auraient pas épargné non plus l'hôpital du Croissant-Rouge, en sorte que, devant le feu persistant de l'ennemi, le personnel hospitalier aurait dû renoncer à secourir les blessés.

Quoi qu'il en soit, on ne peut nier que, en dépit de ces violations certaines des principes de la Convention de Genève, le service hospitalier, soit officiel, soit des sociétés privées de secours, n'ait rendu aux blessés de toutes nationalités de réels services. Au cours de la guerre italo-turque, pour ne citer que la dernière, le Croissant-Rouge a assumé en Tripolitaine une tâche des plus difficiles (1). Il a organisé, avec des ressources réduites, un service complet d'ambulances et d'hôpitaux de campagne, en s'inspirant des méthodes européennes. Il a suivi la formation en échelons permettant d'évacuer les blessés de l'avant à l'arrière par étapes successives, tout en leur donnant sur le champ de bataille les soins nécessaires avant leur évacuation. Il a formé des compagnies indépendantes de brancardiers pouvant se diviser en sections, dont chacune possédait une tente-abri à proximité de la ligne de feu où les blessés recevaient les premiers soins. Le Croissant-Rouge a réalisé, d'autre part, dans cette guerre, une innovation intéressante, en faisant appel aux indigènes comme brancardiers volontaires ; et les Arabes se sont, paraît-il, parfaitement acquittés du service qu'on leur demandait ; ils ont très vite appris à recueillir les blessés, à leur donner les premiers soins et à les transporter à des distances considérables.

En raison des violations répétées dont elle a été et

(1) Voir *l'Illustration* du 3 février 1912.

dont elle pourrait être l'objet dans les guerres futures, la Convention de Genève a fait naître des projets divers destinés à apporter à ses prescriptions une sanction plus ou moins énergique (1). M. Renault est partisan d'une sanction résultant uniquement des lois internes de chaque Etat, contenue dans son code pénal militaire et livrée à sa seule discrétion (2). Cette idée, très juste dans son principe, a été appliquée, on le verra, dans l'économie de la convention de 1906. Une autre sanction avait été prévue par l'article 14 additionnel de 1868; mais il l'avait limitée aux guerres maritimes, alors que nécessairement la question de sanction se pose aussi pour les guerres terrestres. Ce texte permettait à l'un des belligérants de suspendre les effets de la Convention à l'égard de l'autre, lorsqu'il y avait forte présomption que ce dernier avait utilisé le bénéfice de l'inviolabilité dans un intérêt autre que celui des blessés et malades; et, si cette présomption devenait une certitude, la Convention pouvait être dénoncée pour toute la durée de la guerre. Cette disposition était fort dan-

(1) Cp. Roszkowski, *La revision de la convention de Genève*, dans la *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1902, pp. 109 et s., 299 et s., 442 et s.

(2) *Introduction à l'étude du droit international*, 1879, p. 45. En ce sens, la loi argentine du 12 septembre 1893 punit d'une amende de vingt à cinquante *pesos*, ou de l'arrêt pendant trois jours au moins et six jours au plus, les personnes qui portent indûment le brassard de la Croix-Rouge, ou font indûment usage des noms, emblèmes ou insignes de la « Société argentine de la Croix-Rouge ». *Annuaire de législation étrangère*, 1894, p. 868.

Consulter également la loi autrichienne du 11 avril 1903 sur la protection du nom et des insignes de la Croix-Rouge; Roszkowski, dans la *Revue* précitée, 1904, pp. 70 et s., 188 et s., avec les citations des autres lois positives.

gereuse, car elle mettait la loi hospitalière à la merci des belligérants, en permettant à celui qui avait intérêt à ne pas l'appliquer, de se retrancher derrière des allégations plus ou moins vagues. Aussi la Convention de 1906 et celles de La Haye sur le service sanitaire maritime n'ont-elles point hésité à faire disparaître l'article 14 additionnel. Un troisième moyen d'assurer l'exécution de la Convention de Genève a été proposé par M. Moynier ; il consiste à faire édicter par les divers Etats des lois pénales visant toutes les infractions possibles à la Convention. A cette proposition qui reproduit l'idée précitée de M. Renault, M. Moynier en ajoute une autre ; d'après celle-ci, il serait statué arbitralement, sur les plaintes des belligérants relatives à l'inexécution des règles du service hospitalier, par une ou plusieurs institutions judiciaires supérieures que désigneraient les Etats signataires de la Convention. Tout verdict de culpabilité rendu par ces juridictions serait suivi du renvoi du coupable devant ses juges naturels, pour être puni conformément à sa loi nationale (1).

L'Institut de droit international, à la session de Cambridge, en 1895, s'est rallié à l'idée d'une loi pénale visant toutes les infractions à la Convention de Genève (2). Et la plupart des auteurs en ont accepté le

(1) *Note* sur la création d'une institution judiciaire internationale propre à prévenir et à réprimer les infractions à la Convention de Genève, dans le *Bulletin international*, t. III, p. 121, avec tirage à part. Conf. brochure parue à Lausanne en 1893 sous ce titre : *Considérations sur la sanction pénale à donner à la convention de Genève*. Voir Calvo, *op. cit.*, § 2101 ; Pradier-Fodéré, *op cit.*, VII, §§ 2881 et s.

(2) *Annuaire*, t. XIV, 1893-96, pp. 188 et s.

principe excellent à tous égards ; au contraire, il y a plus de résistance au sujet de l'institution d'une magistrature arbitrale jugeant les violations de la Convention hospitalière (1). Le système proposé par M. Moynier est, il faut l'avouer, assez compliqué, difficilement applicable en pratique ; et c'est probablement pour ce motif qu'on a écarté le principe même de la juridiction arbitrale en la matière. Plus simplement on pourrait décider que les pénalités à infliger pour infraction aux règles sur le service hospitalier, déterminées par un accord préalable entre les puissances et consignées ensuite dans leurs divers codes nationaux de justice militaire, seront appliquées, le cas échéant, par les autorités militaires normalement chargées aux armées de la répression des faits punissables. Les jugements de condamnation prononcés contre leurs nationaux par ces autorités demeureraient sans appel ; quant à ceux qui atteindraient des individus de nationalité étrangère ou qui relaxeraient, quelle que fût, en ce dernier cas, la nationalité des personnes intéressées, ils pourraient, après la conclusion de la paix, être frappés d'un recours devant la Cour arbitrale de La Haye constituée en conformité des règlements sur la matière. Ce recours serait exercé à la requête des intéressés, c'est-à-dire, suivant les cas, des condamnés ou des victimes des actes incriminés agissant soit personnellement, soit par l'intermédiaire de leur Etat. C'est donc au cas d'appel que nous limiterions l'intervention de la Cour arbitrale. Cette limitation nous paraît s'imposer, d'abord,

(1) Cont. notamment, Lueder, *op. cit.*, p. 357 et Cauwès, *op. cit.*, pp. 358 et 359.

parce que la juridiction du premier degré, dans les infractions au service hospitalier, doit être expéditive et rapprochée des parties; et, en second lieu, parce que le tribunal arbitral ne doit être mis en mouvement que lorsqu'il s'agit de faits graves et par rapport auxquels la décision de la juridiction militaire ordinaire serait jugée insuffisante soit par les particuliers, soit par l'Etat. Un projet d'arbitrage obligatoire dans lequel figuraient, entre autres points, les dissentiments relatifs à l'interprétation et à l'application des conventions concernant les secours aux malades et blessés en temps de guerre, fut présenté à La Haye en 1899 et échoua par suite de l'opposition de l'Allemagne (1). S'il est repris, comme il faut l'espérer, à une Conférence ultérieure, il est probable que les difficultés concernant le service hospitalier y trouveront place comme dans le projet de 1899; et ainsi la Cour arbitrale pourra être saisie, comme nous le proposons, dans des conditions à déterminer, des dissentiments que soulèvera, entre les belligérants, l'application des conventions hospitalières.

La convention de 1906 a écarté toute idée de juridiction arbitrale au point de vue qui nous occupe, se bornant, dans son article 28, à la disposition suivante : *Les gouvernements signataires s'engagent également à prendre ou à proposer à leurs législatures, en cas d'insuffisance de leurs lois pénales militaires, les mesures*

(1) Voir sur ce point les explications données dans la *Première partie* de ce *Traité*: *Prolégomènes et Théories générales*, pp. 491 et s. et dans notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix de 1899*, §§ 115 et s.

nécessaires pour réprimer en temps de guerre les actes individuels de pillage et de mauvais traitements envers des blessés et malades des armées, ainsi que pour punir, comme usurpation d'insignes militaires, l'usage abusif du drapeau et du brassard de la Croix-Rouge par des militaires ou des particuliers non protégés par la présente convention. — Ils se communiqueront, par l'intermédiaire du Conseil fédéral suisse, les dispositions relatives à cette répression, au plus tard dans les cinq ans de la ratification de la présente convention

Nous avons dit ci-dessus (section II, ch. I, L. I) qu'aux termes de l'article 3 de la convention de La Haye du 18 octobre 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, le belligérant qui violerait le règlement annexé à la convention serait tenu à indemnité et encourrait la responsabilité de tous actes commis par des personnes faisant partie de sa force armée. Dès lors, puisque, suivant l'article 21 du règlement, les obligations des belligérants concernant le service des malades et des blessés sont régies par la convention de Genève, les violations de la convention de 1906 émanant soit de l'État, soit de ses forces armées, seront sanctionnées par le principe posé en l'article 3 précité.

La convention de 1906 s'est préoccupée, en outre, d'empêcher que des industriels peu scrupuleux n'utilisent, à titre de réclame, les insignes du service hospitalier en faveur de leurs produits et marchandises (marques de fabrique ou de commerce — devantures de pharmacie ; articles divers de pansement, de parfumerie, etc). Dans son rapport général, M. Renault dit qu'on a vu « surgir des pharmacies de la Croix-Rouge ou de la Croix de Genève, des marques de fabrique et

de commerce portant l'emblème ou la dénomination sur les produits les plus divers... On a vu, ajoute-t-il, le signe de la Croix-Rouge apposé jusque sur des barriques de vin. Il y a là, conclut le rapporteur, quelque chose de choquant et qui est de nature à compromettre le respect que la convention veut assurer à certains établissements et à certaines personnes » (1). Pour faire cesser ce trafic, l'article 27 dispose que : *les gouvernements signataires dont la législation ne serait pas dès à présent suffisante, s'engagent à prendre ou à proposer à leurs législatures les mesures nécessaires pour empêcher en tout temps l'emploi par des particuliers ou par des sociétés autres que celles y ayant droit en vertu de la présente convention, de l'emblème ou de la dénomination de* Croix-Rouge *ou* Croix de Genève, *notamment dans un but commercial par le moyen de marques de fabrique ou de commerce. — L'interdiction de l'emploi de l'emblème ou de la dénomination dont il s'agit produira son effet à partir de l'époque déterminée par chaque législation, et, au plus tard, cinq ans après la mise en vigueur de la présente convention. Dès cette mise en vigueur, il ne sera plus licite de prendre une marque de fabrique ou de commerce contraire à l'interdiction* (2).

Un dernier moyen, celui-ci préventif, d'assurer l'exécution des dispositions de la Convention de Genève, consiste à les faire connaître par des instructions, des théories, des conférences et des manœuvres pratiques dans les corps de troupes. Il suffit de rappeler à cet égard ce que nous avons dit dans l'*Introduction* de cet

(1) *Op. cit., loc. cit.*, pp. 313 et s.
(2) Fauchille-Politis, *op. cit.*, p. 73.

ouvrage relativement à la nécessité d'assurer chez l'officier et le soldat la connaissance, dès le temps de paix, des lois de la guerre, dont la convention hospitalière forme une partie des plus importantes. Durant la guerre de 1870-71, les Prussiens avaient fait répandre dans leurs troupes 80.000 exemplaires d'une brochure contenant la substance de la Convention de Genève ; et nous avons vu ci-dessus que la Russie, durant la guerre de 1877, vulgarisa les prescriptions de 1864 dans un questionnaire par demandes et réponses distribué aux troupes. Ces exemples sont, sans doute, bons à suivre, le cas échéant ; mais il vaut mieux ne pas attendre les hostilités ; c'est durant la paix qu'il convient de familiariser les futurs combattants avec les pratiques du service hospitalier. En ce sens, l'article 26 de la Convention porte la disposition fort sage qui suit : *Les gouvernements signataires prendront les mesures nécessaires pour instruire leurs troupes et spécialement le personnel protégé, des dispositions de la présente convention et pour les porter à la connaissance des populations* (1).

Pour mettre le service hospitalier dans leurs armées respectives en harmonie avec les dispositions des conventions hospitalières, les États ont édicté des prescriptions qui, bien que différant nécessairement par les détails, se rencontrent forcément dans l'ensemble. En France, le dernier document à cet égard est le décret du 26 avril 1910 sur le *service de santé en campagne* (2). Le service est organisé par armée ; il se divise en ser-

(1) Renault, *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 311 et s.

(2) Consulter l'ouvrage intitulé : *Direction du service de santé en campagne*, par le médecin principal de 1re classe Troussaint, Directeur du service de santé au ministère de la guerre, 1911.

vice de l'*avant* et service de l'*arrière*. L'action de ces deux services devant être à tout moment concordante, un seul médecin, dit « chef supérieur du service de santé de l'armée, médecin de l'armée », en assure la direction. Le service de l'*avant* englobe tous les éléments sanitaires qui appartiennent organiquement ou sont provisoirement rattachés aux corps d'armée et divisions de cavalerie. Il assure le traitement immédiat, le relèvement et le transport des malades et blessés. Il comprend : 1° le service régimentaire donnant les premiers secours aux malades et blessés en marche, en station et sur le champ de bataille ; 2° les ambulances qui complètent l'action du service régimentaire, préparent les évacuations des malades et blessés et assurent l'hospitalisation volontaire sur place ou à proximité du champ de bataille ; 3° les groupes de brancardiers destinés à relever et à transporter les blessés et malades ; 4° les sections d'hospitalisation transportant du matériel de complément pour les ambulances et leur fournissant, en cas d'immobilisation, les objets d'hospitalisation nécessaires.

Le service de l'arrière, dit aussi « service de santé des étapes », assure l'évacuation des malades et blessés sur les hôpitaux de l'armée ou de l'intérieur, l'hospitalisation sur place temporaire ou permanente et le remplacement du personnel et des formations sanitaires, ainsi que le réapprovisionnement en matériel du service de santé. Il comprend : 1° les hôpitaux d'évacuation ; 2° les ambulances et sections d'hospitalisation d'armée ; 3° les infirmeries de gare, de gîte d'étapes et de port donnant la nourriture, les soins et les médica-

ments aux malades et blessés de passage et hospitalisant ceux qui ne peuvent continuer leur route ; 4° les ambulances immobilisées dans la zone des étapes pour traiter sur place les malades et blessés dont l'évacuation n'a pu encore être effectuée ; 5° les hôpitaux et hospices temporaires ou permanents existants ou créés près des lignes de communication et sur les territoires occupés ; 6° les hôpitaux auxiliaires organisés par les sociétés d'assistance ou les particuliers ; 7° les dépôts de convalescents et d'éclopés ; 8° la réserve de personnel sanitaire d'armée destinée à combler les vides survenus dans les cadres et effectifs du service de santé ; 9° éventuellement, un « élément de convoi automobile » mis à la disposition du service de santé ; 10° la réserve de matériel sanitaire d'armée destinée à réapprovisionner le service régimentaire et les formations sanitaires ; 11° les stations-magasins organisées conformément au règlement sur le service des étapes.

Le décret du 28 mai 1893 portant règlement sur le service des armées en campagne, se préoccupe dans le chapitre VI de son titre XIV : 1° du service de santé et des devoirs des médecins de l'armée, des infirmiers ou des brancardiers (art. 139) ; 2° des mesures à prendre après le combat concernant la recherche et le traitement des blessés des deux parties et l'assainissement du champ de bataille (art. 140). Conf. l'art. 139 de l'instruction provisoire du 8 juin 1897 sur le service du génie en campagne.

Tous les Etats se sont actuellement préoccupés, comme la France, des soins à donner aux blessées dans la guerre, en s'inspirant du nombre des troupes mobili-

sées, du climat, de la configuration du territoire, etc. (1). Au surplus, la convention elle-même les invite, avec raison, à poser, à ce sujet, des règles précises de détail, car elle est nécessairement forcée de s'en tenir aux grandes lignes. En ce sens, l'article 23 dit : *Les commandants en chef des armées belligérantes auront à pourvoir aux détails d'exécution des articles précédents, ainsi qu'aux cas non prévus, d'après les instructions de leurs gouvernements respectifs et conformément aux principes généraux de la présente convention.*

ARTICLE II

DES MORTS ET DISPARUS

Les cadavres des ennemis étaient autrefois, en général, l'objet des plus grands égards ; cependant l'Antiquité nous offre des exemples d'actes odieux, tels que celui d'Achille traînant, autour des murs de Troie, le corps d'Hector attaché à son char. De nos jours, suivant le droit commun international et les usages, les cadavres des ennemis sont respectés ; et le belligérant qui demeure maître du champ de bataille, leur donne la sépulture. On convient souvent d'une suspension d'armes pour procéder à l'enlèvement des blessés et à

(1) Conf. les divers procédés usités dans les armées européennes pour le service hospitalier, dans l'ouvrage précité de Jean de Bloch, intitulé : *La guerre*, traduction de l'ouvrage russe : *La guerre future aux points de vue technique, économique et politique*, t. V ; Les efforts tendant à supprimer la guerre. — Les causes des différends politiques, les conséquences des pertes, pp. 317 et s.

l'ensevelissement des morts. Toutes les précautions voulues sont prises pour éviter les épidémies et les inhumations précipitées. Dès que faire se peut, les belligérants se communiquent la liste nominative des morts et des blessés se trouvant entre leurs mains (1).

Il est défendu de dépouiller les morts, de s'emparer de leur argent, de leurs bijoux, de leurs effets et de leurs papiers; les lois martiales punissent avec la dernière rigueur cette plaie des armées qu'on flétrit du nom de détrousseurs de cadavres. Tous les objets trouvés sur les morts doivent être soigneusement recueillis, soit pour être restitués à leur famille, soit pour servir à reconstituer leur identité. Grâce à cette reconstitution, on diminue cette quantité considérable d'individus désignés sous la mention de *disparu*, dont les familles et les intérêts demeurent dans un état d'incertitude funeste pour tout le monde. Les guerres de la République française, du Premier Empire et de 1870-71 ont laissé à cet égard de fâcheux souvenirs.

A toutes les pièces trouvées sur le cadavre on joint, pour faciliter les recherches, le livret individuel, le numéro matricule du régiment et de l'homme, sa plaque d'identité s'il en porte une; et l'on adresse à l'adversaire les renseignements qui en résultent avec les objets trouvés. Plusieurs délégués à la Conférence de 1906 auraient voulu que l'on imposât aux divers belligérants l'obligation de donner à leurs troupes des

(1) Art. 20 du Règlement de l'Institut de droit international; Rivier, *op. cit.*, § 63, p. 272; Fiore, *Droit int. codifié*, art. 1601 et s.; Nys, *op. cit.*, III, pp. 533 et s., Ullmann, *Des commissions internationales sanitaires dans la guerre*, dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, XI, p. 527.

marques d'identité, spécialement la plaque qui est usitée dans un certain nombre d'armées européennes (1) et qui rend le combattant tué facilement reconnaissable. Il a paru qu'il y avait là une obligation excessive, car il s'agit d'une mesure d'ordre purement interne qui, tout en étant fort désirable, doit cependant être laissée à la libre initiative des belligérants.

Il n'y avait dans la Convention de Genève aucune prescription concernant les précautions à prendre relativement aux inhumations précipitées, au respect dû aux morts et aux renseignements à transmettre à leurs familles. La Convention de 1906 a comblé cette lacune ; nous avons vu, en effet, que l'article 3 donne mission au belligérant resté maître du champ de bataille de prendre les mesures nécessaires pour protéger les morts contre les détrousseurs de cadavres. Le même texte dit encore : *L'occupant du champ de bataille veillera à ce que l'inhumation ou l'incinération des morts soit précédée d'un examen attentif de leurs cadavres pour prévenir les inhu-*

(1) Une instruction ministérielle française, en date du 2 septembre 1881, institue une plaque dite *plaque d'identité*, dans le but de faire facilement constater l'identité des hommes tués ou grièvement blessés en campagne. Chaque soldat porte autour du cou une plaque en maillechort sur laquelle sont inscrits son nom et toutes indications essentielles permettant d'établir son identité. Une instruction du 18 mars 1899 applique la même mesure aux officiers (voir instruction du 11 juillet 1899 pour la description de la plaque). Conf. les circulaires et notes ministérielles des 12 octobre 1883, 12 décembre 1888 et 30 mars 1893. Voir le règlement et instruction du 22 janvier 1907 sur la tenue en campagne.

Conf., sur la protection des morts dans la guerre russo-japonaise, Nagao-Ariga, *op. cit.*, pp. 139 et s. Le même auteur donne les deux règlements japonais des 26 et 30 mai 1904, dont le second constitue un modèle à imiter par les autres puissances, *ibidem*, pp. 151 et s.

mations précipitées. Et, suivant l'article 4, chaque belligérant enverra, *dès qu'il sera possible, aux autorités de leur pays ou de leur armée, les marques ou pièces militaires d'identité trouvées sur les morts*. On a vu, en outre, que, d'après le même texte, les belligérants se tiendront au courant des décès survenus parmi les blessés et malades en leur pouvoir. Ce texte ajoute : *Ils recueilleront tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc., qui seront trouvés sur les champs de bataille ou délaissés par les blessés ou malades décédés dans les établissements et formations sanitaires, pour les faire transmettre aux intéressés par les autorités de leur pays* (art. 14 du *Règlement* de La Haye sur les Lois et coutumes de la guerre sur terre; (1).

SECTION II

Les hostilités

TITRE PREMIER

Des moyens de nuire à l'ennemi

Avant d'entrer dans le détail de ces divers moyens, les uns permis, les autres illicites, il importe de prendre parti sur une question fort importante et qui

(1) Le décret français du 28 mai 1893 sur le service en campagne, dans son article 140, titre XIV, ch. VI, prescrit les mesures à prendre pour l'enterrement des morts et la constatation de leur identité.

domine la matière tout entière. Certains auteurs, principalement parmi les allemands, ont proposé une distinction entre les procédés illicites de guerre : ces procédés, prohibés d'une manière générale par les lois de la guerre ordinaire, seraient néanmoins tolérés d'une façon exceptionnelle dans des cas déterminés. De là il résulterait que le droit de la guerre — *Kriegsrecht* — comprendrait *la loi de la guerre* applicable normalement — *Kriegsmanier* ou *Kriegsgebrauch* — et les dérogations à cette loi dans des cas prévus par la coutume ou *raison de la guerre — ratio belli, Kriegsraison* —. Ainsi la *raison de la guerre* autoriserait exceptionnellement à recourir aux divers procédés prohibés par la loi normale que nous allons examiner, par exemple au pillage, à l'incendie, à la dévastation systématique du pays, aux otages, à la mise à mort de particuliers inoffensifs, dans le cas où l'on se croirait obligé de frapper l'ennemi de terreur par tous les moyens, afin de l'empêcher absolument d'avancer, ou de l'amener à conclure promptement la paix pour le salut du pays menacé, en lui montrant combien la guerre deviendra terrible, s'il s'obstine à la continuer (1).

(1) Kluber admet l'application de la raison de guerre seulement en cas de rétorsion et dans des circonstances extraordinaires, *op. cit.*, § 119. Heffter autorise la dérogation en cas d'extrême nécessité ou pour rétablir l'égalité du combat, *op. cit.*, § 119. Pour Lueder, la dérogation se conçoit dans l'hypothèse où les lois ordinaires ne permettent pas d'arriver au but de la guerre et aussi en cas de riposte à une injustifiable inobservation du droit de la guerre par l'ennemi. *Handbuch des Völkerrechts*, t. IV, §§ 65 et 66, pp. 251 à 256 et § 114, p. 481. Wheaton, tout en proclamant, qu'on n'a pas le droit d'enlever la vie aux habitants du pays non armés, admet la possibilité d'exceptions à cette règle en cas de

Les juristes anglais et français ont protesté, par l'organe de leurs plus distingués représentants (1), contre cette théorie qui est la négation même du droit de la guerre, dont les principes les plus essentiels sont ainsi livrés à l'arbitraire des chefs militaires, et qui, en définitive, ne fait qu'appliquer en l'espèce la maxime que : la fin justifie les moyens. La loi de la guerre, une fois acceptée, doit être appliquée loyalement et régir absolument tous les cas, sans que la nécessité si forte qu'elle soit ou la déloyauté de l'adversaire autorise jamais à s'en départir. Rien ne saurait justifier la violation du *Droit* dans les cas où l'accord général des peuples le déclare normalement applicable. En le violant sous des prétextes qui ne trompent personne, on en revient aux abominations des luttes anciennes et on approuve les excès de certaines guerres modernes, qui, mieux que tout raisonnement, démontrent la nécessité d'un droit de la guerre général, invariable et inflexible. Enfin,

nécessités impérieuses, *op. cit.*, t. II, pp. 2 et 3. Ajouter dans le même sens : Bulmerincq, *Handbuch...*, t. I, p. 362; Dahn, *Das Kriegrecht*, pp. 3 et 4; Ulmann, *Volkerrecht*, pp. 316 et 317; G. de Martens, *op. cit.*, § 270; Rivier, *op. cit.*, § 185, pp. 241 et 242. Ces auteurs ont généralisé la thèse et établissent, comme loi de principe, la distinction entre les prescriptions normales du droit de la guerre et les dérogations qu'il est permis d'y apporter sous l'empire de mobiles divers. M. de Neumann, *op. cit.*, § 41, résume la thèse en disant que « seule une nécessité impérieuse et la conduite d'un adversaire qui, usant de tous les moyens, provoquerait des représailles terribles, peuvent donner lieu à l'application de la *raison de guerre* et à un retour à l'absolue rigueur du droit de la guerre ».

(1) Westlake, *Etudes sur les principes du droit international*, pp. 262 et 263. Conf., dans le même sens, Pradier-Fodéré, *op. cit.*, § 2740; Pillet, *Les lois de la guerre*, § 59.

avec la distinction proposée, qui sera juge du point de savoir si l'on se trouve ou non en présence de cette nécessité absolue légitimant les mesures prohibées d'ordinaire ? Seul, dit avec raison M. Pillet, le belligérant lui-même pourra le décider ; or il invoquera la raison d'Etat à tout propos et couvrira de ce prétexte commode ce qu'on a appelé avec raison « le fait brutal du retour à la barbarie primitive » (1).

Le Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, à la différence du projet de Bruxelles, réunit sous une même rubrique les moyens de nuire à l'ennemi en général et le procédé spécial des sièges et bombardements (section II, chap. Ier), afin de bien faire ressortir cette idée que les articles concernant les premiers sont également applicables au second. Cette remarque faite, dont les conséquences apparaîtront dans les explications ultérieures, occupons-nous successivement des deux points réunis dans la rubrique du chapitre précité.

ARTICLE PREMIER

DES MOYENS DE NUIRE A L'ENNEMI EN GÉNÉRAL (2)

La force est sans limites et, quand elle est déchaînée, il semble que rien ne puisse s'opposer à ses débordements. Il est même des publicistes qui préconisent

(1) *Op. cit.*, § 59.

(2) Faloux, *La guerre continentale ; limitation des moyens de nuire*, 1903.

les excès les plus grands, en partant de ce point de vue que, plus on augmentera les moyens de destruction, la violence et les atrocités, plus on servira l'humanité, en rendant ainsi les guerres plus difficiles et finalement impossibles, à raison des conséquences épouvantables qu'elles produiront.

Toutefois, les déchaînements de la force brutale paraissent avoir été tempérés à toutes les époques ; et il ne semble pas, du reste, qu'il en puisse être autrement. Si impérieuse, en effet, que soit la nécessité de vaincre pour l'un et l'autre des belligérants, elle ne saurait pourtant autoriser tous les moyens de réduire l'ennemi ; et l'usage des procédés violents sans contrôle et sans limite transformerait la guerre en une entreprise de sauvages et de bandits également nuisible aux deux parties, puisque les mêmes mesures seraient prises des deux côtés.

Il doit donc exister, dans la manière de faire la guerre, des limites que la raison, l'humanité et l'honneur interdisent de dépasser. Les Romains les avaient déjà acceptées et proclamées dans leur fameuse maxime : *etiam hosti fides servanda* ; et Grotius démontre, par des exemples multiples, que la distinction des actes licites et des actes illicites dans la guerre a été connue et pratiquée à toutes les époques (1).

Peut-on ramener à une formule unique les diverses restrictions apportées aux moyens d'attaque et de

(1) *Op. cit.*, l. III, c. IV, §§ 15 et s. Edit. Prad.-Fod., t. III, pp. 105 et s. Conf. Bluntschli, *op. cit*, art. 519 ; Wheaton, *op. cit.*, t. II, pp. 59 et s., § 18. *Adde* Bynkershoeck, *op cit.*, l. I, cap. I, pp. 4 et s. ; Merignhac, *Conférence internationale de la Paix*, § 91.

défense, dans le but soit d'éviter des cruautés inutiles et révoltantes, soit de prohiber des procédés perfides ou déloyaux ? Nous ne le pensons pas ; toutes les formules qui ont été proposées à cet égard sont, en effet, nécessairement vagues, insuffisantes et prêtent à des interprétations divergentes ; elles ne sauraient, d'autre part, embrasser, par la force même des choses, des inventions que l'avenir dérobe encore et qui pourront être déclarées ultérieurement illicites d'un accord unanime. C'est pour cela que le projet de 1874 n'avait pas donné de règle générale et procédait par énumération, comme le fait également le *Règlement* concernant les Lois et coutumes de la guerre sur terre. On peut cependant rattacher à la triple idée de l'inutilité, de l'atrocité et de la perfidie les interdictions portées aux diverses époques, et spécialement à La Haye, relativement aux procédés et engins de guerre.

Un Etat a, en principe, le droit d'organiser comme il l'entend ses forces militaires. La seule limite qu'il rencontre dans l'exercice de ce droit absolu résultant de sa souveraineté, provient des restrictions, soit coutumières soit conventionnelles, qu'impose la nécessité de proscrire les procédés, instruments et engins repoussés par les lois de l'humanité en général, la loyauté internationale et l'honneur militaire (1). A ce point de vue, on le comprend, les prohibitions ont dû nécessairement varier avec les mœurs et les temps. Nous sommes bien loin assurément du pape Innocent III qui voulait interdire, dans les guerres entre chrétiens, l'emploi d'armes à feu lançant des projectiles (2) ; et aussi du

(1) Morin, *op. cit.*, I, pp. 330, 331.
(2) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 123, note 2.

Concile de Latran, qui frappait d'anathème, en 1139, l'usage de l'arc et des arbalètes, qualifiés d'inventions mortelles et odieuses à Dieu (1). Combien naïve, d'autre part, paraîtrait de nos jours cette confession du chevalier Bayard affirmant qu'il avait fait toujours, sans hésiter, mettre à mort tous mousquetaires et arquebusiers pris les armes à la main, parce qu'il considérait les armes à feu comme prohibées par les lois de la guerre. Nous avons laissé bien en arrière les balistes et le feu grégeois qui semblaient si terribles ; les béliers et les catapultes ne figurent plus que dans les musées ! L'invention de la poudre a complètement changé le système des armements ; et les diverses applications de cette invention ont transformé la guerre en une science qui est plutôt du domaine de l'ingénieur que du soldat proprement dit, de l'habileté technique que du courage et de la bravoure.

Cette marche en avant n'a jamais éprouvé un arrêt dans le perfectionnement constant des engins de destruction. Où finit ce qui est licite, où commence ce qui est interdit ? C'est là, on le conçoit, une question fort délicate, et qui, du reste, ne peut recevoir une réponse absolue, car un perfectionnement nouveau des armes à feu fera, le lendemain, considérer comme insuffisant ce qui paraissait épouvantable la veille. Nécessairement les opinions sur la légitimité des engins de guerre ont dû se modifier avec le temps et les mœurs. Ainsi que l'indique fort bien M. F. de Martens, le choix des moyens employés dépend, d'une part, du perfectionnement de l'armement et, d'autre part, du degré de civilisation et

(1) Sumner Maine, *Le droit international*, La guerre, p. 181.

d'élévation morale des nations belligérantes (1). Ainsi, les flèches empoisonnées ou barbelées, la mitraille, le verre pilé, la chaux, les balles doubles ou mâchées, les boulets enchaînés, les boulets rouges et couronnes foudroyantes furent l'objet de prohibitions très compréhensibles lors de leur apparition successive. Mais aujourd'hui ces prohibitions paraissent bien surannées, en présence des ravages que produisent d'autres engins actuellement admis et considérés comme licites, tels les bombes à pétrole, les torpilles, les obus à balles et boîtes à mitraille, les diverses poudres à base d'acide picrique : emmensite, mélinite, lyddite (2). Si quelques unes de ces prohibitions ont été maintenues, c'est sans doute en vertu de la tradition et aussi parce que certaines visent des moyens de destruction de nature à infliger aux blessés des souffrances atroces ou à rendre leur guérison plus difficile, comme les balles doubles ou fondues avec du verre ou de la chaux. Lieber dit, à cet égard, avec juste raison, que : « 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 » (3).

C'est dans cet ordre d'idées que se place une initiative du gouvernement russe, toujours le premier dans la recherche de ce qui peut atténuer les horreurs de la

(1) *Op. cit.*, III, § 110.

(2) Consulter sur ces points : J. Daniel, *Les explosifs industriels*, et Jean de Bloch, *La guerre*, ouvrage précité, t. I : *Description du mécanisme de la guerre*, pp. 8 et s , 141 et s., 365 et s.

(3) *Instructions américaines*, section I, art. 16.

guerre. Depuis le conflit franco-allemand et l'apparition des mitrailleuses, qu'un magistrat français, auteur d'un traité estimé des lois relatives à la guerre, qualifiait déjà, en 1872, d'invention diabolique (1), invention largement dépassée aujourd'hui, les inventeurs ont surtout employé leur activité au perfectionnement des projectiles pour fusils et canons. Parmi ces projectiles, se signale, comme engin particulièrement meurtrier, la balle de petit calibre explosible ou chargée de matières fulminantes ou inflammables. Frappé par les ravages qu'elle produisait, le Tsar Alexandre II proposa la réunion d'une Conférence à Saint-Pétersbourg, pour examiner la convenance d'interdire l'usage de certains projectiles, dans la mesure où les nécessités de la guerre doivent s'arrêter devant les exigences de l'humanité. Une commission militaire internationale admit ce principe que le seul but légitime, durant la guerre, est de mettre hors de combat le plus grand nombre possible d'ennemis ; que ce but est dépassé et que les lois de l'humanité sont violées, lorsqu'on fait usage d'armes aggravant inutilement les souffrances des blessés et rendant leur mort inévitable. En conséquence, elle fût d'avis que les parties contractantes devaient s'engager à renoncer mutuellement, en cas de guerre entre elles, à l'emploi, par leurs troupes de terre ou de mer, de tout projectile d'un poids inférieur à 400 grammes, qui serait explosible ou chargé de matières fulminantes ou inflammables (2). En conformité de cet avis, fut signée la déclaration du 29 novembre et 11 décembre 1868,

(1) Morin, *op. cit.*, I, p. 359.
(2) *Manuel français*, pp. 14 et s.

qui prohibe les projectiles ci-dessus indiqués. Toutes les puissances européennes ont apposé leur signature à la déclaration de 1868, qui est ainsi devenue obligatoire, de droit commun (1). Si elle a limité son action aux projectiles dont nous venons de parler, alors que, par une note du 29 juin 1868, la Prusse avait proposé l'interdiction de toute une série d'engins de destruction, c'est grâce à l'Angleterre qui opposa un refus formel à la proposition du délégué français de formuler un certain nombre d'autres règles admises par les nations civilisées. La Grande-Bretagne redoute, en effet, de voir entraver d'une façon quelconque la liberté d'action qui lui paraît indispensable pour compenser l'infériorité numérique de ses troupes (2).

Les puissances réunies durent donc se borner à insérer dans la déclaration un article final ainsi conçu : « Les parties contractantes ou accédantes se réservent de s'entendre ultérieurement toutes les fois qu'une proposition précise serait formulée en vue des perfectionnements à venir que la science pourrait apporter dans l'armement des troupes, afin de maintenir les principes qu'elles ont posés et de concilier les nécessités de la guerre avec les lois de l'humanité ».

L'expérience a démontré qu'il était parfois difficile, dans les opérations de guerre, de reconnaître si les belligérants se conformaient ou non aux prescriptions de la déclaration de 1868. En 1871-72, les Français et les

(1) F. de Martens, *op. cit.*, § 107, p. 193 et § 110, p. 209. Conf., du même, l'ouvrage intitulé : *La guerre d'Orient et la Conférence de Bruxelles.*

(2) De Martens, *loc. cit.*, p. 211 ; Pradier-Fodéré, *op. cit*, VI, § 2758 ; Pillet, *op. cit.*, § 51.

Allemands se sont mutuellement accusés d'avoir fait usage de balles explosibles ; et, sur ce point, des explications assez vives furent échangées entre le comte de Chaudordy et le prince de Bismarck (1).

L'expérience a également démontré l'insuffisance des prescriptions édictées en 1868. Déjà, en effet, en 1872, on se demandait s'il ne conviendrait pas de convoquer une nouvelle conférence destinée à étendre la prohibition primitive à d'autres procédés d'invention récente considérés comme plus dangereux que les projectiles visés en 1868 (2). La nécessité de cette nouvelle conférence signalée déjà à la suite de la guerre franco-allemande, est devenue évidente en présence des progrès de la science moderne, qui ont rendu bien supérieurs comme moyens de destruction les engins et procédés actuellement utilisés dans les armées ! (3). Il

(1) Rolin Jaequemyns, dans la *Revue de droit international, et de législat. comparée*, 1870, t. II, p. 658 et 1871, t. III, pp. 297 et 325; Guelle, *op cit.*, I, p. 98, note 1 ; Klüber et Ott, *op. cit.*, § 241, note *a*; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VI, pp 941 et s.; F. de Martens, *op. cit.*, p. 212 et ouvrage sur *La guerre et la paix*, pp. 91 et s.; Morin, *op. cit.*, I. p 364, note.

(2) Morin, *ibidem*, p. 365.

(3) On consultera avec fruit sur ce point les deux très intéressants ouvrages publiés par les docteurs Nimier et Laval, le premier en 1893 sous ce titre : *Les projectiles des armes de guerre, Leur action vulnérante* ; le second, en 1900, intitulé : *Les armes blanches, Leur action et leurs effets vulnérants*. Voir également le livre très documenté de M. le docteur Brouardel sur : *Les explosifs et les explosions au point de vue médico-légal*, 1897. On se rendra compte par la lecture de ces ouvrages de tout ce que la férocité de l'homme a pu imaginer contre son semblable !

Consulter, relativement soit aux prohibitions déjà admises, soit aux prohibitions nouvelles proposées depuis la déclaration de 1868,

était donc rationnel que le gouvernement impérial russe soumit à la Conférence de La Haye la question de

les auteurs suivants : Morin, *op. cit.*, I, pp. 317 et s ; Guelle, *op. cit.*, I, p. 99 ; Fiore, *Droit internat. codifié*, art. 1476 et s.; Despagnet-de Boeck, *op.cit.*, §§ 521 et s.; Bluntschli, *op cit.*, art. 557 et s.; Pillet, *op. cit.*, §§ 49 et s.; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 751 et s.; F. de Martens, *op.cit.*, §§ 110 et s.; G. de Martens, *op. cit.*, § 273 ; de Neumann, *op. cit.*, pp. 170 et s.; Pradier Fodéré, *op. cit.*, VI, §§ 2747 et 2751 et s.; Heffter, *op. cit.*. § 125; Klüber et Ott, *op.cit.*, § 214 ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, §§ 1068 et s.; Calvo, *op. cit.*, V, §§ 2098 et s.; Holtzendorff, *loc.cit.*, § 62 ; Nys, *op. cit.*, III, pp. 201 et s.; Rivier, *op. cit* , II, § 187 ; Mérignhac, *La Conférence de la Paix*, §§ 91 et s. ; Sumner Maine, *op. cit.*, pp. 175 et s. Voir également les documents suivants : *Instructions américaines*, art. 14 et s. ; *Manuel d'Oxford*, art. 8 et 9 et *Manuel français à l'usage des officiers*, pp. 12 et s.

Le dernier perfectionnement, de nature à bouleverser complètement le système actuel des armes à feu, vient d'être indiqué dans une note publiée dans le *Journal des Débats*, du 9 janvier 1912, par le distingué spécialiste Henri Schœn. Voici cette note.

« La maison Krupp est sans cesse à la recherche de nouveaux engins de destruction. Ses ingénieurs ont inventé et elle vient de construire un canon absolument différent de tout ce que nous avons vu jusqu'ici et par sa forme extérieure et par la façon dont on le charge. Jusqu'à présent, il nous a toujours semblé que le boulet devait passer par le canon de l'engin, pour acquérir la vitesse voulue sous la poussée des gaz dégagés par la poudre. Mais l'inconvénient était le suivant : il fallait réduire considérablement le diamètre du boulet ou de la bombe, pour permettre le passage à travers le canon ou bien agrandir démesurément le diamètre du canon lui-même. Dans le premier cas, on ne peut mettre dans le projectile tout ce que les artilleurs modernes voudraient y voir ; dans le second, le poids du canon augmente dans des proportions telles que celui-ci n'a plus la mobilité désirable. Et voici que, il y a une dizaine de mois, un ingénieur des usines Krupp se demanda s'il ne fallait pas abandonner précisément le point de départ de ce dilemme, qui, depuis trente ans, préoccupe les ingénieurs militaires et les officiers supérieurs. Il se dit que, peut-être, il n'était pas absolument nécessaire que le projectile traversât le

savoir s'il ne conviendrait pas d'étudier des prohibitions nouvelles, en vertu des réserves mêmes contenues dans l'article final de la déclaration de 1868; et, à cet

canon. Il fit, avec l'aide de ses collègues, tentative sur tentative. A force d'essayer, les ingénieurs arrivèrent à une solution que les célèbres usines d'Essen viennent de faire passer du domaine de la théorie dans celui de la pratique. Le nouvel engin se compose d'un affût métallique relativement léger et facile à transporter. Le canon lui-même est long et de peu de diamètre. Mais la bombe est énorme. Au lieu d'être introduite dans le canon, elle se place extérieurement, à l'ouverture de la bouche. Elle est fixée à une tige métallique assez longue qui plonge dans le canon. C'est donc la tige de métal qui recevra la poussée des gaz et qui communiquera son mouvement au projectile. Dès que l'explosion a été provoquée par l'artilleur, bombe et tige s'échappent comme un boulet ordinaire. Au bout d'un moment, la tige se détache et tombe, par un mécanisme d'ordre technique, tandis que le projectile continue sa course sans l'appendice qui lui a donné le mouvement. De cette façon, il devient possible de lancer une bombe de grande dimension au moyen d'un canon de calibre réduit. Les ingénieurs de la maison Krupp en ont profité pour rendre la bombe effroyablement meurtrière. Quand elle fait explosion, les innombrables éclats métalliques, qui font une large trouée dans les rangs de l'ennemi, ne sont rien à côté des autres dégâts. La poussée de l'air est telle que tout est renversé ou réduit en miettes dans un rayon considérable. Les gaz délétères et les vapeurs mortelles qui se dégagent de la bombe tuent sur le coup tout être vivant à une assez grande distance de l'explosion. La valeur de l'engin nouveau consiste donc dans la facilité de son déplacement et dans la puissance destructive de ses effets. Le grand état-major allemand compte s'en servir pour les sièges de forteresses, car ses faibles dimensions permettent de le pousser facilement dans les tranchées. Dans tous les cas, il ne pourra être utilisé que pour le tir à courte distance, car sa portée n'est pas encore très considérable. »

Le nouvel engin ne pourra guère, actuellement tout au moins, suivant la pensée de M. Schœn, remplacer les canons modernes, car sa portée n'est pas encore suffisante ; mais le perfectionnement viendra comme pour les canons ordinaires qui n'ont pas atteint d'emblée leur portée actuelle.

égard, l'œuvre de 1899 se présentait comme une suite logique de ladite déclaration.

L'idée qui paraît avoir prédominé, en 1899, à La Haye, et que les délégués ont, à maintes reprises, affirmée, a été qu'il convenait de laisser une latitude absolue pour les inventions relatives à la guerre et spécialement pour le perfectionnement des poudres et explosifs. On conçoit combien cette manière de voir rendait difficile le choix d'une formule à la fois assez large pour consacrer cette latitude et assez restrictive pour sauvegarder suffisamment les droits de l'humanité. Après des discussions quelque peu confuses, on a dû se borner à préciser uniquement et limitativement les points au sujet desquels une entente a pu se produire et l'on s'est mis d'accord sur trois déclarations portant interdiction : 1° *des projectiles et explosifs lancés du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux ;* 2° *des projectiles ayant pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères ;* 3° *des balles s'épanouissant dans le corps humain* (1). Nous parlerons plus loin de la première de ces déclarations, en nous occupant de la guerre aérienne et de la condition juridique des aérostats et des aéronautes ; préoccupons-nous donc ici des deux autres seulement.

Les ravages que peuvent produire des projectiles répandant des gaz asphyxiants ou délétères ne sont pas très à craindre aujourd'hui ; mais ils deviendront singulièrement redoutables le jour, qui n'est peut-être pas très éloigné, où aura été découvert le procédé per-

(1) Conf. notre ouvrage sur *La Conférence de la Paix de 1899*, §§ 25 et s.

mettant de les lancer avec la certitude qu'ils produiront leur effet au point et au moment voulus. Et ce ne sont pas seulement les combattants qui seront atteints par les projectiles dont nous nous occupons ; les populations paisibles, elles aussi, souffriront singulièrement de la découverte nouvelle. La seconde déclaration est donc plutôt faite en vue de l'avenir que du présent et, dans la période actuelle, elle est d'une inutilité presque complète (1).

La troisième déclaration a, au contraire, une importance considérable, car elle sort du domaine platonique. Adoptée après de vifs débats, elle est ainsi conçue : *Les puissances contractantes s'interdisent l'emploi de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que les balles à enveloppe dure dont l'enveloppe ne couvrirait pas entièrement le noyau ou serait pourvue d'incisions.* Cette question des balles qualifiées d'*expansives* intéressait plus particulièrement l'Angleterre, car le projet de déclaration visait spécialement le projectile que l'humour britannique a baptisé du nom de « balle à nez mou » (*soft nosed*) et qui a été encore appelé balle *Dum-Dum*, du nom d'un arsenal voisin de Calcutta aux Indes où il a été fabriqué pour la première fois. Il est nécessaire

(1) Toutefois la seconde déclaration a donné lieu à une difficulté intéressante : on s'est demandé si les obus à la lyddite, dont les Anglais se sont servis au Transvaal, tombaient sous le coup du texte. Nous ne le pensons pas, car ils n'avaient pas *pour but unique* de répandre des gaz asphyxiants ou délétères, ce qui est la condition formelle de la déclaration. Conf. Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1069 ; Despagnet, *Revue générale de droit internat. public*, 1900, p. 668. Consulter, sur la 2e déclaration, notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix*, § 38.

d'entrer dans quelques détails techniques pour faire bien saisir la nouveauté et l'extrême nocivité du projectile dont s'agit. Les balles des fusils modernes, au lieu d'être composées exclusivement de plomb, sont revêtues, sur leur noyau seul en plomb, d'une sorte de cuirasse qui leur a fait quelquefois donner le nom de balles cuirassées. Cette modification dans la contexture ancienne de la balle permet de conserver pour sa fabrication l'usage du plomb, avantageux à raison de sa densité et de son prix peu élevé, sans avoir à craindre les déformations et l'obstruction des rayures du fusil que ce métal employé seul pourrait produire à raison de la force de projection des nouvelles poudres sans fumée. La chemise recouvrant ainsi la balle est, en général, composée de nickel, de maillechort ou d'acier ; elle habille d'habitude le projectile tout entier, sauf dans le fusil anglais, le *Lee Metford* modifié. Pour celui-ci, la chemise en maillechort s'amincit depuis le culot jusqu'au sommet du projectile, où le plomb est laissé à nu et porte des incisions longitudinales (1).

Cette modification constitue la caractéristique de la balle *Dum-Dum*, dont l'enveloppe métallique laisse ainsi, au sommet, le plomb apparaître et diminue d'épaisseur à partir du culot jusqu'à l'extrémité. Dès lors, elle s'écrase sur un obstacle qui lui résiste, ce qui lui donne une grande force meurtrière et lui fait produire des blessures épouvantables. En effet, en pénétrant dans le corps humain, elle s'aplatit, s'épanouit

(1) Ninier et Laval, *Les projectiles des armes de guerre*, p. 16 ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1069 ; Mérignhac, *La Conférence de la Paix de 1899*, §§ 39 et s.

en des formes irrégulières, écrasant, broyant et oblitérant les tissus ; ou bien elle éclate, se divise, et ses éclats ou fragments augmentent les chances de mort et d'infection des plaies. Au contraire, les balles à enveloppe dure complète peuvent bien subir un aplatissement, se tordre ou s'infléchir ; mais elles traversent facilement les parties molles et les os spongieux, en opérant une ouverture nettement sectionnée ; elles laissent, par conséquent, plus de chance de guérison aux blessés, et le danger d'infection est moindre. Pourquoi les Anglais se sont-ils servis de la balle *Dum-Dum* ? C'est, disent-ils, parce qu'elle était indispensable contre des adversaires fanatiques et sauvages, tels les Afridis ou les Derviches, qui méprisent la mort et vont au combat sous l'empire d'une surexcitation religieuse que rien ne saurait contenir (1). La puissance de la balle ordinaire ne pouvait donc suffire vis-à-vis de pareils ennemis ; et il était nécessaire de recourir à un projectile qui, au moyen de blessures horribles, pût les arrêter immédiatement dans leur élan. On voit par là que l'emploi de la balle *Dum-Dum* ne se justifierait

(1) Ouvrage précité de MM. Nimier et Laval, p. 60. Conf. Vasco : *Balles humanitaires anglaises*, dans la *Revue française de l'étranger et des colonies*, t. XXIII, 1898, pp. 229 et s. La question de savoir si les Anglais ont ou non usé de la balle *Dum Dum* au Transvaal, a fait l'objet de versions contradictoires. Conf. Vasco, *loc. cit.*, pp. 233 et 234; Despagnet, *Revue* précitée, pp 662 et s. Durant la guerre russo-japonaise, le général Kouropatkine a formellement repoussé l'accusation du maréchal Oyama que les Russes se seraient servis de la balle en question. *Débats* du 18 septembre 1901. Les deux adversaires se sont, au surplus, fait le même reproche. Nagao-Ariga, *op. cit.*, pp. 242 et s. Les Italiens se sont également défendus de la même accusation de la part des Turcs durant la guerre de 1911-1912.

point contre une armée civilisée. Du reste, vis-à-vis de celle-ci, elle laisserait dans un état évident d'infériorité l'assaillant qui devrait atteindre un adversaire dissimulé derrière des retranchements, car elle les traverserait plus difficilement que la balle à enveloppe métallique complète.

On s'était déjà demandé si la balle *Dum-Dum* ne constituait pas un projectile explosible au sens de la déclaration de 1868. On faisait, en effet, remarquer que, si elle ne renferme aucune matière explosible, fulminante ou inflammable, elle se comporte cependant comme si elle les contenait, dans les organes du corps humain qui sont creux, remplis de liquides ou riches en humeurs (1). Et il semble bien qu'en supposant qu'elle ne fût pas atteinte par le texte même de la déclaration de 1868, elle rentrait, du moins, dans son esprit, puisque cette déclaration a en vue d'interdire autant que possible les projectiles « aggravant les souffrances des hommes mis hors de combat ou rendant leur mort inévitable ». En tout cas, toute controverse doit cesser actuellement, en présence de la déclaration formelle de la Conférence de 1899. Et il est remarquable que la Grande-Bretagne et le Portugal, qui, en 1899, s'étaient refusés à signer la déclaration con-

(1) Cpr. Nimier et Laval, *op. cit.*, p. 61 et la *Revue générale de droit internat. public*, 1898, pp. 298 et 299 ; Rapport précité de la Délégation française de 1899, p. 10 ; *Kriegstechnische Zeitschrift* d'août 1899 ; Vasco, *op. cit.*, pp. 233 et 231 ; *Procès-verbaux de la Conférence de la Paix de 1899*, 2e partie, pp. 5 et s. et 1re partie, pp. 74 et s , 77, note 1. Cpr. notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix de 1899*, §§ 39 et s

cernant les balles expansives, ont déclaré y adhérer en 1907 (1).

Les Etats-Unis n'avaient pas signé la déclaration de 1899, parce qu'ils la trouvaient trop restrictive ; et l'un de leurs délégués, le capitaine Crozier, avait pris l'initiative d'une proposition la généralisant et l'étendant à « *toutes les balles qui infligent des blessures inutilement cruelles et dépassent la limite nécessaire pour mettre un homme immédiatement hors de combat* ». A titre d'exemple, il citait les balles explosibles. Le texte nouveau se rapprochait des idées qu'avaient défendues le délégué autrichien et le général français Mounier. Il fut critiqué comme trop vague et moins précis que la déclaration de Saint-Pétersbourg. Mais sa généralité était, croyons-nous, un bien, car si la déclaration de 1868 avait été plus compréhensive, on n'aurait pas senti le besoin de revenir en 1899 sur un point voisin de la prohibition spéciale établie par elle. Quoi qu'il en soit, la motion Crozier fut repoussée par 20 voix contre 2 et une abstention (2). En 1907, le 8 juillet, la délégation des Etats-Unis déposa une proposition identique à celle de 1899 ; et le général Davis développa, à son appui, dans la séance de la commission du 14 août, les mêmes motifs que ceux invoqués par le délégué américain en 1899. On a écarté de nouveau cette proposition à raison d'un prétendu vice de forme, ce qui est regretta-

(1) *Actes et Documents*, I, p. 89 et III, p. 31.

(2) *Conférence de la Paix de 1899*, Procès-verbaux, IIe partie, Ire commission, p. 8. Conf. notre ouvrage sur la *Conférence de la paix de 1899*, § 41. Voir les critiques de M. de Lapradelle au sujet de la motion Crozier, dans la *Revue gén de dr. int. public*, *loc. cit.*, pp. 693 et s.

ble, car on aurait peut-être pu ainsi empêcher, pour l'avenir, l'usage d'autres inventions d'une cruauté inutile manifeste, qui devront faire l'objet de nouvelles prohibitions et qui auraient été comprises dans la généralité de la proposition américaine (1).

Aux interdictions contenues dans les *déclarations* spéciales, le *Règlement* de La Haye sur les lois et coutumes de la guerre sur terre joint d'autres prohibitions déjà universellement acceptées par les auteurs et les documents internationaux les plus autorisés, tels que la déclaration de Bruxelles de 1874 et le Manuel de l'Institut de droit international d'Oxford. L'article 22 du Règlement établit le principe dont les applications sont faites par les articles 23 et 24. La Conférence de 1907 a maintenu le texte de 1899, auquel elle a ajouté le n° *h* de l'art. 23, ainsi que le paragraphe final du même texte.

Art. 22. — Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi.

Art. 23. — Outre les prohibitions établies par des conventions spéciales, il est notamment interdit :

a) d'employer du poison ou des armes empoisonnées ;

b) de tuer ou de blesser par trahison des individus appartenant à la nation ou à l'armée ennemie ;

c) de tuer ou de blesser un ennemi qui, ayant mis bas les armes ou n'ayant plus les moyens de se défendre, s'est rendu à discrétion ;

d) de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier ;

(1) Conf., pour la discussion à la Conférence de 1907, les *Actes et Documents*, t. III, pp. 17, 31 et Lémonon, *op. cit.*, pp. 392 et s. Sur la question de forme pour laquelle la proposition américaine fut écartée, voir le même auteur, *ibidem*.

e) d'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus ;

f) d'user indûment du pavillon parlementaire, du pavillon national ou des insignes militaires et de l'uniforme de l'ennemi, ainsi que des signes distinctifs de la Convention de Genève ;

g) de détruire ou de saisir des propriétés ennemies, sauf les cas où ces destructions ou ces saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre ;

h) de déclarer éteints, suspendus ou non recevables en justice les droits et actions des nationaux de la partie adverse (1).

Il est également interdit à un belligérant de forcer les nationaux de la partie adverse à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays, même dans le cas où ils auraient été à son service avant le commencement de la guerre (2).

Art. 24. — Les ruses de guerre et l'emploi des moyens nécessaires pour se procurer des renseignements

(1) Rappelons, comme il a été dit ci-dessus (art 2, titre 3, sect. 3, ch. 2, I. Ier), que ce texte qui a été inséré au Règlement, en 1907, à la demande de l'Allemagne, occupe une place singulière, car il n'a rien à voir avec les diverses prohibitions édictées pour les soldats et les chefs militaires par l'article 23.

(2) Voir, sur le dernier paragraphe de l'article 23 inséré au *Règlement* par la Conférence de 1907, les *Actes et documents*, III, pp. 23 et s.; Renault, *Les deux Conférences....*, p. 112; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1095 ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 522. Le texte vise la *légion étrangère* qui est appelée en principe à servir dans les colonies et qui ne serait mêlée qu'exceptionnellement aux armées européennes. C'est en vue de cette dernière hypothèse qu'a été ajoutée la fin du texte.

sur l'ennemi et sur le terrain sont considérés comme licites.

Nous allons donner quelques indications au sujet de ces textes, et les compléter en traitant des cas qu'ils ne prévoient pas et par rapport auxquels le droit coutumier antérieur est resté en vigueur (1).

Le poison, sous toutes ses formes et de quelque façon qu'on le dissimule, qu'il serve à contaminer les aliments et les boissons offerts aux soldats ou les armes dirigées contre eux, est absolument prohibé. Ainsi, les flèches empoisonnées, bannies autrefois, le seraient encore aujourd'hui si, par impossible, on songeait à en faire usage, comme le sont les balles empoisonnées. Il est également interdit d'empoisonner les sources ; mais il est parfaitement licite de les tarir, de détourner le cours des rivières, de percer les digues, de détruire les écluses, en un mot de supprimer l'eau par tous les moyens.

Comme le poison, on interdirait encore les anciens moyens de destruction passés en fait, pour la plupart, dans le domaine des souvenirs, pour le cas improbable où l'on songerait à y recourir. Ainsi, le verre pilé, la chaux, les balles doubles ou mâchées, le petit plomb ou mitraille proprement dite, les boulets enchaînés, rouges ou poissés, dont nous avons parlé ci-dessus en rappelant les interdictions de jadis, sont encore, en tant

(1) Articles 3, 4, 8 et 9 du *Règlement* d'Oxford de l'Institut de droit international. Conf. Bluntschli, *op. cit.*, art. 537 ; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 751 ; Fiore, *Droit internat. codifié*, art. 1480. Conf. *manuel français*, pp. 10 et s., *règlement russe*, art. 11, *règlement anglais*, art. 10, *règlement suisse*, art. 8, *règlement italien*, art. 131, *règlement portugais*, art. 1039 et s. Conf. la publication précitée du grand Etat-major allemand dans Carpentier, *op. cit.*, pp. 22 et s.

que de besoin, l'objet d'une prohibition coutumière absolue. Les conférences de La Haye n'ont pas cru devoir en parler, parce que la guerre moderne use de procédés bien autrement terribles et pourtant autorisés d'un accord unanime (1).

On a fréquemment employé, dans les expéditions coloniales, des chiens de guerre dressés spécialement pour donner la chasse aux indigènes. Un pareil procédé doit être réprouvé, car ces animaux excités et devenus furieux causent souvent, par des blessures atroces, la mort de ceux qu'ils poursuivent. Il est peu probable que ce procédé soit jamais employé dans les guerres européennes. Cependant, dans ces dernières, on concevrait fort bien l'emploi de chiens destinés, par exemple, à servir de gardes vigilants, à éventer l'ennemi qui chercherait à surprendre les sentinelles des avant-postes, à suivre des pistes, à retrouver des déserteurs, des fugitifs ou des blessés, à porter des munitions et des dépêches, etc., etc., le tout à la condition de faire appel plutôt à la sagacité des animaux employés qu'aux instincts de férocité particulière à certaines races (2).

(1) Sur le pétrole et ses emplois en temps de guerre, conf. Morin, *op. cit.*, I, pp. 381 et s.

(2) Conf. Rivier, *op. cit.*, § 63, pp. 261 et 262. Les chiens de guerre ont été employés par les anciens pour entretenir les communications et porter des dépêches ; ils ont été également usités vers la fin du XVII^e^ siècle, en Dalmatie et en Croatie, contre les Turcs. A notre époque, c'est en Allemagne que l'idée d'avoir recours à leurs services a été reprise pour la première fois ; l'exemple des Allemands a été suivi par les Autrichiens en Bosnie et en Herzégovine. En France, on avait usé de ce procédé aux manœuvres de 1877 ; depuis il a été abandonné. Conf. de Bloch, *op. cit.*, I,

La loyauté la plus élémentaire prohibe les manquements à la parole donnée ; sont interdits notamment la rupture soudaine d'un armistice convenu et le fait de lever la crosse en l'air pour attirer l'ennemi à portée et le fusiller impunément (1).

Mais il ne faut pas confondre déloyauté et perfidie avec ruse (2). La ruse, arme légitime de la guerre, a été pratiquée à toutes les époques depuis le légendaire cheval de Troie. C'est ainsi qu'en 1901 les Japonais hissèrent d'énormes pièces de montagne en bois sur les hauteurs pour tromper les Russes qui, à la fin, ne s'y laissèrent plus prendre (3). A tout considérer, du reste, la ruse vaut mieux que les mesures violentes, car elle empêche souvent l'effusion du sang. Seulement elle doit être exempte de toute perfidie et surtout elle ne saurait autoriser un manquement à la parole donnée ou une infraction aux principes admis unanimement par les lois et coutumes de la guerre (4).

pp. 168 et s. ; Jupin, *Les chiens militaires* et Saint-Laurent, *Chiens de défense et chiens de guerre*, 1907.

(1) Dans une dépêche du 20 novembre 1900, Lord Roberts annonçait qu'il avait fait condamner par un conseil de guerre et fusiller trois boërs qui avaient levé la crosse en l'air en signe de soumission et avaient ensuite tiré sur les Anglais. *Temps* du 29 octobre 1900.

(2) Nys, *op. cit.*, III, p. 253 ; Holtzendorff, *op. cit.*, § 62 ; Rivier, *op. cit.*, § 63, p. 201 ; Fiore, *Nouveau droit internat.*, § 1330 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, §§ 2759 et s. ; *Instructions américaines*, art. 15, 16 et 101.

(3) *Débats* du 17 juillet 1901.

(4) Il ne saurait plus être question à notre époque que pour mémoire des ruses absolument condamnables, par lesquelles les généraux anciens trouvaient le moyen d'éluder leurs engagements les plus certains. On promettait de rendre la moitié des vaincus et on les sciait en deux ; on s'engageait à restituer les captifs et on les

A propos des ruses de guerre, l'article 23 a résolu le point controversé de savoir si l'on peut user des uniformes, insignes et drapeau de l'ennemi. La déclaration de Bruxelles, dans son article 13, prohibait ce genre de dissimulation. Mais, comme elle n'était pas obligatoire, certains auteurs le tenaient pour très admissible, car il n'a, en somme, rien de contraire à l'honneur (1). D'autres, faisant une distinction, toléraient l'emploi des insignes et uniformes, mais non des drapeaux dont le caractère sacré leur paraissait devoir être toujours respecté (2). Enfin, plusieurs admettaient déjà la solution introduite par l'article 23 (3).

La question de savoir s'il est interdit d'utiliser les

rendait après les avoir mis à mort ; on stipulait un armistice de quelques jours et on attaquait la nuit, etc , etc. Pour donner un seul exemple bien topique de cet état d'esprit, Alexandre le Grand permettait aux assiégés de sortir sains et saufs *des remparts* et les faisait massacrer en pleine campagne. Consulter sur ces points le curieux chapitre de Gentilis, intitulé : *de dolo verborum*, dans son traité *De jure belli*, l. II, ch. IV.

(1) Calvo, *op. cit.*, IV, § 2100 ; Blumtschli, *op. cit.*, art. 563 ; Heffter-Geffcken, *op. cit.*, § 125. Ces deux derniers auteurs toutefois exigeaient que chaque armée, avant d'en venir aux mains, arborât ses couleurs réelles. Conf. en ce sens le *Manuel français* précité, p. 19.

(2) Pillet, *op. cit.*, § 55.

(3) Guelle, *op. cit.*, I, p. 104 ; *Manuel d'Oxford*, art. 8 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VI, § 2760 ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1074 ; Flore, *Droit codifié*, 1re édition, art. 1061 et *Nouveau droit intern.*, § 1339 ; Morin, *op. cit.*, I, pp. 295 et s. ; *Instructions américaines*, art. 63 ; Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 120 ; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 704, § 2. Par une circulaire de la fin de mai 1898, le Ministre espagnol des Affaires étrangères a cru devoir protester auprès des puissances contre la conduite des Américains qui avaient fait usage de drapeaux espagnols pour l'attaque de Quantanamo. *Temps* du 28 mai 1898.

sonneries et le mot d'ordre de l'ennemi est douteuse. Un certain nombre d'auteurs se prononçaient déjà pour la négative avant 1899 (1). La Conférence de la Paix n'a pas statué sur ce point *in terminis;* mais il semble qu'on doit appliquer ici, par analogie et par identité de motifs, la solution donnée par l'article 23. En effet, la déloyauté est la même que l'on se serve des uniformes, insignes et drapeaux ou de la sonnerie et du mot d'ordre, alors surtout qu'on n'arrivera le plus souvent à connaître cette sonnerie ou ce mot d'ordre qu'en faisant violence aux clairons ou chefs de postes surpris, et en les obligeant ainsi, ce qu'on ne doit jamais faire, à trahir leur pays (2).

Les belligérants doivent absolument réserver pour l'usage auquel ils sont destinés les signes conventionnels affectés à des situations spéciales qu'il importe de respecter et de sauvegarder dans l'intérêt des deux parties en lutte. Ainsi il est interdit d'arborer le drapeau parlementaire ou celui de la Croix-Rouge sur des édifices servant à des usages de guerre, sur des convois de vivres et de munitions, des évacuations de troupes en manœuvre ou en fuite, etc. (3).

Les fausses nouvelles paraissent rentrer dans les ruses permises, car on ne voit en elles rien qui accuse la déloyauté et la perfidie. Les Prussiens, durant la

(1) Morin, *op. cit.*, I, p. 100 ; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 701.
(2) Guelle, *op. cit.*, I, p. 100 ; Boudls-Fauchille, *op. cit.*, § 1075.
(3) Conf., sur les faits dont les Prussiens ont été accusés à cet égard durant la guerre franco-allemande : Valfrey, *op. cit.*, t. III, pp. 311 et 321. Voir, au sujet de la violation du drapeau parlementaire dans les Balkans, par les Turcs, durant la guerre de 1877, F. de Martens, *op. cit.*, III, § 110, p. 219.

guerre franco-allemande, et les Américains, au cours de la guerre hispano-cubaine, ont eu largement recours à ce procédé qui leur a, du reste, parfaitement réussi. Toutefois certains juristes considèrent comme stratagème illicite toute fausse communication par paroles, signaux ou autrement, adressée directement à l'ennemi; et ils n'autorisent que les fausses informations, qui, tout en étant destinées à arriver à la connaissance de ce dernier, lui parviennent par une voie indirecte ou par l'intermédiaire de tiers (1).

Cette distinction est inadmissible ; les fausses nouvelles, de quelque façon qu'elles se produisent, rentrent dans les ruses de guerre qui sont permises ; l'article 24 du Règlement de La Haye ne fait aucune distinction, ce qui est rationnel. C'est, en effet, à l'ennemi à se tenir en garde contre toute espèce de tromperie et spécialement contre des communications qu'il doit toujours suspecter et ne tenir pour réelles que lorsqu'elles lui parviennent de sources sûres. Seulement, nous dirons, ici, comme à propos des ruses en général, qu'il ne faut pas que les fausses nouvelles dégénèrent en perfidie, ce qui arriverait, par exemple, si l'on garantissait sur l'honneur la fausse nouvelle donnée (2).

L'article 23 du règlement de La Haye interdit absolument la déclaration autrefois usitée qu'il ne sera pas

(1) Dudley-Field, *op. cit.*, art. 701, § 1 et 703.

(2) Guelle, *op. cit.*, I, p. 108. Le général Marbot condamne, dans ses *Mémoires*, la conduite des maréchaux Murat et Lannes qui s'emparèrent du grand pont de Spitz, à hauteur de Vienne, en faisant croire au prince d'Auersperg, gardant ce pont avec 6.000 hommes et de l'artillerie, qu'un armistice avait été conclu, alors qu'il n'en était rien. *Mémoires*, t. I, p. 237 et s.

fait de quartier (1). Cette déclaration tourne souvent contre celui qui la fait, en ce sens que l'ennemi, sachant qu'il n'a aucune grâce à espérer, lutte jusqu'à la mort, tandis qu'il se rendrait probablement dans le cas contraire. Elle est, d'autre part, absolument inhumaine ; aussi croyons-nous qu'il faut, avec l'article 23 absolument général, la prohiber sans distinction, alors même que l'ennemi se serait rendu coupable de quelque attentat contre le droit des gens ou qu'il s'agirait de représailles (2). En effet, la violation du droit des gens, si grave qu'elle soit, n'autorise point une autre violation ; et les représailles elles-mêmes ne peuvent consister, ainsi qu'il sera dit *infra* en ce qui les concerne, en actes bannis par les lois de la guerre. Dès lors, le refus de faire quartier ne saurait être rendu licite à raison de cette circonstance que l'ennemi lui-même ne ferait pas quartier ou même ne demanderait pas quartier.

On s'accorde à prohiber l'assassinat d'un chef ennemi et les moyens employés pour exciter à le commettre, tels que celui de mettre sa tête à prix (3). On a reproché aux alliés d'avoir, en 1815, usé contre Napoléon Ier

(1) *Manuel français* précité, p. 12. La Convention rendit un décret déclarant qu'il ne serait pas fait quartier aux prisonniers espagnols. Les généraux refusèrent de s'y conformer et le décret fut rapporté sans avoir été exécuté.

(2) *Contrà*, Vattel, *op. cit.*, l. III, c. 8, §§ 140 et 141, t. III, éd. Prad.-Fod., pp. 5 et s ; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 750, § 7.

(3) Grotius pourtant ne repoussait pas absolument l'assassinat des chefs ennemis ; *op cit.*, l III, ch. IV, § 18 ; Edit. Prad.-Fod., t. III, p. 108. Vattel, au contraire, n'admettait que les entreprises à main armée faites dans ce but et réprouvait le meurtre par ruse ; *op. cit.*, l. III, ch. VIII, § 153 ; Edit. Prad.-Fod., t. III, pp. 21 et s. Conf. Bluntschli, *op. cit.*, art 581 et le *Manuel français à l'usage des officiers*, p. 11.

de ce procédé, qu'il avait lui-même employé contre le major prussien Schill, procédé qui n'est plus guère usité que contre des bandits ou des sauvages (1). Toutefois, en 1884, l'amiral anglais Dewet mit à prix la tête d'Osman Digma, son adversaire, à qui il reprochait d'avoir fait mettre à mort des parlementaires. En présence de l'indignation générale et à la suite d'une interpellation aux Communes, le gouvernement anglais désavoua l'amiral.

Le fait de susciter des troubles ou une insurrection chez l'adversaire semble devoir être condamné comme constituant, dans les affaires intérieures de ce dernier, une intervention prohibée par le droit international. L'intervention est interdite en temps de paix, et l'état de guerre ne la rend point légitime (2). Mais l'un des belligérants est parfaitement admis à profiter d'une insurrection advenue sans son fait chez l'autre, aussi bien que d'une rébellion spontanée éclatant dans ses troupes ; il use, en effet, de son droit absolu en utilisant tous les éléments de faiblesse, de perturbation et de discorde qui se produisent chez son adversaire. Les puissances européennes, dans leurs luttes contre la Turquie, ont eu recours souvent à ce procédé au XVIII^e^ et au XIX^e^ siècles, principalement en 1770, 1877, 1878. Il

(1) Pillet, *op. cit.*, § 52; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, §§ 2731 et s. Calvo rapporte pourtant que l'Angleterre repoussa avec indignation, en 1800, une proposition d'assassinat de Napoléon I^er^ ; *op cit.*, t. IV, § 2105. Conf. F. de Martens, *op. cit.*, § 110, p. 209.

(2) De Martens, *op. cit.*, III, p. 208 ; Despagnet-de Boeck, *op. cit* , § 326-3° ; Pillet, *op. cit* , § 58 Conf., au sujet de la guerre hispano-américaine et de l'aide donnée par les Etats-Unis à l'insurrection cubaine, la *Revue générale de droit intern. public*, 1898, pp. 751 et 755.

leur était facile de provoquer l'insurrection de la part des coreligionnaires chrétiens toujours prêts à la révolte. L'Angleterre a eu également recours à ce procédé, lors de la guerre contre le Transvaal. Il faut dire, du reste, qu'il sera souvent difficile en fait de savoir si l'adversaire a lui-même fomenté l'insurrection ou s'il en a seulement profité.

L'idée qui précède amènerait, semble-t-il, à cette conclusion que l'un des belligérants serait autorisé à incorporer dans ses troupes les habitants du pays ennemi spontanément insurgés ou ses soldats déserteurs, pourvu, bien entendu, que ces nouvelles recrues vinssent s'offrir à lui de leur plein gré ; pourtant ici une distinction nous paraît s'imposer. S'agit-il des soldats déserteurs, nous croyons leur incorporation parfaitement licite, car, quelque coupable que soit leur conduite vis-à-vis de leur pays, on ne voit pas pourquoi l'ennemi, qui n'a pas à faire la police des armées de son adversaire, se priverait d'une force vive pouvant lui être utile (1). Au contraire, en ce qui concerne les habitants insurgés venant se présenter, nous pensons que leur aide doit être repoussée. Ils doivent, en effet, s'abstenir de tous actes de belligérance ; et l'ennemi qui a le droit de les empêcher de se mêler aux hostilités en leur qualité de non-combattants, est tenu de l'obligation correspondante de ne pas les y mêler lui-même (2). Il

(1) En ce sens, les *Instructions américaines*, art. 48.

(2) Conf., sur ce point, Pradier Fodéré, *op. cit.*, § 2762. En 1859, l'Autriche protesta contre le projet d'organiser des corps de troupes avec les Hongrois révoltés. Une protestation fut également élevée contre le projet du prince de Bismarck de former, en 1866, contre l'Autriche, des corps composés de Slaves et Hongrois réfu-

ne saurait accepter leur concours que dans le cas où ils feraient déjà partie de corps francs ou de la levée en masse, car, dans cette double hypothèse, assimilés aux combattants en vertu des articles 1 et 2 du *Règlement* de La Haye ci-dessus analysés, ils pourraient être incorporés au même titre que les déserteurs de l'armée régulière.

Il n'est pas permis, pour ruiner les finances de l'Etat ennemi, de falsifier ses monnaies et son papier-monnaie ; ce sont là des moyens en opposition avec la loyauté internationale la plus élémentaire (1). Les émigrés français fabriquèrent de faux assignats de la République, que François II se refusa à accepter des mains de Breteuil représentant de Louis XVI, tenant avec raison le projet pour infâme (2). Napoléon Ier usa du procédé de la falsification des billets de banque contre l'Autriche et l'Angleterre (3).

ARTICLE II

DES SIÈGES ET BOMBARDEMENTS (4)

Les articles 25 à 28 du *Règlement* concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre consacrés à la ma-

giés. Conf. La Marmora cité dans Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, 526-3°.

(1) Nys, *op. cit.*, III, pp. 201 et s.

(2) Basdevant, *La Révolution française et le droit de la guerre*, p. 89.

(3) Royaumont, *Napoléon faux monnayeur*... dans la *Revue internationale*, t. V, 1899, p. 9 ; Metternich, *Mémoires*,... t. II, pp. 333 et s.

(4) Les bombardements célèbres, antérieurs à ceux de la guerre

tière des sièges et bombardements sont ainsi conçus.

Art. 25. — Il est interdit d'attaquer ou de bombarder par quelque moyen que ce soit des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus.

Art. 26. — Le commandant des troupes assaillantes, avant d'entreprendre le bombardement, et sauf le cas d'attaque de vive force, devra faire tout ce qui dépend de lui pour en avertir les autorités.

Art. 27. — Dans les sièges et bombardements, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire.

Le devoir des assiégés est de désigner ces édifices ou lieux de rassemblement par des signes visibles spéciaux qui seront notifiés d'avance à l'assiégeant.

Art. 28. — Il est interdit de livrer au pillage une ville ou localité même prise d'assaut (1).

Le blocus est l'opération de guerre qui consiste à investir une place forte, une ville, un camp, de façon à obliger ses défenseurs à se rendre par suite du manque de vivres ou de munitions. Le siège complique le blocus, en ajoutant à l'investissement total ou partiel des travaux et des attaques destinés à enlever la place de

franco-allemande sur lesquels nous insisterons spécialement, ont été ceux de Copenhague en 1807, de Rome en 1849 et d'Alexandrie en 1882.

(1) Voir sur ces textes notre ouvrage ; *La Conférence de la Paix*, § 96.

vive force, sans attendre qu'elle ait été forcée de capituler par la famine ou le défaut de munitions. Les sièges les plus célèbres du siècle dernier ont été ceux de Sébastopol et de Plevna. Durant la guerre franco-allemande, les Allemands ont eu plutôt recours au blocus compliqué de bombardement.

Le bombardement active le blocus et le siège, en faisant tomber des projectiles incendiaires sur la ville investie. C'est un acte épouvantable de destruction, de terreur et de mort, que l'on peut critiquer en théorie, mais qui pourtant ne sera probablement point abandonné dans les guerres futures, pas plus qu'il ne l'a été dans les guerres anciennes, bien que les juristes et les philanthropes l'aient qualifié avec raison de moyen de guerre ruineux et inhumain. Le bombardement, en effet, contribue très efficacement à la reddition des places les plus fortes et les plus intrépidement défendues ; et permet à l'assaillant de se soustraire aux fatigues et périls de l'assaut, ainsi qu'aux pertes énormes en hommes et en argent que causent les blocus et les sièges (1).

Mais, en tout cas, si les nécessités pratiques imposent

(1) Fiore, l'auteur qui a le plus énergiquement combattu le bombardement dans son ouvrage le *Nouveau droit international*, III, § 1330, constate pourtant qu'il est généralement admis, notamment par son propre pays et il l'autorise formellement dans son *Droit international codifié*, art. 1519. Conf. le *Manuel français*, pp. 20 et s., et l'article 6 de l'*Instruction générale française* sur la guerre de siège du 30 juillet 1909, le *règlement russe*, art. 14 et s., le *règlement portugais*, art. 1121, le *règlement espagnol*, art. 568 et s., le *règlement italien*, art. 133, et la généralité des autres règlements militaires. Pour la justification technique du bombardement, Brenet, *op. cit.*, pp. 91 et s.

le recours au bombardement, il ne doit avoir lieu qu'à la dernière extrémité, comme mesure suprême, lorsque la place ne peut être réduite par la famine ou par la force. Et, même alors, il ne devrait se produire que si l'assiégeant, obligé de marcher en avant, ne pouvait, sans danger pour sa sécurité, laisser derrière lui un fort noyau de résistance ennemie qui le menacerait et autour duquel, d'ailleurs, il lui serait impossible de placer les troupes nécessaires pour continuer le blocus ou le siège. C'est donc seulement dans la mesure qui vient d'être indiquée que le bombardement peut théoriquement se justifier (1); mais nous reconnaissons que la pratique actuelle l'a malheureusement transformé en un moyen *normal* de s'emparer d'une ville, sans en avoir préalablement tenté le siège, et sur le simple refus de reddition opposé par le commandant de place.

Même avec cette pratique regrettable, notre époque a réalisé des progrès sensibles par rapport aux procédés abominables des temps antérieurs. Couramment, on se livrait autrefois au meurtre, au pillage, à la mise à sac, au viol et à tous les excès possibles dans les villes prises d'assaut. En compensation des dangers courus, en dédommagement des fatigues éprouvées, les soldats assiégeants obtenaient liberté absolue, soit illimitée, soit durant un temps, contre la ville conquise, sans même qu'on fît exception pour les villes alliées reprises à l'ennemi. Et ces mœurs étaient encore courantes sous le premier Empire, où les places fortes

(1) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1081; Pillet, *Le droit de la guerre*, I, p. 169.

d'Espagne furent livrées au pillage par le vainqueur, qui n'hésitait pas ainsi à renouveler les tristes exemples du Moyen-Age, tels que le siège de Calais et le sac de Magdebourg par Tilly au cours de la guerre de trente ans (1).

