

LA GUERRE ET LE DROIT DES GENS AU XX^E SIÈCLE

MESSIEURS,

La lecture que, pour répondre à la bienveillante invitation de notre éminent Président, je dois vous faire sur ce sujet d'une trop brûlante actualité, aura le caractère le plus simple et le plus modeste. N'attendez pas une étude doctrinale, un exposé et une appréciation critique de la conduite des belligérants dans la lutte qui se poursuit avec tant d'acharnement de part et d'autre. Le moment n'est pas encore venu de porter un jugement motivé sur les faits qui auraient été commis par certains belligérants et qui sont de telle nature que nous en sommes humiliés comme hommes autant qu'affligés comme Français. Je parle ici au nom de l'Institut tout entier. En outre, membre de l'Académie des sciences morales et politiques, particulièrement compétente en raison de la nature de ses études, je viens de recevoir d'elle la mission expresse de porter devant vous sa protestation contre ces actes abominables. Est-il possible que l'humanité, que l'on croyait civilisée par tant de siècles d'efforts, en soit arrivée à de telles extrémités ? Je ne veux rien dire qui ressemble à de la polémique, qui n'est pas de mise en ce lieu et en ce moment. Je veux me borner à de pures constatations de caractère juridique. La brièveté de l'exposé en fera excuser la sécheresse.

La guerre est un ensemble d'actes de violence au moyen desquels chaque belligérant essaie de soumettre l'autre à sa volonté. Remarquez, du reste, que la force matérielle n'est pas seule en jeu dans la lutte, que l'énergie morale et intellectuelle, l'esprit de dévouement des non combattants entrent aussi en ligne de compte ; sous des formes diverses, la nation tout entière doit participer à la lutte et influencer sur le résultat.

Dans l'accomplissement de leurs actes de violence, les belligérants sont-ils soumis à des lois et y a-t-il des règles juridiques qu'ils doivent observer ? Pour le but que je poursuis ici, il me suffit de constater qu'en fait il existe de telles règles, sans avoir à rechercher quel en est le fondement scientifique. Je veux seulement dire que ce qui prouve que nous avons bien conscience de l'existence d'un véritable droit entre les peuples, malgré la lutte violente dans laquelle ils

sont engagés, c'est que nous sommes plus irrités par un acte réputé par nous injuste et que nous n'hésitons pas à qualifier de crime, que par un fait normal de guerre, même entraînant de graves conséquences pour les choses ou les personnes. L'exécution sommaire, par un belligérant, d'un habitant inoffensif nous émeut plus que la mort de centaines de soldats dans un engagement régulier. Cela fait honneur à la nature humaine.

Il s'est formé peu à peu un droit coutumier de la guerre, c'est-à-dire un ensemble de pratiques, de règles acceptées tacitement de part et d'autre, constituant pour les belligérants des droits et des obligations. Des gouvernements prenaient le soin de s'approprier un certain nombre de ces règles en les incorporant dans leurs Règlements militaires. Les dispositions à ce sujet étaient généralement assez rares et assez brèves, parce que l'on comptait, pour les compléter, sur l'esprit traditionnel des armées de métier. Cela était insuffisant pour des armées improvisées qui, manquant de traditions, avaient besoin de règles précises et détaillées. Sans cette observation, l'on ne comprendrait pas comment c'est à un pays peu militaire, mais engagé brusquement dans une grande guerre, que l'on doit l'initiative d'une réglementation détaillée de la matière. Les *Instructions de 1863 pour les armées des États-Unis en campagne*, malgré les justes critiques qui peuvent en être faites pour le fond et pour la forme, ont rendu un grand service en montrant qu'il était possible de soumettre la conduite des armées à des règles précises. Mais il faut bien remarquer que ces Instructions n'émanaient que d'un gouvernement, n'obligeaient que ses armées et pouvaient d'ailleurs toujours être modifiées par le gouvernement qui les avait édictées ; la méconnaissance de leurs prescriptions par ceux à qui elles étaient adressées n'engageait que la responsabilité des auteurs des infractions envers leurs chefs et, en dernière analyse, envers le gouvernement américain. Il n'en dérivait pas d'obligation internationale envers l'autre belligérant.

Pendant plus de quarante ans, les efforts des gouvernements, aidés par l'opinion publique, par l'action des juristes et des sociétés savantes, ont tendu à l'établissement de règles précises, d'un caractère conventionnel, pour la conduite des belligérants. Je note les étapes de la route parcourue.

