

LES ACTES DE LA CONFÉRENCE DE BRUXELLES

ET LA

PARTICIPATION DE LA BELGIQUE A LA CONFÉRENCE DE S^t-PÉTERSBOURG

I

Au commencement de l'année dernière, la société fondée à Paris pour l'amélioration du sort des prisonniers de guerre, sous la présidence du général comte d'Houdetot, soumit à différents souverains un projet de règlement international destiné à réaliser le but poursuivi par cette association philanthropique.

Une lettre, écrite par le prince Gortschakof au prince Orlof, en date du 6 avril 1874, nous apprend que ce projet fut très favorablement accueilli par l'empereur de Russie, qui se préoccupait depuis longtemps de cette idée d'humanité. Déjà précédemment, par les ordres de l'empereur Alexandre, le cabinet de Saint-Pétersbourg avait mis à l'étude un projet de convention internationale destiné à régler l'état de guerre et à fixer les coutumes de la guerre, de façon à diminuer, autant que possible, les horreurs des luttes de pays à pays, en précisant les droits et les devoirs des armées en campagne. Le projet élaboré par le cabinet russe fut soumis à la plupart des États civilisés, et tous les États de notre continent acceptèrent d'en examiner les stipulations dans une conférence qui se réunit à Bruxelles, le 27 juillet 1874. Les États qui se firent représenter à cette conférence furent naturellement la Russie, qui en avait pris l'initiative, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède, la Norvège et la

Turquie. Les États-Unis, invités aussi à envoyer des délégués à Bruxelles, crurent devoir s'abstenir pour rester fidèles à la doctrine de *Monroë*, qui veut isoler l'Amérique sous le rapport politique. Comme le dit très bien M. Lucas, cette abstention regrettable a mérité au gouvernement américain, de la part de ses plus sincères amis, le reproche d'avoir déserté, en cette occasion, la cause du progrès en matière de droit international. La doctrine de *Monroë* n'empêcherait cependant pas l'Amérique d'adhérer à une convention qui supprimerait la course maritime. Mais comme l'Angleterre avait exigé que l'on ne s'occupât point du tout de la guerre sur mer, l'Amérique ne pouvait espérer atteindre le but qu'elle poursuit, c'est à dire la consécration du principe si juste du respect de la propriété privée sur mer non moins que sur terre.

La plupart des États se firent représenter à Bruxelles par un militaire et par un diplomate. Quelques uns leur avaient adjoint un représentant de la science du droit international. L'Allemagne avait délégué le D^r *Blüntchli*, la Russie, M. *Martens*, professeur du droit des gens à l'Académie militaire de Saint-Pétersbourg, et la Belgique, M. *Faider*, procureur général à la cour de cassation. Après des discussions sérieuses et approfondies, la Conférence finit par adopter un projet de convention destiné à être soumis à l'examen des différents gouvernements. La Russie, paraît-il, convoquera bientôt, à Saint-Pétersbourg, une nouvelle réunion dont la mission, cette fois, sera de transformer le projet arrêté à Bruxelles, peut-être plus ou moins modifié, en une convention internationale. Il ne sera donc pas inopportun d'examiner s'il est désirable que le gouvernement belge y donne son adhésion. On comprend combien la question est importante et urgente.

Il faut bien l'avouer, la Conférence de Bruxelles n'a pas éveillé, au début, les sympathies du grand public européen. On a cru découvrir des arrière-pensées de conquête dans le projet présenté par la Russie avec l'appui de l'Allemagne. On s'imaginait que ces deux États militaires avaient pour but de donner une sorte de légalité internationale à l'emploi

de la force, afin de faciliter ainsi l'œuvre des armées envahissantes. D'autres disaient que la guerre est une chose si monstrueuse, si atroce qu'il faut la condamner et la maudire, sans songer à régler des coutumes qui ne sont que des violations constantes du droit. Songe-t-on à régler l'assassinat? Or, la guerre n'est autre chose que l'assassinat en grand. Si on adopte des règles pour la guerre, comme on l'a fait pour le duel, on en fera une institution régulière, codifiée, qui fera partie intégrante de notre système social. Au contraire, plus la guerre sera atroce, plus elle aura les caractères d'une tuerie sans pitié, — plus elle soulèvera la conscience humaine et plus il y a chance de la voir disparaître.

Aucun des deux motifs qui éveillaient des méfiances à l'égard de la Conférence de Bruxelles, ne me paraît fondé. Si les grands États militaires consentent à imposer certaines limites, certaines règles à l'emploi des armes, l'humanité n'a qu'à s'en féliciter. Aujourd'hui, il n'y a nul accord, nulle règle établie. Les vaincus sont donc livrés à la merci du vainqueur, qui peut employer à son gré les moyens les plus propres à le faire arriver à son but. Si quelques uns de ces moyens sont condamnés, si on décide qu'il n'en sera plus fait usage, n'est-ce pas un heureux résultat dont il faut s'applaudir?