Les articles 25 à 28 du règlement de La Haye ci-dessus transcrits sont, relativement aux points qu'ils traitent, en conformité absolue avec les principes du droit des gens moderne. Malheureusement on n'a point statué, à cause du désaccord qui était à craindre entre les plénipotentiaires, sur des hypothèses importantes devant dans l'avenir faire difficulté comme autrefois. Il convient donc de combler ces lacunes, en faisant appel, sur les points non prévus, aux règles du droit international coutumier.

On doit, avant tout blocus ou attaque, sommer la ville d'avoir à se rendre, à moins que, par ses actes antérieurs, l'ennemi n'ait nettement manifesté son intention d'une résistance à outrance (2). Avant de commencer le feu, il est prescrit d'avertir le commandant de place, afin de permettre de prendre les mesures

(1) Conf. Morin, *op. cit.*, II, p. 180 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 661.

(2) Despagnet-de Boeck, *op. cit* , § 530 ; Morin, *op. cit.*, II, pp. 193 et s.; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1028 ; Calvo, *op. cit.*, § 2077 ; Fiore, *Droit int. codifié*, art. 1520 ; Guelle, *op. cit.*, I, p. 112 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 551 ; Rivier, *op. cit.*, § 62, p. 283 ; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 757 ; *Manuel d'Oxford*, art. 33 ; *Manuel à l'usage des officiers français*, p. 21 ; *Instructions américaines*, art. 19 ; *Instruction ministérielle française* du 30 juillet 1909 sur la guerre de siège, art. 6 ; *règlement russe*, art. 14 ; *règlement portugais*, art. 1121 ; *règlement italien*, art. 133.

nécessaires et notamment de laisser aux habitants inoffensifs le temps de s'éloigner. Toutefois les nécessités de la guerre peuvent rendre cette dénonciation impossible, par exemple quand il s'agit de surprendre et d'enlever la place par un coup de main. D'autre part, on peut toujours agir par surprise et sans dénonciation sur les remparts, casemates et autres ouvrages fortifiés extérieurs. Mais, sauf ces restrictions, la dénonciation, qui ne saurait produire aucun mauvais résultat pour l'assiégeant, est acceptée couramment dans les coutumes de la guerre ; et les Allemands, en l'omettant lors de la guerre de 1870-1871, ont encouru la réprobation générale (1).

(1) Aux sièges d'Anvers et de Rome, aussi bien qu'en Crimée, les assiégés furent avertis du jour où aurait lieu le bombardement, Brenet, *op. cit.*, p. 98. Au contraire, les Allemands ont bombardé et écrasé la petite ville de La Fère sans aucun avertissement. Ils ont agi de même vis-à-vis de Paris et ont provoqué des réclamations unanimes, dont le corps diplomatique résidant dans la capitale s'est fait l'interprète. Dans sa réponse à une lettre du doyen de ce corps, M. Kern, ministre de Russie, le prince de Bismarck, le 17 février 1871, affirmait que la dénonciation préalable n'était pas requise par les principes du droit des gens et les usages de la guerre. *Souvenirs politiques* de M. Kern, p. 203 et s.; Calvo, *op. cit*, §§ 2080 et s. Durant la guerre hispano-américaine, le 11 mai 1898, l'amiral Sampson bombarda, sans dénonciation préalable, San-Juan, capitale de Puerto-Rico. L'Espagne protesta ; mais les autres puissances ne s'émurent pas de sa protestation, soit parce que les dégâts avaient été peu considérables, soit parce qu'elles craignaient peut-être une fin de non-recevoir analogue à celle du prince de Bismarck ; *Revue générale de droit intern. public*, 1898, p. 778.

Lors de l'expédition de Madagascar, au contraire, les Français adressèrent aux autorités malgaches une dénonciation préalable au bombardement ; *Revue générale de droit intern. public*, 1896, p. 64.

Averti par la dénonciation du bombardement, le commandant de place a le devoir d'informer les habitants des faits qui se préparent et de faciliter la sortie de la place à ceux qui désirent la quitter, en les avertissant du danger qu'ils vont courir s'ils persistent à y résider. Il faut même admettre qu'il est en droit, dans l'intérêt de la défense, de faire sortir de la ville les *bouches inutiles* : malades, femmes, vieillards, enfants (1).

Mais l'ennemi, en ce cas, est-il en droit de s'opposer au renvoi de ces bouches inutiles, de les refouler dans la place, sous le prétexte que la reddition sera retardée par ce renvoi, auquel s'opposent, par suite, les nécessités de la guerre ? Durant le siège de Strasbourg, le général de Werder refusa d'abord de souscrire à la demande de l'évêque qui le priait de laisser sortir les

(1) L'instruction générale française du 30 juillet 1909 sur la guerre de siège dit, dans son article 60, que le gouverneur fait sortir, dès que l'état de siège est déclaré, les bouches inutiles, telles que les vieillards, les femmes, les enfants et les malades. L'article 192 du règlement du 7 octobre 1909 sur le service de place prescrit même au gouverneur de faire sortir les familles des officiers et sous-officiers, dès que la place est menacée d'un siège. On peut donc affirmer que la pratique française est dans le sens de l'opinion adoptée au texte. Toutefois, le *Manuel français à l'usage des officiers* dit, à la page 21, que l'assiégeant n'est pas obligé de laisser sortir la population non combattante que la place assiégée voudrait expulser pour des motifs divers et notamment pour se débarrasser des bouches inutiles. Il ajoute pourtant qu'il ferait bien d'y consentir, si les opérations du siège n'avaient pas à en souffrir. La fin du texte précise que le commandant de place doit garder dans l'enceinte et entretenir la population civile à laquelle le passage a été refusé par l'ennemi. Conf., sur ces points, Bluntschli, *op. cit.*, art. 552; Fiore, *Droit codifié*, art. 1515; Morin, *op. cit.*, II, pp. 101 et s.

habitants les plus misérables ; et la même pratique fut suivie à Péronne. Toutefois, un peu plus tard, le général allemand accorda à la requête de la Suisse ce qu'il avait refusé à l'évêque de Strasbourg (1). Durant la guerre russo-japonaise, en exécution d'une instruction spéciale du Mikado du 11 août 1904, les Japonais laissèrent sortir de Port-Arthur assiégé les femmes, les enfants, les prêtres, les attachés militaires et navals et les membres du corps diplomatique des puissances neutres (2).

En théorie, il semble que rien ne doive restreindre la possibilité pour les habitants de sortir d'une ville assiégée, car le droit d'aller et de venir continue d'exister en cas de guerre ; et les hostilités ne peuvent d'ailleurs nuire aux non-combattants. En empêchant ces derniers de sortir de la place ou en les forçant d'y entrer, on viole la règle que la guerre est un rapport d'État à État ; et, sous le prétexte des nécessités de fait invoquées pour la circonstance, on obéit, en réalité, à des considérations peu recommandables. Ces considérations nous allons les voir également invoquer un peu plus loin, à propos de la question de savoir s'il est permis de bombarder les lieux occupés par la population civile. Il est donc fort regrettable que la Conférence de La Haye n'ait pas résolu la question de la sortie des bouches inutiles ; en présence du silence gardé par elle sur ce point, il importe de maintenir

(1) Brenel, *op. cit.*, art. 533. Lors de la guerre anglo-transvaalienne, les Boers, avec leur générosité habituelle, ont laissé sortir de Ladysmith les bouches inutiles ; *Revue générale de droit intern. public*, 1900, p. 678.

(2) *Débats* du 13 août 1904 ; Nagao-Ariga, *op. cit.*, p. 273.

énergiquement, au nom de l'humanité, la thèse que nous venons de défendre dans les lignes qui précèdent. La sortie des bouches inutiles ne doit être empêchée que dans le cas extrême où, par le désordre et la confusion qui en résulteraient, le succès des opérations stratégiques risquerait d'être compromis ; or ce cas, on le conçoit, ne se produira que fort rarement (1).

L'article 25 interdit de bombarder par quelque moyen que ce soit (2) les villes ouvertes qui, ne se défendant pas, n'ont pas, dès lors, à subir une rigueur complètement inutile (3). Mais, si la ville, quoiqu'ouverte, se défend, elle peut être traitée comme fortifiée ; seulement il faut qu'elle oppose une résistance sérieuse ; que des barricades soient élevées, des maisons ou édifices défendus, des ouvrages stratégiques construits ; en un mot, l'ennemi doit rencontrer une résistance organisée et non un semblant de résistance qui cesserait presque aussitôt (4).

(1) Dudley-Field, *op. cit.*, art. 757 ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 533; Rivier, *op. cit.*, § 63, p. 285 ; *règlement espagnol*, art. 932, *règlement portugais*, art. 1117. *Contrà*, Bluntschli, *op. cit.*, art. 553 ; *Instructions américaines*, art. 18.

(2) Les mots : « *par quelque moyen que ce soit* » ont été ajoutés, en 1907, à la demande de la délégation française, pour justifier son abstention au sujet de la convention concernant les ballons. Elle jugeait, en effet, qu'il suffisait d'empêcher du haut des ballons les procédés de bombardement interdits de terre. Nous reviendrons sur ce point ci-après au titre IV de la présente section, à propos de la guerre aérienne.

(3) Bluntschli, *op. cit.*, art. 531 *bis* ; *Manuel français*, p. 20.

(4) Guelle, *op. cit.*, I, p. 111 ; Pillet, *Les lois de la guerre*, § 61. Durant la guerre franco-allemande, les Allemands bombardèrent légitimement Châteaudun, car, bien que ville ouverte, elle était énergiquement défendue par les francs-tireurs et la garde nationale ; Brenet, *op. cit.*, p. 101. Mais le bombardement légitime du

Faut-il assimiler aux villes fortifiées proprement dites celles qui sont simplement protégées par des forts détachés ? A la Conférence de Bruxelles, le délégué hollandais prétendit qu'elles devaient être considérées comme villes ouvertes, quand elles n'abritaient pas de troupes et ne participaient pas à la défense. On lui répondit avec raison que les forts détachés formaient avec la ville un ensemble, un système de fortifications, une série d'ouvrages reliés les uns aux autres, se servant mutuellement et, par suite, pouvant être, jusqu'à reddition, l'objet d'un bombardement intégral (1).

Il convient de remarquer que l'interdiction de bombarder les places non défendues ne saurait empêcher de faire disparaître des bâtiments dont la destruction est rendue nécessaire par les opérations militaires ; dans ce cas, la raison d'État rend licite pour le belligérant des actes interdits en principe.

L'article 27 du règlement pose en règle absolue l'obligation de respecter les monuments publics et les bâtiments du service hospitalier déclarés inviolables à raison des intérêts généraux. Leur destruction serait un acte de vandalisme absolument inutile. Les Prussiens ont méconnu cette règle durant la guerre franco-allemande, spécialement à Strasbourg, où les projectiles incendiaires visaient de préférence la bibliothèque qui fut détruite et la cathédrale qui fut fortement endommagée. A Paris, ils tiraient sur la Sorbonne, le Val de

début ne put ensuite excuser les incendies volontaires qui dévorèrent la ville une fois prise. Conf. le *Manuel de l'Institut de droit internat.*, art. 32-*c*.

(1) Guelle, *op. cit.*, pp. 111 et s. Conf. en ce sens Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 529 ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1082.

Grâce, le Panthéon, la Faculté de droit, les hôpitaux Necker, de Bicêtre et de la Salpêtrière (1). Ils ont essayé de justifier ces actes en alléguant qu'il était impossible, vu la distance, de distinguer le drapeau protecteur de ces édifices Mais leur tir était trop bien réglé et trop assuré, pour qu'il fût possible d'écarter l'idée d'un parti pris absolu. Ce fut à un tel point qu'à Strasbourg les obus empêchèrent même l'action des sauveteurs qui auraient voulu enlever les livres de la bibliothèque en flammes.

Le drapeau protecteur des édifices inviolables est celui de la Croix-Rouge pour les bâtiments du service hospitalier et le drapeau blanc pour les autres édifices.

Il est bien entendu, au surplus, qu'on doit laisser aux bâtiments protégés le caractère qui les rend inviolables. Si on les utilisait pour des usages belligérants, ils rentreraient dans le droit commun et le tir de l'ennemi pourrait être dirigé contre eux (2).

Le feu de l'ennemi doit viser les fortifications et ce qui en dépend; on peut aussi le tourner contre les bâtiments militaires, tels que casernes, arsenaux, magasins à vivres et à fourrages, etc. Mais, en vertu de la règle que la guerre est un rapport d'Etat à Etat, on doit épargner les parties de la ville occupées par la population civile.

(1) Conf., au sujet du bombardement de Paris, les protestations du gouvernement de la défense nationale et de l'Institut de France, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1871, t III, p. 303 et s. et Calvo, *op. cit.*, §§ 2085 et s Voir : Bluntschli, *op. cit.*, art. 551 *ter*, le *Manuel français à l'usage des officiers*, p. 23 et Mérignhac, *La Conférence de la Paix de 1899*, § 96.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 551 *ter*.

Ce principe était considéré comme incontesté jusqu'à la guerre franco-allemande, depuis laquelle il semble être méconnu par le droit commun des belligérants (1). Lors de cette dernière guerre, a surgi une théorie nouvelle suivant laquelle il est permis de bombarder les quartiers de la ville occupés par la population civile, afin de presser sur cette dernière et la pousser à presser, à son tour, l'autorité militaire de capituler. Telle fut la conduite suivie à Péronne, à Strasbourg et à Paris. C'est en vertu de cette même théorie qu'on refuse, avons-nous dit ci-dessus, de laisser sortir les bouches inutiles des villes assiégées, espérant que la famine amènera plus rapidement la reddition de la place.

Or, le plus souvent, le calcul est faux, car l'autorité militaire, en présence des lourdes responsabilités qui pèsent sur elle, résistera d'autant plus que l'on insistera davantage. Les règlements militaires défendent, en effet, sous les peines les plus sévères, aux commandants de place de laisser discuter la question de capitulation par les autorités civiles, ou de se laisser influencer par elles à ce sujet. Ainsi, presque toujours, l'intervention de l'élément civil aboutira à un résultat

(1) Consulter : Pillet, *Le droit de la guerre*, I, pp. 172 et s.; Guelle, *op. cit.*, I, p. 111; Griolet, dans le *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1872, nº 2, pp. 31 et s.; Calvo, *op. cit.*, § 1818; *Manuel français*, pp. 21 et s.; Rouard de Card, *La guerre continentale et la propriété*, p. 46

L'instruction générale française du 4 février 1899 sur la guerre de siège dispose, dans son article 6 (1re partie), que le bombardement consiste à couvrir de projectiles la place en tout ou en partie, afin de ruiner les édifices publics et *privés* et d'amener le gouverneur à capituler à bref délai, par intimidation ou pression de la population.

opposé à celui qui était espéré, et risquera d'ajouter l'émeute et la guerre civile aux horreurs du bombardement (1). Bluntschli, lui-même, n'a point hésité à condamner la conduite des chefs allemands, qu'il a qualifiée de « *pression psychologique absolument immorale* » (2).

(1) « Le gouverneur, est-il dit dans l'article 45, IIe partie, de l'instruction générale française du 4 février 1890 sur la guerre de siège, résistera à toute pression exercée sur lui pour hâter la reddition de la place ». Au point de vue allemand, Bluntschli s'exprime ainsi : « Le commandant de la place assiégée réprime le plus souvent l'émeute des bourgeois, punit les meneurs ; mais il ne cède pas à leurs menaces et ne se rend pas tant que les forces dont il dispose le lui permettent ». *op. cit.*, art. 551 *bis* et note.

En cas de siège, les pouvoirs de l'autorité civile passent complètement à l'autorité militaire seule maîtresse de la situation (art. 7 et 8 de la loi française du 9 août 1849 et art. 157 du règlement du 7 octobre 1909 sur le service de place).

(2) *Op. cit.*, art. 551 *bis*, note. Conf. en ce sens : Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 125, n° 4 ; Guelle, *op. cit.* ; Fiore, *Droit intern. codifié*, art. 1521 ; Pillet, *Les lois de la guerre*, § 62 ; Calvo, *op. cit.*, IV §§ 2073 et s. ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, IV, §§ 2779 et 2782 ; Morin, *op. cit.*, II, pp. 199 et s. ; Boutils-Fauchille, *op. cit.*, § 1084 ; Brenet, *op. cit.*, pp. 93 et s., 101 et s. ; G. de Martens, *op. cit.*, § 286 ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 531 C. ; Nys, *op. cit.*, III, p. 219.

Les bombardements de Péronne, de Strasbourg et de Paris font partie de ces bombardements dits *bombardements pour intimidation*, que le droit des gens doit réprouver avec la dernière énergie. De l'aveu même des Prussiens, ils avaient uniquement en vue de hâter le *moment psychologique de la reddition*. Conf. Heyde et Fröse, *Geschichte der Belagerung von Paris*, 1874-75 ; Wagner, *Geschichte der Belagerung Strassburg von 1870-1871* ; 77. Voir, dans le même sens, la publication du grand Etat-Major allemand sur les *Lois de la guerre continentale*, publication analysée dans notre article précité sur *Les lois de la guerre*

On a essayé de défendre la pratique que nous repoussons, en se plaçant sur le terrain des considérations humanitaires : le bombardement, a-t-on dit, hâtant la reddition, sauvegarde par là-même beaucoup de vies humaines. Là où la prise de la ville eût coûté des milliers d'existences, si l'on n'avait tiré que sur les défenses, elle en coûtera bien moins si le feu porte partout indistinctement. Ainsi, condamner ce procédé, c'est « considérer les pierres des maisons comme plus précieuses que la vie des hommes » (1).

Avec de pareils raisonnements on arrive à légitimer tous les excès, car il sera toujours permis de dire que tout procédé, licite ou non, est autorisé si on y a recours pour hâter la fin des hostilités. A ce compte, les lois de

continentale, dans la *Revue générale de droit internat. public*, 1907, pp. 217 et s.

L'*Indépendance belge*, du 26 janvier 1871, a publié une lettre du général Faidherbe au sous-préfet de Péronne protestant contre un procédé en opposition absolue avec la loyauté qui doit régner entre belligérants. Il est à remarquer qu'à Péronne le général Von Goeben fit tirer systématiquement sur l'hôpital dont les malades furent évacués sous une pluie d'obus. Il incendia complètement la ville et s'abstint de tirer précisément sur les remparts! Brenet, *op. cit.*, p. 119. Les Français, au contraire, dans les divers bombardements de la guerre de 1870-71, paraissent avoir obéi aux prescriptions du droit des gens. Et c'est notamment à tort que, pour justifier le bombardement de Strasbourg, le général de Werder invoqua le précédent de Kehl, où tout s'était passé d'une façon très régulière. Brenet, *op cit.*, pp. 104 et s.

(1) Rolin Jacquemyns, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1871, t III, pp. 301 et s. Conf., dans le même sens, F. de Martens, *op. cit*, p. 221, § 110. Le grand Etat-major allemand approuve les pratiques allemandes sur le bombardement des quartiers habités par la population civile; *publication* précitée, p. 46.

la guerre n'existent plus et c'est bien véritablement la fin qui justifie les moyens. Il est donc fort regrettable que la Conférence de La Haye, à l'exemple du manuel d'Oxford, soit restée muette sur ce point, comme au sujet de la sortie des bouches inutiles; et, ici encore, en présence de son silence, nous croyons nécessaire d'opposer à la théorie allemande l'affirmation très nette des droits de la justice et de l'humanité !

L'interdiction de communiquer avec le dehors est absolue pour la ville assiégée; elle empêche même, en principe, les relations entre les membres du corps diplomatique restés dans la place et leurs gouvernements. Comme mesure gracieuse, on autorise quelquefois les communications par correspondance ouverte, ainsi que le fit le prince de Bismarck lors du siège de Paris (1).

(1) Guelle, *op. cit.*, p. 121; *Manuel français*, p. 24; Bonfils-Fauchille, *op. cit*, § 1085; Rivier, *op. cit.*, § 63, p. 287; Dudley-Field, *op. cit*, art. 912.

Dans une note du 18 octobre 1870 adressée au nonce, en réponse à la demande du corps diplomatique contenue dans une lettre du 6 octobre, demande ayant pour but la liberté absolue de la correspondance avec les Gouvernements, le grand chancelier exposait que, si le corps diplomatique s'était enfermé volontairement dans Paris, il devait en subir toutes les conséquences et notamment celle de la rupture des relations; il admettait cependant, à titre de transaction, l'envoi d'un courrier par semaine, pourvu que les dépêches fussent ouvertes et n'eussent trait à aucun objet relatif à la guerre. Les agents diplomatiques refusèrent; seuls les agents diplomatiques des Etats-Unis furent exemptés de la mesure générale, parce qu'ils étaient chargés des intérêts allemands en France.

TITRE II

Des espions (1)

L'usage des espions en temps de guerre (2) a été repoussé, au point de vue moral, par beaucoup de publicistes, comme contraire à la bonne foi et à la loyauté qui doivent exister entre les belligérants (3). Pourtant, la pratique de l'espionnage est aujourd'hui généralement admise, en vertu de cette idée qu'il vaut mieux triompher de l'ennemi par la ruse que par le sacrifice de vies humaines. S'il est permis, du reste, de tromper l'ennemi en simulant une fuite pour l'attirer dans une embuscade, ou bien en propageant de fausses nouvelles, on ne voit pas pourquoi il serait interdit au commandant d'une armée d'envoyer des espions dans le camp de l'adversaire (4). C'est au chef ennemi à se protéger contre l'espionnage, soit en trompant l'espion lui-même, soit en le punissant quand il le prend sur le fait.

(1) Conf. Colonieu, *De l'espionnage au point de vue international et du droit pénal français*, 1889; Adler, *Die spionage eine Volkerrecht studie*, 1906; Chilly, *De l'espionnage*, 1888; Courote, *El delito de espionage*, 1905; Zublin, *Die moderno Spionagegezetgebung*, 1893.

(2) Nous n'avons à nous occuper que de l'espionnage en temps de guerre, période durant laquelle il est prévu et puni par les lois martiales. En temps de paix, il constitue un délit qui est réprimé par les lois internes de chaque Etat.

(3) Vattel, *op. cit.*, L. III, C. X, § 179. Edit. Pradier-Fodéré, t. III, p. 58; Fiore, *Nouveau droit internat.*, II, p. 283.

(4) Klüber, *op. cit.*, § 266; de Martens, *op. cit.*, § 274.

La condition principale pour qu'il y ait espionnage en temps de guerre, à la différence de ce qui se produit en temps de paix, c'est la clandestinité (1). Ceux qui agissent ouvertement ne sauraient donc être traités comme espions. Il faut, au surplus, suivant l'observation fort juste de Bluntschli, se garder de présumer trop facilement l'espionnage. « Dans la guerre de 1866, dit-il, les Allemands du Sud voyaient des espions de tous les côtés ; et une foule de personnes innocentes ont subi les conséquences fâcheuses de cette renommée. Il en a été de même en France, en 1870, à l'égard des particuliers allemands et même neutres » (2). Le même auteur déclare que les espions pris en flagrant délit peuvent être punis de mort, même quand leur mission a échoué. Il y a là une opinion trop rigoureuse, inspirée par la coutume qui condamnait les espions à être ignominieusement pendus (3). Bluntschli lui-même

(1) Les lois internes sur l'espionnage en temps de paix n'exigent pas la dissimulation. *Sic* les lois française du 18 avril 1886 (sauf dans le cas prévu par l'article 5) et allemande du 3 juillet 1893. *J. de droit int. privé*, année 1891, t. XXI, p. 198. C'est à raison de cette différence que l'article 29 ci-après transcrit au texte refuse de ranger les aéronautes parmi les espions. Les articles 205 et 207 du code de justice militaire français pour l'armée de terre punissent de la peine de mort l'ennemi qui s'introduit déguisé dans les places de guerre, postes, établissements militaires, travaux, camps, cantonnements d'une armée, pour s'y procurer des documents ou renseignements.

(2) *Op. cit.*, art. 629 1° et 630-1°.

(3) David Hume, dans son *Histoire d'Angleterre*, traduct. française Campenon, t. XII, p. 191 et s., rapporte le cas de l'adjudant général André, officier général anglais, convaincu d'espionnage, qui ne put obtenir d'être passé par les armes comme un soldat et fut pendu malgré ses prières. Cpr. *Remembrancer*, vol. 11 : pp. 1 et 101.

reconnaît pourtant qu'ils peuvent être de très bonne foi et croire remplir un devoir patriotique. Alors, pourquoi faut de sévérité à leur égard? pour les effrayer répond l'auteur. Aussi n'admet-il que la peine qu'il propose, doit être seulement appliquée dans les circonstances les plus graves, tant elle lui paraît excessive, ajoutant que le plus souvent on ne condamnera qu'à la réclusion ou à d'autres peines analogues (1). En tout cas, ici encore, il faudra tenir compte des dispositions des lois du pays qui aura surpris l'espion (2). Celui-ci, du reste, ne pourra être puni que s'il a été pris sur le fait et qu'en vertu d'un jugement préalable à l'application de la peine (3). Si, n'ayant pas été pris sur le fait et ayant pu regagner son corps, il vient à être capturé plus tard, il n'encourt aucune responsabilité pour les actes d'espionnage déjà commis, absolument comme le prisonnier évadé, qui, de nouveau fait prisonnier, n'est passible d'aucune peine pour sa fuite antérieure. On

(1) *Op. cit.*, art. 628. L'auteur blâme les prescriptions trop sévères à cet égard de l'autorité prussienne durant la guerre franco-allemande.

(2) Voir notamment le code français de justice militaire, art. 206 et 207. Conf. sur les espions en général : Bluntschli, *op. cit.*, art. 628, 629 et 630 ; Pillet, *op. cit.*, §§ 130 et s. ; Funck Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 291 et s. ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, §537 ; Fiore, *op. cit.*, art 1487 et s. ; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 767 et s. ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, §§ 1100 et s. ; Guelle, *op. cit.*, I. pp. 122 et s. ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, § 2765 ; Holtzendorff, *op. cit.*, p. 167 ; Neumann, *op. cit.*, § 15 *a* ; Rivier, *op. cit.*, § 63, pp. 282 et s. ; Mérignhac, *op. cit.*, § 97 ; *Manuel d'Oxford*, art. 23 et s. ; *Instructions américaines*, art. 88 et s. ; *Manuel français à l'usage des officiers*, pp. 32 et s. ; Nys, *op. cit.*, III, p. 256 et s.

(3) *Règlements* : *espagnol* (art. 803 et s.), *anglais* (art. 11), *russe* (art. 12 et s.), *italien* (art. 110), *portugais* (art. 1071 et s.), *suisse* (art. 9) ; *manuel français, loc. cit.*

part de ce point de vue que, la pénalité étant prononcée dans un but de légitime défense, ne se conçoit plus dès que l'attaque de l'espion a cessé. D'autre part, il serait pratiquement très difficile d'effectuer la preuve de l'espionnage, quand l'espion n'est pas pris sur le fait.

Les observations qui précèdent éclairent d'un jour suffisant la rédaction des articles 29 à 31 du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre ; ils marquent un progrès important dans l'adoucissement des mœurs et des relations internationales, au point de vue de l'espionnage. Voici ces textes.

Art. 29. — Ne peut être considéré comme espion que l'individu qui, agissant clandestinement ou sous de faux prétextes, recueille ou cherche à recueillir des informations dans la zone d'opérations d'un belligérant, avec l'intention de les communiquer à la partie adverse.

Ainsi 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. De même ne sont pas considérés comme espions : les militaires et les non-militaires accomplissant ouvertement leur mission, chargés de transmettre des dépêches destinées soit à leur propre armée soit à l'armée ennemie. A cette catégorie appartiennent également les individus envoyés en ballon pour transmettre les dépêches, et, en général, pour entretenir les communications entre les diverses parties d'une armée ou d'un territoire.

Art. 30. — L'espion pris sur le fait ne pourra être puni sans jugement préalable.

Art. 31. — L'espion qui, ayant rejoint l'armée à laquelle il appartient, est capturé plus tard par l'en-

nemi, est traité comme prisonnier de guerre et n'encourt aucune responsabilité pour ses actes d'espionnage antérieurs (1).

TITRE III

Des traîtres, guides, courriers et messagers, transfuges et déserteurs

ARTICLE PREMIER

DES TRAÎTRES

Les traîtres sont ceux qui trompent leur pays en fournissant des renseignements à l'ennemi ; en général, on les punit de la peine de mort (2). Le belligérant qui a

(1) C'est la gendarmerie qui est spécialement chargée de la surveillance de l'espionnage aux armées.

Le châtiment infligé à l'espion s'étend aux personnes qui ont été complices de ses actes, par exemple à celles qui lui ont donné un refuge. La nationalité de ce dernier n'est pas à prendre en considération par le belligérant ; il est, en tout cas, puni de la même façon par l'armée qui l'a surpris. Et le pays de l'espion n'est nullement fondé à intervenir dans le procès à un titre quelconque. Ainsi, lors de l'expédition de Madagascar, un sujet américain, le sieur Waller, ayant été déféré aux tribunaux militaires français pour correspondance avec l'ennemi, les Etats-Unis prétendirent se faire communiquer le dossier de l'affaire. Cette prétention fut repoussée ; et, après la condamnation de Waller à vingt ans de détention, le Gouvernement de Washington n'a point protesté. Conf. *Revue générale de droit internat. public*, 1896, t. III, pp. 82 et s.

(2) Conf., en ce sens : *code de justice militaire français pour l'armée de terre*, art. 206 ; loi du 18 novembre 1875, art. 13 et 18 ; *code pénal français*, art. 76 et s. Conf. *code pénal militaire allemand* du 20 juillet 1872, art 58 ; art. 139, § 2, du *service en campagne italien*. Conf. *Instructions américaines*, art. 95.

recours aux traîtres, surtout lorsqu'il les corrompt à prix d'argent, use d'un procédé en désaccord avec la moralité, la loyauté et l'honneur militaire, mais qui pourtant a été fréquemment mis en pratique à raison des services considérables qu'il est susceptible de rendre. L'emploi des fonds secrets trouve ici une de ses applications malfaisantes; et il est peu probable qu'on y renonce dans la guerre future. Toutefois un progrès sensible a été réalisé sur ce point par l'article 11 du *Règlement* de La Haye, dont il sera question ci-après à propos de l'*occupation militaire en pays ennemi* et qui interdit, on le verra, de forcer la population d'un territoire occupé à donner des renseignements sur l'armée de l'autre belligérant ou sur ses moyens de défense.

On appelle encore traîtres, dans le langage de la guerre, les habitants d'un pays envahi qui fournissent des renseignements contre l'envahisseur. Quelques auteurs ont proposé à cet égard certaines distinctions qui atténueraient ou aggraveraient la responsabilité de l'agent, d'après les circonstances. Bluntschli et Lieber notamment distinguent suivant que l'on a pu connaître ou non, par des *voies légales* ou des *moyens licites*, les renseignements et les plans de campagne ayant fait l'objet de la communication incriminée (1). M. Guelle fait observer, avec raison, que ces auteurs auraient dû donner une définition de ce qu'ils entendent par les *voies légales* ou les *moyens licites*. Et il propose alors de distinguer « entre le renseignement sollicité par

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 631, 632 ; Lieber, *Instruct. américaines*, art. 89, 90, 92.

l'habitant ou confié à sa bonne foi et le renseignement recueilli par suite du hasard ou par la faute des intéressés » (1).

Toutes ces distinctions paraissent peu pratiques. Le prétendu traître, qui, au fond, est un excellent patriote, viole, en définitive, la réserve qu'il doit observer vis-à-vis de l'ennemi, s'il veut que celui-ci, à son tour, lui assure le respect et la protection auxquels il a droit. On le déclarera donc, en tout cas, passible des lois martiales; et la punition sera proportionnée, non point au mobile et aux circonstances de l'acte, mais au dommage qu'il aura causé à l'ennemi. Comme le dit fort bien M. Guelle lui-même : « il y a perfidie pour l'envahisseur dès qu'une personne, traitée et respectée comme non combattant, abuse de sa situation pour seconder clandestinement les hostilités poursuivies par son gouvernement » (2).

Comme l'espion, le traître doit être, le cas échéant, l'objet d'une condamnation judiciairement prononcée préalablement à l'application de toute pénalité (3).

Pour que l'habitant qui a fourni des renseignements contre son pays soit punissable, il faut qu'il ait agi volontairement, par exemple en vue d'une récompense

(1) *Op. cit.*, I, p. 130. M. Guelle parle à ce sujet d'une sorte de *quasi-contrat* qui interviendrait entre l'occupant et l'habitant du pays envahi, le premier promettant aide et protection au second, à charge par ce dernier de s'abstenir de tout acte d'hostilité. Nous ne croyons pas que cette notion du droit civil interne puisse être transportée sur le terrain de la guerre, rapport d'Etat à Etat, et où, par suite, les seuls rapports juridiques dont il puisse être question ne peuvent concerner que les deux puissances belligérantes.

(2) Voir note précédente.

(3) *Manuel français à l'usage des officiers*, p. 36.

promise. S'il a obéi sous l'empire de la contrainte ou de la menace, il ne peut être condamné. L'ennemi encourrait la responsabilité établie par l'article 3 de la *Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre* dont il a été parlé ci-dessus, au cas où, contrairement au *Règlement*, il forcerait, par menace ou contrainte, l'habitant à fournir les renseignements prohibés.

ARTICLE II

DES GUIDES

Ceux qui volontairement servent de guide à l'ennemi, sont assimilés par leur pays à des traîtres et punis comme tels ; mais ceux qui ne l'ont guidé que par force, ne sont point punissables, puisqu'ils n'ont pas agi librement. L'usage des guides a été très fréquent dans les guerres anciennes et même au XIXe siècle. Marbot forçait les paysans à guider ses soldats, le pistolet sur l'oreille (1) ; et M. Houssaye rapporte l'exemple de ce champenois qui, à coups de fouet et la corde au cou, fut forcé de guider les alliés en 1814 et reçut ensuite une balle dans la tête à titre de récompense (2).

La pratique des guides est évidemment en opposition avec le principe défendant de contraindre la population d'un pays occupé à se mêler à la guerre entreprise contre la patrie. Ce principe est proclamé par l'art. 44 du *Règlement* de La Haye de 1899, qui interdisait « de forcer la population d'un territoire occupé à prendre

(1) *Mémoires*, I, p. 77. Conf. Thiébault, *Mémoires*, IV, p. 358.
(2) *1814*, p. 51.

part aux opérations militaires contre son propre pays ».

Toutefois, même sous l'empire de ce *Règlement*, certains auteurs étaient d'avis que, bien qu'il y eût là un moyen cruel, inhumain et indigne d'une civilisation avancée, il était peu probable que l'on songeât à y renoncer dans les conflits de l'avenir, à raison de l'intérêt supérieur de l'armée (1). Du reste, en 1899, la question avait été posée sans être nettement résolue ; et, en 1907, on a repris avec énergie les arguments qui militent en faveur de l'usage des guides.

Dans la séance du 21 juillet 1907 de la première sous-commission de la deuxième commission, le délégué autrichien, général Giesl de Gieslingen, avait justifié la pratique des guides par les considérations suivantes. Il y a encore en Europe des contrées où les cartes font défaut ; d'ailleurs, on ne peut les consulter la nuit ; en montagne, le brouillard empêche de se conduire ; il faut souvent traverser les rivières à gué, etc. En un mot, il reproduisait les raisons qui, dans tous les règlements militaires relatifs au service des armées en campagne, ont, depuis les *Instructions américaines de Lieber* (art. 93), fait admettre la pratique des guides (2).

Cette manière de voir fut fortement combattue par la délégation néerlandaise appuyée par la délégation française. La première proposait un amendement d'après lequel il était interdit de forcer la population à

(1) Sabouroux, *Des réquisitions militaires en pays ennemi*, 1907, p. 91 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 635, note 1 ; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 769 ; général Lewal, *Tactique des renseignements*, p. 90.

(2) Conf. les citations des divers règlements militaires dans Sabouroux, *op. cit.*, pp. 90 et 91 et le *Manuel français*, pp. 110.

donner des éclaircissements sur sa propre armée ou les moyens de défense de sa patrie. C'était résoudre la question dans un sens humanitaire et logique en même temps, car, s'il est vrai aujourd'hui, ce que personne ne conteste, que la guerre est un rapport d'Etat à Etat, il n'est pas permis, suivant l'expression du délégué néerlandais, général den Beer Poortugael, de forcer les populations à coopérer à la lutte et à « commettre des infamies ». C'est de ses seuls moyens qu'un envahisseur doit user ; et, quelle que soit la gravité des circonstances, il ne lui est pas permis de recourir à la population inoffensive. La délégation française fit observer à ce sujet, avec beaucoup de justesse, qu'il y aurait contradiction singulière à défendre aux habitants du pays envahi de combattre dans l'armée ennemie et à les forcer à servir de guides, car, en guidant au préjudice de son pays, on commet un acte souvent plus nuisible qu'en combattant contre lui. Il n'est licite, ni en temps de paix ni en temps de guerre, de contraindre à effectuer un acte de haute trahison contre la patrie, ce qui a lieu dans l'obligation de guider. Le président de la délégation belge, M. Beernaert, vint appuyer de sa haute autorité l'opinion de la délégation française ; et nous fit l'honneur de citer notre étude concernant *Les théories du grand Etat-major allemand sur les Lois de la guerre continentale*, parue en 1907 dans la *Revue générale de droit international public*, pp. 197 et s. A sa citation, il joignit l'opinion exprimée dans l'ouvrage de MM. Bonfils et Fauchille. (1).

(1) Voir, au sujet des diverses citations des débats qui se produisirent sur la question des guides à la Conférence de la Paix de

La Conférence de 1907 n'a pas statué *in terminis* sur la question des guides ; mais, en déclarant dans le nouvel article 11 qu'il est interdit à un belligérant de forcer la population d'un territoire occupé à donner des renseignements sur l'armée de l'autre belligérant ou ses moyens de défense, elle a implicitement défendu la pratique des guides, car le guide est un *renseignement vivant*, un *renseignement qui marche* (1). On a fait observer, du reste, avec raison, que la pratique des guides pourrait devenir fort dangereuse pour l'envahisseur lui-même. Le guide, en effet, par patriotisme, si on le force à prêter son concours, pourra bien faire tomber dans une embuscade la troupe par lui conduite, la perdre, lui nuire de toutes façons, risquant ainsi sa vie pour son pays.

Finalement, donc, l'interdiction de guider dans les guerres futures a prévalu, sauf réserve faite sur ce point par l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Russie, la Roumanie, le Monténégro, la Bulgarie et le Japon. Dès lors, en cas de guerre entre les puissances adhérentes et celles qui ont fait la réserve, la pratique des guides serait licite, bien qu'il soit préférable pour ces dernières de n'y point recourir en vertu des raisons ci-dessus indiquées.

Le guide requis à tort ou à raison, qui, par patriotisme, égarerait l'ennemi, serait puni par ce dernier comme un traître, en partant probablement de ce point de vue

1907, les *Actes et Documents* de cette conférence, t. III, pp. 11 et s., 120 et s. et 133 et s., et t. I, pp. 81 et s., 623 et 636. Conf. Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, nos 1143 et s.

(1) *Conférences* faites en 1908-1909 par M. Renault aux officiers stagiaires de l'Intendance à Paris, 11 et 12e Conférence.

que ce seul châtiment est capable de garantir la sécurité de l'envahisseur (1).

Si, contrairement à la décision implicite du règlement de La Haye, l'ennemi faisait encore usage des guides, l'habitant qui consentirait à lui prêter son concours volontairement, par exemple par l'appât d'une récompense, serait considéré comme traître par son pays. Il en serait différemment s'il avait agi sous l'empire de la menace et de la contrainte (2). Quant au pays qui userait d'un pareil procédé, il s'exposerait à la responsabilité prévue par l'article 3 de la *Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, dont il a été parlé ci-dessus.

ARTICLE III

DES COURRIERS ET MESSAGERS

Les courriers et messagers, pourvu qu'ils ne se cachent pas et portent ostensiblement les armes et l'uniforme national, doivent, lorsqu'ils sont pris, être traités comme prisonniers de guerre. S'ils usent de dissimulation et de ruse, on pourra les assimiler à des espions et les punir

(1) Dudley-Field, *op. cit.*, art. 770, qui applique la peine de mort. En ce cas, au contraire, MM. Funck-Brentano et Sorel, *op. cit*, p. 285, estiment qu'il faudrait seulement faire prisonnier de guerre le guide qui égarerait l'ennemi.

(2) *Instructions américaines*, art. 94. Les auteurs du droit international sont généralement d'accord en ce sens. Conf. Sabouroux, *op. cit.*, p. 94. Voir, sur la conduite des chefs allemands au sujet des guides durant la guerre de 1870-71, le même auteur, *ibidem*.

comme tels (1). Le sort des messagers capturés, est-il dit dans le *Manuel français à l'usage des officiers*, dépend de la question de bonne foi. S'ils n'ont rien fait pour tromper la confiance légitime de l'adversaire, ils sont traités en ennemis loyaux et considérés comme prisonniers de guerre. S'ils ont usé de perfidie, ils sont punis après avoir été jugés conformément à la loi (2).

ARTICLE IV

DES TRANSFUGES ET DÉSERTEURS

Vis-à-vis de leur propre pays, ils sont justiciables de lois pénales qui sont fort dures. Ainsi, d'après les articles 238 et 239 du code de justice militaire français pour l'armée de terre, le militaire coupable de désertion à l'ennemi est puni de mort avec dégradation ; et la peine de la détention est infligée au déserteur en présence de l'ennemi. Les autres législations se montrent naturellement aussi sévères pour la désertion qui, si elle se multipliait, deviendrait un danger des plus sérieux (3).

L'ennemi chez lequel se réfugient les déserteurs n'a pas à les punir, car leur acte répréhensible ne l'atteint point ; au contraire, il lui est favorable, puisqu'il diminue les forces de son adversaire. Et, le plus sou-

(1) *Instructions américaines*, art. 99 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 639 ; Calvo, *op. cit.*, § 1844 ; Guelle, *op. cit.*, I, p. 131.

(2) *Manuel*, p. 39.

(3) *Instructions américaines*, art. 48 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 627-1°.

vent, d'autre part, il obtiendra d'eux des renseignements utiles que les prisonniers lui refuseront (1).

La question de savoir si les déserteurs et transfuges peuvent être rendus à leur pays, a fait doute. Certains traités d'extradition conclus au XVIIIe siècle stipulaient l'extradition pour la désertion. La monarchie de juillet fit prévaloir le principe de non-extradition pour les déserteurs des armées de terre (2). Il est bien évident que les traités dont nous parlons, à supposer qu'il en existe encore, ne seraient pas obligatoires en temps de guerre, car on ne peut considérer comme en vigueur, durant les hostilités, une convention qui aboutirait à augmenter les forces de l'ennemi. Les traités d'extradition aujourd'hui ne prévoient plus cette hypothèse (3) ; et il est généralement admis qu'un État n'est pas tenu de livrer les déserteurs ; mais a-t-il le droit de les livrer, s'il juge utile d'agir ainsi ? Pour certains auteurs, une pareille conduite équivaudrait à une véritable trahison envers des individus qui ont cessé de combattre et qui se sont placés sous la sauvegarde et la foi de celui qui les livre (4).

Cette opinion paraît très contestable ; on ne prend, en effet, aucun engagement vis-à-vis des déserteurs et transfuges. A raison de leur acte essentiellement blâmable au point de vue de l'honneur et de la loyauté,

(1) Calvo, *op. cit.*, § 2142.

(2) Bernard, *Traité théorique et pratique de l'extradition*, 2e édition, 1890, t. II, pp. 212 et s.

(3) Par exception, on retrouve l'extradition stipulée contre les déserteurs dans la convention gréco-turque du 27 mai 1855. C'est là l'un des derniers vestiges du droit conventionnel ancien.

(4) Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 293.

on peut leur appliquer le droit strict de la guerre, sans se préoccuper des conséquences qui en résulteront pour eux, dans leurs rapports avec leur pays. Si l'on a intérêt à ne pas les garder, si leur présence constitue un danger, un mauvais exemple, si les approvisionnements sont rares, on use, en les rendant, d'un droit légitime et dont l'exercice ne saurait souffrir difficulté de la part de personne. Puisqu'il est permis de restituer les prisonniers, on ne voit pas pourquoi il en serait différemment pour les déserteurs et les transfuges (1).

TITRE IV

La guerre aérienne et la condition juridique des aéronefs et des aéronautes. — La télégraphie sans fil

ARTICLE PREMIER

LA GUERRE AÉRIENNE ET LA CONDITION JURIDIQUE DES AÉRONEFS ET DES AÉRONAUTES (2)

Nous avons traité du *domaine aérien* dans la 2e partie de cet ouvrage consacrée au *Droit de la Paix* (L. II,

(1) En ce sens, les *Instructions américaines*, art. 48. et Morin, *op. cit.*, I, p. 259. Conf. pour les déserteurs au point de vue français : l'article 42 précité du décret du 28 mai 1893 sur le service des armées en campagne ; l'article 42 de l'instruction pratique sur le service de l'infanterie en campagne, du 3 septembre 1902 ; l'article 39 de l'instruction pratique du 1er août 1902 sur le service de la cavalerie en campagne ; les articles 40, 41 et 42 de l'instruction pratique provisoire du 8 juin 1897 sur le service du génie en campagne et l'art. 153 du règlement du 7 octobre 1909 sur le service de place.

(2) Il existe en cette matière une littérature juridique fort

ch. I, sect. II, titre III) et nous rappelons sommairement les règles principales du temps de paix. En prin-

abondante ; nous n'avons pu naturellement mentionner que les ouvrages principaux, en y comprenant toutefois certains ouvrages généraux relatifs aussi bien au temps de paix qu'au temps de guerre, car les règles d'ensemble dominent souvent les deux cas. On consultera également, en dehors des ouvrages cités ci-dessous, les publications indiquées dans la 2e partie de cet ouvrage (*Droit de la paix*, pp. 398 et s.). Citons notamment : Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, nos 1440-1°-2°, etc. ; Wilhelm, *De la situation juridique des aéronautes en droit international*, dans le *Journal Clunet*, t. 28, pp. 112 et s. ; Meyer, *Die Luftschiffahrt in Kriegsrechtlicher Beleuchtung*, 1909 ; Catellani, *Le droit aérien*, traduction française Bouteloup, 1912, chapitres XX et s. ; Philit, *La guerre aérienne*, 1910 ; Blachère, *L'air voie de communication et le droit*, thèse de 1911 ; Bonnefoy, *Le code de l'air*, 1909 ; Schrœder, *Der Luftflug Geschichte und Recht*, 1911 ; Grünwald, *Das Luftschiff in völkerrechtlicher und strafrechtlicher Beziehung*, 1908 ; Grovalet, *La navigation aérienne devant le droit international*, 1909 ; Meili, *Das luftschiff und die Rechtswissenschaft*, 1909 ; Fleischmann, *Grundgedanken des Luftrechts*, 1909 ; Lycklama à Nyeholt, *Air sovereignty*, 1910 ; Mallet, *La conquête de l'air et la paix universelle*, 1910 ; Sperl, *La navigation aérienne au point de vue juridique*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1911, pp. 473 et s. ; Mum, *La navigation aérienne et le droit*, 1909 ; Loubeyre, *Les principes du droit aérien*, thèse 1911 ; Magnani, *Il diritto sullo spazio aereo e l'aeronautica*, 1909 ; Meurer, *Das Luftschiffahrtrecht*, 1909 ; de Staël-Holstein, *La réglementation de la guerre des airs*, 1911 ; Harold Hazeltine, *The law of the air*, 1912.

L'Institut de droit international a été saisi de la question du régime juridique des aérostats, à la session de Neufchâtel en 1900. En 1902, à Bruxelles, deux rapports ont été déposés par MM. Fauchille et Nys. *Annuaire*, t. XIX, pp. 19 et 86. A la session de Paris, M. Fauchille a fourni un autre rapport et M. de Bar a rédigé des observations et présenté également un nouveau rapport. *Annuaire*, t. XXIII (1910), pp. 161 et 312. A la session de Madrid, en 1911, M. Fauchille a déposé un dernier rapport suivi d'un projet de convention en 63 articles, divisé en trois parties, dont la seconde est

cipe, l'air doit être considéré comme libre, car, par son immensité et sa fluidité, l'atmosphère échappe à toute appropriation, sous réserve cependant des droits que l'Etat sous-jacent peut exercer sur elle dans sa limite territoriale. Or des difficultés nombreuses s'élèvent relativement à la nature et à l'étendue de ces droits. Nous avons admis le système de la souveraineté absolue jusqu'à la hauteur atteinte par les plantations et constructions les plus élevées, hauteur arrivant aujourd'hui à 330 mètres environ, c'est-à-dire celle de la tour Eiffel et des mats de télégraphie sans fil qui la surmontent. Au-dessus, avons-nous dit, tout est incertitude. M. Fauchille avait proposé de réserver une zone de 1.500 mètres au-delà de laquelle la navigation aérienne serait absolument libre, l'espionnage n'étant plus à redouter (1). Cette hauteur ayant été jugée inutile et excessive (2), M. Fauchille s'est rallié à la proposition du capitaine Ferber qui porte la zone libre à la distance de 500 mètres (3). Dans sa théorie

relative au temps de guerre. *Annuaire*, t. XXIV (1911), pp. 39 et s. Voir également le contre-projet de M. de Bar pour le temps de guerre, *ibidem*, pp. 127 et s. Conf. Fauchille, *Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats* et *La circulation aérienne et les droits des Etats en temps de paix*, dans la *Revue générale de droit int. public*, 1901, pp. 414 et s. et 1910, pp. 55 et s. Conf. Dupuis, *L'Institut de droit internat* ; même *Revue*, 1910, p. 607 et 1911, pp. 628 et s.

(1) *Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats*, dans la *Revue générale de droit internat. public*, 1901, pp. 414 et s. et *Rapport* avec projet de réglementation présenté à l'Institut de droit internat. *Annuaire*, t. XIX, pp. 19, 34 et s.

(2) Voir les observations de M. Nys, second rapporteur à la session de Bruxelles. *Annuaire, ibidem*, pp. 106 et s.

(3) *L'aviation de crête à crête, de ville à ville*.... p. 153.

nouvelle, M. Fauchille décide que l'atmosphère ne doit point être divisée en deux parties et demeure soumise dans son ensemble à une loi unique ; ainsi, dans toute l'étendue réservée, l'Etat ne serait investi d'aucune souveraineté et se bornerait à exercer les droits nécessaires à sa conservation et à sa défense (1).

Il est évident que la fixation à 500 mètres est beaucoup plus en rapport avec les nécessités de l'aviation et qu'il est inutile de monter à 1.500 ou même seulement à 1.000 mètres, comme le proposait M. de Holtzendorff (2), car on n'y trouverait aucun intérêt, puisque les progrès de la photographie aéronautique sont tels que l'on peut photographier utilement au-delà de ces hauteurs. La zone de 500 mètres n'est-elle pas encore trop élevée pour la circulation normale des *aéronefs* (3) ? L'expé-

(1) *La circulation aérienne et les droits des Etats en temps de paix*, dans la *Revue générale de droit internat. public*, 1910, p. 60. Conf. Blachère, *op. cit.*, p 80.

(2) *Handbuch des Völkerrecht*, II, p. 230.

(3) Le terme *aérostat* qui a été usité dans la 2e partie de cet ouvrage à propos du domaine aérien de l'Etat, a été remplacé par celui d'*aéronef*, sur la proposition de M. Renault, à la Conférence de Paris dont il va être question ci-après. Ce mot est employé au masculin dans les procès-verbaux et les rapports de la Conférence et également par la majorité des auteurs. Conf. notamment Catellani, *op. cit.*, *passim*. D'autres auteurs ont fait remarquer que le féminin cadrerait peut-être mieux avec l'idée de la *nef aérienne*. Blachère, *op. cit.*, p. 129. Le terme aéronef groupe tous les appareils de navigation aérienne : ballons libres, dirigeables et les appareils d'aviation (aéroplanes ou avions). Le terme d'*avion* semble dans la pratique être surtout usité pour les aéroplanes militaires. Sous le nom d'aéronautique, a dit M. Millerand dans son discours au Sénat à la séance du 13 février 1912, on comprend à la fois l'aérostation et l'aviation, les dirigeables et les avions. L'avion, a-t-il ajouté, est le nom générique, qu'il s'agisse de monoplans, de

rience le démontrera et permettra seule d'établir une fixation qui tienne compte à la fois des droits du propriétaire du sol et des exigences de l'aviation. En ce qui concerne l'unité du régime atmosphérique proposée par M. Fauchille, il semble bien difficile d'assimiler la partie de l'air dans laquelle s'exerce le droit normal du propriétaire du sol, au surplus du fluide aérien ; et nous persistons à croire qu'une division s'impose entre la colonne d'air que l'on peut considérer comme le prolongement du sol et le reste de l'atmosphère, car, par la force même des choses, les droits du propriétaire

biplans ou de multiplans qui à leur tour sont, suivant les cas, monoplaces, biplaces ou triplaces, etc.

Les aéronefs sont *publics* ou *privés*, suivant qu'ils appartiennent à l'Etat ou à des particuliers. Les premiers se subdivisent en civils et militaires. Les aéronefs militaires sont placés sous le commandement d'un officier de l'armée de terre ou de mer commissionné par l'autorité militaire et montés par un équipage militaire, avec un pavillon aérien aux couleurs nationales. Les aéronefs civils publics sont commandés par un fonctionnaire civil de l'Etat et ont un équipage à la nomination de l'Etat ou de ses représentants. Conf. les citations de la *Deuxième partie* de cet ouvrage, p. 399; Blachère, *op. cit.*, pp. 131 et s. et les décisions de la Conférence de Paris rapportées *ibidem*.

L'avion de guerre, dernier modèle, semble devoir être composé uniquement de métal ; en février 1912, un modèle nouveau a été présenté à Issy-les-Moulineaux par le capitaine Morel ; il est tout en tubes d'acier et tôles d'aluminium. Voici quelques détails intéressants sur cette expérience. « Cet engin inédit, construit en « canard », doit, dans la pensée de son inventeur, être parfait pour les observations militaires, rien ne gênant le champ visuel. L'appareil est complètement démontable : il suffit de dévisser neuf boulons. L'hélice et le moteur sont placés à l'arrière; le train d'atterrissage est particulièrement solide. L'appareil, entièrement en métal, peut se passer de garage et une simple bâche sur le moteur le met à l'abri. L'appareil complet pèse 400 kilos. On espère arriver à 260 kilos. » *Débats* du 10 février 1912.

sous-jacent et de l'aviateur varieront complètement suivant qu'on sera dans le voisinage du sol ou dans les hauteurs. Nous pensons également que seul le droit de souveraineté attribué à l'Etat sous-jacent dans son atmosphère territoriale rend un compte exact, comme pour la mer territoriale et pour les mêmes motifs, des attributions qui lui appartiennent dans cette atmosphère. Sur tous ces problèmes qui touchent à l'organisation internationale du temps de paix et qui ont été étudiés dans la 2e *partie* de cet ouvrage relative au *Droit de la Paix* (1), la division est grande dans la doctrine aussi bien que dans la pratique ; et seule une réglementation établie d'un commun accord entre les Etats pourra prendre des décisions qui s'imposeront à tous (2). Dans cet ordre d'idées, le 13 décembre 1908, le Gouver-

(1) Voir en ce sens les explications données dans la 2e partie de cet ouvrage, pp. 401 et s. et 370 et s. Conf., dans le sens indiqué au texte : Blachère, *thèse* précitée, pp. 77 et s. ; Meyer, *Die Erschliessung des Luftraumes in ihren rechtlichen Folgen*, 1909 ; Meili, *Das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht*, 1908, p. 28 ; Zitelmann, *Luftschiffahrtsrecht*, *zeitschr für internationales privat und öffentliches Recht*, 1909, pp. 474 et s. ; Harold Hazeltine, *op. cit.* M. Diena est peut-être dans le vrai quand il dit que, si on reconnaît à l'Etat sous-jacent les droits nécessaires à sa conservation, sa souveraineté est implicitement reconnue et que tout se ramène à une question de mots ; *Diritto internazionale publico*, p. 239. Conf. le résumé des opinions émises sur ce point dans J. Lycklama, *La souveraineté aérienne*, dans la *Revue juridique internationale de locomotion aérienne*, 1910, pp. 229 et s.

(2) Les Etats se sont seulement préoccupés jusqu'ici de la réglementation interne. Voir le décret français du 21 novembre 1911 ; *Revue générale de droit int. public*, 1911, *Documents*, pp. 34 et s. Relativement à la nécessité d'une réglementation internationale, voir ce qui a été dit dans la 2e *partie* de cet ouvrage. *Le droit de la Paix*, p. 408 et Catellani, *op. cit.*, p. 27.

nement français s'est décidé à convoquer à Paris une Conférence internationale de navigation aérienne. Cette Conférence, réunie le 18 mai 1910 au ministère des Affaires étrangères, sous la présidence de M. Renault, s'est divisée en quatre commissions chargées de l'examen des questions du droit des gens, administratives, techniques, douanières et de réglementation de la navigation aérienne (1). Mais, sur la proposition du gouvernement britannique, elle a été ajournée ; en sorte que la tentative d'organisation internationale est demeurée sans résultat, comme l'est demeurée la session de l'Institut de droit international de Paris de 1910 (2). En 1911, à Madrid, l'Institut n'a accepté que deux propositions de principe qui sont une simple amorce pour les discussions ultérieures (3).

(1) *Conférence internationale de navigation aérienne ; Procès-verbaux des séances et annexes*, 18 mai-29 juin 1910. Imprimerie nationale, MDCCCCX. Voir le compte rendu des travaux de la Conférence, dans Blachère, *op. cit.*, pp. 129 et s.

(2) Voir les rapports de MM. Fauchille et de Bar, dans l'*Annuaire de l'Institut*, 1910, t. XXIII, pp. 298 et s.

Il y est dit, *pour le temps de paix*, que la circulation aérienne est libre, sauf les mesures à prendre pour la sécurité de l'Etat sous-jacent ; et, pour le *temps de guerre*, que la guerre aérienne est permise, à la condition de ne pas présenter plus de danger pour les personnes ou les propriétés et la population pacifique que la guerre terrestre ou maritime. *Annuaire*, t. XXIV, 1911, pp. 22 et s. pour les rapports de M. Fauchille et les observations ; pp. 303 et s. pour les discussions et p. 346 pour les deux résolutions votées. Conf. Dupuis, *L'Institut de droit international*, session de Madrid, dans la *Revue générale de droit int. pub.*, 1911, pp. 628 et s.

Signalons encore le Congrès international tenu à Vérone du 31 mai au 2 juin 1910 et le Congrès juridique international de locomotion aérienne de Paris (31 mai au 2 juin 1911). Le premier de ces Congrès, après avoir déclaré nécessaire la création d'une

Si on n'a pu se mettre d'accord pour le temps de paix, la situation est encore bien plus incertaine pour le temps de guerre. Tâchons de dégager ce qu'il peut y avoir de plus précis dans la doctrine et la pratique des États. L'aéronef peut, en temps de guerre, servir à trois fins : 1° transmettre des nouvelles et assurer les communications ; 2° observer les mouvements de l'ennemi ; 3° faire pleuvoir sur ce dernier des projectiles de toute sorte. Le premier but peut être à la fois pacifique et belligérant ; les deux autres ne se conçoivent naturellement qu'en temps de guerre. En admettant, avec l'article premier du règlement précité de l'Institut de droit international de 1906, que les États n'ont sur l'air, en temps de paix et de guerre, que les droits nécessaires à leur conservation, il est bien évident que l'exercice de ces droits amènera à prohiber la circulation des aéronefs ennemis dans la totalité de l'atmosphère qui s'étend au-dessus du territoire terrestre des

Union internationale de l'aviation, s'est occupé de la nationalité des aéronefs, du droit d'atterrissage, de la notion juridique de l'espace aérien, du droit de circulation, du régime douanier, de la responsabilité des aéronautes, des assurances, des dispositions pénales, de l'obligation de secours, de l'organisation des congrès juridiques d'aviation. Il a émis, en outre, un certain nombre de vœux ayant trait notamment à l'expropriation au profit de l'Union internationale future des inventions relatives à l'aviation révélant un caractère d'utilité générale. *Revue gén. de droit int. public*, 1910, pp. 810 et s. Le Congrès de Paris a adopté des résolutions concernant les principes généraux de la circulation aérienne, la nationalité et l'immatriculation des aéronefs, l'atterrissage, le jet et les épaves. Il a écarté, par la question préalable, une motion tendant à l'interdiction en temps de guerre de l'emploi d'explosifs par les appareils aériens. *Revue gén. de droit int. public*, 1911, pp. 681 et s. et de Staal-Holstein, *op. cit.* Annexes.

belligérants et de leurs eaux territoriales. Cette prohibition sera nécessaire pour éviter tout ce qui est à craindre en temps de guerre : transmission des nouvelles, espionnage, passage des ondes hertziennes communiquant avec les aéronefs, chute des projectiles et explosifs et de l'aéronef lui-même. Le belligérant tirera donc sur ce dernier au-dessus de son territoire et de celui des pays occupés, après sommation spéciale de s'arrêter demeurée sans résultat ; et l'on a imaginé déjà, on le verra ci-après, des engins appropriés à cet effet. S'il abat l'aéronef, il s'emparera du matériel et des objets qu'il porte, des correspondances, clichés etc., en faisant prisonniers de guerre les aéronautes. Ces procédés seront applicables sans difficulté aux aéronefs publics, civils ou militaires, appartenant au gouvernement ennemi. A ce sujet, la commission du droit des gens de la Conférence de 1910 a décidé que, pour pouvoir être admis à la circulation internationale, les aéronefs doivent avoir une nationalité, une identité, un permis de navigation et un personnel technique muni de certains brevets d'aptitude (1). Grâce à ces conditions qui paraissent fort raisonnables et au pavillon de

(1) Des difficultés considérables se sont élevées à la Conférence de 1910 relativement à certaines de ces conditions, spécialement quant à celle de la nationalité que quelques Etats voulaient écarter, déclarant l'identification suffisante. Pourtant le système de la nationalité, au moins en l'état actuel des choses, se défend par de sérieux arguments. Nous ne pouvons ici insister sur ces points qui visent autant le temps de paix que le temps de guerre et qui devront faire l'objet d'un examen approfondi. Voir, quant aux discussions de la Conférence à cet égard, Blachère, *thèse* précitée, pp. 110 et s. Conf. Catellani, *op. cit.*, pp. 81 et s. ; Von Bar, *Observations et projet sur le régime des aérostats*, dans l'*Annuaire de l'Institut*, XXIII, 1910, p. 315.

l'Etat arboré, on discernera facilement quels sont parmi les aéronefs ceux qui appartiennent à la puissance belligérante elle-même ou à ses sujets.

Quant aux aéronefs privés, ils seront également saisissables avec leur matériel; et les aéronautes, s'ils sont pris, seront faits prisonniers de guerre seulement lorsqu'il sera prouvé qu'ils se livrent à des actes de belligérance, à des observations sur le nombre et les mouvements des troupes, qu'ils portent des correspondances et des objets devant servir à la guerre ou assurer les communications pour le compte de leur pays. En ce cas, la rigueur du droit autoriserait même à leur appliquer les dispositions des lois martiales punissant les particuliers qui prennent part aux opérations belligérantes, quand ils ne font point partie des combattants tels que les déterminent les articles 1, 2 et 3 du règlement de La Haye. Toutefois cette solution serait excessive, étant donné qu'actuellement la construction des aéronefs n'est point spécialisée ; que les Etats et les particuliers les utilisent indistinctement aux fins de paix et de guerre. La question se posera seulement le jour où la spécialisation sera devenue règle absolue.

Du reste, on ne peut refuser aux Etats le droit d'incorporer dans leurs flottilles militaires les aéronefs privés et leurs équipages, pourvu qu'ils soient commandés par un officier commissionné par l'Etat et qu'ils arborent les couleurs des aéronefs guerriers. Ils agiront ici comme ils agissent sur mer en constituant des flottes auxiliaires, en sorte qu'il y aura une flottille d'Etat et une flottille auxiliaire. D'autre part, on doit prévoir au cours des hostilités la transformation d'un aéronef privé en aéronef militaire, comme on prévoit la transforma-

tion du bâtiment de commerce en bâtiment de guerre, lei l'on doit appliquer, car la situation est absolument pareille, les dispositions de la convention de 1907 relative à la *transformation des navires de guerre en bâtiments de commerce*. Il résultera de l'application en l'espèce de cette convention que l'aéronef transformé sera placé sous l'autorité directe, le contrôle immédiat et la responsabilité de l'État dont il arbore le pavillon ; qu'il portera les signes distinctif des aéronefs guerriers de sa nationalité ; que le commandant sera au service de l'État et commissionné par lui ; que l'équipage restera soumis aux règles de la discipline militaire, avec l'obligation d'observer les lois et coutumes de la guerre ; et qu'il faudra mentionner le plus tôt possible la transformation intervenue au rôle des bâtiments de la flotte militaire.

Il avait été soutenu, avant la Conférence de La Haye de 1907, que les aéronefs privés restés inoffensifs, ne participant en rien à la guerre, étaient, comme les aéronefs guerriers, susceptibles de confiscation en vertu du droit général de prise ; et que les pilotes et l'équipage pouvaient être réduits en captivité comme les matelots des bâtiments de commerce, pourvu qu'ils fussent de nationalité ennemie, car, par leur spécialité même, ils constituaient une réserve toute prête pour les armées des belligérants. Toutefois les passagers ennemis ne devaient être traités comme prisonniers de guerre que s'ils faisaient partie de l'armée ennemie. Toutes ces propositions découlaient naturellement, si on l'accepte, de l'assimilation entre la guerre aérienne et la guerre maritime ; or, dans cette dernière, on le sait, suivant une pratique encore admise quoique fortement battue en brèche, la propriété privée ennemie

est saisissable. En faveur de cette assimilation de la guerre aérienne à la guerre navale, certains auteurs ont fait remarquer que les différences qui séparent la guerre aérienne de la guerre continentale sont les mêmes que celles qui existent entre cette dernière et la guerre maritime. On ajoute que le commerce de l'ennemi éviterait facilement le droit de prise sur l'Océan, en lui utilisant le transport par les aéronefs qui en serait indemne. Enfin, les aéronefs privés pourraient fort bien, au cours des hostilités, si on ne les capturait pas, être utilisés pour les besoins de l'Etat, et leurs équipages, après mise en liberté, incorporés dans des réserves affectées au service des belligérants (1).

L'assimilation proposée entre la guerre aérienne et la guerre navale, nous paraît reposer sur des arguments plus apparents que réels (2). Ainsi que nous l'avons dit plus haut dans notre *Introduction*, nous estimons que la guerre aérienne, au moins en l'état actuel des choses, se présente non point comme une guerre principale et indépendante des autres, mais comme le corollaire et l'accessoire des opérations belligérantes, soit navales soit terrestres, auxquelles elle est mêlée et dont elle doit suivre le caractère comme l'accessoire suit le principal. La comparaison classique entre l'aéronef qui

(1) Fauchille, *op. cit.*, dans la *Revue générale de dr. internat.*, 1901, pp. 432 et s., 449, note. Conf., en ce sens, les articles 21 et 23 du projet de résolution proposé à l'Institut de droit international à la session de Bruxelles de 1902. Dans l'article 23, M. Fauchille établit en principe que : « La guerre en ballons est assujettie aux lois et coutumes de la guerre maritime ». *Annuaire*, 1902, pp. 58 et s.

(2) Conf., en ce sens, Meurer. *op. cit.*, pp. 36 et s ; Von Bar, *op. cit.*, pp. 313 et 317 ; Harold Hazelline, *op. cit.*

navigue dans l'air et le navire qui *flotte* sur l'eau, est de pure forme, de simple impression, provenant de la façon dont se comportent, dans leurs mouvements respectifs, le navire et l'aéronef. Mais, au fond des choses, il n'y a aucune assimilation de principe entre la guerre navale et la guerre aérienne ; et la plupart des problèmes que pose cette dernière sont fatalement étrangers à l'autre. L'armée de terre qui utilise l'aéronef, ne songera naturellement qu'à appliquer les lois de la guerre continentale Or on sait qu'une différence profonde sépare les pratiques et les doctrines de la guerre maritime de celles de la guerre terrestre ; et les troupes de terre sont loin d'être familiarisées avec les premières. Il faudrait donc refaire toute l'éducation militaire des chefs et des soldats, pour leur faire appliquer à la guerre aérienne un droit qu'ils ne connaissent pas, qu'ils n'appliqueront peut-être jamais à raison, en Suisse par exemple, de la configuration du pays.

Quant à supposer qu'il sera facile, pour le commerce et le transport des marchandises, de substituer la voie aérienne à la voie d'eau, dans le but d'éviter la capture, c'est là une idée qui est et qui restera probablement longtemps, si ce n'est toujours, à l'état de conception théorique. Il semble impossible que, quelle que soit la puissance des moteurs et l'envergure des aéronefs, on parvienne jamais à transporter, par la voie aérienne, les immenses cargaisons des navires. Enfin, si l'aéronef privé est plus tard utilisé, ainsi que son équipage, à des usages belligérants, s'il se transforme en aérostat public, alors seulement il deviendra saisissable en vertu de la loi générale de la guerre, et son équipage, s'il est pris, sera fait prisonnier. Mais il

n'est pas permis de procéder à la capture et à la confiscation de la liberté, sur le simple soupçon d'éventualités qui peut-être, presque sûrement même, ne se réaliseront jamais. Il est inutile d'ajouter ce nouvel élément de trouble et de discorde à tous ceux que la guerre continentale ou maritime porte déjà en elle-même.

Les auteurs qui acceptent comme une nécessité inéluctable la confiscation de la propriété privée ennemie sur mer, n'ont guère qu'un seul argument sérieux pour la justifier. Il consiste à faire remarquer que, tandis que sur terre il est facile de nuire à l'ennemi et d'obtenir la cessation des hostilités par des moyens divers autres que la confiscation de la propriété privée, au contraire, dans les guerres navales, à raison de la différence du théâtre des hostilités, il n'y a qu'un seul moyen d'arriver au même but, c'est de ruiner le commerce des sujets de l'Etat ennemi, commerce qui alimente la résistance de ce dernier. On ruine, a-t-on dit, ce commerce sur mer, comme on tire sur les soldats à terre ; le moyen varie ; l'idée, au fond, est la même (1). Or, on se rend facilement compte que, si la considération que nous venons d'énoncer a quelque poids dans les guerres navales, elle n'a qu'une portée infime quant à la propriété privée aérienne ; en sorte que

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 138, note 2 ; de Boeck, *La propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*, 1882, *passim* et pp. 397 et s , où se trouve un excellent exposé des arguments des partisans et des adversaires de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie. Nous reviendrons en détail sur tous ces points dans le Livre III de cette troisième partie de notre *Traité* consacré à la *guerre maritime*.

la raison principale de décider en ce qui concerne les navires fait complètement défaut relativement aux aéronefs.

Au moment où se construit la théorie juridique qui, dans les guerres de l'avenir, sera appliquée à la condition des aéronefs, il ne semblait pas opportun de lui appliquer le système de la saisissabilité, dont on demande tous les jours l'abolition dans les guerres maritimes, au nom de la justice et de l'humanité ; et qui finira par disparaître en vertu de cette idée aussi rationnelle sur mer que sur terre : que la propriété privée est inviolable, parce que, dans les guerres navales comme dans les guerres terrestres, la lutte se circonscrit aux rapports des Etats en conflit. La saisissabilité de la propriété privée, exception au droit commun proclamé par l'article 46 précité du *Règlement* de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre terrestre, devait se limiter strictement aux guerres navales pour lesquelles elle a été admise en pratique. C'était le cas de rappeler une fois de plus l'adage : *exceptio est strictissima interpretationis.*

Les idées qui précèdent et sur lesquelles nous reviendrons ci-après, comme il convient, au Livre III consacré à la *guerre maritime*, avaient été exposées dans notre ouvrage sur *Les lois et coutumes de la guerre sur terre*, (§§ 101 *bis* et s., pp. 196 et s.). Depuis 1903, époque de la publication de cet ouvrage, est intervenue la Conférence de La Haye de 1907 qui a modifié l'article 53 § 2 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. Le texte tel qu'il avait été adopté en 1899, ne parlait pas des aéronefs dont l'utilisation au point de vue guerrier était encore très problémati-

que. Des amendements au texte furent proposés par les délégations austro-hongroise et russe ; ils établissaient une nouvelle nomenclature des divers objets pouvant être saisis par les belligérants, à charge de restitution et d'indemnité. Le comité de rédaction, tout en reconnaissant la nécessité de préciser la portée du texte, estima qu'une nomenclature pourrait offrir des inconvénients, toute énumération étant périlleuse et incomplète. Bref, le comité, la commission et enfin la conférence se rallièrent à la rédaction suivante : « *Tous les moyens de communication et de transport affectés, sur terre, sur mer* et dans les airs, *à la transmission des nouvelles, au transport des personnes et des choses, en dehors des cas régis par le droit maritime.... peuvent être saisis, même s'ils appartiennent à des personnes privées, mais devront être restitués et les indemnités seront réglées à la paix* (1).

Ainsi la Conférence de 1907 s'est refusée à consacrer le principe de la confiscation de l'aéronef privé, sans toutefois aller jusqu'à l'inviolabilité ; on a autorisé une saisie provisoire avec indemnité, et, par ce moyen, comme le dit fort bien M. Catellani, on a concilié la protection des droits privés et la sécurité des belligérants (2). Il convient, en effet, de remarquer que les Etats, agissant ici comme à propos des flottes auxiliaires, se constituent une flottille auxiliaire d'aéronefs et s'assu-

(1) *Actes et Documents* de la Conférence de 1907, I, p. 102 ; III, pp. 26, 133, 231 ; Lémonon, *op. cit.*, pp. 372 et s

(2) *Op. cit.*, p. 176. Conf., en ce sens, Fauchille, qui, en présence de la modification à l'article 53 § 2 du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, a abandonné l'idée de confiscation de l'aéronef privé dans la 6e édition du *Manuel de droit international*, § 1140-3°.

rent une réserve d'aéronautes et d'aviateurs. En France et en Allemagne spécialement, le ministère de la guerre procède au recensement et à l'immatriculation des aéronefs particuliers. L'Allemagne a institué des primes et avantages divers pour encourager la construction des dirigeables et assurer leur incorporation dans la flotte aérienne en cas de guerre. Il serait bien difficile, dans ces conditions, de traiter absolument l'aéronef comme propriété privée libre. Mais le principe d'inviolabilité se retrouve, quand même, dans la nécessité de restitution avec indemnité admis par le nouvel article 53.

L'article 53, § 2, du Règlement de La Haye est placé dans les textes relatifs à l'occupation en pays ennemi au cours des hostilités ; il est donc étranger à la condition de l'aéronef surpris en pays ennemi au moment de la déclaration de guerre. En ce qui concerne les navires de commerce ennemis au début des hostilités, la convention de La Haye de 1907 qui leur est relative, et qui a été analysée ci-dessus à propos des effets de la déclaration de guerre relativement à la propriété privée dans les guerres maritimes, a porté des règles spéciales qui, tout en réalisant un progrès sérieux sur les errements antérieurs, sont néanmoins encore empreintes de l'idée surannée de la confiscation de la propriété privée sur mer. C'est ainsi que le navire de commerce peut être saisi, à charge de restitution après la guerre sans indemnité, ou réquisitionné et même détruit avec indemnité dans le cas où il se trouve en port ennemi ou est saisi en pleine mer ignorant des hostilités et ayant quitté son dernier port de départ avant le commencement de la guerre, le tout suivant des

distinctions établies aux articles 2 et 3 auxquels nous renvoyons. Ces textes ne nous semblent point applicables aux aéronefs, puisque nous repoussons l'assimilation que certains auteurs ont voulu établir entre la guerre aérienne et la guerre navale. Pour nous, l'aéronef privé qui n'est saisissable qu'en cours de guerre suivant l'article 53, § 2, doit être, au début, laissé libre de quitter le pays ennemi, conformément au principe d'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre terrestre. Un délai raisonnable doit lui être accordé et l'on ne saurait le saisir, si un cas de force majeure tel qu'une tempête l'oblige à différer son départ après ce délai. Il doit en être de même au cas où il est surpris ayant quitté son dernier point d'atterrissement avant le commencement de la guerre, dans l'ignorance des hostilités (1).

Le chargement de l'aéronef privé sera, suivant nous, aussi insaisissable que l'appareil lui-même, sauf le droit de réquisition en cas de nécessité, moyennant indemnité. Mais le chargement deviendrait saisissable, s'il consistait en objets destinés à l'ennemi pour un usage belligérant, auquel cas, du reste, l'aéronef lui-même pourrait être considéré comme participant aux opérations de guerre et traité en conséquence. Mais il n'en serait ainsi qu'au cours de la guerre, car, au début, il conviendrait d'appliquer, par identité de

(1) Conf., en sens opposé, Fauchille qui applique en l'espèce toutes les dispositions de la convention relative au régime des navires de commerce au début des hostilités, en vertu du principe d'assimilation de la guerre aérienne et de la guerre maritime ; *Manuel de droit international*, § 1410-5°, et *nouveau rapport à l'Institut de droit international* en 1911.

motifs, la disposition de l'article 4 de la convention relative au régime des navires de commerce au commencement des hostilités. Suivant ce texte, la marchandise ennemie peut être saisie et restituée après la guerre sans indemnité ou être réquisitionnée moyennant indemnité. Seulement, tandis que ce texte vise toute la marchandise ennemie pouvant servir ou non à la guerre, toujours en vertu du reliquat du vieux principe de la saisissabilité de la propriété privée ennemie sur mer, nous croyons que, dans la guerre aérienne, il faut en revenir au droit commun qui n'autorise l'arrêt de la marchandise que si elle est de nature à servir à l'ennemi. Dans le cas contraire, la réquisition seule nous paraît possible avec l'indemnité qu'elle comporte normalement.

Quelle doit être la condition de l'équipage qui monte un aéronef privé et ne se livre à aucun acte de belligérance ? Dans notre ouvrage des *Lois et coutumes de la guerre sur terre*, nous avions soutenu, au § 101 *bis*, que l'on devait le considérer comme libre, absolument comme nous déclarions le ballon insaisissable et pour les mêmes motifs. Ceux, au contraire, qui soutenaient l'assimilation entre la guerre aérienne et la guerre maritime, étaient d'avis qu'il devait être fait prisonnier comme les marins des vaisseaux de commerce (1). Cette solution semblait excessive, car l'aéronef contient souvent, dans son équipage, des individus exerçant à la différence des marins de commerce, un autre métier et ne servant à bord de l'aéronef qu'occasionnellement.

(1) Fauchille, *op. cit.*, dans la *Revue générale de droit int. public*, 1901, p. 449; II. *Temps de guerre*.

C'était donc user d'un procédé bien arbitraire que de les retenir, sous le prétexte qu'ils pourraient aller augmenter le nombre des pilotes des aéronefs soit publics soit auxiliaires. On aurait été autorisé également, à ce compte à retenir les conducteurs d'automobiles qui, eux aussi, auraient pu servir à la direction des automobiles militaires (1), ou encore les équipages des yachts de plaisance, des canots automobiles, etc., sous le prétexte qu'ils auraient pu également être utilisés à des fins de guerre.

Quoi qu'il en soit, la Conférence de La Haye de 1907, poursuivant son œuvre humanitaire et n'ayant pu arriver à supprimer la capture de la propriété privée ennemie sur mer, a tout au moins fait disparaître la pratique internationale qui permettait de faire prisonniers de guerre les hommes, les officiers et le capitaine composant l'équipage d'un navire de commerce capturé. A cet égard, est intervenue la *Convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime*, qui décide, en son chapitre III, que lorsqu'un navire de commerce ennemi est capturé par un belligérant, les hommes de son équipage, nationaux d'un Etat neutre ou de l'Etat ennemi, ne sont pas faits prisonniers de guerre, à la condition, pour ceux de l'ennemi, de s'engager, sous la foi d'une promesse formelle écrite, à ne prendre, pendant la durée des hostilités, aucun service ayant rapport avec les opérations de

(1) On a fait remarquer qu'il y a actuellement une tendance assez marquée à assimiler la circulation aérienne à la circulation automobile ; Blachère, *op. cit.*, p. 143 ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 721 *ter*. Conf. la convention du 11 octobre 1909 sur la circulation des automobiles.

guerre. Les noms des individus laissés libres sont notifiés par le belligérant capteur à l'autre belligérant ; et il est interdit à ce dernier d'employer sciemment lesdits individus. Le rapporteur à la Conférence de 1907 disait, à ce sujet, que la pratique internationale autorisant à traiter comme prisonniers de guerre les hommes, les officiers et le capitaine composant l'équipage des navires de commerce ennemis capturés, a donné lieu à des difficultés. Il a ajouté : « on l'a critiquée en faisant remarquer ce qu'il y avait de rigoureux à traiter comme prisonniers de guerre des particuliers qui ne participent pas aux hostilités, dont la plupart sont de pauvres gens dont le dur métier est l'unique gagne pain et qui méritent autant de sollicitude que les particuliers étrangers aux armées et se trouvant sur le territoire ennemi » (1). Ces considérations s'appliquent encore mieux aux équipages des aéronefs qui, ainsi que nous l'avons dit, peuvent ne pas même être des professionnels. En tout cas, les auteurs qui admettaient auparavant leur capture par assimilation avec la guerre navale, ont naturellement étendu en l'espèce les dispositions de la convention de 1907 (2). Quant à nous, nous croyons que la mise en liberté doit être la règle avant comme après la convention précitée, puisqu'il s'agit de particuliers ne participant point aux hostilités terrestres ; nous pensons, dès lors, que l'engagement de ne point se mêler aux hostilités futures ne saurait être exigé comme condition de la libération ; si les aviateurs y participent, on agira en conséquence pour le cas où ils

(1) *Actes et documents*, III, p. 267.