Je signale tout d'abord, comme la première manifestation en ce sens, la célèbre *Convention de Genève* du 22 août 1864 au sujet des militaires blessés sur les champs de bataille. Provoquée par un grand élan d'humanité, elle a été faite un peu hâtivement et, par suite, était défectueuse sur bien des points. Signée au début par un petit nombre d'États, et par la France en première ligne, elle a été successivement acceptée par presque tous les États du monde, et, malgré de nombreuses infractions tenant parfois à l'ignorance, elle a rendu de très grands services. Elle est aujourd'hui remplacée par une Convention du 6 juillet 1906, également signée à Genève, à la suite d'une Conférence où plus de 30 États étaient représentés par des diplomates, des médecins, des militaires, des juristes, c'est-à-dire par des hommes ayant les compétences nécessaires pour se prononcer sur les questions complexes à résoudre.

Puis, vient une *Déclaration*, signée à Saint-Petersbourg le 11 décembre 1868, qui a un objet limité, mais qui est intéressante pour les idées générales formulées dans son *Préambule* que je reproduis :

Considérant que les progrès de la civilisation doivent avoir pour effet d'atténuer autant que possible les maux de la guerre ;

Que le seul but légitime que les États doivent se proposer durant la guerre est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi ;

Qu'à cet effet il suffit de mettre hors de combat le plus grand nombre d'hommes possible ;

Que ce but serait dépassé par l'emploi d'armes qui aggraveraient inutilement les souffrances des hommes mis hors de combat, ou rendraient leur mort inévitable ;

Que l'emploi de pareilles armes serait dès lors contraire aux lois de l'humanité ;

En conséquence, est interdit l'emploi de projectiles explosibles d'un poids inférieur à 400 grammes.

Cette Déclaration a été acceptée par un grand nombre d'États qui sont ainsi obligés les uns envers les autres. Il est curieux de remarquer que cette Déclaration, où sont consignées les affirmations qui précèdent, n'a pas été arrêtée dans une réunion de jurisconsultes ou de philosophes, mais dans une conférence exclusivement composée de militaires et où la France était représentée par le commandant de Miribel.

La Russie, qui avait pris l'initiative de la réforme du droit de la guerre maritime par la célèbre *Déclaration de neutralité armée* de 1780 due à la Grande Catherine, qui avait fait signer la Déclaration dont je viens de parler et où étaient indiquées des vues générales sur la guerre, prit encore une initiative dont les résultats ont été importants.

Elle provoqua la réunion, à Bruxelles, d'une conférence où étaient représentés tous les États européens par des diplomates, des militaires et quelques jurisconsultes : l'un de ceux-ci, qui était alors à ses débuts, devait fournir une brillante carrière et devenir un des associés étrangers de notre Académie, le célèbre professeur Frédéric de Martens. Les souvenirs de la guerre franco-allemande étaient encore très vivants et l'on voulait éviter le retour des faits au sujet desquels s'étaient élevées des plaintes unanimes. Des divergences se produisirent surtout entre les représentants des grands États et ceux des petits États. On aboutit seulement au *projet d'une déclaration internationale concernant les lois et coutumes de la guerre*. Ce projet, qui n'avait aucun caractère obligatoire, eut néanmoins une grande influence sur la théorie et la pratique. Au début de sa guerre contre la Turquie en 1877, la Russie déclara que ses armées se conformeraient à ses prescriptions ; beaucoup de celles-ci passèrent dans les règlements militaires d'un certain nombre de pays.

C'est à la première *Conférence de la Paix* que devaient être adoptées la plupart des règles préparées par la Conférence de Bruxelles de 1874. Après vingt-cinq ans, les idées avaient mûri, certaines oppositions s'étaient atténuées. Je ne crois pas exagéré de dire que le succès a été dû en grande partie à l'habileté de M. de Martens.