Quant à l'argument qui consiste à dire qu'il ne faut pas civiliser la guerre et qu'il vaut mieux l'abandonner à sa férocité naturelle, je ne puis l'admettre. Le progrès s'est toujours accompli lentement, par une série de réformes et d'améliorations successives. La lutte sauvage d'homme à homme des temps barbares s'est transformée en duel judiciaire, à l'époque de la féodalité, et puis le duel judiciaire, le prétendu jugement de Dieu, a fait place au jugement des tribunaux. Le mariage, qui a commencé par le rapt, a abouti au libre consentement, après une série de modifications dictées par les progrès des mœurs¹. Il en sera de

¹ Voyez le livre très curieux de M. Giraud-Teulon, les *Origines de la famille*, et Bachofen, *Das Mutterrecht*.

même de la guerre. Sans doute, elle ne disparaîtra pas de sitôt, et certainement ce n'est pas en lui conservant sa férocité qu'on adoucira les mœurs au point de la rendre impossible, car la violence produit la violence, et le sang appelle le sang.

Après la guerre de trente ans, les horreurs commises par les armées avaient fait reparaitre toute la cruauté des temps barbares. Quand on appliquait les accusés à la torture avec tous ses raffinements, on ne songeait pas à abolir la peine de mort. Au contraire, c'est depuis que l'on a rendu les exécutions capitales moins cruelles qu'on veut les supprimer complètement. Plus les sentiments s'adouciront, plus les hommes seront disposés à s'entendre et plus ils auront horreur de l'emploi des armes. Or, plus les guerres sont faites avec cruauté, plus elles mettent obstacle à l'adoucissement des mœurs.

La convention de Genève, la convention de Saint-Pétersbourg ont ouvert la voie à la Conférence de Bruxelles, qui n'est elle-même que le prélude des progrès qui suivront.

En examinant aujourd'hui le texte arrêté par la Conférence, on peut se convaincre que ce n'est pas l'esprit de conquête qui a dicté l'initiative prise par l'empereur de Russie. La plupart des articles ont pour but d'interdire des actes de violence qui, jusqu'à présent, ont été commis, dans toutes les guerres, par les différents belligérants. Sans doute, les sentiments de confraternité internationale et les instincts pacifiques qui, quoi qu'on en dise, dominent aujourd'hui dans toutes les âmes, répugnent même à régler les moyens de coercition qu'on appelle les nécessités de la guerre, et on voudrait aller jusqu'à les condamner absolument.

Malheureusement, nous sommes loin de cet idéal : la guerre est encore inévitable. Dès lors, si l'on ne s'entend pas pour restreindre et pour régler, par une convention, le recours à la violence, celle-ci n'aura d'autres limites que l'arbitraire des chefs d'armée et certains précédents très confus ou certaines coutumes très vagues et mal définies, et toujours

contestées. Avec le désir de vengeance et de représailles que certains faits de la dernière guerre ont laissé dans le cœur des Français, il faut s'attendre, quand l'heure de la revanche aura sonné, à des actes de violence qui, à leur tour, en provoqueront d'autres, et ainsi on sera ramené à la barbarie des époques antérieures. Si, au contraire, les États européens adoptent de commun accord le texte de la Conférence, « la guerre, comme le dit très bien le protocole final¹, 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 efficacement à ce qui doit être son but final, c'est à dire le rétablissement de bonnes relations et d'une paix plus solide et plus durable entre les belligérants ».

II

La Belgique sera appelée à la nouvelle conférence qui doit s'ouvrir bientôt à Saint-Pétersbourg pour sanctionner le projet adopté à Bruxelles : quelle attitude doit y prendre notre gouvernement? Question délicate et grave.

Le Parlement ne s'est pas encore occupé des résolutions de la conférence, mais il y semble peu sympathique.

L'opinion persiste à se défier des arrière-pensées attribuées à la Prusse et à la Russie, et plusieurs de nos journaux dont l'influence est grande sont décidément hostiles à toute réglementation des coutumes de la guerre. Je pense néanmoins que le gouvernement belge doit sans hésiter adhérer au projet de la Conférence de Bruxelles pour trois motifs principaux.

D'abord, parce que le projet de convention est une marque frappante du progrès des sentiments d'humanité dans les rapports de peuple à peuple et que ses articles constituent une amélioration notable des coutumes de la guerre.

Secondement, parce que la Belgique, en rejetant la conven-

¹ Voyez Actes de la Conférence de Bruxelles, p. 74.

tion, ne pourrait point, le cas échéant, se prévaloir des limites imposées à l'emploi de la force et se trouverait ainsi exposée à tous ses abus et à tous ses excès.

Troisièmement, parce que la confiance que l'on croit pouvoir placer dans les résistances spontanées et non organisées des populations est une illusion dangereuse dont il faut se garder d'être dupe.

Reprenons successivement ces trois ordres de considération.