(2) Fauchille, dans le *Manuel de droit internat. public*, 6e édition, § 1140-3°.

seraient pris ; mais on n'est point fondé à leur appliquer par avance un texte qui vise uniquement la guerre sur mer.

Etant donnée la différence considérable qui sépare, comme on vient de le voir, les aéronefs publics et les aéronefs privés, il importe que chacun d'eux soit marqué d'un signe extérieur, très visible à grande distance, qui, jusqu'à preuve contraire, établira sa qualité. Si, à cet égard, tous les auteurs sont d'accord relativement au principe (1), ils diffèrent quant aux détails. M. Fauchille réserve le pavillon national pour les seuls aéronefs publics sous la forme d'une flamme ; les aéronefs privés devront seulement porter, suivant un système qui rappelle les automobiles, une plaque d'identité et des lettres et chiffres correspondant au pays, au lieu d'immatriculation et au numéro d'inscription (2). Nous pensons qu'il vaut mieux que chaque aéronef ait son drapeau rappelant sa nationalité ; et l'on pourrait s'inspirer ici de la distinction que fait le droit maritime entre les pavillons d'Etat et les pavillons des navires privés (3). Des objections ont été faites au point de vue technique contre l'emploi du pavillon qui serait dangereux surtout pour l'aéroplane (4). Si pareille crainte était réellement fondée, il faudrait demander aux

(1) Voir les propositions de la Conférence de Paris, dans Blachère, *op. cit.*, pp. 110 et s.; Von Bar, *op. cit.*, *loc. cit.*, art 1er, § 4 ; Fauchille, *Revue gén. de dr. int. public*, 1901, p. 418 et *Manuel de droit internat. public*, § 1440-18.

(2) *Projet précité à l'Institut de droit internat.*, art. 4.

(3) Catellani, *op. cit.*, p. 92.

(4) Coüannier, dans le *Code de l'air*, *Revue juridique intern. de la locomotion aérienne*, 1910, pp. 11 et s.

techniciens d'inventer un signe qui fût analogue au drapeau, visible comme lui et ne fit courir aucun risque à la navigation aérienne déjà si dangereuse par elle-même. Il conviendra également de donner au capitaine et à l'équipage des aéronefs publics un uniforme et une commission (1).

En cas de doute sur la réalité du pavillon ou de l'insigne équivalent adopté, la qualité certaine de l'aéronef serait attestée par les papiers de bord et le certificat d'immatriculation qui devront être présentés à toute réquisition. Suivant les propositions de la Conférence de Paris, l'immatriculation contient la description sommaire de l'appareil, l'indication des lieu et date de sa fabrication, la marque nationale, le port d'attache, la date d'inscription, le nom, la nationalité et le domicile du propriétaire. Les papiers de bord rappellent les mentions du certificat d'immatriculation et indiquent, en outre, le nom, la nationalité, le domicile du pilote, des hommes d'équipage et des voyageurs, la marche suivie et les événements intéressants survenus à bord (2).

Il résulte des explications antérieures que ceux qui montent les aéronefs doivent, si on est en droit de se saisir d'eux, être considérés comme prisonniers de guerre ; c'est là un point qui est aujourd'hui universellement reconnu depuis la guerre franco-allemande. Au cours des hostilités, le prince de Bismarck émit la prétention de traiter les aéronautes comme espions ; en conséquence, les cours martiales allemandes les con-

(1) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1440-1°

(2) Voir les propositions de la Conférence de Paris de 1910, dans Blachère, *op cit.*, pp. 152 et s.

dammèrent à mort; et il fallut des démarches actives pour obtenir que la peine de ceux qui avaient été capturés, fût commuée en un internement rigoureux. Ces procédés injustes et excessifs, énoncés dans une lettre du 10 novembre 1870 adressée à M. Washburne, ministre des Etats-Unis, procédés qui n'avaient point été usités jusque-là (1), furent l'objet d'une éloquente protestation, en 1871, à l'Académie des sciences, de la part du célèbre chimiste Dumas. Ils ont été depuis blâmés par tous les publicistes (2); et la Conférence de la Paix les a expressément repoussés, dans l'article 29 (ci-dessus transcrit à propos des espions) du *Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, aux termes duquel, on l'a vu, on ne saurait considérer

(1) On peut mettre en regard la courtoisie dont fit preuve le général autrichien qui commandait en 1793 la place de Mayence assiégée par le général Lefebvre. Wilhelm, *loc. cit.*, p. 444.

(2) Pour justifier les théories du chancelier allemand, Bluntschli suppose que l'air, jusqu'à une hauteur de 3.000 à 4.000 pieds, est soumis à l'action de l'armée d'occupation. Mais il est juste d'ajouter que l'illustre auteur allemand ne prononce pas le mot d'*espion* et se borne à demander, pour l'aéronaute, une peine légère, *loc. cit.*, art. 632 *bis*. C'est encore trop, car l'aéronaute ne saurait à aucun point de vue être assimilé à un espion, puisqu'il n'agit pas avec la dissimulation et la ruse qui sont la caractéristique de l'espionnage suivant l'article 29 du *règlement de La Haye*, conforme à la pratique internationale. Voir en ce sens : Rolin Jaëquemyns, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1870, p. 675; Guelle, *op. cit.*, p. 130; Orloian, *Revue des Cours littéraires*, 29 octobre 1870 et 17 janvier 1871 : *Manuel d'Oxford*, art. 21; *Projet de Bruxelles*, art. 22, § 3; *Manuel français*, p. 40; Wilhelm, *loc. cit.*, pp. 445 et s.; Fiore, *Nouveau droit int.*, § 1353; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1410 2°. *Contra*, Geffcken sur Heffter, *loc. cit.*, § 250. note 1; Lueder, dans le *Handbuch des Völkerrechts* précité, t. IV, pp. 103 et s.

comme espions les individus envoyés en ballon pour transmettre les dépêches, et, en général, pour entretenir les communications entre les diverses parties d'une armée ou d'un territoire.

Les aéronefs ont été jusqu'ici seulement employés dans la guerre, et surtout aux grandes manœuvres, comme instruments de transmission des nouvelles, de transport de passagers, de lettres et de marchandises légères, ou comme appareils de renseignements et d'observation. En 1794, les Français firent usage de ballons à la bataille de Fleurus et au siège de Mayence (1) ; mais c'est surtout pendant la guerre franco-allemande de 1870-71 que les aérostats jouèrent un rôle important. Il en partit un certain nombre de Paris avec une grande quantité de pigeons-voyageurs, de dépêches et de passagers, dont le plus illustre fut Gambetta allant se mettre à la tête de la défense nationale dans les départements. De Metz, on lança de petits ballons non montés porteurs de dépêches. On a également fait usage des aérostats durant les guerres d'Italie et de sécession américaine ; les Anglais y ont eu recours pendant la guerre du Transvaal ; et c'est grâce aux renseignements donnés par leurs aéroplanes que les Italiens, au cours de leur dernière guerre avec la Turquie, ont pu disperser par le canon à de grandes distances les groupes ennemis qui se formaient aux alentours de leurs positions en Tripolitaine.

Quelques tentatives infructueuses ont été faites dans le passé pour utiliser l'aérostat comme engin de guerre. En 1812, les Russes, infructueusement du reste, essayè-

(1) Guelle, *op. cit.*, I. p. 133.

rent de lancer des projectiles incendiaires sur les troupes françaises (1). En 1849, lors du siège de Venise, des ballons chargés de bombes explosibles furent dirigés sur la ville ; malheureusement pour les Autrichiens, le vent les ramena vers leur camp où ils causèrent quelques ravages (2). C'est durant la guerre italo-turque que, pour la première fois, les dirigeables et avions ont été employés pour lancer avec succès des bombes chargées d'explosifs sur les groupes ennemis ; ces bombes ont causé de forts dégâts et vivement impressionné les Arabes. Actuellement, depuis la découverte et le perfectionnement de l'aéroplane, la science moderne cherche à utiliser l'appareil d'aviation aux fins de guerre (3) ; on expérimente des engins de toute sorte, tels les torpilles (4), les tubes lance-torpilles, les fusées (5) et les bombes explosibles ; et l'on parvient déjà à circonscrire le jet dans un espace assez restreint (6).

(1) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VI, p. 986, à la note.

(2) Bonet-Rivet, *L'aéronautique*, p. 251.

(3) Voir les diverses expériences faites à cet égard, dans Catellani, *op. cit* , p. 103, note 1.

(4) On peut citer, par exemple, la torpille *Morane* exposée au salon de la locomotion aérienne tenu à Paris à la fin de 1911.

(5) Ces fusées ont été récemment expérimentées au polygone de la Maison-Blanche à Vincennes. Elles prennent feu en tombant, s'étalent et incendient autour d'elles tout ce qui n'est pas métal. *Débats* du 5 mars 1912.

(6) Au camp d'aviation de La Vidamée près de Senlis, le lieutenant Scott, à bord d'un biplan militaire, au début de 1912, a réussi à lancer, avec un appareil de son invention, d'une hauteur de 200 mètres, des projectiles dans un cercle d'un diamètre de vingt mètres, le vent soufflant à raison de 8 mètres à la seconde. Vers la même époque, à Mourmelon-le-Grand, le lieutenant Bousquet,

On se rend facilement compte des ravages que pourrait causer, dans un pays et dans une armée, une flottille d'aéronefs déversant des projectiles explosifs et des fusées incendiaires contre lesquels il serait impossible de se défendre, par exemple durant une attaque de nuit, surtout avec la rapidité du vol qui, en quelques heures, amènerait la flottille au point voulu. Dans son discours au Sénat, à la séance du 13 février 1912, M. le sénateur Reymond disait que, si les Allemands le voulaient, vingt dirigeables partis le soir de Cologne pourraient être avant le lever du jour sur Paris ! En présence de l'œuvre de terreur et de mort que réaliseraient les engins aériens, certains auteurs ont été d'avis qu'il fallait les prohiber comme contraires à l'humanité et à l'honneur militaire (1). D'autres ont fait des distinctions ; M. de Lapradelle admet la guerre verticale, c'est-à-dire le jet des projectiles à terre, et non la guerre horizontale, c'est-à-dire le tir d'aéronef contre aéronef (2). M. de Bar

d'une hauteur de 200 mètres, à bord d'un biplan, a lancé des projectiles du poids de 7 kilos, dont deux firent mouche et les autres tombèrent vers les bords de la cible.

(1) Conf. Mollot, *La conquête de l'air et la paix universelle*, 1910, pp. 50 et s. ; de Staal-Holstein, *op. cit.*. Cet auteur est d'avis que les Etats devraient renoncer à utiliser les aéronefs pour leurs querelles personnelles et les réserver comme instruments d'exécution des sentences de la cour arbitrale à qui elles fourniraient une police internationale incomparable. M. G Tambaro est également hostile aux aéronefs, engins de guerre, à raison des dommages terribles qu'ils causeraient ; *op. cit.*, p. 45 et note

(2) *Annuaire de l'Institut de droit international*, session de Madrid, 1911, t. XXIV, p 337. Déjà la grande fabrique anglaise de canons Vickers a créé un nouveau type de canon à tir rapide destiné à servir à bord des aéroplanes et des dirigeables ; les essais qui ont été satisfaisants ont été effectués sur la côte de Cumberland. Le nouvel engin, facilement maniable, ne pèse pas plus de

interdit l'usage des aéronefs comme moyen de destruction ou de combat, avec des exceptions assez nombreuses (1), tandis que MM. A. Rolin, Fiore et Westlake condamnent le jet des projectiles, mais autorisent les actes d'observation, d'exploration et de communication (2). MM. Fauchille, Errera, de Boeck et Politis envisagent la guerre aérienne comme licite dans toutes ses manifestations, à la condition de s'abstenir des faits interdits dans la guerre terrestre (3). En cela, du reste, ils sont d'accord avec certains écrivains militaires qui affirment que si les aéronefs sont d'incomparables instruments d'observation et de renseignements, ils n'auront jamais une grande efficacité comme engins de destruction, parce qu'ils seront (les avions principalement) incapables de transporter des bombes et explosifs, surtout d'un poids quelque peu considérable (4). Mais, si cette appréciation peut paraître exacte en l'état actuel des choses, bien que déjà le degré de précision avec lequel les aviateurs placent les projectiles dans un périmètre déterminé comme on l'a vu ci-dessus, soit de nature à donner sérieusement à réfléchir, il faut tenir compte d'une invention nouvelle toujours possible qui, avec des substances explosives d'un poids léger et d'un faible volume, permettra d'opérer les effets produits par les

50 kilos, poids assez réduit ; il servira surtout dans les combats entre aéronefs dans l'air. *Débats* du 22 mars 1912.

(1) *Annuaire*, *ibidem*, pp. 313, 311.

(2) *Annuaire*, *ibidem*, pp. 331 et s., 338 et s., 340, 341 et s.

(3) *Annuaire*, *ibidem*, pp. 328 et s. Conf. Dupuis, *Revue de dr. int. public*, *loc. cit.*, pp. 615 et s.

(4) Charles Malo, dans les *Débats* du 1er août 1899 et 9 avril 1910. Voir, en sens opposé, Henri Petit, dans le *Chasseur français*, 1912, pp. 106 et s.

bombes et les explosifs actuels. La guerre est, en effet, en état perpétuel de transformation ; c'est à propos d'elle surtout qu'il convient de se garder de toute prophétie, car ce qui paraissait irréalisable la veille, devient possible et facile le lendemain. Au surplus, si les avions ne peuvent en l'état actuel contenir une forte charge, les dirigeables sont arrivés déjà à porter des poids sensiblement plus lourds et embarqueraient, par suite, un assez grand nombre de munitions quand cet embarquement serait nécessaire.

Les Conférences de la Paix de 1899 et de 1907 ont été saisies de cette question. Une déclaration du 29 juillet 1899 avait prohibé les projectiles et explosifs lancés du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux. Cette déclaration est partie de ce point de vue que, tout en laissant une latitude absolue aux inventions relatives à la guerre et spécialement au perfectionnement des poudres et explosifs, il fallait interdire d'employer les ballons pour des actes contraires aux lois de l'humanité (1). Tandis que les deux autres déclarations concernant les projectiles asphyxiants et délétères et les balles expansives avaient une durée indéfinie, celle afférente aux aérostats avait été réduite à une durée de cinq années ; elle expirait donc le 29 juillet 1901. A la Conférence de 1907, on l'a renouvelée pour une période allant jusqu'à la fin de la troisième Conférence de la Paix (déclaration du 18 octobre 1907).

Une discussion s'est produite à ce sujet entre les délégués qui manifestaient deux tendances bien oppo-

(1) Merignhac, *La Conférence internationale de la Paix de 1899*, § 37, et *Les lois et coutumes de la guerre sur terre*, § 84.

sées. La délégation de Belgique a repris purement et simplement le texte de 1899 ; et une proposition subsidiaire a été faite par les délégations de Russie et d'Italie, pour le cas où la proposition principale ne serait pas adoptée. Elle tendait à remplacer l'interdiction générale et temporaire par un certain nombre de restrictions permanentes prohibant le lancement, du haut de ballons, de projectiles ou explosifs contre les villes, villages, habitations ou bâtiments non défendus. A cet effet, une adjonction aurait été apportée à l'article 25 du *Règlement sur les lois et coutumes de la guerre sur terre*. La délégation italienne demandait, en outre, qu'un ballon, pour être employé à des opérations de guerre, fût dirigeable et monté par un équipage militaire. Au nom de la Délégation française, M. Renault refusa de s'associer à la proposition belge pour les motifs suivants. Lorsque, dit-il, il est permis de détruire une chose en cas de guerre, par exemple une caserne ou un arsenal, il importe peu que le projectile employé dans ce but provienne d'un canon ou d'un ballon ; s'il s'agit d'un objet dont la destruction est défendue, par exemple d'un hôpital, l'interdiction doit viser également tous les cas. M. Renault assimilait donc complètement la guerre aérienne et la guerre terrestre ; il ajoutait qu'en présence des progrès de la navigation aérienne, il n'était pas possible de prévoir ce que l'avenir réservait et qu'on ne pouvait légiférer dans l'inconnu. Il n'était pas admissible que l'on s'obligeât à renoncer par avance au droit de profiter de nouvelles découvertes, sous la réserve de respecter les prescriptions du Règlement de La Haye. Dans la séance plénière, du 11 août, de la deuxième commis-

sion, le général français Amourel fit observer que l'on pouvait concilier les intentions de la France avec celles de la Russie et de l'Italie, en ajoutant à l'article 25 du Règlement les mots : « *par quelque mode que ce soit* » après les mots : « *il est interdit d'attaquer ou de bombarder* ». Par là, on montrerait bien la volonté très ferme de ne laisser bombarder les localités non défendues, ni par le canon de terre, ni par la voie aérienne. Les délégations russe et italienne se rangèrent à cette manière de voir qui fut acceptée à l'unanimité. Quant à la proposition principale belge visant le renouvellement de la déclaration de 1899, elle fut adoptée à la quatrième séance plénière de la Conférence par 29 puissances ; 7 s'abstinrent et 5 votèrent contre : l'Allemagne, la France, l'Espagne, la Roumanie et la Russie. On y ajouta un amendement anglais portant que le terme du renouvellement serait la réunion de la prochaine Conférence. La délégation française motiva son vote par la déclaration de M. Bourgeois affirmant que le but humanitaire cherché était atteint par la prescription générale sur le bombardement, surtout depuis qu'on avait, à la demande de la France, ajouté à l'article 25 de ce règlement les mots : « *par quelque moyen que ce soit* » (1).

En définitive, pour les plus grandes puissances militaires de l'Europe continentale, la guerre aérienne ne doit point comporter de restrictions spéciales ; ce qui est permis ou défendu sur terre est permis ou défendu

(1) Consulter, à propos des délibérations de la Conférence de 1907, les *Actes et Documents*, t. III, pp. 16, 29 et s., 159 et s. et t. I, pp. 87 et s. ; Rapport de la délégation française, *Livre jaune*, pp. 77 et s. ; Lémonon, *op. cit.*, pp. 382 et s.

par la voie des airs (1). Les puissances se sont inspirées des critiques qui avaient déjà accueilli la convention de 1899 (2); et, fait significatif, le projet de convention de la Conférence de Paris de 1910, dans son article 19 texte unique sur le temps de guerre, disposait que la Convention ne porterait pas atteinte à la liberté d'action des belligérants. On peut donc supposer que la déclaration relative aux ballons, que peu d'États ont ratifiée, sera abandonnée à la troisième Conférence de la Paix (3). En effet, les puissances continentales qui l'ont renouvelée, seront, à la réflexion, mues, comme celles qui l'ont repoussée, par la crainte de prendre des engagements plus étroits pour la guerre aérienne que pour la guerre terrestre, en présence du développement toujours croissant et du perfectionnement des aéronefs. Seule, la Grande-Bretagne résistera peut-être, en raison de l'appréhension d'une invasion qui hante les esprits britanniques et leur a fait jusqu'ici opposer une invincible résistance au projet de tunnel sous la Manche (4). L'avenir dira qui aura eu tort ou raison de ceux qui ont voté pour l'abrogation de la déclaration de 1899; il paraît-

(1) C'est ainsi que l'on doit interdire, dans la guerre aérienne, conformément aux deux autres déclarations de La Haye, l'emploi des projectiles ayant pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères et les balles qui s'épanouissent dans le corps humain. Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1149-3°.

(2) M. Meurer beck, *Die Luftschiffahrt*, p. 103. Dans l'article 23 de ses propositions à l'Institut de droit international, M. Fauchille ne parle pas de l'interdiction relative aux ballons et justifie au contraire sa disparition par les raisons données à la Conférence par la délégation française; *Annuaire*, 1902, pp. 68 et s.

(3) Catellani, *op. cit.*, p. 183.

(4) Conf., à ce sujet, les renseignements donnés par M. Catellani, *op. cit.*, pp. 162 et s.

trait, en tout cas, bien puéril de croire que les dommages, si grands qu'ils soient, pouvant être causés plus tard par les aéronefs instruments de guerre, seront de nature à rendre les conflits plus rares ; pareille prédiction a été faite toutes les fois que des engins nouveaux ont apparu et les prophéties ne se sont pas réalisées. L'aéronef guerrier n'empêchera pas plus la guerre aérienne que les torpilles n'ont mis fin à la guerre maritime ; et l'humanité ne se décidera jamais à renoncer à l'emploi de nouveaux moyens de destruction, quelles qu'en puissent être les conséquences (1). L'aéronef a déjà conquis droit de cité dans la guerre future, puisque les puissances se préoccupent, suivant l'exemple du prince de Bismarck dans la guerre franco-allemande, de perfectionner les engins qui tireront contre lui en suivant sa vitesse : tels les canons allemands avec coupole tournante en acier, à frein hydraulique et à tir rapide montés sur automobiles cuirassées, et les canons spéciaux montés également sur automobiles qui ont été expérimentés en France aux manœuvres de 1910 (2). Au surplus, en interdisant l'aéronef comme instrument de guerre, il faudrait adopter la mesure correspondante de l'interdiction de tirer sur lui depuis le sol, mesure qu'ont proposée logiquement les adversaires de son utilisation guerrière ; et il

(1) Depuis, dans la *Revue générale de droit internat. public*, 1911, p. 646. Le commandant Paul Renard a constaté que, depuis l'été de 1910, époque où on a commencé à songer aux applications du nouveau mode de locomotion, ces applications ont été tournées exclusivement du côté guerrier. *Débats* du 13 février 1912.

(2) Conf. les citations de M. Catellani, *op. cit.*, pp. 161 et s. et, pour l'Angleterre, la *Revue juridique intern. de locom. aérienne*, 1910, p. 323.

est certain qu'aucune puissance n'acceptera pareille défense (1).

A mesure que les progrès de l'aviation se développent (2), les Etats luttent de vitesse pour arriver à se constituer une flotte aérienne plus forte (3) et plus

(1) Conf. Gemma, projet de convention au Congrès de Vérone de 1912, art. XII, pp. 13 et s. Voir les observations de M. Lémonon dans le sens du maintien de la déclaration, *op. cit.*, pp. 390 et s

(2) Il faudra, dans un avenir prochain, tenir compte, au point de vue guerrier, de ce qu'on appelle les *hydro aéroplanes*, sorte d'appareils amphibies qui peuvent voguer à la fois sur l'eau et dans l'air. En février 1912, on a expérimenté au champ d'aviation d'Issy-les-Moulineaux un appareil de ce genre qui, après s'être enlevé, a pris contact à plusieurs reprises avec la Seine et a ensuite regagné le garage. Les résultats, paraît-il, ont été excellents et les expériences se sont continuées soit dans l'épreuve de Monaco de mars 1912, soit en d'autres lieux.

On a également expérimenté à Weymouth, aux manœuvres navales anglaises, en mai 1912, un nouvel hydro-aéroplane qui serait de nature à donner une supériorité marquée à la Grande-Bretagne. L'appareil exécuterait facilement un vol de six cents milles et, par un temps favorable, de neuf cents milles, en transportant six personnes. Il peut rester sept heures en l'air ; il a résisté à la houle et le commandant Samson a exécuté parfaitement tous ses vols, quoique la vitesse du vent fût de trente-cinq milles à l'heure. Dans la pratique, l'appareil permettra aux navires de ne plus faire escale dans certains ports où il n'y aura à débarquer que six ou sept passagers et de petites quantités de marchandises. Les passagers et les marchandises pourront être débarqués en passant au large au moyen de cet hydro-aéroplane. Enfin, la construction de l'appareil demande peu de temps. On en fabrique actuellement un certain nombre à Eastchurch Ces appareils permettront, en temps de guerre navale, de faire tomber des machines infernales et des quantités de substances explosibles sur les ponts des navires de guerre. *Débats* du 13 mai 1912.

(3) Déjà l'aéroplane blindé a fait son apparition en Allemagne, au champ d'aviation de Johannistal. Le blindage n'a, d'ailleurs,

nombreuse que celles de leurs concurrents ; les chiffres donnés à cet égard sont forcément approximatifs, car, tous les jours, augmente le nombre des aéronefs guerriers ou utilisés pour la guerre. L'Allemagne spécialement et la France cherchent mutuellement à se distancer; et, si la première paraît l'emporter quelque peu pour les dirigeables, la seconde la dépasse amplement quant aux avions. L'Italie vient ensuite, suivie de très près par l'Autriche, l'Angleterre et la Russie (1). Les États se préoccupent également de l'ins-

qu'une épaisseur de 0 m. 008 à 0 m. 015 ; mais on compte, en se basant sur les résultats déjà obtenus, essayer incessamment un blindage d'acier nickelé chromé, d'une épaisseur suffisante pour que le pilote, évoluant à une hauteur de 200 mètres, soit à l'abri des balles du fusil de guerre moderne. *Débats* du 18 février 1912.

(1) Voir, sur ces divers points, le journal l'*Armée moderne* du 4 février 1912. On ne peut donner, en ce qui concerne les dirigeables et avions des diverses puissances, que des renseignements très approximatifs, soit parce que les Etats gardent le secret sur ces points dans l'intérêt de la défense nationale, soit parce que les chiffres donnés se modifient nécessairement tous les jours. Voici donc ces chiffres approximatifs. La France aurait 15 dirigeables militaires, dont 10 pouvant rendre de réels services, avec dépôt central à Chalais-Meudon et points d'attache et hangars à Toul, Epinal, Belfort et Verdun. L'Allemagne en posséderait 20, plus 10 en préparation, avec 25 hangars environ répartis sur le territoire ; et l'Italie 3 avec 4 hangars (discours du sénateur Reymond à la séance du Sénat du 13 février 1912, et Catellani, *op. cit.*, p. 166, note 2). Voir, pour la Russie, la *Revue juridique internationale de locomotion aérienne*. 1910, p. 260. Sur les ressources des divers Etats, consulter Castagneri, *Coma sia iniziata la difesa aerea delle nazioni estere. Poligrafica*, Roma, 1909. Quant aux avions et pilotes, M. Millerand, dans son discours au Sénat, à la séance du 13 février 1912, accusait 231 pilotes, officiers et sous-officiers, et 208 avions formant 13 escadrilles, 8 de campagne et 5 de place. Il ajoutait qu'à la fin de 1912, la France serait en mesure de mobiliser 27 escadrilles de campagne, 5 de place, 10 sections, plus

tallation des stations aéronautiques. L'Angleterre possédait celle de Woolwich; le projet de budget de la guerre présenté au parlement, au début de 1912, prévoit la création d'une école d'aviation commune à l'armée et à la marine, grâce à des augmentations considérables de crédit. Les Etats-Unis de l'Amérique du Nord ont sensiblement développé et perfectionné l'aviation maritime. En Allemagne, Doberitz est le centre d'aviation militaire, à côté de l'école civile de Johannistal où se sont formés de nombreux officiers. Il y a également des établissements à Elsenborn et à Munich, et l'on projetait de créer des centres d'aviations dans les places voisines de la Russie et de la France. Quatre de ces centres fonctionnent déjà : Strasbourg, Sarrebourg, Thionville et Metz. La marine allemande se livre égale-

un appareil de réserve par section pour les divisions de cavalerie et éventuellement 6 escadrilles pour la surveillance de certains points du littoral, soit au total 334 appareils à approvisionner. Le sénateur Reymond, dans son discours précité, réduisait à 100 les avions en bon état de service. Voici les chiffres donnés pour les grands Etats de l'Europe par la *Militarische Zeitschrift*, en février 1912 : Allemagne, 110 pilotes et 150 aéroplanes; Russie, 100 pilotes et 110 aéroplanes; Angleterre, 60 pilotes et 63 aéroplanes; Italie, 35 pilotes et 50 aéroplanes; Autriche-Hongrie, 25 pilotes et 20 aéroplanes. Ces chiffres sont probablement très exagérés; au début de mars 1912, le colonel Seely, sous-secrétaire d'Etat parlementaire anglais pour la guerre, répondant à une interpellation aux Communes, donnait les évaluations suivantes : France, 208 avions; Allemagne, 30; Russie, 30, Angleterre, 16. Il a ajouté que l'Angleterre allait résolument constituer sa flottille d'avions de guerre qui seraient construits en France et en Angleterre. Le magnifique élan patriotique qui a fait ouvrir, en 1912, une souscription dans la France entière pour l'achat d'avions de guerre, va augmenter dans des proportions notables, à bref délai, l'effectif des flottilles aériennes françaises. Le même élan s'est produit en divers autres pays, notamment en Allemagne.

ment à des expériences suivies d'aviation navale dans un vaste aérodrome situé près de Dantzig ; et la marine italienne à La Spezzia. La Russie a des centres d'aviation à Gasselima et à Sébastopol. Dans cette dernière localité, existe une école de la flotte aérienne volontaire depuis novembre 1911 ; des officiers brevetés en France y sont attachés comme professeurs. Grâce au climat doux de la contrée, l'aviation pourra avoir lieu même en hiver (1). Le Japon a un aérodrome à Toukourosawa, d'une superficie de 17 kil. carrés. L'Italie a des centres d'aviation à Centocella, Tadenona, Cameri au lac Brasciano, à Bovolenta, Somma-Lombarda, Ferraro, Gallarate ; et l'Angleterre, à Farnboroug, Hendon, Salisbury et Adelshot.

La France possède depuis longtemps l'établissement d'aérostation militaire de Chalons-Meudon, où se trouvent un atelier d'études et d'expériences, ainsi qu'un arsenal de construction. Elle a également un parc d'aviation à la Maison-blanche à Vincennes. Les écoles militaires d'aviation française, dont le nombre va sans cesse en augmentant, sont actuellement les suivantes : Buc, Saint-Cyr, La Vidamée près Compiègne, Pau, Reims, Camp de Chalons, Douai, Etampes, Poitiers. L'autorité militaire n'est complètement maîtresse que dans les écoles de Reims et du Camp de Chalons ; elle le sera prochainement dans divers autres aérodromes exclusivement militaires qui s'établiront sur les diverses parties du territoire, notamment dans celui de Pau en voie d'organisation (2). L'aviation maritime va avoir aussi

(1) Lieutenant de vaisseau de Piotrowski, dans la *Revue de l'aéronautique militaire* du 5 février 1911.

(2) Des dépôts de matériel d'aéronautique se trouvent à Chalais-

une installation à l'aérodrome de Fréjus avec hangars et ateliers. Le navire *La Foudre* sera aménagé pour porter les aéroplanes marins et leur permettre de s'envoler du bord et d'y revenir.

Au point de vue de l'organisation du service aéronautique, la France possède, depuis 1910, une inspection permanente de l'aéronautique militaire confiée à un général qui est en rapport direct avec le ministère de la guerre et a le commandement autonome des effectifs spéciaux. Diverses décisions isolées avaient été rendues relativement à l'aéronautique militaire jusqu'au projet de loi portant organisation de cette aéronautique déposé durant la session de 1912 par les ministres de la guerre, de la marine et des finances (annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre des députés du 5 mars 1912). Ce projet est devenu la loi du 29 mars 1912, qui organise Meudon, Vincennes, Versailles, Châlons, Reims, etc. L'établissement des centres d'aviation sera probablement complet en 1913 (discours précité de M. Millerand au Sénat dans la séance du 13 février 1912). Ces centres, a dit le ministre, seront une trentaine comprenant douze principaux et une vingtaine d'annexes. Ils seront à la fois ou séparément des centres d'écoles d'instruction et de concentration des escadrilles. Il y aura, en outre, des champs d'aviation réservés aux corps où n'existerait aucun centre pour permettre au commandement local de se familiariser avec l'emploi des avions.

Chaque centre d'aviation comportera des installations techniques : forges, ateliers, bureaux, magasins, un casernement pour la troupe, des logements pour les officiers, des infirmeries et des salles de réunion. A la tête de chaque centre sera placé un chef chargé à la fois de l'instruction technique et de la question administrative, secondé par des comptables, des chefs d'atelier et un personnel ouvrier militaire et civil. Il conviendra d'accroître les cadres de l'état-major particulier du génie pour les adjudants d'administration et certains ouvriers.

la *cinquième arme* de *l'aéronautique militaire*. Cette loi est complétée pour l'aviation maritime par un décret du 20 mars 1912 (1).

L'assistance aérienne relativement aux blessés semble pour le moment bien difficile à prévoir. Le jour où

(1) Nous allons donner les principaux passages de l'exposé des motifs du projet de loi, le texte de la loi elle-même et l'analyse du décret relatif à la marine, afin de montrer sur quelles bases on organise avec une remarquable activité, dans les milieux compétents ce nouveau rouage des opérations guerrières qui transformera peut-être de fond en comble l'économie et la guerre future. Les autres pays vont naturellement entrer dans la même voie et, par la force même des choses, leur aéronautique militaire sera, relativement à l'ensemble du service, calquée sur celle de la France.

Exposé des motifs du projet de loi.

« L'idée qui domine l'organisation projetée est celle de l'autonomie de l'aéronautique La création de l'inspection permanente a été un premier pas dans cette voie. C'est cette autonomie qu'il convient de consacrer définitivement aujourd'hui Il ne s'agit pas de créer une armature rigide qui risque de compromettre le développement de l'aéronautique. Les idées qu'on peut avoir aujourd hui sur son organisation sont susceptibles de se modifier à mesure que se transforment les engins et que se précisent les conditions de leur emploi militaire. Ce qu'il faut, c'est créer un cadre large et élastique qui permette d'apporter aux dispositions adoptées les retouches successives que le progrès des études entreprises pourra nécessiter. L'inspecteur permanent étend aujourd'hui son autorité sur des établissements qui relèvent d'une manière générale du service du génie, sur des compagnies de sapeurs aérostiers qui dépendent encore à plusieurs titres d'un régiment du génie, notamment en ce qui concerne l'administration, enfin sur un personnel composé surtout, jusqu'à présent, d'officiers, qui appartient à toutes les armes et qui constitue la catégorie des pilotes. Le projet de loi maintient et confirme cette organisation mais en séparant les établissements et les troupes respectivement de leur service et de leur arme d'origine : établissements, troupes et personnel navigant constitueront à l'avenir l'arme autonome de l'aéronautique. L'au-

elle sera possible, il conviendra de lui appliquer les règles du service hospitalier, soit terrestre soit maritime, qui cadreront avec les nécessités aériennes. Le

tonomie donnée à l'aéronautique n'aura pas pour conséquence d'en faire un corps fermé. Le personnel se recrutera de la façon la plus large sur toute l'armée. Les officiers et les sous-officiers des diverses armes pourront y être admis; mais ils rentreront dans leur arme d'origine quand la pratique de la navigation aérienne ne conviendra plus à leur tempérament ou à leur âge. Il s'établira ainsi entre la cinquième arme et le reste de l'armée un courant qui écartera toute idée d'exclusivisme.

Tous les officiers, officiers d'administration et employés militaires faisant partie de l'aéronautique à quelque titre que ce soit, seront placés hors cadres; mais ils continueront à compter dans leur arme d'origine; ils y participeront à l'avancement; ils en conserveront l'uniforme; seul un insigne spécial caractérisera la nature de leur emploi. En ce qui les concerne, le système projeté est tout à fait analogue à celui qui a été adopté pour les officiers employés dans le service d'état-major. Pour donner à l'organisation l'élasticité jugée nécessaire, il convient de laisser au Gouvernement le soin de fixer par décrets l'effectif du personnel navigant, ainsi que celui du personnel employé dans les établissements. Ces effectifs peuvent, en effet, varier suivant le nombre d'appareils en service, suivant la création de nouveaux centres d'aviation ou ports d'attache. La sanction du Parlement demeurera d'ailleurs toujours nécessaire, car le Ministre de la Guerre ne pourra réaliser ces effectifs réglementaires que dans la limite des crédits accordés chaque année par le budget.

Les troupes actuellement affectées à l'aéronautique comprennent 6 compagnies de sapeurs aérostiers; 4 de ces compagnies forment le 25e bataillon du génie créé par la loi du 9 décembre 1900; 2 proviennent de la désaffectation de 2 compagnies de place du génie, prononcée par le décret du 24 décembre 1909. Déjà le projet de loi des cadres du génie, rapporté par M. le député Lebrun, réunissait ces unités en un régiment; mais ce régiment continuait de faire partie des troupes du génie. La création d'un régiment d'aéronautique indépendant est devenu indispensable pour assurer l'autonomie du service. Il convient d'ailleurs de remarquer qu'il s'agit d'une formation d'une nature spéciale et que si on la désigne

personnel et le matériel seront déclarés inviolables, qu'ils appartiennent à l'Etat ou à des particuliers et à des

par le nom de régiment c'est faute d'un terme mieux approprié. La composition de ce corps doit, en effet, être assez souple pour pouvoir se prêter, sans modifications essentielles, soit à une extension des services qu'il devra assurer, soit à une plus grande dispersion de ces services sur le territoire. C'est pourquoi le projet de loi prévoit que le régiment d'aéronautique comprendra non seulement un nombre fixe de compagnies d'une composition déterminée, mais aussi des sections formant chacune une unité administrative, et dont le nombre sera fixé par décret. On a cru nécessaire de prévoir qu'on pourrait même, le cas échéant, aller encore plus loin dans cet ordre d'idées et réunir un certain nombre d'unités d'aéronautique, compagnies et sections, en un groupe formant corps; Certaines régions devront être largement dotées en unités de cette nature qui y resteront à demeure ; il peut se trouver qu'à raison de leur nombre et de leur éloignement du centre administratif du régiment d'aéronautique, il y ait intérêt à les réunir en les dotant d'une administration indépendante, c'est-à-dire d'en former un corps. La loi projetée donne au Gouvernement le droit de le faire par décret

En temps de guerre les unités ou fractions d'unités seront rattachées respectivement aux formations mobilisées. Le moment n'est pas venu d'effectuer d'une manière générale ce rattachement aux formations correspondantes du temps de paix ; mais il faut le prévoir et le préparer. A cet effet, la loi prévoit que le Ministre pourra mettre, à titre permanent ou temporaire, à la disposition d'autorités militaires désignées par lui, des unités, des groupes, ou des fractions d'unités d'aéronautique. Mais les éléments ainsi détachés resteront soumis au point de vue technique à l'autorité de l'inspecteur permanent. La législation actuelle ne prévoit pas d'unités territoriales qui puissent être spécialement affectées à l'aéronautique. Le projet de loi comble cette lacune. La première formation des troupes d'aéronautique s'effectuera au moyen des unités actuelles de sapeurs aérostiers. Ces unités sont rompues à la pratique du service, elles ont contribué à ses progrès par leurs efforts et leur dévouement.

Le matériel que le personnel ainsi organisé aura à mettre en œuvre sera constitué d'après des programmes dont l'exécution

sociétés de secours aux blessés, dans des conditions à déterminer. Les aéronefs hospitaliers seront distingués

sera méthodiquement poursuivie, sous réserve des modifications que des progrès nouveaux obligeraient d'y apporter.

En ce qui concerne l'aérostation, un premier programme fut arrêté le 25 février 1910. C'était déjà un programme de réalisation. Il prévoyait la construction de vingt dirigeables de divers types. Les progrès soudains de l'aéroplane purent faire croire, peu après, que le dirigeable allait être définitivement supplanté. L'exécution du programme éprouva donc, au cours de 1911, un ralentissement marqué. Mais les résultats obtenus, tant en France qu'à l'étranger, par les croiseurs aériens ont modifié cette opinion. Le programme est donc à reprendre après mise au point. C'est ce type de dirigeable qui doit être considéré comme l'engin par excellence de l'exploration stratégique à grande portée, grâce à l'étendue de son rayon d'action, à sa grande capacité de transport, à la faculté qu'il possède de pouvoir, au moyen de la télégraphie sans fil, rester en communication constante avec le commandement. Tous les efforts doivent être faits pour obtenir des croiseurs du type le plus puissant, c'est-à-dire possédant un plus grand rayon d'action, pouvant aborder une zone de navigation plus élevée, et surtout doués d'une vitesse plus considérable, leur permettant d'affronter des temps qui obligeraient les croiseurs actuels à rester au port.

Les dirigeables du type « éclaireur » sont inaptes à l'exploration. Ils ne peuvent guère être utilisés que dans le rayon d'action des places qui leur servent de ports d'attache. Il convient de renoncer à ce type : l'aéroplane peut et doit remplacer le dirigeable pour les reconnaissances tactiques. Les seules unités à mettre en commande seront donc des croiseurs du type le plus puissant. C'est au moyen de croiseurs de ce nouveau genre qu'il convient de compléter au nombre de vingt unités, prévu par le programme de 1910, l'effectif de notre flotte de dirigeables, qui comprend déjà quinze unités de types différents, construits ou en construction. Les éclaireurs existants ou en cours de construction seront seulement entretenus pour être utilisés dans le rayon des places qui leur serviront de ports d'attache.

Il faut, d'autre part, prévoir l'accroissement des ressources nécessaires pour abriter, entretenir, gonfler, ravitailler et réparer nos dirigeables : à cet égard, il est non seulement indispensable

par des signes particuliers ; les blessés et malades qui, suivant les indications données plus haut, peuvent être

de poursuivre l'exécution intégrale du programme de 1910, mais il importe de créer de nouveaux ports d'attache en s'inspirant, dans le choix de leurs emplacements, des besoins de la mobilisation et des nécessités de l'instruction Tout port d'attache doit pouvoir abriter non seulement ses propres croiseurs, mais encore un croiseur qui y viendrait en mission ou qui y chercherait un refuge. Il doit être largement doté en moyens de production d'hydrogène (usines fixes ou mobiles) et en réserves d'hydrogène comprimé.

En ce qui touche l'aviation, un programme fut adopté le 8 septembre 1910. Eu égard à la situation à cette époque, ce ne pouvait être qu'un programme d'attente propre à fournir des éléments utilisables pour une organisation ultérieure. Depuis, les nombreuses études et expériences entreprises, la pratique continuelle des vols, la participation de l'aéronautique aux diverses manifestations de l'activité militaire, manœuvres, tirs, etc., ont permis, d'une part, de déterminer les services que le commandement peut attendre des nouveaux engins, et, d'autre part, d'arrêter le type général de ceux qui doivent être considérés comme susceptibles de la meilleure utilisation.

Le véritable avion militaire d'exploration doit comporter deux ou plusieurs places pour pouvoir emporter au moins un observateur en outre du pilote. Les monoplaces trouveront néanmoins leur emploi dans les reconnaissances d'étendue restreinte ou portant sur des points nettement définis à l'avance ; ils sont également aptes à remplir le rôle d'agents de liaison entre les divers éléments des forces militaires. L'unité de guerre d'aviation a été dénommée « escadrille d'avions ». Elle comprend en principe huit appareils, dont six à l'échelon volant et deux en réserve, ainsi que le matériel indispensable pour les abriter, les ravitailler et les réparer. Pour donner à l'escadrille une mobilité qui lui permette de suivre tous les déplacements de l'Etat-major auquel elle est affectée, il convient de la munir de voitures automobiles permettant d'assurer le transport rapide du matériel. Chaque escadrille se subdivise en sections de deux appareils du même type ; chaque section est pourvue de deux tracteurs et d'un camion ; un camion-atelier est attribué à l'ensemble. En principe, les appareils de construction la plus récente sont affectés aux escadrilles mobilisables ; les appa-

faits prisonniers de guerre, seront détenus en cette

reils anciens sont employés à l'instruction. Les escadrilles seront affectées aux grandes unités militaires, à la défense des places, et éventuellement à la surveillance de certaines parties du littoral. Ainsi sera assuré le service de l'exploration aérienne demandé par le Conseil supérieur de la guerre ; mais déjà l'utilité de l'avion s'est révélée pour d'autres usages, et en particulier pour l'amélioration du tir de l'artillerie de campagne. Des essais ont eu lieu en 1911 ; de nouvelles expériences sont en cours et vont se poursuivre sous le haut contrôle d'un membre du Conseil supérieur de la guerre. Nous serons donc avant peu en mesure de formuler en toute connaissance de cause des propositions sur cette importante question.

En même temps que se poursuivra la constitution du matériel d'aviation proprement dit, il conviendra d'aménager les ressources nécessaires en abris et en moyens de réparations et de ravitaillement ; il faudra aussi pousser activement la formation des pilotes et des observateurs, et l'instruction de tout le personnel. A cette double préoccupation répond la création des centres d'aviation qu'il conviendra d'installer, en particulier dans les localités où l'on pourra le plus aisément organiser l'instruction combinée des pilotes et des troupes, et familiariser le commandement avec l'emploi de l'aéroplane. En particulier, il sera bon d'avoir dans tous les camps d'instruction des détachements d'aviation munis des installations et du matériel nécessaires.

En ce qui concerne le Département de la Marine, les résultats remarquables obtenus au cours des dernières manœuvres de l'armée par le service de l'aviation, devaient amener ce Département à envisager l'utilisation des aéroplanes pour la reconnaissance des escadres ennemies. Un service d'éclairage effectué par des appareils aériens aurait d'ailleurs cet avantage, qu'il permettrait de faire porter sur la construction des bâtiments de combat proprement dits, tout l'effort financier qu'on est contraint de demander au pays. Déjà un certain nombre d'officiers de marine ont acquis sur des aérodromes militaires la pratique de l'aéroplane. Le moment est venu de continuer l'étude de la question dans des conditions plus conformes aux exigences spéciales de la guerre navale. A cet effet, le Département de la Marine a besoin d'appareils spéciaux, capables de se poser sur l'eau et de s'en élever, de partir du pont d'un bâtiment et d'y venir se reposer. Des commandes sont déjà

qualité, une fois à terre, par les belligérants; et, s'ils

faites, mais des crédits plus élevés que ceux dont dispose actuellement la Marine, sont nécessaires : il lui faut un nombre d'appareils suffisant pour qu'elle puisse poursuivre les expériences sans interruption. En outre, pour effectuer les essais dans les conditions de sécurité voulues, il convient d'aménager un aérodrome au bord de la mer. Cet aérodrome doit être muni des installations nécessaires aux réparations et aux modifications des appareils. L'emplacement est déjà choisi. D'autre part, l'ancien croiseur-atelier *la Foudre* a reçu les aménagements nécessaires pour recevoir, sur son pont, des aéroplanes. Le Département de la Marine disposera donc des moyens d'expérimenter des appareils d'aviation répondant à ses besoins spéciaux Des appareils de cette nature sont actuellement en construction, quelques-uns même sont prêts à être livrés ».

Loi sur l'organisation de l'aéronautique militaire
(29 mars 1912).

Art. 1. — L'aéronautique militaire est chargée de l'étude, de l'acquisition ou de la construction, et de la mise en œuvre des engins de navigation aérienne utilisables pour l'armée, tels que ballons, avions, cerfs-volants. Elle assure l'administration et la mobilisation des formations affectées au service de ces engins, ainsi que l'instruction du personnel.

Art. 2. — L'aéronautique militaire comprend : 1° un personnel navigant ; 2° des troupes ; 3° des établissements. Sous les réserves spécifiées à l'art. 6 ci-après, elle est placée sous les ordres d'un officier général portant le titre d'inspecteur permanent de l'aéronautique militaire et relevant directement du ministre.

Art. 3. — Le personnel navigant comprend des officiers et des hommes de troupe. Il est recruté sur l'ensemble de l'armée et placé hors cadres.

Art. 4. — Les troupes d'aéronautique comprennent : 1° sept compagnies d'aéronautique ; 2° des sections d'aéronautique dont le nombre sera déterminé par des décrets rendus sur la proposition du ministre de la guerre et contresignés par le ministre des finances ; 3° une compagnie de conducteurs.

Ces unités pourront être réunies par décret en groupes formant corps. Ces groupes seront dotés d'un état-major et d'une

sont déposés en territoire neutre, on les gardera de

section hors rangs dont la composition sera également fixée par décret. Les effectifs de ces divers éléments sur pied de paix sont fixés par le tableau annexé à la présente loi. Les officiers proviennent des divers corps ou services de l'armée. Ils sont placés hors cadres.

Art. 5. — Le service des établissements de l'aéronautique militaire est assuré par des personnels techniques et administratifs, constitués par des officiers, des officiers d'administration, des sous-officiers et des employés militaires, provenant des diverses armes ou des différents services de l'armée. Ce personnel est placé hors cadres.

L'organisation et le fonctionnement des ateliers, laboratoires, centres d'aviation, ports d'attache de dirigeables, et, d'une manière générale, de tous les établissements techniques de l'aéronautique militaire, sont réglés par des instructions ministérielles.

Art. 6. — La répartition des unités, compagnies et sections des troupes d'aéronautique sur le territoire et, s'il y a lieu, leur affectation aux divers établissements du service sont déterminées par le ministre de la guerre.

Lorsque le ministre de la guerre aura mis, à titre permanent ou temporaire, à la disposition d'autorités militaires désignées par lui, des unités ainsi que des groupes ou fractions d'unités des troupes d'aéronautique, les éléments ainsi détachés resteront soumis au point de vue technique à l'autorité de l'inspecteur permanent

Art. 7. — Le nombre et la nature des unités territoriales de l'aéronautique sont fixés par le ministre de la guerre.

Les textes suivants ont trait à l'effectif du personnel à mettre hors cadres, à la réintégration des sous officiers du service aéronautique replacés dans leurs corps, aux pensions, croix et avantages divers réservés aux intéressés, aux veuves et aux orphelins.

Le ministre de la marine a fait signer un decret du 20 mars 1912 qui établit pour le service de l'aviation un aérodrome naval, avec un bâtiment central et, quand le besoin s'en fera sentir, des bâtiments de flottille. L'aérodrome naval servira de champ d'expériences pour le matériel aérien ; et les bâtiments constitueront une école d'application en vue de l'utilisation militaire des avions. Sur le bâtiment central sera placé un officier supérieur de marine,

façon qu'ils ne puissent pas prendre part ultérieurement aux opérations de guerre (1).

Il n'a été question dans les applications qui précèdent que des aérostats libres. Quant aux ballons captifs, reliés par un câble au territoire, ils ont été usités dans certaines guerres, notamment dans celles d'Italie, de sécession américaine, franco-allemande et du Transvaal, à titre d'instruments d'observation et de renseignements. La France a usé de ces ballons durant l'expédition marocaine de 1907. Ils permettent, en effet, à l'officier placé dans la nacelle d'observer le terrain à une distance assez considérable, grâce à la longue vue, et de renseigner le général resté à terre avec lequel il est en constante communication. Les ballons captifs employés durant les hostilités au but que nous venons d'indiquer, effectuent des actes de belligérance et, par suite, sont sujets à capture par l'ennemi qui pourra les détruire ou s'en emparer et faire prisonniers ceux qui les montent.

ARTICLE II

Le principe rationnel posé en la matière par l'Institut de droit international, dans l'article 2 du Règlement

chef du service autonome de l'aviation et commandant supérieur de l'aviation maritime, relevant directement du ministre, ayant autorité complète sur tous les services de l'établissement et sur tout le personnel d'exécution. Un arrêté du ministre de la marine rendu à la même date en exécution du décret entre dans les détails de l'organisation.

(1) Conf. Catellani, *op. cit.*, pp. 177 et s. M. Fauchille, suivant son système général, se prononce pour l'application en l'espèce des

sur le régime international de la télégraphie sans fil adopté à la séance du 21 septembre 1906, à la session de Gand, consiste dans l'application à la télégraphie sans fil des règles de la correspondance télégraphique ordinaire, sauf dispositions spéciales. Suivant l'article 3 relatif à l'état de paix, chaque Etat a la faculté, dans la mesure nécessaire à sa sécurité, de s'opposer, au-dessus de son territoire et de ses eaux territoriales, et aussi haut qu'il sera jugé utile, au passage d'ondes herziennes, que celles-ci soient émises par un appareil d'Etat ou par un appareil privé placé à terre, à bord d'un navire ou d'un ballon. D'après l'article 1, au cas d'interdiction de la correspondance par la télégraphie sans fil, le gouvernement devra aviser immédiatement de la défense qu'il édicte les autres gouvernements ; et, aux termes de l'article 5, les règles admises pour le temps de paix sont, en principe, applicables au temps de guerre. En vertu de l'article 6, sur la haute mer, dans la zone qui correspond à la sphère d'action de leurs opérations militaires, les belligérants peuvent empêcher les émissions d'ondes, même par un sujet neutre (1).

Ainsi ce sont les règles du temps de paix qui, en principe, régissent le temps de guerre ; et, d'autre part, on applique les principes de la correspondance télégraphique ordinaire résultant notamment de la conven-

conventions de La Haye de 1899 et 1907 concernant l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève qui pourront être transportés dans la guerre aérienne ; *Manuel de droit int public*, § 1440 [1]. M. de Boeck, au contraire, partant d'un principe opposé, incline vers l'application des lois de la guerre terrestre ; *op. cit.*, § 721 *ter*.

(1) *Annuaire*, 1906, t. XXI, pp. 327 et s. Voir, pour les discussions et les propositions diverses, *ibidem*, pp. 293 et s.

tion de Saint-Pétersbourg du 10/22 juillet 1875 (1). En vertu de son droit soit de souveraineté, soit de conservation et plus généralement à raison des nécessités de guerre, chaque belligérant, ainsi que l'établit M. Fauchille dans son rapport à l'Institut (2), « a le droit d'arrêter les dépêches et la correspondance télégraphique à destination ou en provenance de son adversaire, même si l'envoyeur ou le destinataire est le sujet d'un Etat neutre, car les sujets de l'Etat neutre sont pleinement soumis à l'action des lois du pays où ils se trouvent. Les communications entre les représentants d'un Etat neutre chez un belligérant et les représentants du même Etat chez son adversaire, peuvent aussi être arrêtées ; il peut être tout au moins exigé qu'elles soient transmises en langage clair (art. 8 de la convention de St-Pétersbourg). Tout belligérant peut aussi troubler, par l'émission d'ondes plus fortes, le passage des vibrations électriques de l'ennemi ». M. Fauchille ajoute qu'en vertu de son droit de conservation, un belligérant a le droit d'empêcher, dans l'espace aérien, au-dessus des lieux soumis à ses lois, le passage des ondes télégraphiques provenant d'un pays neutre ».

En somme, comme à propos de la télégraphie ordinaire, un Etat est autorisé, relativement à l'émission

(1) *Annuaire, ibidem*, pp. 76 et s. Conf. Rolland, *La télégraphie sans fil et le droit des gens*, dans la *Revue générale de droit int. public*, 1906, pp. 73 et s.; Dupuis, *L'Institut de droit intern.* (session de Gand), même *Revue*, 1907, pp. 376 et s. Conf., pour le temps de paix, la 2e partie de notre *Traité*, pp. 407 et 696 et s ; Boidin, *La télégraphie sans fil en temps de guerre et le droit intern.*, dans la *Revue générale de droit int. public*, 1909, pp. 278 et s.; Kansen, *Die Radiotelegraphie im Volkerrecht*, 1910.

(2) *Annuaire, ibidem*, p. 84.

des correspondances, à défendre l'emploi de tous procédés qui prolongeraient la résistance de l'ennemi. Dès lors, les communications continueront à être permises quand les nécessités de la guerre n'obligeront pas à les interrompre ou à les suspendre. En les maintenant, chaque belligérant prend les précautions voulues et entoure d'une surveillance rigoureuse la transmission des dépêches. On ne saurait, en effet, prendre trop de précautions contre un procédé susceptible de rendre d'immenses services à un belligérant, procédé dont l'installation est, d'ailleurs, facile, rapide et peu onéreuse, puisqu'il ne nécessite qu'un simple poste mobile. La supériorité inappréciable de la télégraphie sans fil provient de ce qu'elle assure les communications soit entre les armées et les corps, soit avec le siège du gouvernement, sans qu'on ait à redouter l'encombrement des fils et leur rupture accidentelle ou provenant du fait de l'ennemi. Jusqu'ici elle n'a pas été généralement utilisée (1) ; mais son utilisation normale sera la règle dans la guerre future.

L'Institut de droit international s'est préoccupé, à la session de Gand, de la condition des individus qui, malgré la défense du belligérant, se livrent à la transmission ou à la réception des dépêches, par télégraphie sans fil, entre les diverses parties d'une armée ou d'un

(1) Elle a été utilisée pour la première fois dans la guerre sud-africaine ; on s'en est ensuite très fréquemment servi durant la guerre russo-japonaise : Holland, *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 78 ; Boidin, *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 271. On s'en est également servi durant l'expédition française du Maroc ; les stations côtières reliées aux postes sur route recevaient les radio-télégrammes de la Tour Eiffel ; Boidin, *ibidem*.

territoire belligérant. Dans l'article 7 de son règlement précité, il décide, avec raison, suivant ce qui a été dit ci-dessus à propos des équipages des aéronefs, que, s'ils sont capturés, ils doivent être traités non en espions, mais en prisonniers de guerre, à moins qu'ils n'usent de dissimulation et de ruse en invoquant, par exemple de faux prétextes. La même solution s'applique aux porteurs des dépêches transmises par la télégraphie sans fil (1).

En principe, donc, les personnes qui sont chargées du service de la télégraphie sans fil, seront traitées, sauf dissimulation, ruse ou désobéissance aux ordres de l'ennemi, comme les agents du service télégraphique ordinaire. Les télégraphistes et aéronautes militaires pris seront faits prisonniers suivant le droit commun de la guerre. Il en sera de même des employés des administrations publiques qui auraient continué à effectuer leur service malgré les ordres contraires, et aussi des particuliers qui auraient coopéré à la transmission et au transport des dépêches. Ces employés et particuliers pourraient, au surplus, sans être traités comme espions, encourir des pénalités pour infraction aux ordres donnés et même être passibles, le cas échéant, des lois martiales (2).

TITRE V

Des représailles.

Les représailles peuvent, tout d'abord, nous l'avons

(1) *Annuaire*, 1906, t. XXI, p. 329 ; Fauchille, rapport précité, *Annuaire*, *ibidem*, p. 85.

(2) Rolland, *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 79; Dupuy, *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 378.

dit ci-dessus, se concevoir comme des actes ayant pour but d'amener l'adversaire à résipiscence, sans en arriver à la guerre. Le nombre de ces actes est illimité, car un État aura recours à tous les moyens qu'il considérera comme de nature à lui procurer satisfaction autrement que par la voie des armes ; et l'on ne saurait l'en blâmer, pourvu qu'il se conforme, dans leur emploi, aux règles générales du droit international. Cependant la coutume internationale a réglementé les principales représailles, c'est-à-dire celles qui sont d'un usage plus fréquent, en quelque sorte de droit commun, et qui, à raison de cette fréquence même, pouvaient être l'objet d'une réglementation particulière.

Ce n'est point de ces représailles que nous avons à nous occuper ici, mais, tout au contraire, de celles qui interviennent au cours des hostilités comme acte de guerre. Celles-ci présentent des inconvénients graves, en ce sens qu'il est fort difficile de les proportionner au fait dont on se plaint et auquel elles répondent. Elles appellent, à leur tour, d'autres représailles, en sorte que la guerre est ainsi exposée à se transformer en une série de vexations réciproques qui vont toujours en augmentant et rejaillissent souvent sur des innocents. Toutefois, en dépit de ces inconvénients, les représailles n'en ont pas moins été usitées à toutes les époques ; et elles sont consacrées aujourd'hui par la pratique internationale. A la Conférence de Bruxelles de 1874, le projet russe contenait une section IV consacrée aux représailles ; dans la discussion qui se produisit à ce sujet, certains représentants en demandèrent la suppression. Elles ont, par elles-mêmes, disaient-ils, un caractère odieux ; il vaut donc mieux les laisser dans

le domaine du droit non écrit, sous la sanction de la conscience publique, en attendant que les progrès de la science et de la civilisation aient apporté, en ce qui concerne leur réglementation ou leur disparition, des solutions satisfaisantes. Le premier délégué russe fit à cette manière de voir l'objection suivante très fondée. Si l'on pouvait supprimer la chose en évitant de prononcer le mot, tout serait pour le mieux ; mais, la chose devant rester dans le droit coutumier de la guerre, il importe, au contraire, d'indiquer les conditions exactes dans lesquelles les représailles se produiront à l'avenir. Il ne s'agissait pas de consacrer les représailles supposées préexistantes, mais de les réglementer. Ces observations étaient fort sages ; et, si elles n'ont point convaincu les délégués, c'est probablement à raison de la difficulté qu'il y avait à poser, en la matière, des règles précises (1). Les conventions de La Haye de 1899 et de 1907 ont, comme celle de 1874, gardé le silence au sujet des représailles, sans même que le sujet y soit venu en discussion. Il faut, à cet égard, déplorer la lacune du Règlement concernant les lois et coutume de la guerre terrestre et suppléer sur ce point au silence du droit écrit. Il semble que les propositions suivantes, résumant la doctrine des internationalistes, tracent d'une façon assez satisfaisante la conduite à suivre dans la guerre future, pour le cas où, en présence de nécessités extrêmes, les chefs militaires croiraient devoir recourir aux représailles (2).

(1) Protocole XVI *in fine* de la Conférence de Bruxelles ; séance du 20 août 1874, *Publication* précitée, p. 40.

(2) Conf. spécialement à ce sujet les articles 84, 85 et 86 du

1° Les représailles ne peuvent jamais consister en actes cruels, inhumains et condamnés par les lois générales de la guerre, tels que pillage et mise à sac de villes prises d'assaut, assassinat d'êtres inoffensifs : femmes, enfants, vieillards; blessés, malades, otages; ni dans l'emploi du poison ou de substances interdites par le droit commun des belligérants, ni dans le manquement à la parole donnée, etc.

2° Les représailles doivent être proportionnées à l'acte dont on se plaint, puisqu'elles sont un moyen de coercition ; elles cesseront dès que le dommage causé aura été réparé ou la satisfaction réclamée obtenue.

3° Pour éviter tout arbitraire, les représailles seront ordonnées, autant que possible, par un chef d'armée ou de corps ou un officier supérieur. Sur ce point, on s'inspirera des règles qui régissent les réquisitions et contributions.

4° Les représailles s'exerceront sur ceux qui sont responsables des actes dommageables, que l'on a intérêt à avertir pour l'avenir, c'est à-dire sur les combattants et non sur les populations inoffensives qui doivent rester totalement étrangères aux faits de guerre, pourvu, du reste, qu'elles s'abstiennent de prendre part elles-mêmes aux hostilités.

5° Il convient que les représailles se rattachent par

Règlement de l'Institut de droit international d'Oxford et le *Manuel français à l'usage des officiers*, pp. 23 et s

Il est toutefois des auteurs, par exemple MM. Despagnet et de Boeck, *op. cit.*, § 513. qui proscrivent absolument les représailles et estiment que c'est parce qu'elles sont interdites, que les Conférences internationales sur le droit de la guerre n'avaient pas à en parler.

un lien assez étroit aux temps, milieux et circonstances qui les provoquent. Ainsi on ne pourrait justifier les représailles d'une guerre ultérieure par les souvenirs d'une guerre ancienne, par exemple les excès de la guerre franco-allemande par les rigueurs de Louis XIV et de Louvois dans le Palatinat. On ne voit pas, en effet, où l'on s'arrêterait en remontant ainsi indéfiniment dans le passé (1).

Aux conditions qui précèdent, certains auteurs ont voulu en ajouter d'autres théoriquement justifiables, mais d'une réalisation difficile. Ainsi, ils voudraient que l'acte de représaille fût de même nature que celui qui l'a motivé, la riposte consistant dans un acte semblable à l'acte incriminé. On se trouverait, croyons-nous, souvent dans l'impossibilité de se conformer à cette exigence, dont l'observation ne serait d'ailleurs même pas toujours désirable. Pour rappeler, en effet, l'ennemi à l'observation des lois de la guerre, il suffira plus d'une fois d'employer à son égard des mesures moins violentes que celles qu'on lui reproche et qui revêtiront, par suite, au mieux des intérêts de tous, un caractère dissemblable.

On a demandé, en outre, qu'une dénonciation préa-

(1) Il est des auteurs, tels que MM. Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 203, qui se refusent à accepter toute réglementation des représailles, estimant qu'on ne saurait pas plus leur imposer une limite qu'aux passions humaines et aux abus de la force. Ce raisonnement poussé à l'extrême amènerait à la disparition du droit de la guerre et à la consécration tacite de tous les excès possibles. Si l'on a jugé bon d'édicter des lois de la guerre en règle générale, il convient surtout de les imposer dans les cas où l'on redoute le plus la surexcitation des passions et les mesures arbitraires.

lable fût faite, afin que l'ennemi pût éviter les représailles en réparant le tort qu'il a causé ou en accordant la satisfaction qu'on demande (1). Mais il est à craindre que ce procédé qui peut entraîner des longueurs et des discussions, ne soit écarté comme de nature à rendre impossible l'acte qu'on se proposait d'accomplir à titre de représaille, l'ennemi se tenant sur ses gardes à raison même de la dénonciation.

Nous avons supposé, dans les explications qui précèdent, que les faits incriminés émanaient des combattants. S'ils proviennent des non-combattants, les représailles pourront bien alors, d'après certains auteurs, frapper ces non-combattants eux-mêmes, mais ne devront pas s'étendre à leurs concitoyens, dont la responsabilité ne saurait être engagée. En ce sens, ils font très exactement observer « qu'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 » (2).

Ces considérations sont parfaitement exactes ; et il convient de critiquer énergiquement toutes les doctrines qui cherchent à établir une solidarité quelconque entre les habitants d'une même nation, d'une même contrée ou d'une même commune, en vertu de laquelle une faute individuelle peut amener une répression générale et collective. De telles représailles que nous repoussons, ramèneraient aux guerres anciennes où le conflit existait entre les particuliers, aussi bien qu'entre les

(1) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1023.

(2) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1023 ; Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, § 114.

Etats ; elles ne sont pas en harmonie avec le principe moderne, suivant lequel la guerre est une relation d'Etat à Etat. Elles font disparaître, en réalité, tout frein et toute loi protectrice des particuliers au milieu des hostilités ; elles servent à cacher des actes atroces de haine et de vengeance, de cupidité et de spoliation, dignes de brigands et de bandits ; et elles appellent des rispostes terribles.

On doit, à plus forte raison, pour les mêmes motifs, condamner les représailles qu'on serait tenté d'exercer sur les non-combattants, à raison de faits reprochés aux combattants. Remarquons, d'ailleurs, qu'en ce cas les représailles manquent complètement de base ; ou bien, en effet, les actes des combattants étaient permis par les lois de la guerre, et alors celui qui les a subis n'a pas à se plaindre ; ou bien ils étaient illicites suivant ces lois, et, dans ce cas, il serait souverainement inique d'en faire retomber la responsabilité sur la population civile. Donc les représailles ne sont exercées sur les non-combattants pour faits des combattants, que dans un but d'intimidation ; mais, le plus souvent, ce but ne sera pas atteint, car les chefs militaires, préoccupés de leur responsabilité et du souci de vaincre pour le salut de leur pays, ne seront nullement détournés des mesures jugées nécessaires par le spectacle, si affligeant soit-il, des souffrances de la population victime de ces mesures.

Les représailles exercées sur les non-combattants, qui tendent à opposer, par un calcul déloyal et perfide, la population civile à l'armée, revêtent, en somme, le caractère de *châtiment immérité*, caractère qui ne devrait jamais leur appartenir ; par contre, elles perdent

celui de *moyen de coercition* qui seul leur convient (1).

Les représailles exercées par les Allemands durant la guerre franco-allemande, n'ont pas été inspirées par les sages préceptes que nous venons de formuler, d'accord avec toute la doctrine internationale. Les atrocités de Bazeilles et de Chateaudun ont laissé, dans l'esprit des contemporains, un souvenir ineffaçable ; et le seul récit de ce que la seconde de ces villes a eu à souffrir, justifie amplement le décret du 3 septembre 1877 qui a placé dans ses armes la croix de la Légion d'honneur ! (2). Pendant cette même guerre de 1870-71, les Allemands ont mis en pratique d'une manière continue et systématique le principe de la responsabilité collective. Ils rendaient responsables de l'acte incriminé la commune sur le territoire de laquelle il avait été perpétré même par des individus restés inconnus et celle d'où le coupable était originaire ; et ils frappaient tous les habitants à raison de l'acte d'un seul, malgré les protestations répétées des victimes de ces procédés arbitraires et des autorités appuyant leurs administrés. Certains auteurs ont essayé de justifier ces responsabilités collectives comme une suite des nécessités de la guerre, comme imposées « à tout un peuple pour les fautes de ses

(1) *Manuel français*, p. 26.

(2) Brenet, *op. cit.*, p. 35 : « Les Bavarois, ivres de fureur, dit cet auteur, tiraient à plaisir, entassaient les cadavres, enfonçaient leurs lourdes bottes dans des mares de sang. C'était une extermination dont Attila eût été jaloux ». M. Dick de Lonlay a relevé plus de 100 cas d'assassinats d'une épouvantable cruauté commis à Bazeilles sur des femmes, des malades, des enfants, des vieillards, des infirmes. *La guerre de 1870*, t. I, ch. 32, pp. 530 et s. Conf. Calvo, *op. cit.*, IV, §§ 2060 et s. ; Guelle, *op. cit.*, I, pp. 73 et 142.

gouvernants » (1). Cette justification n'explique rien : les nécessités de la guerre ne veulent nullement que l'innocent paie pour le coupable, ce qui arrive fatalement quand on englobe une collectivité entière dans l'acte d'une ou de plusieurs individualités isolées. Les responsabilités collectives sont odieuses, lorsqu'elles se traduisent par des indemnités pécuniaires réclamées à ceux qui ne les doivent à aucun titre ; mais elles soulèvent l'indignation et méritent d'être flétries de tous, si elles vont jusqu'au meurtre d'individus reconnus innocents par ceux-là même qui les ont fait mettre à mort par mesure de représailles (2).

Bien que le Règlement de La Haye ait, comme nous l'avons dit, gardé le silence au sujet de la réglementa-

(1) Rolin-Jaëquemyns, dans la *Revue de droit internat. et de législat. comparée*, 1871, t. III, p. 314. De son côté, Bluntschli a cru pouvoir écrire, au nº 643 *bis* de sa *codification internationale*, que « les communes et les particuliers qui facilitent l'exécution de crimes de guerre, ou ne les empêchent pas, peuvent, selon la gravité du danger, être punis et rendus pécuniairement responsables de tous les dommages ». Mais la plupart des publicistes n'ont pas hésité à condamner une doctrine, qui, sur le plus léger soupçon, légitime les pires excès. Et Bluntschli lui-même est forcé de reconnaître que les amendes imposées par les Prussiens ont été exagérées. Au fond, beaucoup de ces amendes ne furent que des contributions de guerre déguisées ; on en trouve la preuve irréfutable dans l'énorme disproportion existant entre les sommes exigées et les faits articulés pour les réclamer. Et les choses sont allées si loin, qu'une loi française, du 6 septembre 1871, a dû comprendre ces amendes dans les atteintes à la propriété privée donnant lieu à une indemnité.

(2) Les Prussiens, durant la guerre franco-allemande, ont frappé de contributions énormes les municipalités déclarées à tort responsables d'actes individuels et isolés. Ils sont allés, en vertu du même principe, jusqu'au meurtre. Entre autres exemples, il suffira de rappeler le cas de ces malheureux jeunes gens de Vaux dans les

tion des représailles, cependant il a condamné, en principe, le système des responsabilités collectives sous toutes les formes, quand elles portent sur d'autres que les auteurs des faits reprochés. En effet, l'article 50 dudit règlement, dont il sera question ci-après à propos de la matière des réquisitions et contributions, dispose qu'aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison de faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables.

SECTION III

Les relations entre les belligérants (1).

En principe, les belligérants doivent avoir entre eux le moins de relations possible, dans le but d'éviter la trahison, l'espionnage, les défections et l'amoindrissement de l'esprit militaire chez leurs soldats. A ce point

Ardennes, qui furent fusillés, le 28 octobre 1870, parce qu'on n'avait pu mettre la main sur un autre habitant coupable, disait-on, d'avoir tué un sous-officier prussien, alors que celui-ci avait, paraît-il, trouvé la mort dans un engagement régulier contre des francs-tireurs. Conf. Brenet, *op. cit.*, p. 196; Bray, *de l'occupation*, p. 343; Morin, *op. cit.*, II, pp. 92 et s.; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, §§ 2082 et s. Conf., sur les représailles prussiennes contre les localités où avaient opéré les francs-tireurs, notamment à Fontenoy, Brenet, *op. cit.*, pp. 11 et s. et Rousset, *op. cit.*, t. IV, ch. IV, p. 202.

La conduite des anglais durant la guerre anglo-boër fut aussi inhumaine. Conf. Despagnet, dans la *Revue gén. de droit int. public*, 1902, pp. 637 et s.

(1) Emmanuel, *La guerre et le droit; les conventions militaires dans la guerre continentale*, 1904; Ullman, *Die völkerrechtliche Etellung der militär-bevollmächtigten im Kriege*, 1906.

de vue, les divers règlements militaires contiennent des prohibitions énergiques, fortement sanctionnées, de communiquer avec l'ennemi (1). Toutefois les nécessités de la guerre amèneront, par la force même des choses, entre les belligérants, des rapports qui se traduiront par des conventions militaires appelées *Cartels*. Ces conventions lient les chefs qui les ont signées et les gouvernements dans leur sphère respective, pourvu qu'elles aient été conclues par les autorités militaires dans la limite de leurs pouvoirs réguliers. Les conventions entre belligérants, bien que constituant des conventions internationales, ne suivent donc pas le droit commun de celles-ci qui ne peuvent être conclues que par des agents ayant reçu les pouvoirs à ce nécessaires de leur gouvernement et dans les formes que prescrit le droit international pour la confection des traités, formes exposées dans la deuxième partie de cet ouvrage.

Pareilles conditions seraient inconciliables avec les exigences militaires ; la rapidité avec laquelle on doit conclure les cartels, la compétence technique nécessaire pour les comprendre et les discuter, imposaient l'intervention exclusive des chefs militaires qui, du reste, se conformeront naturellement aux instructions reçues, aux lois et règlements nationaux. L'inobservation de ces instructions, lois ou règlements peut entraîner des res-

(1) Conf. notamment les règlements français, article 112 du décret du 24 décembre 1811 ; art. 203 du code de justice militaire pour l'armée de terre. La loi du 21 brumaire an V déclarait coupable de haute trahison punissable de mort tout militaire qui, sans l'autorisation écrite de ses chefs, entretiendrait une correspondance avec l'ennemi. Lors de la guerre franco-allemande, le général Trochu, dans plusieurs ordres du jour, défendit les relations avec l'ennemi pendant le siège de Paris.

ponsabilités, des peines disciplinaires, mais ne fait pas échec à la validité de la convention.

En principe, les commandants et chefs de corps, investis du droit de faire ce qu'ils jugent utile à la conduite des opérations militaires, peuvent effectuer avec l'ennemi les conventions jugées nécessaires, pourvu qu'elles aient un caractère essentiellement transitoire et ne contiennent aucune clause politique ou de disposition (1).

Ainsi, ils ne sauraient céder définitivement un territoire, une place forte, ou bien consentir à une rectification de frontière. Du reste, la pratique a déterminé les points dont il est, en général, traité dans les conventions entre belligérants ; elles concernent l'échange des prisonniers, les capitulations, les armistices et suspensions d'armes, les sauf-conduits et sauvegardes. Laissant de côté l'échange des prisonniers dont il a été déjà fait mention ci-dessus, nous allons nous occuper successivement des autres points faisant l'objet des conventions militaires, en précisant que le Règlement de La Haye, dans les articles 35 à 41 consacrés à la matière, garde le silence au sujet des sauf-conduits et sauvegardes, parce que ce sont des actes unilatéraux et non des conventions internationales. Préalablement nous donnerons quelques explications sur les mandataires particuliers appelés *parlementaires*, que les belligérants emploient soit pour négocier les traités dont il vient d'être parlé, soit, d'une manière plus générale, pour assurer les communications entre les deux adversaires.

(1) *Manuel français* précité, p 84.

TITRE PREMIER

Des parlementaires.

Suivant Bluntschli, les parlementaires « sont des personnes (1) qui se présentent au nom d'un des belligérants auprès des troupes ennemies, dans le but de négocier avec le chef de ces dernières » (2). Et l'article 32 du Règlement de La Haye, reproduisant les dispositions de l'article 43 de la déclaration de Bruxelles, s'exprime ainsi.

Art. 32. — Est considéré comme parlementaire l'individu autorisé par l'un des belligérants à entrer en pourparlers avec l'autre et se présentant avec le drapeau blanc. Il a droit à l'inviolabilité ainsi que le trompette, clairon ou tambour, le porte-drapeau et l'interprète qui l'accompagneraient.

Le nouveau texte, à la différence de celui de Bruxelles, autorise le parlementaire à se faire accompagner

(1) Les parlementaires peuvent être des militaires ou des civils. En 1870, ce furent les adjoints de la ville de Dijon mise dans l'obligation de se rendre, qui allèrent parlementer au milieu de la nuit avec le quartier général allemand.

(2) *Op. cit.*, art. 681. Conf., sur les parlementaires, les auteurs et documents suivants : Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, n° 856 ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, §§ 1239 et s ; Heffter-Geffcken, *op. cit.*, § 126 ; F. de Martens, *op. cit.*, III, § 127 ; Pillet, *op. cit* , § 235 ; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 208 et s. ; Nys, *op. cit.*, III, pp. 502 et s. ; Guelle, *op. cit.*, I, pp. 222 et s ; Neumann, *op. cit.* ; §§ 46 et 49 ; Rivier, *op. cit.*, § 61, pp. 270 et s. ; Fiore, *Droit codifié*, art. 1493 et s. et *Nouveau droit internat.*, § 1378 ; Morin, *op. cit* , I, pp. 326 et s. ; Calvo, *op. cit.*, §§ 2130 et s. ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, §§ 2027 et s. ; *Instructions américaines*, art. 111 et s ; *Manuel français*, pp. 50 et s. ; *Manuel de l'Institut de droit internat.*, art. 27 à 31.

d'un interprète qui jouit de l'inviolabilité comme les autres personnes de sa suite. En effet, les parlementaires, choisis en général parmi les officiers expérimentés, sont inviolables, ainsi que ceux qui les accompagnent ; et méconnaître, soit à leur égard, soit vis-à-vis de leur escorte, cette règle remontant aux temps les plus anciens, constituerait une infraction des plus graves, de nature à entraîner de lourdes responsabilités, pourvu, bien entendu, que l'atteinte fût intentionnelle (1).

Un chef n'est nullement tenu de recevoir le parlementaire qui demande à l'entretenir (2) ; il est même des cas où, d'habitude, il ne le recevra pas, par exemple pendant la durée d'un engagement. Mais, en dehors de ces cas exceptionnels, le parlementaire, dans l'intérêt commun, est en principe toujours admis. Nous disons en principe, car il ne sera pas admis si l'on soupçonne que l'ennemi ne l'a envoyé que pour gagner du temps, ou pour couvrir une opération importante d'un secret absolu. Bref, il est des hypothèses où, sans avoir à donner des raisons, les lois de la guerre autorisent à refuser de recevoir le parlementaire ou à prendre à son égard les précautions requises. De là, la disposition de

(1) Ainsi, au cours d'une attaque, on peut fort bien ne pas voir le drapeau blanc et commettre une méprise regrettable en tirant sur le parlementaire ou sur ceux qui l'accompagnent. De quelques faits isolés de ce genre Bluntschli a eu le tort de conclure à une sorte de violation systématique du droit de la guerre sur ce point par les Français, en 1870-71. *Droit internat. codifié*, art. 681 à la note. On a protesté avec raison contre une pareille affirmation, en faisant remarquer que les Allemands, eux aussi, se sont rendus, par la force même des choses, coupables de faits semblables dus plutôt à des erreurs et à des méprises qu'à une déloyauté répétée et inexcusable. Guelle, *op. cit.*, pp. 223 et s.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 682 ; *Manuel français*, p. 58.

l'article 33 du Règlement de La Haye ainsi conçu.

Art. 33. — Le chef auquel un parlementaire est expédié n'est pas obligé de le recevoir en toutes circonstances.

Il peut prendre toutes les mesures nécessaires afin d'empêcher le parlementaire de profiter de sa mission pour se renseigner.

Il a le droit, en cas d'abus, de retenir temporairement le parlementaire.

L'article 41 du projet de Bruxelles allait plus loin que le texte actuel, en permettant au chef d'annoncer par avance qu'il ne recevrait pas de parlementaire, et que celui qui se présenterait après une pareille déclaration perdrait tout droit à l'inviolabilité. Une décision pareille était en opposition sinon avec le droit strict, tout au moins avec la courtoisie internationale que les deux adversaires ont intérêt à observer dans leurs rapports respectifs. Il suffira donc que le chef puisse déclarer qu'il ne recevra pas un parlementaire qui se présente et qu'il en avertisse les avant-postes. La pratique que consacrait le dernier paragraphe de l'article 41 ancien, admise par quelques auteurs (1), a, semble-t-il, été exclue avec raison du texte nouveau. Il paraissait, en effet, déjà bien excessif de punir de la perte de l'inviolabilité le parlementaire qui, sans commettre aucune infraction au droit des gens, se bornait à se présenter après notification de l'ordre d'expulsion. C'est seulement dans des hypothèses très graves qu'il faut aller jusqu'à cette mesure extrême. Aussi est-ce en ce sens que dispose l'article 31 du Règlement de La Haye.