Vingt-six États étaient représentés à la Haye en juin 1899. Une commission fut spécialement chargée de préparer un règlement sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, en prenant le projet de Bruxelles de 1874 comme base de discussion. L'accord se fit non sans peine, mais enfin il se fit, après des délibérations sérieuses auxquelles prirent part spécialement

des officiers généraux distingués d'Allemagne, d'Angleterre, de France, de Russie. Cet accord fut constaté par une *Convention* à laquelle est annexé un *Règlement*. « Les hautes parties contractantes 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 », dit l'article premier de la Convention. Cette forme un peu compliquée a été adoptée pour donner satisfaction à certains scrupules ; elle n'enlève rien au caractère obligatoire des dispositions du *Règlement*, comme cela résulte du texte même et surtout des explications données dans la Conférence. Le général sir John Ardagh avait exprimé l'opinion que les gouvernements, même adhérant à la déclaration projetée, se réserveraient la pleine liberté d'accepter ou de modifier les articles de la déclaration, celle-ci ne devant avoir que la valeur d'une recommandation, mais rien de plus ; il n'y aurait pas eu alors de progrès réel sur le projet de Bruxelles. Aussi cette opinion a-t-elle été nettement écartée par le président de Martens. Il s'agit, dit-il, de former une société d'assurance mutuelle contre les abus de la force en temps de guerre. C'est une société dans laquelle on est libre d'entrer ou de ne pas entrer, mais qui doit avoir des statuts que ses adhérents observent entre eux. Il insistait encore sur la nécessité de ne pas abandonner au hasard de la raison de guerre et du droit des gens les intérêts vitaux des populations paisibles et désarmées. Et il concluait ainsi : « l'adhésion au règlement implique pour chaque État l'acceptation d'un ensemble de règles juridiques limitant les manifestations du pouvoir de fait que le sort des armes pourrait remettre entre ses propres mains à l'égard d'un territoire ou de sujets étrangers ».

L'esprit de l'accord intervenu au sujet de la conduite de la guerre se révèle encore dans le *Preamble* de la Convention que je ne crois pas inutile de reproduire :

Les Souverains et chefs d'État,

Considérant que, tout en recherchant les moyens de sauvegarder la paix et de prévenir les conflits armés entre les nations, il importe de se préoccuper également du cas où l'appel aux armes serait amené par des événements que leur sollicitude n'aurait pu détourner ; animés du désir de servir encore, dans cette hypothèse extrême, les intérêts de l'humanité et les exigences progressives de la civilisation ; — estiment qu'il importe, à cette fin, de reviser les lois et coutumes générales de la guerre, soit dans le but de les définir avec plus de précision, soit afin d'y tracer certaines limites destinées à en restreindre, autant que possible, la rigueur ; — s'inspirant de ces vues recommandées aujourd'hui, comme il y a vingt-cinq ans, lors de la Conférence de Bruxelles de 1874, par une sage et généreuse prévoyance ;

Ont, dans cet esprit, adopté un grand nombre de dispositions qui ont pour objet de définir et de régler les usages de la guerre sur terre.

Les négociateurs n'avaient pas la prétention d'avoir tout prévu, mais, « 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 nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique ».

Je suis entré dans ces détails pour bien faire ressortir les conditions dans lesquelles avaient été adoptées les règles auxquelles doivent se soumettre les belligérants dans la guerre continentale, le soin avec lequel elles ont été rédigées, de manière à tenir compte des divers intérêts engagés. Ce n'est pas une improvisation arrêtée sous l'empire de circonstances du moment, c'est le résultat d'une lente et patiente élaboration, et l'assistance de délégués représentant de grandes puissances militaires comme l'Allemagne et la Russie, est une sérieuse garantie que les préoccupations humanitaires n'ont pas fait perdre de vue les intérêts des belligérants. Il y a donc eu, de la part des États qui ont signé et ratifié la Convention, un engagement solennel pris en connaissance de cause et qui est obligatoire, comme la parole donnée, pour tous ceux qui n'estiment pas que tous les traités ne sont que des « chiffons de papier ».

En 1907, lors de la deuxième *Conférence de la Paix*, il y eut une revision du Règlement de 1899. Les dispositions de celui-ci furent reconnues satisfaisantes dans leur ensemble et l'on se borna à de simples retouches ne modifiant rien d'essentiel. Le nombre des signataires s'accrut, la Conférence de 1907 comprenant les délégués de 44 États. Les belligérants actuels sont tous liés par la Convention et le Règlement de 1907 ; l'Allemagne est donc engagée envers ses adversaires par toutes les dispositions que je citerai.