(1) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1210. *Contra* Pillet, *loc. cit.*, § 233.

Art. 31. — Le parlementaire perd ses droits d'inviolabilité, s'il est prouvé, d'une manière positive et irrécusable, qu'il a profité de sa position privilégiée pour provoquer ou commettre un acte de trahison (1).

On s'est demandé comment le parlementaire pourrait arriver à commettre un acte de trahison à l'égard de l'ennemi; et l'on a expliqué, à la Conférence de La Haye, que le texte a été maintenu uniquement en considération de certaines législations positives qui assimilent le provocateur d'une infraction à un co-auteur (2). On peut supposer que le parlementaire a fait usage du drapeau inviolable pour obtenir subrepticement des renseignements militaires ou provoquer des conspirations et trahisons (3). Alors la garantie à lui accordée cesse; et il peut, s'il y a lieu, être traité comme espion. Mais, dans ce cas, on doit agir avec la plus extrême prudence; et il est nécessaire de dénoncer immédiatement les mesures de rigueur prises contre lui à l'armée qui l'a envoyé.

Le parlementaire est autorisé à examiner et à rapporter tout ce qu'il peut apercevoir sans déloyauté, et notamment ce qu'on ne lui cache point. Mais il doit, pour le bien de son propre pays, se montrer très méfiant, car on simulera souvent à ses yeux des choses inexactes; par exemple, on interrompra précipitamment un mouvement comme si l'on avait crainte qu'il n'en

(1) Art. 13 du projet de Bruxelles et *Manuel de l'Institut de droit internat.*, art. 31.

(2) Rapport de M. Rolin à la 2e sous-commission de la Conférence de La Haye. *Procès-verbaux*, 3e partie, p. 12. Conf. Bluntschli, *loc. cit.*, art. 683.

(3) Guelle, *op. cit.*, I, p. 227.

pénétrât l'objet, ou bien on exécutera des manœuvres destinées à l'induire en erreur, en grossissant habilement le nombre des soldats et la quantité des approvisionnements etc. Il y a là autant de dissimulations et de ruses qui n'ont rien d'illicite et qu'autorisent tous les règlements militaires.

On peut et on doit, le cas échéant, surveiller le parlementaire de très près, lui bander les yeux, lui interdire tout rapport avec d'autres que le commandant des troupes ou certaines personnes désignées. Sur tous ces points, il faut observer les prescriptions des lois de l'armée dans laquelle vient le parlementaire. C'est ainsi notamment qu'en France le décret du 28 mai 1893, portant règlement sur le service des armées en campagne, prescrit dans son article 11 des précautions minutieuses qui sont usitées dans leur ensemble chez toutes les nations (1).

L'objet de sa mission une fois rempli, on reconduit

(1) Le parlementaire est arrêté en dehors des lignes et se tourne du côté opposé; on vient le reconnaître et on le congédie après avoir pris ses dépêches. S'il demande à être reçu, on lui bande les yeux, ainsi qu'à son trompette et on le conduit à la réserve des avant-postes, puis au commandant des troupes. Il est ramené avec les mêmes précautions au poste où il s'est présenté. S'il a pu recueillir des renseignements ou surprendre des mouvements qu'on veut tenir cachés, on le détient temporairement. Et l'article 11 finit en ces termes soulignés à dessein pour en marquer toute l'importance : « *toute conversation avec un parlementaire est rigoureusement interdite* ». Conf. l'article 38 de l'instruction pratique provisoire du 1er août 1902 sur le service de la cavalerie en campagne; l'article 11 de l'instruction pratique du 5 septembre 1902 sur le service de l'infanterie en campagne; les articles 10, 11 et 12 de l'instruction pratique provisoire du 8 juin 1897 sur le service du génie en campagne et l'art. 133 du règlement du 7 octobre 1909 sur le service de place.

le parlementaire avec les précautions qui avaient été prises à son arrivée. Pour éviter toute méprise, il doit, avec son escorte, se retirer au pas. Durant la guerre franco-allemande, au siège de Strasbourg, un parlementaire et son trompette, qui s'étaient retirés au galop, furent blessés par erreur, leur drapeau étant resté inaperçu.

Enfin, on ne peut retenir le parlementaire qu'en cas de nécessité absolue et d'une façon temporaire, par exemple s'il avait surpris le secret de quelque mouvement stratégique qu'il pourrait rapporter à ceux qui l'ont envoyé. En ce cas, il devrait être renvoyé dès que le mouvement en question serait terminé.

TITRE II

Des capitulations (1).

Ce sont des conventions militaires qui mettent fin à la résistance d'une troupe armée cernée en plate campagne ou enfermée dans une place fortifiée. La capitulation en rase campagne ou dans des places non fortifiées a toujours été vue avec la plus grande défaveur par les lois et les chefs militaires. Le général Dupont, qui capitula à Baylen, le 21 juillet 1808, fut condamné à la destitution, à la perte de ses titres et décorations et à la détention dans une prison d'Etat (2). En France,

(1) Cpr. Beauvais, *Essai de droit militaire et international sur les Capitulations*, 1903.

(2) Conf., sur ce point, l'opinion de Napoléon Ier dans le *Mémorial de Sainte-Hélène* ; citation de M. Guelle, *op. cit.*, I, pp. 217 et suiv.

l'art. 210 du code de justice militaire pour l'armée de terre prononce soit la mort soit la destitution contre le chef qui a capitulé en rase campagne (1).

Plus grave encore, par ses résultats possibles, est la capitulation d'une place fortifiée ; aussi ne doit-elle se produire qu'à la dernière extrémité. Elle atteint toujours, en effet, le prestige national et prive la patrie d'un indispensable soutien. Car les forteresses permettent aux troupes de se mobiliser et de se reformer derrière elles ; elles arrêtent l'invasion du territoire et servent de point d'appui aux armées en campagne. Le commandant de place doit donc se pénétrer de l'idée que la continuation de sa résistance même désespérée permet au pays de gagner du temps, en tenant en arrêt

(1) C'est en vertu de ce texte que fut prononcée, en 1873, la condamnation à mort, avec dégradation militaire, du maréchal Bazaine reconnu coupable d'avoir capitulé en rase campagne, en rendant la place de Metz.

En février 1908, le général russe Stœssel a été condamné à mort par un conseil de guerre, sans toutefois perdre ses droits et son honneur, pour avoir capitulé le 1er janvier 1908 à Port-Arthur, durant la guerre russo-japonaise, sans avoir épuisé tous les moyens de défense. Cette condamnation était fort dure ; il n'y avait, en effet, aucune analogie entre la conduite de Bazaine, capitulant à la tête d'une armée considérable encore, après s'être laissé acculer contre Metz sans avoir essayé aucune sortie, jouant plutôt un rôle politique, et celle de Stœssel qui résista à des forces écrasantes avec un héroïsme admirable, alors que Port-Arthur était à peine défendu par de mauvaises redoutes en terre, séparé du monde entier depuis sept ou huit mois, dénué de tout espoir de ravitaillement et de secours ; et pouvait tout au plus, la dernière enceinte étant forcée, tenir encore vingt-quatre ou quarante-huit heures, en sacrifiant les derniers soldats et les blessés dans un épouvantable combat de rues ! Aussi le conseil de guerre lui-même a-t-il demandé une commutation de peine qui a été accordée par l'Empereur. Cpr. Nagao-Ariga, *La guerre russo-japonaise*, pp. 313 et s.

une portion des troupes ennemies ; qu'ainsi la lutte peut se prolonger et l'offensive être reprise.

Ces considérations expliquent la résistance à outrance de certains commandants de forteresses, notamment, pendant la guerre franco-allemande, de ceux de Phalsbourg, de Bitche et de Belfort. Elles justifient aussi les pénalités excessives portées par les lois martiales contre les commandants qui capitulent, sans avoir épuisé tous les moyens de défense. En France, l'article 209 du code de justice militaire pour l'armée de terre prononce en ce cas la peine de mort avec dégradation militaire (Conf. art. 189 du règlement du 7 octobre 1909 sur le service de place).

Le gouverneur de la place ne doit se laisser influencer ni par la pression de la population et les suggestions de l'autorité civile, ni par les bruits répandus de bonne foi ou par malveillance, par les fausses nouvelles et les insinuations perfides, la perspective du bombardement, la pensée de procurer des avantages politiques à son pays, etc. Quand il juge que le dernier terme de la résistance est arrivé, il consulte le conseil de défense. Mais seul il porte la responsabilité de la capitulation et n'est jamais couvert par les avis qu'il a pu recueillir (Article 196 du service précité dans les places de guerre). Le Conseil d'enquête et le Conseil de guerre jugent en pleine indépendance la conduite du commandant de place envisagée en elle-même, abstraction faite de toute ingérence étrangère, et décident s'il a rempli ou non son devoir, si l'honneur est sauf ou non. Ils s'inspirent de leur appréciation exclusivement personnelle, notamment sans avoir à tenir compte de l'opinion de ceux qui entouraient le chef au moment

de la reddition. Ces conditions fort dures sont indispensables pour que le gouverneur de la place, qui en somme commande seul, se pénètre bien de la responsabilité qui lui incombe et agisse en conséquence.

Le Règlement de La Haye contient un seul texte sur les capitulations, l'article 35, ainsi conçu.

Art. 35 — Les capitulations arrêtées entre les parties contractantes doivent tenir compte des règles de l'honneur militaire.

Une fois fixées, elles doivent être scrupuleusement observées par les deux parties (1).

Il résulte de ce texte que, une fois signée, la capitulation, quelque désastreuse qu'elle puisse être, est pleinement valable et obligatoire ; le Conseil de guerre pourra bien condamner le chef qui l'a signée ; elle n'en sera pas moins strictement exécutée (2). D'autre part, le chef qui a consenti la capitulation, est tenu de l'exécuter lui-même de bonne foi. Ainsi un commandant forcé de capituler doit préalablement détruire les armes et les munitions, faire disparaître les drapeaux ; au besoin, si la chose paraît utile, faire sauter les fortifications et les magasins (3). Mais, s'il a omis de faire tout ce qui précède, il ne peut réparer son oubli dans l'intervalle qui sépare la signature de la capitulation de la reddition effective.

Toutes choses doivent être exactement rendues en

(1) Conf., sur ce texte, notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix*, § 99.

(2) Brenel, *op. cit.*, p. 121 ; *Manuel français*, p. 65 ; Klüber, *op. cit.*, § 278 ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 562 D.

(3) Ainsi notamment se passèrent les choses au siège de Phalsbourg (12 décembre 1870).

l'état où elles se trouvent au jour de la convention (1). Quelques faits regrettables au point de vue du droit et s'expliquant par un sentiment de patriotisme, ont été commis durant la guerre franco-allemande. Voici les deux plus saillants : 1° A Metz, des drapeaux furent brûlés après la capitulation ; 2° lors de la reddition de Laon, en septembre 1870, le garde d'artillerie Henriot fit sauter la poudrière, s'ensevelissant sous ses ruines et tuant ou blessant plus de 300 français et près de 200 allemands. Le gouverneur de la place d'abord soupçonné de complicité, dut être mis hors de cause et mourut, du reste, des suites des blessures qu'il avait reçues.

En fait, la capitulation est le plus souvent écrite ; elle peut toutefois être purement verbale. En général, elle est précédée d'une négociation conduite par des officiers d'état-major auxquels les gouverneurs de la place délèguent leurs pouvoirs, en se réservant la ratification définitive des conditions de la reddition.

Les capitulations ne peuvent contenir que des clauses relatives aux opérations de guerre, à la personne et aux biens des soldats et des civils de la place assiégée. Elles ne sauraient porter sur l'attribution définitive de la place, du territoire qui l'avoisine, ou sur la constitution politique du pays et son administration. Ainsi, la capitulation de Verdun, du 8 novembre 1870, portant que la place ferait retour à la France à la paix, le Conseil de guerre décida avec raison « qu'il n'appartient pas à un commandant de place de prévoir les conséquences d'une guerre et les conditions d'un traité de

(1) *Instructions américaines*, art. 144 ; Pillet, *op. cit.*, § 240.

paix, qui peuvent annuler les clauses stipulées dans une capitulation » (1).

L'intention de capituler s'annonce en hissant un drapeau blanc facilement visible pour l'ennemi. Dès qu'il l'aperçoit, ce dernier, en général, cesse le feu pour permettre les négociations, à moins qu'il ne soupçonne une ruse ourdie dans le but de gagner du temps. Mais on conçoit qu'il ne doit passer outre que s'il a les raisons les plus sérieuses de se méfier, basées, par exemple, sur des précédents.

Les capitulations peuvent être conçues de façons très diverses (2). Une place peut se rendre à discrétion ou sous certaines conditions, par exemple que la garnison se retirera librement et avec les honneurs de la

(1) *Manuel français*, p. 66. En 1814, Gènes, assiégée par une escadre anglaise, se rendit sous la condition de redevenir république libre et indépendante. Les alliés ne tinrent aucun compte de cette clause et Gènes fut rattachée au royaume de Sardaigne.

(2) Sur les clauses des capitulations de Metz, de Sedan et de Belfort, consulter Brenet, *op. cit.*, pp. 127 et s. et Rousset, *op. cit.* t. II, ch. IV, p. 503. On trouvera le texte des capitulations de Sedan, Toul, Strasbourg, Soissons, Schelestadt, Metz, Péronne et Belfort dans de Clercq, *Recueil*, t. X, pp 379, 388, 390, 393, 395, 408, 428.

L'acte de capitulation de Port-Arthur, signé le 2 janvier 1905, déclarait prisonnières de guerre toutes les armées de terre et de mer dans la place forte et les eaux de Port-Arthur, et stipulait que tous les forts, batteries, bâtiments de guerre, vaisseaux, embarcations, armes, munitions, chevaux et tout le matériel de guerre seraient remis aux Japonais dans l'état où ils se trouveraient. Les officiers russes et les fonctionnaires étaient autorisés à garder leur épée et à emporter leurs effets personnels. Ils étaient laissés en liberté sur parole, à la condition de ne pas reprendre les armes et de ne point agir contre les intérêts du Japon jusqu'à la fin de la guerre; Nagao-Ariga, *La guerre russo-japonaise*, pp. 310 et s.

Durant la guerre italo-turque de 1912, la garnison de Rhodes a capitulé « avec les honneurs des armes ». *Débats* du 19 mai 1912.

guerre. Malheureusement, l'histoire nous montre que trop souvent les conditions acceptées de part et d'autre n'ont pas été exécutées. Voilà pourquoi l'article 35 du Règlement insiste avec raison sur ce point. Si la capitulation a eu lieu sans condition, on admet généralement que le vainqueur ne doit point mettre à mort ceux qui ont capitulé et qu'il peut seulement les faire prisonniers de guerre (1).

Le chef militaire qui signe la capitulation, doit se préoccuper avant tout du sort de la garnison; et la règle généralement admise c'est qu'il est interdit de séparer les officiers de leurs soldats (art. 160 du règlement français du 7 octobre 1909). Les capitulations qui furent signées durant la guerre franco-allemande, contenaient en général une clause aux termes de laquelle l'armée vaincue était prisonnière de guerre, exception faite des officiers et fonctionnaires qui s'engageraient sur l'honneur et par écrit à ne rien faire contre les intérêts allemands pendant la durée de la guerre. Cette clause était en opposition avec l'idée ci-dessus exprimée qu'il ne faut point séparer les soldats de leurs officiers; aussi

(1) L'ancien droit de vie et de mort sur le vaincu, qui autorisait, dans les guerres anciennes, à passer la garnison au fil de l'épée, a aujourd'hui tout-à fait disparu ; F. de Martens, *op. cit.*, III, § 127, c.; *Manuel français*, pp. 61 et s. ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 562 D. Souvent, en cas de capitulation sans condition, le vainqueur accorde la sortie de la place avec les honneurs de la guerre. Les choses se sont ainsi passées pour Phalsbourg et pour Belfort en 1870 et 1871 (conventions des 12 décembre 1870 et 15 février 1871). Consulter le texte de la capitulation de Wei-Hai-Wei, lors de la guerre sino-japonaise, dans Nagao-Ariga, *op. cit.*, pp. 241 et s. Voir la capitulation de Pretoria du 31 mai 1902 par laquelle le Transvaal et l'Orange abdiquèrent leur indépendance, dans Despagnet, *Revue gén. de droit int. public*, 1902, p. 661, note 2.

les commandants de place qui acceptèrent alors la liberté pour leurs officiers, furent-ils blâmés par le Conseil d'enquête de 1872.

La capitulation indique les mesures prises pour la reddition des armes et du matériel, le lieu et l'époque de la remise, et entre dans tous les détails relatifs à ces divers points. Conf. l'article 160 précité du règlement du 7 octobre 1909.

Le pillage est naturellement interdit et les habitants doivent être respectés dans leurs personnes et leurs biens. On peut introduire des clauses portant affranchissement du logement des troupes, des réquisitions et contributions de guerre. Les habitants de Péronne bénéficièrent de ces clauses, en raison de leur résistance héroïque.

TITRE III

Des armistices et suspensions d'armes.

La stipulation de suspension d'armes intervient entre deux chefs d'armée, corps d'armée ou détachements, sur des points déterminés et par rapport à des corps spéciaux de troupes (1). C'est une convention essentiellement militaire destinée à régler des points urgents, comme l'enlèvement des blessés ou l'ensevelissement des morts, ou à laisser le temps voulu pour que le commandant d'une place ou d'un corps de troupes reçoive des instructions indispensables (2). Quelquefois, la suspension d'armes est tacite ; mais, a-t-on fait observer, ce mode de procéder est peu sûr

(1) *Manuel français*, p. 89.
(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 689.

et peut devenir facilement la cause d'incertitudes et d'embarras que le traité évite nécessairement (1).

L'armistice, convention beaucoup plus générale que la suspension d'armes, est un véritable traité d'ordre semi-politique et militaire négocié par les chefs d'armée, avec l'autorisation des gouvernements respectifs (2). Ne constituant pas une convention purement militaire, il est conclu par des représentants directs des gouvernements intéressés munis de pouvoirs spéciaux. L'armistice du 28 janvier 1871 qui réglait en même temps la capitulation de Paris, fut signé par le prince de Bismarck représentant l'Empereur d'Allemagne et Jules Favre, ministre français des affaires étrangères.

L'armistice ne suspend pas toujours les hostilités en tout lieu et pour toutes les troupes engagées dans la lutte. C'est une sorte de trêve, dont la durée est, d'ordinaire, beaucoup plus longue que celle de la suspension d'armes. Elle a le plus souvent en vue de faciliter la conclusion de la paix : et, pour ce motif, précède ordinairement les traités de paix (3). L'armistice *universel*, qualifié de *suspension d'hostilités* par certains auteurs (4)

(1) Guelle, *op. cit.*, I, p. 233. En avril 1902, les Anglais, après avoir refusé officiellement un armistice aux chefs boers réunis à Vereeniging pour conférer au sujet de la paix prochaine, le leur ont, en fait, accordé tacitement.

(2) Dudley-Field, *op. cit.*, art. 773 ; *Manuel français*, p. 89.

(3) Conf. la convention d'armistice de Versailles du 28 janvier 1871, entre la France et la Confédération germanique — de Clercq, *op. cit.*, p. 110 — et la convention d'armistice du 13 sept. 1905 qui précéda la fin de la guerre russo-japonaise ; Nagao-Ariga, *op. cit.*, pp. 548 et s.

(4) Wheaton, *op. cit.*, II, § 19, p. 59.

et de *trève* par d'autres (1), a été dénommé *armistice général* (2) par le Règlement de La Haye, qui lui oppose, sous le nom d'*armistice local*, la simple suspension d'armes. Voici comment s'expriment à ce sujet les articles 36 et 37 du Règlement.

Art. 36. — L'armistice suspend les opérations de guerre par un accord mutuel des parties belligérantes. Si la durée n'en est pas déterminée, les parties belligérantes peuvent reprendre en tout temps les opérations, pourvu toutefois que l'ennemi soit averti en temps convenu, conformément aux conditions de l'armistice.

Art. 37. — L'armistice peut être général ou local. Le premier suspend partout les opérations de guerre des Etats belligérants ; le second, seulement entre certaines fractions des armées belligérantes et dans un rayon déterminé.

Pour bien préciser la portée, l'étendue, le délai et les effets de l'armistice, il importe de rédiger la convention par écrit. On arrive, d'autre part, à déterminer ainsi très exactement, dans le procès-verbal dressé, la délimitation exacte de la position des armées et des points stratégiques occupés par elles et, par suite, à éviter toute difficulté entre les belligérants (3).

Il convient de notifier officiellement l'armistice le plus tôt possible aux chefs intéressés et aux troupes. On connaît le sort fâcheux que subit, pendant la guerre franco-allemande, l'armée de l'Est, dont le général en chef fut avisé, le 29 janvier 1871, de la conclusion d'un

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 688 ; Calvo, *op. cit.*, § 2134.
(2) Voir Robert, *Les effets de l'armistice général*, 1906.
(3) Voir le texte du traité d'armistice sino-japonais, qui fut signé à Shimonoseki le 30 mars, dans Nagao-Ariga, *op. cit.*, pp. 251.

armistice général, sans être prévenu que son armée n'avait pas été, omission inexplicable, comprise dans la convention. Il arrêta sa marche, et, enveloppé par les troupes du corps de Manteuffel, dût se réfugier en Suisse (1). L'article 38 du Règlement de La Haye exige donc avec raison la notification de la convention d'armistice, dont les effets commenceront à courir seulement du jour de cette notification.

Une grande précision est nécessaire également en ce qui concerne le délai de l'armistice et il convient, pour éviter toute difficulté, d'indiquer les jours et heures du commencement et de la fin.

L'armistice cependant peut avoir une durée indéterminée, dans le cas où l'on ignore combien de temps dureront les négociations ; en ce cas, il faudra spécifier très nettement comment l'armistice pourra être éventuellement dénoncé, après quel délai et quand aura lieu la reprise des hostilités. Même conclu pour une durée déterminée, l'armistice peut être prorogé. Ainsi l'armistice du 28 janvier 1871 entre la France et l'Allemagne fut successivement prorogé du 19 février à midi au 21 février, puis au 26 février, enfin au 12 mars. La prorogation doit émaner des autorités qui avaient qualité pour conclure l'armistice.

Art. 38. — L'armistice doit être notifié officiellement et en temps utile aux autorités compétentes et aux troupes. Les hostilités sont suspendues immédiatement après la notification ou au terme fixé.

L'armistice crée des rapports nécessaires entre les belligérants ; et c'est de ceux-là surtout qu'il doit être fait

(1) Sorel, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, t. II, pp. 186 et s.

mention très précise. Il peut aller plus loin, et, comme il est dit en l'article 39, fixer les rapports avec ou entre les populations.

Art. 39. — Il dépend des parties contractantes de fixer, dans les clauses de l'armistice, les rapports qui pourraient avoir lieu, sur le théâtre de la guerre, avec les populations et entre elles.

Souvent, pour empêcher des rapports trop immédiats entre les belligérants, rapports d'où les conflits pourraient naître, on établit une zone neutre plus ou moins étendue suivant la position respective des belligérants. L'article 3 de l'armistice de Versailles, du 28 janvier 1871, avait interdit aux Français et aux Allemands l'espace situé entre Paris et les forts (1).

Si l'armistice est violé, l'article 40 indique, de la manière suivante, les conséquences qui découlent de cette violation.

Art. 40. — Toute violation grave de l'armistice, par l'une des parties, donne à l'autre le droit de le dénoncer et même, en cas d'urgence, de reprendre immédiatement les hostilités (2).

Ainsi le texte exige, avec raison, une violation *grave* de la convention. A cet égard, les délégués se sont

(1) Despagnet de Boeck, *op. cit.*, § 501, F.; F. de Martens, *op. cit*, III, § 127, p. 303; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, § 2901.

(2) Le texte, à la différence de l'art. 51 du projet de 1874, précise que l'on est autorisé, en cas d'urgence, à reprendre immédiatement les hostilités. Il y avait eu, sur ce point, quelques divergences dans la doctrine. Conf. Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1258; Guelle, *op. cit*, I, p. 245; Bluntschli, *op. cit.*, art. 693. Voir, sur l'article 40, notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix*, § 100.

La violation de l'armistice est punie par les lois internes. Conf. art. 227 du code français de justice militaire pour l'armée de terre.

contentés de poser le principe et n'ont pas abordé la question délicate de savoir quand il y a violation de l'armistice, question au sujet de laquelle une grande divergence de vues existe chez les juristes et qui divise la doctrine et la pratique.

Tous les auteurs admettent que les belligérants peuvent, loin du théâtre de la guerre, agir comme ils l'entendront, par exemple, fortifier des places dans l'intérieur du territoire, concentrer en arrière de nouvelles troupes ou lever des recrues, car l'ennemi n'aurait pu empêcher ces opérations si la lutte avait continué ; et l'armistice n'y exerce aucune influence.

Au contraire, ils se divisent quand il s'agit de savoir quel est l'effet de l'armistice sur le théâtre même de la guerre. Les mesures offensives, de quelque nature qu'elles soient, sont incontestablement prohibées ; il faut cesser le feu, s'interdire toute attaque et marche en avant, toute reconnaissance au delà des lignes ; on ne doit ni creuser des mines, ni pousser des parallèles, etc. En ce qui concerne les mesures simplement défensives, certains auteurs ont pensé que, durant l'armistice, on ne saurait effectuer aucun des actes que l'adversaire aurait intérêt à empêcher et qu'il aurait sûrement essayé d'empêcher si les hostilités avaient continué ; ainsi il ne serait pas permis de faire des mouvements de troupes en deça des lignes, de prendre des positions meilleures, de réparer des brèches, reconstruire des fortifications, établir des batteries et des retranchements etc. Si, disent-ils, tous ces actes étaient autorisés, l'armistice serait une véritable duperie pour l'un des belligérants, car il créerait une situation bien meilleure à son adversaire, ce qui serait contraire

à la bonne foi et à la loyauté militaires. L'armistice a pour but unique de permettre de négocier et de s'entendre, sans rien changer au *statu quo ante* (1). D'autres auteurs estiment, au contraire, d'accord avec la pratique, qu'une distinction entre les opérations défensives, autorisant les unes et prohibant les autres, deviendrait facilement la cause d'incertitudes fâcheuses et d'abus regrettables. Qui, en effet, serait juge du point de savoir si l'opération exécutée était licite ou illicite ? Il y aurait là une série de difficultés dont le principal inconvénient serait d'amener la rupture de l'armistice et partant des négociations de paix en vue desquelles il avait été convenu. D'autre part, tandis qu'une des parties observera la loi stricte et s'abstiendra de toute opération que l'autre aurait intérêt à empêcher, celle-ci se conduira peut-être d'une manière tout à fait opposée, et impunément, puisque la vérification de ses agissements au milieu de ses lignes sera ordinairement impossible. Il résulte de tout ce qui précède que les parties auront le plus grand intérêt à prévoir strictement dans l'armistice les actes permis et ceux défendus ; et, le plus souvent, en effet, elles s'expliqueront nettement à ce sujet, auquel cas il ne saurait y avoir aucune difficulté, la convention faisant la loi des parties. Mais, si cette

(1) Fiore, *Nouveau droit internat.*, § 1492 et *Droit codifié*, art. 1757 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 691 ; Rivier, *op. cit.*, II, p 361, § 209 ; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 778 ; Wheaton, *op. cit.*, II, p. 61, § 22 ; Pinheiro-Ferrera sur Vattel, III, p. 245 ; G. de Martens, *op. cit.*, II, § 293. Telle était, dans l'ancien droit, l'opinion de Vattel, qui établissait comme règle qu'on ne peut profiter d'une trêve pour faire ce que les hostilités ne laissaient pas le pouvoir d'exécuter ; *op. cit.*, L. III, Ch. XVI, § 239, t. III, p. 126. Edit. Prad. Fod.

convention est muette sur le point qui nous occupe et si elle contient la simple expression d'armistice sans autre explication, il faut, semble-t-il, admettre que l'étymologie de ce terme (*armis stare*) amène seulement à la prohibition des avantages pouvant être obtenus par la *force des armes*, c'est-à-dire des mesures exclusivement offensives (1).

Une question spéciale s'est posée au sujet du ravitaillement des places fortes, en cas d'armistice. Le pays auquel appartient la place forte cherchera naturellement à obtenir le ravitaillement *proportionnel*, c'est-à-dire limité à la durée de l'armistice ; sans cette concession, l'assiégeant profiterait de l'épuisement des vivres résultant de leur consommation pendant cette durée même. Il faut donc, disait avec raison M. Thiers au moment de l'armistice projeté pour Paris, que, si cet armistice n'aboutit pas à la paix, les parties se retrouvent, quand il prendra fin, dans la situation où elles étaient lorsqu'il a commencé (2). Bismarck se refusait au ravitaillement proportionnel, si on ne lui cédait pas un

(1) Conf. en ce sens : Grotius, *op. cit.*, L. III, c. XXI, §§ VI et s. Edit. Prad.-Fodéré, t. III, pp. 428 et s. ; *Manuel à l'usage des officiers*, p. 62 ; *Instructions américaines*, art. 144 ; Pillet, *op. cit.*, § 243 ; Heffter, *op. cit.*, § 142 ; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 302 et s. ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1253 ; Guelle, *op. cit.*, I, pp. 241 et s. ; Bry, *op. cit.*, § 570 ; Calvo, *op. cit.*, IV, § 2139 ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 565 ; de Neumann, *op. cit.*, § 49 ; Vergé sur G. de Martens, *op. cit.*, § 293, p. 280, note. M. Pradier-Fodéré, qui admet l'opinion contraire à celle que nous professons, dit que l'expression *armis stare* signifie le fait de rester immobile sur le théâtre de la guerre et de s'abstenir de modifier en quoi que ce soit sa position militaire, soit en deçà soit en delà des lignes ; *op. cit.*, VII, § 2906.

(2) *Revue des Deux-Mondes* du 15 décembre 1870 ; article de M. de Bourgoing sur *Le ravitaillement dans les armistices*.

fort de Paris; et, sur ces entrefaites, éclata l'insurrection du 31 octobre 1870 qui mit fin aux négociations (1). On a beaucoup critiqué Bismarck ; mais, au fond, sa conduite équivalait au refus de l'armistice, car les Français ne pouvaient lui faire une concession qui les aurait mis dans un état évident d'infériorité à la reprise des hostilités. Or on est parfaitement maître d'accorder un armistice ou de le refuser, ou d'y mettre des conditions que l'adversaire acceptera ou repoussera à son tour, suivant qu'il le jugera convenable.

Le plus souvent donc, la question du ravitaillement sera prévue par la convention d'armistice elle-même qui en indiquera les conditions et fera ainsi la loi des parties.

Mais, si l'armistice est muet sur le ravitaillement, faut-il dire que celui-ci est implicitement la suite même de la convention, car l'assiégé n'a pu accepter un accord qui le mettrait dans une situation moins favorable que celle qu'il avait avant ? Si l'assiégé parvient à se ravitailler sans le concours de l'assiégeant, en obtenant des provisions à son insu, à notre avis il ne viole nullement l'armistice qui, nous l'avons dit, ne défend que les mesures offensives.

Mais, le plus souvent, il ne pourra se ravitailler qu'avec l'autorisation de l'assiégeant qui lui cédera des vivres ou permettra que des vivres entrent dans la place.

(1) La Prusse, moins difficile dans les guerres antérieures, avait autorisé le ravitaillement proportionnel, en 1866, pour les forteresses de la Bohême Il avait été également admis pour Mantoue, le 16 février 1881, par l'armistice de Trévise, art. 12; *Id.* dans l'armistice de Pleiwitz du 4 juin 1813. Conf Guelle; conf. *op. cit.*, I, p. 263, note 1 ; Brenet, *op. cit.*, p. 118 ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 565; Calvo, *op. cit* , §§ 2111 et s.

Or, en dehors d'une clause formelle de la convention indiquant les vivres à fournir par l'assiégeant ou les époques et les points déterminés où les convois traverseront ses lignes, il paraît bien difficile de procéder au ravitaillement, car l'assiégeant, n'ayant aucune obligation à remplir vis-à-vis de son adversaire, agira naturellement suivant ses intérêts. L'assiégé n'a qu'à s'en prendre à lui-même de n'avoir pas prévu cette question capitale ; et il ne semble même pas, pour les motifs susindiqués, qu'il puisse rompre l'armistice pour défaut d'exécution de ses clauses, comme le permet l'art. 11 ci-après transcrit, puisqu'aucune ne parle de ravitaillement proportionnel ou autre et qu'il est censé, par suite, s'en être remis à cet égard à la décision de l'assiégeant (1).

On s'est demandé si les habitants du pays pouvaient circuler librement entre les deux armées. C'est là encore un point que les belligérants feront bien de régler dans l'armistice pour éviter toute difficulté ; en l'absence de clause, ils seront seuls juges de la liberté qu'ils pourront admettre à ce sujet. En 1871, on accorda des facilités en raison des élections françaises qui allaient avoir lieu. Et ainsi beaucoup d'habitants se procurèrent

(1) Conf., sur ces points : Funck Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 304; Rivier, *op. cit.*, § 67, p. 361; De Clercq. *op. cit.*, p 398; Geffcken sur Heffter, *op. cit* , § 142, note 10; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, *loc. cit.*; Guelle, *op. cit.*, I, pp. 242 et s ; Pradier-Fodéré, *op. cit* , § 1492; Calvo, *op cit.*, § 2140; De Neumann, *op. cit.*, § 49; Fiore, *Nouveau droit international*. § 1492; Morin, *op. cit.*, II, p. 310.

Au sujet de l'introduction des médicaments dans les places assiégées, conf. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, § 2908; Moynier, *La convention de Genève pendant la guerre franco-allemande*, 1873, pp, 27 et 28.

des sauf-conduits sous prétexte de candidatures électorales qui leur étaient absolument indifférentes, sans qu'on pût naturellement vérifier la réalité des faits.

En tout cas, l'armistice n'est pas la paix et l'état de guerre continue malgré lui avec toutes ces conséquences, notamment avec l'application des lois martiales, le droit de réquisition, etc.

La violation de l'armistice ne constitue pas un motif suffisant pour rompre la convention, lorsque cette violation émane de soldats ou de simples particuliers. Pour amener sa rupture, il faudrait un fait grave et répréhensible, par exemple une attaque de la part des forces d'une des parties contractantes. S'il y a eu simple faute individuelle, l'article 11 dispose comme suit.

Art. 11. — La violation des clauses de l'armistice par des particuliers agissant de leur propre initiative donne droit seulement à réclamer la punition des coupables et, s'il y a lieu, une indemnité pour les pertes éprouvées.

Le texte ne parle pas du cas où il y aurait fait imputable à l'armée de l'un des belligérants ; mais, en ce cas, le droit commun amène à la rupture de l'armistice. En effet, dans les contrats synallagmatiques, la condition résolutoire est sous-entendue pour le cas où l'une des parties n'exécute pas son obligation (art. 1184 C. civil français). Entre particuliers, c'est le juge qui prononce la résolution ; mais, entre Etats qui n'ont pas de juge commun, la partie qui a de justes causes de se plaindre de l'autre, se fait justice elle-même et la lutte recommence. On repoussera l'attaque là où elle se produira et on reprendra l'offensive partout ailleurs.

L'armistice prend fin à l'expiration du délai convenu ; et les hostilités peuvent reprendre tout de suite,

à moins de convention contraire exigeant une nouvelle dénonciation. De là, la nécessité de fixer bien exactement les délais de l'armistice (1). L'armistice prend encore fin par la dénonciation de l'un des belligérants ou par la reprise des hostilités sans dénonciation. Ce dernier procédé est incorrect, contraire à la bonne foi et à la loyauté. Il est quelquefois le résultat malheureux d'un malentendu, en sorte que l'adversaire agira sagement en ne ripostant pas tout de suite et en demandant des explications, qui, peut-être, arrangeront les choses au mieux des intérêts de tous.

TITRE IV

Des sauf-conduits et sauvegardes.

Le sauf-conduit est un passeport, une permission donnée à une personne de circuler librement dans la ligne des opérations (2). Il est délivré par l'autorité militaire, vise une personne déterminée en considération de laquelle il est accordé, et est, par suite, intransmissible. On accorde des sauf-conduits aux individus expulsés du pays, aux voyageurs, aux journalistes, aux agents diplomatiques, etc. (3). Pour ces derniers, à la différence des autres personnes sus-visées, le sauf-conduit est obligatoire.

Bien que personnel en principe, le sauf-conduit, s'il

(1) Sur les points de détail du calcul de l'armistice, voir Guelle, *op cit.*, I, p. 247 ; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 780 ; Fiore, *Nouveau droit internat.*, § 1491 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, § 2897.

(2) Heffter, *op. cit.*, § 142 ; Morin, *op. cit.*, pp. 321 et s.

(3) Dudley Field, *op. cit.*, art. 917 et s.

est général, peut s'appliquer à la famille et à la suite (1). Il n'est valable que pour le pays occupé ou se trouvant dans les lignes de l'armée et pour le temps indiqué, sauf cas de force majeure à apprécier suivant les circonstances. Il peut être retiré dès que la sécurité de l'armée l'exige. Il est permanent et valable pour toute la durée de la guerre, ou temporaire et limité, en ce cas, à un délai déterminé (2).

La sauvegarde consiste dans une protection spéciale accordée à des personnes ou à des choses que l'on veut mettre à l'abri des éventualités de la guerre, par exemple aux ministres du culte, aux hôpitaux, aux pensionnats, aux communautés religieuses, aux ports, aux moulins, aux agents diplomatiques, aux personnes à qui ont veut rendre honneur, etc. La sauvegarde consiste dans un écrit ou ordre adressé aux troupes et accompagné quelquefois de signes extérieurs, tels que poteaux de protection. Chaque général les établit dans l'étendue de son commandement.

Si l'écrit est délivré purement et simplement, on dit que la sauvegarde est *morte* ; elle est dite *vive* quand on donne à des troupes, à des sentinelles, à un piquet, le mandat de l'assurer spécialement (3) ; en France, ce rôle est réservé à la gendarmerie. La troupe qui assure la sauvegarde ne peut faire acte de belligérance et se borne à la garde et à la protection des personnes ou des biens à elle confiés. Si cela est nécessaire, des gens du pays sont employés pour aider les sauvegardes. En

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 676 ; Calvo, *op. cit.*, § 2413.
(2) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, § 2936.
(3) Heffter, *op. cit.*, § 142; G. de Martens, *op. cit.*, § 292.

France, le décret du 28 mai 1895, portant règlement du service des armées en campagne, s'occupe, dans son article 88, des sauvegardes et prescrit les mesures à prendre en ce qui les concerne, soit quant aux personnes, soit quant aux établissements protégés. Les sauvegardes sont écrites à la main ou imprimées, signées du commandant de l'armée, contresignées du chef d'état-major général et revêtues du cachet de cet état-major (1).

Si, par suite d'un mouvement offensif de l'ennemi, la sentinelle ou le piquet formant sauvegarde tombe entre ses mains, la pratique admet qu'on ne le fait point prisonnier de guerre, car c'est dans l'intérêt de l'établissement qu'on a placé la sentinelle ou le piquet. Et cet intérêt est à la fois celui des deux parties, car il leur importe également que la protection résultant de la sauvegarde soit réalisée comme il convient. Il y a ici analogie avec le piquet placé devant un établissement sanitaire pour faire respecter l'ordre et qui, lui aussi, ne doit pas être fait prisonnier.

(1) Voir, sur les sauvegardes, l'article 87 de l'Instruction pratique du 5 septembre 1902 sur le service de l'infanterie en campagne, l'article 71 de l'instruction pratique du 1er août 1902 sur le service de la cavalerie en campagne et l'article 88 de l'instruction pratique provisoire du 8 juin 1897 sur le service du génie en campagne.

SECTION IV

Le rôle et les attributions de l'autorité militaire sur le territoire de l'Etat ennemi (1).

Les droits et les devoirs de l'autorité militaire sur le territoire de l'Etat ennemi sont prévus par les articles 42 à 56 du Règlement de La Haye relatif aux lois et coutumes de la guerre sur terre. Bien que ces textes ne parlent que d'*occupation*, on devra les appliquer aussi

(1) Conf. : Charleville, *La validité juridique des actes de l'occupant en pays occupé*, 1902 ; Bernier, *De l'occupation militaire en temps de guerre*, 1884 ; Ruzé, *La juridiction des armées d'occupation, dans la Revue de droit int. privé*, 1909, p. 131 ; Longuet, *Le droit actuel de la guerre terrestre*, 1901, §§ 115 et s. ; Piaton de Waxel, *L'armée d'invasion et la population*, 1871 ; Clunet, *Juridiction des armées d'occupation.....*, dans le *Journal Clunet*, 1882, pp. 511 et s. ; Litta, *L'occupazione militare*, 1881 ; Bray, *De l'occupation militaire en temps de guerre*, 1891 ; Lorriat, *De la nature de l'occupation de guerre* : Corsi, *L'occupazione militare in tempo di guerra.....* 2e édition, 1886 ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, §§ 1156 et s. ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, §§ 567 et s. ; Pillet, *op. cit.*, §§ 162 et s. ; Nys, *op. cit.*, III, pp. 267 et s. ; Petit, *L'administration de la justice en territoire occupé*, 1900 ; Rouard de Card, *La guerre continentale et la propriété*, 1877 ; Depambour, *Des effets de l'occupation en temps de guerre. ...* 1900.

On consultera, sur les occupations et leurs effets dans la période antérieure à la Révolution française, les remarquables publications de notre collègue M. Lameire : *Théorie et pratique de la conquête dans l'ancien droit, Introduction*, 1902 ; *Les occupations militaires en Italie pendant les guerres de Louis XIV*, 1903 ; *Les occupations militaires en Espagne pendant les guerres de l'ancien droit*, 1905 ; *Les occupations militaires de l'île de Minorque pendant les guerres de l'ancien droit*, 1908 ; *Les déplacements de souveraineté en Italie pendant les guerres du XVIIIe siècle*, 1911.

lorsque le pays sera seulement *envahi* sans qu'il y ait occupation proprement dite. En conséquence, aux deux cas seront communes les règles gouvernant les rapports entre l'envahisseur et le pays envahi, spécialement tout ce qui a trait aux contributions et réquisitions, aussi bien qu'á l'obligation de ne pas forcer les habitants à prendre part aux opérations militaires contre leur pays ou à prêter serment à la puissance ennemie.

L'invasion suppose la lutte, la résistance des armées de l'Etat envahi ou de la population insurgée contre l'envahisseur. *L'occupation* se place dans la période où la résistance en masse a cessé et où l'ennemi, ne se trouvant plus qu'en présence d'oppositions isolées, est devenu possesseur de fait à peu près incontesté du pays désormais occupé par lui et organisé comme il va être dit (1).

On emploie, en général, le terme d'*occupation militaire* pour désigner l'occupation qui se produit en cas de guerre. Cette terminologie est quelque peu défectueuse, parce que l'occupation militaire dans un sens large peut se produire dans des hypothèses où il n'y a pas de guerre proprement dite, par exemple quand on intervient dans un pays pour y raffermir ou restaurer une domination. Ainsi agirent les Autrichiens en Piémont, à Naples et dans les Etats pontificaux, dans la période de réaction qui suivit 1815, pour étouffer les mouvements libéraux. Ainsi agit la France, en 1822, pour maintenir l'ordre de choses établi en faveur de Ferdinand VII. Il y avait là, nous l'avons dit, une interven-

(1) Conf. notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix* de 1899, § 101.

tion prohibée qui aujourd'hui est bannie d'un commun accord.— Voir à ce sujet les détails donnés, à propos de l'intervention, dans la *Première partie* de cet ouvrage, pp. 281 et s.

Egalement l'Autriche-Hongrie a occupé la Bosnie-Herzégovine en vertu du traité de Berlin de 1878, occupation qui n'a cessé que par l'annexion des deux provinces en 1908. Et la Crète, à la suite de la guerre turco-grecque de 1897, a longtemps été occupée par les troupes des puissances protectrices. Les Anglais ont occupé l'Egypte après le bombardement de 1882; et les Français, la Tunisie et certaines portions du Maroc avant l'établissement des protectorats tunisien et marocain.

En ce cas, on admet que la puissance occupante possède certains droits de juridiction et peut faire fonctionner sa justice militaire. En Tunisie, la France a appliqué la juridiction de ses conseils de guerre aux étrangers, spécialement aux Italiens dont l'occupation française froissait les sentiments nationaux et que l'autorité consulaire, compétente suivant le système des capitulations, punissait très légèrement et souvent laissait impunis. Dès ce moment, il est à remarquer que les attentats italiens cessèrent. Egalement au Maroc, à propos de l'occupation par les troupes françaises de la région de la Chaouïa en septembre 1908, il a été décidé par la Cour arbitrale de La Haye qui a eu à statuer sur l'incident de Casablanca, que la juridiction militaire française régissait d'une façon exclusive les lieux occupés militairement par les troupes françaises (sentence du 22 mai 1909) (1).

(1) Conf. sur l'incident de Casablanca : de Boeck, *La sentence*

Il vaudrait mieux, pour les raisons qui viennent d'être indiquées ci-dessus, employer, pour le cas de guerre, le terme d'*occupation de guerre* qui aurait un sens plus restreint et plus technique que celui d'occupation militaire. Toutefois, comme ce dernier terme est généralement usité dans le langage courant, nous nous en servirons nous-même, sous le bénéfice des explications qui précèdent.

Les articles 1 à 8, 36 à 39 et 40 à 42 qui réglaient, dans le projet de Bruxelles de 1874, le point dont s'agit, firent l'objet de discussions fort vives ; et, comme à propos de la levée en masse, les représentants des grands Etats se trouvèrent en opposition avec ceux des petits. La première question qui se posait était celle de savoir dans quels cas il y avait occupation militaire réelle, suffisante pour conférer à l'envahisseur les droits résultant de la prise de possession incontestée du pays. L'envahisseur est souvent porté à agrandir arbitrairement les limites exactes du champ d'occupation, tandis que, dans un esprit contraire, le gouvernement du pays envahi sera enclin à trop les restreindre. Les deux prétentions contradictoires furent exposées à Bruxelles, où les délégués des grands Etats admettaient des occupations plus ou moins virtuelles (1),

arbitrale de La Haye, 1909, dans *la Paix par le Droit*, année 1909 ; Léon Bourgeois, *Pour la société des nations*, 1910, annexe 8 ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 961² ; Gidel, *L'arbitrage de Casablanca*, dans la *Revue générale de droit int. public*, 1910, pp. 326 et s. ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 769ᵃ.

(1) *Actes de la Conférence de Bruxelles*, protocole 12 ; publication précitée, pp. 27 et s. On proposait notamment de considérer le territoire comme occupé, lorsque l'armée avait assuré ses communications avec d'autres corps ou quand la population du territoire était désarmée.

alors que ceux des petits exigeaient qu'elles fussent effectives et que tout le pays fût soumis à l'autorité de l'armée ennemie ; et ceux-ci limitaient, d'autre part, strictement l'occupation à la période où cette armée pouvait, en fait, exercer cette autorité et aux lieux où elle l'exerçait. Ces dernières idées prévalurent à juste titre et furent consacrées par l'article 1er du projet de 1871.

Cette première difficulté une fois résolue à la satisfaction des petits Etats, il s'en produisit une seconde à propos de laquelle la conciliation paraissait moins facile. Les puissances de moyenne grandeur, qui comptent sur la résistance à outrance du pays envahi, réclamaient la suppression de toutes les dispositions par lesquelles, en cas de guerre, le vaincu attribuerait, par avance, sur son territoire et ses sujets, des droits au vainqueur, organisant ainsi en quelque sorte le régime de la défaite anticipée. Une telle prétention conduisait, en réalité, à la suppression à peu près complète de tout le droit international relatif à la matière de l'occupation en pays ennemi.

Au contraire, les grands Etats, munis du système militaire général et obligatoire, insistaient pour que des règles destinées à prévenir les conflits entre la population du pays envahi et l'armée d'occupation, fussent établies dès le temps de paix pour la période de guerre. Dans le double but de maintenir les garanties indispensables à l'occupant et de tenir compte des réclamations des petits Etats, on atténua dans une large mesure à Bruxelles la portée du projet primitif sur l'occupation militaire. Et pourtant on ne put arriver à une entente, en présence de l'opposition persistante de

vues, opposition qui avait été l'une des causes principales de l'échec du projet de 1874 (1).

Comme il fallait s'y attendre, les petits Etats ont repris à La Haye, en 1899, l'attitude adoptée par eux à Bruxelles ; et leurs représentants ont demandé le retranchement de toute réglementation antérieure attribuant ou paraissant attribuer un droit quelconque sur le territoire du vaincu et sur ses sujets à l'ennemi victorieux. A cette demande, l'un des délégués russes, M. F. de Martens, a répondu, on l'a vu, par une déclaration faite à la séance du 20 juin, dont il a été déjà question à propos de la levée en masse, délaration officielle insérée dans les *Actes* de la Conférence et ayant par suite un caractère obligatoire. Aux termes de cette déclaration que nous rappelons : « dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les puissances contractantes jugent opportun de constater que les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique » (2). Ainsi, il appert de cette déclaration officielle que le Règlement de La Haye laisse subsister les principes du droit international coutumier qui sauvegardent les droits de l'Etat dont le territoire est envahi. Le Règlement relatif aux

(1) Conf., sur le conflit qui se produisit à Bruxelles entre les grands et les petits Etats, la *Revue Des deux-Mondes*, 1875, t. VIII, pp. 463 et s.

(2) Voir le rapport de M. Rolin à la séance plénière de la Conférence de 1899 du 5 juillet. *Procès-verbaux de la Conférence*, 1re partie, séances plénières, pp. 50 et s.

lois et coutumes de la guerre sur terre se restreint donc aux points que les lois de la guerre ne pouvaient pas passer sous silence. Et, pour donner satisfaction au vœu des petits Etats, il réduit au strict minimum les prérogatives de l'envahisseur sur le sol envahi, en précisant, d'autre part, très nettement, comme le faisait déjà le projet de Bruxelles, les éléments indispensables de l'occupation militaire.

Etant données les conditions très libérales qui viennent d'être indiquées et qui dominent les articles 42 et suivants du Règlement de La Haye relatifs à la matière de l'occupation, on ne conçoit pas le motif de l'opposition faite par les petits Etats à des textes dont le but n'est nullement, quoi qu'on ait pu dire, d'organiser le régime anticipé de la défaite, mais, tout simplement, de limiter aux points jugés indispensables les droits de l'occupant (1). Ces droits étaient préexistants au Règlement de La Haye ; ils auraient été nécessairement invoqués dans les guerres ultérieures, si ce Règlement n'avait pas été promulgué, car il faut bien, qu'on le veuille ou non, établir, en cas d'occupation, ce que peut faire l'occupant et ce qui lui est interdit vis-à-vis de son adversaire. Or le grand avantage d'une réglementation très précise sur ce point, pour tous les Etats, grands ou petits, forts ou faibles, tous exposés à l'invasion en cas de guerre, consiste à empêcher l'arbitraire de l'armée d'occupation, qui, à défaut de textes formels, se donnera nécessairement libre carrière. Cette

(1) Le point de vue des petits Etats fut très éloquemment exposé à La Haye, en 1899, par M. Beernaert, premier délégué belge, à la séance du 6 juin 1899; *Procès-verbaux de la Conférence de 1899*, Troisième partie, pp. 111 et s.

réglementation est donc, au fond, plus favorable au pays occupé qu'à l'occupant. Il ne faut pas, sous couleur d'un patriotisme exagéré, méconnaître cette vérité fondamentale qu'il vaut mieux, en temps de paix, quand les passions et les haines de la guerre ne sont point déchaînées, quand on ignore à qui, dans l'avenir, le sort des armes sera favorable ou contraire, déterminer, dans l'intérêt de tous, les règles qui président à l'occupation militaire. Non seulement les petits Etats ont, à ce sujet, les mêmes intérêts que les grands; mais, étant donnée leur faiblesse qui les expose davantage au fléau de l'invasion, ils auraient dû, semble-t-il, loin de repousser le principe de la réglementation, insister, au contraire, énergiquement pour son adoption, afin de faire prévaloir les idées de justice et de modération sur les déchaînements de la force brutale. M. de Martens, délégué russe, se fit, en 1899, l'interprète de ces vérités évidentes. Il s'exprimait ainsi à la séance du 10 juin : « La convention signée par les puissances constituera une société d'assurance mutuelle contre les *abus* de la force en temps de guerre. On est libre de participer ou non à une société; mais, pour qu'elle existe, il lui faut des statuts. Dans les sociétés d'assurance contre la grêle, l'incendie et autres calamités, les statuts qui prévoient ces désastres ne les codifient pas, mais constatent les dangers existants. Ainsi, en fondant de commun accord la société d'assurance mutuelle contre les abus de la force en temps de guerre, dans le but de sauvegarder les intérêts des populations contre les grands désastres, on ne légalise pas ces désastres ; on ne fait que les constater. D'autre part, ce n'est pas contre les nécessités de la guerre,

c'est contre les *abus* de la force qu'on veut se garantir » (1).

Ainsi, il ne s'agit nullement d'organiser le *code de la défaite*, mais de reconnaître tout simplement que, l'occupation créant des rapports inévitables entre l'occupant et la population occupée, il convient, dans l'intérêt même de cette dernière, de poser certaines règles précises qui limiteront les pouvoirs trop absolus que le premier serait peut-être tenté de s'attribuer en l'absence de toute limitation. Et voilà pourquoi tous les Etats, grands et petits, auraient parfaitement pu signer sans difficulté et déclarer directement obligatoire le règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

Toutefois, comme nous l'avons dit ci-dessus à la section I du chapitre I du livre I, par égard pour les réclamations des petits Etats, il a été décidé que ce seraient les puissances mêmes qui donneraient à leurs forces armées de terre des instructions conformes au règlement en question. Seulement, comme nous l'avons dit également *loc. cit.*, à la section II, on a inséré, dans la convention du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, un article 3 suivant lequel « la partie belligérante qui violerait les dispositions dudit règlement sera tenue à indemnité s'il y a lieu ». On peut donc affirmer aujourd'hui que, tout en devant donner eux-mêmes les instructions nécessaires à leurs troupes, les Etats sont cependant tenus d'appliquer le Règlement en vertu d'une véritable obligation internationale, sous peine de prester des

(1) *Procès-verbaux de la Conférence de 1899*, IIe partie, p. 125.

indemnités en cas d'inexécution des règles qu'il contient.

L'article 42 du Règlement définit et limite l'occupation de la manière suivante.

Art. 42. — 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.

Il résulte du texte que l'occupation militaire doit être effective, absolument comme l'occupation mode d'acquérir du droit des gens, en vertu de laquelle un Etat obtient la propriété de certains territoires, d'accord avec celui qui les lui cède. Seulement il y a, entre les deux occupations, cette différence que la première ne fait pas, comme la seconde, acquérir la propriété définitive du pays occupé. C'était une doctrine généralement admise avant le XIXe siècle que la prise de possession d'un territoire par un des belligérants lui conférait le droit d'en disposer. Les biens de l'ennemi étant en effet *res nullius*, le fait de l'occupation avait pour conséquence de les faire acquérir immédiatement à l'occupant, à cette époque où l'on confondait conquête et occupation de guerre. L'occupant se conduisait en souverain, exigeant le serment de fidélité, ayant le droit de battre monnaie, de lever des troupes, etc. Mais, de nos jours, la doctrine et la pratique ont séparé d'une façon très nette l'occupation *animo domini*, la conquête faisant acquérir la propriété, de l'occupation guerrière. Cette dernière n'est qu'un pur fait n'engendrant aucune appropriation définitive, créant simplement des droits transitoires, donnant uniquement à l'occupant la faculté

d'accomplir sur le territoire occupé les actes nécessaires ou utiles aux opérations de la guerre, tout en lui imposant certains devoirs au regard des personnes et des choses se trouvant sur ledit territoire (1).

Mais à quelle condition pourra-t-on tenir pour occupé le territoire sur lequel s'exerceront ces droits transitoires? A La Haye, on a proposé en 1899, comme on l'avait fait à Bruxelles, de tenir compte de certaines occupations plus ou moins réelles qui, en fait, auraient consacré d'une manière détournée le système de l'occupation fictive. L'idée a été repoussée comme à Bruxelles; et la formule employée par l'article 42, formule copiée sur celle de l'article premier de la déclaration de 1874, nous paraît de nature à couper court à toute équivoque, en donnant satisfaction aux aspirations légitimes des petits Etats (2). L'occupation sera avant tout question de fait et non d'intention; il faudra à la fois que l'occupant puisse faire respecter son autorité et que le souverain légal ait perdu la sienne. Il ne suffira pas que le territoire ait été occupé, s'il est ensuite abandonné quoiqu'avec esprit de retour; qu'il soit à proximité des positions ennemies ou même encadré par elles. A plus forte raison, faut-il écarter l'opinion de Bluntschli (3), suivant lequel le départ des troupes ne mettrait pas fin à l'occupation, en sorte qu'une armée

(1) Grotius, *op. cit.*, L. III, ch. VI, t. I. III, pp. 133 et s. Ed. Prad.-Fod. Conf. dans le même sens : Klüber, *op. cit.*, § 256; Rouard de Card, *op. cit.*, pp. 24 et s. Conf. notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix*, § 101.

(2) *Procès-verbaux* de la Conférence de la Paix, spécialement de la séance du 8 juin 1899, 3e partie, pp. 117 et s.. Conf. l'art. 41 du Règlement de l'Institut de droit international.

(3) *Op. cit.*, art. 544.

pénétrant sur le sol ennemi conserverait, dans sa marche en avant, la possession du territoire qui se trouve derrière elle, même si elle n'y avait point laissé de soldats; et cette possession durerait tant qu'elle n'y aurait point intentionnellement renoncé ou qu'elle n'aurait pas été dépossédée effectivement par l'adversaire. Toutes ces dérogations au principe de l'effectivité de la possession sont condamnables comme substituant l'arbitraire et le caprice des chefs d'armée ou des souverains aux règles sûres du droit international (1). Mais, par contre, il n'est point indispensable que les hostilités aient absolument cessé en territoire occupé; et quelques actes de résistance isolés ne rendront point l'occupation induc, alors qu'en fait la soumission de la masse est acquise. Et, d'autre part, quand le pays absolument soumis sera réellement détenu par l'ennemi, on n'exigera pas que ce dernier ait des forces présentes sur tous les points du territoire occupé ; il suffira qu'il y ait accrédité des représentants officiels effectuant en son nom les actes constitutifs de l'occupation, et établi une quantité de troupes suffisante pour maintenir l'ordre. Le pouvoir de fait de l'occupant ne sera pas subordonné, du reste, à une notification quelconque qui n'aurait aucune utilité, puisque l'occupation réellement effective a par elle-même suffisamment de publicité pour être par-

(1) Dudley-Field, *op. cit.*, art 728 et s. Un territoire est considéré comme occupé, est-il dit dans le *Manuel français à l'usage des officiers* : 1° quand le gouvernement légal est, par le fait de l'envahisseur, mis dans l'impossibilité d'y exercer publiquement son autorité ; 2° quand l'envahisseur se trouve à même de substituer l'exercice de sa propre autorité à celle du souverain local; p. 88.

faitement comme de tous ceux qui ont intérêt à la connaître (1). Enfin le retour offensif de l'autorité ancienne fera immédiatement et de plein droit cesser toutes les conséquences de l'occupation, en sorte que le territoire sera replacé sous la domination du pouvoir ancien jusqu'au moment où se produiraient de nouveaux faits d'occupation.

Les dispositions contenues dans les textes consacrés à l'occupation de guerre, tels qu'ils sont sortis des délibérations des Conférences de la Paix, correspondent aux quatre points fondamentaux de la matière. Le premier a trait à l'administration générale du pays occupé; le second, aux droits et devoirs de l'occupant vis-à-vis de la personne et des biens des habitants; le troisième, aux contributions extraordinaires, amendes et réquisitions; et le quatrième, à la réglementation de la mainmise de l'occupant sur les biens immobiliers et mobiliers de l'Etat ennemi, des communes et des éta-

(1) L'occupation étant avant tout question de fait, susceptible d'interruptions soudaines et de retours imprévus, nous paraît écarter, par la force même des choses, toute possibilité d'une notification officielle. Conf. Brenet, *op. cit.*, p. 144. On a pourtant songé en cette matière à une notification analogue à celle que requiert le droit international pour la prise de possession des territoires *animo domini*. Mais cette assimilation semble reposer sur une confusion : l'occupation *animo domini* créant la propriété, supposant un état de choses permanent et définitif, peut seule se prêter à l'accomplissement d'une condition que ne comporte pas l'occupation guerrière avec ses multiples fluctuations. Toutefois, s'il n'y a pas là une condition imposée par les lois de la guerre et dont ne parlent pas, du reste, les Conférences de la Paix, il est à souhaiter pourtant que, dans la mesure du possible, l'occupant notifie l'occupation aux populations, de façon qu'elles soient bien instruites des risques qu'elles courent en se livrant à des actes contraires aux intérêts de l'ennemi.

blissements publics, sur le matériel de guerre en général et sur les chemins de fer et autres procédés de transport et de communication.

TITRE PREMIER

De l'administration générale du pays occupé

L'article 43 du règlement de La Haye pose, à cet égard, le principe suivant qui domine toute la matière.

Art. 43. — L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il lui est possible, l'ordre et la vie publics, en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays (1).

Ainsi l'occupant exerce l'autorité de fait et, tout en prenant les mesures voulues pour sa propre sécurité, il ne négligera pas celles qui seront de nature à rassurer la population, à lui donner confiance et à faire que la vie sociale se continue dans les meilleures conditions possibles à la fois dans l'intérêt des deux parties. A cet effet, il assurera le service de l'instruction publique et des cultes, assumera la protection des écoles et des édifices destinés au culte, protégera tous les services publics : transports, correspondances, etc., les marchés, les bourses, les négoces et les industries de toute nature, etc. Il agira, en un mot, autant que pos-

(1) En ce sens : Blumtschli, *op. cit.*, art. 545 ; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 570 ; Fiore, *Droit codifié*, art. 1540 et *Nouveau droit internat.*, § 1063 ; Calvo, *op. cit.*, §§ 2181 et s.

sible, comme agissait avant la guerre le pouvoir auquel il s'est substitué ; spécialement il entretiendra les meilleurs rapports avec l'autorité municipale qui pourra être très utile en servant d'intermédiaire entre le pouvoir de fait et la population. Mais l'autorité du souverain légal n'est que momentanément interrompue ; elle reste la base de l'administration du pays par l'occupant qui n'exerce qu'un simple pouvoir de fait (1). Si la règle est facile à poser, son exécution ne sera pas toujours très nettement réalisable, en présence de la difficulté qu'il y aura à déterminer dans quelle mesure exacte l'occupant devra agir en fait. Le seul critérium qui paraisse pouvoir être fourni, c'est que l'administration ennemie devra être limitée aux actes rendus indispensables par les nécessités de la guerre, par exemple au

(1) Les Anglais, au Transvaal, ont complètement méconnu ces principes. Alors que la résistance des Républiques Sud-Africaines s'affirmait de la façon la plus énergique, que les pouvoirs locaux continuaient à fonctionner très régulièrement malgré le départ du président Krüger pour l'Europe, ils ont décrété purement et simplement l'annexion des deux Etats à la couronne britannique. Cette annexion, qui n'aurait pu être basée que sur la conquête réelle du pays, conquête qui n'existait nullement en fait, était donc illégitime. Le Transvaal avait, à cette époque, ainsi que l'Orange, un gouvernement régulier, des troupes, un pouvoir exécutif, en un mot tous les organes d'un Etat ; les Anglais occupaient seulement les points stratégiques, les villes et les lignes de communication assurées par les voies ferrées dont ils ne s'écartaient point, tout le reste du pays étant sillonné par les commandos boërs. Donc la seule occupation possible, dans la limite du territoire effectivement occupé, était l'occupation guerrière laissant subsister la souveraineté ancienne. Conf. sur ce point notre article sur les *Pratiques anglaises dans la guerre terrestre*, paru dans la *Revue générale de droit intern. public*, 1901, pp. 91 et s.

point de vue économique, à l'échange de la monnaie, aux services postaux, télégraphiques, téléphoniques, etc. Mais, on le conçoit, la situation variera beaucoup suivant les circonstances et le tempérament des chefs militaires de l'armée d'occupation, la résistance du pays envahi et les idées du gouvernement victorieux (1).

En principe, sauf empêchement absolu, l'occupant doit laisser subsister la législation locale, qu'il s'agisse de lois criminelles, civiles, politiques ou autres, en tant que sa sécurité ne s'y oppose pas (2). A ce dernier point de vue, il pourra supprimer les lois sur la liberté des réunions et de la presse; empêcher l'émigration et suspendre la conscription par lesquelles s'alimenteraient les forces de l'ennemi (3). Si des attentats sont

(1) Conf. notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix*, de 1899, § 102.

(2) Lors de la guerre franco-allemande, les Prussiens permirent aux habitants des provinces occupées de prendre part aux élections pour l'assemblée nationale. M F de Martens n'admet pas la pratique du gouvernement prussien à cet égard, *op. cit.*, § 118, p. 256. L'ordonnance royale prussienne du 21 août 1870 statuait que les lois du pays resteraient en vigueur au point de vue de la juridiction civile. Une ordonnance explicative du gouverneur général de Reims du 3 novembre 1870 confirmait le maintien des tribunaux et des officiers judiciaires français suivant la législation antérieure à la guerre. Conf. le *Manuel français* précité, p. 93.

(3) C'est ce que fit la Prusse, dans l'Est, par un décret royal du 13 août 1870. Seulement, elle dépassa le but en prononçant, par un autre décret du 15 décembre, le bannissement pour 10 ans et la confiscation des biens contre les Alsaciens Lorrains qui avaient rejoint les forces françaises; Bluntschli, *op. cit.*, art. 540. Fiore a énergiquement protesté, avec raison, dans son *Nouveau droit international*, § 1460, contre cet acte qu'il qualifie de « violation manifeste et arbitraire des principes du droit international » et « d'inutile attentat à la liberté individuelle ». Également les Anglais, dans la guerre du Transvaal, ont déclaré

dirigés contre son armée, il appliquera sa loi martiale aux coupables, suivant ce qui a été dit ci-dessus.

L'occupant conservera les tribunaux locaux qui continueront à rendre la justice au nom du souverain par qui ils ont été institués (1). Sur ce point, des difficultés sérieuses se sont produites durant la guerre franco-allemande. L'autorité prussienne prétendit imposer aux magistrats de la Cour de Nancy l'obligation de rendre la justice au nom des « Hautes puissances alliées allemandes ». Sur le refus de la Cour, on proposa l'adoption d'une formule exécutoire « au nom de l'Empereur ». Cette nouvelle proposition fut repoussée, à raison de la captivité de Napoléon III et de la proclamation de la République. Finalement, après avoir encore résisté à la suggestion du premier président de rendre la justice au nom du Peuple et du Gouvernement français, la Cour se décida à s'abstenir provisoirement de juger, sans pourtant abdiquer sa fonction (2). Les tribunaux

passibles de peines fort dures les ressortissants du Transvaal et de l'Orange qui allaient rejoindre les commandos boërs. Conf., sur ces points le *Manuel français* précité, p. 93, où il est dit avec raison que les habitants doivent toujours fidélité au gouvernement légal.

(1) Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 572 B. Les décisions judiciaires qui auraient été rendues au nom de l'occupant, seraient susceptibles d'être annulées à la paix, comme cela eut lieu pour les jugements du tribunal de Valenciennes et de quelques autres places occupées par l'ennemi, en vertu d'un arrêté des représentants du peuple en mission, du 17 brumaire an III, confirmé par une loi du 25 28 frimaire, an VIII, art. 2. Voir II. Bulletin CCCXXXIX, nº 3182; *Moniteur* du 26 et 28 frimaire, an VIII; *Collection des lois et décrets.... de Ducerger*, t. XII, p. 16.

(2) Arrêt de Nancy du 8 septembre 1870; *Palais*, 1872, p. 203. A Laon, le tribunal suspendit ses travaux en affirmant, ce qui paraît singulier, que « l'existence d'une justice française est

maintenus en sol occupé ne pourront évidemment appliquer les peines qui puniraient les faits de trahison commis en faveur de l'occupant par des individus nationaux du pays ou y domiciliés. On pourra simplement en prendre note pour les punir à la paix. Ainsi, en 1871, un sujet allemand établi à Nancy avant la guerre, ayant entrepris durant l'occupation un service de fournitures en faveur de l'Allemagne, fut poursuivi à la fin de la guerre par application de l'article 77 du Code pénal.

L'occupant doit prêter main-forte aux tribunaux locaux par lui conservés, car ces derniers ne devant plus compter sur la force publique de leur pays, ne pourraient, sans cela, voir mettre leurs sentences à exécution.

Ainsi, les magistrats seront, en principe, maintenus par l'occupant, sans distinguer entre ceux de l'ordre judiciaire et ceux de l'ordre administratif. Sans doute, incompatible avec celle d'une administration étrangère »; Assemblée générale du tribunal de Laon du 15 octobre 1870; *Palais, ibidem*. Le tribunal de Versailles, en conformité d'un décret du gouvernement de la défense nationale du 6 septembre 1870, proposa aux Allemands de rendre ses sentences au nom du Peuple français, avec formule exécutoire mentionnant la République française. On ne sait trop pourquoi le prince de Bismarck refusa cette proposition tout à fait rationnelle. Conf., sur ces points : Morin, *op. cit.*, II, pp. 410 et s.; Calvo, *op. cit.*, IV, §§ 2186 à 2191; Brenet, *op. cit.*, pp. 181 et s.; Dalloz, *Rep. Per.* 1871, 2, 57 et 3, 39.

Durant la guerre hispano-américaine, les décisions judiciaires continuèrent à être rendues, notamment à Santiago et à Manille, au nom du gouvernement espagnol; *Revue générale de droit intern. pub.*, 1898, p. 801. Au contraire, pendant la guerre turco-grecque, tous les tribunaux grecs avaient dû suspendre leurs travaux en Thessalie, dès le début de l'occupation turque; *Revue générale de droit internat. public*, 1897, p. 710.

certains tribunaux, tels que les Conseils de préfecture, pourront être saisis de points à propos desquels ils seront exposés à entrer en conflit avec l'occupant plus que les magistrats de l'ordre judiciaire proprement dit ; mais on ne voit pas, *a priori*, pourquoi, s'il n'y a pas d'intérêt, l'occupant ferait disparaître une organisation judiciaire, même administrative, de nature à lui rendre de réels services et à laquelle, du reste, il peut, comme nous allons le voir, juxtaposer une organisation nouvelle limitée à la conquête (1).

En ce qui concerne les fonctionnaires autres que les magistrats, une distinction s'impose. S'agit-il des agents politiques, tels que préfets, gouverneurs de province, l'occupant ne les maintiendra pas; et ils devront d'eux-mêmes se retirer, car ils ne sauraient continuer à exercer des fonctions désormais en opposition absolue avec les intérêts de leur pays. Est-il question, au contraire, des fonctionnaires d'ordre purement administratif ou local, comme les commissaires et agents de police, les employés des diverses administrations, les autorités communales, ils pourront rester à leur poste (2). Il vaudra même mieux qu'ils y restent pour le plus grand bien de leurs concitoyens dont ils défendront les droits, et dans l'intérêt aussi de l'occupant à qui ils ménageront des rapports faciles avec les populations, bien mieux que des agents étrangers ne connaissant en rien les nécessités du pays et suspects à cause de leur origine (3). L'article 4 de la

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 340 ; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 279.

(2) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1174.

(3) Mérignhac, *La Conférence de la Paix* de 1899, § 102

déclaration de Bruxelles décidait, en ce sens, que les fonctionnaires et employés de tout ordre qui consentiraient, sur l'invitation de l'occupant, à continuer leurs fonctions, jouiraient de sa protection. A La Haye, en 1899, les délégués belge et néerlandais ont déclaré s'opposer absolument à toute disposition paraissant supposer une autorisation pour les fonctionnaires du pays envahi de se mettre à la disposition du vainqueur (1). En conséquence, l'article 4 du projet de Bruxelles a disparu de la rédaction définitive du Règlement de La Haye, mais pourtant avec une réserve tacitement acceptée pour certains fonctionnaires, notamment pour les fonctionnaires communaux, en vertu des considérations plus haut exprimées. Dès qu'on le limitait ainsi, l'article 4 pouvait être utilement conservé, car il constituait une sauvegarde pour ces agents dont la situation sera parfois difficile entre les droits de leur pays et les exigences de l'occupant.

On a fait remarquer, du reste, avec raison, qu'en beaucoup de points, par exemple en matière de réquisitions et contributions, l'autorité municipale rendra les plus grands services à ses concitoyens aussi bien qu'à l'ennemi, en soutenant les intérêts des premiers contre

(1) *Procès-verbaux de la Conférence*, 3e partie, pp. 111 et s., 122, 127 et s.

Durant la guerre franco-allemande, les proclamations des commissaires allemands firent appel aux fonctionnaires français non politiques, sans leur imposer aucune charge, ni aucun serment, en leur demandant de la bonne volonté Mais ces fonctionnaires, tels que magistrats, ingénieurs, forestiers, percepteurs, démissionnèrent en masse. Seules les municipalités restèrent à leur poste; *Revue des Deux-Mondes*, 1871, III, p. 169.

des injustices et des vexations immérités, tout en procurant au dernier les choses qu'il ne trouverait que difficilement s'il était livré à ses propres moyens. Dès lors, c'est surtout en cas d'occupation qu'un maire prudent et avisé sera utile à ses administrés, tout en facilitant la tâche de l'occupant. Le fonctionnaire municipal, dit avec raison le *Manuel français à l'usage des officiers* (p. 97), considérera presque toujours comme une obligation patriotique de rester en place. Il rassurera ses concitoyens, usera de son ascendant pour les détourner d'une résistance qui fatalement retomberait sur eux, veillera à l'exacte répartition des charges à supporter par la commune, s'opposera à toute réquisition non conforme aux lois de la guerre que l'ennemi n'osera probablement pas transgresser

Il faut même admettre que les autorités municipales auront, quand le besoin s'en fera sentir, le droit de passer des conventions avec l'ennemi. Sans doute, on ne peut ici poser de règle précise, car, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus, ces conventions sont, en général, passées par l'autorité militaire ou par des représentants directs du gouvernement ; mais il serait bien difficile de ne pas ratifier l'acte d'une municipalité ayant, sans méconnaître les intérêts généraux, agi au mieux des intérêts de la commune. Il convient, en effet, de s'inspirer ici plutôt des règles du bon sens et des nécessités pratiques que d'un formalisme juridique qui serait tout à fait déplacé en l'espèce. Toutefois, on relève des solutions contradictoires à propos du cas qui nous occupe. Ainsi le prince royal de Prusse se refusa à accepter une convention du 19 septembre 1870 entre un officier allemand parlementaire et la ville de Versailles, ville

ouverte et où il n'y avait pas eu lutte, tandis que l'on tint pour valable la convention passée entre les Allemands et la ville de Dijon qui s'était défendue.

Mais, qu'on le remarque bien, le maintien des fonctionnaires d'ordres divers dont il vient d'être question, est une mesure facultative pour le gouvernement d'occupation ; et de même le fait de rester en place pour ces fonctionnaires constitue un acte essentiellement volontaire de leur part. Si sa sécurité est en jeu, dans la mesure où elle l'est, le gouvernement occupant est libre de procéder à toutes révocations, à tous changements nécessaires. Et le fonctionnaire, d'autre part, est juge du point de savoir s'il peut concilier, en restant à son poste, les intérêts de son pays et ceux de l'armée d'occupation qu'il consent à prendre en main, dans une certaine mesure, par le fait qu'il conserve sa place. Ainsi pris entre des devoirs contradictoires et parfois inconciliables, il sera souvent amené à démissionner ; et, quelque regrettable que puisse être sa décision, son pays ne pourra pas l'en blâmer; et, d'autre part, l'occupant ne saurait y voir une injure ou une rébellion, car elle sera justifiée par les motifs les plus avouables et les plus légitimes ; il en sera ainsi alors même que les démissions se produiraient en masse. L'occupant n'aurait aucun motif soit de sévir contre les démissionnaires, soit d'aggraver les rigueurs de l'occupation. C'est donc avec raison que le Règlement de La Haye n'a pas reproduit la disposition excessive que contenait le projet primitif présenté par la Russie à la Conférence de Bruxelles de 1874, disposition suivant laquelle l'occupant pouvait contraindre les fonctionnaires à conserver leurs fonctions.

Tout en laissant subsister, ainsi qu'il vient d'être dit, l'organisation générale du pays occupé au point de vue législatif, judiciaire et administratif, l'occupant sera souvent obligé, par la force même des choses, de la modifier ou de lui en juxtaposer une nouvelle. Et ce ne sera pas le problème le moins délicat à résoudre que celui de décider dans quelle mesure devront fonctionner côte à côte, se pénétrer et se concilier deux régimes essentiellement opposés, c'est-à-dire l'état de choses antérieur à l'occupation et l'administration nouvelle inaugurée par l'occupant.

Tout d'abord, au point de vue de l'organisation générale, l'occupant pourra ou conserver les formes anciennes ou créer un état de choses nouveau. Lors de la guerre franco-allemande, les territoires occupés furent divisés en quatre gouvernements. Un gouverneur général militaire assisté d'un commissaire civil était à la tête de chacun d'eux, avec un cortège de préfets et sous-préfets allemands (1). L'occupant édictera ensuite le plus souvent certaines dispositions législatives prévoyant des situations nouvelles créées par l'occupation, ou bien modifiant ou abrogeant les lois usitées auparavant sur le territoire. Il établira, le cas échéant, des

(1) *Revue de droit intern. pub. et de législat. comparée*, 1872, t. IV, pp. 637 et s. Voir, dans Brenet, qui le reproduit d'après M. Bray, le texte de l'ordonnance royale du 21 août 1870 fixant, en Alsace-Lorraine, les attributions des gouverneurs généraux, lesquels prélevaient les impôts, prenaient possession des postes, télégraphes, chemins de fer, imposaient les contributions et réquisitions, etc, *op. cit.*, p. 147, note 1. Conf. le Règlement général du 30 mars 1895 pour le gouvernement des pays occupés durant la guerre sino-japonaise, dans Nagao-Ariga, *op. cit.*, pp. 192 et suiv.

juridictions soit judiciaires, soit administratives, soit militaires, principalement des cours martiales et des conseils de guerre qui, appliquant les lois martiales, jugeront les délits commis par l'armée contre les populations et par les populations contre l'armée (1).

Tous les actes dont il vient d'être question devront être tenus pour valables ; les lois nouvelles seront régulières et obligatoires; les sentences judiciaires

(1) Les cours martiales instituées par les Prussiens en 1870-71 ne pouvaient prononcer que la peine de mort. — Proclamation publiée dans les territoires occupés par les commandants en chef des armées allemandes le 18 août 1870; Brenel, *op. cit.*, p. 187, note. — Le tribunal n'admettait ni grâce ni sursis et on exécutait immédiatement la sentence. Cette façon d'agir n'est nullement d'accord avec les sages principes que Bluntschli propose aux conseils de guerre, *op. cit.*, art. 548. En fait, l'organisation de la justice prussienne durant la guerre franco-allemande fut absolument arbitraire.

Une intéressante question, relative aux droits de l occupant vis-à-vis des déserteurs de son armée, a surgi durant l'occupation par les troupes françaises de la région marocaine de la Chaouïa. Le 23 septembre 1908, des déserteurs de la légion étrangère française, dont certains allemands, qui avaient tenté de s'embarquer à bord d'un navire allemand dans le port de Casablanca, sous la protection et avec l'aide d'un agent consulaire allemand, furent repris par des soldats et marins français et emprisonnés par l'autorité militaire française. En vertu d'un compromis du 10 novembre 1908, l'affaire fut soumise à un tribunal arbitral pris dans la Cour permanente de La Haye, lequel tribunal décida que, le fait s'étant passé dans une contrée occupée militairement par des troupes françaises, la juridiction militaire française était en principe compétente, bien qu'en fait, s'agissant d'un pays de capitulation, les autorités françaises eussent dû laisser les fugitifs en séquestre aux mains du consul allemand. Cette dernière décision a été vivement attaqué ; nous ne retenons de la sentence arbitrale que le fait de la reconnaissance formelle des droits de l'occupant. Voir les citations données plus haut à cet égard à la page 389, note 1.

valablement rendues et exécutoires, pourvu que l'occupant, suivant la formule ci-dessus indiquée, s'en soit tenu aux points indispensables suivant les nécessités de la guerre. Les actes excessifs et inutiles seraient considérés comme nuls ; ainsi, dès le début de la guerre de 1870-71, une circulaire allemande suspendit sans raison l'application des lois douanières françaises dans tout le territoire occupé. C'était là le prélude pur et simple de l'annexion que la jurisprudence française s'est toujours, avec raison, refusée à ratifier (1).