Dans l'intervalle entre les deux Conférences de la Paix, s'était produit un fait se rattachant au sujet que je traite et qui mérite d'être relevé. En 1902, le grand état-major de l'empire allemand avait publié une brochure intitulée : *Kriegsbrauch im Landkriege* (traduit en français, sous le titre *Les lois de la guerre continentale*, par Paul Carpentier) et l'on n'avait pas été peu surpris de constater que, pour le grand état-major allemand, le Règlement de la Haye semblait n'avoir pas de valeur obligatoire, puisque, le cas échéant, les dispositions de ce Règlement sont mises sur le même pied que celles du Projet de Bruxelles. Après avoir parlé avec dédain des tentatives humanitaires de faire évoluer les usages de la guerre dans un sens opposé aux fins mêmes de celle-ci, le rédacteur du Manuel disait dans l'*Introduction* que ces efforts ont déjà trouvé une reconnaissance morale dans la Convention de Genève et les Conférences de Bruxelles et de la Haye. Voilà une phrase qui n'est guère d'accord avec l'engagement pris par l'Allemagne trois ans auparavant. Cela ne pouvait être négligé par les délégués de la Conférence de 1907 et il était question d'amener les Allemands à s'expliquer sur les tendances de ce Manuel, quand se produisit un petit coup de théâtre. La Délégation allemande présenta une disposition ayant pour but de sanctionner les prescriptions du Règlement. D'après cette disposition légèrement amendée et devenue l'article 3 de la Convention :

La partie belligérante qui violerait les dispositions dudit règlement sera tenue à une indemnité, s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée.

Le Règlement est bien obligatoire, puisque celui qui le méconnaît est tenu de réparer le préjudice causé par cette violation. La Conférence a tenu compte de ce que les dispositions du Règlement dont il s'agit ne doivent pas être observées seulement par les commandants des armées belligérantes, mais, d'une façon générale, par tous les officiers, sous-officiers et soldats ; c'est pourquoi elle a étendu au droit des gens, dans tous les cas d'infraction, le principe du droit privé d'après lequel le maître est responsable de ses préposés et agents (Art. 1384, Code civil français).

Voilà donc la source des dispositions que j'aurai occasion de rapporter et si je suis entré dans quelques détails, c'est pour ne pas avoir à revenir sur l'autorité qui doit s'y attacher. Ce sont des dispositions arrêtées, après mûre délibération, par l'ensemble des peuples civilisés qu'ils se sont formellement obligés à respecter et que l'on ne saurait assimiler à des stipulations imposées par la force pour satisfaire aux intérêts égoïstes d'un vainqueur.

Je ne songe pas à relever toutes les règles qui concernent la conduite des armées, je veux seulement détacher celles qui me paraissent présenter un intérêt particulier dans les circonstances actuelles.

La prescription qui s'impose tout d'abord aux belligérants est de n'agir que sur leur territoire et de respecter le territoire des États qui entendent rester neutres. Cela semble presque inutile à dire expressément. Toutefois, la Convention de la Haye, concernant les droits et les devoirs des puissances neutres, dit dans son article premier :

Le territoire des Puissances neutres est inviolable.

Il y a deux espèces d'États neutres, ceux qui le sont par leur volonté, ceux qui le sont en vertu d'une convention par laquelle ils sont perpétuellement dans cette situation. Le but de la neutralisation perpétuelle est d'éloigner de points stratégiques importants les Puissances entre lesquelles peut s'élever une guerre ; un État inoffensif est placé en ces points de manière à présenter à ses voisins des conditions de sécurité pour leurs frontières. Comme le disent les auteurs (par exemple, Funck-Brentano et Sorel), les Puissances, en limitant leur champ de bataille, et en augmentant la difficulté des guerres, ont fait un acte sage et politique.

Cette neutralité est ordinairement *garantie*, c'est-à-dire que les États qui participent à son établissement, promettent non seulement de la respecter, mais aussi de la *faire respecter*.

Trois États jouissent de ce régime en vertu de traités que je vais rappeler.

SUISSE

Les puissances rassemblées au Congrès de Vienne avaient, le 20 mars 1815, déclaré « que l'intérêt général réclame en faveur du Corps helvétique l'avantage d'une neutralité perpétuelle. Par une déclaration dressée à Paris le 30 novembre 1815 au nom de l'Autriche, de la France, de la

Grande-Bretagne, du Portugal, de la Prusse et de la Russie, « les puissances signataires de la déclaration du 20 mars font, par le présent acte, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité de la Suisse, et elles lui *garantissent* l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites. »

BELGIQUE

Dès qu'il fut question de séparer la Belgique de la Hollande, après la révolution de 1830, on songea à faire du nouveau royaume un État neutre. Le traité de Londres du 15 novembre 1831 entre l'Autriche, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, la *Prusse* et la Russie contient les deux dispositions suivantes :

ARTICLE 7. — La Belgique, dans les limites indiquées aux articles 1, 2 et 4, formera un État indépendant et perpétuellement neutre. Elle sera tenue d'observer cette même neutralité envers tous les autres États.

ARTICLE 25. — Les cours d'Autriche, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie garantissent à S. M. le Roi des Belges l'exécution de tous les articles qui précèdent.

Cet engagement de garantie a été renouvelé dans les traités de Londres du 19 août 1839 qui ont définitivement réglé la situation de la Belgique de concert avec le roi des Pays-Bas.

Tout récemment, je parcourais les procès-verbaux des séances de la Commission de la Haye consacrées à la discussion du Règlement et, à propos de la situation des petits États en général au point de vue des règles de l'occupation, je trouvais ces quelques mots dans un discours de M. Beernaert, l'éminent homme d'État belge, que nous avons compté parmi nos associés étrangers : « Quant à la Belgique, vous le savez, sa situation est spéciale. Elle est neutre et cette neutralité est garantie par les grandes puissances et notamment par nos puissants voisins. *Nous ne pouvons donc pas être envahis.* ». (Séance du 6 juin 1899.) Notre éminent confrère croyait encore à la valeur des traités.

LUXEMBOURG

D'après le traité de Londres du 11 mai 1867 :

Le Grand-Duché de Luxembourg, dans les limites déterminées par l'acte annexé aux traités du 19 avril 1839 sous la garantie des cours d'Autriche, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, formera désormais un État perpétuellement neutre.

Il sera tenu d'observer cette même neutralité envers tous les autres États.

Les hautes parties contractantes s'engagent à respecter le principe de neutralité stipulé par le présent article.

Ce principe est et demeure placé sous la sanction de la garantie collective des puissances signataires du présent traité, à l'exception de la Belgique qui est elle-même un État neutre. (Art. 2.)

Les puissances signataires sont l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Prusse et la Russie.

Je passe aux principales prescriptions du Règlement de la Haye en ce qui concerne la conduite des belligérants. La règle fondamentale est posée dans l'article 22 :

Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi.

C'est, peut-on dire, l'idée essentielle du droit de la guerre au XX^e siècle. Des restrictions sont apportées à l'emploi de la force en tant que cet emploi constituerait une *barbarie* ou une *perfidie* ; c'est à l'une ou à l'autre de ces notions que se rattachent les prohibitions édictées.

Il y en a qui résultent de conventions spéciales, comme la Déclaration de Saint-Petersbourg dont il a été parlé plus haut et la Déclaration de la Haye qui interdit :

L'emploi des 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.

Il s'agit des fameuses balles *Dum-Dum*. Je mentionne également une Déclaration concernant *l'emploi de projectiles qui ont pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères*.

D'une manière générale, il est interdit :

e) D'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus. (Art. 23.)

C'est le développement de l'idée initiale de la déclaration de Saint-Petersbourg. On ne doit pas faire le mal pour le mal.

L'article 23 énumère une série de prohibitions se référant à des actes que l'on peut qualifier de *barbares*, bien que, parfois, il soit difficile de distinguer la *cruauté*, inhérente à presque tout acte de guerre, et la *barbarie* que l'on voudrait écarter.

Il est notamment interdit :

- a) D'employer du poison ou des armes empoisonnées ;
- c) De tuer ou de blesser un ennemi qui, ayant mis bas les armes ou n'ayant plus de moyens de se défendre, s'est rendu à discrétion ;
- d) De déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier.

L'article 4, alinéa 2, dit que les prisonniers doivent être traités avec humanité.

Parmi les individus tombés au pouvoir de l'ennemi, il en est qui méritent une attention particulière : ce sont les blessés, dont le droit international s'est d'abord occupé. Le principe général posé par la Convention de Genève de 1906 est très net à leur égard :

Les militaires et les autres personnes officiellement attachées aux armées, qui seront blessés ou malades, devront être respectés et soignés, sans distinction de nationalité, par le belligérant qui les aura en son pouvoir. (Art. 1^{er}.)