Dans la mesure qui vient d'être précisée, tous les actes de l'occupant en pays occupé doivent être tenus pour valables par le gouvernement légal rentré en possession du territoire. S'il ne devait pas en être ainsi, il ne serait pas nécessaire de prévoir, dans les lois de la guerre, les pouvoirs exacts de l'occupant. Puisqu'on les définit, c'est que le Gouvernement légal doit les respecter ; il s'y engage d'ailleurs formellement en signant la convention internationale qui les précise, convention qui est aujourd'hui le Règlement de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. Non seulement il est tenu de les respecter, mais, de plus, tant que l'occupation dure, il s'abstiendra, par ses déclarations ou ses actes, de contrarier les agissements

(1) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1165 ; Rouard de Card, *op cit.*, p. 74. Conf. l'arrêt de Metz du 29 juillet 1871 ; *Palais*, 1872, p. 205. La mesure prise au sujet des lois douanières était si bien le prélude de l'annexion, qu'on la retrouve dans la guerre hispano-américaine, au sujet des Antilles dont la conquête était résolue par avance en Amérique. Les Etats-Unis remanièrent, dès le début des hostilités, les droits de douane qu'ils perçurent pour leur compte exclusif ; *Revue générale de droit intern. pub.*, 1898, p. 803.

de l'occupant effectués dans la mesure des nécessités de la guerre. En tenant une conduite opposée, il jetterait un trouble nouveau dans l'esprit des populations déjà surexcitées par l'occupation et risquerait de provoquer des représailles. Son rôle se borne à faire tous ses efforts pour reconquérir le pays occupé ; c'est sur le terrain militaire et non dans la sphère de la procédure que son activité doit se déployer (1).

L'article 48 du Règlement de La Haye a trait à la perception des impôts par l'occupant, perception qui est subordonnée à des conditions déterminées.

Art. 48. — Si l'occupant prélève, dans le territoire occupé, les impôts, droits et péages établis au profit de l'Etat, il le fera, autant que possible, d'après les règles de l'assiette et de la répartition en vigueur, et il en résultera pour lui l'obligation de pourvoir aux frais de l'administration du territoire occupé dans la mesure où le Gouvernement légal y était tenu.

En fait, l'occupant a toujours prélevé et prélèvera toujours les impôts qui constituent la principale ressource du gouvernement ennemi (2). Mais il ne peut le

(1) Pillet, *op. cit.*, § 174. On doit donc critiquer certains actes du Gouvernement de la défense nationale effectués dans le but évident d'entraver l'occupation prussienne, tels le décret non appliqué du 19 novembre 1870 fixant l'exercice de la police judiciaire dans les départements occupés, ou ceux nommant des sous-préfets dans les mêmes départements. Les Allemands annulèrent ces nominations et défendirent aux maires et autres agents d'entrer en rapport avec les sous-préfets en question. M. Bray, de *l'Occupation*, p. 256, en note, rapporte en ce sens un arrêté du préfet allemand de Seine-et-Oise. Conf. Brenet, *op. cit.*, pp. 140 et 175.

(2) L'occupant utilise souvent dans ce but les fonctionnaires locaux qui n'ont point démissionné. Durant la guerre franco alle-

faire qu'à la condition de subvenir aux frais de l'administration du territoire occupé; Les impôts, en effet, sont partout destinés à faire face aux besoins de l'administration intérieure ; et l'occupant qui les prélève ne saurait les prendre qu'avec la destination qui leur incombe. Quant à ce qui excède les frais de l'administration locale, l'occupant en bénéficiera soit en sa qualité d'usufruitier général, comme il sera dit ci-après, soit à titre de ressource de guerre qui irait, au cas contraire, aider à la résistance de l'ennemi. Les impôts sont donc dus à l'ennemi du jour de l'occupation ; et, si la population, pour éviter de les lui payer, les avait soldés par avance, en tout ou en partie, aux mains de son gouvernement, l'occupant serait en droit de tenir les paiements anticipés pour non avenus et de les exiger une seconde fo[illegible].

L'article 48 recommande, avec raison, d'employer ici le mode de perception le meilleur pour l'occupant et pour le pays occupé et qui consiste à suivre les règles préétablies. Si pratiquement il n'est pas possible d'agir ainsi, on use d'un procédé qui consiste à faire la percep-

mande, les maires furent chargés de ce soin, déclarés responsables des rentrées tardives ou incomplètes et gratifiés d'une remise de 3 0/0 sur le total des recouvrements. Les maires des cantons centralisaient les impôts des communes de leur ressort, moyennant une nouvelle remise de 1 0/0 sur l'ensemble des sommes perçues. Mais beaucoup de maires, tout en restant en fonction, ne voulurent pas consentir à percevoir les impôts pour le compte des Prussiens, faisant observer que le maniement des deniers publics ne rentrait point dans leurs attributions normales suivant la loi française; Brenet, *op. cit.*, p. 177 ; Bray, *op. cit.*, p. 259. Conf., au sujet de la perception des impôts en pays occupé, les sages prescriptions du *Manuel français*, p. 102 et s. et du *Manuel de l'Institut de droit international*, art. 57.

tion par équivalence, en totalisant le rendement de tous les impôts afférents au pays occupé et en divisant la somme obtenue d'abord entre les diverses circonscriptions locales et ensuite entre les habitants de ces circonscriptions. Dans tous les cas, il convient de ne point aggraver les charges normales de ces derniers, puisque l'occupant doit se borner à exiger ce qu'aurait perçu son adversaire lui-même, aux droits duquel il est subrogé (1).

Les agents diplomatiques accrédités par les puissances neutres auprès d'un des belligérants cessent, de plein droit, leurs fonctions sur la partie du territoire occupé par l'autre belligérant. Toutefois, l'occupant, en

(1) A ce point de vue, l'article 5 du projet de Bruxelles avait une rédaction préférable ainsi conçue : « l'armée d'occupation ne prélèvera que les impôts, redevances, droits et péages déjà établis au profit de l'Etat.. . » La formule de La Haye est plus ambiguë et pourrait prêter à l'équivoque.

Durant la guerre franco-allemande, les Prussiens essayèrent d'utiliser au début les rôles nominatifs français qu'ils avaient en main. Mais ils y renoncèrent bientôt et admirent le procédé de l'impôt de capitation Une ordonnance d'octobre 1870 établit, pour le gouvernement de la Lorraine, un seul impôt direct au lieu et place de tous autres impôts de toute nature Les maires étaient chargés de la répartition de concert avec leur conseil municipal. Les mesures de répression contre les localités récalcitrantes étaient des plus dures et l'on estime à 62 millions le chiffre d'impôts perçus par les Allemands, sans préjudice des amendes et autres contributions en argent. Conf. sur ces points : Guelle, *op. cit.*, II, pp. 109 et s ; Bonfils-Fauchille, *op. cit* , § 1190 ; Rouard de Card, *op. cit.*, pp. 71 et s.; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, § 2935; Brenet, *op. cit.*, pp. 181 et s.; Mérignhac, *op. cit.*, § 104.

En Thessalie, durant la guerre turco-grecque, les Turcs imposèrent presque complètement leur régime fiscal dans la perception des impôts. C'est ainsi notamment qu'on établit un impôt sur les moutons et qu'on rétablit les dîmes usitées avant la réunion du pays à la Grèce ; *Revue générale de droit internat. public*, 1897, p. 710.

général, accorde courtoisement à ces agents des droits identiques à ceux qu'ils auraient s'ils étaient temporairement accrédités auprès de lui. Il ne se départirait de cette conduite que s'il avait des raisons sérieuses de supposer que les agents neutres pourraient créer des embarras à l'armée d'occupation, auquel cas il serait en droit de les expulser, puisqu'ils ne sont pas accrédités auprès de lui.

Quant aux consuls qui n'ont pas de caractère représentatif et dont la mission se rapporte à la protection des intérêts privés, on admet qu'ils continuent à exercer leurs fonctions tant qu'on ne leur a pas retiré l'exequatur (1).

TITRE II

Des droits et des devoirs de l'occupant à l'égard de la personne et des biens des habitants du pays occupé.

Les articles 41 à 47 du règlement de La Haye énoncent, au sujet des habitants des pays occupés et de leurs biens, des principes unanimement reconnus, principes qui, dans les rapports de l'occupant avec la population, sauvegardent la liberté, l'honneur et la vie de celle-ci, ainsi que la propriété privée soit individuelle, soit collective.

Les guerres antérieures au XX^e^ siècle ont vu se commettre les abus les plus graves contre les droits les

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 555 et 556.

plus sacrés des habitants des pays envahis (1). Aujourd'hui, au contraire, tout le monde reconnaît que ces habitants doivent être protégés quant à leur personne, leur honneur et leurs biens ; et la loi militaire des nations civilisées punit sévèrement les soldats qui violeraient cette règle (2). De leur côté, indépendamment de leur abstention absolue à l'égard des opérations de guerre, les populations sont tenues d'obéir aux injonctions de l'armée d'occupation imposées par les nécessités de la lutte, qui ne les obligeront pas à effectuer des actes contraires à leurs propres droits et aux intérêts de leur pays.

Dans cet ordre d'idées se placent les articles 44 et 45 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

Art. 44. — Il est interdit à un belligérant de forcer la population d'un territoire occupé à donner des renseignements sur l'armée de l'autre belligérant ou sur ses moyens de défense.

Art. 45. — Il est interdit de contraindre la population d'un territoire occupé à prêter serment à la puissance ennemie.

Le premier de ces deux textes établit une disposition additionnelle due à la convention de 1907, en interdisant de forcer la population du pays envahi même à

(1) Consulter à ce sujet les ouvrages cités ci-dessus de M. Lameire, *passim*.

(2) Dans un ordre du jour du 12 avril 1877, adressé par le grand duc Nicolaïevitch, commandant en chef des troupes russes pendant la guerre turco-russe, il était dit : « les habitants paisibles, quelle que soit leur religion ou leur nationalité, doivent être respectés par vous, ainsi que leurs biens... ». F. de Martens, *La guerre d'Orient et la Conférence de Bruxelles*, p. 283.

donner des renseignements sur l'armée de l'autre belligérant et ses moyens de défense. Déjà l'article 23, on l'a vu, défendait, dans son dernier paragraphe, de forcer les nationaux de la partie adverse à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays. Il y a là une conséquence toute naturelle de l'idée que, la guerre étant un rapport d'Etat à Etat, les particuliers doivent s'en abstenir et ne peuvent être contraints à s'y mêler d'une manière quelconque, surtout contre leur propre pays. Le nouvel article 44 déduit une autre conséquence rationnelle du principe. Puisque la population civile doit s'abstenir de la guerre, il convient de ne point la forcer à y prendre part, même en fournissant de simples renseignements militaires concernant son propre pays ; ce serait, en effet, une manière indirecte de nuire à ce dernier ; et, pour ne laisser aucun doute, il a paru bon de le déclarer expressément dans le règlement organique de la matière.

A plus forte raison, la population du territoire occupé doit-elle être exempte de tout serment d'allegeance ou autre vis-à-vis de l'occupant, puisque l'occupation, nous l'avons dit, n'est qu'un pur fait, n'engendrant aucun droit définitif d'appropriation.

La délégation allemande à la Conférence de 1907 avait proposé d'ajouter à l'article 22 du Règlement une disposition qui est devenue le dernier paragraphe de l'article 23 actuel ci-dessus transcrit suivant lequel : *« Il est interdit à un belligérant de forcer les nationaux de la partie adverse à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays, même dans le cas où ils auraient été à son service avant le commencement de la guerre »*.

Au contraire, la délégation austro-hongroise, soutenue par la délégation russe, avait proposé un amendement d'une portée toute différente permettant d'obliger les habitants du territoire occupé à tout concours ne portant pas sur le combat lui-même, « *en dehors des rangs* ». On visait ici la pratique des guides dont il a été déjà parlé ci-dessus et aussi les réquisitions de la population pour des travaux de fortifications urgents et autres semblables. A la proposition austro-hongroise la délégation néerlandaise répondit par un texte précisant que l'on ne pouvait forcer la population à fournir des éclaircissements concernant sa propre armée ou sur les moyens de défense du pays; ce texte, on l'a vu, est devenu l'article 44 actuel. Il résulte de cet article et de l'article 23 *in fine* combinés que toutes réquisitions personnelles qui mêleraient à la guerre les habitants du pays occupé, d'une façon directe ou indirecte, sont absolument prohibées pour l'avenir (1).

L'article 46 proclame dans les termes suivants le principe général qui doit guider l'occupant en pays ennemi.

Art. 46. — L'honneur et les droits de la famille, la vie des individus et la propriété privée, ainsi que les convictions religieuses et l'exercice des cultes doivent être respectés.

La propriété privée ne peut pas être confisquée.

Et, comme corollaire, l'article 47 ajoute.

Art. 47. — Le pillage est formellement interdit.

(1) Conf., sur les délibérations et décisions votées à La Haye au sujet des points prévus au texte, les *Actes et documents* de la Conférence de 1907, t. III, pp. 11, 120 et suiv., 138 et s. et t. I, pp. 80 et s., 623 et 630. Conf. Lémonon, *op. cit.*, pp. 358 et s.

Le pillage était autrefois fréquemment permis par les chefs à leurs troupes, afin de stimuler, par l'appât du gain, leur ardeur et leur courage. Jusqu'à la fin du XVIIIe siècle, la propriété privée des nationaux du pays envahi ne fut pas plus respectée que leur personne; elle était impunément détruite ou pillée (1); et certains publicistes approuvaient même encore le pillage au début du XIXe siècle (2). Mais, en thèse générale, on peut affirmer que les auteurs, dès le siècle dernier, ont considéré le respect de la propriété privée sur terre comme une règle de droit commun international, conséquence logique de l'idée nouvelle que la guerre est un rapport d'Etat à Etat (3). Il est donc interdit de s'emparer, à titre de butin de guerre, non seulement des biens des particuliers du pays envahi, mais encore de ceux des soldats ennemis. On peut sans doute enlever à ces derniers leurs armes, leurs chevaux, leur équipement qui constituent du matériel de guerre, sujet à ce titre à confiscation, ainsi qu'il sera dit ci-après;

(1) Grotius, *op. cit.*, III, c. VI, t. III, édit. Prad.-Fod., pp. 123 et s.; Vattel, *op. cit.*, III, c. IX, §§ 161 et s., t. III, édit. Prad.-Fod., pp. 38 et s. Conf. Lameire, *op. cit. passim*.

(2) G.-F. de Martens, *op. cit.*, II, p. 279.

(3) Blantschli, *op. cit.*, art. 652 et 657; Dudley-Field, *op. cit.*, art. 840; Domin-Petrushevecz, *op. cit.*, CXX; *Manuel de l'Institut de droit international*, art. 51. Nous ne citons ici que les projets de codification internationale; quant aux auteurs, ils sont unanimes. Conf. *Manuel français à l'usage des officiers*, pp. 120 et s.

Il faut proscrire même le pillage à titre de châtiment, que les Prussiens, durant la guerre franco-allemande, appliquèrent à Beauvais, Châteaudun et Gray. Les représailles, en effet, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, ne peuvent consister qu'en actes licites suivant le droit international général.

mais on doit leur laisser leurs bijoux, leur argent et leurs effets mobiliers, dont l'enlèvement serait un véritable vol (1).

Le principe de l'inviolabilité de la propriété privée qui est à l'abri de toute contestation aujourd'hui, a été fréquemment violé dans les guerres du siècle dernier, spécialement dans la guerre franco-allemande, bien que déjà à cette époque il ne fut guère théoriquement contesté. Le pillage des propriétés privées par les Prussiens se produisit d'une façon tellement systématique, que M. de Chaudordy crut devoir protester par une circulaire du 29 novembre 1870. Dans les départements envahis, le montant des réclamations des particuliers s'est élevé à 261 millions pour vol de titres et objets mobiliers. Les Allemands ont essayé de justifier la conduite de leurs troupes par l'idée de vengeance ou de représailles, ou encore par ce fait que, les maisons ayant été *follement abandonnées* par leurs propriétaires, les soldats se trouvaient exaspérés devant des portes closes et le manque de vivres. Bluntschli dit à ce sujet : « Lorsque le soldat trouve les portes de son cantonnement closes et les vivres intentionnellement dégradés et enterrés, la nécessité le contraint à faire sauter ces portes et à rechercher les provisions ; et, dans sa *juste colère*, il lui arrive de fracasser une glace et de chauffer le poêle avec les meubles mis en pièces... (2) » De pareilles justifications ne se conçoivent pas sérieusement. On a le droit de fermer sa maison en tout cas ; et, au surplus, le fait de fermer celles qui ne sont

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 659.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, art. 652 2°. Conf. la publication précitée du grand état-major allemand, *loc. cit.*, p. 123.

habitées qu'une partie de l'année, n'implique nullement leur abandon définitif, ce qui était le cas pour un grand nombre d'habitations de campagne dans la banlieue de Paris. Si, d'ailleurs, on est contraint d'utiliser une maison close, on force la porte le plus proprement possible ; en tout cas, l'absence du propriétaire n'autorise pas à emporter les objets qui s'y trouvent : habillements, pendules, meubles, bijoux, etc. Qu'un soldat casse une glace, brise un objet précieux dans un mouvement de maladresse ou de colère, cela peut arriver ; mais il est, au contraire, absolument inexcusable s'il dérobe ces objets au lieu de les anéantir. Or, une grande quantité d'objets soustraits furent trouvés soit sur les blessés et prisonniers allemands, soit dans les bagages pris à l'ennemi ; un rapport du ministre de l'Intérieur français a évalué à 261 millions la valeur des détournements commis par les troupes allemandes (1).

Les Japonais paraissent avoir commis quelques actes de pillage à la suite de la prise de Port-Arthur (2). D'autre part, les divers détachements envoyés en Chine pour la répression de l'insurrection des Boxeurs, ont été l'objet d'accusations semblables dont le bien-fondé n'a point été établi d'une façon bien précise.

La propriété privée doit être garantie contre tous pillages, vols, maraudages et tous actes de brigandage ; c'est non seulement juste, mais encore utile pour l'occupant et pour la population. En effet, le maintien de

(1) Conf. sur ces points, Rouard de Card, *op. cit.*, *loc. cit.* ; Brenet, *op. cit* , p 187.

(2) Nagao-Ariga, *op. cit.*, pp. 77 et s.

l'ordre et de la discipline dans l'armée est exclusif de ces faits qui transforment le soldat en partisan indiscipliné des guerres anciennes, et amènent une exaspération naturelle de nature à compromettre la sécurité de l'armée.

On a rappelé souvent, à ce sujet, l'appréciation que portait Napoléon Ier sur la conduite de ses lieutenants en Espagne ; c'est seulement après son départ que les guérillas se produisirent à raison des pillages systématiques dont les maréchaux donnaient l'exemple. Seul le corps de Suchet put, par sa sévère discipline, échapper aux excès qui étaient courants dans les autres corps et, pour ce motif, ne fut jamais inquiété par les guérillas.

Il est des auteurs qui, tout en admettant le principe du respect de la propriété privée, sont néanmoins d'avis qu'on peut s'emparer des biens des combattants, spécialement de ceux des blessés et des morts. Cette manière de voir est en opposition évidente avec l'article 47 précité qui interdit le pillage en général. Pour les prisonniers de guerre, on s'en explique nettement dans l'article 4, § 3, du Règlement indiqué ci-dessus ; or, si l'on doit respecter ce qui se trouve chez un prisonnier, la même obligation existe à l'égard des blessés ou des morts (art. 14, § 2 du Règlement). Durant la guerre russo-japonaise, beaucoup d'objets trouvés sur les morts russes par les Japonais, spécialement des porte-monnaies, furent restitués par l'intermédiaire du gouvernement français.

Pourtant, si général qu'il soit, le texte de l'article 47 du Règlement de La Haye comporte des exceptions assez nombreuses commandées par les nécessités impé-

rieuses de la guerre. Notamment les particuliers ne pourront se plaindre de la dévastation et de la destruction de leurs biens, conséquence des opérations militaires, ni de leur confiscation à la suite de réquisitions et contributions de guerre.

L'occupant, à raison de la sécurité de l'armée et de son droit de haute police, peut prendre les mesures les plus préjudiciables à la propriété privée : couper les arbres, abattre les maisons gênant le tir, saccager les plantations et les récoltes en y faisant passer ses troupes et son artillerie. Mais le bon sens indique qu'il convient de s'abstenir de tous actes qui ne sont pas indispensables. Les ravages du Palatinat sous Louis XIV, aussi bien que ceux des guerres turco-russe, franco-allemande et anglo-boër, ont été blâmés par tous ceux qui les ont envisagés d'une manière désintéressée et en dehors des auteurs de la lutte (1).

Tout en respectant, en principe, la propriété privée, il est permis de saisir chez les particuliers ce qui pourrait être utilisé par l'adversaire à des fins de guerre, par exemple les armes de luxe, telles que pistolets et fusils de chasse. Mais cette saisie ne doit avoir qu'un caractère provisoire et avec obligation de restitution à

(1) Conf. Rouard de Card, *op. cit.*, pp. 38 et s.

En ce qui concerne la guerre anglo-boer, voici ce que l'on trouve dans les rapports officiels des généraux Delarey et Smutz édités en 1902 par les soins du comité parisien pour l'indépendance des Boërs : « Notre pays est en ruines, dit, à la page 4, le général Delarey ; on ne rencontre plus que les murs des habitations, sauf là où la dynamite a fait son œuvre. La destruction n'a épargné personne ; tout est détruit ». Conf. les détails que nous avons donnés nous-même dans notre article précité sur : *Les pratiques anglaises dans la guerre terrestre*, *loc. cit.*, pp. 111 et s.

la fin de la guerre. Retenir définitivement les objets saisis, constituerait un vol pur et simple. Les particuliers momentanément dépossédés doivent recevoir un récépissé assurant la restitution après les hostilités. En 1870-1871, les Prussiens ont bien fourni des reçus, mais ils ont fréquemment omis de restituer, en dépit de toutes les réclamations. Si l'ennemi était obligé de se servir des armes en question, il serait autorisé à user vis-à-vis des propriétaires du droit de réquisition donnant lieu à indemnité, ainsi qu'il sera dit ci-après.

Bien que constituant une propriété privée, la *Presse*, à raison de l'action considérable qu'elle exerce, peut être l'objet de mesures spéciales dérogatoires au droit commun (1). La proclamation de l'état de siège la place sous le contrôle des lois martiales. D'autre part, l'occupant est en droit d'exproprier les imprimeries moyennant indemnité. Mais il ne peut requérir les imprimeurs et leurs ouvriers, pour publier des documents défavorables à leur pays ; et encore moins obliger les maires, cafetiers et hôteliers à s'abonner aux journaux qu'il publie, comme l'ont fait les Prussiens en 1870-1871.

Si l'on ne peut obliger les habitants du pays envahi à livrer leurs biens à l'envahisseur, on ne doit pas non plus les astreindre à prêter leur concours à des opérations militaires dirigées contre leur propre pays. L'article 44 du Règlement de La Haye de 1899, passé, en 1907, dans le dernier paragraphe de l'article 23, interdit, en effet, de forcer les nationaux de la partie

(1) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1175.

adverse à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays, même dans le cas où ils auraient été au service de l'envahisseur avant le commencement de la guerre. Cette interdiction rendra impossibles dans l'avenir les abus qui se sont malheureusement produits dans les guerres anciennes. Nous avons déjà insisté sur ce point à propos des guides surtout, qui ont été généralement usités autrefois et à l'usage desquels, on l'a vu, certaines puissances ont refusé de renoncer pour l'avenir. Même sous l'empire de la déclaration de Bruxelles qui portait un article 46 semblable à l'article 44 du Règlement de La Haye de 1899 et qui, on le sait, par sa haute autorité de raison, constituait une sorte de droit coutumier de la guerre, les Allemands, durant la guerre de 1870-71, n'ont pas hésité à recourir à tous les services personnels. Non seulement ils ont requis les individus qui paraissaient indispensables aux troupes, comme les guides et conducteurs, mais encore ceux qui pouvaient seulement leur procurer plus de commodité ou de facilité pour la construction ou réparation de batteries, ponts, chemins de fer, ouvrages stratégiques de toute sorte. Les paysans français furent obligés, sous menace de voir fusiller un certain nombre d'entre eux en cas de refus, de concourir à la reconstruction du pont du chemin de fer de Fontenoy, entre Toul et Nancy, de travailler à l'édification de batteries de siège contre Strasbourg, etc. Le grand état-major allemand n'a pas hésité à justifier l'acte abominable du comte Renard, commissaire civil allemand, qui menaça de faire passer par les armes un certain nombre d'ouvriers français, en cas de refus par la masse de fournir les travaux nécessaires à la recons-

truction d'un pont (1). Désormais de pareilles pratiques seront absolument interdites dans la guerre future, au moins pour les puissances signataires des conventions de La Haye.

Les législations internes règlent la responsabilité de l'Etat vis-à-vis de ses nationaux qui ont éprouvé des dommages à raison du fait de l'invasion. Le principe de cette responsabilité repose sur la solidarité morale qui unit entre eux les habitants d'un même pays, et c'est seulement à partir de la Révolution française qu'il est passé dans la pratique internationale (2). Le droit à l'indemnité n'existe que pour les dommages causés par l'Etat d'une façon libre et réfléchie, par exemple à l'occasion de travaux de défense. Quant aux dommages provenant, au cours des opérations, du fait de l'ennemi ou de l'Etat lui-même et produits d'une manière urgente, sous la pression de la force majeure, ils ne donnent pas droit à indemnité, mais créent seulement une *obligation morale* de réparer le préjudice causé.

La loi française du 6 septembre 1871 a consacré cette manière de voir, en accordant un « *dédommagement* à tous ceux qui avaient subi, durant l'invasion, des contributions de guerre, des réquisitions soit en argent soit en nature, des amendes et des dommages maté-

(1) Publication précitée, p. 112. Voir notre article sur *Les lois de la guerre continentale suivant le grand état-major allemand*, dans la *Revue générale de droit int. pub.*, 1907, p. 223. Conf. les règlements russe, art. 16 et suisse, art. 11. Cpr. Brenet, *op. cit.*, pp. 75 et s.

(2) Conf., sur les lois de la Révolution française à cet égard, Morin, *op. cit.*, II, pp. 49 et s.

riels ». Une somme de 100 millions était, à cet effet, mise immédiatement à la disposition des ministres de l'Intérieur et des Finances, à répartir entre les départements, au prorata des pertes éprouvées, « pour être distribuée entre les victimes les plus nécessiteuses de la guerre et les communes les plus obérées » (1). On est allé ensuite jusqu'à 200 millions, alors que le montant total du dommage excédait 400 millions.

TITRE III

Des contributions extraordinaires, amendes et réquisitions (2)

Les réquisitions sont dites *réelles* quand elles portent sur des objets en nature, et *personnelles* lorsqu'elles

(1) Morin, *op. cit.*, p. 53. Conf. les lois du 7 avril 1873, 28 juillet 1874, 16 juin 1875, 16 août 1876. Voir : Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1231 ; Rouard de Card, *op. cit.*, pp. 146 et s. La France a indemnisé, sans distinction de nationalité, tous les habitants du territoire. En Alsace, les Allemands ont indemnisé aussi sans distinction, sauf pour les suisses au gouvernement desquels on avait demandé, s'ils étaient indemnisés, un engagement de réciprocité qui a été refusé.

(2) Morin, *op. cit.*, I, pp. 391 et s. ; Calvo, *op. cit.*, §§ 2233 et s. ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, §§ 1207 et s. ; Despagnet-de Bœck, *op. cit.*, §§ 587 et s. ; Rouard de Card, *op. cit.*, pp. 155 et s. ; Pillet, *op. cit.*, §§ 147 et s. ; Guelle, *op. cit.*, II, pp. 173 et s ; Pradier Fodéré, *op. cit.*, VII, §§ 3018 et s. ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 653 et s. ; Heffter-Geffcken, *op. cit.*, § 131 ; F. de Martens, *op. cit.*, pp. 263 et s. ; Bry, *op. cit.*, §§ 481 et s. ; *Manuel d'Oxford*, art. 50 et s. ; *Manuel français*, pp. 121 et s. ; Mérignhac, *La Conférence de la paix*, §§ 100 et s. ; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 280 et s. ; Westlake, *op. cit.*, p. 267 ; Fiore, *Droit codifié*,

consistent en services imposés à l'habitant dans la mesure qui a été précisée ci-dessus. Jusqu'au moment où fut constituée une administration militaire régulièrement organisée, dont la tâche consiste à subvenir aux besoins de l'armée, ce qui, en France, n'a guère eu lieu qu'à partir de Louis XIV, il était admis que l'ennemi devait s'alimenter sur le pays envahi et en tirer absolument sa subsistance (1). Dans la période

art. 1360 et *Nouveau droit internat.*, §§ 1170 et s.; Klüber et Ott, *op. cit.*, § 251; Rivier, *op cit.*, § 63, pp. 321 et s.; Pont, *Les réquisitions militaires du temps de guerre*, 1905; Sabouroux, *Des réquisitions militaires en pays ennemi*, 1907; Longuet, *op. cit.*, §§ 110 et s.; Legrand, *Traité des réquisitions militaires*; Morgand, *Les réquisitions militaires*, 3e édition, 1893; Ferrand, *Des réquisitions militaires*, 1891; Thomas, *Des réquisitions militaires*, 1884; Keller, *Requisitionen und Kontributionen*, 1898; Nys, *op. cit.*, III, pp. 368 et s. et *Revue de dr. int. et de lég. comp.*, 2e série, t. VIII, pp. 271 et s.; 403 et s.; Halmagrand, *Des réquisitions militaires et des contributions.*, , 1910; Morill, *La requisicion*, 1909. Conf. notre article sur *Les théories du grand état-major allemand*, dans la *Revue gén. de dr int. pub*, 1907, p. 231 et publication précitée, pp. 135 et s.

(1) Les gens de guerre utilisaient comme ils l'entendaient toutes les ressources du pays ami ou ennemi, s'appropriant tout ce qui était à leur convenance, et ruinant tout ce qui était sur leur passage. Pour remédier à ce fléau, quelques tentatives de réglementation furent faites sous Charles VII en 1439 et sous Louis XI en 1467. Sous François Ier et Henri IV, des commissaires *ad hoc* réquisitionnaient avec le concours des autorités locales. Louis XIV créa l'administration militaire, grâce à laquelle il fut tenu compte des prestations requises à payer par le trésor royal. La Révolution française, par des lois diverses, régularisa le système des réquisitions, système qui fut complété par divers actes du Premier Empire, de la Restauration et de la Défense nationale. Conf. le rapport du baron Reille, député du Tarn, à propos de la loi du 3 juillet 1877 (*Officiel français* des 19 et 20 août 1876 et Morgand, *op. cit*, pp. 1 et s.

contemporaine, au contraire, l'usage a prévalu chez les nations civilisées de pourvoir elles-mêmes à l'entretien de leurs troupes en campagne ; et la réquisition n'a été employée que pour les choses dont celles-ci avaient un besoin indispensable et urgent, qu'elles ne pouvaient d'ailleurs se procurer par leurs propres ressources. Mais, si tel est le principe qui a dominé jusqu'ici, il est fort à craindre qu'on ne soit tenté, dans les guerres futures, d'en revenir à la règle ancienne, d'après laquelle le pays envahi devait nourrir l'envahisseur. Plus nous irons, en effet, et plus il sera difficile et parfois impossible, en présence des énormes concentrations des armées modernes, de faire arriver à temps dans les lieux de rassemblement les approvisionnements préparés à l'avance. Pour ce motif, les réquisitions en nature paraissant destinées à jouer un rôle prépondérant, il importe de tracer rigoureusement les bornes qu'il convient de leur assigner (1).

Une divergence profonde existe entre les auteurs sur le point de savoir quel est le fondement du droit de réquisition. La théorie qui paraît la plus rationnelle est celle qui considère les réquisitions comme une exception au principe de l'inviolabilité de la propriété privée, basée sur les nécessités de la guerre (2). C'est

(1) Pourtant, on n'a pas usé des réquisitions dans les guerres de Crimée, d'Italie et du Mexique. Les Japonais affirment aussi n'y avoir point recouru dans leur guerre avec la Chine ; Nagao Ariga, *op. cit.*, pp. 148 et s.

(2) Conf. Rouard de Card, *op. cit.*, pp. 157 et s. Après des discussions assez confuses, la Conférence de Bruxelles a fini par se rallier à cette idée que la réquisition doit s'exercer dans la mesure fixée par les nécessités de la guerre ; l'Institut de droit international, dans l'article 53 du *Manuel d'Oxford*, s'est également rangé

en l'envisageant seulement ainsi qu'on peut arriver à rendre la réquisition acceptable, à la condition de la limiter aux choses dont l'armée d'occupation a un besoin réel et urgent. Il n'est pas possible, on le conçoit, avec ce critérium, de tenter une énumération, étant donné que les besoins de l'occupant varieront nécessairement avec les lieux, le temps, les circonstances et le caractère de l'occupation. Les lois que les divers Etats ont promulguées sur la matière des réquisitions (1), ne règlent que celles effectuées en ter-

à cette manière de voir. On a fait observer qu'elle présente cet inconvénient d'être indécise et de permettre d'annihiler presque complètement le principe du respect de la propriété privée; Pillet, *op. cit.*, § 149. Mais on est bien forcé de s'y rallier, faute d'une base plus précise qui a été vainement cherchée. En somme, c'est la nécessité de la guerre qui peut seule justifier la réquisition; et c'est à celui qui l'exerce à interpréter cette nécessité d'une façon humaine et acceptable.

(1) Conf. les lois françaises sur les réquisitions des 3 juillet 1877 et 8 mars 1890 et le règlement d'administration publique du 2 août 1877. Conf. le titre VIII du règlement du 26 octobre 1883 et le titre IX du décret du 28 mai 1893. Les autres pays ont naturellement porté, comme la France, des lois sur les réquisitions. Citons principalement la loi allemande du 13 juin 1873 sur les prestations de guerre et la longue ordonnance du 1er avril 1876 rendue en exécution de cette loi; *Annuaire de législation étrangère* publié par la Société de législation comparée, 1874, pp. 108 et s. et 1878, p. 83. Voir également les lois des 23 juin 1868, 13 février 1873, 21 juin 1887 et 21 mai 1898; *Annuaire*, 1876, p. 251; 1888, p. 175 et 1899, p. 93. Ajouter les documents suivants : loi danoise du 16 juin 1876 sur les réquisitions des chevaux et voitures en cas de guerre, *Annuaire*, 1877, pp. 603 et s.; Règlement russe du 21 octobre 1876 sur les réquisitions de chevaux, *Annuaire*, pp. 629 et s.; Loi roumaine du 5 avril 1878 sur les réquisitions, *Annuaire*, 1879, p. 656 : Loi autrichienne du 11 juin 1879 sur l'entretien et le logement des troupes, *Annuaire*, 1880, p. 293 : Lois suédoises du 21 mai 1895 sur les réquisitions militaires

ritoire national; on peut pourtant les prendre, ainsi qu'on le verra, comme base de la réglementation à suivre en temps de guerre. Mais, qu'on le remarque bien, elles ne sont obligatoires pour l'occupant, en pays ennemi, ni quand il les a édictées lui-même pour ses propres sujets, ni lorsqu'elles émanent de la législation ennemie (1). C'est la seule nécessité qui guidera l'occupant; et il n'en peut être autrement, car un Etat ne s'astreindra jamais à accepter une loi de réquisition préexistante, fût-ce la sienne, à raison des imprévus que feront souvent apparaître les hostilités. Sans doute, le plus souvent, en fait, la loi de l'occupant suffira; et celui-ci, de lui-même, utilisera sagement des dispositions jugées bonnes pour ses propres ressortissants. Mais les difficultés de l'occupation, la différence des climats, des lieux et des circonstances peuvent amener des besoins qui n'existeraient pas sur le sol national. Les armées d'invasion ne se comportent point, par la force même des choses, en territoire envahi comme elles se comporteraient dans la patrie. Il n'est point question ici de vivre plus largement dans un cas que dans l'autre ou d'exiger plus ou moins suivant qu'on est chez soi ou à l'étranger, mais simplement de constater que ce qui sera suffisant dans une hypothèse sera insuffisant dans l'autre (2).

et sur la réquisition des chevaux et des moyens de transport, *Annuaire*, 1896, pp. 578 et s.; Loi belge du 14 août 1877 sur le logement des troupes en marche et en cantonnement et les prestations militaires, *Annuaire*, 1888, p. 598; Loi bulgare sur les réquisitions du 20 décembre 1893, *Annuaire*, 1894, p. 701; Loi norvégienne du 27 juillet 1896, *Annuaire*, 1897, p. 613.

(1) Conf. notre ouvrage sur la *Conférence de la paix de 1899*, § 107.

(2) Dans le sens de l'application de la loi de l'occupant, conf.

S'il est ainsi amené à écarter sa propre législation sous la pression des faits, à plus forte raison l'occupant

Manuel français, p. 112; Brenet, *op. cit.*, pp. 61 et s.; Pillet, *op. cit.*, § 119. Ce dernier auteur est bien forcé de reconnaître que les dispositions de la loi de l'occupant devront s'effacer quelquefois devant les nécessités de la guerre. Par exemple, les dispenses que la loi française sur les réquisitions, du 3 juillet 1877, accorde au sujet du logement à certaines personnes, telles que les détenteurs de fonds publics, les veuves, les filles vivant seules et les communautés de femmes, pourront être difficiles à maintenir en territoire ennemi; et le général n'hésitera pas à les suspendre, le cas échéant, *ibidem*, § 150. Il est impossible de mieux démontrer, en somme, que, dans tous les cas, le chef ennemi s'inspirera de la nécessité, qui sera fatalement la seule loi suivie non seulement en cas de dispense de logement, mais dans toutes les hypothèses qui se présenteront; car la cause qui amènera la dérogation dans un cas, l'amènera aussi, par la force même des choses, dans tous les autres. Croit-on, par exemple, qu'il sera pratiquement possible de conserver toujours à chaque habitant sa chambre et son lit (art. 13 de la loi française), d'informer les municipalités du jour de l'arrivée des troupes (art. 11), etc.; en un mot, de se plier à toutes les réserves que contiennent les lois nationales? Ces dernières, étant donné qu'il s'agit de citoyens du pays qu'il convient de ménager le plus possible, qu'on est à proximité des approvisionnements militaires encore intacts, ont pu apporter au droit de réquisition des restrictions et des réserves, qui, le plus souvent, seront d'une application impossible en pays étranger.

Enfin, la loi de l'occupant l'autorise à requérir chez lui certaines prestations de services; par exemple, les lois française de 1877 (art. 7) et allemande de 1873 (art. 3) visent la construction de chemins, voies ferrées, ports, fortifications, et, en général, les divers travaux que les différents services de l'armée ont à exécuter. Or nous avons déjà dit ci-dessus que l'article 23 du Règlement de La Haye prohibait, dans son dernier alinéa, la réquisition de ces services dans le pays occupé, en déclarant qu'il est interdit à un belligérant « de forcer les nationaux de la partie adverse à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre leur pays ». Par là encore, on le voit, l'application de la législation de l'occupant se heurterait à de nouvelles impossibilités de fait. Et l'on remarquera,

agira-t-il de même vis-à-vis de celle du pays occupé (1). Autorisé par les lois de la guerre à ne point tenir compte de cette législation toutes les fois que sa sécurité le commande (art. 43 du Règlement de La Haye), il jugera nécessairement qu'il en doit être ainsi à propos de la réquisition des choses dont son armée a un besoin réel et immédiat. En résumé, si l'on veut agir pratiquement et ne point rester dans le domaine de la théorie pure, il convient de s'en tenir à la loi unique des besoins de l'armée d'occupation, sans établir une règle par avance, que cette règle soit empruntée à la législation de l'occupant ou à celle du pays occupé. C'est là le point de vue qui finit par l'emporter à Bruxelles, en 1874, après que les plénipotentiaires eurent successivement repoussé les deux législations que nous venons d'écarter nous-même.

L'opinion ci-dessus développée, bien qu'inspirée par la raison et par la pression des faits, pouvait, nous le reconnaissons, faire quelque difficulté avant 1899. En effet, il n'y avait aucun texte obligatoire sur la matière; et l'article 40 du projet de Bruxelles, qui limitait les prestations et services aux « nécessités de guerre généralement reconnues », n'avait qu'une simple autorité de raison. Mais aujourd'hui la difficulté est résolue par le texte formel de l'article 52 rapporté ci-après du

que les mêmes impossibilités existeraient aussi relativement à l'application de la législation du pays occupé admise par quelques auteurs et que nous allons également écarter au texte. Cette législation, en effet, elle aussi, demandera à ses nationaux la prestation de services personnels, que l'article 44 interdit à l'occupant vis-à-vis de la population.

(1) Dans le sens de la législation du pays occupé, conf. Morin, *op. cit.*, I, p. 392 et Rouard de Card, *op. cit.*, p. 163.

Règlement de La Haye, d'après lequel des réquisitions en nature et des services ne peuvent être réclamés des communes et des habitants que « *pour les besoins de l'armée d'occupation* ». Ainsi, d'après le droit international positif actuel, l'occupant n'est limité par aucune législation préexistante dans la mesure des besoins de ses troupes.

Cependant, si larges que soient les pouvoirs d'appréciation de l'envahisseur au sujet des réquisitions, on reconnaît que les règles suivantes doivent être observées : 1° Les réquisitions ne doivent porter que sur les choses indispensables ou nécessaires ; dès lors, celles qui ont un caractère voluptuaire, telles que fournitures de vins fins, gibier, cigares, liqueurs, articles de toilette et autres objets de luxe, dont les Prussiens ont tant abusé en 1870-1871 (1), sont absolument condamnables. 2° La réquisition sera modérée, même en présence de besoins réels et urgents, et tiendra compte des ressources du pays. Il y a là une base qui rappelle celle admise relativement à la pension alimentaire, que les textes législatifs internes accordent dans la proportion des besoins de celui qui la réclame et de la fortune de celui qui la doit (Conf. notamment l'article 208 du Code

(1) M. Brenet donne, après bien d'autres, quelques relevés de compte suggestifs. Nancy dut payer une note de 37.729 fr. 70 c. pour truffes, perdreaux et moët. A Versailles, le total des dépenses pour la nourriture des officiers monta à 619.986 fr. 90 c., *op. cit.*, pp. 55 et s. M. Guelle rapporte que Versailles devait fournir chaque jour, entre autres choses, 500.000 cigares, *op. cit* , II, p. 208. Il en fut ainsi partout dans les départements envahis. Que tout cela concordait peu avec la proclamation du 11 août 1870, aux termes de laquelle il ne devait être exigé des habitants que ce qui serait nécessaire pour l'entretien des troupes !

civil français). 3° La réquisition n'aboutira jamais à contraindre les habitants à effectuer des actes d'hostilité contre leur pays (1). 4° La réquisition sera ordonnée par le commandant supérieur local ou par ses délégués, sous sa responsabilité. 5° Dans l'intérêt et de l'occupant et du pays occupé, la réquisition s'adressera, autant que possible, aux autorités locales. Grâce à elles, elle sera mieux acceptée, mieux équilibrée, car les intérêts des habitants pourront être défendus par elles contre des exigences exagérées. 6° La réquisition sera ordonnée par écrit et signée; elle indiquera le nombre et l'espèce des prestations imposées. Par là, on établira, le cas échéant, la responsabilité contre qui de droit et on évitera aussi tout arbitraire dans la réalisation de l'ordre. 7° Reçu sera fourni par la partie prenante, à défaut de paiement immédiat, dans le but de fixer sur des bases certaines le montant de l'indemnité qui pourra plus tard être accordée (2).

Il est impossible, avons-nous dit, de prévoir par avance tous les objets sans exception qui seront nécessaires aux besoins de l'armée d'occupation et comme tels susceptibles de réquisition. Nous avons toutefois précisé ci-dessus qu'on pouvait, en règle générale, prendre la loi nationale de l'occupant comme base de la réglementation en temps de guerre, en ajoutant que ce dernier en utilisera, de lui-même, le plus souvent, les dispositions. A ce point de vue, les diverses lois nationales ont nécessairement leur physionomie propre; pourtant elles se rencontrent dans les grandes lignes,

(1) *Manuel français*, pp. 110 et s.
(2) Conf. notre ouvrage sur la *Conférence de la paix*, § 107.

en sorte qu'il nous est permis de prendre, sous réserve des divergences de détail, comme type de la matière la loi française précitée du 3 juillet 1877 élaborée avec un soin tout particulier et ayant jusqu'ici donné d'excellents résultats. L'article 5 de cette loi déclare exigible, par voie de réquisition, la fourniture des prestations suivantes : 1° le logement chez l'habitant et le cantonnement, pour les hommes et pour 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 ; — 2° la nourriture journalière des officiers et soldats logés chez l'habitant, conformément à l'usage du pays ; — 3° 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 cantonnées ; — 4° les moyens d'attelage et de transport de toute nature, y compris le personnel ; — 5° les bateaux ou embarcations qui se trouvent sur les fleuves, rivières, lacs et canaux ; — 6° les moulins et les fours ; — 7° les matériaux, outils, machines et appareils nécessaires pour la construction ou la réparation des voies de communication, et, en général, pour l'exécution de tous les travaux militaires ; — 8° les guides, les messagers, les conducteurs, ainsi que les ouvriers pour tous les travaux que les différents services de l'armée ont à exécuter ; — 9° le traitement des malades ou blessés chez l'habitant ; — 10° les objets d'habillement, d'équipement, de campement, de harnachement, d'armement et de couchage, les médicaments et moyens de pansement ; — 11° tous les autres objets et services dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire.

Ne pouvant entrer dans l'examen détaillé de la législation comparée des réquisitions, examen qui excéderait les bornes de ce livre (1), nous allons, en regard de la loi française, nous borner à indiquer la législation allemande plus particulièrement intéressante pour nous. La loi précitée du 13 juin 1873 met les *prestations de guerre* à la charge des communes et non des individus ; et ne les déclare exigibles que lorsqu'il ne peut y être pourvu d'une autre manière. Ces prestations sont les suivantes, d'après l'article 3 : 1° logement en nature pour la force armée, y compris la suite de l'armée et écuries pour les chevaux qui lui appartiennent, le tout dans la mesure des locaux existants ; — 2° nourriture pour les portions de la force armée se trouvant en marche et en cantonnement, y compris la suite de l'armée et fourrages pour les chevaux qui leur appartiennent ; — 3° abandon à l'autorité militaire des moyens de transport et attelages existants sur le territoire de la commune, et mise à sa disposition des hommes présents dans la commune pour servir de conducteurs d'attelages, de guides et de messagers, ainsi que pour la construction de chemins, de voies ferrées et de ports, pour des travaux de fortifications, pour la fermeture de rivières et de ports, pour des services de batellerie ; 4° cession des terrains et des bâtiments dont les besoins de la guerre exigent l'occupation, et des matériaux existants sur le territoire de la commune pour l'établissement de routes, chemins de fer, ponts, camps, emplacements d'exercice ou de bivouacs, pour

(1) Conf. les indications données *suprà*, au sujet des diverses lois étrangères sur les réquisitions.

l'érection de fortifications et pour la fermeture de rivières et de ports; 5° combustible et pailles existants sur le territoire de la commune pour campements et bivouacs ; — 6° tous les autres services et objets dont les exigences militaires pourraient exceptionnellement rendre nécessaire la prestation ou la fourniture, tels qu'objets d'armement et d'équipement, médicaments et moyens de pansement, en tant que les personnes et les objets nécessaires existent ou qu'on peut se les procurer dans la commune (1).

Les contributions de guerre sont requises par l'occupant soit à titre d'amende et comme peine, soit à titre de contribution de guerre. Quand la contribution est levée à titre d'amende, elle rentre dans les peines que l'occupant, dans l'intérêt de sa sécurité, inflige aux auteurs d'actes d'hostilité dirigés contre l'armée ou les soldats pris individuellement. Dans ce cas, la contribution devra être en rapport avec le fait incriminé et ne frapper que celui qui l'a commis et ses complices. Elle est illégitime si elle rejaillit sur des innocents, quel que soit, d'ailleurs, le motif pour lequel on les frappe, notamment afin d'empêcher, par la terreur, le retour des actes punis, ainsi qu'il a été dit ci-dessus à propos des réprésailles.

Les contributions de guerre sont perçues en vertu d'usages fort anciens qu'on a essayé de justifier par des motifs divers totalement inacceptables de nos jours, tels que le rachat du pillage et de l'incendie (2). A un point

(1) Conf., sur la loi allemande de 1873, la *Revue générale d'administration*, 1877, II, pp. 438 et s. et 1894, II, pp. 200 et s.

(2) C'est ainsi que Bonaparte envoya au Directoire les millions qu'il avait prélevés sur les pays occupés à titre de rachat du pillage des propriétés et de l'incendie des villes.

de vue plus moderne, on a fait remarquer en leur faveur que, tout au moins quand elles remplacent les réquisitions en nature, elles économisent du temps, évitent des désordres, assurent aux soldats de bonnes fournitures, car l'habitant, s'il est requis, ne livrera ordinairement que des marchandises de qualité inférieure. Le procédé serait également préférable pour l'habitant, en permettant de proportionner le sacrifice demandé aux ressources de chacun, sans se préoccuper du fait accidentel que tel ou tel individu possède, à la place de tel ou tel autre, les choses réclamées par l'ennemi (1).

Toutes ces justifications sont inacceptables. En effet, si l'habitant ne possède pas la chose réquisitionnée, on ne peut expliquer que l'occupant se contente d'une somme d'argent à la place de fournitures dites *nécessaires* ou *indispensables*. L'argent fourni ne les lui procurera point et, par suite, la contribution sera injustement perçue, puisque, remplaçant la réquisition, elle ne se conçoit que dans les cas où cette dernière est elle-même possible, ce qui n'est point l'hypothèse. Si l'habitant possède les choses sujettes à réquisition, la substitution de la contribution à celle-ci présente *a priori* fort utile, car elle permettrait de remplacer la réquisition par l'achat réalisé grâce aux sommes pour-

(1) Pillet, *op. cit.*, § 151. Conf. à ce sujet les *procès-verbaux* de la *Conférence de la paix de 1899*, IIIe partie, p. 135. « La suppression du droit de prélever des contributions de guerre, a dit M. F. de Martens, serait plus nuisible que favorable à la sûreté de la propriété privée », *op. cit.*, p. 205, § 120. Voir les explications données à ce sujet par le colonel de Gross de Schwarzhoff à La Haye en 1899, *Procès-verbaux*, p. 135.

nies par la contribution. Or, le marché de gré à gré, librement débattu et consenti, vaut mieux que la réquisition brutale. Il rassure la population qui, reprenant confiance, laisse apparaître des ressources restées soigneusement cachées, même au risque de lourdes responsabilités individuelles ou collectives ; il égalise, par une égale répartition, entre tous les imposés, des sommes exigées, les sacrifices nécessaires que la réquisition en nature limite fatalement et arbitrairement aux possesseurs des objets réquisitionnés.

Et pourtant, en dépit de ses avantages incontestables, on a soutenu, avec raison, croyons-nous, que l'armée d'occupation n'a pas le droit, pour le cas où les objets existent en nature, de substituer la contribution à la réquisition. Quand, en effet, les objets sont réquisitionnés en nature, on est certain que les besoins pour lesquels ils ont été requis seront satisfaits, que la réquisition ne manquera pas son but, et que, par suite, les exigences de l'occupant ne se renouvelleront pas de quelque temps. Mais si l'on verse de l'argent, la somme fournie sera souvent affectée à une destination autre que l'achat projeté ; et ainsi les habitants, après avoir payé une première fois en argent, seront quelquefois obligés de payer une seconde fois en nature. Et, en supposant que le chef militaire qui a levé la contribution sur une commune, s'abstienne d'y acheter les objets en nature pour des motifs divers, par exemple parce qu'il a pu se les procurer ailleurs à meilleur compte, rien ne garantit l'habitant qui a versé la contribution, qu'une nouvelle troupe venant remplacer la première ne s'emparera pas immédiatement des objets

qu'on avait cru garantir grâce à la contribution versée (1).

En résumé, que les objets nécessaires à l'armée existent ou non en nature, on s'aperçoit facilement que la contribution de guerre est injustifiable et ne sert d'habitude, en réalité, qu'à satisfaire les instincts cupides de l'envahisseur (2). Presque toujours, d'ailleurs, son illégitimité a été démontrée par son caractère excessif, en disproportion avec la valeur des prestations qui auraient été réquisitionnées (3). Il en fut notamment ainsi des contributions prélevées par les Prussiens en 1870-71, que Bluntschli n'a pu s'empêcher de blâmer en ces termes : « L'Europe actuelle n'admet plus cette façon d'agir, reste des temps barbares. Elle blâme hautement toute violence inutile et injuste contre les habitants paisibles du territoire ennemi » (4).

Une dernière justification a été proposée relativement aux contributions de guerre qu'on a présentées comme une sorte d'avance sur l'indemnité de guerre à venir. Elle est aussi inacceptable que celles indiquées

(1) *Conférence de la paix de 1899, Procès-verbaux*, IIIe partie, p. 135.

(2) Pillet, *op. cit.*, p. 483. *Contrà* Brenet, *op. cit.*, pp. 83 et s.

(3) Le seul avantage réel de la contribution sur la réquisition consiste en ce que la première se répartit d'une façon nécessairement plus équitable que la dernière qui ne frappe que le seul possesseur. Mais rien n'empêche l'autorité municipale de faire elle-même la répartition des charges, en obligeant ceux qui ne possèdent pas les choses requises à indemniser les détenteurs dans la mesure de la part contributive de chacun. Au surplus, il ne faut pas oublier que la réquisition donne en définitive, soit en droit soit en fait, ouverture à une indemnité au profit de celui qui l'a subie, ainsi qu'il va être précisé ci-après.

(4) *Op. cit.*, art. 651, note 2. Conf. Calvo, *op. cit.*, § 2251; Brenet, *op. cit.*, pp. 79 et s. ; Mérignhac, *op. cit.*, § 108.

ci-dessus. Il n'est pas sûr d'abord que celui qui exige la contribution soit le vainqueur définitif et, s'il est victorieux, qu'il ait droit à une indemnité. D'autre part, la contribution à la fin de la guerre sera prélevée sur l'Etat tout entier, et il ne serait pas juste de la faire retomber sur une seule partie de la population de cet Etat. Enfin, en fait, jamais on n'a défalqué de l'indemnité finale les contributions exigées au cours de la guerre ; et il en fut ainsi notamment dans la guerre franco-allemande. A ce sujet pourtant, la publication déjà citée du grand état-major allemand dit expressément que les contributions ne peuvent servir à enrichir le vainqueur et qu'il n'est pas fondé à se couvrir des frais de la guerre — même si elle lui a été imposée par son adversaire — au moyen d'empiètements sur la propriété privée (1).

Bien que la contribution de guerre apparaisse, ainsi que nous venons de le démontrer, comme une violation injustifiable du respect de la propriété privée ennemie, elle sera néanmoins sûrement usitée dans les guerres futures, de même qu'elle l'a été dans le passé (2), car la Conférence de La Haye, comme on va le voir, sans qu'aucune discussion sérieuse se soit élevée sur son principe même en 1899 et en 1907, la consacre expressément dans le Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. Il importe donc, pour éviter le plus possible les mesures arbitraires particulièrement à redouter en cette matière, de détermi-

(1) *Op. cit.*, p. 140.

(2) Conf. art. 103 du décret français du 28 mai 1893 sur le service des troupes en campagne.

ner très exactement les conditions requises en ce qui la concerne. Voici, à cet égard, les règles communément admises : 1° la contribution doit être limitée strictement aux besoins de l'armée et proportionnée aux ressources du pays ; 2° elle doit être décrétée par l'autorité supérieure civile ou militaire de l'occupant dans le pays occupé (1) ; 3° il faut suivre, autant que possible, dans la perception, les règles de l'assiette et de la répartition des impôts en vigueur ; 4° la contribution doit résulter d'un ordre écrit et reçu en sera délivré aux contribuables. Toutes ces conditions se justifient par les raisons déjà données à propos des réquisitions (2). Toutefois, il faut bien reconnaître qu'il sera le plus souvent impossible de se conformer à la troisième, car le plus souvent le personnel et le matériel nécessaires auront disparu en même temps que les rôles de perception de l'impôt national. Donc, pratiquement, on s'adressera aux municipalités qui répartiront la contribution comme elles l'entendront.

Les articles 40, 41 et 42 de la Déclaration de Bruxelles de 1874, qui statuaient sur les points au sujet desquels nous venons d'exposer l'état général de la doc-

(1) L'article 103 du décret français du 28 mai 1895 sur le service des armées en campagne porte que les contributions en argent ne peuvent être ordonnées que par le commandant en chef. Conf. *Manuel français*, pp. 128 et 129.

(2) La réquisition ou la contribution porte sur la masse de la population ; dès lors, elle englobe les sujets des Etats neutres fixés dans le pays occupé, qui doivent, comme les regnicoles, subir la loi de la nécessité. Calvo expose au tome IV de son *Traité précité de droit international*, pp. 262 et 265, les réclamations maintes fois produites à ce sujet par les neutres et qui n'ont jamais été suivies d'effet.

trine internationale, ont donné lieu à une discussion très vive à la Conférence de La Haye (1). Ils mettaient, en effet, de nouveau aux prises les représentants des petits Etats, opposés à toute infraction au principe de l'inviolabilité de la propriété privée, et ceux des grandes puissances partisans de la réglementation en temps de paix des pouvoirs de l'occupant pour le cas de guerre, spécialement en matière de réquisitions et de contributions. Un moment, en présence de l'opposition absolue de vues qui se produisit, on put redouter un

(1) Voici ces textes dont la connaissance est indispensable pour suivre la discussion qui s'est produite à La Haye en ce qui les concerne.

Article 40. — La propriété privée devant être respectée, l'ennemi ne demandera aux communes ou aux habitants que des prestations et services en rapport avec les nécessités de la guerre généralement reconnues, en proportion avec les ressources du pays et qui n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de guerre contre leur patrie.

Article 41. — L'ennemi prélevant des contributions, soit comme équivalent pour des impôts ou pour des prestations qui devraient être faites en nature, soit à titre d'amende, n'y procédera, autant que possible, que d'après les règles de la répartition et de l'assiette des impôts en vigueur dans le territoire occupé.

Les autorités civiles du gouvernement légal y prêteront leur assistance si elles sont restées en fonctions.

Les contributions ne pourront être imposées que sur l'ordre et sous la responsabilité du général en chef ou de l'autorité civile supérieure établie par l'ennemi dans le territoire occupé.

Pour toute contribution, un reçu sera donné au contribuable.

Article 42. — Les réquisitions ne seront faites qu'avec l'autorisation du commandant dans la localité occupée.

Pour toute réquisition, il sera accordé une indemnité ou délivré un reçu.

Voir, sur la discussion à laquelle ces textes ont donné lieu en 1874, le Protocole 16 de la Conférence de Bruxelles, *Publication* précitée, pp. 36 et s.

échec de la Conférence. Heureusement, grâce surtout à l'intervention conciliante du chef de la délégation française, M. Bourgeois, on arriva à se mettre d'accord au sujet des trois propositions suivantes qui dominent toute la matière : 1° tout ordre de percevoir des contributions doit émaner d'un chef militaire responsable et être donné autant que possible par écrit ; 2° pour toutes perceptions, spécialement s'il s'agit de sommes d'argent, il faut, autant que possible, tenir compte de la répartition et de l'assiette des impôts existants ; 3° toute perception doit être constatée par un reçu.

Dans quelle mesure ces trois conditions doivent-elles être appliquées soit aux contributions en argent, soit aux réquisitions d'objets en nature et de services ? Il a été décidé sans hésitation que toutes s'appliqueraient aux contributions en argent ; et il a même paru utile, comme on va le voir, de les inscrire dans un texte spécial et formel visant toute perception quelconque de sommes d'argent par l'occupant.

Quant aux réquisitions en nature ou de services, la troisième condition exigeant en tout cas un reçu s'appliquera sans difficulté ; pour les deux autres, il conviendra de faire des distinctions. La première, suivant laquelle tout ordre doit émaner d'un chef militaire responsable et être donné par écrit, s'interprétera en ce sens que, conformément à l'article 12 de la Déclaration de Bruxelles, cet ordre sera suffisant s'il émane du commandant qui se trouve sur les lieux, car les nécessités journalières rendraient trop difficile une autre intervention. Et, d'autre part, l'ordre écrit sera inutile comme faisant double emploi avec le reçu imposé formellement par la troisième condition. Enfin la deu-

xième condition, prescrivant de tenir compte de la répartition et de l'assiette des impôts existants, pourra, quoique difficilement, être observée pour les services personnels; mais elle sera inapplicable, par la force même des choses, aux réquisitions d'objets en nature qu'il faut prendre exclusivement aux mains de ceux qui les possèdent. On devra donc se borner à recommander de proportionner les réquisitions de prestations en nature et de services aux ressources du pays occupé.

Ces points une fois résolus, les délégués ont, en outre, senti le besoin de préciser que les réquisitions et les contributions ne doivent être exigées que *pour les besoins de l'armée d'occupation*. Cette règle est plus précise que la formule vague de l'article 40 du projet de Bruxelles, qui se bornait à limiter aux *nécessités de la guerre* les réquisitions en nature et de services. La nouvelle règle est surtout intéressante par rapport aux contributions en argent où, nous l'avons vu, l'arbitraire et la cupidité se sont donné libre carrière dans les guerres antérieures. Le seul autre motif pour lequel la contribution est admise, vise les besoins de l'administration du pays qui intéresse naturellement tous les habitants. Les plénipotentiaires ont donc voulu proscrire avant tout les contributions dont le seul but est d'enrichir l'occupant.

Enfin, à la suite des règles générales, quelques mesures spéciales ont été prescrites, concernant les unes les réquisitions, les autres les contributions. Les réquisitions en nature ou de services ne doivent rien imposer qui oblige l'habitant à prendre part aux opérations de guerre contre son pays. Autant que possible, elles sont payées au comptant par l'occupant ; grâce à

cette pratique du paiement immédiat, on substitue, en réalité, l'achat à la réquisition, procédé bien préférable pour la population qui, nous l'avons dit, reprend ainsi confiance et ne dissimule plus ses approvisionnements (1). Enfin, il est expressément stipulé que les contributions prélevées à titre d'amende, et, en général, toutes les peines pécuniaires ou non que l'on prétend infliger aux collectivités, ne pourront résulter que d'actes hostiles commis par elles ou tout au moins qu'elles auront laissé commettre pouvant les empêcher.

Ce sont surtout les contributions prélevées à titre d'amende qui prêtent à l'arbitraire ; elles ont été exigées outre mesure dans la guerre franco-allemande où les communes étaient fréquemment rendues responsables d'actes commis sur leur territoire, dans le but d'empêcher par la terreur le retour de ces actes auxquels les habitants étaient souvent restés étrangers. Donc, pour de simples faits individuels, on ne peut imposer une contribution à titre d'amende aux communes qui n'ont pas les moyens de police nécessaires pour les empêcher ; et c'est l'occupant qui doit faire sa police par ses propres moyens. Seuls, les mouvements collectifs, concertés, pourraient entraîner une responsabilité collective pécuniaire ou autre.

Sur les bases qui viennent d'être indiquées, ont été votés les articles 40 à 52 du Règlement de La Haye dont la teneur suit.

(1) Le principe de l'achat substitué à la réquisition dans la mesure disponible semble l'emporter dans les idées actuelles. Conf. art. 103 du décret français du 28 mai 1895. Cette pratique paraît avoir été suivie dans la guerre turco-russe et dans la guerre sino-japonaise ; De Martens, *op cit.*, III, p. 201 ; Nagao-Ariga, *op. cit.*, p. 161. Conf. Brenet, *op. cit.*, pp. 60 et s.

Art. 49. — Si, en dehors des impôts visés à l'article précédent, l'occupant prélève d'autres contributions en argent dans le territoire occupé, ce ne pourra être que pour les besoins de l'armée ou de l'administration de ce territoire.

Art. 50. — Aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison de faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables (1).

Art. 51. — Aucune contribution ne sera perçue qu'en vertu d'un ordre écrit et sous la responsabilité d'un général en chef.

Il ne sera procédé, autant que possible, à cette perception que d'après les règles de l'assiette et de la répartition des impôts en vigueur.

Pour toute contribution, un reçu sera délivré aux contribuables.

Art. 52. — Des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamés des communes ou des habitants, que pour les besoins de l'armée d'occupation. Ils seront en rapport avec les ressources du pays et de telle nature qu'ils n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie.

Ces réquisitions et ces services ne seront réclamés

(1) On s'est refusé, en 1899, à La Haye, à accepter l'expression *amende* que l'on a qualifiée d'impropre et de nature à prêter à une confusion d'idées avec la loi pénale. Il semble pourtant que, puisqu'on s'est servi du terme de *peine*, il n'y avait aucun inconvénient à conserver celui d'amende qui avait un sens très net, très bien compris dans le langage du droit des gens et dans la coutume de la guerre. Conf. sur ce point notre ouvrage précité de la *Conférence de la paix de 1899*, § 109.

qu'avec l'autorisation du commandant dans la localité occupée.

Les prestations en nature seront, autant que possible, payées au comptant ; sinon, elles seront constatées par des reçus, et le paiement des sommes dues sera effectué le plus tôt possible.

Convient-il de délivrer un reçu quand la prestation est payée au comptant ? L'article 52 semble ne pas l'exiger en ce cas ; et certains auteurs ont fait remarquer que, puisque le créancier a reçu satisfaction, on ne voit pas bien l'utilité du reçu. Toutefois la solution contraire est préférable, car si l'habitant n'a aucun reçu à montrer, on pourra lui imposer une réquisition nouvelle. Et, d'autre part, sans reçu, il pourrait être accusé d'avoir fait des marchés avec l'ennemi (hypothèse qui s'est produite en 1870). L'autorité qui réquisitionne a donc le devoir moral de fournir le reçu pour exonérer l'habitant de toute responsabilité future dans tous les cas.

Le Règlement de La Haye, dans ses articles 49 à 52 ci-dessus transcrits, textes votés en 1899 (1) et repro-

(1) On consultera, sur les débats qui ont précédé le vote des articles 49 à 52, les *procès-verbaux de la Conférence de la Paix* de 1899, IIe partie, pp. 133, 139 et 141. C'est grâce aux efforts de M. Léon Bourgeois que le comité de rédaction chargé de présenter le projet initial, sur lequel la discussion devait s'engager, finit par trouver une rédaction à laquelle se rallièrent les délégués des puissances, sauf ceux de la Suisse qui faisaient ainsi pressentir l'opposition définitive de leur pays à l'acceptation du *Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*. Voir le compte rendu des séances du comité de rédaction réuni les 13 et 16 juin sous la présidence de M. Bourgeois, dans les *procès-verbaux* précités, IIe partie, annexe B, pp. 166 et 167.

duits littéralement en 1907 avec l'adjonction du dernier membre de phrase de l'article 52 dont l'utilité apparaîtra ci-après, se borne à indiquer les grandes lignes de la matière des réquisitions. Or, le détail est d'une importance considérable, à propos de points où le conflit entre l'armée d'occupation et la population est constamment à redouter. Il semble donc que le Règlement aurait dû être complété par des instructions de détail élaborées en commun. Mais on se serait heurté à des difficultés pratiques considérables résultant de la différence, suivant les divers pays, des attributions des chefs militaires au sujet du droit de requérir, du mode de réquisition, de la constatation de l'opération en elle-même et des droits des intéressés, etc. Pour tous ces motifs, la Conférence paraît avoir été tacitement d'accord de laisser, en cas de guerre, chaque puissance agir d'après les formes établies par sa législation interne au sujet des réquisitions et contributions. Nous avons essayé de démontrer, dans nos explications antérieures, qu'en matière de réquisition l'occupant ne saurait être obligé, pour les conditions de *fond*, de suivre sa propre loi, parce qu'elle pourrait être insuffisante relativement aux besoins de ses armées. Mais on se rend compte qu'au point de vue de la *forme*, il ne rencontrera pas les mêmes inconvénients, et qu'il aura, au contraire, tout avantage à se conformer à ses propres dispositions, que ses troupes appliqueront en pleine connaissance de cause.

En France, les formalités sont réglées, en matière

Conf. notre ouvrage sur la première *Conférence de la Paix*, §§ 109 et s.

de réquisitions, par la loi et le décret réglementaire précités du 3 juillet et du 22 août 1877, dont nous allons esquisser les grandes lignes, en les comparant à celles de la législation allemande. Le droit de réquisition appartient à l'autorité militaire (art. 3, § 1 de la loi, art. 1er et s. du décret). Seule, en effet, elle peut savoir s'il y a insuffisance réelle des moyens d'approvisionnement de l'armée, condition qui, d'après l'article 1er de la loi, est l'unique motif des réquisitions. Les généraux commandant des armées, des corps d'armée, des divisions ou des troupes ayant une mission spéciale, exercent le droit de réquisition (1). Ce droit est, en général, délégué, dans chaque corps d'armée ou division, aux fonctionnaires de l'Intendance ; les officiers commandant des détachements en sont aussi investis (articles 3 et 4 du décret) (2). Les généraux comman-

(1) Le décret du 2 août 1877, rendu en exécution de l'article 4 de la loi, indique les autorités militaires pouvant ordonner ou exercer les réquisitions. Ce droit varie, suivant qu'on est en présence soit d'une mobilisation totale, soit d'une mobilisation partielle ou d'un simple rassemblement. En cas de mobilisation totale, la réquisition est exercée de plein droit par les généraux commandant des armées, des corps d'armée ou des troupes ayant une mission spéciale. Dans les autres cas, la faculté de requérir n'appartient de plein droit, sur les portions de territoires et pendant la période fixées par le ministre de la guerre, qu'aux généraux commandant les corps d'armée mobilisés ou les rassemblements de troupes. Conf., sur ces deux situations, Morgand, *op. cit.*, pp. 23 et s.

(2) Conf. le décret du 28 mai 1893 sur le service des armées en campagne, art. 104. Les corps de troupes, ajoute le texte, n'exercent directement le droit de réquisition que pour la satisfaction de leurs besoins urgents et journaliers. Conf., pour la cavalerie, l'art. 81 de l'instruction pratique du 1er août 1902 et, pour le génie, l'art. 101 (titre IX) de l'instruction pratique provisoire du 8 juin 1897. Voir également art. 103 de l'Instruction du 8 septembre 1902.

dants dont il a été question ci-dessus, peuvent déléguer également le droit de requérir aux chefs de corps ou de service, pour être subdélégué par eux aux officiers sous leurs ordres, qui pourraient éventuellement être appelés à réquisitionner (article 6 du décret). Grâce à ces dispositions, le droit de réquisition, sous la haute autorité du commandement en chef, pénètre, par délégations successives, dans la hiérarchie tout entière ; et, par ce mécanisme ingénieux, chacun de ceux qui seront appelés à requérir agira sous sa responsabilité personnelle, en même temps que sous une direction homogène, assurant l'unité et l'harmonie dans le fonctionnement du service. Pour éviter des abus, le droit de requérir ne doit pas être exercé par des autorités trop subalternes et *a fortiori* par de simples soldats. L'article 8 du décret donne exceptionnellement, en temps de guerre, à tout commandant de troupe ou chef de détachement agissant isolément le droit de requérir, sous sa responsabilité personnelle, les prestations nécessaires aux besoins journaliers de sa troupe (1). En Allemagne, suivant la loi du 13 juin 1873, le droit de

(1) L'article 10 du décret vise le cas spécial où, par application de l'article 7 de la loi du 8 juillet 1877 modifiée par la loi du 6 mars 1890, il y a lieu de pourvoir, par voie de réquisition, à la formation des approvisionnements nécessaires à la subsistance des habitants d'une place de guerre. En ce cas, le gouverneur peut déléguer le droit de requérir les prestations destinées à la constitution de ces approvisionnements aux préfets, sous-préfets et maires appelés à participer aux opérations de ravitaillement. Les préfets délivrent alors aux autorités civiles investies du droit de requérir des carnets à souche d'ordres de réquisition et de reçus. La même délégation peut être donnée, pour le même objet, aux ingénieurs des corps des ponts et chaussées et des mines. — Voir à ce sujet le décret du 3 juin 1890.

requérir appartient exclusivement, comme en France, à l'autorité militaire, avec le système des délégations circulant dans toute l'armée, sous l'autorité du commandement.

D'après les dispositions de la législation française, toute réquisition est formulée par écrit et signée ; elle mentionne l'espèce et la quantité des prestations imposées, et, autant que possible, leur durée. Il est toujours délivré un reçu des prestations fournies (art. 3 de la loi). Ainsi, l'ordre écrit, d'une part, et le reçu délivré, de l'autre, constituent les deux pièces fondamentales et indispensables de la réquisition ; d'où les deux catégories de pièces suivantes : 1° un carnet à souche remis aux mains des officiers appelés à exercer des réquisitions pour en détacher les ordres de réquisition (art. 5 du décret) ; 2° un carnet à souche fourni dans les mêmes conditions par l'autorité militaire, duquel est également extrait le reçu donné (art. 7 du décret). Les talons et les extraits renfermant absolument les mêmes indications, aucun doute ne peut s'élever grâce à la possibilité d'une comparaison entre la pièce restée aux mains de l'autorité militaire et celle remise aux ayants droit. En Allemagne, la réquisition est, en règle générale, rédigée par écrit et contient la désignation précise de la prestation exigée. Reçu est délivré de toute prestation effectuée (article 4 de la loi du 13 juin 1873).

Suivant la loi française, c'est à la commune que la réquisition doit être adressée. Le maire est, en effet, le représentant naturel des intérêts de ses administrés. C'est lui qui veillera à la répartition exacte des réquisitions entre eux et fera valoir leurs droits, notamment en prenant soin de ne pas laisser réquisitionner et absor-

ber toutes les choses existantes dans la commune, afin de ne pas exposer les habitants à la famine (art. 19 et 20 de la loi). Nous avons dit ci-dessus que la loi allemande du 13 juin 1873 met les prestations de guerre à la charge des communes.

Les grandes lignes des législations française et allemande, telles que nous venons de les tracer, se retrouvent nécessairement dans les autres législations. Celles-ci réservent également à l'autorité militaire suprême le droit de requérir, avec faculté de délégation, et se préoccupent d'établir, par des pièces justificatives, l'espèce et la quantité des prestations imposées, de façon à constater exactement les responsabilités encourues et les indemnités dues, le cas échéant. Dès lors, bien que, comme nous l'avons déjà précisé, les détails de l'exécution du service soient nécessairement différents suivant les pays, l'occupant n'éprouvera pas de grandes difficultés à appliquer sa législation personnelle dans ses rapports avec la population. Spécialement, si l'organisation municipale du pays occupé diffère de la sienne, il s'adressera au rouage local qui remplace cette organisation. Et, si l'invasion a fait disparaître toute trace d'organisation locale municipale ou équivalente, on remettra les ordres de réquisition directement aux intéressés (art. 19 et 20 de la loi française de 1877).

Arrivons maintenant au paiement des réquisitions et contributions. Le Règlement de La Haye dispose, on l'a vu, en son article 52, que les prestations en nature seront, autant que possible, payées au comptant. Le paiement est fort utile ; et il a été vérifié, à maintes reprises, que, grâce à lui, on voyait immédiatement abonder des denrées cachées jusque-là. L'article ajoute que, s'il n'y

a pas paiement immédiat, les prestations seront constatées par des reçus. Le texte de 1899 s'en tenait là, en sorte que le règlement de la réquisition se débattait entre les deux gouvernements dans le traité de paix, ainsi qu'il va être ci-après indiqué.

Ainsi, le belligérant qui avait délivré des reçus, n'était pas obligé de rembourser les prestations effectuées. Or, en 1907, il s'est fait une véritable révolution qui est passée inaperçue ; on a ajouté cette phrase seulement à l'art. 52 « *le paiement des sommes dues sera effectué le plus tôt possible* » (1). Donc désormais il est admis que le belligérant qui a réquisitionné, est débiteur du paiement des reçus. Il fera bien, sans doute, s'il est vainqueur, entrer en compte les sommes par lui payées ; mais il était néanmoins important d'accorder directement le droit de créance aux personnes réquisitionnées. Si le paiement des reçus n'est pas effectué, il n'y aura le plus souvent aucune coercition possible, sauf celle résultant de la disposition de l'art. 3 de la convention contenant le règlement, article suivant lequel « *la partie belligérante qui violerait les dispositions dudit règlement sera tenue à une indemnité, s'il y a lieu* ».

Les prescriptions du Règlement de La Haye sur les réquisitions sont donc impératives et leur omission donnerait lieu à l'application de l'article 3 de la convention que nous venons de rappeler. Le texte ajoute que le belligérant : *sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée*. Ainsi tom-

(1) *Actes et Documents de la Conférence de 1907*, t. 3, pp. 14 et 26. Conf., au sujet de l'interprétation de ce texte, Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 687 B.

beront, par exemple, sous l'application du texte, les réquisitions entachées soit d'*excès de pouvoir* quand l'officier qui les aura effectuées n'avait pas qualité pour les exercer, soit *d'abus de pouvoir* lorsqu'une autorité compétente réquisitionne sans se conformer aux formes et conditions de la loi.

En France, les articles 21 et 22 de la loi organique du 3 juillet 1877 frappent de peines diverses les maires et les habitants qui se refusent à exécuter les réquisitions et les officiers qui les exercent sans qualité ou abusent des pouvoirs à eux confiés, ou enfin refusent de donner reçu des quantités fournies. Les autres lois positives contiennent naturellement des sanctions analogues pour assurer le bon fonctionnement du service des réquisitions, notamment la loi allemande de 1873. Ces pénalités qui seraient normalement appliquées sans difficulté en territoire national, le seraient-elles, en cas de guerre, en pays ennemi ? Oui, sans difficulté, car on peut les considérer comme imposées par la sécurité de l'armée ; et, d'autre part, la sanction est beaucoup plus nécessaire contre les habitants en pays ennemi, à raison des résistances qui seront opposées à l'occupant et que ne rencontrerait pas l'armée nationale.

Les réquisitions et contributions imposées par l'État à ses propres sujets donnent toujours droit à indemnité. De là, les dispositions des lois positives, telles que celles du titre V du décret français du 2 août 1877, prises en conformité de la loi du 3 juillet 1877, qui indique la procédure à suivre pour arriver au règlement et au paiement des sommes dues. De là, encore, les règles tracées dans le même but par les articles 7 et s. de la

loi allemande du 13 juin 1873 et l'annexe C de l'ordonnance du 1er avril 1876 (1).

Quand les contributions et réquisitions émanent de l'ennemi, si ce dernier est vainqueur, il laissera le plus souvent les indemnités à la charge du vaincu par une clause spéciale du traité de paix, ou il considérera que le silence du traité en question sur ce point l'exonère de toute responsabilité (2). Si l'ennemi est vaincu, il sera

(1) Quand, à la suite d'une guerre, le territoire du vaincu est annexé en totalité par le vainqueur, ce dernier prend naturellement à sa charge les obligations du premier. Il doit donc indemnité à raison des réquisitions qui ont été imposées par son ennemi à ses sujets, comme l'aurait dû l'État vaincu lui-même s'il avait conservé son indépendance. Il ne peut alléguer que ces réquisitions ont servi à la guerre contre lui, car, ainsi qu'il vient d'être dit, il prend, par le fait de l'annexion, les charges de l'État disparu. C'est donc à tort que les juridictions anglaises, tout en reconnaissant la légalité des réquisitions exercées par les Boërs durant la guerre du Transvaal, ont refusé d'indemniser ceux qui en avaient souffert. Toutefois, en novembre 1902, au cours de la discussion devant les Communes du crédit sud-africain, M. Chamberlain a fait la déclaration suivante : « Les bulletins de réquisition émanant du *War Office* seront payés ; ceux émis par les Boërs ne le seront pas, mais ils entreront en ligne de compte dans le règlement des demandes d'indemnité ».

(2) Certains auteurs, tels que M. Rouard de Card, *op. cit.*, p. 166, se prononcent énergiquement pour la reponsabilité pécuniaire de l'armée qui a fait la réquisition, car les obstacles matériels qui s'opposent à l'exercice du droit ne peuvent faire disparaître le droit lui-même. Toutefois notre collègue ne se dissimule pas que, dans des cas nombreux, les particuliers qui ont livré leurs biens aux troupes d'occupation, ne pourront en obtenir le paiement à raison de la mauvaise foi des débiteurs. C'est ce qui est arrivé à propos de la guerre anglo-transvaalienne. Dans un *memorandum* du 23 août 1902, les chefs boërs demandaient au Gouvernement anglais une indemnité « pour l'emploi des biens des burghers réquisitionnés par les autorités britanniques ». Et, dans la Conférence qu'ils eurent, le 5 septembre suivant, avec M. Chamberlain,

le plus souvent soumis à l'obligation de dédommager les populations qu'il a frappées de réquisitions ou contributions. Des sommes spéciales seront ou fournies directement à cet effet ou prélevées sur les indemnités de guerre. En ce cas, les reçus délivrés par les auteurs des réquisitions serviront à établir les droits des intéressés.