L'article 28 de la même Convention de Genève dispose que :

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 nécessaires pour réprimer, en temps de guerre, les actes individuels de pillage et de mauvais traitements envers les blessés et malades des armées.

La législation française édicte des peines sévères contre les individus qui commettraient ces actes abominables (V. le nouvel article 249 du Code de justice militaire).

Dans l'intérêt des blessés, une protection particulière est assurée aux établissements qui les recueillent et aux personnes qui les soignent :

Les formations sanitaires mobiles (c'est-à-dire celles qui sont destinées à accompagner les armées en campagne) et les établissements fixes du service de santé seront respectés et protégés par les belligérants. (Art. 6.)

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 toutes circonstances ; s'ils tombent au pouvoir de l'ennemi, ils ne seront pas traités comme prisonniers de guerre. (Art. 9.)

L'un des moyens les plus violents employés à la guerre est le bombardement, qui, par suite des progrès de l'artillerie, est devenu l'arme la plus terrible aux mains d'un belligérant. Ici encore, le droit international a voulu apporter quelques tempérants.

Tout d'abord, quels lieux peuvent être bombardés ?

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. 25 du Règlement.)

Le même principe est formulé dans une Convention relative au bombardement par les forces navales.

Une explication est nécessaire au sujet des mots *par quelque moyen que ce soit* ; ils ont été introduits en 1907 à la demande de la Délégation française pour viser le cas du bombardement par des ballons. En 1899, la Conférence avait adopté une Déclaration interdisant pour cinq ans de *lancer des projectiles ou des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux*. Cette Déclaration était expirée lors de la Conférence de 1907 ; le renouvellement en fut proposé. La France y fut contraire, mais ses délégués expliquèrent qu'elle n'entendait pas qu'il fût permis de faire au moyen de ballons ce que l'on n'aurait pas le droit de faire autrement. On peut attaquer une place forte par des canons, on pourra l'attaquer par des ballons ; on ne peut attaquer une place, des bâtiments qui ne sont pas défendus, on ne pourra pas plus le faire par des ballons que par des canons, ce qui sera exprimé par la modification proposée à l'article 25.

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 avertir les autorités. (Art. 26.)

La disposition s'applique évidemment à tout bombardement, de quelque façon qu'il soit pratiqué.

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. 27.)

Même disposition dans la Convention sur le bombardement par les forces navales, qui a seulement indiqué de plus les signes visibles destinés à désigner les édifices protégés.

Le droit international n'a donc pas manqué ici de prévoyance.

Il faut joindre la disposition générale qui interdit :

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. (Art. 23 g.)

C'est toujours cette même idée qui revient incessamment, parce qu'elle est essentielle, c'est que l'on ne doit pas, même à la guerre, faire le mal pour le mal.

Quant aux moyens *perfides*, il est interdit :

De tuer ou de blesser par trahison des individus appartenant à la nation ou à l'armée ennemie. (Art. 23 b.)

D'user indûment du pavillon parlementaire, du pavillon national, des insignes militaires et de l'uniforme de l'ennemi, ainsi que des signes distinctifs de la Convention de Genève. (Art. 23 f.)

Tout ce qui implique une violation de la parole donnée constitue une perfidie interdite, à la différence des ruses de guerre regardées comme licites. (Art. 24.)

Les rapports peut-être les plus délicats à régler sont ceux des belligérants avec la population civile. Pendant longtemps, ils ont été abandonnés au plein arbitraire et les pires excès étaient commis en ce qui concerne les personnes et les biens. J.-J. Rousseau avait bien proclamé que la guerre est une relation d'État à État et que les particuliers doivent, dans la mesure du possible, être tenus en dehors des hostilités ; il fallut longtemps pour que cette notion philosophique produisît des conséquences pratiques. Le Règlement de la Haye prend en considération cette idée au moyen de dispositions qui, si elles étaient loyalement observées, atténueraient beaucoup les maux de la guerre :

Il est interdit de contraindre la population d'un territoire occupé à prêter serment à la puissance ennemie. (Art. 45.)

Le fait de l'occupation ne peut à lui seul supprimer la souveraineté de l'État envahi et, par suite, délier les habitants de leur devoir de fidélité envers leur souverain légal.

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. (Art. 46.)