Si, à défaut d'autre recours, le créancier des réquisitions ou contributions s'adresse à son propre gouvernement, celui-ci, sauf clause expresse du traité de paix l'obligeant à indemniser ses sujets, ne leur devra *juridiquement* rien, car les prestations en nature ou en argent effectuées non seulement ne lui ont pas profité, mais, au contraire, lui ont nui, en permettant à son adversaire de poursuivre la lutte. Cependant, on admet généralement, comme à propos des dommages matériels dont nous avons parlé ci-dessus, qu'il y a une sorte d'*obligation morale* pour un Etat à indemniser ses sujets à raison des dommages quelconques causés par une lutte dont, en somme, la responsabilité lui incombe (1). Il pourra, grâce à l'impôt, faire supporter une portion des suites de la guerre aux parties du pays qui ont pu échapper à l'invasion, au profit de celles qui l'ont subie. On aperçoit alors, même en ce cas, l'utilité des reçus établissant la situation exacte des ayants droit.

A côté de ce recours moral contre l'Etat, le particu-

cette demande fut repoussée. Pourtant, dans le cas qui nous occupe, la situation était encore plus favorable pour les Boërs que dans des circonstances ordinaires, puisque, ainsi qu'il a été dit à la note précédente, le Gouvernement anglais prenait, par le fait de l'annexion, les obligations des Républiques disparues.

(1) Rouard de Card, *op. cit.*, p. 167; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 590.

lier qui a subi la réquisition ou la contribution, est investi d'une action contre la commune pour le compte de laquelle il a effectué, en tout ou en partie, les prestations en nature ou en argent. Et l'indemnité est réputée due sans distinguer si le particulier qui a acquitté la réquisition ou la contribution, avait été requis de le faire directement et personnellement par l'ennemi ou comme substitué aux obligations de la commune (1).

TITRE IV

De la réglementation de la mainmise de l'occupant sur les biens immobiliers et mobiliers de l'Etat ennemi, des Communes et des Etablissements publics, sur le matériel de guerre en général et sur les chemins de fer et autres procédés de transport et de communication.

Voici en quels termes les articles 53, 55 et 56 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre statuent au sujet des points groupés sous la rubrique qui précède.

Art. 53. — L'armée qui occupe un territoire ne pourra saisir que le numéraire, les fonds et les valeurs exigibles appartenant en propre à l'Etat, les dépôts d'armes, moyens de transport, magasins et approvisionnements et, en général, toute propriété mobilière de l'Etat de nature à servir aux opérations de la guerre.

Tous les moyens affectés sur terre, sur mer et dans

(1) Cassation française, 31 mars 1873, 23 février, 3 juillet 1875 et 11 décembre 1878; Palais, 73, 771; 75, 637 et 875; 79, 387. Conf. Pillet, *op. cit.*, § 160; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1235.

les airs à la transmission des nouvelles, au transport des personnes ou des choses, en dehors des cas régis par le droit maritime, les dépôts d'armes et en général toute espèce de munitions de guerre, peuvent être saisis, même s'ils appartiennent à des personnes privées, mais devront être restitués et les indemnités seront réglées à la paix.

Art. 55. — L'Etat occupant ne se considérera que comme administrateur et usufruitier des édifices publics, immeubles, forêts et exploitations agricoles appartenant à l'Etat ennemi et se trouvant en pays occupé. Il devra sauvegarder le fonds de ces propriétés et les administrer conformément aux règles de l'usufruit.

Art. 56. — Les biens des communes, ceux des établissements consacrés aux cultes, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences, même appartenant à l'Etat, seront traités comme la propriété privée.

Toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle de semblables établissements, de monuments historiques, d'œuvres d'art et de science, est interdite et doit être poursuivie.

ARTICLE PREMIER

DES BIENS IMMOBILIERS ET MOBILIERS SOIT DE L'ÉTAT ENNEMI, SOIT DES DIVERSES PERSONNALITÉS MORALES, ET DU MATÉRIEL DE GUERRE EN GÉNÉRAL

Dans la période antérieure à notre époque, on considérait que les biens immobiliers et mobiliers appartenant à l'Etat ennemi étaient *res nullius* et devenaient, par suite, la propriété du premier occupant. On auto-

risait tous les excès possibles : la dévastation, le pillage et le butin ; et le souverain victorieux, après s'être emparé de la totalité ou d'une partie du territoire ennemi, exigeait des habitants l'hommage de sujétion (1).

Cette manière d'agir est aujourd'hui totalement abandonnée à l'égard des immeubles aussi bien que des meubles. En ce qui concerne les immeubles, l'occupant a d'abord le droit d'empêcher son adversaire d'utiliser ceux pouvant lui servir à des fins belligérantes, par exemple, les forteresses, les arsenaux, les casernes, les fabriques d'armes. Il peut s'en servir lui-même pour son usage personnel, y loger ses troupes et ses munitions ; ou bien les détruire, si leur destruction est commandée soit par les nécessités de la guerre, soit par le souci de sa sécurité. Faire sauter un pont, un ouvrage d'art, une forteresse qui gênent le tir ou la marche en avant, qui abriteraient l'adversaire en cas de retraite, sont des actes que le droit de la guerre ne peut songer à défendre, quelque regrettables qu'ils soient au point de vue absolu. On a pourtant imaginé certains moyens d'empêcher ce résultat. M. Pillet propose de respecter ces immeubles et ouvrages d'art, mais de les considérer comme fictivement détruits en ce sens que les belligérants prendraient l'engagement de ne pas s'en servir. Ainsi, ils n'utiliseraient pas telle forteresse ou tel pont déterminés, les supposant conventionnellement détruits quand ils ne le seraient pas en réalité (2). L'idée de

(1) Heffter, *op. cit.*, § 132.

(2) *Les lois de la guerre*, § 179. Conf. Dudley-Field, *op. cit.*, art. 783 et Holtzendorff, *op. cit*, § 62, qui justifient, par les nécessités de la guerre, le droit de destruction des objets indiqués au texte.

notre collègue est des plus louables ; mais elle ne sera jamais acceptée dans les guerres où se jouent l'existence d'un peuple ou ses intérêts primordiaux. En dépit de toutes les déclarations, de tous les accords sur ce point, le belligérant n'hésitera pas à se servir d'un pont ou d'une forteresse fictivement détruits, s'il se rend compte que de leur usage dépend le sort du combat qui doit amener son salut ou entraîner sa ruine. D'ailleurs, le chef qui n'agirait pas ainsi, pourrait être accusé du crime de haute trahison, en se laissant vaincre quand peut-être il aurait pu être vainqueur, s'il eût utilisé un moyen qui s'offrait à lui. Une parole imprudemment donnée ne saurait l'engager en présence des intérêts supérieurs dont il n'est que le dépositaire et qu'il n'a dès lors pas le droit de compromettre. Du reste, cette parole, on peut être sûr que, dans le doute, il ne la donnera pas ; et son adversaire, comprenant bien que tous les engagements pris ne tiendront pas devant la nécessité de guerre, sera forcément amené lui-même à une destruction réelle, s'il y a lieu, sans se contenter d'une destruction fictive.

On a demandé que les destructions des immeubles reconnues nécessaires fussent assujetties à des conditions diverses ; ainsi elles devraient émaner seulement des combattants et être réclamées par les nécessités de la lutte (1). Si nous jugeons ces deux exigences très légitimes et absolument conformes au droit de la guerre, nous n'admettons pas celle d'après laquelle la destruction ne pourrait avoir lieu qu'en vertu d'un ordre écrit

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 646 ; Rouard de Card, *op. cit.*, p. 30.

du commandant des troupes (1). On fera bien, sans doute, de s'y conformer toutes les fois qu'on en aura le temps et la possibilité ; mais, bien qu'on puisse invoquer en ce sens les dispositions de certaines lois positives (2), cette condition sera fréquemment irréalisable. C'est, en effet, au cours de la lutte que se manifestera le plus souvent la nécessité de la destruction ; et le chef local qui la jugera nécessaire, agissant bien entendu sous sa responsabilité, ne compromettra pas le salut des troupes à lui confiées ou l'issue de l'action engagée, en attendant un ordre de son supérieur qui peut-être arriverait trop tard. On lui reprocherait ensuite, et avec raison, cet atermoiement intempestif.

Les biens immobiliers qui ont une destination pacifique, tels que : églises, temples, hôpitaux, hospices, établissements d'éducation, universités, facultés, lycées, collèges, séminaires et écoles, doivent en principe être respectés par l'occupant ; il peut, néanmoins, en cas de nécessité, ou les faire disparaître par mesure de sécurité, ou les employer au logement et au campement de ses troupes (3).

L'occupant respectera encore les monuments publics : palais, musées, laboratoires, bibliothèques, archives, etc. ; il agira ainsi alors même que certains monuments historiques rappelleraient ses défaites. Car ce n'est point par un acte de stupide vandalisme qu'on efface une page d'histoire ; et les belligérants de l'avenir méditeront avec fruit sur la conduite du maréchal autrichien Schwarzenberg dissuadant le feld-maréchal

(1) Rouard de Card, *loc. cit.*
(2) Conf. la loi française du 21 brumaire, an V.
(3) Fiore, *Droit codifié*, art. 158 ; Mérignhac, *op. cit.*, § 110.

Blücher, en 1818, de détruire la colonne Vendôme et le pont d'Iéna qui avait été construit, sur l'ordre de Napoléon, en 1807, en commémoration de sa victoire (1). L'Empereur François d'Autriche se conduisit bien plus spirituellement que ne l'auraient fait ses alliés sans l'intervention du général anglais, en ordonnant simplement de graver sur l'arc de triomphe du Simplon, érigé par Napoléon Ier à Milan et relatant les faits d'armes les plus importants des Français contre les Autrichiens, un nouveau bas-relief représentant l'abdication de son auteur à Fontainebleau et faisant pendant à celui qui montrait le monarque français dictant la paix à son ennemi à Vienne (2).

Nous n'avons visé, dans les explications qui précèdent, que les immeubles du domaine public de l'État ; mais ceux qui constituent son domaine privé, ne deviennent pas davantage la propriété de l'occupant, par exemple les forêts domaniales. Toutefois l'occupant a également le droit de les détruire si sa sécurité l'exige ; ainsi il abattra un bois qui gêne son tir ou abrite les tirailleurs ennemis. Sous cette réserve, il n'est pour ces biens qu'un simple usufruitier, tenu de restituer la sub-

(1) Dudley-Field, *op cit.*, art. 810 ; Twiss, *op. cit.*, § 69 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII. § 3011 ; *Manuel français à l'usage des officiers*, p. 110. Mérignhac, *op. cit* , § 110. Blücher voulait faire sauter le pont d'Iéna ; mais Louis XVIII menaça de s'y faire transporter et Blücher n'insista point. On raconte que Blücher avait songé à anéantir le pont grâce à une puissante mine placée dans chaque pile. Schwarzenberg lui aurait répondu : « Pour tant de procédés que vous puissiez employer à faire sauter ce pont au nom déplaisant pour votre pays, vous n'en aurez jamais assez pour faire, du même coup, sauter l'Histoire ».

(2) Calvo, *op. cit.*, § 2214.

stance de la chose à la fin de l'occupation. Il perçoit les produits et revenus en nature ou par voie de location ; mais il doit soigneusement s'abstenir de tout acte de disposition. Les actes d'usufruit par lui accomplis se circonscrivent à la période de l'occupation ; une fois qu'elle a cessé, l'État auquel les biens font retour n'est nullement tenu de respecter les droits consentis pour une plus longue période. Celui-ci peut, d'autre part, tenir pour non avenus, en tant qu'il sera possible, les actes de disposition accomplis par son adversaire et, par exemple, les ventes de bois de haute futaie. C'est ainsi que, dans le 3e protocole de la convention additionnelle au traité de Francfort de 1871 qui a terminé la guerre franco-allemande, le Gouvernement français a déclaré ne vouloir accorder aucune valeur légale aux contrats relatifs aux coupes de bois consenties par les Prussiens dans les forêts domaniales françaises (1).

C'est avec raison que l'article 56 du *Règlement* de La Haye assimile les biens des communes et établissements publics à ceux de l'État ; il faut donc leur appliquer tout ce qui vient d'être dit à propos de ces derniers. Les collectivités morales des divers pays jouent, en effet, dans leurs sphères respectives, un rôle analogue à celui de l'État ; on leur appliquera donc les principes que nous venons de poser relativement aux

(1) Conf Rouard de Card, *op. cit.*, p. 35 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, § 2207 ; Brenel, *op. cit.*, pp. 160 et s. ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 732 ; Calvo, *op. cit* , § 2207 ; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 270 ; Geffcken sur Heffter, *op. cit* , § 133 à la note ; *Manuel français*, p. 110. La jurisprudence française a consacré la thèse admise au texte. Conf. Nancy, 3 août 1872 ; *J. de droit int. pr.*, 1874, p. 120 et *Journal du Palais*, 1872, p. 770. Conf. Mérignhac, *op. cit.*, § 110.

immeubles du domaine public ou privé de celui-ci, et tout ce que nous allons ajouter à propos des objets mobiliers lui appartenant (1).

L'article 53, § 1, du *Règlement* de La Haye, se conformant à cet égard à une pratique internationale absolument établie, décide que l'occupant est en droit de s'emparer de toute la fortune mobilière de l'Etat ennemi, en tant qu'elle peut servir aux opérations de guerre. Cette appropriation n'est plus basée sur la pratique ancienne d'après laquelle les biens de l'Etat ennemi, considérés comme *res nullius*, pouvaient être, à ce titre, appréhendés par le premier occupant ; elle résulte de cette donnée qu'il est légitime de paralyser le plus possible la résistance de l'adversaire et de le contraindre à terminer rapidement la lutte, en usant de tous les moyens autorisés par le droit des gens. L'article 53 précité, en limitant sa disposition aux « propriétés mobilières de nature à servir aux opérations de la guerre », comme le faisait, du reste, l'article 6 du projet de Bruxelles, condamne, croyons-nous, par là-même, la théorie suivant laquelle toute la fortune mobilière de l'ennemi sans exception serait acquise à l'Etat occupant, attendu qu'à défaut d'autre utilisation, il vendrait les meubles inutilisables en nature et se procurerait des ressources de guerre avec le prix qu'il en retirerait.

En réalité, de pareilles propositions ramènent au pillage des luttes anciennes (2) ; la fortune publique,

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 651 *bis* ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, § 3018 ; *Manuel français*, pp. 118 et s.

(2) Conf., dans le sens indiqué au texte : Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, §§ 3004 et s. ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 644 et s. ; Pillet, *op.*

quand elle ne rentre point dans le matériel de guerre, doit être aussi sacrée que la fortune privée, car, en définitive, elle constitue le patrimoine commun de tous les sujets de l'adversaire ; elle est insaisissable comme celle-ci, mais saisissable comme elle au cas d'utilisation à des usages belligérants. Et ce qui le prouve bien, c'est que l'article 53 proclame la possibilité de saisir tous objets pouvant servir à ces usages, sans distinguer s'ils sont aux mains de l'État ou des particuliers, avec cette seule réserve que, dans le premier cas, il n'y aura pas lieu à indemnité, comme on le verra, à la différence de ce qui a lieu dans le second.

Les objets précieux contenus dans les immeubles de l'État, tels que collections de toute espèce, tableaux, statues, marbres, bronzes, porcelaines, émaux, cristaux, et œuvres d'art en général, livres, manuscrits, archives, etc., sont considérés comme absolument inviolables (1). A ce sujet, les agissements regrettables des grandes guerres de la Révolution française et du Premier Empire, où les œuvres d'art des pays étrangers furent l'objet d'une confiscation systématique, ont été condamnés par tous les juristes ; et les alliés, en 1815, ont, en somme, exercé un droit de reprise légitime. Seulement ils ont excédé la mesure en reprenant aussi bien les objets indûment enlevés que ceux devenus la propriété légitime des Français, en vertu de con-

cit., § 169; Heffter, *op. cit.*, § 130; Klüber, *op. cit.*, § 250; Neumann, *op. cit.*, § 47, pp. 180 et s.; Holtzendorff, *op. cit.*, § 80; Sumner Maine, *op. cit.*, pp. 253 et s.; Calvo, *op. cit.*, §§ 2109 et s.; *Manuel français*, pp. 117 et s.

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 630; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, § 3008 et s.

ventions régulières, telles que celles conclues avec le Pape et le duc de Parme en 1796 et 1797. C'est vainement que Talleyrand essaya de faire prévaloir cette distinction tout à fait rationnelle (1). En 1870-1871, les Allemands ont soigneusement respecté les collections des musées de Versailles et de Saint-Germain, ainsi que la manufacture de Sèvres (2).

La pratique internationale moderne est donc opposée au butin de guerre prélevé sur la généralité des biens de l'État ennemi (3). Le gouvernement belligérant et

(1) Rouard de Card, *op. cit.*, pp. 98 et s. Conf. Wheaton, *op. cit.*, II, § 6, pp. 13 et s Dans la suspension d'armes signée à Saint-Cloud le 3 juillet 1815, il fut reconnu que nous devions restituer la plupart des œuvres d'art apportées, durant le Premier Empire, à Paris, dont Napoléon Ier voulait faire le centre intellectuel du monde et où il avait rassemblé les plus beaux chefs-d'œuvre de tous les musées de l'Europe, sans distinguer entre ceux qui avaient été pris de force et ceux qui avaient été cédés en vertu de conventions régulières.

(2) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1180; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, § 3010.

(3) Il a toutefois encore des défenseurs à notre époque. Heffter, *op. cit.*, § 133, l'admet, tout en le déclarant peu généreux et peu humain, comme une sorte de récompense accordée aux efforts extraordinaires des troupes. Sir Travers Twiss soutient que la nation qui envahit le territoire ennemi peut s'emparer des biens de l'Etat, de ses villes, de ses provinces, en un mot de toutes les propriétés publiques ennemies, et également des objets mobiliers appartenant aux sujets ennemis, qui ne sauraient être séparés, en tant qu'individus, du corps de la nation. L'auteur invoque les juristes anciens et la nécessité d'arriver à la paix le plus tôt possible ; *op. cit.*, § 61. Nous retrouvons là une nouvelle application de ces doctrines anglaises dont nous avons déjà à plusieurs reprises en d'autres points critiqué la tendance, qui se refusent à séparer les intérêts des particuliers de ceux de l'Etat et qui, sans admettre tous les excès des guerres anciennes, autorisent cependant, en principe, tous les moyens propres à amener l'ennemi à composition.

ses troupes ne peuvent appréhender que les trophées militaires : drapeaux, insignes et tout ce qui est compris dans ce qu'on appelle le *matériel de guerre*. Le droit des gens actuel, dit fort exactement M. Renault, admet encore la légitimité de certaines prises durant la guerre continentale. Il s'agit d'objets qui appartiennent à l'Etat auquel on fait la guerre, et qui sont de nature à servir aux opérations militaires (argent, vivres, munitions, armes, etc.). Et le même auteur estime que ces prises appartiennent régulièrement à l'envahisseur dont elles augmentent les ressources ou enrichissent le trésor et les magasins, si elles sont le résultat d'une victoire ou d'une action générale, c'est-à-dire quand elles ne sont pas l'œuvre de capteurs déterminés. Mais, lorsqu'elles ont été faites par des corps de partisans ou des détachements isolés, les règlements militaires, depuis le XVIII^e^ siècle, en attribuaient le bénéfice aux capteurs (1). C'était donc un avantage que faisait l'Etat à ses soldats pour les encourager dans leur action ; et il était spécialement réglementé, en France, par l'article 109 du décret du 28 mai 1895, portant règlement sur le service des armées en campagne. Ce texte était ainsi conçu : « Les prises faites par les détachements leur appartiennent, lorsqu'il est reconnu qu'elles ne se composent que d'objets enlevés à l'ennemi ; elles sont estimées et vendues par les soins du chef d'état-major et de l'intendant ou du sous-intendant au quartier du général qui a ordonné l'expédition, et, autant que possible, en présence d'officiers et de

(1) Note de M. Renault dans l'*Annuaire de législation française*, t. XXI, 1902, pp. 81 et 82.

sous-officiers du détachement ». L'article ajoutait que les armes et munitions de guerre ou de bouche ne sont jamais partagées ou vendues et donnent droit à une indemnité en faveur de ceux qui les ont prises. Il fixait ensuite les parts qui variaient suivant les grades. Les chevaux et autres objets appartenant à l'habitant, qui avaient figuré dans une reprise, devaient être restitués. Quant aux chevaux enlevés à l'ennemi, la remonte à qui ils étaient livrés les payait ou les faisait vendre pour le compte des capteurs, s'ils étaient impropres au service. Il en était de même des chevaux amenés par les déserteurs.

Ainsi, l'article 109 n'autorisait le droit de prise au profit des combattants que lorsqu'il s'agissait d'objets enlevés à l'ennemi et non aux particuliers, en sorte que, suivant l'expression fort juste de M. Renault, le texte ne consacrait nullement une attribution des fruits du pillage. « Notre règlement, sur ce point, ajoutait-il, est donc parfaitement d'accord avec le droit international du XX^e^ siècle, qui proscrit le pillage et édicte le respect de la propriété privée. Après comme avant le Règlement de La Haye du 29 juillet 1899, les biens mobiliers de l'ennemi destinés à la guerre sont de bonne prise, et nul ne songe à modifier le droit des gens sur ce point. Le belligérant dont les troupes ont effectué des prises, est libre d'en faire ce qu'il veut, et le droit international n'a rien à y voir. C'est une question de réglementation intérieure ».

Quoi qu'il en soit, même en présence du sens réel et évident de l'article 109, des attaques très vives se produisirent contre les prises opérées lors de la dernière expédition de Chine, attaques qui eurent leur retentis-

sement à la Chambre française. Et tandis que les Allemands et les Anglais gardaient certains objets trouvés à Pékin, notamment des bronzes remontant à Louis XIV d'une grande valeur artistique, le Gouvernement français, au contraire, ordonna de renvoyer en Chine ceux qui lui avaient été adressés. A supposer que ces objets fussent de bonne prise — ce qui était discutable — la France agissait dans son droit absolu en rendant ce qui lui appartenait.

Mais la situation était bien différente pour les parts de prise qui avaient été attribuées en vertu de l'article 109; des répartitions avaient été faites et des mandats émis au nom des intéressés. On fit restituer aux hommes et aux officiers les primes ou les chèques donnés en échange; et cette manière d'agir contribua, aux yeux de l'opinion publique, à faire considérer comme part de pillage ce qui appartenait légitimement aux intéressés; l'armée fut à cette occasion aussi défendue avec une mollesse regrettable, alors qu'elle avait agi en conformité parfaite avec les règlements existants. Enfin voulant éviter dans l'avenir le retour de faits pareils et établir — ce qui est, en somme, assez conforme au droit moderne — que la guerre ne doit jamais devenir une cause de lucre pour personne, le Gouvernement crut devoir faire disparaître de notre législation militaire les derniers vestiges du droit de prise attribué aux combattants, en abrogeant, par un décret du 20 juin 1901, l'article 109 du décret du 28 mai 1893. Dans le rapport qui précède le décret de 1901, le ministre de la Guerre constate que, depuis de nombreuses années, l'usage d'opérer une vente régulière des prises et d'en répartir le produit est, en quelque sorte, tombé en désuétude. Et il conclut

que ce texte doit disparaître « comme constituant un véritable anachronisme dans nos règlements » (1).

On doit donc tenir pour certain aujourd'hui que l'ancienne notion du butin de guerre a disparu et que les biens mobiliers de l'Etat ennemi sont aussi inviolables que ceux des particuliers, sauf lorsqu'ils constituent du *matériel de guerre*. L'armée victorieuse, dit Bluntschli, pourra notamment s'emparer du trésor de l'armée ennemie, des armes et munitions, des magasins à vivres, des voitures et autres moyens de transport de cette dernière et en disposer librement pour son usage (2). Sur tous ces points, il ne saurait y avoir de difficulté. « Dès qu'on a constaté, ajoute cet auteur, qu'un objet fait partie, de près ou de loin, du matériel de guerre de l'ennemi, le vainqueur se l'adjuge, parce que l'armée doit, avant tout, chercher à désarmer ses adversaires » (3).

Nous avons supposé, dans les explications qui précèdent, que le matériel de guerre appartient à l'Etat ; et c'est, en effet, ce qui arrivera le plus souvent. On peut prévoir toutefois le cas où il sera la propriété de sociétés privées ou de simples particuliers. Ainsi les grands établissements métallurgiques, tels que ceux de Birmingham, du Creusot et d'Essen, contiennent des dépôts d'armes et de munitions qu'un belligérant utiliserait fort bien, quoiqu'ils n'appartiennent pas à son adversaire. Faut-il voir là du matériel de guerre pouvant être confisqué comme s'il était propriété d'Etat ? Nous croyons sa confiscation possible si elle est jugée

(1) *Officiel français* du 27 juin 1901, p. 3926 et *Bulletin officiel du ministère de la Guerre*, Partie réglementaire, n° 26 de 1901, pp. 139 et s.

(2 et 3) *Op. cit.*, art. 643..

nécessaire par l'occupant, car ici la propriété privée, bien qu'inviolable en principe, doit subir le contre-coup des opérations de guerre. Un belligérant a le droit d'enlever à son adversaire tout ce qui pourrait servir à sa résistance et de le faire tourner à son propre avantage. Mais les sociétés ou particuliers dépossédés auront-ils droit à une indemnité ? L'article 6 du projet de Bruxelles ne réservait point ce droit, parce qu'on avait pensé que les armes et munitions appartenant aux entreprises privées constituaient de la contrebande de guerre et pouvaient, dès lors, être confisquées sans indemnité. Cette solution avait été déjà combattue avant 1899 ; on avait fait remarquer, avec raison, que les compagnies, en établissant des usines pour la fabrication des armes et munitions de guerre, ne se préoccupent nullement des questions de politique internationale et veulent uniquement faire fructifier leurs capitaux et réaliser des bénéfices, sans avoir la pensée de commettre des actes illicites. On ajoutait que l'occupant doit se borner à séquestrer les armes et munitions, pour les rendre à la paix ou les payer, s'il en fait usage (1). En somme, dans l'espèce, en cas d'utilisation par le belligérant, on se trouve en présence d'une appropriation exceptionnellement autorisée de la propriété privée ; mais cette appropriation, de même que les autres réquisitions, donne ouverture à indemnité, comme le consacre, du reste, aujourd'hui formellement l'article 53, § 2, du Règlement de La Haye. S'il n'y a pas utilisation, en vertu du même texte la

(1) Morin, *op. cit.*, pp. 439 et s. ; Rouard de Card, *op. cit.*, pp. 148 et s.

restitution avec règlement d'indemnité a lieu à la paix.

L'argent appartenant à l'Etat qui subit l'occupation, doit être assimilé au matériel de guerre, en ce sens qu'on trouve en lui une ressource précieuse pour alimenter la résistance. Au contraire, le respect de la propriété privée défend de saisir l'argent des particuliers déposé dans les caisses publiques. On peut simplement mettre les fonds sous séquestre, pour empêcher qu'ils ne soient prêtés à l'Etat. Il convient de respecter les dépôts des caisses commerciales, des sociétés privées et des établissements publics. C'est ainsi que les Allemands, en 1870-71, firent, notamment à Reims et à Strasbourg, la différence entre les caisses publiques et celles de la Banque de France. Bien entendu, si l'on peut faire la preuve que les fonds des caisses diverses dont il a été parlé ci-dessus, appartiennent, en réalité, à l'Etat, ils deviennent de bonne prise et peuvent, dans le doute, être placés sous séquestre. L'occupant ne saurait exiger le paiement des créances non encore échues de l'Etat contre des particuliers, puisque le créancier ne peut l'exiger lui-même et que, lui étant subrogé, il n'a pas plus de droits que lui. Si ces créances sont exigibles, certains auteurs étaient d'avis que l'Etat occupant ne pouvait se les faire payer ; qu'il avait seulement le droit d'empêcher son adversaire de les toucher durant les hostilités et d'en percevoir les arrérages (1). D'autres pensaient, au contraire, plus

(1) En ce sens : Despagnet-de-Bœck, *op. cit.*, § 601 F; Rouard de Card, *op. cit.*, p. 78; Heffter, *op. cit.*, § 131; Guelle, *op. cit.*, II, p. 116; Calvo, *op. cit.*, IV, §§ 2289 et s.; Pillet, *op. cit.*, §170; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, §§ 3014 et s. Ces auteurs enseignent

exactement qu'il y avait là une ressource de guerre pareille à celle que procure l'argent déjà entré dans les caisses publiques et dont l'occupant peut priver le pays vaincu (1). D'ailleurs, si ce dernier n'encaisse pas lui-même, il paraît assez difficile d'empêcher le créancier de recevoir le montant de ce qui lui est dû. C'est la solution adoptée par l'article 53, § 1er, du *Règlement* de La Haye, permettant de saisir les fonds et valeurs exigibles appartenant en propre à l'Etat occupé. Dès lors, le paiement fait aux mains de l'occupant est nécessairement libératoire pour celui qui l'a effectué. Il ne faut pas ici transporter les principes du droit civil interne sur la validité des paiements ordinaires, car la guerre crée un cas de force majeure qui, dans la mesure des actes rendus indispensables par elle, fait nécessairement échec à toutes les règles. La seule question à examiner est celle de savoir si elle autorise, oui ou non, la mainmise sur les créances appartenant à l'Etat ; et, si on répond affirmativement, la conséquence forcée est que le paiement fait à l'occupant produit un effet absolument libératoire.

que l'occupant, n'étant pas devenu créancier, ne peut exiger un paiement libératoire, et que le débiteur restera tenu, nonobstant tout paiement, vis-à-vis du créancier primitif. Conf. Klüber, *op. cit.*, § 258; Fiore, *Nouveau droit internat* , § 1391 ; Bry, *op. cit.*, § 479 *b*).

(1) Bynkershoeck, *op. cit.*, I, cap. VII, pp. 81 et s ; Vattel, *op. cit* , l. III, ch. V, § 77, t. II, p. 422, édit. Prad.-Fod.; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1192; Lœning dans la *Revue de droit intern. et de lég. comp.*, t IV, p. 106; Rivier, *op. cit.*, § 63, p. 308; *Manuel de l'Institut de droit international*, art. 50; Mérignhac, *op. cit.*, § 113.

ARTICLE II

DES CHEMINS DE FER ET AUTRES PROCÉDÉS DE TRANSPORT ET DE COMMUNICATION (1)

Le rôle des chemins de fer, déjà important dans les conflits du passé (2), est destiné à devenir prépondé-

(1) Buzzati, *Les chemins de fer en temps de guerre*, dans la *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, t. XX, 1888, p. 382; Cotelle, *Législation française des chemins de fer et de la télégraphie électrique*, 1867; Cretin, *Obligations militaires des cheminots en temps de paix*, dans la *Revue politique et parlementaire*, 1911, p. 60; Dany, *Le rôle des chemins de fer à la guerre*, dans la *Revue de Paris*, 1911, p. 308; Delambre, *Emploi militaire des chemins de fer*, 1872; Boudin, *Les transports stratégiques par voie ferrée*, thèse de doctorat de Toulouse de 1913; Jacqmin, *Les chemins de fer pendant la guerre de 1870-71*, 1874; Joesten, *Histoire et organisation militaire des chemins de fer*, traduction française, 1906; Lavollée, *Les chemins de fer pendant la guerre*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1871, p. 877; Moynier, *Droit international des chemins de fer en temps de guerre*, dans la *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, t. XX, 1888, p. 362; Perdonnet, *Traité des chemins de fer*, 1863; Picard, *Traité des chemins de fer*, 1887; de Stein, *Le droit international des chemins de fer en temps de guerre*, dans la *Revue de droit int et de législat. comp.*, t. XVII, 1885, p. 332; Tonyar, *Aperçu de l'organisation militaire des chemins de fer en France et en Allemagne*, 1880; de Tromenec, *Etude sur le réseau de chemins de fer français considéré comme moyen stratégique*, 1873; Delaperrière, *L'armée française, Organisation, Administration*, 1902; Pernot, *Aperçu historique sur le service des transports militaires*, 1891.

(2) Les chemins de fer ont été utilisés dans les guerres du Schleswig-Holstein (1840-1851); lors de l'insurrection hongroise (1849); dans la guerre de Crimée (1854-1856); d'Italie (1859)(Baratier, *L'art de ravitailler les grandes armées*, dans le *Journal des sciences*

raut dans les guerres futures, la victoire paraissant devoir appartenir à celui qui pourra concentrer, à un moment donné, le plus de troupes et de matériel de guerre sur un point stratégique déterminé. Voilà pourquoi les nations européennes se préoccupent à juste titre d'opérer, en cas de guerre, la mobilisation de leurs forces avec la plus grande rapidité possible. On aperçoit dans ces conditions toute l'utilité des voies ferrées qui, dès le temps de paix, sont déjà soigneusement organisées en vue de la lutte à venir. Les puissances ont, en effet, réglé la question de mobilisation des voies ferrées pour le temps de guerre. En France, suivant la loi du 28 décembre 1888, les chemins de fer sont mis, dès le jour de la mobilisation, d'une manière absolue, à la disposition du ministre de la Guerre (loi du 3 juillet 1877, titre VI, art. 29 et s., sur les réquisitions militaires, et règlement d'administration publique du 20 août 1877, art. 57 et s.) (1). L'organisation militaire allemande a de grandes ressemblances avec la nôtre, car notre état-major général s'est visiblement inspiré des règlements prussiens. Dans l'Empire allemand où le réseau d'Etat englobe presque toutes les

militaires, 1872, p. 479) ; de sécession (1861-1865) : austro-allemande (1866). Ils ont joué un rôle encore plus considérable dans la guerre franco-allemande de 1870-71 ; mais l'Allemagne était bien mieux préparée que la France au point de vue de l'organisation et des ressources. Les voies ferrées ont été également d'un grand secours dans la guerre anglo-transvaalienne de 1899 et pendant le conflit russo-japonais de 1904. Conf. *Major Leffer*, *La guerre russo-japonaise*, pp. 24 et s. et Boudin, *thèse* précitée.

(1) Delaperrière, *op. cit.*, pp. 657 et s. Conf. la loi du 28 décembre 1888, le décret du 5 février 1889, la loi et le décret des 2 et 5 juillet 1890 et les décrets des 11 et 21 février 1900.

voies ferrées, le service des chemins de fer est militarisé dès le temps de paix, pour pouvoir mieux fonctionner en temps de guerre. Les articles IV, § 8 et XLI à XLVII de la constitution d'Empire du 16 avril 1871 soumettent au contrôle et à la législation de l'Empire l'organisation des voies ferrées. La compétence de l'Empire en cette matière est à peu près absolue, puisqu'elle n'a, sous la réserve du droit particulier reconnu à la Bavière par l'article XLVI, d'autre limitation que celle contenue en l'article IV, § 8 précité, consistant dans « *la nécessité de s'exercer dans l'intérêt de la défense du pays et des communications* » (1). En Italie, les chemins de fer passent, comme en France et en Allemagne, sous la direction générale de l'autorité militaire. En Autriche-Hongrie, l'utilisation aux fins de guerre a été envisagée comme ailleurs ; mais à la différence de ce qui a lieu dans les pays dont nous venons de parler, le principe d'appropriation par la guerre y a été consacré non par la voie législative, mais par une entente à l'amiable entre le ministre de la guerre d'Empire et les ministères intéressés, ainsi que les administrations des chemins de fer. La Russie est actuellement en état d'infériorité vis-à-vis des autres grandes puissances relativement au réseau des voies ferrées ; elle a racheté la plus grande partie de ce réseau appartenant à des compagnies privées, et elle fait des efforts constants pour se mettre au niveau des autres Etats. Une particularité curieuse du réseau russe consiste dans

(1) Laband, *Le droit public de l'Empire allemand*, édition française de 1902, t. III, pp. 167 et s. Conf. les articles 28 à 31 de la loi allemande du 13 juin 1873 précitée et l'ordonnance précitée du 1er avril 1876 réglant les détails de la matière.

l'adoption d'un écartement de la voie différent de celui en usage sur le reste du continent. Aussi l'ennemi ne pourrait, avec son matériel, utiliser les voies russes en cas d'invasion ; mais la Russie ne pourrait, de son côté, employer son propre matériel, si elle envahissait à son tour (1).

Tout naturellement, en cas d'invasion, l'ennemi s'empresse de mettre la main sur les chemins de fer du pays envahi, dans le but soit de s'en servir lui-même, soit d'empêcher son adversaire d'en faire usage. Quels sont en ce cas les droits qui lui sont conférés ? Ils varieront nécessairement suivant la constitution interne de chaque pays en cette matière. En Allemagne, en Autriche-Hongrie, en Belgique, en Italie, le réseau d'Etat est la règle. Les chemins de fer, voie ferrée et matériel, appartiennent à l'Etat qui dirige l'exploitation et perçoit les bénéfices. En Angleterre et en Hollande, on rencontre le régime de l'exploitation libre ; toutefois l'autonomie des compagnies privées qui fonctionnent à côté du réseau d'Etat n'est pas complète, car les pouvoirs publics exercent un droit de surveillance et de contrôle. Enfin, en France, existe un système mixte : les compagnies qui exploitent les voies ferrées françaises à côté du réseau d'Etat, sont propriétaires des gares et du matériel roulant, tandis que la voie elle-même fait partie du domaine public de l'Etat, qui leur en a concédé la jouissance. On remarquera que, même dans les pays où le réseau d'Etat est à peu près nul et où l'industrie privée est prépondérante comme en Angleterre, les compagnies concessionnaires sont loin de jouir d'une auto-

(1) Voici, sur les détails, Boudin, thèse précitée.

nomie complète. Etant données la grande importance des voies ferrées et leur utilité générale, l'Etat conserve sur elles la haute main, en sorte que la propriété des compagnies ne saurait, à aucun point de vue, être assimilée à une propriété ordinaire. Comme condition du monopole accordé, les pouvoirs publics se réservent la surveillance générale, imposent des obligations spéciales, dont la principale consiste précisément dans la nécessité de subir la mainmise des autorités militaires sur tout le réseau, en cas de mobilisation.

Si les chemins de fer passent, en cas de guerre, pour ainsi dire en entier à l'Etat, l'occupant a le droit de s'en saisir, d'en user pour son compte ou de faire cesser l'usage de son adversaire. Il peut même les détruire, quand cette destruction est nécessaire à sa sécurité ou à ses opérations militaires. Ce point de vue ne paraît guère contestable : l'enlèvement des rails, la destruction des ponts et des tunnels, des gares et divers autres édifices, des wagons, locomotives, aiguilles, disques etc., se justifient aussi bien que la destruction des autres propriétés privées ou publiques rendue indispensable par les opérations de guerre et acceptée d'un commun accord sous la dure loi de la nécessité. Le droit de destruction est, au surplus, le même pour le cas où les chemins de fer appartiennent aux compagnies privées (1).

(1) M. de Stein n'admet pourtant la destruction de la voie ferrée que s'il s'agit d'un *fait d'armes spécial*, restriction inconciliable avec les droits de l'occupant et les nécessités de guerre. Voir projet de règlement international sur les chemins de fer, art. 2, dans la *Revue de droit internat. et de législat. comp.*, 1883, t. XVII, p. 161. M. Buzzati voudrait qu'on respectât les

L'occupant peut continuer l'exploitation, transporter les voyageurs et les marchandises, en gardant, en sa qualité d'usufruitier général du pays occupé, les bénéfices réalisés (1); il peut aussi, pour le même motif, affermer l'exploitation durant l'occupation. Ainsi l'occupant ne devient pas plus propriétaire de la partie immobilière des chemins de fer, voies, gares, quais, magasins, etc., que des autres immeubles de l'Etat ennemi, dont il a été question ci-dessus. Mais n'acquiert-il pas tout au moins la propriété du matériel roulant comprenant principalement les wagons et locomotives ? N'a-t-il pas le droit de l'aliéner, de le transporter définitivement dans son propre pays ? Certains auteurs ont pensé qu'il est investi de ce droit, parce que le matériel roulant constituerait un matériel de guerre saisissable comme les armes, les munitions et l'argent (2). Cette opinion parait inconciliable avec la destination normale du matériel roulant, qui est essentiellement pacifique, tournée vers les besoins du commerce et de l'industrie

ouvrages d'art les plus importants, *loc. cit.*, p. 389. Il faut faire ici la même remarque que pour l'opinion de M. de Stein.

(1) En principe, l'occupant doit conserver les tarifs antérieurs. S'il les augmentait, il frapperait les populations d'une contribution de guerre déguisée et arbitraire, à moins que cette élévation ne fût justifiée par des causes de force majeure, telles qu'une augmentation subite et considérable du prix du charbon. Rouard de Card, *op. cit.*, p. 62 ; Pillet, *op. cit.*, § 180 ; Boudin, *thèse* précitée.

(2) Rouard de Card, *op. cit.*, pp. 63 et s. ; Boudin, *thèse* précitée ; de Stein, dans la *Revue de droit internat., loc. cit.*, pp. 351 et s., et *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. VIII, 1885-86, pp. 179 et s. ; Fiore, *Nouveau droit intern. pub.*, t. III, p. 223; Bluntschli, *op. cit.*, art. 645. Toutefois l'opinion de cet auteur est douteuse, car à l'article 645 *bis* il parle de restitution du matériel à la paix.

du temps de paix, et dont l'utilisation aux fins de guerre n'est que l'exception. On ne peut donc transformer en état de choses définitif ce qui n'est qu'un fait accidentel et momentané (1).

Si les chemins de fer appartiennent à des particuliers, par exemple à des compagnies concessionnaires, l'occupant peut encore s'en servir pour les opérations de guerre et même les exploiter commercialement (2). Et, en effet, l'Etat dont le territoire est occupé aurait eu le droit de les utiliser pour ses propres opérations guerrières ; et, d'autre part, ils constituent, bien que propriété privée, un service éminemment public dont l'occupant s'empare à ce titre. Seulement, entre cette hypothèse et celle où les chemins de fer sont la propriété de l'Etat, il y a cette différence considérable que l'envahisseur ne garde pas d'une manière définitive les bénéfices de l'exploitation et est tenu d'en rendre compte aux compagnies concessionnaires. En tout cas, les fonds trouvés dans les caisses des compagnies ne lui appartiennent pas. Si ceux contenus dans les caisses des chemins de fer d'Etat peuvent être envisagés comme revenus publics que l'occupant a le droit de saisir et

(1) Guelle, *op. cit.*, II, p. 90 ; Rivier, *op. cit.*, § 63, p. 312 ; Despaguet-de Boeck, *op. cit.*, § 599. B. ; Boufils-Fauchille, *op. cit.*, § 1185; Mérignhac, *op. cit.*, § 114 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 615 *bis* ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, § 3005 ; Moynier, *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 366; Buzzati, dans la *Revue de droit intern. et de législat. comp*, *loc. cit.*, pp. 383 et s. ; *Manuel de l'Institut*, art. 51. M. Pillet, *op. cit.*, § 180, n'admet avec raison d'exception à la règle formulée au texte que pour les locomotives ou wagons blindés, dont l'utilisation est évidemment guerrière et dont les Anglais ont fait, sans grand succès, un usage fréquent dans l'Afrique du Sud, durant la dernière guerre anglo-boër.

(2) Pillet, *op. cit.*, § 180 ; *contrà* de Stein, *op. cit.*, p. 350.

d'affecter aux besoins de la guerre, il n'en est nullement ainsi de ceux des caisses des compagnies qui font partie de la fortune privée et doivent être respectés comme l'ensemble de celle-ci.

L'envahisseur doit restituer aux compagnies à la fin de la guerre les gares, le matériel roulant et généralement tout ce qu'il a pu appréhender de la propriété de ces compagnies. Il demeure, à leur égard, responsable des dégradations commises (1). Ces principes, qui, dans le passé, ont donné lieu à des difficultés considérables (2), peuvent aujourd'hui être tenus pour certains, car ils ont été consacrés, en 1899, par le second alinéa de l'article 53 du *Règlement* sur les lois et coutumes de la guerre, à la suite d'une controverse des plus vives entre les représentants des grands Etats et ceux des petites puissances. Ces derniers auraient

(1) La convention additionnelle au traité de Francfort de 1871 a stipulé qu'une commission fixerait l'indemnité due par l'Allemagne, à raison des dégradations apportées au matériel durant l'invasion.

Dans l'hypothèse où les dégradations ou la destruction ont été nécessitées par la sécurité de l'occupant ou par des opérations de guerre, il n'y aura pas lieu à indemnité, et la compagnie n'aura de recours que contre son propre gouvernement, si tant est que celui-ci n'oppose point lui-même le cas de force majeure.

(2) Les questions principalement discutées étaient celles de savoir si l'occupant ne devenait pas propriétaire du matériel roulant et si, en cas de solution négative, il ne devait pas une indemnité au propriétaire privé de la jouissance. Conf., sur ces points : Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1186; Massé, *op. cit.*, I, p. 133; Morin, *op. cit.*, I, pp. 412 et s. A la suite de la guerre franco-allemande, le gouvernement allemand avait ordonné, en principe, la restitution de tout le matériel à ses propriétaires. Mais l'exécution de cet ordre laissa beaucoup à désirer; et, en fait, une grande partie des wagons et des locomotives ne fut pas rendue. Conf. Rouard de Card, *op. cit.*, pp. 151 et 155.

voulu que l'on exprimât très nettement dans la convention l'idée que la saisie du matériel avait, en tout cas, le caractère d'un séquestre, et que l'occupant obtenait seulement la possibilité d'user, en ce qui le concernait, du droit de réquisition avec toutes ses conséquences (1).

L'application de la réquisition aux chemins de fer, comme à tout ce qui est nécessaire aux besoins de l'armée d'invasion, ne semble pas pratique; et on a fait remarquer, avec raison, qu'il n'est pas possible de les assimiler aux autres objets individuellement réquisitionnés. Autant il est simple, en effet, de requérir une prestation isolée, des vivres par exemple, autant il serait difficile et gênant d'user des formalités assez compliquées de la réquisition lorsqu'on a besoin d'une gare, d'un wagon ou d'une locomotive. Le droit de réquisition vis-à-vis des chemins de fer se traduit donc nécessairement par une emprise générale, mettant le service et toutes ses parties, le cas échéant, à la disposition de celui qui est en droit d'en user (2). Et l'on doit, en tout cas, se borner à délivrer un reçu général du matériel, destiné à constater la mainmise de l'occupant et à servir de base aux réclamations futures des ayants droit. Il est regrettable que la Conférence de La Haye n'ait pas admis la nécessité de cette pièce essentielle, qui fut vainement réclamée par certains représentants (3).

(1) Consulter à ce sujet les *Procès-verbaux de la Conférence de la Paix*, IIIe partie, pp. 165 et s., et notre ouvrage précité, § 114. On a vu que le texte de l'article 53 avait été généralisé en 1907, mais qu'on ne lui a rien enlevé de sa portée primitive.

(2) Ferrand, *Des réquisitions militaires*, pp. 67 et s.

(3) *Procès verbaux* et notre *ouvrage* précités, *ibidem*.

La question de restitution du matériel des compagnies privées pourrait faire quelque difficulté au cas où il est chargé d'objets servant à la guerre, par exemple de munitions ou provisions destinés à l'armée ennemie. Certains auteurs ont soutenu qu'en ce cas l'occupant peut considérer ce matériel comme butin de guerre et le confisquer. On est alors, suivant eux, en présence d'un véritable moyen de guerre sujet à confiscation, sans qu'il y ait à distinguer si la compagnie a entrepris le transport sur l'initiative de son administration ou sur l'ordre de son gouvernement. Seulement, dans le second cas, elle a le droit de demander à être indemnisée par ce dernier qui a donné l'ordre et est, par conséquent, responsable de ses suites (1).

Si la thèse que nous venons d'exposer était exacte, la même solution s'imposerait au cas de transport de soldats, de chevaux et généralement de toutes choses utiles à la guerre ; et, comme les chemins de fer privés seront précisément utilisés à tous ces points de vue, il en résulterait que, d'une manière générale, il se trouveraient exposés à la confiscation, ce qui serait contraire à la règle d'inviolabilité de la propriété privée et au principe général de restitution posé en l'article 53, § 2, du Règlement de La Haye. Du reste, en cette matière, il ne peut pas être question d'initiative de la part de la compagnie, puisqu'en vertu de ses obligations formelles elle est tenue de se mettre à la disposition de son gouvernement pour le transport de toutes choses utiles à la guerre. L'ordre du gouver-

(1) De Stein, dans la *Revue de droit int. et de législat. comp.*, *loc. cit.*, p. 351 ; Calvo, *op. cit.*, IV, § 2213.

nement, exprès ou implicite, existant donc en tout cas, confisquer le matériel équivaudrait à infliger une pénalité à ses propriétaires, alors qu'aucun élément de culpabilité ne peut être relevé contre eux. Le chargement seul sera dès lors saisissable par l'ennemi ; et le matériel qui le transporte devra être restitué en tout cas. Il ne faut pas confondre le contenu constituant seul en lui-même un danger pour l'occupant avec le contenant qui n'a offert qu'accidentellement un danger indirect (1).

L'occupant ne peut se servir du matériel des voies ferrées que dans le pays occupé ; il lui est interdit de le transporter au delà des frontières et de s'en servir dans son propre pays pour les besoins ordinaires du commerce et de l'industrie. Tout d'abord, en effet, le matériel roulant ne constituant pas un butin, on ne peut l'enlever du territoire de son propriétaire ; et, d'autre part, cet enlèvement causerait au pays occupé un dommage que ne justifieraient en rien les nécessités de guerre, en ajoutant un nouveau trouble aux maux dont il souffre déjà (2).

Dans l'exploitation nouvelle des voies ferrées à laquelle il va se livrer, l'occupant ne saurait être tenu de conserver le personnel en fonction, qui n'a pas sa confiance, qui pourrait peut-être trahir ses intérêts et faire éprouver à ses troupes et approvisionnements

(1) Buzzati, dans la *Revue de droit int. et de législat. comp.*, *loc. cit.*, p. 107 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, p. 1121

(2) Buzzati, *loc. cit.*, p. 403. Les Allemands ont donc outrepassé leurs droits en amenant, en 1870, le matériel roulant appartenant aux compagnies françaises, pour l'utiliser en vue de leur commerce et de leur industrie. Conf. Jacqmin, *op. cit.*, pp. 263 et s. ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, p. 114, note 1.

des désastres incalculables. D'ailleurs, à supposer qu'il voulût le conserver, ceux qui en font partie ne peuvent être obligés de rester à leur poste, car le contrat ancien ne les lie plus. D'autre part, ils ne sont pas tenus de participer à des opérations contraires aux intérêts de leur pays. Et, pour ce motif, l'occupant n'a pas le droit de leur adresser, à cet égard, des réquisitions de services qui seraient en opposition avec la disposition finale de l'article 22 du Règlement de La Haye, interdisant, nous l'avons vu, de forcer la population d'un territoire à prendre part aux opérations de guerre dirigées contre son propre pays. Or, le service des chemins de fer touche de si près aux opérations belligérantes, qu'il ne paraît pas possible d'écarter, en l'espèce, l'application de l'article 22 (1).

Les Anglais ont gravement méconnu les principes posés par le Règlement de La Haye, dans la guerre du Transvaal, vis-à-vis de la compagnie néerlandaise des chemins de fer sud-africains. Cette compagnie fondée

(1) Conf., sur ces points, de Stein, *Annuaire de l'Institut de droit internat.* VIII, pp. 201 et 202 et *Revue de droit int. et lég. comp., loc. cit.*, p. 348 ; Poinsard, *Etudes de droit international conventionnel*, 1894, p. 190 ; Pillet, *op. cit.*, § 181 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, VII, p. 808, note, *in fine*.

En 1870, les Prussiens essayèrent, tout d'abord, de la persuasion vis-à-vis des employés des chemins de fer français ; puis ils en vinrent aux menaces. Les maires furent invités à requérir les employés et ouvriers, chefs cantonniers et cantonniers, chefs de gare et personnel, de reprendre leur service, sous peine, en cas de refus, pour ces agents, d'être déférés aux cours martiales. Ces menaces n'ayant pas produit l'effet attendu, l'Allemagne fut obligée d'organiser le service avec ses propres ressources ; Brenet, *op. cit.*, pp. 172 et s. ; Lœning, dans la *Revue de droit int. et de législat. comp.*, 1872, p. 649 ; Jacmin, *op. cit.*, pp. 259 et s.

à Amsterdam, en 1887, obtint du gouvernement transvaalien la concession, ratifiée par le Volksraad de la République, d'un réseau qui, à la fin de 1898, comprenait 1.140 kilomètres et se rattachait à toutes les lignes avoisinantes, de l'Orange, du Cap, du Natal, de la baie de Delagoa, etc. En 1899, lors de la guerre anglo-transvaalienne, elle vit toute l'exploitation de la ligne ferrée passer sous les ordres du général commandant les forces boërs ; le personnel et le matériel furent mis, par le directeur, au service des armées transvaaliennes, pour toutes opérations militaires prescrites et tous actes de guerre ordonnés. En agissant ainsi, la Compagnie se conformait aux principes généraux du droit international que nous avons exposés ci-dessus, et en même temps aux dispositions de l'art. XXII de sa concession conformes à ces principes.

Un an après, le maréchal Roberts, quand il entra dans la capitale transvaalienne, s'empara, à son tour, du matériel de la compagnie, utilisa son personnel et ses ressources. En agissant ainsi, il était dans son droit strict et d'accord avec l'article 53, § 2 précité, du Règlement de La Haye, qui met tous les moyens de communication à la disposition de l'envahisseur, même s'ils appartiennent à des compagnies et personnes privées.

Mais, de plus, les chefs britanniques crurent devoir conserver en leurs mains l'ensemble des propriétés privées de la compagnie et exploiter eux-mêmes le réseau, d'abord avec une administration militaire, puis avec une administration civile, tout à fait en dehors du concours de cette compagnie. Et les actionnaires de cette dernière ne participèrent plus en rien au produit du trafic et ne touchèrent aucune part du revenu garanti

par l'Etat. Une pareille conduite était en contradiction avec toutes les règles du droit international et le *Règlement* de La Haye lui-même qui dispose, dans le dernier alinéa de l'article 53 précité, que les objets réquisitionnés « *devront être restitués et les indemnités réglées à la paix* ». Donc l'Angleterre se mettait en opposition absolue avec ce règlement, aussi bien qu'avec la théorie et la pratique internationales, en se refusant à restituer les chemins de fer à leurs vrais propriétaires ou à en payer le prix. En effet, un Etat qui succède à un autre doit prendre la charge des obligations de ce dernier qui s'imposent par le fait de l'annexion (conf. la 2e partie de cet ouvrage, pp. 496 et 497) (1). On est en présence d'une succession universelle dont l'incorporant supporte toutes les conséquences actives et passives (2). Le Gouvernement anglais, d'autre part, était tenu, suivant ce qui a été dit ci-dessus, de faire compte aux ayants droit des bénéfices de l'exploitation ; et, s'il n'achetait pas, de prendre toute la responsabilité des dégradations commises.

L'affaire de la Z. A. S. M., vocable formé des quatre premières lettres du nom hollandais de la compagnie, a fait grand bruit dans le monde international et provoqué des études très documentées où le point de vue anglais a été en général condamné (3). On ne pouvait

(1) Hubert, *Die Staaten succession*, 1898, §§ 36 et 217.

(2) Conf. Mallarmé, *Les chemins de fer privés sud-africains depuis l'annexion du Transvaal*, dans la *Revue générale de droit int. public*, 1903, pp. 297 et s.

(3) Cpr. Mallarmé, *loc. cit.*, pp. 282 et s., avec tirage à part; Meili, *La société néerlandaise des chemins de fer sud-africains* ..... avis juridique par le docteur F. Meili, Zurich, 1903 ; Fischer, dans la *Nouvelle Revue* du 15 avril 1903 ; Bressonnet, *La*

en effet, admettre, avec le cabinet de Londres, que les chemins de fer en question eussent pu être confisqués sans indemnité, comme punition des actes de belligérance effectués par la compagnie, car cette dernière, en venant en aide au gouvernement transvaalien, n'avait fait qu'accomplir les obligations résultant de sa charte et avait imité toutes les Compagnies privées qui, en cas de guerre, doivent se mettre à la disposition du gouvernement. L'Angleterre a longtemps résisté à toute idée d'indemniser les porteurs des titres de la Z. A. S. M. ou a offert un prix dérisoire. Puis, sous la pression de l'opinion publique, elle a fini par proposer le rachat global des titres inscrits au comité français des porteurs de titres de la Compagnie, pour une somme de 165.000 livres sterling. Ce prix accepté pour les porteurs français, dans une assemblée générale du 2 juillet 1906, a paru suffisamment rémunérateur ; et le gouvernement anglais s'étant rendu maître des titres des groupes français, allemand et hollandais, s'est mis d'accord, pour une liquidation amiable, avec les directeurs de la Compagnie.

Convient-il de faire rentrer les tramways dans les dispositions législatives concernant les chemins de fer ? Le doute pourrait venir de ce que, dans le langage administratif, les tramways sont désignés sous le nom de « chemins de fer à traction de chevaux ». D'autre part, il y a des tramways mus par la vapeur ou par

Compagnie *néerlandaise des chemins de fer sud-africains*, dans la *Revue du droit public*, 1903, n° 2; Barclay, dans la *Law Quarterly Review* du 15 juillet 1903. Voir l'article de Sir Thomas Barclay, dans les *Débats* du 27 juillet 1903. Conf. Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 599 B; Kaufmann, *Zur Transvaalbahnfrage*, 1901.

l'électricité. Pourtant, il ne semble pas que le régime des voies ferrées puisse ici trouver sa place. Cette mainmise générale sur les chemins de fer, qui se produit en cas de guerre, n'aurait plus la même nécessité appliquée aux tramways, qui, du reste, sont soumis à un régime tout différent de celui des voies ferrées. Les lois sur la matière et spécialement les lois françaises ne visent que les chemins de fer, soit dans leurs termes, soit dans leur esprit; et les décrets d'autorisation des concessionnaires de tramways ne prévoient nullement la réquisition par l'Etat. Donc, si cette réquisition devenait nécessaire, il faudrait employer les formes ordinaires des réquisitions, comme pour les autres moyens de transport en général (1).

Les postes et télégraphes offrent, en cas de guerre, une utilité incontestable, en sorte que, services pacifiques en principe comme celui des chemins de fer, ils sont, en temp de guerre, organisés militairement comme ces derniers. Les grandes puissances ont créé des corps spéciaux d'employés ayant pour mission de faire fonctionner aux armées le service des postes et télégraphes (2). C'est pour ce motif que l'article 53, § 2, du Règlement de La Haye de 1899 mettait sur la même ligne le matériel des télégraphes et celui des chemins de fer, sans parler, on ne sait pourquoi, des postes et des aérostats. Or il est bien évident que l'occupant les utilisera au même titre que les télégraphes. Par contre, il mentionnait les téléphones qui seront natu-

(1) Morgand, *op. cit.*, p. 249 à la note.

(2) Delaperrière, *op. cit.*, pp. 633 et s.; Bonfils Fauchille, *op. cit.*, § 1187; Rouard de Card, *op. cit*, pp. 61 et s.

rellement utilisés aux fins de guerre (1). La télégraphie sans fil est destinée également à jouer un rôle considérable dans la guerre future, comme elle l'a déjà joué dans certaines guerres et expéditions passées, notamment au Transvaal, dans le conflit russo-japonais et au Maroc. Le nouvel article 53, § 2, ci-dessus transcrit tel qu'il est sorti des délibérations de 1907, a substitué avec raison, on l'a vu, à l'énumération ancienne, nécessairement incomplète, cette formule large : « *tous moyens affectés sur terre, sur mer et dans les airs à la transmission des nouvelles et au transport des personnes et des choses* » (2).

Dès lors, relativement aux procédés de transmission qui sont propriété d'Etat, ce qui est le cas en France et dans beaucoup de pays pour les postes et télégraphes, y compris la télégraphie sans fil (3), l'occupant s'emparera des bâtiments et installations à ce destinés, utilisera le matériel ou le séquestrera. Quant aux procédés qui sont la propriété de compagnies (par exemple, en France, les téléphones), il s'en saisira, les utilisera ; mais, suivant la prescription du nouvel article 53, § 2, il les restituera à la paix, et il y aura alors lieu au règlement d'indemnité. En un mot, on fera ici la distinction qui a déjà été indiquée ci-dessus à propos des chemins de fer, suivant qu'ils appartiennent à l'Etat ou à des particuliers. En tout cas, du reste, la

(1) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, §§ 30 6 et s.

(2) Voir les explications qui ont été données au sujet de ce texte et des délibérations de la Conférence de 1907 ci-dessus, à propos de la guerre aérienne et du régime des aéronefs.

(3) Voir, à cet égard, quant aux autres pays, Boidin, *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 267, note 1.

destruction du matériel sera possible, si elle est exigée par les nécessités de la guerre (1). Le belligérant réglementera, comme il l'entendra, le service postal, télégraphique ou radio-télégraphique par terre ou par aéronefs, s'il juge à propos de le laisser fonctionner; il contrôlera l'usage et les procédés de télégraphie et exigera, s'il y a lieu, l'envoi des télégrammes en langage ouvert; il prendra en un mot souverainement toutes les mesures qui lui seront imposées pour la sécurité de l'occupation. Ce faisant, du reste, il n'outrepassera pas ses droits, puisqu'il pourrait tout interdire et même tout détruire. Son droit ainsi défini s'étend, d'abord, sur la terre et la mer territoriale, et, de plus, sur une zone qu'il déterminera pour la haute mer. S'il a, en effet, la faculté incontestable d'écarter les navires qui gêneraient ses opérations, à plus forte raison peut-il interdire la transmission des dépêches. Quant à fixer à cet égard une limite précise, on a fait observer avec raison que ce n'était pas possible, puisque l'étendue doit varier constamment avec les nécessités du moment et les circonstances de fait (2).

Les agents locaux des postes, télégraphes et téléphones pourront rester en fonction, si l'occupant ne leur

(1) C'est ainsi notamment que le belligérant pourra couper partout un câble sous-marin reliant les territoires des deux belligérants ou deux parties d'un territoire des belligérants, excepté dans la mer territoriale et dans les eaux neutralisées dépendant d'un territoire neutre. Résolution de l'Institut de droit international (II) à la session de Bruxelles (22 et 23 septembre 1902) : *Annuaire*, t. XIX, pp. 324 et s.

(2) Kebedgy, *La télégraphie sans fil et la guerre, dans la Revue de droit int. et de législat. comp.*, 2e série, V (1904), p. 412; Rolland, *op. cit., loc. cit.*, p 83.

impose rien de contraire à leur pays et s'il se contente de leur demander seulement la bonne exécution du service, au mieux des intérêts de leurs concitoyens. Mais ils n'y seront pas tenus ; et, d'autre part, l'occupant les remplacera s'il le juge à propos, le tout comme il a été dit ci-dessus à l'égard des agents et employés des chemins de fer. Lors de la guerre franco-allemande, on chercha à imposer aux agents des postes et télégraphes français une sorte de serment de fidélité à l'Allemagne ; en présence de leur refus, les Prussiens organisèrent le service avec leurs propres employés (1). Les agents de la télégraphie sans fil seront, en principe, soumis aux mêmes règles. S'ils appartiennent à l'armée, ils pourront, comme les télégraphistes en pareil cas, être faits prisonniers de guerre ; s'ils sont des employés civils d'un service d'Etat ou d'administrations privées, on les laissera en liberté, mais à charge d'observer les prohibitions édictées par l'envahisseur, sous peine de s'exposer à des répressions. S'il s'agit de simples particuliers, ils seront traités de même. Tous, dans tous les cas, devront s'abstenir de tout acte de belligérance, pour ne pas perdre les privilèges des non-combattants (2).

(1) Bray, *Occupation*, p. 249.
(2) Rolland, *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 79.

CHAPITRE II

LA NEUTRALITÉ (1)

Les règles qui vont suivre s'appliquent en beaucoup de points à la neutralité terrestre et à la neutralité mari-

(1) Kleen, *Lois et usages de la neutralité*. 2 vol., 1898-1900; Verraes, *Les lois de la guerre et la neutralité*, 2 vol. 1906; Den Beer Poortugael, *Orlogs en neutraliteits recht*, 1907; Guelle, *op. cit.*, II, pp. 261 et s.; De la Berra, *La neutralidad; Derechos y obligaciones de las naciones neutrales*, 1898; Bury, *La neutralite de la Suisse et son observation durant la guerre actuelle* (1870), *dans la Revue de dr. int. et de législat. comp.*, II, pp. 636 et s.; Dubois, *Devoirs et responsabilité des Etats neutres*. même *Revue*, t. XXIX, pp. 188 et s.; Esperson, *Diritto e doveri dei neutrali ebelligeranti*; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, nos 1411 et s.; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, nos 684 et s.; Descamps, *Le droit de la paix et de la guerre*; *Essai sur l'évolution de la neutralité et sur l'organisation du Pacigérat*, 1898; Hall, *The rigs and duties of neutrals*, 1874; S. Weiss, *La guerre de 1870 et la neutralité de la Belgique*; Louis, *Des devoirs des particuliers en temps de neutralité, dans J. Clunet*, 1877, pp. 285 et s.; Rolin, *Notes sur les devoirs et les responsabilités des Etats neutres*, dans la *Revue de droit int. et de législat. comp*, t. 28, p 662; du même, *Devoirs et responsabilités des Etats neutres*, même *Revue*, t. 19, p. 193; Gemma, *Il moderno concetto di neutralita*, 1907; Godchot, *Les neutres*, 1891; Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, 1868; E. Rolin, *Devoirs et responsabilité des Etats neutres*, dans la *Revue de droit int. et de législat. comp.*, t. XXVIII, p. 662 et t. XXIX, p. 193; Marco, *La neutralité*, 1882; Bluntschli, *op. cit.*, art. 742 et s.; Rivier, *op. cit.*, II, §§ 68 et 69; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 313 et s.; Calvo, *op. cit.*, IV, §§ 2491 et s.; Pillet, *Le droit de la guerre*, II, pp. 263 et s.; *Les lois actuelles de la guerre*, pp. 273 et s.; Nys, *op. cit.*, III, pp. 558 et s.; Lameire, *De la neutralité territoriale locale*, 1892; Fiore, *Nou-*

time, car les deux n'eurent pas, pendant fort longtemps, de principes bien distincts ; et ce fut d'abord dans la guerre maritime qu'apparurent les premiers linéaments d'un droit des neutres. C'est donc sur le modèle de la neutralité maritime que s'est précisée et affirmée la neutralité dans les guerres continentales. Nous allons, dès lors, dégager, dans une section première, les traits généraux qui s'appliquent, par la force même des choses, aux deux neutralités. Et nous étudierons ensuite, dans les sections suivantes, le droit spécial de la neutralité terrestre.

SECTION PREMIÈRE

Les traits distinctifs de la neutralité.

Les Etats neutres sont ceux qui ne prennent point part à la guerre et que l'on oppose, pour ce motif, aux belligérants ; à ce titre, ils jouissent de certains droits, à la condition de ne pas s'immiscer dans les opérations de guerre et de ne fournir aucune aide aux parties en lutte (1). La notion de la neutralité est de création moderne, car les peuples anciens ne pouvaient en imaginer la conception telle que nous la comprenons. La guerre était un acte de violence absolue, autorisant tous les excès ; et celui qui n'était pas avec l'un des deux

ceau *Droit int. public*. III, nos 1501 et s.; *Droit int. codifié*, art. 1768 et s.; Heffter-Geffcken, *op cit*, §§ 144 et s. ; Kluber et Ott, *op. cit.*, §§ 279 et s. ; F. de Martens, *op. cit.*, III, §§ 129 et s.

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 742 et 743; Verraes, *op. cit.*, II, p. 5.

adversaires était considéré par le fait même comme lui étant hostile et traité en ennemi (1).

La neutralité suppose donc une réglementation juridique des rapports des belligérants, réglementation de laquelle naissent au regard des Etats non-belligérants : « des règles ayant pour but d'empêcher que l'application des lois de la guerre ne soit entravée par eux et qu'ils ne souffrent eux-mêmes injustement de la rupture de la paix » (2).

C'est principalement, nous l'avons dit, dans la sphère maritime qu'apparaissent les premiers linéaments d'un droit des neutres. En effet, pendant les nombreuses guerres navales soulevées par la découverte de nouvelles parties du monde ou de nouvelles routes maritimes, les belligérants entraient en lutte non seulement entre eux, mais aussi avec les neutres. Afin d'empêcher tout commerce entre ces derniers et l'ennemi et dans le but d'affaiblir celui-ci le plus possible, ils généralisaient les hostilités qui finissaient par s'étendre à tout ce qui gênait leur pavillon ou pouvait s'opposer à leur triomphe définitif (3). De là, pour les neutres, une situation inaccep-

(1) Grotius ne mentionne même pas le terme de neutralité et paraît ignorer la chose. Il parle de ceux : *qui in bello medii sunt* et ne précise que très imparfaitement la condition qui est faite aux non-belligérants, *op. cit.*, L. III, ch. XVII, t. III, pp. 336 et s. Edit. Prad.-Fod. Vattel n'est guère plus explicite; *op. cit.*, L. III, ch. VII, t. II, pp. 413 et s Edit. Prad.-Fod.

(2) Kleen, *op. cit.*, I, p. 2.

(3) Cependant un document remarquable, qui appartient, présume-t-on, à la période de transition entre le XIII et le XIV^e^ siècle, le *Consulat de la mer*, avait établi déjà des règles fort libérales relativement au respect de la propriété privée sur mer. Mais les libertés qu'il avait fait prévaloir en faveur des neutres disparurent peu à peu vers la fin du Moyen-Age. Et les droits de ces

table, contre laquelle ils essayèrent de réagir énergiquement ; la neutralité maritime, avec ses droits et ses obligations, s'affirme seulement pour la première fois, d'une façon nette, dans des déclarations dites de *neutralité armée* du 28 février 1780 et du 16 décembre 1800 (1).

A cette dernière date encore, au commencement du XIXe siècle, on était loin de s'entendre au sujet des points les plus élémentaires de la neutralité dans les guerres terrestres, bien que la notion générale fût cependant nettement dégagée. Ainsi une ordonnance de Napoléon Ier du 13 août 1803 (8 fructidor an XI) prescrivait une rigoureuse neutralité et l'interdiction de se mettre au service des puissances belligérantes, pour tous les sujets de l'Empire et les individus y établis. Dans une ordonnance du 15 juin 1803, le roi de Naples décidait qu'en conséquence de la guerre entre la République française et l'Angleterre, aucun de ses sujets ne prendrait du service dans les troupes de l'une ou l'autre des puissances belligérantes. Une incertitude presque complète régnait aussi quant aux principes les plus essentiels du droit des neutres sur terre, au moment où l'on signait la fameuse déclaration de Paris du 16 avril 1856, qui, suivant l'expression de M. Kleen, a inauguré une

derniers furent désormais tellement méconnus et violés, qu'on chercha à les sauvegarder par des conventions particulières. C'est seulement vers la fin du XVIIIe siècle qu'apparaîtra l'idée que la neutralité est digne de respect, même en l'absence d'engagements conventionnels.

(1) Conf. Fauchille, *La diplomatie française et la ligue des neutres en 1780*. 1893.

ère nouvelle pour les neutres, dans les guerres maritimes (1).

De nos jours, la coutume internationale a précisé certains points importants de la neutralité continentale ; mais l'accord est loin de s'être fait sur l'ensemble. Aussi, avait-on vivement regretté que la Conférence de La Haye de 1899 n'eût pas codifié les lois qui régissent cette neutralité, comme elle l'avait fait pour celles ayant trait à la belligérance. On l'y avait invitée ; mais elle crut devoir s'abstenir et se borna au vœu suivant : « La Conférence émet le vœu que la question des droits et des devoirs des neutres soit inscrite au programme d'une prochaine conférence » (2). Cette lacune a été en partie comblée par la seconde Conférence de la Paix qui a consacré au régime de la neutralité deux conventions du 18 octobre 1907 concernant, la première, *les droits et devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre*, et, la seconde, *les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime*.

La neutralité, telle que la réglementent aujourd'hui les lois de la guerre, entraîne une séparation absolue entre les belligérants et leurs alliés, d'une part, et les neutres, d'autre part ; les hostilités ne doivent ni profiter ni nuire à ces derniers tenus d'y rester totalement étrangers. C'est la suite de l'idée nouvelle que la guerre est un rapport d'Etat à Etat, idée qui doit avoir également son effet à l'égard des neutres. La lutte pourra, sans

(1) *Op. cit.*, I, p. 44.

(2) Conf. notre ouvrage sur la *Conférence de la paix de 1899*, § 120 et les *Procès-verbaux de la Conférence*, IIIe partie, pp. 101 et suiv.

doute, avoir un effet indirect sur les pays neutres, car il n'est point possible de la localiser absolument et d'en limiter les suites immédiates ou médiates aux seuls belligérants. Il est évident, par exemple, que le commerce des neutres avec les autres Etats pourra subir un contre-coup, un temps d'arrêt, des difficultés et des incertitudes qui ne se produisent pas en temps de paix générale ; que la prohibition de la contrebande de guerre apportera une perturbation complète dans les rapports commerciaux antérieurs. Mais, si le neutre doit ainsi ressentir l'effet indirect des hostilités considérées comme cas de force majeure, du moins, dans la conception moderne, échappe-t-il à leurs conséquences directes, ce qui est déjà un résultat fort appréciable ; et le belligérant ne pourra les lui imposer, pourvu qu'il obéisse aux prescriptions de la neutralité. De là, un système transactionnel assez complexe, quelquefois difficile à saisir dans ses détails et même dans ses grandes lignes, et qui rend particulièrement délicate et compliquée l'étude de la neutralité.

Il ne faut pas confondre la neutralité du temps de guerre avec la neutralité perpétuelle (1). Cette dernière

(1) La neutralité perpétuelle est d'habitude générale et englobe tout le territoire d'un Etat ; exceptionnellement elle se limite à certaines parties de ce territoire. Nous avons parlé des territoires neutralisés dans la deuxième partie de cet ouvrage, pp. 60 et s. Spécialement en ce qui concerne la neutralité de la Savoie, nous avons dit qu'elle ne constituait plus qu'un souvenir historique dont il fallait, au point de vue guerrier surtout, faire abstraction complète.

La neutralité des territoires n'a aucun effet en temps de paix et empêche, en cas de guerre, l'utilisation du territoire neutralisé pour toutes opérations belligérantes. Conf. Rivier, *op. cit.*, § 179; Funck Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 351 ; Calvo, *op. cit.*, § 2612.

résulte de stipulations internationales qui placent certains petits Etats dans une situation particulière, garantie d'habitude par les grandes puissances, incapable de faire la guerre si ce n'est pour se défendre, l'Etat neutralisé jouit par sa condition du bénéfice d'une paix perpétuelle, en ce sens que les autres Etats ne peuvent l'attaquer, ni, en cas de guerre entre eux, emprunter son territoire pour des opérations belligérantes, par exemple pour y faire passer des troupes, y pratiquer des opérations stratégiques, etc.

Au surplus, la neutralité perpétuelle ayant été stipulée aussi bien au profit des puissances garantes que dans l'intérêt du neutralisé, celui-ci ne doit pas, à son tour, prêter son territoire à l'un ou l'autre des belligérants ; et la neutralité se traduit, en ce qui le concerne, autant par un devoir que par un droit. Dès lors, il est incapable de conclure des alliances qui l'obligeraient à se mêler à des hostilités éventuelles. Ainsi, la Suisse, la Belgique, le Luxembourg, dont il a été question dans la *deuxième partie* de cet ouvrage (pp. 56 et s.), Etats actuellement neutralisés en Europe, ne sauraient prendre part aux conflits qui diviseraient leurs puissants voisins.

Des constatations qui précèdent il résulte que la neutralité perpétuelle est à la fois indéfinie et forcée, tandis que la neutralité en cas de guerre est temporaire, se circonscrit aux hostilités elles-mêmes et constitue, d'autre part, un acte essentiellement volontaire pour le neutre, qui pourrait fort bien participer à la lutte si son intérêt le commandait ou s'il y était obligé par un traité d'alliance antérieur. Ajoutons, du reste, que l'Etat perpétuellement neutre est tenu, en cas de guerre,

des obligations ordinaires de la neutralité temporaire et peut en invoquer les avantages. La proximité de son territoire de celui des grands Etats en conflit sera source pour lui de difficultés graves ; et il ne les évitera qu'en s'en tenant de la façon la plus stricte à l'observation des principes absolus de la neutralité.

La neutralité perpétuelle constitue un état de droit parfaitement net et déterminé, dont les traits essentiels sont précisés par les stipulations internationales qui l'organisent ; mais la neutralité temporaire en cas de guerre est seulement basée sur une coutume en beaucoup de points imprécise et incertaine. Pour remédier à cet inconvénient, certains Etats publient, par avance, des actes de neutralité permanente qui, en cas de guerre, fixent les traits principaux et distinctifs soit de la conduite à tenir, vis-à-vis des belligérants, par eux ou leurs sujets, soit des obligations des étrangers résidant sur leur territoire.

Ces actes permanents, qui ont commencé dans la seconde moitié du XVIII^e^ siècle, sont particuliers surtout aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord et à l'Angleterre, sous le nom de *Foreign Enlistments Acts*. D'autres Etats ont également publié des actes de neutralité permanente de quelque importance, ou se sont occupés de cette neutralité dans leurs règlements internes et leurs instructions aux commandants d'armées (1).

(1) Les actes américains sont de 1794 et du 20 avril 1818 ; les actes anglais, du 3 juillet 1819 et du 9 août 1870. Voir, sur les autres, Kleen, *op. cit.*, I, p. 187, note 2. M. Calvo appelle l'acte de 1870 la charte de neutralité de l'Angleterre ; *Revue de droit intern. et de législat. comp.*, 1874, pp. 462 et s. Conf., sur les circonstances dans lesquelles cet acte intervient, notre *Traité*

Les actes permanents de neutralité sont l'exception. Plus généralement, les Etats, dans chaque guerre, publient des déclarations de neutralité émanées du pouvoir exécutif, notifiées par la voie diplomatique aux belligérants et aux autres puissances et insérées dans le recueil des actes officiels du pays. Ces déclarations rappellent les devoirs que la neutralité impose et que nous indiquerons plus loin, ainsi que les pénalités auxquelles pourraient être exposés ceux qui les violeraient. Elles assurent, d'autre part, la responsabilité de l'Etat devant l'étranger et précisent la position neutre par lui prise en vertu de son droit de souveraineté ; désormais l'attitude du pays est irrévocablement fixée durant la guerre (1).

théorique et pratique de l'arbitrage international précité, § 68. Conf. Rivier, *op. cit.*, § 68, p. 379.

(1) En 1870, les grandes puissances : Angleterre, Autriche, Italie, Espagne, Etats-Unis, se déclarèrent neutres ; Guelle, *op. cit.*, II, p. 263, note 1 ; Rivier, *op. cit.*, II, nº 212, p. 380 ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1445. Il en fut de même à propos de la guerre turco-russe en 1877 ; la déclaration de la France du 6 mai figure à l'*Officiel* du 7 mai. A l'occasion de la guerre sino-japonaise de 1894, l'Angleterre, l'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas ont publié des déclarations de neutralité ; *Revue générale de droit int. public*, 1894, pp. 471 et s., notes. L'Angleterre et les Pays-Bas ont agi de même lors de la guerre turco-grecque. Mais les autres puissances ont manifesté leur intention de rester neutres, en adhérant à la circulaire du 19 avril 1897, par laquelle le ministre russe proposait une stricte abstention sur le continent ; *Revue* précitée, 1897, pp. 712 et s.

La Belgique, le Brésil, le Chili, la Chine, la Colombie, le Danemark, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, la République d'Haïti, l'Italie, le Japon, le Mexique, les Pays-Bas, la Roumanie, la Russie, la République Argentine, la Suède, la Norvège, la Suisse et le Venezuela ont fait également des déclarations de neutralité à propos de la guerre hispano-américaine ; *Revue générale de droit*

int. public, 1898, pp. 885 et s. Conf., sur les déclarations dont il vient d'être parlé, Kleen, *op. cit.*, I, p. 188, § 40 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 750 ; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 558 ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1115. Lors de la guerre russo-japonaise, les puissances européennes ont, en général, fait une déclaration de neutralité. Ces déclarations sont rapportées dans la *Revue générale de droit international public*, 1904, *Documents*, pp. 1 et s. La France, par une note parue au *Journal officiel* du 15 février 1904, rappela à ses agents français et étrangers les obligations découlant de la neutralité, obligations qui furent précisées dans des instructions de février 1904 du ministre de la Marine. Voici les points principaux de ces instructions que nous reproduisons ci-après, parce que les principes qui y sont posés se retrouvent, avec quelques variantes, dans les actes similaires.

« Comme conséquence de l'état de neutralité, les Français résidant en France, dans les colonies et les pays de protectorat ou à l'étranger, doivent s'abstenir de tous faits qui, commis en violation des lois françaises ou du droit des gens, pourraient être considérés comme hostiles à l'une des parties ou contraires à une scrupuleuse neutralité. Il leur est interdit notamment de s'enrôler ou de prendre du service, soit dans l'armée de terre, soit à bord d'un navire belligérant de l'une ou de l'autre des nations, ou de contribuer à l'équipement ou l'armement de ces navires. Il n'est permis à aucun navire belligérant d'entrer ou de séjourner avec des prises dans des ports ou rades de la France, de ses colonies et des pays de protectorat pendant plus de vingt-quatre heures, hors le cas de relâche forcée ou de nécessité justifiée. Aucune vente d'objets provenant de prises ne pourra avoir lieu dans lesdits ports ou rades. Toutes personnes qui contreviendront aux défenses susmentionnées ne pourront prétendre à aucune protection du gouvernement ni de ses agents contre les actes ou mesures que, conformément au droit des gens, les belligérants pourraient exercer ou décréter, et seront poursuivies, s'il y a lieu, conformément aux lois de la République ».

Le ministre ajoutait quelques observations supplémentaires résumant les traditions du gouvernement français. Voici ces observations :

« 1° En aucun cas, un belligérant ne peut faire usage d'un port français ou appartenant à un Etat protégé, dans un but de guerre ou pour s'y approvisionner d'armes ou de munitions de guerre ou pour y exécuter, sous prétexte de réparations, des travaux ayant

pour but d'augmenter sa puissance militaire. — 2° La durée du séjour dans nos ports de belligérants non accompagnés d'une prise n'a été limitée par aucune disposition spéciale ; mais, pour être autorisés à y séjourner, ils sont tenus de se conformer aux conditions ordinaires de la neutralité, qui peuvent se résumer ainsi qu'il suit : *a*) les bâtiments admis au bénéfice de l'asile doivent entretenir des relations pacifiques avec tous les navires mouillés dans le même port et en particulier avec les bâtiments appartenant à leurs ennemis ; *b*) lesdits navires ne peuvent, à l'aide de ressources puisées à terre, augmenter leur matériel de guerre, renforcer leurs équipages, ni faire des enrôlements volontaires, même parmi leurs nationaux ; *c*) ils doivent s'abstenir de toute enquête sur les forces, l'emplacement ou les ressources de leurs ennemis, ne pas appareiller brusquement pour poursuivre ceux qui leur seraient signalés ; en un mot, s'abstenir de faire du lieu de leur résidence la base d'une opération quelconque contre l'ennemi, et n'employer ni la force ni la ruse pour recouvrer les prises faites par l'ennemi ou pour délivrer des prisonniers de leur nation. — 3° Il ne peut être fourni à un belligérant que les vivres, denrées et moyens de réparations nécessaires à la subsistance de son équipage ou à la sécurité de sa navigation. — 4° Lorsque les belligérants ou navires de commerce des deux belligérants se trouveront ensemble dans un port français, il y aura un intervalle qui ne pourra être moindre de vingt-quatre heures entre le départ de tout navire de l'un des belligérants et le départ subséquent de tout bâtiment de l'autre belligérant. Ce délai sera étendu, en cas de besoin, sur l'ordre de l'autorité maritime et tant que cela pourra être nécessaire. — 5° Il est interdit aux belligérants de se livrer à aucun acte d'hostilité dans toute l'étendue des eaux territoriales. Si une violation de cette règle venait à votre connaissance sans que vous ayez pu la prévenir, vous auriez à m'en rendre compte immédiatement, afin que le gouvernement puisse faire entendre auprès de qui de droit les protestations et réclamations nécessaires. Il en sera de même, si un navire de commerce portant le pavillon français ou celui d'un des Etats protégés par la France venait à être molesté dans l'exercice du droit de visite qui appartient aux belligérants. »

En regard de ces prescriptions qui résument les coutumes de la neutralité continentale, nous donnons l'indication de celles qui furent édictées par la Grande-Bretagne à la même occasion.

La proclamation de neutralité du Royaume-Uni du 11 février 1904 rappelait le statut voté par le Parlement britannique, dans les

33e et 34e années du règne de la reine Victoria intitulé : Loi pour régler la conduite des sujets de Sa Majesté pendant l'existence d'hostilités entre des Etats étrangers avec lesquels Sa Majesté est en paix et qui concerne les enrôlements illégaux et la construction illégale de navires et les expéditions illégales. Et le *Foreign Office*, faisait suivre la proclamation des règles suivantes devant inspirer la conduite du gouvernement au cours de la guerre :

Art. 1. — Tant que durera le présent état de guerre, tous les navires de guerre de l'un ou l'autre des belligérants ne pourront faire usage d'aucun port ou rade du Royaume-Uni, de l'île de Man ou des îles de la Manche ou de toute colonie ou possession étrangère de Sa Majesté, ou de toutes eaux soumises à la juridiction territoriale de la couronne britannique, comme station ou port de relâche dans un but militaire, ou pour se réapprovisionner de munitions de guerre ; et aucun navire de guerre de l'un ou l'autre belligérant ne sera désormais autorisé à quitter l'un desdits ports, rades ou cours d'eau, moins de vingt-quatre heures après qu'un navire de l'autre belligérant, que ce soit un navire de commerce ou un navire de guerre, sera sorti de la juridiction territoriale de Sa Majesté.

Art. 2. — S'il y a actuellement dans l'un desdits ports, rades ou cours d'eau, soumis à la juridiction territoriale de la couronne britannique, un navire de guerre de l'un des belligérants, ledit navire de guerre devra quitter ledit port, rade ou cours d'eau, dans un délai qui ne sera pas inférieur à vingt-quatre heures et qui soit suffisant, étant données les circonstances, pour qu'il puisse effectuer les réparations ou compléter les approvisionnements nécessaires à l'équipage ; et si, à partir de ce jour, un navire de guerre de l'un des belligérants entre dans l'un desdits ports, rades ou cours d'eau, soumis à la juridiction territoriale de la couronne britannique, ledit navire devra partir et reprendre la mer vingt-quatre heures après son entrée dans ledit port, rade ou cours d'eau, excepté en cas de mauvais temps ou s'il lui est nécessaire de se procurer des provisions ou des choses nécessaires à la subsistance de l'équipage ou s'il doit subir des réparations.

Dans l'un de ces cas, les autorités dudit port ou du port le plus rapproché, selon le cas, devront le mettre en demeure de reprendre la mer aussitôt que possible, après l'expiration dudit délai de vingt-quatre heures, et ne lui permettront pas de prendre des provisions autres que celles nécessaires pour ses besoins immédiats, et aucun des navires qui auront été autorisés à séjourner dans les

eaux britanniques pour subir des réparations ne restera, dans ledit port, rade ou cours d'eau, plus de vingt-quatre heures après que lesdites réparations auront été terminées. Pourvu, toutefois, s'il y a d'autres navires, que ce soient des navires de guerre ou des navires de commerce, des deux belligérants dans le même port, rade ou cours d'eau soumis à la juridiction territoriale de Sa Majesté, qu'il y ait un intervalle d'au moins vingt-quatre heures entre le départ d'un navire, que ce soit un navire de guerre ou un navire de commerce de l'un des belligérants, et le départ suivant d'un navire de l'autre belligérant ; et le délai fixé par les présentes pour le départ desdits navires de guerre sera toujours, en cas de nécessité, prolongé autant qu'il sera nécessaire pour rendre cette disposition efficace, mais pas plus ni autrement,

Art. 3. — Aucun navire de guerre de l'un des belligérants ne sera, à partir de ce jour, autorisé, pendant qu'il se trouvera dans l'un desdits ports, rades ou cours d'eau soumis à la juridiction territoriale de Sa Majesté, à prendre des approvisionnements, sauf les provisions de bouche ou autres choses nécessaires à la subsistance de son équipage et sauf la quantité de charbon suffisante pour permettre audit navire d'atteindre le port le plus rapproché de son pays ou toute autre destination plus rapprochée ; et il ne sera pas fourni de charbon au même navire dans le même ou dans un autre port, rade ou cours d'eau soumis à la juridiction territoriale de Sa Majesté, sans une autorisation spéciale, avant que trois mois se soient écoulés à partir du jour dudit approvisionnement dans les eaux britanniques.

Art. 4 — Il est interdit aux navires armés de l'un des belligérants de faire pénétrer les prises faites par eux dans les ports, rades ou cours d'eau du Royaume Uni, de l'île de Man, des îles de la Manche ou de toute colonie ou possession d'outre-mer de Sa Majesté,

Les diverses puissances ont envoyé également des déclarations ou des notes concernant la neutralité à propos de la guerre italo-turque ; celle de la Grande-Bretagne porte la date du 3 octobre 1911. Voici la déclaration française.

« Le gouvernement de la République déclare et notifie à qui de droit qu'il a résolu d'observer une stricte neutralité dans la guerre qui vient d'éclater entre l'Italie et la Turquie. Il croit devoir rappeler aux Français résidant en France, dans les colonies et les pays de protectorat ou à l'étranger, qu'ils doivent s'abstenir de tout fait qui, commis en violation des lois françaises ou des conventions

La déclaration de neutralité est également publiée dans chaque guerre par les puissances qui usent du système des actes permanents. Mais, que des lois spéciales aient été ou non portées, que des déclarations aient été ou non faites, la neutralité n'en existe pas moins; pourvu que l'on observe, ce qui est question de fait, les obligations qu'elle impose (1). Et, d'autre part, on ne peut se baser sur le défaut de loi interne ou de déclaration ou sur les lacunes qu'elles contiennent, pour échapper aux obligations de la neutralité telles que les a établies la coutume internationale que nous allons étudier ci-après. « Théoriquement, a-t-on dit avec raison, les déclarations de neutralité sont super-

internationales signées par la France, pourrait être considéré comme hostile à l'une des parties ou contraire à la neutralité. Il leur est interdit notamment de prendre volontairement du service dans les rangs de la force armée de l'une des parties ou de coopérer à l'équipement ou à l'armement d'un navire de guerre. — Le gouvernement déclare en outre qu'il ne sera permis à aucun navire de guerre de l'un ou de l'autre belligérant d'entrer ou de séjourner avec des prises dans les ports et rades de la France, de ses colonies et des pays protégés, pendant plus de vingt-quatre heures, hors le cas de relâche forcée ou de nécessité justifiée. — Aucune vente d'objets provenant des prises ne pourra avoir lieu dans lesdits ports ou rades. — Les personnes qui contreviendraient aux défenses sus-mentionnées ne pourront prétendre à aucune protection du gouvernement ou de ses agents contre les actes ou mesures que, conformément au droit des gens, les belligérants pourraient exercer ou décréter et seront poursuivies, s'il y a lieu, conformément aux lois de la République » (*Officiel* du 1er octobre 1911).

(1) Calvo, *op. cit.*, § 2613. « L'intention de rester neutre, dit fort exactement Bluntschli, ne suffit pas pour que la neutralité soit complète ; il faut que la neutralité existe en fait » ; *op. cit.*, art. 782, 1°. C'est donc à tort que Fiore, dans son *Droit international codifié*, art. 1771, exige une déclaration formelle de neutralité pour qu'un Etat puisse conserver la position de neutre.

flues ; mais elles sont pratiquement opportunes, tant comme des manifestations ouvertes de l'intention d'observer la neutralité, que comme des actes par lesquels sont fixés et précisés ses droits et ses devoirs » (1).

Autrefois, on distinguait deux espèces de neutralités : la neutralité *parfaite* maintenant toutes les conditions de la neutralité, sans exception, entre les belligérants, et la neutralité *imparfaite*, qualifiée encore de *limitée* ou *conventionnelle*, comportant des degrés dans les obligations des neutres ou des belligérants. Ainsi, on admettait qu'un neutre pouvait, sans sortir de l'état de neutralité, renoncer personnellement à un droit déterminé au profit d'un belligérant ou négliger vis-à-vis de lui l'accomplissement de telle ou telle obligation imposée par la neutralité. Il avait, par exemple, le droit de lui fournir des munitions ou des subsides, de lui accorder un droit de passage ou de recrutement de troupes, l'occupation et l'usage de telle ou telle forteresse ou position stratégique, surtout s'il invoquait un prétexte ou une obligation résultant d'un traité (2). Certains auteurs modernes ont accepté cette manière de voir (3), principalement dans l'hypothèse où le neutre s'appuie sur un traité antérieur (4).

Des difficultés considérables s'étaient nécessairement élevées sur le point de savoir où s'arrêtaient les actes permis au neutre venant ainsi en aide à l'un des belli-

(1) Kleen, *op. cit.*, I, p. 178, § 37. Conf. Pillet, *op. cit.*, § 189.

(2) Conf. Vattel, *op. cit.*, l. III, ch. VII, § 103, édit. Prad.-Fod., t. II, p. 446.

(3) Wheaton, *op. cit.*, II, §§ 3, 5 et 6, pp. 73 et s. ; Klüber, *op. cit.*, § 281 ; Heffter, *op cit*, § 144 ; Calvo, *op. cit.*, §§ 2593 et s.

(4) Heffter, *op. cit.*, § 144 ; G. de Martens, *op. cit*, §§ 306 et 307.

gérants ; à cet égard, chaque auteur dressait arbitrairement sa liste. De nos jours, au contraire, prévaut le principe rationnel suivant lequel la neutralité est *une et indivisible*, parfaite ou nulle, en sorte qu'une neutralité imparfaite est une neutralité rompue « par cela même qu'elle ne renferme pas toutes les conditions et tous les attributs inhérents à la notion même de la qualité et de la situation neutres » (1). En un mot, on est neutre ou on ne l'est pas ; et, si on l'est, on doit observer, sans restriction ni réserve, toutes les prescriptions de l'état de neutralité (2).

Les propositions qui précèdent amènent à repousser encore une neutralité intermédiaire entre la neutralité parfaite et la neutralité imparfaite, que l'on a qualifiée de *neutralité bienveillante* (3). Le neutre serait, dans cette neutralité, autorisé à fournir à l'un des belligérants l'aide, les secours et encouragements qui ne seraient pas prohibés par le droit international et qui, basés sur

(1) Kleen, *op cit.*, p. 111, § 21 ; Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 144, notes 3 à 6.

(2) Neumann, *op. cit.*, § 50, p. 201 ; Fiore, *Droit internat.*, II, § 1510 ; Rivier, *op. cit.*, § 68, p. 378; Hautefeuille, *op. cit.*, I, pp. 181 et s. « Le devoir de toute nation, dit avec raison ce dernier auteur, est de ne prendre aucune part, directe ou indirecte, aux faits de guerre, sous quelque prétexte que ce soit » ; *ibidem*, p. 108. Conf. Klüber, *op. cit.*, § 281 ; Vergé sur G. de Martens, *op. cit.*, § 306, note ; Fiore, *op. cit.*, § 1510 ; Morin, *op. cit.*, II, pp. 324 et 325; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1456.

(3) L'ambassadeur de Prusse à Londres, dans un *Memorandum* du 30 août 1870, demandait à la Grande-Bretagne une neutralité *bienveillante*. Dans un projet d'alliance austro-italienne, rédigé en 1870, le baron de Beust se servait de la même expression qu'on retrouve encore dans un traité d'alliance austro-allemande de 1879. Conf. Rivier, *op. cit.*, § 78, p. 378.

la pure humanité, n'impliqueraient point par eux-mêmes une rupture de la neutralité (1).

On a répondu avec raison que, si les actes ainsi accomplis ne sortent pas du domaine légal de la neutralité, on ne saurait les incriminer, car ils ne violent en rien cette neutralité ; mais qu'on doit s'en abstenir dans le cas contraire (2). Sans doute, il est permis, il est même recommandé d'appliquer le droit international avec bienveillance et courtoisie ; on pourra, dans son application, se montrer plus ou moins rigide suivant la sympathie qu'inspirera tel ou tel belligérant ; mais on ne doit, sous aucun prétexte, se départir des règles fondamentales de la neutralité.

La neutralité oblige à traiter les deux belligérants de la même façon ; d'ailleurs, on la violerait en accordant des avantages qui seraient en opposition avec elle, aussi bien aux deux belligérants qu'à un seul. En effet, par la concession même faite à chaque adversaire, le neutre, en réalité, prendrait part à la guerre ; d'un autre côté, même malgré lui, cette concession pourrait, dans ses résultats, ne pas être égale pour les deux belligérants ; afin d'éviter dès lors cette inégalité, l'abstention s'impose d'une manière absolue (3).

Nos anciens auteurs avaient proposé de considérer comme conforme à la neutralité l'aide donnée à l'un

(1) Bluntschli cité par Kleen, *op. cit.*, I, p. 113.

(2) Kleen, *op. cit.*, § 21, p. 113; Pillet, *op. cit.*, § 190; F. de Martens, *op. cit.* § 131, p. 326; Neumann, *op. cit.*, § 50; Rivier, *op. cit.*, § 68, p. 378; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, pp. 316 et s.

(3) Kleen, *op. cit.*, § 22, p. 117; Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 144, note 6 ; Lorimer, *op. cit.*, § 241. *Contrà* Bluntschli, *op. cit.*, art. 762 et Heffter, *op. cit.*, § 144, 2°.

des belligérants seulement, en raison de la justice de sa cause (1). Cette distinction entre les obligations de la neutralité, suivant la justice où l'injustice de la guerre, est aujourd'hui abandonnée. D'abord, le neutre peut être très mauvais juge du caractère de la guerre qu'il n'a, du reste, à apprécier à aucun point de vue. Et, d'autre part, la bonté de la cause ne peut justifier aucune dérogation au régime général et indivisible de la neutralité. Le neutre qui considérerait la guerre entreprise comme odieuse et injuste, n'aurait d'autre ressource, s'il voulait absolument le manifester, que de se joindre au belligérant lui paraissant être dans son droit et de devenir belligérant au même titre que lui.

SECTION II

Les droits et les devoirs de la neutralité.

A la séance du 3 juin de la Conférence de la paix de 1899, le premier délégué du Luxembourg avait signalé la nécessité d'une réglementation des droits et des devoirs de la neutralité dans les guerres terrestres. Mais la Conférence crut devoir s'en tenir à l'examen des questions rentrant dans le cadre de la Conférence de Bruxelles ; et, dans sa séance du 6 juin, elle émit le vœu que la réglementation de ces droits et devoirs fût inscrite au programme d'une Conférence ultérieure (2).

(1) Vattel *passim* cité par Kleen, *op. cit.*, p. 220, § 56.

(2) Conf. les *Procès verbaux de la Conférence de 1899*, III, pp. 29 et s. et 101 et I, pp. 12 et 43. Voir notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix de 1899*, §§ 86 et 120.

En conséquence, la Conférence de 1907 a été saisie de divers projets relatifs à cette réglementation qui, ainsi que le fit observer le colonel Borel, délégué suisse, dans son rapport à la cinquième séance plénière, vise la situation créée par la guerre aux Etats neutres dans leurs rapports avec les puissances belligérantes, et aux nationaux de ces Etats dans leurs relations avec les mêmes puissances (1).

La codification des lois de la neutralité terrestre telle qu'elle résulte de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, sur les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, est évidemment très incomplète et des règles plus précises et plus détaillées devront être édictées à cet égard par la troisième Conférence de la Paix. Les délégués ne se sont nullement fait illusion et ils ont déclaré eux-mêmes que, loin de songer à résoudre toutes les controverses doctrinales, ils se sont bornés à régler quelques questions dont l'expérience a montré l'importance pratique (2). D'autre part, les plénipotentiaires, dans le vœu n° 2 de l'Acte final, ont exprimé le désir de voir les autorités civiles et militaires assurer et protéger autant que possible, en cas de guerre, le maintien des rapports pacifiques, notamment des relations commerciales et industrielles entre les populations des Etats belligérants et les pays neutres. Et le vœu n° 3 porte qu'il est à souhaiter que les puissances règlent par des conventions particulières la situation, au point de vue des charges militaires, des étrangers établis sur leurs territoires.

(1) *Actes et Documents*, I, pp. 136 et s.
(2) *Actes et Documents*, *ibidem*, p. 137.

Nous allons, dans les explications qui vont suivre, examiner les droits et les devoirs de la neutralité terrestre, tels qu'ils résultent de la doctrine et de la pratique internationales, rapprochées des décisions de la Convention de La Haye sur les points prévus par elle. Et nous suivrons naturellement le plan rationnel indiqué par cette convention, en nous occupant d'abord des droits et des devoirs des puissances neutres (chapitre Ier de la convention) ; ensuite des rapports des belligérants avec les nationaux neutres (chapitre III). Nous aborderons enfin l'examen des points spéciaux traités aux chapitres II et IV de ladite convention concernant, l'un, les belligérants internés et les blessés soignés chez les neutres et, l'autre, le matériel des chemins de fer.

Nous verrons, dans cet examen des droits et des devoirs de la neutralité, que, relativement aux Etats et aux particuliers neutres, deux principes ont été et sont encore constamment en lutte : le principe de liberté et le principe de restriction. C'est le dernier qui l'a emporté au cours des siècles derniers, surtout en ce qui concerne le commerce des neutres. L'Angleterre a longtemps admis et fait triompher la prétention de décider elle-même, sans accord avec les autres Etats et par simple ordre de son Conseil royal, quel commerce elle entendait permettre ou interdire aux neutres dans chaque guerre ; quels objets, par suite, seraient ou non, à son gré, contrebande de guerre. Les ordres du Conseil essentiellement variables, appliqués sans contrôle par les tribunaux anglais des prises, mettaient constamment la propriété privée neutre à la merci de la confiscation. A la suite des protestations des autres Etats, des ligues de neutralité armée et du mouvement

de l'opinion publique, l'Angleterre, lésée elle-même dans sés intérêts par ses doctrines qu'on lui appliquait à titre de représailles, a senti le besoin de réagir contre ses pratiques anciennes, tout en maintenant cependant le principe de la toute puissance de ses juridictions des prises ; et, par une évolution remarquable, on le verra, elle a réclamé à La Haye, en 1907, l'abolition du principe même de la contrebande de guerre. Sans la suivre jusque-là et, en maintenant à La Haye et à Londres, en 1909, le principe de la contrebande de guerre soit absolue soit conditionnelle, le concert des puissances a réalisé, dans le sens de la liberté commerciale des neutres, des réformes importantes. Aujourd'hui, la contrebande est précisé dans ses grandes lignes ; et, grâce à la liste des marchandises libres dressée par les articles 28 et 29 de la Déclaration de Loudres, il est un certain nombre d'objets d'usage essentiellement pacifique qui, exposés à se trouver englobés dans la contrebande des guerres futures, comme ils l'ont été souvent dans celle des guerres passées, seront désormais à l'abri du caprice des belligérants. On peut donc affirmer qu'à notre époque la liberté commerciale des neutres est entourée de sérieuses garanties. Et, d'autre part, pour les États neutres, un progrès sérieux a été également réalisé ; on ne leur impose plus la surveillance constante et gênante des actes de leurs sujets, ni la responsabilité des faits qui se passent sur leur territoire. A cet égard, l'article 7 des deux conventions de La Haye du 18 octobre 1907, sur la neutralité terrestre et la neutralité maritime, déclare que la puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de

l'un ou l'autre des belligérants, d'armes, de munitions, et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte. Les seuls actes nettement hostiles formellement interdits par l'article 4 de la convention sur la neutralité terrestre, sont la formation de corps de combattants et l'ouverture de bureaux d'enrôlement. En dehors de cette double hypothèse, le neutre est seulement tenu d'empêcher que son territoire ou ses eaux territoriales ne servent de théâtre aux opérations belligérantes (art. 1 à 4 de la convention sur la neutralité terrestre) (1). Et, suivant l'article 5, § 2, les actes contraires à la neutralité ne doivent être réprimés par le neutre que s'ils ont été accomplis sur son territoire. Aujourd'hui donc, le système de la neutralité terrestre est fixé, sinon quant à la condition des personnes neutres que réglementeront des conférences ultérieures, tout au moins quant à celle des États neutres, dans le sens de la plus large tolérance compatible avec les restrictions indispensables au principe de liberté.

TITRE PREMIER

Des droits et devoirs des puissances neutres.

La deuxième commission de la Conférence de La Haye de 1907 fut saisie, relativement aux droits et

(1) En ce qui concerne la neutralité maritime, l'article 2 de la convention sur les droits et devoirs des puissances maritimes interdit tous actes d'hostilité dans les eaux territoriales, y compris la capture et l'exercice du droit de visite par les vaisseaux de guerre belligérants. Et les textes suivants prennent les précautions voulues pour que tous actes contraires à la neutralité ne soient point

devoirs des États neutres, d'un projet émanant de la délégation française, sur lequel vinrent se greffer divers amendements des autres délégations ; les résolutions arrêtées par la Conférence sont passées dans les textes qui seront ci-après rapportés faisant l'objet des chapitres I, II et IV. Voici comment s'exprime à ce sujet M. Renault, rapporteur du Comité de rédaction (1). « Le chapitre premier est tiré d'une proposition de règlement qui a son origine dans une proposition française (*Actes et Documents*, vol. III, 2e commission, annexe 21). Le chapitre II est formé d'une section du règlement sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, qui n'avait pas sa place dans les instructions à donner par les belligérants à leurs troupes, puisqu'il s'agit de la situation des soldats qui, dans des circonstances diverses, se trouvent dans un pays neutre. On y a joint une disposition concernant les évadés. Le chapitre IV concerne un texte proposé par M. Eyschen au sujet des chemins de fer (Vol. III, 2e commission, Annexes 39 et 40) ». Il faut joindre aux dispositions qui précèdent, celle de l'article 54 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, texte ajouté à La Haye en 1907 et qui aurait dû figurer dans les dispositions concernant la neutralité.

Le neutre doit se conduire vis-à-vis des deux belligérants d'une façon absolument impartiale. La neutralité,

effectués dans les ports, rades et eaux territoriales. Nous donnerons le commentaire détaillé de ces textes, quand nous traiterons de la guerre maritime au tome II de cette troisième partie.

(1) Voir le rapport dans les *Actes et Documents*, I, pp. 313 et 316. Conf., à ce sujet, le rapport du colonel Borel, *ibidem*, pp. 130 et s., 168 et s., et vol. III, pp. 31 et s ; pour les discussions, vol. III, pp. 33 et s., 179 et s.

dit Hubner, consiste dans une « inaction complète à l'égard de la guerre » (1). Un Etat neutre, suivant F. de Martens, ne doit intervenir dans la guerre sous aucune forme (2). Il est donc interdit au neutre d'accorder à l'un des belligérants ce qu'il refuse à l'autre, et également de refuser au second ce qu'il accorde au premier, en tant, bien entendu, qu'il s'agit des choses concernant la guerre. Ainsi il ne pourrait défendre à ses sujets de faire le commerce avec l'un des belligérants, en les autorisant à commercer avec l'autre. Généralement il doit s'abstenir de toutes concessions ne constituant pas, d'ailleurs, immixtion dans la guerre, qu'il ne croirait pas possible d'accorder aux deux Etats en conflit (3).

Mais il faut, comme nous l'avons dit, qu'il s'agisse de la guerre; en dehors d'elle, la neutralité n'impose aucune obligation. Ainsi, le neutre pourra accorder plus d'avantages commerciaux à un Etat qu'à l'autre ; entretenir avec lui des relations plus suivies, pourvu toujours que l'intérêt de la guerre ne soit pas en jeu, lorsque, par exemple, cette situation aura été préalablement établie par la coutume ou par un traité.

En tout cas, le neutre ne manque pas au devoir d'impartialité en donnant un appui purement moral à l'un des belligérants, en l'assurant de ses sympathies ou en proposant ses bons offices pour arriver à terminer la guerre par une médiation ou un arbitrage (4).

(1) *De la saisie des bâtiments neutres*, vol. I, part. I, ch. II.
(2) *Op. cit.*, p. 326, § 131.
(3) Kleen, *op. cit.*, § 84, pp. 216 et s.; Bluntschli, *op. cit.*, art. 756 et 757 ; Domin Petrushevecz, *op. cit.*, art. CLXIX.
(4) Bluntschli, *op. cit.*, art. 753, 754 et 797; Lorimer, *op. cit.*, p. 237 ; Fiore, *Nouveau droit internat.*, § 1539.

Sans doute, le gouvernement neutre doit agir avec la plus grande circonspection et s'abstenir notamment de toute manifestation extérieure en faveur de l'un ou l'autre des adversaires ; mais, s'il reste dans la mesure des conseils amicaux, sans pression illégitime sur les parties intéressées, il n'est pas possible de considérer son initiative comme une infraction à la neutralité ou comme une intervention prohibée par le droit international.

Déjà, avant la Conférence de La Haye de 1899, de bons esprits avaient soutenu qu'il y avait un *devoir moral* pour le neutre d'essayer de mettre fin, par son intervention pacifique, à une guerre injuste ou de la prévenir (1). Désormais le point ne peut faire aucun doute, car l'article 27 de la *Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux*, votée à La Haye le 29 juillet 1899, s'exprime comme suit : « Les puissances signataires considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente de La Haye leur est ouverte. — En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux parties en conflit les dispositions de la présente convention, et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur de la paix, de s'adresser à la Cour permanente, ne peuvent être considérés que comme actes de bons offices ». D'autre part, l'article 3 de la même convention déclare que les puissances étrangères à un conflit international ont le droit d'offrir leurs bons offices ou leur médiation, *même au cours des hostilités* ; et qu'en aucun cas l'exer-

(1) Kleen, *op. cit.*, I, p. 219, § 56, n° 2.

cice de ce droit ne peut être considéré, par l'une ou l'autre des parties en litige, comme un acte peu amical (1).

La presse des Etats neutres doit garder une attitude prudente, afin de ne point créer des embarras au gouvernement et de ne pas devenir la cause, par ses attaques à l'égard d'un belligérant, de démonstrations hostiles, peut-être de nature à engager la responsabilité du pays. Toutefois le gouvernement de l'Etat neutre ne peut, en principe, être rendu responsable des écarts de langage des journaux. Et c'est à tort que, le 8 octobre 1870, le prince de Bismarck crut pouvoir se plaindre de l'attitude hostile de la presse belge vis-à-vis de l'Allemagne; le ministre belge lui opposa, avec raison, le défaut d'action du gouvernement sur la presse (2). Durant la guerre anglo-transvaalienne, on n'a essayé

(1) Voir, au sujet des débats auxquels a donné lieu l'article 27 et de l'éloquente intervention du chef de la délégation française, M. Léon Bourgeois, notre ouvrage précité sur la *Conférence de la Paix*, §§ 167 et s. On consultera également le même ouvrage relativement à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de la Cour arbitrale de La Haye, à l'intervention de laquelle renvoie l'article 27 (§§ 183 et s.).

La question délicate concernant l'exécution du devoir moral dont parle l'article 27, consiste dans l'organisation du rouage qui sera chargé de rappeler aux Etats en conflit l'existence de la Cour arbitrale, en les invitant à y recourir. Conf. le procédé proposé par M. d'Estournelles de Constant, membre de la Délégation française de La Haye, dans notre ouvrage précité, § 167. M. Bajer, parlementaire danois, propose une union des Etats neutres, qui, sous le nom de *Alliance pacigérante*, serait chargée de veiller à l'exécution des prescriptions de l'article 27. Conf. la *Revue de droit internat. et de législation comparée*, 2e série, t. IV, 1902. Conf. la première partie de cet ouvrage, pp. 851 et s.

(2) Guelle, *op. cit.*, pp. 272 et s.

nulle part d'interdire les manifestations auxquelles la presse, d'accord avec l'opinion publique, s'est livrée contre l'Angleterre ; et cette dernière a eu le bon esprit de ne point élever des réclamations qui, par la force même des choses, n'auraient point abouti.

A la différence de ce qui se passait autrefois, on reconnaît généralement aujourd'hui que l'Etat neutre ne doit ni envoyer des troupes à un belligérant, ni tolérer en sa faveur sur son territoire l'organisation d'un système d'enrôlements (1). Les fournitures d'hommes étaient jadis assez fréquentes ; au XVIII^e^ siècle, l'Angleterre avait conclu, avec divers Etats allemands, des conventions pour en obtenir des mercenaires ; et la Suisse, dans des traités dits *Capitulations*, s'engageait à fournir à un certain nombre de puissances des soldats en nombre déterminé. Les Suisses furent les principaux défenseurs de la monarchie française, lors de la grande révolution. Une loi fédérale de 1859 a définitivement aboli les usages anciens des capitulations.

De nos jours, des pratiques semblables seraient considérées comme en opposition absolue avec la neutralité. Cependant la Russie a encore permis, en 1876, les enrôlements en masse de ses sujets dans l'armée serbe (2) ; et l'Allemagne a aussi toléré la présence d'officiers allemands dans l'armée turque pendant la guerre avec la Grèce (3).

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 757, 760 et 761 ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, 1458 ; F. de Martens, *op. cit*, p. 328, § 131 ; Wheaton, *op. cit.*, § 17, pp. 96 et s. ; Neumann, *op. cit.*, § 50 ; Fiore, *Droit codifié*, art. 1183 ; Calvo, *op cit.*, § 2620.

(2) Pillet, *op. cit.*, § 193 ; Heffter-Geffcken, *op. cit.*, § 118 ; Guelle, *op. cit.*, II, p. 267.

(3) *Revue generale de droit int. public*, 1897, p. 721.

Les actes anglais de 1819 et de 1870 interdisent absolument aux sujets anglais de prendre du service dans les armées de terre ou de mer d'un belligérant et prohibent le recrutement de volontaires sur le sol britannique. Les Etats-Unis, s'inspirant des mêmes idées, refusèrent énergiquement, durant la guerre de Crimée, de laisser enrôler des matelots américains dans la marine de la Grande-Bretagne. De même, en 1870-71, la Suisse s'opposa, à deux reprises, à l'organisation chez elle de corps francs destinés à la France; et la Russie, à la même époque, tint une semblable conduite à l'égard des Allemands et des Français. Il est regrettable que les puissances n'aient pas, à cet égard, plus énergiquement veillé à l'observation de la coutume internationale dans la guerre anglo-boër. Ainsi l'Angleterre a pu librement, à diverses reprises, recruter, dans certains pays, des soldats en grand nombre contre les Républiques africaines en lutte avec elle; et, en dépit de leurs protestations réitérées, ce trafic illicite n'a nullement été interrompu (1).

Un gouvernement neutre doit donc empêcher les enrôlements en masse et, par exemple, s'opposer à l'organisation de bureaux, agences et camps de recrutement, ainsi qu'à l'action d'agents recruteurs agissant ostensiblement; toutefois il ne peut être rendu responsable des engagements individuels qui lui échapperont

(1) Les renseignements recueillis au sujet des Etats-Unis établissent qu'ils auraient fourni, en mercenaires, à l'Angleterre, plus de 42 000 hommes et plusieurs milliers de muletiers. Les autorités de la Louisiane auraient vainement demandé au gouvernement de Washington d'ouvrir une enquête au sujet de l'existence d'un camp anglais près de la Nouvelle-Orléans; *Daily Telegraph* et *Journal des Débats* des premiers jours d'avril 1902.

par la force même des choses (1). Les actes de neutralité contiennent, en général, la défense expresse pour les ressortissants de s'enrôler dans les armées des belligérants ; mais cette prohibition ne peut avoir d'autre sanction que la privation, pour ceux qui l'ont violée, des prérogatives des sujets neutres. Toutefois, certaines législations ont inséré dans leurs lois internes des dispositions particulières sur ce point ; ainsi l'article 17, § 4, du code civil français déclare déchu de la qualité de national le français qui, sans autorisation du gouvernement, prend du service militaire à l'étranger. Quelques législations positives, telles que celles de la Roumanie, de la Bulgarie, de l'Espagne, des Pays-Bas et de la Grèce, ont suivi le même système qui, au contraire, a été écarté en d'autres pays, spécialement dans ceux à neutralité perpétuelle, notamment par le Luxembourg et la Belgique (2).

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 758.

(2) La disposition de l'article 17 du code civil français n'est pas appliquée au pied de la lettre ; et il a été maintes fois décidé que, lorsque l'intéressé quitte le service, quand il devient incompatible avec les exigences de la qualité de national, cette qualité est conservée. Conf. sur ces points : Weiss, *Traité théorique et pratique de droit international privé*, I, pp. 186, 487, 607 et s. ; Surville et Arthuys, *Cours élémentaire de droit internat. privé*, § 98.

L'article 21 ancien du code civil a été abrogé en Belgique par la loi du 21 juin 1865 ; l'article 11, § 3, du code civil italien qui statuait comme la législation française, a été abrogé également par l'art. 35 de la loi du 31 janvier 1901 sur l'émigration. L'article 22 de la loi allemande d'Empire du 1er juin 1870 laisse le gouvernement juge des cas où il convient de provoquer la déchéance qui ne s'opère point, comme en France, d'une façon automatique.

L'article 17, § 4, du code civil français a soulevé des critiques sérieuses ; on a fait observer que la façon dont la jurisprudence interprétait le texte permettait d'éluder à la fois la loi sur la natio-

Les règles que nous venons d'exposer, comme résultant de la coutume internationale, ont été adoptées par les articles 4 et 6 de la convention du 18 octobre 1907 *sur les droits et devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre.*

Art. 4. — Des corps de combattants ne peuvent être formés, ni des bureaux d'enrôlement ouverts, sur le territoire d'une Puissance neutre au profit des belligérants.

Art. 6. — La responsabilité d'une Puissance neutre n'est pas engagée par le fait que des individus passent isolément la frontière pour se mettre au service de l'un des belligérants.

Au cours de la discussion, la délégation allemande rappela qu'elle avait proposé une addition à la section V du *Règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre sur terre* ayant pour objet d'interdire aux personnes neutres de rendre des services de guerre aux belligérants. Elle trouvait que la rédaction de l'article 6 ci-dessus rapporté, combinant les propositions française, belge et suisse, n'était pas assez explicite et demandait l'ajournement. Cette demande fut ensuite retirée et l'on se rallia au texte actuel, lorsque le colonel suisse Borel eut précisé que ce qui est prohibé par le texte c'est la formation, l'organisation de corps ou de bandes sur le territoire de l'État neutre. Mais, ajoutait le délégué suisse, ce que font au delà de la frontière les individus qui l'ont franchie, n'engage en rien la responsabilité de la puissance neutre tenue de réprimer seulement les

nalité et celle sur le service militaire. M. Jordan, après avoir exposé cette jurisprudence, conclut à l'abrogation de l'article 17, § 4. *Revue de droit int. privé et de droit pénal international*, 1911, pp. 289 et s.

faits commis sur son territoire. La même manière de voir fut exprimée par M. Renault et réunit tous les suffrages (1). Ainsi, conformément à l'article 5, si une puissance ne doit point tolérer sur son territoire les actes interdits par ce texte, elle n'est tenue de les punir que s'ils ont été commis sur ce territoire.

Un État neutre ne peut fournir à l'un des belligérants du matériel de guerre, des munitions, projectiles, poudres, explosifs, effets d'habillement, d'équipement et de harnachement militaires, des aliments pour ses troupes et les animaux de ses armées, des véhicules pouvant servir à la guerre, des combustibles, des aéronefs, du matériel de chemins de fer, de télégraphes, radio-télégraphes et téléphones, etc. En un mot, il doit s'abstenir de lui procurer ce que l'on comprend sous le vocable de *contrebande de guerre*. En général, de lui-même, il s'abstiendra ; et la seule question qui se pose pratiquement est celle de savoir dans quelle mesure le commerce de ses sujets sera considéré comme illicite relativement aux objets de contrebande. Nous nous occuperons donc de ces points, en étudiant ci-après les droits et les devoirs des nationaux neutres. Nous avons, pour le moment, seulement à examiner si l'État neutre est tenu d'empêcher que les fournitures constituant de la contrebande de guerre soient faites par ses propres sujets, à titre de spéculation privée. Doit-il s'opposer à leur exportation et transit sur son territoire et prendre des mesures contre les nationaux qui y coopéreraient ? En fait, le commerce de la contrebande est, en général, considéré comme licite, en partant de

(1) *Actes et Documents*, III, pp. 53 et s. ; 183, 197.

ce point de vue que rien n'empêche les particuliers de se livrer, à leurs risques et périls, à un trafic quelconque (1). La Prusse l'a autorisé durant la guerre de Crimée au profit de la Russie ; et la Grande-Bretagne, à son tour, s'inspirant de la conduite de la Russie durant cette guerre, a permis les exportations d'armes en France (2). Au contraire, pour mieux accentuer leur neutralité, la Suisse et la Belgique défendirent expressément le commerce et le transit des armes de guerre. Et le Japon, dans sa déclaration de neutralité d'août 1870, interdisait le transport des armes par ses navires au profit des belligérants. Pendant la guerre de sécession américaine, les fusils allemands rendus disponibles par suite de l'introduction du système du chargement par la culasse, ont presque tous émigré d'Allemagne

(1) L'Angleterre notamment et les Etats-Unis avertissent leurs nationaux que le commerce des armes et munitions est libre ; mais que ces objets de contrebande encourent le risque de la saisie et de la confiscation ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1171 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 765. Ce dernier rapporte en ce sens l'opinion du président Jefferson à propos des discussions de la loi américaine sur la neutralité. Conf. Morin, *op. cit* , II, p. 347 ; Wheaton, *op. cit.* ; Klüber, *op. cit.*, § 287 ; Heffter et Geffcken, *op. cit.*, § 151 ; G. de Martens, *op. cit* , § 314 ; Rivier, *op. cit.*, § 62, pp. 230 et s. Au contraire, Lorimer, *op. cit.*, p. 242, dit que « le commerce est, par essence, un rapport contraire à la neutralité ».

(2) Le comte Granville, dans une dépêche du 15 septembre 1870, justifiait la conduite de l'Angleterre par celle de la Prusse à l'occasion de la guerre de Crimée ; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1174. Bluntschli n'a pu répondre à cette argumentation victorieuse résultant des faits eux-mêmes et se borne à dire qu'on aurait dû *entraver*, *sinon empêcher* les exportations d'armes en grand. *Droit int. codifié*, § 766, 3°. Geffcken, au contraire, a cru devoir reconnaître l'exactitude de l'argumentation ; sur Heffter, *op. cit.*, § 148. Conf., sur ce point Fiore, *Nouveau droit intern.*, III, p. 448, note 1, § 1561.

vers le Nouveau-Monde. Lors de la guerre turco-russe de 1877-78, la maison Krupp a pu, sans réclamation, expédier des canons en Russie et en Turquie. Enfin, dans la guerre anglo-transvaalienne, un rapport officiel, des premiers mois de l'année 1902, émané du colonel Crowder, donnait des détails circonstanciés au sujet de l'établissement aux Etats-Unis de camps anglais destinés à fournir à la Grande-Bretagne des chevaux, mulets, fourrages et autres approvisionnements (1).

Au point de vue théorique, la question des devoirs des Etats neutres au sujet de la contrebande de guerre est fort délicate. Plusieurs auteurs pensent que les belligérants ont simplement le droit de capturer cette contrebande et d'en interdire l'exportation par la voie des traités; mais qu'ils outrepasseraient leurs pouvoirs, en réclamant, en l'absence de tout traité, des restrictions au commerce général des neutres toujours libre en prin-

(1) Le camp anglais de Port-Chalmette a été, dit ce rapport, employé comme base d'approvisionnements pour les armées anglaises au Sud de l'Afrique. Depuis deux ans et demi, sans interruption, ce camp est sous la direction d'officiers des armées anglaises qui ne portent ni uniformes, ni armes, mais qui signent les chèques et les reçus en leur qualité d'officiers anglais et en faisant suivre leur signature de la mention de leur grade. Pendant cette période de deux ans et demi, ils ont payé environ 18 millions de dollars pour achats de chevaux et de mulets et 15 millions de dollars pour achats de fourrages et autres approvisionnements.

Les mêmes faits ont été signalés au sujet du camp britannique d'approvisionnements situé à Lathrop, dans le Missouri. Par ce camp, où se trouvaient dix officiers britanniques et vingt et un soldats, avaient passé, au commencement de 1902, à destination de l'Afrique du Sud : 55.830 chevaux et 19.949 mulets; *Temps* du 10 avril 1902.

cipe (1). D'autres auteurs croient qu'il y a lieu de s'opposer soit à toutes ventes et expéditions (2), soit tout au moins aux expéditions en gros, ne tolérant que les envois de détail, les fournitures isolées du petit commerce (3). Certains admettent la liberté de la vente, mais non celle de l'envoi de la contrebande au belligérant (4).

Nous avons soutenu, dans notre *Traité des lois et coutumes de la guerre sur terre* (§ 174), que la neutralité entendue comme il convient impose à l'Etat neutre le devoir de s'opposer à l'envoi par ses sujets des fournitures rentrant dans ce que l'on englobe sous le vocable de *contrebande absolue*, dont il va être question ci-après à propos des *droits et devoirs des sujets neutres*, c'est-à-dire des armes, munitions, matériel de guerre, animaux destinés aux opérations de guerre et autres articles ayant la même destination d'une manière notoire, tels qu'objets de campement et de harnachement. En effet, si l'Etat neutre est tenu d'empêcher, sur son territoire, l'enrôlement en masse de troupes à l'aide de bureaux et agences, on ne voit pas pourquoi il ne serait pas également obligé de prohiber non point les fournitures isolées, subrepticement réalisées et dont la surveillance serait le plus souvent impossible, mais celles qui font l'objet d'un commerce patent et

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 148, note 5; Pillet, *op. cit.*, § 196; Lampredi, *Du commerce des neutres en temps de guerre*, ch. I, § 4; G de Martens, *op. cit.*, II, §§ 314, 318 et s.; Travers Twiss, *op. cit.*, II, §§ 151 et s., 213 et s.

(2) Pistoye et Duverdy, *Traité des prises maritimes*, I, p. 391; Hautefeuille, *op. cit.*, II, pp. 191, 424; Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, 1876, p. 127.

(3) Bluntschli, *op. cit.*, art. 765 et 766.

(4) Klüber et Ott, *op. cit.*, § 288.

ostensible. Si des agents recruteurs n'ont pas le droit de venir chercher des hommes en territoire neutre, comment seraient-ils autorisés à y organiser des expéditions de matériel, de munitions ou d'animaux ? Dans la guerre maritime, on ne tolère point l'équipement et l'armement dans les eaux neutres d'un navire destiné à croiser ou à concourir à des opérations belligérantes contre une puissance avec qui on est en état de paix. On est même tenu de s'opppser à son départ hors de la juridiction du neutre, s'il a été dans cette juridiction adapté en tout ou en partie à des usages de guerre. Telle est la solution admise par l'article 8 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 sur *la neutralité maritime*. Et l'Angleterre fut condamnée par le tribunal de Genève, constitué à propos de l'affaire de l'Alabama, à de forts dommages-intérêts, pour avoir laissé durant trois ans Liverpool devenir le quartier général de l'achat, de la construction et de l'équipement des navires sudistes qui causèrent des pertes terribles à la marine du Nord (1). Comment en serait-il différemment dans la guerre terrestre ; des batteries d'artillerie, des mitrailleuses, des instruments guerriers d'aviation ne constituent-ils pas des engins aussi redoutables que des navires ? Il a été répondu, il est vrai, que le vaisseau se suffit à lui-même, peut ouvrir les hostilités dès qu'il a quitté le port neutre ; en sorte que ce port où il a été armé et équipé, est la base même des opérations hostiles, tandis que les armes, le matériel et la contrebande en général ne deviennent

(1) Conf., sur l'arbitrage de l'Alabama, notre *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, §§ 61 et s.

utiles et ne servent que s'ils atteignent le territoire du belligérant auquel ils sont destinés (1). L'observation est exacte et nous admettons que ces objets pourront ne pas arriver à leur destination ; mais si le belligérant les reçoit, ils serviront aux opérations de guerre absolument comme le navire. Ainsi, dans les deux hypothèses, le territoire neutre se sera également prêté à la préparation des hostilités, et ce qui est permis ou interdit dans un cas devrait être permis ou interdit dans l'autre.

Quoi qu'il en soit, la Convention de La Haye sur *la neutralité terrestre* s'est prononcée dans le sens de l'irresponsabilité absolue de l'Etat neutre, en ce qui concerne les actes de ses nationaux et généralement de toutes personnes qui feraient parvenir de la contrebande de guerre aux belligérants. A cet égard, l'article 7 dispose de la manière suivante.

Art. 7. — Une puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions, et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte (2).

Ce texte consacre ainsi la liberté absolue du commerce de la contrebande sur le sol de l'Etat neutre, et l'article 7 de la convention sur *la neutralité maritime*

(1) Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 148, note 5.

(2) Le projet primitif présenté par la délégation française ne prévoyait que l'exportation de la contrebande. Le projet nouveau de la délégation belge accepté par la France et adopté par la commission y a ajouté le transit et a fait abstraction de la nationalité des commerçants intéressés qui est hors de cause. Conf. le rapport du colonel Borel à la commission, dans les *Actes et documents*, III, pp. 55 et 56.

admet la même solution pour les guerres sur mer, dans les mêmes termes. Toutefois, une puissance neutre peut estimer que sa neutralité l'oblige à prendre des mesures restrictives et même prohibitives. En ce cas, conformément à l'article 9 de la convention sur *la neutralité terrestre* et suivant le principe de traitement égal à appliquer aux belligérants, elle doit agir, vis-à-vis de ces derniers, d'une façon uniforme dans les mesures qu'elle prend. Durant la guerre italo-turque, le gouvernement français a laissé l'industrie française exécuter des commandes d'armes et de munitions pour la Turquie et l'Italie. Egalement le commerce des animaux pouvant servir à la guerre a été permis en Tripolitaine.

La solution de l'article 7 laissant la liberté absolue à l'Etat neutre de permettre pour ses sujets l'exportation et le transit de tout ce qui peut être utile en général aux flottes et armées du belligérant, n'est peut-être pas absolument conforme, comme on l'a vu, au principe théorique de non-participation aux hostilités ; mais elle se défend, il faut bien le reconnaître, par de sérieux arguments. En règle, en effet, les Etats neutres et leur population ne doivent pas souffrir des conséquences d'une guerre qui est leur étrangère. Dès lors, on doit réduire autant que possible les charges qu'elle leur impose, ainsi que les restrictions qu'elle apporte à leur liberté d'action ; et il n'y a pas de raison d'entraver leur commerce même au sujet de la contrebande de guerre. Du reste, toute obligation mise en cette matière à la charge de l'Etat neutre ferait surgir dans la pratique les plus graves difficultés et créerait des entraves fort

gênantes pour le commerce en général (1). Aussi, pour les motifs qui viennent d'être indiqués, croyons-nous qu'il convient, en définitive, d'approuver la décision de l'article 7 conforme au principe de liberté qui, dans le doute, doit régir les rapports des belligérants et des neutres. C'est au belligérant à surveiller ses intérêts et à les défendre par ses propres moyens, le neutre n'étant tenu que d'une obligation de ne pas faire et d'un simple devoir d'abstention vis-à-vis des opérations de guerre.

Un Etat neutre ne peut point fournir lui-même des subsides aux belligérants; il ne saurait donc leur venir en aide soit en leur prêtant directement des fonds, soit en prenant l'initiative d'une combinaison financière quelconque, d'un emprunt, par exemple, à leur profit ; un semblable service constituerait une aussi grave atteinte à la neutralité que la fourniture d'hommes ou de matériel de guerre. Mais, s'il ne peut négocier lui-même un emprunt ou y souscrire, l'Etat neutre a-t-il tout au moins le droit d'en autoriser l'émission publique sur son territoire, de la part de ses nationaux ou de sujets des belligérants ou d'autres Etats neutres ? La pratique des Etats s'est prononcée dans le sens de l'affirmative dans le passé. Lors de la guerre franco-allemande, l'Angleterre laissa souscrire l'emprunt Morgan par le gouvernement de la Défense nationale. Egalement elle a permis d'émettre, à Londres, sans protestation du Japon, un emprunt chinois durant la guerre sino-japonaise. Au cours de leur lutte de 1904-1905, la Russie et le Japon ont émis divers emprunts, sans

(1) Borel, *loc. cit.*, p. 55.

protestation. Au contraire, en 1854, la France avait protesté contre des emprunts contractés par la Russie à Berlin, Hambourg et La Haye.

Au point de vue doctrinal, on pourrait soutenir que l'Etat neutre devrait s'opposer à la participation à l'emprunt sur son territoire par ses sujets, car cet acte viole la neutralité. Toutefois, l'opinion contraire est plus généralement admise ; les auteurs, en effet, ne prohibent guère que l'autorisation officielle par l'Etat de l'émission publique de l'emprunt étranger, que Bluntschli assimile à un enrôlement de troupes ; et ils admettent, en général, la participation aux emprunts des particuliers, tels que banquiers et hommes d'affaires (1).

Les neutres doivent absolument se refuser à laisser leur territoire devenir le théâtre d'opérations belligérantes et, au besoin, s'y opposer par la force. A cet égard, l'article 10 de la convention de 1907 sur *la neutralité terrestre* émet une décision qu'auraient suggérée les principes mêmes de la neutralité, en disposant : *qu'on ne peut considérer comme un acte hostile le fait par une puissance neutre de repousser, même par la force, les atteintes à sa neutralité.* — Aux termes de l'ar-

(1) Conf. en ce sens : Guelle, *op. cit.*, pp. 267 et 268 ; Calvo, *op. cit.*, IV, § 2629 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 768 ; Pillet, *op. cit.*, n° 197 : Neumann, *op. cit.*, § 50 *a* ; Rivier, *op. cit.*, § 68, p. 386. Conf., sur la question des emprunts d'Etat : Geffcken sur Heffter, *op. cit.*, § 148, p. 349, note 5 ; Barclay, dans la *Revue de droit int. et de législat. comp.*, 2e série, III, 1901, p. 627 ; Aupelit, *Les devoirs de la neutralité et l'émission d'emprunts de guerre*, dans la *Revue économique internationale*, 1904, t. III, n° 2 ; Caillaux, *De l'émission d'un emprunt au profit d'un Etat belligérant sur le territoire d'un Etat neutre*, dans le *Journal Clunet*, t. XXXI, p. 620.

ticle 1er de la même convention consacrant une doctrine et une pratique courante : *le territoire des puissances neutres est inviolable*. — Il est donc interdit aux belligérants d'occuper sur ce territoire des forteresses, des points stratégiques ; de l'utiliser comme champ de bataille ou d'opérations ; d'y poursuivre des ennemis, etc. (1). Il est également défendu d'exiger, en territoire neutre, des réquisitions et contributions de guerre. Si la violation du territoire du neutre a été simplement accidentelle et involontaire, il y aura lieu à réparation du préjudice causé, et des mesures seront prises pour que les faits incriminés ne se renouvellent pas. Si la violation a été intentionnelle, elle engage gravement la responsabilité de celui qui l'a commise vis-à-vis soit du neutre, soit des puissances intéressées, par exemple en cas de neutralité perpétuelle, des puissances garantes ; et elle pourra, le cas échéant, créer un *casus belli* (2).

Les anciens auteurs pensaient que le neutre pouvait permettre aux belligérants de traverser son terri-

(1) Heffter, *op. cit.*, § 147 ; Lorimer, *op. cit.*, p. 273 ; Calvo, *op. cit.*, § 2632.

Lors de la guerre russo-japonaise de 1904, la Russie s'est plainte de ce que, malgré sa déclaration de neutralité de janvier 1904, la Corée eût permis le débarquement sur son territoire des troupes japonaises, l'attaque de navires de guerre russes dans ses ports, la capture de vaisseaux de commerce russes dans les mêmes ports et l'expulsion du personnel de la légation russe de Séoul. Conf., à ce sujet et aussi quant à la réponse de la Corée aux accusations russes, les *Débats* des 23 janvier, 4, 7, 11 mars 1904. Conf., en sens opposé, Nagao-Ariga, *La guerre russo-japonaise*, pp. 46 et s.

(2) L'article 226 du Code de justice militaire pour l'armée de terre punit sévèrement les actes d'hostilité sans provocations en territoire neutre.

toire (1); et, de nos jours, certains l'admettaient également avant la convention de 1907, pourvu que la concession fût faite, le cas échéant, aux deux (2). La majorité repoussait, au contraire, avec raison, cette concession du *passage inoffensif*, qui est en opposition absolue avec les devoirs de la neutralité (3). Le sol neutre, en effet, ne doit, sous aucun prétexte, servir aux opérations de guerre; et le passage, bien que qualifié d'inoffensif, aura quelquefois une influence décisive sur l'issue de la guerre. D'ailleurs, nous avons déjà dit ci-dessus que la neutralité serait rompue, alors même que des avantages particuliers seraient concédés non à l'un seul des belligérants, mais aux deux. Si, dans la chaleur de l'action, les troupes d'un des belligérants dépassent la frontière, le neutre doit les inviter et, au besoin, les contraindre, par la force, à revenir sur le territoire belligérant, seul théâtre de la lutte (4).

La convention précitée de 1907 sur *la neutralité ter-*

(1) Grotius, *op. cit.*, l. III, ch. XVIII, édit. Prad.-Fod., t. III, pp. 336 et s. et Vattel, *op. cit.*, l. III, ch. VII, § 119. édit. Prad.-Fod., t. II, p. 473 admettaient ce qu'ils appelaient : *passagium innocuum*.

(2) Travers Twiss, *op. cit.*, II, § 218; Domin-Petrushevecz, *op. cit.*, art. CLXX; G. de Martens, *op. cit.*, II, § 310.

(3) Bluntschli, *op. cit.*, art. 769 et 770; Heffter, *op. cit.*, § 147; Rivier, *op. cit.*. § 681, p. 399; Calvo, *op. cit.*, §§ 2651 et s.; Geffcken, *op. cit.*, p. 314, note 8; Hautefeuille, *op. cit.*, I, pp. 211 et s.; Morin, *op. cit.*, II, pp. 337 et s.; Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1460.

(4) Pillet, *op. cit.*, § 193. Bynkershoeck autorisait la poursuite par le belligérant en territoire neutre, durant la chaleur de l'action : *dum fervet opus*. Cette idée est repoussée par tous les publicistes modernes: Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 1451; Travers Twiss, *op. cit.*, II, § 217; Geffcken, *op. cit.*, § 147, note 3.

restre a solutionné la question conformément à ces idées et à la pratique antérieure. Aux termes de l'article 2, *il est interdit aux belligérants de faire passer à travers le territoire d'une puissance neutre des troupes ou des convois soit de munitions, soit d'approvisionnement.*

Suivant l'article 3, il est également interdit aux belligérants :

a) *D'installer sur le territoire d'une puissance neutre une station radio-télégraphique ou tout appareil destiné à servir comme moyen de communication avec des forces belligérantes sur terre ou sur mer ;*

b) *D'utiliser toute installation de ce genre établie par eux avant la guerre sur le territoire de la puissance neutre dans un but exclusivement militaire, et qui n'a pas été ouverte au service de la correspondance publique.*

L'Institut de droit international, à la session de Gand, a voté un règlement sur le régime des aérostats et de la télégraphie sans fil, dont l'article 9 déclare que « l'Etat neutre a le droit et le devoir de fermer ou de prendre sous son administration l'établissement d'un Etat belligérant qu'il avait autorisé à fonctionner sur son territoire ». Ce texte a été l'objet de critiques fort vives ; on a dit avec raison que l'administration par le neutre serait pour lui fort difficile et pleine de danger (1). La solution de la Convention de La Haye paraît donc préférable, puisque la neutralité serait violée par l'utilisation d'installations ayant un but exclusivement militaire. Du reste, l'établissement des

(1) *Annuaire*, 1906, t. XXI, pp. 293 et s. et p. 329.

postes prévus par l'article 3 *b* serait fort rare, car un Etat neutre ne s'y prêtera que si tout le monde doit en profiter au mieux des intérêts généraux (1).

Dans le cas où le poste qui émet les ondes hertziennes et qui est ouvert au public, se trouve situé en territoire neutre, il n'est pas possible de demander à l'Etat de supprimer le service de ses stations radiotélégraphiques, car cette suppression apporterait un trouble grave à ses intérêts et à ceux de ses nationaux. Toute l'organisation économique d'un pays ne peut pas être bouleversée à cause de la guerre intervenue entre ses voisins. M. Politis avait proposé à l'Institut de droit international, à la session de Gand, d'obliger l'Etat neutre à surveiller les établissements appartenant à des compagnies ou à des particuliers, afin de les empêcher de transmettre des renseignements destinés à un belligérant (2). Il est permis de se demander si un pareil contrôle serait possible ; on pourrait bien prescrire au neutre d'exiger des dépêches en clair ; mais, en ce cas, les intéressés se serviraient d'un langage conventionnel qui dérouterait tout contrôle (3). Finalement, à raison de la difficulté et de l'impossibilité même d'une surveillance effective, de l'obligation de sauvegarder le secret de la correspondance et de la rapidité nécessaire du service, a été porté l'article 8 de la convention qui consacre le régime de la liberté absolue en ces termes : *Une puissance neutre n'est pas tenue d'interdire ou de*

(1) Boidin, La télégraphie sans fil..., dans la *Revue gén. de droit int. pub* , 1909, p. 286.

(2) *Annuaire, loc. cit.*, p. 324.

(3) Boidin, *op. cit., loc. cit.*, p. 283 et le rapport précité du colonel Borel à la 2e commission de la Conférence de 1907.

restreindre l'usage pour les belligérants des câbles télégraphiques ou téléphoniques ainsi que des appareils de télégraphie sans fil qui sont soit sa propriété, soit celle de compagnies ou de particuliers. — Une seule exception pourrait être faite à ce principe, pour le cas où l'établissement de transmission constituerait un service public exclusivement réservé à l'Etat neutre (1). Bien entendu, si le neutre juge à propos de prendre des mesures restrictives ou prohibitives concernant la transmission des nouvelles, il devra, comme pour la contrebande de guerre, les établir uniformes pour les deux belligérants et veiller au respect de la même obligation par les établissements appartenant à des compagnies ou à des particuliers, suivant la prescription de l'article 9 déjà cité.

On peut supposer que les ondes électriques transmettant des nouvelles pour ou contre les belligérants, passent au-dessus du territoire du neutre, sans que les stations radioélectriques se trouvent sur ce territoire. L'article 8 du projet précité du règlement de l'Institut décide que le neutre n'est pas obligé de s'opposer au passage des ondes hertziennes. La solution est généralement admise; et le seul point contesté est celui de savoir s'il peut empêcher ce passage au cas où il le jugerait convenable, par exemple pour éviter des troubles dans le fonctionnement de son propre service.

(1) *Annuaire, loc. cit.*, p. 318. La même question pourrait se poser pour le cas où les neutres autoriseraient un belligérant à se servir de leurs chemins de fer pour le transport des marchandises. Lors de la guerre russo-japonaise, les Russes se plaignirent de ce que le chemin de fer de Sin-min-ting à Kéou-pan-tse avait servi à transporter les approvisionnements des Russes au nord; Nagao-Ariga, *La guerre russo-japonaise*, § 137.

L'Institut lui accorde ce droit dans l'article 3 de son projet de règlement applicable à la fois en temps de paix et de guerre (1).

Mais on fait observer contre cette solution que les ondes qui traversent l'air libre d'un pays, ne troublent généralement pas sa vie industrielle et économique ; que, d'ailleurs, un pays neutre serait fort embarrassé pour empêcher la transmission des ondes, et que les procédés qu'il emploierait à cet effet, s'ils étaient gênants pour le belligérant, le seraient plus pour lui-même ; que si, enfin, il se décidait à recourir à une protestation par la voie diplomatique, son intervention pourrait être envisagée comme un acte peu amical. En somme, le dommage que pourrait causer au neutre le passage des ondes venues de postes étrangers, parait devoir être envisagé comme une suite de la guerre à laquelle il ne peut échapper (2).

Le principe absolu de liberté du neutre relativement aux appareils de télégraphie sans fil est également appliqué, par l'article 8 précité de la convention, aux *câbles télégraphiques ou téléphoniques*, en vertu d'un motif identique. Cet article est le complément, pour les divers procédés de communication, de l'article 3 qui défend, on l'a vu, aux belligérants d'utiliser les installations radio-télégraphiques ou autres établies par eux avant la guerre en territoire neutre, dans un but exclusivement militaire. L'article 8 viso, au contraire, les installations neutres de câbles télégraphiques et téléphoniques et d'appareils de télégraphie sans fil ouvertes au public, constituant des services publics en territoire neutre. Il

(1) *Annuaire, loc. cit.*
(2) Boidin, *op. cit.*, p. 287.

n'y avait aucune raison d'en interdire ou d'en restreindre l'usage aux belligérants ; et une solution contraire se serait heurtée à des objections d'ordre pratique, dont la principale aurait été la difficulté matérielle du contrôle à exercer (1). Seulement le neutre, à raison de l'impartialité dont il doit s'inspirer, veillera soigneusement à ce que tous les intéressés puissent user des stations dont s'agit, même les ressortissants de l'adversaire de la partie qui a pu faire, avant la guerre, l'installation ouverte à la correspondance publique.

L'article 51 du *Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre* qui, nous l'avons déjà fait remarquer, aurait dû plutôt trouver sa place dans les dispositions intéressant la neutralité, dispose comme suit, relativement aux câbles sous-marins.

Art. 51. — Les câbles sous-marins reliant un territoire occupé à un territoire neutre ne seront saisis ou détruits que dans le cas d'une nécessité absolue. Ils devront également (c'est-à-dire comme les objets indiqués en l'article 53) *être restitués et les indemnités seront réglées à la paix.*

Nous avons exposé, dans la deuxième partie de cet ouvrage consacrée au *Droit de la Paix* (l. II, ch. II, sect. II, titre II, art. 3), que la Conférence de Paris du 14 mars 1884 a réglementé l'usage des câbles sous-marins pour le temps de paix. Mais on ne put s'entendre pour la réglementation du temps de guerre et la question fut réservée (art. 15 de la convention). A la session de Bruxelles de 1879, l'Institut de droit international avait formulé des conclusions visant le temps

(1) Lémonon, *op. cit.*, p. 416.

de paix, indiquées dans la même deuxième partie de notre ouvrage précité *(ibidem)*. En 1902, à la session de la même ville, les 22 et 23 septembre, il a adopté de nouvelles déclarations concernant le temps de guerre qui ont soulevé de vives controverses relativement à la situation des neutres (1). Suivant la première, le câble sous-marin reliant deux territoires neutres est inviolable. Pour celle-ci, on est généralement d'accord avec la doctrine de l'Institut ; mais il n'en est pas de même eu égard à la troisième ainsi libellée : « Le câble reliant un territoire neutre au territoire d'un des belligérants ne peut, en aucun cas, être coupé dans la mer territoriale ou dans les eaux neutralisées dépendant d'un territoire neutre. — En haute mer, ce câble ne peut être coupé que s'il y a blocus effectif et dans les limites de la ligne de blocus, sauf rétablissement du câble dans le plus bref délai possible. Ce câble peut toujours être coupé sur le territoire et dans la mer territoriale dépendant d'un territoire ennemi jusqu'à une distance de trois milles marins de la laisse de basse marée ».

Ce point ainsi tranché par l'Institut a soulevé à Bruxelles des opinions fort divergentes ; on se demandait surtout si le câble unissant un territoire neutre à un territoire belligérant peut être rompu ou saisi et dans quelles conditions. L'Institut, on l'a vu, s'est rattaché au système de la prohibition absolue dans la mer territoriale ou dans les eaux neutralisées ; dans la haute mer, la rupture ne serait possible qu'en cas de blocus et dans

(1) *Annuaire*, t. XIX, pp. 321 et 332 ; sur les discussions et les propositions diverses qui se produisirent, *ibidem*, pp. 12, 18, 301.

la ligne du blocus, à charge de rétablissement dans le plus bref délai possible. M. Renault avait, au contraire, soutenu la légitimité de la rupture, en tout cas, en haute mer et dans les eaux territoriales de l'ennemi, car la liberté commerciale du neutre souffre exception non seulement au cas de blocus, mais encore en ce qui concerne les analogues de la contrebande de guerre. Or, si un belligérant s'arroge le droit de saisir les dépêches ayant un caractère hostile à bord d'un navire neutre, comment respecterait-il le câble sous-marin qui constitue un moyen autrement rapide et actif de transmission des nouvelles (1) ? L'opinion de M. Renault a été admise par l'article 31 du règlement de La Haye ci-dessus transcrit ; et ce texte semble bien consacrer ainsi une idée rationnelle, car demander à un belligérant de respecter un câble qui va renseigner son ennemi sur sa position militaire, c'est lui demander l'impossible. Il suffit de lui recommander, comme le fait le texte, de ne le détruire qu'en cas d'absolue nécessité, afin de sauvegarder autant que possible, dans l'intérêt général, un moyen de transmission dont l'établissement coûte si cher et rend tant de services !

En 1899, à La Haye, le premier délégué danois avait émis l'avis de reprendre la question des câbles d'atterrissage qui, déjà posée en 1874, n'avait pu aboutir. Il

(1) *Annuaire*, *loc. cit.*, p. 314. D'aucuns proposaient de rendre le câble intangible, à condition que le neutre fût obligé de surveiller ou d'empêcher la transmission des dépêches concernant les belligérants ; *Annuaire*, *loc. cit.*, pp. 310, 315. Conf., sur ces points : Rey, *Le réseau télégraphique sous-marin en temps de guerre* et Dupuis, *L'Institut de droit internat. et la question des câbles sous-marins en temps de guerre*, dans la *Revue gén. de droit int. pub.*, 1901, pp. 736, 737 et 1903, pp. 832 et s.

proposait d'assimiler ces câbles, dans la mer territoriale, à la télégraphie terrestre quant aux droits des belligérants. Sur la demande de l'Angleterre, cette proposition fut écartée, parce que la Conférence n'avait à s'occuper en rien des matières navales (1). A la deuxième Conférence de la paix, le Danemark reprit sa proposition, dont l'Angleterre demanda cette fois encore l'ajournement. Mais, après examen plus attentif, elle est revenue sur sa manière de voir, et l'amendement danois est devenu l'article 54 précité (2).

L'Institut de droit international n'avait pas voulu trancher à Bruxelles la question de l'indemnité qui avait donné lieu, comme celle de la rupture, à des opinions divergentes. L'article 54 précité admet en principe l'indemnité ; mais, si elle est légitime en pleine mer, elle paraît discutable dans les eaux territoriales où le neutre doit subir les conséquences des cas de force majeure qui se produisent sur le territoire du belligérant et dans les eaux où il exerce sa souveraineté de droit ou de fait. En tout cas, l'indemnité semble s'imposer pour le cas où le belligérant, ayant coupé le câble, le fixe à l'un de ses navires et s'en sert uniquement pour son compte (3).

Durant la guerre hispano-américaine, les Américains du Nord coupèrent le câble unissant Hong-Kong à Manille ; ils coupèrent également tous les câbles aboutissant au sol espagnol, sans distinction entre ceux reliant ce sol à leur propre territoire ou à un territoire

(1) Voir notre ouvrage sur la *Conférence de la paix de 1899*, § 120.

(2) *Actes et documents*, III, p. 27.

(3) Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, nº 601.

neutre. Ils utilisèrent les câbles coupés relevés à bord de leurs vaisseaux et s'en servirent pour leur usage exclusif. Ils coupèrent ces câbles dans les eaux territoriales espagnoles et non en pleine mer, probablement à raison des difficultés qu'une telle opération entraîne au large (1). Au cours de la guerre italo turque de 1912, les Italiens ont coupé divers câbles reliant des territoires ottomans à des pays neutres. L'Angleterre, durant la guerre anglo-transvaalienne, laissa se continuer les transmissions des dépêches par câbles ; mais elle imposa aux particuliers et aussi aux agents des gouvernements étrangers l'obligation de transmettre les dépêches en clair (2).

Dans la 4e de ses résolutions votées à Bruxelles en 1902, l'Institut de droit international exprime cette idée fort juste que le neutre ne peut se servir du câble conservé en faveur de l'un des belligérants. Il fut dit dans la discussion qu'en ce cas le neutre s'exposerait à une responsabilité, sans que cependant le belligérant fût autorisé à rompre le câble (3). Il est à peu près certain qu'aujourd'hui il n'hésiterait point à effectuer cette rupture s'il la jugeait nécessaire, en présence de la formule large de l'article 54 précité.

Pas plus qu'ils ne peuvent laisser leur territoire servir de théâtre aux opérations belligérantes, les neutres ne sauraient permettre que leur atmosphère soit utilisée pour les mêmes opérations au moyen d'aéronefs. Du reste, vis-à-vis d'eux-mêmes, le passage des ces aéronefs

(1) Dupuis, *loc. cit.*, p. 533 ; Le Fur, même *Revue*, 1899, p. 475 et s.
(2) Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, nº 1187, D. note 2.
(3) *Annuaire*, *loc. cit.*, p. 328.

ne peut pas être, comme en temps de paix, considéré comme inoffensif. Si, en effet, ces engins servent, ce qui est probable, d'instruments de guerre, les neutres seraient exposés à la chute des projectiles et des aéronefs eux-mêmes et aux conséquences dommageables qui en résulteraient. Les opérations de guerre soit entre les aéronefs, soit entre ceux-ci et les troupes belligérantes à terre, ne sauraient donc en aucun cas avoir pour théâtre l'atmosphère neutre, à quelque hauteur que ce soit ; et également à proximité des côtes des Etats neutres, dans le rayon qui pourrait être considéré comme dangereux pour la sécurité de ces derniers. Il faut même, croyons-nous, interdire le passage inoffensif au dessus du territoire du neutre, pour les aéronefs de guerre ; ce passage doit être prohibé au même titre que celui des troupes belligérantes à terre. La question de savoir si le passage inoffensif peut être accordé aux bâtiments dans la mer territoriale a fait difficulté ; on l'accorde en général (1), bien que des auteurs le refusent (2). Quant à nous qui écartons toute assimilation entre la guerre aérienne et la guerre navale, nous pensons que la neutralité aérienne, qui suit les règles de la neutralité terrestre lorsque les aéronefs coopèrent aux opérations de terre, interdit absolument au neutre de rien faire qui puisse favoriser les belligérants. Or on se rend compte que le passage, dans son atmosphère, d'aéronefs allant rejoindre les armées ennemies, peut avoir des conséquences considérables et changer peut-être l'issue de la guerre. Dès lors, dans le doute, le neutre doit interdire le pas-

(1) Conf. ce qui a été exposé à ce sujet dans la deuxième partie de cet ouvrage consacrée au *Droit de la paix*, pp. 391 et 392.

(2) Kleen, *op. cit.*, I, § 110.

sage (1). Il est bien entendu qu'il ne s'agit, dans cette prohibition, que des aéronefs publics des belligérants ; les aéronefs privés, inoffensifs et ne participant point à la guerre, continueront, comme en temps de paix, à jouir du droit de passage. Mais il sera prudent pour le neutre de les empêcher de séjourner, dans son atmosphère, dans un rayon déterminé près des frontières de l'Etat ennemi, afin d'éviter des actes d'observation ou d'espionnage dont un belligérant pourrait se plaindre. Dans toutes les hypothèses qui précèdent, le neutre donnera aux aéronefs l'ordre de s'éloigner, par des signaux sur le compte desquels ils ne pourront se méprendre, par exemple en tirant un ou plusieurs coups de semonce ; et, s'il n'était pas obtempéré à l'ordre, il serait autorisé à canonner l'aéronef, après avoir épuisé tous les moyens de mise en demeure.

On s'est demandé si les aéronefs neutres étaient autorisés, en temps de guerre, à circuler dans l'atmosphère des Etats belligérants. Sur ce point, certains auteurs estiment qu'il faut simplement reconnaître à ces derniers la *faculté* de défendre cette circulation, sans aller jusqu'à une prohibition qu'ils peuvent juger eux-mêmes inutile. D'autres pensent qu'à raison de la possibilité d'espionner les mouvements des troupes, il vaut mieux interdire la circulation d'une manière absolue. La première opinion semble plus en harmonie avec le principe de la liberté de l'air admise en temps de paix, qu'il ne faut restreindre en temps de guerre qu'en cas de nécessité absolue. Les belligérants, s'ils le jugent convenable, feront donc connaître la prohibition qu'ils porteront à

(1) Fauchille, dans la *Revue gén. de droit int. pub.*, 1901, p. 483.

cet égard, par un mode quelconque, tel qu'une notification aux neutres. Seulement, en vertu du principe d'égalité qui domine la neutralité, il faudra que la liberté ou l'interdiction de la circulation aérienne soit établie uniformément pour tous les neutres (1).

TITRE II

Des droits et devoirs des nationaux neutres.

Au début des travaux de la Conférence de 1907, la délégation allemande avait déposé le projet d'une codification à peu près complète des règles à appliquer par les belligérants aux nationaux des Etats neutres. Ce projet contenait trois chapitres relatifs à la définition des personnes neutres, aux services rendus par elles et à leur propriété. Des amendements furent présentés par diverses puissances et, après des discussions nombreuses, la Conférence n'a retenu du chapitre Ier que les trois articles concernant la définition de la personne neutre qui ont été intégralement adoptés et forment les articles 16, 17 et 18 de la Convention du 18 octobre sur *la neutralité terrestre* (2).

(1) Conf., sur ces points, le rapport de M. Fauchille à l'Institut de droit international à la session de Madrid, *Annuaire*, 1911, pp. 92 et s. et *Manuel de droit international*, § 1410, 9°; Despagnet-de Boeck, *op. cit.*, § 724 *ter*.

(2) Voir, sur les discussions et les décisions de la Conférence de 1907, les débats de la 2e sous-commission (5e, 6e et 7e séances), de la deuxième commission (3e, 4e et 5e séances), de la Conférence plénière (3e et 6e séances). *Actes et documents*, III, pp. 191 et s., 205 et s., 210 et s., 33 et s., 71 et s., 81 et s.; I, pp. 123 et s.,

Le chapitre II du projet allemand était intitulé : « Des services rendus par les personnes neutres ». Suivant le Ier alinéa de l'article 64, les belligérants ne pouvaient exiger des personnes neutres des services de guerre, même avec leur consentement ; et l'article 65 obligeait les puissances neutres à interdire à leurs ressortissants de rendre ces services. Au nom de la délégation de la Belgique, M. Van den Heuvel fit observer que ces interdictions absolues étaient trop rigides et qu'il fallait laisser aux neutres une certaine latitude leur permettant de s'inspirer des circonstances. M. Léon Bourgeois émit l'avis qu'on ne peut obliger les neutres qu'à s'abstenir et qu'on ne saurait leur imposer des obligations de faire d'où découlerait pour les belligérants la possibilité d'exercer sur eux une contrainte. Tout ce que l'on doit raisonnablement exiger du neutre, c'est qu'il s'oppose à l'enrôlement en masse sur son territoire, sans réclamer de lui la surveillance impossible des enrôlements individuels. Certaines petites puissances, dont les forces armées comprennent des milices, firent alors observer qu'elles font appel non seulement à leurs nationaux, mais encore à des individus simplement domiciliés sur leur territoire ; d'autres objectèrent que leurs troupes renferment des engagés volontaires, des réserves coloniales contenant des indigènes et des étrangers, ne pouvant en cas de guerre quitter l'armée avant l'expiration de leur engagement. A la suite de ces observations, des modifica-

162 et s. Voir les rapports du colonel Borel, délégué suisse, III, p. 63 et s. et I, pp. 150 et s., 161. Conf. la proposition allemande et les observations du baron Marschall de Bieberstein, *ibidem*, III, pp. 191 et s.

tions importantes furent apportées au chapitre II du projet allemand, qui finalement fut rejeté par la Conférence ; on en conserva seulement l'article 66 adopté à l'unanimité, que le Comité général de rédaction fit figurer au chapitre IV de la convention sur la neutralité où il forme l'article 19.

Le chapitre III de la proposition allemande était intitulé : *de la propriété des personnes neutres*. D'après l'article 67, aucune contribution de guerre ne pouvait être levée sur des personnes neutres ; ce texte était basé sur cette idée que les neutres en territoire belligérant doivent, autant que possible, rester en dehors des hostilités, auxquelles ils ne prendront part que dans a mesure où ils ne pourraient l'éviter. Le baron Marschall fit observer, en faveur de la disposition proposée, que, d'après beaucoup de conventions passées entre l'Allemagne et des pays étrangers, les ressortissants de chaque partie contractante devaient être exempts, sur le territoire de l'autre partie, de tous impôts, emprunts forcés, réquisitions et prestations militaires de tout genre, qui seraient exigés en cas de guerre ou par suite de circonstances extraordinaires. Ainsi un neutre, même domicilié en territoire étranger, devrait toujours être traité conformément à la situation de l'Etat dont il est le sujet.