Les puissances représentées aux Conférences de la Paix tenaient à proclamer hautement que la propriété privée doit être respectée dans la guerre continentale ; aussi n'ont-elles pas craint de se répéter. Outre cette dernière disposition qui vise surtout l'autorité ennemie, elles se sont prononcées au sujet du pillage qui est plutôt un acte individuel :

Le pillage est formellement interdit. (Art. 47.)

Il est interdit de livrer au pillage une ville ou localité même prise d'assaut. (Art. 28.)

Il est interdit : de déclarer éteints, suspendus ou non recevables en justice, les droits et actions des nationaux de la partie adverse. (Art. 23 h.)

La propriété de l'État ennemi ne saurait naturellement jouir de la même immunité, ce qui ne veut pas dire que tous les biens mobiliers de l'État sont de bonne prise. L'article 53 du règlement spécifie le droit du belligérant à cet égard.

L'armée qui occupe un territoire ne pourra saisir que le numéraire, les fonds et les valeurs exigibles appartenant en propre à l'État, les dépôts d'armes, moyens de transport, magasins et

approvisionnement et, en général, toute propriété mobilière de l'État de nature à servir à la guerre. (Art. 53, al. 1.)

Dans cet ordre d'idées, il faut encore rappeler l'article 56 singulièrement intéressant en ce moment :

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'État, 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.

Je ne puis citer malheureusement que pour mémoire une disposition qui a été adoptée par la grande majorité de la Conférence de 1907, qui semble commandée par la plus simple équité, mais à laquelle l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ne se sont pas ralliées. C'est celle de l'article 44 qui 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 ».

L'autorité militaire ne peut pas toujours se procurer à l'amiable ce dont elle a besoin pour l'armée; elle a recours à des moyens de contrainte qu'on appelle *réquisitions* et qui sont employés en territoire national comme en territoire ennemi. Le Règlement de la Haye n'envisage naturellement que ce dernier point de vue et voici comment il a essayé de restreindre les exigences de l'occupant :

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 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. (Art. 52.)

Pour les contributions en argent qui ont donné lieu à tant d'abus, qui, autrefois, étaient considérées comme la rançon du pillage, un effort a été fait également pour les réduire dans une mesure acceptable :

Si, en dehors des impôts visés à l'article précédent, l'occupant prélève d'autres contributions dans le territoire occupé, ce ne pourra être que pour les besoins de l'armée ou de l'administration de ce territoire. (Art. 49.)

La disposition a donc pour objet d'écarter les contributions qui auraient pour but d'enrichir l'occupant ou d'exercer une pression sur la population.

Enfin le Règlement a en vue un autre abus qui a fréquemment donné lieu aux pires excès. Souvent un belligérant a rendu responsables de faits individuels, réels ou prétendus, des communes sous le prétexte que les faits s'étaient passés sur leur territoire, ou qu'ils avaient pour auteurs des individus originaires de ces communes. Cette responsabilité a eu pour conséquences des contributions en argent excessives, qualifiées d'amendes, ou même des exécutions sommaires d'un certain nombre d'habitants. Cette responsabilité était particulièrement révoltante, lorsque les faits avaient été commis par des soldats de l'armée régulière ; il semblait alors que les communes dussent protéger l'ennemi de leur patrie contre leurs propres nationaux. L'article 50 a été rédigé de manière à condamner des excès pareils et à en empêcher le retour, si la parole donnée à la Haye est tenue par des ennemis loyaux.

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.

J'ai ainsi terminé la revue des prescriptions relatives à la conduite de la guerre, que je voulais vous soumettre. Ce sont des textes émouvants dans leur brièveté, parce qu'ils correspondent, non à de pures hypothèses, comme c'est souvent le cas pour des textes juridiques, mais à des faits trop réels, trop actuels, et si épouvantables qu'ils en sont invraisemblables et que les témoignages les plus probants deviennent nécessaires pour en faire admettre l'existence. Ce n'est pas sans une profonde tristesse que j'ai rassemblé des textes à l'élaboration desquels j'ai eu l'honneur de participer et qui me rappellent tant d'hommes éminents, convaincus, comme moi, que nous avions fait faire un progrès sérieux à la civilisation. La déception est trop cruelle. Si nous nous étions attendus et si nous devions nous attendre à des infractions individuelles, personne ne pouvait songer à une méconnaissance générale et systématique de toutes les règles solennellement adoptées. C'est là le fait grave, dont il y aura lieu peut-être de tirer ultérieurement des conséquences.