A cette thèse créant ainsi une condition spéciale aux nationaux neutres, M. Bourgeois opposa une thèse contraire et soutint qu'un neutre domicilié sur le sol d'un Etat étranger doit subir le sort des ressortissants de cet Etat ; il fit remarquer à cet effet que les contributions de guerre atteignent les personnes *ratione loci* et non *ratione personæ*. L'autorité locale d'une ville frappée

d'une contribution ne fera sûrement pas de distinction entre les nationaux et les étrangers. Et si la répartition est confiée au belligérant, sur quelle base établira-t-il sa distinction ? On remarquera, du reste, que la proposition allemande ne parlait pas des réquisitions. Et pourtant, par analogie, celles-ci également ne sauraient porter sur des étrangers devant rester absolument au dehors de la guerre ; or on admet généralement et nous avons admis nous-même ci-dessus, qu'en ce qui concerne les réquisitions et contributions, les étrangers ne pouvaient avoir une situation meilleure que les nationaux. Quant aux réquisitions, on peut dire que l'on prend les objets en nature où on les trouve, abstraction faite de la qualité du possesseur. Mais une loi d'ordre plus général qui englobe toutes les nécessités de guerre, veut que l'étranger suive la fortune du pays où il réside ; sa propriété est donc exposée à être détruite comme celle des nationaux ; elle doit, dès lors, subir aussi les conséquences de l'invasion. Et voilà pourquoi, en traitant des réquisitions et contributions, nous les avons mises sur la même ligne, en déclarant qu'elles doivent être subies à la fois par les nationaux et par les étrangers. C'est, par suite, avec raison que, d'accord avec lord Reay, M. Renault s'éleva, dans les délibérations de la sous-commission, contre toute *prime à la neutralité*, affirmant que toute position spéciale faite au neutre ne serait due qu'à la faveur du belligérant. La délégation britannique fit remarquer, d'autre part, que les colonies anglaises possèdent une grande quantité d'étrangers qui les considèrent comme leur nouvelle patrie, sans avoir formellement renoncé à leur nationalité d'origine, et qui, en cas de guerre, ne demanderaient pas à

être placés dans une situation autre que celle des citoyens anglais.

L'article 68 de la proposition allemande prohibait, en dehors des nécessités de guerre, la destruction ou la détérioration de la propriété neutre ; et décidait que cette destruction ou détérioration opérée par la partie belligérante soit dans son propre pays, soit dans le pays ennemi, ne donnerait lieu à indemnité que si les ressortissants d'un autre pays neutre ou les propres nationaux y avaient droit avec réciprocité garantie. Suivant l'article 69 de la même proposition, les parties belligérantes devaient accorder à raison de l'utilisation d'immeubles neutres en pays ennemi, la même indemnité que dans leur propre pays pour autant que la réciprocité était garantie par l'Etat neutre. Cependant cette indemnité ne pouvait être supérieure à celle prévue en pays ennemi, pour le cas de guerre, par la législation de ce pays. Le texte des articles 68 et 69 ne souleva pas d'observation importante ; mais il n'en fut pas de même de celui de l'article 70. Cet article était relatif à l'expropriation ou utilisation, dans un but militaire, des biens meubles appartenant à un neutre sur le territoire d'une partie belligérante. Le comité d'examen admit cette mesure, en stipulant qu'il y aurait lieu à indemnité payée au comptant et en espèces.

Sur ce dernier texte vint se greffer un amendement de la délégation luxembourgeoise spécifiant que l'autorisation d'exproprier ou d'utiliser dans un but militaire les biens meubles ou immeubles des neutres ne s'étendrait pas aux moyens de transport public provenant d'Etats neutres, appartenant à ces Etats ou à des concessionnaires. A cet amendement principal s'ajoutaient

des dispositions subsidiaires prévoyant qu'un délai serait accordé, lors de l'ouverture des hostilités, pour le retrait du matériel de transport des neutres ; que la réquisition n'aurait lieu qu'en cas d'impérieuse nécessité ; que le matériel serait restitué le plus rapidement possible ; et que le neutre pourrait, à titre de compensation, retenir le matériel du belligérant qui se trouverait sur son territoire, etc. M. Eyschen développa ces propositions dans des observations étendues que combattit le général de Gündell. Le comité d'examen adopta alors une rédaction où il était dit que la réquisition ne pourrait avoir lieu qu'en cas de nécessité impérieuse et que la restitution au pays d'origine devait être effectuée le plus promptement possible. Il admettait le droit de rétention du neutre sur le matériel du belligérant, à titre de compensation ; et décidait qu'une indemnité serait payée de part et d'autre en proportion du matériel utilisé et de la durée de l'utilisation.

Le projet allemand renfermait enfin deux autres textes, les articles 71 et 72, qui se rapportaient soit à l'emploi ou expropriation des bateaux neutres et de leur chargement par une partie belligérante, soit à l'indemnité pouvant résulter de la destruction ou détérioration de biens meubles neutres causée par le fait exclusif de leur emploi dans un but de guerre.

Après des discussions très vives sur les points qui précèdent et des renvois successifs à la commission et au comité d'examen qui adoptèrent des rédactions divergentes, la deuxième commission se borna à présenter à la Conférence huit articles formant deux chapitres. Le premier contenait des dispositions qui furent adoptées sans modification et qui sont devenues les arti-

cles 16, 17 et 18 de la convention actuelle. Dans le chapitre II, se rencontraient les articles concernant les services rendus par les neutres, ayant donné lieu aux difficultés indiquées ci-dessus et à une foule de remaniements. La Conférence les renvoya à la commission qui les supprima en entier, sauf l'article 66 (article 19 actuel de la convention) et cette suppression fut approuvée par la Conférence.

Ainsi, comme le fait très exactement remarquer M. Lémonon, la convention sur la neutralité terrestre ne contient que des dispositions insignifiantes, quant aux droits et devoirs des personnes neutres (1). Elle s'est bornée à définir le neutre; à indiquer les actes qu'il pourrait faire en conservant sa qualité et ceux dont l'accomplissement la lui ferait perdre, en précisant que, s'il s'est départi de la neutralité, il ne sera pas traité plus rigoureusement par le belligérant intéressé que le national de l'autre Etat belligérant. Elle a enfin porté la disposition de l'article 19, texte transactionnel, adopté après de longs débats et qui, sur bien des points, on le verra, prête le flanc à la critique. Nous allons donc préciser, dans les explications subséquentes, la situation des nationaux des Etats neutres, en y faisant rentrer les textes votés à La Haye.

Suivant l'article 16, on considère comme neutres : *les nationaux d'un Etat qui ne prend pas part à la guerre* (2).

(1) *La seconde Conférence de la paix*, p. 460.

(2) Le projet allemand contenait le mot de *ressortissant* qui fut critiqué comme pouvant s'appliquer à d'autres que les nationaux, par exemple aux étrangers domiciliés. On a donc substitué l'expression de nationaux, bien que le terme de ressortissant ait une acception très déterminée. Lémonon, *op. cit.*, p. 428, note.

Les sujets des Etats neutres conservent leurs biens en territoire belligérant, mais à la condition de subir les charges, risques et périls de la guerre, notamment, s'il y a lieu, de supporter, on l'a vu, leur part contributive des réquisitions et contributions. Mais le belligérant devra, à cet égard, agir avec la plus grande impartialité et, sauf le cas de force majeure, tenir une ligne de conduite absolument égale vis-à-vis de tous les sujets neutres sans exception. La délégation française, pour le cas où le vote sur la proposition allemande dont il a été question ci-dessus aurait été négatif, avait proposé de remplacer les articles 66 à 69 du comité de rédaction par un article 66, où il était spécifié que la propriété des neutres serait traitée par chaque belligérant, sur son propre territoire, comme la propriété privée de ses nationaux et, sur le territoire ennemi, comme la propriété privée des ressortissants de l'Etat ennemi. Cette proposition des délégués français consacrait le principe déjà indiqué que les nationaux neutres ne pouvaient prétendre à un traitement préférable à celui des nationaux du belligérant. Elle était en harmonie avec la pratique et la doctrine généralement suivies qui, notamment à propos des réquisitions et contributions, assimilent, comme il a été dit ci-dessus, les nationaux et les neutres. Elle fut retirée par la délégation française, en présence de l'opposition de la délégation allemande qui se refusa à l'accepter (1). Quoi qu'il en soit, elle exprime l'opinion courante et pourra être reprise, comme la base même de la situation des neutres, dans la prochaine conférence.

(1) *Actes et documents*, III, p. 283 et I, p. 136.

Les sujets neutres ne peuvent, en principe, être enrôlés dans les armées des belligérants ; toutefois nous avons vu plus haut, à propos des difficultés qui ont été soulevées à cet égard à la conférence de 1907, que dans certains cas cet enrôlement sera possible. Il est donc bon de rappeler ici le vœu émis par les délégués de voir les puissances régler par des conventions particulières la question des charges militaires des étrangers.

Les citoyens des Etats neutres gardent toute liberté de manifester, au sujet de la guerre, leur sentiment comme ils l'entendent, pourvu qu'ils ne se livrent point à des manifestations illicites, telles qu'injures et menaces adressées aux agents diplomatiques, bris des drapeaux et écussons, etc. On a souvent rappelé à cet égard la proclamation de neutralité du président de l'Union américaine du 22 août 1870 (1). Des manifestations où le désaveu de la guerre pendante est exprimé d'une façon à la fois ferme et courtoise, ont quelquefois ce bon résultat de faire réfléchir le belligérant qui se serait engagé un peu à la légère et de l'amener à des concessions de nature à favoriser le rétablissement de la paix (2).

(1) Rivier, *op. cit.*, II, § 213 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 753 *bis*, 1°.

(2) M. Kleen fait observer avec raison que les nations ne sauraient étouffer l'expression des réflexions et des jugements que leur inspirent les souffrances des autres, car elles sont solidaires en bien comme en mal, et que la neutralité n'est point l'impassibilité. Cette neutralité, ajoute-t-il, n'exclut point la manifestation « d'une opinion sur la politique louable ou blâmable de tel Etat. Dans certains cas, on devrait même regarder comme un devoir humain et international de sympathiser avec un Etat dont le droit est lésé par un abus de force, et de l'encourager moralement », *op. cit.*, I, p. 218, n° 55.

La liberté commerciale des neutres persiste au regard des Etats belligérants, comme durant la paix, puisque la guerre, en principe, ne doit pas nuire au neutre. Toutefois, cette liberté sera-t-elle maintenue, même si le commerce se pratique au détriment du belligérant, si l'on fait passer à son adversaire des objets pouvant servir à la guerre? Il s'agit ici de la *contrebande de guerre* dont il a été déjà parlé ci-dessus à propos des devoirs des Etats. Nous avons vu que l'article 7 de la Convention de La Haye, du 18 octobre 1907, proclame la liberté absolue de la contrebande de guerre (armes, munitions et généralement de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte), dans les rapports de la puissance neutre avec les trafiquants. En présence de cette disposition absolue, peut-il être question d'empêcher sur terre la contrebande de guerre? Si l'Etat neutre sur le sol duquel se font les achats et expéditions, est limitrophe du belligérant auquel ils sont destinés, l'autre belligérant n'aura pratiquement aucun moyen de s'emparer de la contrebande. Et, en supposant que les deux pays soient séparés par d'autres Etats neutres, la situation sera la même au cas où la marchandise prohibée suivra la voie de terre, puisque les neutres intermédiaires se retrancheront, eux aussi, derrière l'article 7 précité de la convention de 1907. Il faut donc supposer que c'est par mer que se fait le transit ; et c'est alors que la question devient véritablement pratique et intéressante, car le belligérant peut, en pleine mer, en dehors des eaux territoriales où le neutre commande, saisir la contrebande et, dans des conditions déterminées, le navire qui la transporte en violation de la neutralité.

Aussi la pratique et la doctrine se préoccupent-elles habituellement de la contrebande de guerre dans ses rapports avec la neutralité maritime ; et c'est uniquement de ce point de vue qu'il en a été question dans les Conférences de La Haye de 1907 et de Londres de 1909. Calvo dit à ce sujet que le caractère hostile des ventes de contrebande de guerre en pays neutre lui paraît de la dernière évidence ; mais que « le belligérant étant dans l'impossibilité morale d'agir contre l'indépendance souveraine des autres États et, par suite, de réprimer directement les actes commis à son préjudice dans un pays tiers, n'a ni réellement ni accidentellement la moindre autorité sur le coupable et se trouve, par conséquent, hors d'état de poursuivre contre celui-ci la saisie ou la confiscation de la marchandise reconnue illicite » (1).

Toutefois, on peut supposer que, par une circonstance quelconque, la contrebande de guerre puisse être l'objet d'une saisie. On aura, par exemple, essayé de lui faire traverser clandestinement le sol du belligérant, à destination de l'adversaire, et sa capture aura lieu pendant le passage ; ou bien sa saisie se réalisera par suite de l'invasion subite du sol du belligérant chez lequel on l'avait transportée. Il peut encore se faire que le neutre, conformément à l'article 9 de la convention précitée sur *la neutralité terrestre*, prenne, quant à cette contrebande, des mesures restrictives ou prohibitives ; ou bien qu'il soit, à cet égard, lié par des traités. En présence de ces hypothèses, il importe de préciser en quoi consiste exactement la contrebande de

(1) *Op. cit.*, V, § 2769.

guerre, pour pouvoir distinguer quels sont les objets permis ou défendus, saisissables ou insaisissables. Sans entrer ici dans l'examen détaillé des questions multiples qui se présentent et qui trouveront leur place naturelle dans l'étude des lois de la guerre sur mer, essayons, sur ce point, de prendre pour base les règles posées par la Déclaration de Londres de 1909 qui, bien que visant seulement la guerre maritime, peut être envisagée comme établissant le droit commun de la matière, tel qu'il résulte de la doctrine et de la pratique des Etats auxquelles elle a apporté des perfectionnements très appréciables.

Dans son rapport présenté à la Conférence au nom du comité de rédaction, M. Renault fait observer qu'on avait « souvent réclamé, d'une manière pressante, un règlement qui établirait d'une manière précise les droits et devoirs de chacun dans une matière qui a provoqué de graves conflits entre les belligérants et les neutres, en sorte que le commerce pacifique pourra être reconnaissant de la précision qui, pour la première fois, est apportée à ce sujet qui l'intéresse au plus haut point » (1). Dans la suite de son rapport, M. Renault dégage l'idée suivante où se trouvent condensés la doctrine généralement suivie et les erements de la pratique : il faut que la contrebande de guerre soit déterminée quant à son espèce et à sa destination. Ainsi le commerce des neutres continue à rester libre, en principe, pour toutes fournitures autres que celles d'une espèce déterminée, bien que ces fournitures soient des-

(1) *Livre jaune* sur la Conférence navale de Londres, 1908-1909, MDCCCCIX, pp. 23 et s.

tinées aux belligérants. A cet égard, la Déclaration de Londres consacre la distinction traditionnelle entre la contrebande *absolue* et la contrebande *conditionnelle*. Les objets constituant la contrebande *absolue* sont ceux qui, *de plein droit*, sont traités comme contrebande de guerre ; le fait même de la guerre est suffisant pour leur donner ce caractère et aucune déclaration des belligérants n'est nécessaire, en sorte que le commerce est averti dès le temps de paix. L'article 22 énumère les objets de contrebande absolue ; voici ceux qui peuvent intéresser la guerre sur terre : 1° les armes de toute espèce, y compris les armes de chasse et les pièces détachées caractérisées ; 2° les projectiles, gargousses et cartouches de toute nature et les pièces détachées caractérisées ; 3° les poudres et les explosifs spécialement affectés à la guerre ; 4° les affuts, caissons, avant-trains, fourgons, forges de campagne et les pièces détachées caractérisées ; 5° les effets d'habillement et d'équipement militaires caractérisés ; 6° les harnachements militaires caractérisés de toute nature ; 7° les animaux de selle, de trait et de bât utilisables pour la guerre ; 8° le matériel de campement et les pièces détachées caractérisées ; 11° les instruments et appareils exclusivement faits pour la fabrication des munitions de guerre, pour la fabrication et la réparation des armes et du matériel militaire terrestre. Cette liste avait été déjà arrêtée à la seconde Conférence de la paix par le Comité chargé d'étudier spécialement les questions de contrebande ; elle était le résultat de concessions réciproques et voilà pourquoi, très sagement, à Londres, on n'a pas voulu rouvrir des discussions qui eussent

peut-être compromis le résultat final (1). Suivant l'article 30, la contrebande n'a un caractère absolu que lorsqu'elle est destinée au territoire appartenant à l'ennemi ou occupé par lui, ou à ses forces armées de terre. Sa destination à l'un de ces territoires est suffisante, car on doit présumer qu'elle servira à la guerre sitôt parvenue en pays belligérant, puisque son but ne peut être que guerrier.

Le texte de l'article 22 n'est pourtant pas immuable; on peut être obligé d'y comprendre d'autres objets ou matériaux, à raison d'inventions nouvelles ; l'article 23 le permet, pourvu qu'il s'agisse de choses *exclusivement employées à la guerre*; mais les autres Etats devront en être informés, afin qu'ils puissent prévenir leurs nationaux. Cette faculté d'addition n'offre pas de grands dangers; elle ne sert pas, en effet, au seul belligérant qui l'effectue ; l'autre peut l'effectuer à son tour, pourvu qu'il s'agisse toujours d'objets exclusivement réservés à la guerre. La question de savoir si les objets ajoutés ont ou non cet usage guerrier serait, si l'on ne se mettait préalablement d'accord, du ressort de la Cour internationale des prises organisée par l'une des conventions du 18 octobre 1907 et pour le fonctionnement de laquelle a précisément été portée la déclaration de Londres. Actuellement, à défaut d'entente directe, il faudrait recourir à un arbitrage. La notification exigée peut avoir lieu en temps de paix ou de guerre; en temps de paix, elle est adressée aux gou-

(1) Renault, *rapport* précité, p. 21; Lémonon, *La Conférence de Londres*, pp. 25 et s. et les citations; Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les Conférence de La Haye et de Londres*, §§ 145 et s.

vernements des diverses puissances, puisque toutes peuvent être comprises dans un conflit ultérieur. Si le conflit a éclaté, elle ne s'adresse qu'aux neutres. La notification du temps de guerre sera évidemment la plus pratiquée, parce que ce seront le plus souvent les hostilités elles-mêmes qui en feront apparaître la nécessité (1). Du moment que le capteur peut établir la destination hostile, les objets deviennent saisissables; peu importe que leur transport se fasse directement ou exige un transbordement ou un trajet par terre.

La contrebande *conditionnelle* comprend pour la guerre de terre les articles suivants susceptibles de servir aux usages de la guerre comme à des usages pacifiques : 1° les vivres ; 2° les fourrages et les graines propres à la nourriture des animaux ; 3° les vêtements et les tissus d'habillement, les chaussures propres à des usages militaires ; 4° l'or et l'argent monnayés et en lingots, les papiers représentatifs de la monnaie ; 5° les véhicules de toute nature, bateaux et embarcations, pouvant servir à la guerre, ainsi que les pièces détachées ; 6° les bateaux et embarcations ; 7° le matériel fixe ou roulant des chemins de fer, le matériel des télégraphes, radiotélégraphes et téléphones ; 8° les aérostats et appareils d'aviation, les pièces détachées caractérisées, ainsi que les accessoires, objets et matériaux caractérisés comme devant servir à l'aérostation et à l'aviation ; 9° les combustibles et matières lubréfiantes ; 10° les poudres et les explosifs qui ne sont pas spécialement affectés à la guerre ; 11° les fils de fer barbelés, ainsi que les instruments servant à les fixer et à

(1) Renault, *rapport général*, p. 25.

les couper; 12° les fers à cheval et le matériel de maréchalerie; 13° les objets de harnachement et de sellerie; 14° les jumelles, télescopes et chronomètres.

Ces objets sont, suivant le texte, contrebande *de plein droit*, ce qui veut dire que la disposition produit son effet par le fait même de la guerre et qu'aucune déclaration des belligérants n'est nécessaire, en sorte que, pour la contrebande conditionnelle comme pour la contrebande absolue, le commerce est averti dès le temps de paix.

Suivant l'article 25, d'autres objets et matériaux peuvent, comme pour la contrebande absolue, être ajoutés à la liste qui précède, au moyen d'une déclaration notifiée de la manière indiquée ci-dessus. Aux termes de l'article 33, les objets de contrebande conditionnelle sont saisissables, s'il est établi qu'ils sont destinés à l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat ennemi, à moins, dans ce dernier cas, que les circonstances n'établissent qu'en fait ces articles ne peuvent être utilisés pour la guerre en cours. Cette dernière réserve ne s'applique pas à l'or et à l'argent monnayés ou en lingots, ainsi qu'aux papiers représentatifs de la monnaie, qui peuvent toujours servir à des usages de guerre. La différence entre la contrebande absolue et la contrebande conditionnelle consiste donc en ce que, si, pour la première, une destination générale à l'ennemi suffit, il faut, pour la seconde, une destination spéciale à ses forces armées ou à ses administrations. La destination générale au territoire, suffisante pour la contrebande absolue, ne le serait plus pour la contrebande conditionnelle, puisque les objets qui la composent peuvent servir à des usages aussi bien paci-

fiques que belliqueux. Il faut donc qu'il y ait à leur égard des circonstances spéciales rendant leur utilisation à la guerre probable, sinon absolument certaine. Il est des cas dans lesquels le doute ne sera point permis; et, par exemple, les vivres destinés à une armée seront nécessairement de la contrebande saisissable. Lorsqu'il s'agit d'objets destinés à une administration civile de l'Etat ennemi — sommes devant être employées au paiement du salaire des agents; rails de chemins de fer expédiés à une administration de travaux publics, etc.,— il y a, en ce cas, *destination ennemie* rendant la marchandise susceptible de saisie et de confiscation ensuite. M. Renault donne comme raison de cette solution que l'argent reçu ne profite pas à l'administration isolée, mais à l'Etat tout entier qui est un et, par suite, à l'administration militaire, puisque les ressources de l'Etat tout entier augmentent ainsi. D'autre part, l'argent et les vivres peuvent même être directement réservés à l'administration militaire et servir, dès lors, aux besoins immédiats de l'armée. Il s'agit ici, du reste, uniquement des administrations d'Etat, dépendances du pouvoir central, et non des administrations locales, municipales par exemple (1). Aux termes de l'article 34, il y a présomption de la destination prévue à l'article 33, si l'envoi est adressé aux autorités ennemies ou à un commerçant établi chez l'ennemi, lorsqu'il est notoire que ce commerçant fournit à ce dernier des objets et matériaux de cette nature. Il en est de même si l'envoi est à destination d'une place fortifiée de l'ennemi ou servant de base à ses forces

(1) *Rapport* précité, p. 31.

armées. A défaut des présomptions ci-dessus, la destination est présumée innocente; dans tous les cas, ces présomptions admettent la preuve contraire qui sera faite devant les tribunaux compétents. Ordinairement, les objets de contrebande, dit M. Renault, ne seront pas adressés directement aux autorités ou administrations militaires ennemies; la destination réelle sera dissimulée et le capteur aura à la prouver; c'est pour cette hypothèse qu'ont été établies les présomptions indiquées ci-dessus (1). Suivant l'article 39, les objets de contrebande sont sujets à confiscation.

Enfin la Déclaration de Londres contient une troisième liste, celle-ci dite *liste libre* et comprenant les objets qui, en aucun cas, ne peuvent être considérés comme contrebande de guerre. Ce sont : 1° le coton brut, les laines, soies, jutes, lins, chanvres bruts et les autres matières premières des industries textiles ainsi que leurs filés; 2° les noix et graines oléagineuses, le copra; 3° les caoutchoucs, résines, gommes et laques, le houblon; 4° les peaux brutes, les cornes, os et ivoires; 5° les engrais naturels et artificiels, y compris les nitrates et phosphates pouvant servir à l'agriculture; 6° les minerais; 7° les terres, les argiles, la chaux, la craie, les pierres, y compris les marbres, les briques, ardoises et tuiles; 8° les porcelaines et verreries; 9° le papier et les matières préparées pour sa fabrication; 10° les savons, couleurs, y compris les matières exclusivement destinées à les produire et les vernis; 11° l'hypochlorite de chaux, les cendres de soude, la soude caustique, le

(1) *Rapport*, p. 32.

sulfate de soude en pains, l'ammoniaque, le sulfate d'ammoniaque et le sulfate de cuivre ; 12° les machines servant à l'agriculture, aux usines, aux industries textiles et à l'imprimerie ; 13° les pierres précieuses, les pierres fines, les perles, la nacre et les coraux ; 14° les horloges, pendules et montres autres que les chronomètres ; 15° les articles de mode et les objets de fantaisie ; 16° les plumes de tout genre, les crins et les soies de certains animaux, tels que pores et sangliers ; 17° les objets d'ameublement et d'ornement, les meubles et accessoires de bureau.

Les objets compris dans la liste libre ne sont en aucun cas considérés comme contrebande de guerre, ce qui ne signifie pas que ceux restés en dehors de cette liste puissent être considérés comme tels. En effet, l'article 27 dit que les objets et matériaux qui ne sont pas susceptibles de servir aux usages guerriers, ne peuvent pas être déclarés contrebande de guerre.

L'article 29 décide, dans un but d'humanité, que l'on ne doit pas non plus considérer comme contrebande de guerre les objets tels que drogues et médicaments servant exclusivement à soigner les malades et les blessés. Toutefois le texte admet qu'ils peuvent être réquisitionnés en cas de nécessité militaire importante, moyennant indemnité, quand ils sont destinés au territoire de l'ennemi ou à un territoire occupé par lui ou à ses forces armées.

Si nous faisons maintenant application à la guerre terrestre des principes posés quant à la guerre maritime par la Convention de Londres considérée, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, comme la codification perfectionnée de la doctrine et de la pratique relatives à la

contrebande, nous aboutissons aux résultats suivants. Le belligérant qui, par suite d'une circonstance quelconque, parviendra à mettre la main sur des fournitures effectuées pour le compte de son adversaire par le commerce neutre, devra respecter en tout cas les objets faisant partie de la liste libre, ainsi que tous autres n'y figurant pas, mais ayant un caractère nettement pacifique, puisque cette liste n'est pas limitative; il agira de même pour ce qui servira à soigner les malades et blessés (sous réserve en ce dernier cas du droit de réquisition). D'autre part, dans les mesures restrictives ou prohibitives qu'il pourra être amené à prendre au sujet du commerce de ses ressortissants avec les belligérants, le neutre n'aura aucun intérêt à gêner le trafic des objets compris dans la liste libre et de tous autres ayant un caractère essentiellement pacifique. Bien que limité aux guerres maritimes dont s'occupe seulement la Convention de Londres, le principe sur lequel est basée la liste libre, qui est de soustraire à toutes atteintes des objets ne pouvant avoir aucun rapport avec les hostilités, s'impose par sa haute autorité de raison. La liste libre peut et doit être envisagée comme de droit commun international.

En ce qui concerne maintenant les objets formant la contrebande soit absolue, soit conditionnelle, nous estimons encore qu'il faut, dans la guerre terrestre, prendre comme base les prescriptions de la déclaration de Londres exposées ci-dessus. Donc, quant à la contrebande absolue, c'est la liste de l'article 22 qui pourrait être acceptée par les belligérants; on trouve, en effet, dans ce texte, à peu près tous les objets dont l'utilisation unique est guerrière; il est sorti de l'entente com-

mune des puissances et est conforme à l'ensemble de la doctrine internationale (1); il n'y aurait, dès lors, aucun motif de le limiter à la guerre maritime. Nous croyons toutefois qu'en l'état actuel des choses, il faudrait ajouter à la contrebande absolue les aéronefs de guerre, car ils ont absolument le caractère de matériel de guerre et ne peuvent servir qu'aux hostilités. L'article 23 prévoit cette adjonction en vertu d'une déclaration notifiée; il faudra aller plus loin et ranger de plein droit les aéronefs en question dans la contrebande absolue.

La contrebande absolue sera saisissable, si elle est destinée au territoire de l'ennemi ou à un territoire occupé par lui ou à ses forces armées, suivant l'article 30 de la déclaration; et la preuve de cette destination résultera le plus souvent des faits dans la guerre terrestre, car, pratiquement, nous l'avons dit ci-dessus, le belligérant saisira la contrebande soit lors de son passage clandestin sur son territoire, soit sur le sol ennemi par lui occupé. Quoi qu'il en soit, en cas de doute, ce sera au capteur à prouver la destination ennemie.

On a vu que l'article 33 de la déclaration de Londres autorise la saisie de la contrebande conditionnelle dans les guerres navales, quand elle est destinée à l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat ennemi, à moins, dans ce dernier cas, que les circonstances n'établissent qu'en fait les objets ne peuvent être utilisés pour la guerre en cours. Ainsi, tandis

(1) Voir ce que nous avons dit à ce sujet au § 173 de notre ouvrage précité sur *Les lois de la guerre continentale*. Conf. Guelle, *op. cit.*, II, p. 268.

qu'il s'agit, pour cette dernière contrebande, d'une destination à l'usage des forces armées ou des administrations ennemies, au contraire, pour la contrebande absolue, la destination générale à l'ennemi est seulement réclamée. Dans quelle mesure le belligérant des guerres sur terre acceptera-t-il cette distinction et se conformera-t-il aux prescriptions de l'article 33 au sujet de la contrebande conditionnelle? On remarquera, d'abord, que la contrebande de terre, si elle a véritablement une destination hostile, ne pourra guère être envoyée qu'à des forces armées ou à des administrations, en sorte que la formule de l'article 33 sera, en général, assez large pour englober toute contrebande conditionnelle. D'autre part, les présomptions de l'article 34 sont, elles aussi, très compréhensives et, le plus souvent, le belligérant aura intérêt à s'y référer,

Mais si, en dehors des hypothèses prévues par les articles 33 et 34, le belligérant avait quelque soupçon sur la destination de la marchandise, il n'hésitera point à l'arrêter, car il n'est nullement lié par la déclaration de Londres qui ne régit que les guerres navales (et encore le jour où elle aura été ratifiée). Seulement nous croyons qu'en dehors des cas prévus par les articles 33 et 34 précités, il ne saurait être question de confiscation; le belligérant séquestrera les marchandises suspectes et les restituera à la paix ou, s'il les réquisitionne pour son propre compte, payera une indemnité. Grotius qui le premier a posé les bases de la distinction de la contrebande absolue et de la contrebande relative, autorisait l'arrêt des choses destinées à l'ennemi, si la nécessité de guerre y obligeait, mais à

charge de restitution (1). Du reste, si le neutre conteste la destination hostile, ce sera au belligérant capteur à en effectuer la preuve; et c'est seulement quand il l'aura faite, qu'il sera dispensé de restitution ou d'indemnité à raison de la capture.

En attendant qu'une réglementation internationale ait été portée relativement à la guerre terrestre, eu égard à la contrebande, il serait bon que les Etats se missent d'accord, au sujet des points que nous venons d'indiquer, par des conventions isolées. D'autre part, il convient qu'au début de chaque guerre les belligérants déclarent très nettement ce qu'ils considéreront comme contrebande, afin de ne point exposer les neutres à des surprises. Quant à la contrebande absolue, ils prendront pour base l'article 22 de la déclaration, quitte à en retrancher ce qui leur paraîtrait ne pas devoir être utilisé dans la guerre pendante, ou à y faire les adjonctions qui sembleraient utiles suivant l'article 23. Relativement à la contrebande conditionnelle, ils pourront également se référer à la liste de l'article 24, toujours en y faisant les retranchements et adjonctions réputés nécessaires (article 25), mais en respectant la liste libre de l'article 28, que l'on peut considérer aujourd'hui comme constituant une règle de droit commun international. En tout cas, des indica-

(1) *Op. cit.*, l. III, ch. I, § 5, 3°; édit. Prad.-F., t. III, p. 9. Les auteurs modernes sont très divisés au sujet de la nature et des conditions de la contrebande conditionnelle, quand ils en admettent le principe. Conf. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime* .. et les citations, nos 206 et s. Nous renvoyons à cet égard aux explications qui seront données au sujet de la contrebande conditionnelle dans le *tome II* de cette *troisième partie*, à propos de la guerre maritime où la question a beaucoup plus d'importance.

tions seront données aux troupes pour qu'elles se conforment aux décisions arrêtées par le gouvernement et les chefs militaires.

Les Etats neutres qui, par application de l'article 9 de la convention précitée sur *la neutralité terrestre*, restreindront ou empêcheront la contrebande par leurs sujets, devront également respecter la liste libre. Pour les articles de contrebande absolue et conditionnelle, ils s'inspireront des dispositions de la déclaration de Londres et des règles du droit commun international, en gênant aussi peu que possible le commerce de leurs sujets et en faisant un traitement pareil aux deux belligérants.

C'est ainsi qu'en l'état actuel des choses se présente la notion de la contrebande dans les guerres terrestres ; il sera nécessaire que la troisième Conférence de la Paix légifère à ce sujet, comme l'a fait la conférence de Londres à propos des guerres navales. Bien que dans les premières la contrebande ait évidemment une importance moins considérable que dans les secondes, il importe cependant qu'à leur égard aussi la réglementation internationale se produise. Pour les deux, en effet, les publicistes sont loin d'être d'accord sur le principe même et les conditions de la contrebande. Comme nous l'exposerons plus tard en détail à propos de la guerre navale, il est des juristes qui réclament, au nom de la liberté des neutres, la suppression absolue de toute contrebande. Leurs arguments furent développés, d'une manière adroite et éloquente, par le représentant anglais, Lord Reay, qui demanda cette suppression, au nom de son pays, à la Conférence de

La Haye de 1907 (1) et obtint pour elle 23 voix sur 35. Mais le vote négatif de quatre des plus grands Etats de l'Europe (Allemagne, Etats-Unis de l'Amérique du Nord, France et Russie) et l'abstention de plusieurs autres, tels que le Japon, l'Espagne et la Turquie, firent renoncer à cette mesure radicale qui aurait exigé l'unanimité des grandes puissances (2).

Au surplus, le maintien du principe de la contrebande fut soutenu par de bons arguments au nom surtout de l'Allemagne et de la France. On fit valoir que le droit de légitime défense ne permettait pas de forcer un belligérant à laisser fournir par le neutre à son adversaire ce qui était destiné à le combattre ; qu'en saisissant la contrebande, il usait d'un droit incontestable, tandis qu'en la procurant le neutre violait la neutralité (3). Mais si ces arguments ont une force singulière vis-à-vis de la contrebande absolue, dont le caractère hostile ne présente aucun doute, ils n'ont pas la même valeur au sujet de la contrebande conditionnelle ou relative. En effet, la caractéristique exclusive de celle-ci n'est point l'usage belliqueux, car elle est simplement de nature à offrir un certain secours au belligérant ; la confiscation apparaît donc en ce qui la concerne comme un acte excessif, un attentat à la propriété des neutres. Tout ce que peut exiger le belligérant intéressé c'est que l'adversaire n'en retire point l'utilité voulue et qu'au besoin il puisse s'en ser-

(1) Quatrième commission, huitième séance ; *Actes et documents*, III, pp. 851 et s.

(2) *Actes et documents, ibidem*, p. 881.

(3) Conf. les arguments donnés par MM. Kriège et Renault, *ibidem*, pp. 859 et 866.

vir lui-même, ce qui conduit à la restitution à la fin de la guerre et à une indemnité en cas d'utilisation (1).

Les neutres essayeront peut-être, dans l'avenir, d'effectuer le commerce de contrebande dans les guerres terrestres, au moyen des aéronefs ; et il est évident que si les avions ne paraissent guère pouvoir se prêter au transport de marchandises d'un certain poids, il pourrait en être différemment pour les dirigeables. On peut donc prévoir, dans les guerres futures, l'exercice du droit de visite qui, pour le moment, ne paraît pas très facile à effectuer et exigera, dans tous les cas, une réglementation internationale. S'il y a soupçon de contrebande, on donnera, par le coup de semonce, à l'aéronef suspect l'ordre de s'arrêter et d'atterrir ; et s'il n'obtempère point à l'injonction à lui adressée, on pourra le canonner, quitte à payer une indemnité s'il était prouvé après enquête que le soupçon n'était pas fondé. Cette surveillance de la contrebande s'exercera au-dessus du territoire des belligérants ou des pays occupés et également au-dessus de la pleine mer.

Une première sanction, dans le cas où il s'agirait bien de contrebande, consistera actuellement dans la saisie des marchandises elles-mêmes. Faut-il aller jusqu'à décréter la saisie de l'aéronef qui les porte ? Oui, si l'on admet l'assimilation de la guerre aérienne et de la guerre navale, pourvu que l'on soit dans les conditions voulues par l'article 40 de la Déclaration de Lon-

(1) En ce sens, l'Institut de droit international, à la session de Venise, en 1896, a admis la contrebande absolue et repoussé la contrebande relative, en accordant au belligérant le droit de séquestre ou de préemption quant aux objets à destination de l'adversaire dont l'usage serait douteux. *Annuaire*, t. XV, p. 205,

dres, qui exige que la contrebande forme, par son poids, sa valeur, son volume ou son fret, plus de la moitié de la cargaison (1) Si l'on déclare, comme nous, applicables en la matière les lois de la guerre terrestre, la question devient fort délicate ; il faut supposer, dans tous les cas, que l'aéronef a eu connaissance des hostilités et de la déclaration de contrebande applicable à son chargement, suivant la règle rationnelle de l'article 43 de la Déclaration de Londres. Ces conditions réalisées, nous inclinerions à penser que l'aéronef devrait être non pas confisqué, mais seulement retenu sans indemnité jusqu'à la cessation des hostilités, ou réquisitionné avec indemnité. La décision de la Conférence de Londres est, en effet, très critiquée, car la doctrine générale consacrée par l'Institut de droit international (2) était que le navire portant de la contrebande ne devenait susceptible de confiscation que s'il opposait de la résistance ; et certains juristes ont considéré l'article 40 comme injuste et contraire à tous les principes de la matière (3). Nous croyons donc qu'il vaut mieux, avec la pratique antérieure à la Conférence de Londres, n'admettre la confiscation que si l'aéronef résiste ouvertement à la sommation à lui adressée. Dans le cas contraire, le calcul frauduleux est assez puni par l'arrêt momentané du moyen de transport et sa réquisition, s'il y a lieu. Sur ce point, comme en beaucoup d'autres, devra, relativement à la guerre aérienne, intervenir la réglementation internationale qui peut-

(1) Fauchille, *Manuel de droit internat. public*, § 1410, 12°.
(2) Conf. de la Hautière, *thèse* précitée, pp. 166 et s.
(3) Despagnet de Boeck, *op cit.*, § 715 *ter*, III, c).

être se contentera du dommage occasionné par la conduite de l'aéronef et son séjour dans le lieu de prise, où il sera relâché moyennant la livraison immédiate de la contrebande.

Les articles 17 et 18 de la convention du 18 octobre 1907 sur *la neutralité terrestre* disposent comme suit.

Art. 17. — Un neutre ne peut pas se prévaloir de sa neutralité :

a) *s'il commet des actes hostiles contre un belligérant ;*

b) *s'il commet des actes en faveur d'un belligérant, notamment s'il prend volontairement du service dans les rangs de la force armée de l'une des parties.*

En pareil cas, le neutre ne sera pas traité plus rigoureusement par le belligérant contre lequel il s'est départi de la neutralité que ne pourrait l'être, à raison du même fait, un national de l'autre Etat belligérant.

Art. 18. — Ne seront pas considérés comme acte commis en faveur d'un des belligérants, dans le sens de l'article 17, lettre b :

a) *les fournitures faites ou les emprunts consentis à l'un des belligérants, pourvu que le fournisseur ou le prêteur n'habite ni le territoire de l'autre partie, ni le territoire occupé par elle, et que les fournitures ne proviennent pas de ces territoires ;*

b) *les services rendus en matière de police ou d'administration civile.*

Ces textes n'ont pas donné lieu à de grandes difficultés. Le premier établit que le neutre qui n'observe pas les devoirs de la neutralité, perd par là-même les avantages particuliers qu'elle assure. Mais, ce faisant, il ne

commet pas un délit spécial de violation de neutralité ; ses actes seront jugés en eux-mêmes, indépendamment de sa qualité de citoyen d'un Etat neutre ; et il ne sera pas traité par l'Etat belligérant contre lequel il a agi, avec plus de rigueur, qu'un ressortissant du pays ennemi.

Le second des deux textes ci-dessus transcrits décide, quant aux fournitures et emprunts consentis à un belligérant, que le neutre qui les effectue ne commet pas un acte en opposition avec la neutralité, s'il n'habite pas le territoire de l'autre partie ou le territoire occupé par elle et si les fournitures ne proviennent pas de ces territoires. La solution est rationnelle, car lorsqu'il habite ces territoires ou que les fournitures en proviennent, le neutre peut être considéré comme commettant une sorte de trahison vis-à-vis de l'adversaire de l'Etat en faveur duquel il a agi. Et il peut, en ce cas, être l'objet des répressions spéciales dont chaque belligérant est juge et dont le texte ne s'occupe point, puisqu'il est seulement afférent aux conditions dans lesquelles se perd la neutralité.

TITRE III

Des belligérants internés et des blessés soignés chez les neutres

Les articles 11, 12, 14 et 15 ci-après transcrits sont la reproduction des articles 37, 58, 59 et 60 du *Règlement de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*. On les a simplement transportés de ce Règlement dans la convention sur la *neutralité terrestre*

de 1907 où ils sont évidemment mieux à leur place, et on leur a adjoint l'article 13 nouveau. Voici ces textes.

Art. 11. — La puissance neutre qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes, les internera, autant que possible, loin du théâtre de la guerre.

Elle pourra les garder dans des camps, et même les enfermer dans des forteresses ou dans des lieux appropriés à cet effet.

Elle décidera si les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation.

Art. 12. — A défaut de convention spéciale, la puissance neutre fournira aux internés les vivres, les habillements et les secours commandés par l'humanité.

Bonification sera faite à la paix des frais occasionnés par l'internement.

Art. 13. — La puissance neutre qui reçoit des prisonniers de guerre évadés les laissera en liberté. Si elle tolère leur séjour sur son territoire, elle peut leur assigner une résidence.

La même disposition est applicable aux prisonniers de guerre amenés par des troupes se réfugiant sur le territoire de la puissance neutre.

Art. 14. — Une puissance neutre pourra autoriser le passage sur son territoire des blessés ou malades appartenant aux armées belligérantes, sous la réserve que les trains qui les amèneront ne transporteront ni personnel, ni matériel de guerre. En pareil cas, la puissance neutre est tenu de prendre les mesures de sûreté et de contrôle nécessaires à cet effet.

Les blessés ou malades amenés dans ces conditions sur

le territoire neutre par un des belligérants, et qui appartiendraient à la partie adverse, devront être gardés par la puissance neutre de manière qu'ils ne puissent de nouveau prendre part aux opérations de la guerre. Cette puissance aura les mêmes devoirs quant aux blessés ou malades de l'autre armée qui lui seraient confiés.

Art. 15. — La Convention de Genève s'applique aux malades et aux blessés internés sur un territoire neutre.

ARTICLE PREMIER

DES BELLIGÉRANTS INTERNÉS CHEZ LES NEUTRES

Les articles 11, 12 et 13 renferment l'expression très exacte des idées généralement admises. Le neutre, s'il ne peut point accorder passage ou refuge aux troupes belligérantes, est cependant autorisé par le droit des gens à recueillir chez lui, comme réfugiés, des soldats isolés ou même des corps d'armée cherchant asile sur son territoire. L'humanité lui fait en ce cas un devoir de ne pas appliquer strictement les prescriptions de la neutralité qui interdiraient cet asile. Mais alors il est tenu de prendre les précautions nécessaires pour que l'un des belligérants n'éprouve ou n'occasionne aucun dommage. Il désarmera les troupes recueillies, avisera aux moyens de les empêcher de reprendre la lutte, et de ces moyens le principal consistera à les interner loin du théâtre de la guerre. Il sera obligé de rendre, à la paix, les armes, les munitions et le matériel par lui séquestrés; par contre, il lui

sera dû une indemnité pour l'entretien des troupes qu'il aura reçues (1).

On remarquera qu'il n'y a là, pour le neutre, qu'une simple faculté et qu'il pourrait fort bien se refuser à recevoir les fugitifs, si, par exemple, leur grand nombre lui inspirait des craintes pour sa sécurité (2). La situation de ces réfugiés est complexe ; ils ne deviennent pas prisonniers de guerre, au sens réel du mot, de celui qui les reçoit, puisqu'ils ne sont pas ses ennemis et qu'il n'est pas lui-même belligérant. Pourtant, ils ne sauraient prétendre à une liberté complète, attendu qu'ils se sont livrés à l'Etat neutre et que le refuge par lui accordé les a préservés de la mort ou de la capti-

(1) Durant la guerre franco-allemande, le général Clinchant fut obligé de se réfugier en Suisse avec ses troupes. Une convention fut conclue à ce sujet entre le général français et le général suisse Herzog, à la date du 1er février 1871, en vertu de laquelle l'armée française était autorisée à entrer en Suisse, en déposant ses armes, équipements et munitions et en livrant son artillerie, le tout devant être remis à la France à la paix, après règlement des dépenses supportées par la Fédération. Cauf., sur cette convention et sur les autres incidents que la guerre franco-allemande a fait surgir dans les rapports des belligérants et des Etats neutralisés : Guelle, *op. cit.*, pp. 271 et s. ; Boulis-Fauchille, *op. cit.*, § 1161 ; Brenet, *op. cit.*, p. 212. La convention est rapportée dans le *Recueil des traités* de de Clercq, *loc. cit.*, p. 121. Consulter, au sujet de la neutralité de la Suisse en 1870-71, un article de M. Bury, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, II, 1870, pp. 636 et s.

Cauf., au sujet des dispositions à prendre par l'Etat neutre dans le cas qui nous occupe, le *Manuel français*, pp. 81 et s. et le *Manuel de l'Institut de droit international*, art. 79 et s. Sur les mêmes textes, cpr. notre ouvrage sur la *Conférence de la paix de 1899*, § 117. Sur la neutralité luxembourgeoise à ce sujet, voir les observations présentées à la Conférence de 1899 par M. Eyschen ; *Procès-verbaux*, III, pp. 108 et s.

(2) Rivier, *op. cit.*, II, p. 396, § 215.

vité. D'autre part, ils pourraient sérieusement menacer la sécurité de celui-ci, s'ils étaient en nombre considérable. On devra donc, tout en les traitant moins sévèrement que des prisonniers proprement dits, les interner, comme il a été indiqué, loin du théâtre des hostilités, autant que possible dans des lieux qui paraîtront convenables à cet égard. A la différence des prisonniers, les réfugiés pourront être employés à tous travaux d'ordre civil ou militaire, puisque ces travaux, en les occupant, ne seront, en aucun cas, dirigés contre leur pays (1).

Les réfugiés peuvent être des prisonniers évadés de chez l'un des belligérants ou amenés par d'autres réfugiés. En ce cas, d'après certains auteurs, ils devraient être traités comme prisonniers par l'Etat neutre car, si leur captivité militaire cesse, ils n'ont pas le caractère de simples particuliers et demeurent des soldats au service d'un belligérant ; dès lors, le neutre serait tenu de les interner (2). Dans ce sens, à la troisième séance de la deuxième commission, le général Yermolof déclara, au nom de la délégation russe, qu'il n'était pas possible que l'Etat neutre pût, en libérant ces prisonniers, envoyer pour ainsi dire des renforts à un belligérant, en violation des droits de la neutralité (3). Il fut

(1) Pillet, *Les lois de la guerre*, § 109 *bis*.

(2) Conf. en ce sens, Sauser-Hall, *Prisonniers de guerre en pays neutre*, dans la *Revue générale de droit int. public*, 1912, pp. 43 et s. ; *Manuel français à l'usage des officiers*, p. 82 ; Fiore, *Droit int. public*, III, p. 181 ; Pillet, *Le droit de la guerre*, II, p. 281. M. Heilborn admet l'internement du fuyard et la liberté complète du captif amené par des ennemis en retraite, *Rechte und Pflichten der neutralen Staaten*, pp. 32 et 52. Nous réfutons plus loin au texte cette distinction qui ne nous paraît pas fondée.

(3) *Actes et documents*, I, pp. 143 et s. et III, pp. 38 et 39.

répondu par le délégué suisse, M. Carlin, qu'en laissant libres les prisonniers amenés par les réfugiés, le neutre ne fait qu'admettre ce qui se serait produit si ces derniers avaient capitulé avant de se retirer sur son territoire ; et qu'il s'exposerait aux reproches du belligérant auquel ils appartiennent, en internant des prisonniers qui, sans la fuite en sol neutre, auraient obtenu leur liberté à la suite d'une capitulation nécessaire (1). La réponse est péremptoire ; ce n'est pas de leur plein gré que les prisonniers ont été amenés en territoire neutre ; ils y ont été conduits par des troupes qui, en touchant ce sol, cessent *ipso facto* d'avoir le droit de faire ou de conserver des prisonniers ; on doit donc agir comme si les prisonniers avaient reconquis leur liberté en arrivant sur le sol neutre ; et le neutre ne peut, en aucun cas, prétendre à un droit quelconque sur eux, à moins qu'ils ne veuillent eux-mêmes rester sur son territoire. La solution paraît moins simple au cas où les prisonniers de guerre évadés ont d'eux-mêmes pénétré sur ce territoire, car, en cette hypothèse, c'est de leur propre initiative qu'ils ont agi ; peut-être, sans l'asile qu'ils y ont trouvé, auraient-ils été repris, en sorte que le neutre pourrait être considéré comme nuisant au belligérant à qui ils ont échappé, s'il leur laisse la liberté. Et pourtant, ici encore, les principes doivent, croyons-nous, conduire à la même solution ; le sol neutre, en effet, ne comporte pas de prisonniers de guerre ; donc le prisonnier qui y pénètre voit sa captivité cesser de plein droit. On ne peut faire et garder des prisonniers qu'à la condition d'avoir les moyens nécessaires de les

(1) Voir note précédente.

conserver en captivité ; et il n'est pas possible que leur refuge en sol neutre aboutisse à un internement qui, sous un nom différent, équivaudrait à la captivité. Ils ont, en somme, reconquis leur liberté, puisque leur captivité a cessé ; et, s'ils le veulent, ils doivent en jouir pleinement et entièrement (1). Tout autre est le cas des blessés ou malades appartenant à l'adversaire qui ont été amenés en territoire neutre par un des belligérants ; l'article 14, § 2, on va le voir, oblige alors le neutre à les garder de façon qu'ils ne puissent pas prendre part aux opérations ultérieures de la guerre. Or il s'agit ici d'une sorte de dépôt fait par un belligérant qui, pouvant fort bien garder ses prisonniers, les évacue par mesure d'humanité en territoire neutre. Ce ne sont plus en ce cas des évadés ou des soldats amenés par d'autres soldats qu'on va immédiatement désarmer et qui n'auront plus le droit d'avoir des captifs. C'est un belligérant qui, en pleine force, au cours même des hostilités dont le résultat est encore incertain, confie ses malades ou blessés à la loyauté du neutre ; et celui-ci acceptant le dépôt doit, par suite, empêcher ces captifs de prendre une part quelconque aux opérations ultérieures. Si un évadé est fondé à soutenir que son entrée, peut-être fortuite, en sol neutre ne saurait lui enlever une liberté qu'il a reconquise à ses risques et périls ; si une troupe en fuite et désarmée ne peut prétendre garder des captifs, un Etat, au contraire, peut fort bien demander à un autre, par mesure d'humanité, de se charger de prisonniers qui chez lui mourraient peut-être faute de soins. Mais,

(1) Brenet, *op. cit.*, p. 231 ; Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, § 109 *bis* ; Calvo, *op. cit.*, IV, § 2150 ; Nys, *op. cit.*, III. p. 350 ; Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 361.

ce faisant, il ne peut être supposé avoir consenti à leur mise en liberté. Il n'y a donc, quoi qu'on en ait dit (1), aucune contradiction entre les articles 13 et 14, § 2 de la convention de 1907, car les deux situations que prévoient ces textes sont, on vient de le voir, totalement dissemblables.

La liberté accordée en territoire neutre n'empêche pas de prendre, à l'égard des prisonniers libérés, les précautions nécessaires ; le neutre est autorisé à leur assigner une résidence où il lui sera facile de les surveiller, avec les mesures que sa sécurité lui imposerait. Du reste, celui qui est l'objet d'un pareil traitement n'a pas à se plaindre, puisqu'il est libre de quitter le territoire. S'il reste, c'est que l'asile lui offre des avantages et il doit alors se plier aux restrictions auxquelles cet asile est subordonné.

Quelle sera la situation des aéronefs des belligérants qui, pour une circonstance quelconque, volontairement ou involontairement, auront atterri, au cours des hostilités, en territoire neutre ? Quant aux aéronefs privés ne participant point à la guerre, ils seront absolument libres, comme en temps de paix, de repartir ou de résider tant que le neutre tolérera leur séjour ; leur équipage sera laissé en pleine liberté. En ce qui concerne les aéronefs publics, les auteurs qui admettent l'assimilation entre la guerre aérienne et la guerre navale, leur appliquent en cette hypothèse les règles édictées par la Convention de La Haye de 1907 concernant les *droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime* (2). Ainsi le séjour ne saurait

(1) Sauser-Hall, *loc. cit.*, p. 56.
(2) Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit int. public*, § 1440[19].

excéder 24 heures et ne pourrait se prolonger que pour cause d'avarie ou à raison de l'état de l'atmosphère il cesserait dès que la cause du retard aurait disparu (art. 14). Il ne pourrait pas, en principe, y avoir en même temps plus de trois aéronefs ennemis sur le territoire neutre (art. 15); et, quand les aéronefs des deux belligérants se trouveraient simultanément sur ce territoire, il devrait s'écouler au moins 24 heures entre les dates de leur départ respectif, l'ordre des départs étant déterminé par celui des arrivées. Un aéronef belligérant ne pourrait quitter le territoire neutre qu'en laissant s'écouler au moins 24 heures après le départ d'un aéronef privé appartenant à son adversaire (art. 16). Enfin les aéronefs belligérants ne seraient autorisés à accomplir en territoire neutre aucune opération qui fût de nature à augmenter leur force militaire. Ils répareraient simplement leurs avaries et se ravitailleraient en vivres et combustible, dans la mesure nécessaire pour pouvoir regagner leur pays ou un pays allié.

La Convention précitée de La Haye de 1907 ne fait que réglementer, dans les eaux neutres, le droit d'asile des vaisseaux belligérants admis par la doctrine et la pratique internationales d'une façon plus ou moins étendue (1). En tout cas, le navire librement entré dans le port peut librement en sortir, tandis que les textes relatifs à la neutralité continentale exposés

(1) Conf, à ce sujet, Hall, *International law*, part. IV, ch. III, § 231; Hautefeuille, *op. cit.*, titre VI, ch. II; Heffter, *op. cit.*, § 147; Kleen, *op. cit.*, II, § 455 et les citations de la page 38, note 1. Conf. Gaborit, *Questions de neutralité maritime soulevées par la guerre russo-japonaise*, 1906, pp. 136 et s.

ci-dessus prescrivent, au contraire, on vient de le voir, de détenir les belligérants reçus en territoire neutre. Suivant la théorie générale par nous admise qui applique les lois de la guerre terrestre aux aéronefs participant à cette guerre, nous estimons que l'on doit faire application à ces derniers des articles 11 et suivants de la Convention de 1907 concernant *les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre sur terre*. Dès lors, les aéronefs guerriers devront être, suivant nous, séquestrés avec leur matériel, leurs armes et généralement tout ce qu'ils portent à bord pouvant servir à des fins de guerre, et les officiers ainsi que l'équipage internés autant que possible loin du théâtre de la guerre. Si les aéronefs étaient apportés dans les bagages des troupes réfugiées, on les séquestrerait assurément comme matériel belligérant; dès lors, on ne voit pas pourquoi on agirait différemment au cas où les appareils d'aviation atterriraient isolément.

ARTICLE II

DES BLESSÉS SOIGNÉS CHEZ LES NEUTRES

La Convention de Genève de 1864, par le dernier alinéa de son article 6, couvrait de sa protection les évacuations de malades et de blessés ; mais elle n'avait pas songé à prévoir le cas où celles-ci, pour atteindre sans danger et rapidement le lieu de leur destination, seraient obligées d'emprunter le territoire d'un Etat neutre qui s'opposerait à leur passage ou les internerait. Si cette hypothèse s'était présentée à

l'esprit des auteurs de la Convention de 1864, ils auraient sûrement admis le passage sur ce territoire, avec les précautions voulues. Saisie de la question, la Conférence de Bruxelles de 1874 avait, pour sa solution, adopté, dans son article 55, une rédaction ambiguë (1). La Conférence de revision de la Croix-Rouge de 1906 n'a pas abordé ce point, car elle s'est limitée aux rapports des belligérants en dehors des territoires neutres. Cette lacune a été comblée par l'article 59 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, passé dans l'article 14 de la Convention de 1907 sur *la neutralité terrestre*.

La disposition de ce texte, bien que basée sur une préoccupation humanitaire tellement respectable qu'elle ne semble devoir soulever aucune opposition, est, il faut bien l'avouer, contraire au droit strict de la neutralité, qui, on l'a vu, impose au neutre l'obligation absolue de s'abstenir de tout acte de nature à favoriser l'un des belligérants au détriment de l'autre (2). Et voilà pourquoi certains auteurs avaient suggéré que le transport des blessés par territoire neutre devrait être subordonné au consentement de l'adversaire (3). A La Haye, en 1899, quelques délégués étaient allés jusqu'à demander l'interdiction formelle de tout passage, solution extrême qu'on a cru devoir écarter, en admettant, pour donner satisfaction aux scrupules qui

(1) Conf., sur ces points, les citations et développements de notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix* de 1899, au § 118 et l'article 83 du *Manuel d'Oxford* de l'Institut de droit international.

(2) Pillet, *Le Droit de la guerre*, *loc. cit.*, p. 286; *contrà* Bluntschli, *op. cit.*, art. 778.

(3) Pillet, *op. cit.*, p. 287. *Contrà* Bluntschli, *op. cit.*, art. 778.

s'étaient élevés sur ce point, une sorte de commentaire officiel du sens exact de l'article 59. D'après ce commentaire, le texte « n'a d'autre portée que d'établir que des considérations d'humanité et d'hygiène peuvent déterminer un Etat neutre à laisser passer des soldats blessés ou malades à travers son territoire, sans manquer aux devoirs de la neutralité » (1).

TITRE IV

Du matériel des chemins de fer

Des idées absolument contradictoires ont été émises au sujet de ce matériel, aux conférences de 1899 et de 1907. L'article 54 du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre voté en 1899 portait seulement que l'on renverrait le plus tôt possible le matériel des chemins de fer provenant d'Etats neutres et appartenant soit à ces Etats, soit à des sociétés ou personnes privées. Le premier délégué luxembourgeois, M. Eyschen, avec l'appui de M. Beernaert, chef de la délégation belge, avait proposé d'ordonner la restitution immédiate de ce matériel, avec prohibition de l'utiliser pour les besoins de la guerre. Il faisait remarquer que, dans les dernières guerres, on avait abusé du droit de le réquisitionner ; qu'après s'en être emparé

(1) *Procès-verbaux* de la Conférence de la Paix de 1899, IIIe partie, p. 117. Voir notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix de 1899*, § 119. Conf. Kébedgy, *Les lois de la guerre et la Conférence de La Haye*, brochure extraite de la *Revue militaire suisse*, 1901, pp. 22 et s.

on l'avait gardé durant tout le cours des hostilités, ce qui était de nature à troubler la vie économique du neutre, à ruiner son commerce et son industrie, pour le plus grand dommage non seulement de ce dernier lui-même, mais encore de ceux avec qui il est en relations d'affaires ou qui ont engagé des capitaux dans ses entreprises. Il ajoutait que la réquisition du matériel est en opposition avec l'intérêt commun que représentent les grands trains internationaux, qui assurent la continuité des rapports entre les nations du continent et sont l'œuvre de la solidarité économique des peuples. La proposition n'a point été votée, parce que, si regrettable qu'elle puisse paraître, la réquisition, en cas de nécessité absolue, devra s'exercer sur le matériel neutre comme sur celui des belligérants ; et le texte de l'article 53 s'est borné à poser le principe de la restitution à bref délai, afin de faire ressortir que le matériel des neutres ne saurait être saisi au même titre que celui des belligérants (1).

A la conférence de 1907, l'opposition de vues, au sujet de la question des chemins de fer, s'est manifestée avec une intensité encore plus grande. Le Luxembourg et la Belgique ont repris l'idée de la restitution immédiate du matériel neutre. D'autres admettaient la réquisition, mais à des conditions diverses. Le Luxembourg proposait subsidiairement, d'accord avec la France, de donner une indemnité au neutre dont le matériel avait été retenu, et le droit de retenir, à due concurrence, du matériel belligérant par une sorte de compensation. L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie

(1) *Conférence de la Paix, Procès-verbaux*, IIe partie, pp. 47, 150 et notre ouvrage sur la *Conférence de la Paix*, § 115.

admettaient bien l'indemnité, mais non le droit de rétention. Finalement, la Conférence s'est ralliée à la solution transactionnelle de l'article 19 qui s'exprime comme suit.

Art. 19. — Le matériel des chemins de fer provenant du territoire de puissances neutres, qu'il appartienne à ces puissances ou à des sociétés ou personnes privées, et reconnaissable comme tel, ne pourra être réquisitionné et utilisé par un belligérant que dans le cas et la mesure où l'exige une impérieuse nécessité. Il sera renvoyé aussitôt que possible dans le pays d'origine.

La puissance neutre pourra de même, en cas de nécessité, retenir et utiliser, jusqu'à due concurrence, le matériel provenant du territoire de la puissance belligérante.

Une indemnité sera payée de part et d'autre, en proportion du matériel utilisé et de la durée de l'utilisation.

Il est évident que l'article 19 impose toutes les conditions voulues pour que l'exercice du droit de réquisition du matériel neutre soit aussi peu onéreux que possible : impérieuse nécessité, renvoi aussi prompt que possible, utilisation à due concurrence du matériel belligérant, indemnité. Mais de toutes ces mesures prises pour diminuer le dommage causé au neutre, la dernière seule sera efficace, car elle se réalisera sûrement. Quant à l'utilisation du matériel belligérant à due concurrence, elle sera souvent impossible. Et les deux premières conditions d'impérieuse nécessité et de prompte restitution sont en somme laissées à l'appréciation absolument arbitraire des chefs militaires. L'indemnité, d'autre part, sera impuissante, le plus

souvent, à réparer le tort causé. Comme le fit observer, en 1907, M. Eyschen, reprenant ses arguments de 1899, la réquisition du matériel neutre peut compromettre la vie économique d'un Etat et apporter la plus grave perturbation à la fois dans ses intérêts et dans ceux d'autres puissances. Le moyen suggéré par le délégué luxembourgeois pour empêcher le mal, était des plus faciles; il suffisait, tout simplement, d'impartir un délai au début des hostilités durant lequel le matériel neutre pourrait être ramené dans le pays d'origine (1). Il y avait là une disposition analogue à celle prise par la Convention du 18 octobre 1907 relative au *régime des navires de commerce ennemis au début des hostilités*, qui leur accorde un délai de faveur suffisant pour quitter les ports ennemis. La délégation allemande a objecté qu'un chef d'armée aura souvent besoin de tout le matériel de transport se trouvant sous sa main, pour la réussite de ses opérations, sans qu'il ait à considérer à qui il appartient. On pouvait, semble-t-il, répondre que le neutre, tenu à l'écart des opérations belligérantes, ne doit pas plus y participer par son matériel que par tout autre moyen; et que le belligérant, pour sa mobilisation, n'a pas à compter sur la présence fortuite d'un matériel neutre aux lieux où elle s'opère.

Enfin, il a été objecté que l'adoption d'un délai pour le retrait du matériel neutre serait souvent de nature à compromettre la mobilisation et la concentration des

(1) Voir, sur les discussions auxquelles a donné lieu l'article 19, les *Actes et Documents* de la Conférence de 1907, III, pp. 214 et s., et le rapport du colonel Borel, *ibidem*, pp. 70 et s.; Lémonon, *op. cit.*, pp. 401 et s.

troupes du belligérant. Sans doute, en quelques hypothèses, cette éventualité pourrait se produire ; alors, sous sa responsabilité, le belligérant intéressé prendrait les mesures voulues, sauf à justifier plus tard de leur opportunité et, le cas échéant, à indemniser le neutre. Mais il est des lieux où il pourrait n'en être pas ainsi, vu l'étendue des frontières et la diversité des voies ferrées. En tout cas, on aurait pu stipuler un délai assez long pour ne pas compromettre la mobilisation et la concentration, délai que le belligérant aurait épuisé ou non suivant les circonstances. Enfin, rien ne légitime l'utilisation par le belligérant du matériel appartenant au neutre, car elle est contraire à la nature même de la neutralité. Il n'est pas plus permis, en effet, de faire la guerre avec les ressources de celui-ci, qu'il ne l'est de recruter chez lui des troupes et d'utiliser son territoire pour des opérations belligérantes. Il ne reste, en somme, de tout ce qui précède qu'un seul argument : le belligérant utilisera le matériel neutre comme tous autres objets nécessaires. Or, si cette raison a quelque valeur pour le matériel trouvé au cours de la guerre et laissé par le neutre en pays belligérant, il n'en a aucune pour celui rencontré au début des hostilités, amené en pleine paix et que le neutre a le droit et le devoir de retirer en vertu du principe d'abstention qui est la base même de la neutralité.

Le personnel des chemins de fer neutres doit être autorisé à regagner son pays ; et même il convient de lui en fournir les moyens, à moins qu'il n'ait participé à la guerre. En tout cas, les belligérants ne peuvent le forcer à continuer le service sous leurs ordres (1).

(1) En 1905, l'administration chinoise du chemin de fer de Sin-

Le numéraire qui pourrait se trouver dans les caisses des administrations des chemins de fer neutres, doit être scrupuleusement respecté ; il y a là un dépôt inviolable qui doit être restitué le plus tôt possible.

Les marchandises appartenant aux particuliers neutres, en cours de transport sur les chemins de fer neutres, doivent leur être restituées sans délai à leur réclamation. Mais si le belligérant en a besoin, peut-il les réquisitionner ? Il semble que l'on doive admettre l'affirmative, parce que les besoins de l'armée priment toute autre considération et que la réquisition s'adresse à tous détenteurs des choses qui lui sont nécessaires. D'autre part, il serait souvent difficile de reconnaître, sans délai, si le propriétaire d'un colis rencontré en cours de route est neutre, ennemi ou national. Enfin, quand un neutre expédie des marchandises à destination d'un pays menacé de guerre ou seulement en état de tension diplomatique, il s'expose à un risque qu'il connait et dont il doit, le cas échéant, subir les conséquences (1).

min-ting à Kéou-pan-tse se plaignit avec raison de ce que l'autorité militaire japonaise avait obligé les employés chinois de la ligne à transporter du riz pour l'armée du nord et les avait menacés d'occuper le chemin de fer si ses ordres n'étaient pas exécutés ; Nagao-Ariga, *La guerre russo-japonaise*, p. 137.

(1) Poinsard, *op. cit.*, p. 158.

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE IMPRIMÉS

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE IMPRIMÉS

Pages

Introduction. 1

LIVRE PREMIER. — *Le droit commun de la guerre* . . 9

Chapitre premier. — Principes généraux . . . 9

Section première. — Caractères fondamentaux de la guerre. — Notion moderne de la guerre, rapport d'Etat à Etat. — Les guerres civiles. . . 9

Section II. — Justification et codification des lois de la guerre. — Les documents du droit de la guerre dans la période moderne. 19

Section III. — Les moyens coercitifs autres que la guerre 44

TITRE PREMIER. — La rétorsion 46

TITRE II. — Les représailles. — Le boycottage. . 48

TITRE III. — L'embargo. 57

TITRE IV. — Le blocus pacifique 60

Chapitre II — L'ouverture des hostilités. — La déclaration de guerre 64

Section première. — Le principe de la déclaration et la Convention du 18 octobre 1907 64

Section II. — Les formalités de la déclaration de guerre 76

Section III. — Les effets de la déclaration de guerre. 84

Pages

TITRE PREMIER. — Effets de la déclaration de guerre à l'égard des personnes 84
Article premier. — Sujets des Etats belligérants dans leurs rapports avec leur pays 85
Article II. — Sujets des Etats neutres soumis aux obligations générales 85
Article III. — Sujets des belligérants en territoire ennemi 86

TITRE II. — Effets de la déclaration de guerre à l'égard des biens 92
Article premier. — Guerre terrestre. 92
Article II. — Guerre maritime 95

TITRE III. — Effets de la déclaration de guerre sur les relations diplomatiques et les relations privées, civiles ou commerciales 99
Article premier. — Relations diplomatiques . . 99
Article II. — Relations privées, civiles ou commerciales 107

TITRE IV. — De la mise en vigueur d'une législation spéciale motivée par l'état de guerre . . 115

Chapitre III. — La fin des hostilités. — Le rétablissement de la paix 121

LIVRE II. — *La guerre terrestre* 134

Chapitre premier. — La belligérance 136

Section première. — Les belligérants 136

TITRE PREMIER. — De la distinction des combattants et des non-combattants 139
TITRE II. — Des prisonniers de guerre 156
TITRE III. — Des malades, des blessés et des morts 186
Article premier. — Des malades et blessés. . . 186
Article II. — Des morts et disparus 237

Section II — Les hostilités 240

Pages

TITRE PREMIER. — Des moyens de nuire à l'ennemi 240
Article premier. — Des moyens de nuire à l'ennemi en général 243
Article II. — Des sièges et bombardements . . 270
TITRE II. — Des espions 285
TITRE III. — Des traîtres, guides, courriers et messagers, transfuges et déserteurs 289
Article premier. — Des traîtres 289
Article II. — Des guides 292
Article III. — Des courriers et messagers . . 296
Article IV. — Des transfuges et déserteurs . . 297
TITRE IV. — La guerre aérienne et la condition juridique des aéronefs et des aéronautes. — La télégraphie sans fil. 299
Article premier. — La guerre aérienne et la condition juridique des aéronefs et des aéronautes 299
Article II. — La télégraphie sans fil. 345
TITRE V. — Des représailles 349

Section III. — Les relations entre belligérants . . 358
TITRE PREMIER. — Des parlementaires 361
TITRE II. — Des capitulations 366
TITRE III. — Des armistices et suspensions d'armes 373
TITRE IV. — Des sauf-conduits et sauvegardes. . 384

Section IV. — Le rôle et les attributions de l'autorité militaire sur le territoire de l'Etat ennemi . 387
TITRE PREMIER. — De l'administration générale du pays occupé 400
TITRE II. — Des droits et des devoirs de l'occupant à l'égard de la personne et des biens des habitants du pays occupé 415

Pages

TITRE III. — Des contributions extraordinaires, amendes et réquisitions 427
TITRE IV. — De la réglementation de la mainmise de l'occupant sur les biens immobiliers et mobiliers de l'Etat ennemi, des Communes et des Etablissements publics, sur le matériel de guerre en général et sur les chemins de fer et autres procédés de transport et de communication . . 459
Article premier. — Des biens immobiliers et mobiliers soit de l'Etat ennemi, soit des diverses personnalités morales, et du matériel de guerre en général 460
Article II. — Des chemins de fer et autres procédés de transport et de communication . . 476

Chapitre II. — La neutralité 493

Section première. — Les traits distinctifs de la neutralité 496

Section II. — Les droits et les devoirs de la neutralité 512

TITRE PREMIER. — Des droits et devoirs des puissances neutres 516
TITRE II. — Des droits et devoirs des nationaux neutres 547
TITRE III. — Des belligérants internés et des blessés soignés chez les neutres 575
Article premier. — Des belligérants internés chez les neutres. 577
Article II. — Des blessés soignés chez les neutres 584
TITRE IV. — Du matériel des chemins de fer . . . 586
TABLE DES MATIÈRES. 593

LAVAL. — IMPRIMERIE L. BARNÉOUD ET Cie.

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

LES LOIS COMMERCIALES DE L'UNIVERS

Recueil comprenant l'ensemble des textes relatifs au Droit commercial, avec des références au Droit civil, aux Lois d'organisation judiciaire et de Procédure.

Textes originaux et commentaires avec traduction française en regard, par de nombreux collaborateurs de tous pays.

Directeur :

M. Ch. LYON-CAEN

Membre de l'Institut de France
Professeur de Droit Commercial à la Faculté de Droit de l'Université de Paris
Doyen honoraire

Rédacteurs en chef :

MM. Paul CARPENTIER

Avocat à Lille, Bâtonnier de l'Ordre

et

Fernand DAGUIN

Avocat à la Cour d'Appel de Paris
Secrétaire Général de la Société de Législation comparée
Attaché de l'Institut de Droit comparé

3 volumes grand in-8 renfermant environ 100 feuilles

Prix de la souscription à l'ouvrage complet, payable au fur et à mesure de la publication : chaque volume, broché, 43 fr., reliure soignée avec coins, 45 fr.

Chaque volume acheté séparément, broché : 52 fr. | Relié : 55 fr.

ENVOI FRANCO DU PROSPECTUS SPÉCIAL

ERNEST LEMONON

DOCTEUR EN DROIT
AVOCAT À LA COUR D'APPEL DE PARIS

LA SECONDE CONFÉRENCE DE LA PAIX

LA HAYE (JUIN-OCTOBRE 1907)

PRÉFACE
DE M. LÉON BOURGEOIS
SÉNATEUR
PRÉSIDENT DÉLÉGUÉ DE LA FRANCE AUX CONFÉRENCES

DEUXIÈME ÉDITION

revue et précédée d'une étude sur

LA PREMIÈRE CONFÉRENCE DE LA PAIX (1899)

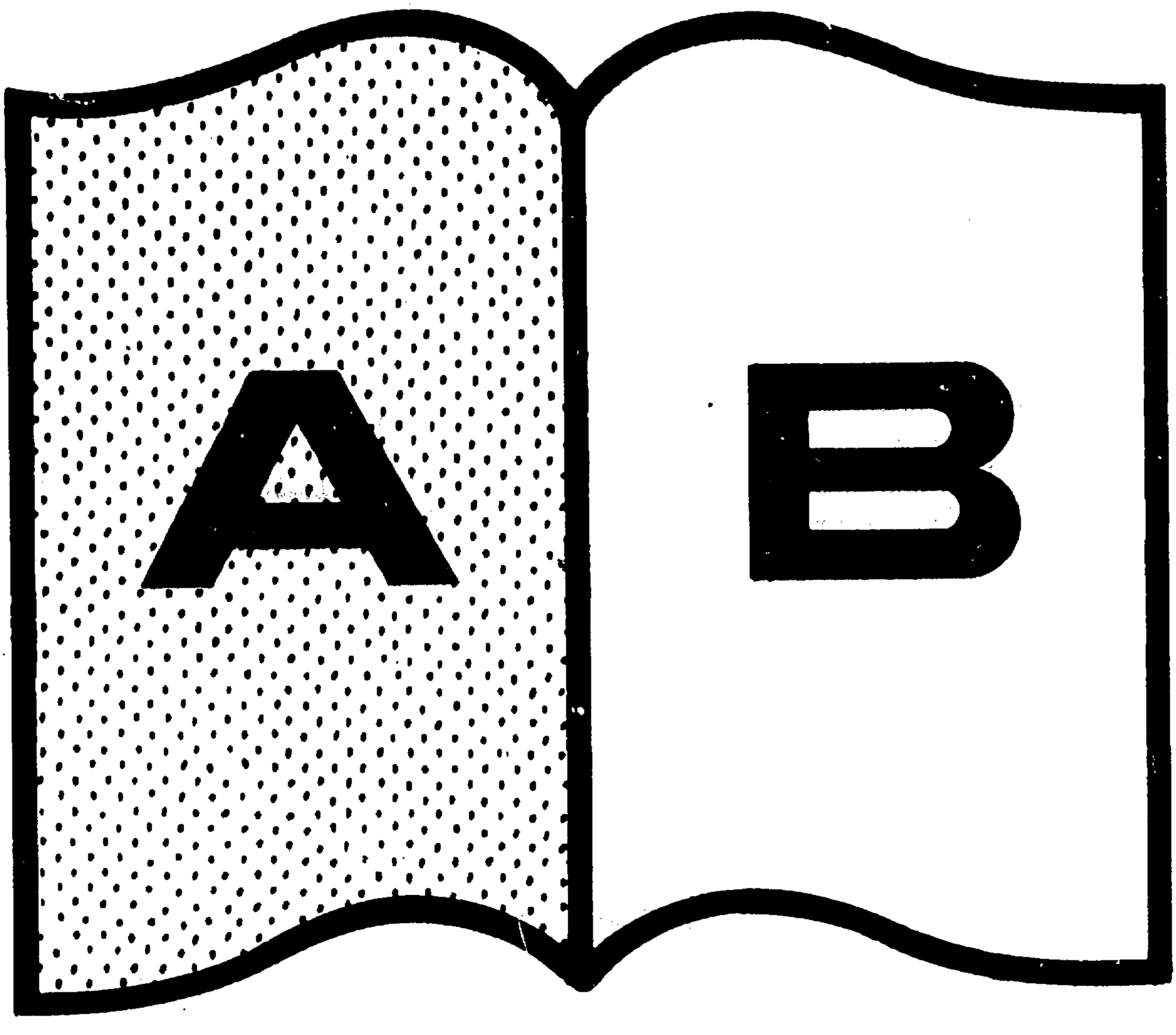
suivie d'un Appendice sur

L'ARBITRAGE DE 1907 À 1911

ET LA CONFÉRENCE NAVALE DE LONDRES (1909)

1912. Un volume grand in-8°

LAVAL — IMPRIMERIE L. BARNÉOUD ET Cie



Contraste insuffisant

NF Z 43-120-14

Introduction
LIVRE PREMIER. - *Le droit commun de la guerre*
Chapitre premier. - Principes généraux
Section première. - Caractères fondamentaux de la guerre. - Notion moderne de la guerre, rapport d'Etat à Etat. - Les guerres civiles
Section II. - Justification et codification des lois de la guerre. - Les documents du droit de la guerre dans la période moderne
Section III. - Les moyens cocreitifs autres que la guerre
TITRE PREMIER. - La rétorsion
TITRE II. - Les représailles. - Le boycottage
TITRE III. - L'embargo
TITRE IV. - Le blocus pacifique
Chapitre II - L'ouverture des hostilités. - La déclaration de guerre
Section première. - Le principe de la déclaration et la Convention du 18 octobre 1907
Section II. - Les formalités de la déclaration de guerre
Section III. - Les effets de la déclaration de guerre
TITRE PREMIER. - Effets de la déclaration de guerre à l'égard des personnes
Article premier. - Sujets des Etats belligérants dans leurs rapports avec leur pays
Article II. - Sujets des Etats neutres soumis aux obligations générales
Article III. - Sujets des belligérants en territoire ennemi
TITRE II. - Effets de la déclaration de guerre à l'égard des biens
Article premier. - Guerre terrestre
Article II. - Guerre maritime
TITRE III. - Effets de la déclaration de guerre sur les relations diplomatiques et les relations privées, civiles ou commerciales
Article premier. - Relations diplomatiques
Article II. - Relations privées, civiles ou commerciales
TITRE IV. - De la mise en vigueur d'une législation spéciale motivée par l'état de guerre
Chapitre III. - La fin des hostilités. - Le rétablissement de la paix
LIVRE II. - *La guerre terrestre*
Chapitre premier. - La belligérance
Section première. - Les belligérants
TITRE PREMIER. - De la distinction des combattants et des non-combattants
TITRE II. - Des prisonniers de guerre
TITRE III. - Des malades, des blessés et des morts
Article premier. - Des malades et blessés
Article II. - Des morts et disparus
Section II - Les hostilités
TITRE PREMIER. - Des moyens de nuire à l'ennemi
Article premier. - Des moyens de nuire à l'ennemi en général
Article II. - Des sièges et bombardements
TITRE II. - Des espions
TITRE III. - Des traîtres, guides, courriers et messagers, transfuges et déserteurs
Article premier. - Des traîtres
Article II. - Des guides
Article III. - Des courriers et messagers
Article IV. - Des transfuges et déserteurs
TITRE IV. - La guerre aérienne et la condition juridique des aéronefs et des aéronautes. - La télégraphie sans fil
Article premier. - La guerre aérienne et la condition juridique des aéronefs et des aéronautes
Article II. - La télégraphie sans fil
TITRE V. - Des représailles
Section III. - Les relations entre belligérants
TITRE PREMIER. - Des parlementaires
TITRE II. - Des capitulations
TITRE III. - Des armistices et suspensions d'armes
TITRE IV. - Des sauf-conduits et sauvegardes
Section IV. - Le rôle et les attributions de l'autorité militaire sur le territoire de l'Etat ennemi
TITRE PREMIER. - De l'administration générale du pays occupé
TITRE II. - Des droits et des devoirs de l'occupant à l'égard de la personne et des biens des habitants du pays occupé
TITRE III. - Des contributions extraordinaires, amendes et réquisitions
TITRE IV. - De la réglementation de la main-mise de l'occupant sur les biens immobiliers et mobiliers de l'Etat ennemi, des Communes et des Etablissements publics, sur le matériel de guerre en général et sur les chemins de fer et autres procédés de transport et de communication
Article premier. - Des biens immobiliers et mobiliers soit de l'Etat ennemi, soit des diverses personnalités morales, et du matériel de guerre en général
Article II. - Des chemins de fer et autres procédés de transport et de communication
Chapitre II. - La neutralité
Section première. - Les traits distinctifs de la neutralité
Section II. - Les droits et les devoirs de la neutralité
TITRE PREMIER. - Des droits et devoirs des puissances neutres
TITRE II. - Des droits et devoirs des nationaux neutres
TITRE III. - Des belligérants internés et des blessés soignés chez les neutres
Article premier. - Des belligérants internés chez les neutres
Article II. - Des blessés soignés chez les neutres
TITRE IV. - Du matériel des chemins de fer
TABLE DES MATIERES