La Conférence de Bruxelles est une manifestation nouvelle et non la moins importante de ce courant d'idées pacifiques qui a produit récemment tant de faits dont l'humanité a eu lieu de s'applaudir : le recours de plus en plus fréquent à l'arbitrage et la motion déjà votée par plusieurs parlements, et tout récemment par les Chambres belges, en faveur de l'emploi de ce moyen pacifique de terminer les différends internationaux ; la convention de Genève et celle de Saint-Pétersbourg, l'adoption des fameuses règles de Washington, à propos des *Alabama-claims*, le 23^e protocole de la Conférence de Paris recommandant le recours à l'intervention d'une puissance amie avant d'en appeler aux armes ; le vœu exprimé par la Conférence de Bruxelles sur la proposition du délégué français, M. le général Arnaudau, en faveur de l'adoption de règlements uniformes dans les différentes armées.

Les philanthropes et les amis de la paix demandent que l'on arrête un code international réglant les rapports des peuples entre eux, comme le code civil règle ceux des citoyens d'un même pays. Mais ce serait déjà un grand pas de fait vers la réalisation de cette grande idée humanitaire si l'on arrivait à adopter de commun accord le projet élaboré à Bruxelles, car il est plus épineux de déterminer les lois de la guerre que celles de la paix. L'accord qui s'est établi, sur des questions très délicates, même entre les représentants de l'Allemagne et de la France, malgré les souvenirs si récents et si amers de la dernière guerre, prouve manifestement qu'une entente serait également possible sur beaucoup

d'autres points controversés du droit international. C'est avec la plus vive satisfaction que nous avons entendu notre ministre des affaires étrangères déclarer à la Chambre des représentants que la Belgique, le cas échéant, serait disposée à prendre part à un congrès destiné à régler l'arbitrage international¹.

Les excellents discours prononcés par MM. Couvreur et Thonissen, pour appuyer leur motion en faveur de l'arbitrage, et le vote qui a suivi, prouvent que la Chambre tout entière soutiendrait le gouvernement dans cette voie.

Comment la Belgique pourrait-elle refuser d'adhérer au projet qui porte le nom de sa capitale et à la préparation duquel son principal délégué a pris une part si active et si brillante? En refusant sa signature à un acte qui, comme nous allons le prouver, constitue un progrès considérable dans les usages de la guerre et dans les principes du droit des gens, notre gouvernement se mettrait en opposition avec cette puissante aspiration vers la réglementation des rapports de peuple à peuple, qui est fortifiée par la crainte même des conflits qui paraissent inévitables et par la certitude que ces conflits aboutiront à des atrocités si on ne s'accorde pas pour les prévenir.

J'indiquerai maintenant quelques uns des progrès dans les usages de la guerre consacrés par la Conférence.

Il est regrettable que l'on n'ait pas conservé les deux premiers articles du projet russe : ils donnaient une idée juste de ce que c'est que la guerre moderne et indiquaient d'une façon très nette les limites que cette conception impose à l'emploi de la force. Voici ces articles :

« 1. Une guerre internationale est un état de lutte ouverte entre deux États indépendants (agissant isolément ou avec des alliés) et entre leurs forces armées et organisées.

« 2. Les opérations de guerre doivent être dirigées exclusivement contre les forces et les moyens de guerre de

¹ Séance du 20 janvier 1875. Voyez la brochure : *l'Arbitrage international*, où sont reproduits les discours de MM. Couvreur et Thonissen et celui du ministre des affaires étrangères.

l'État ennemi et non contre ses sujets, tant que ceux-ci ne prennent pas eux-mêmes une part active à la guerre. »

C'est exactement le sens de la fameuse proclamation du 12 août adressée au peuple français, au commencement de la guerre de 1870, par le roi de Prusse ¹, proclamation si étrangement travestie par la plupart des journaux français, car d'après eux le roi aurait dit qu'il faisait la guerre à l'empereur et non à la France, d'où ces feuilles concluaient que, l'empereur renversé, les Allemands devaient se retirer au delà du Rhin. Ce qui ressortait clairement des premiers articles du projet russe, c'était le respect absolu de la vie et de la propriété des non belligérants. Autrefois, la guerre mettait aux prises tous les habitants des deux pays en lutte et, de part et d'autre, on s'efforçait de se faire le plus de mal possible. On dévastait les campagnes, on brûlait et on saccageait les villes, on réduisait les vaincus en esclavage. Aujourd'hui, les armées organisées doivent seules se combattre et les citoyens paisibles n'ont rien à craindre de leur passage.

Le respect de la propriété privée, sur mer comme sur terre, eût été évidemment la conséquence de l'adoption des premiers articles du projet russe.

L'article 5 du projet adopté consacre un progrès évident : L'armée d'occupation ne doit prélever que les impôts existants et, autant que possible, dans la forme établie, et elle les emploiera à pourvoir à l'administration du pays occupé, comme le faisait le gouvernement local. Autre prescription excellente : L'armée ennemie ne peut s'emparer que de ce qui appartient à l'État, et encore l'État occupant ne se considérera que comme administrateur des édifices publics, immeubles, exploitations et forêts. Il est tenu de

¹ La proclamation portait : « Je fais la guerre aux soldats et non aux citoyens français. Ceux-ci continueront, par conséquent, à jouir d'une entière sécurité pour leurs personnes et leurs biens aussi longtemps qu'ils ne me priveront pas eux-mêmes, par des entreprises hostiles contre les troupes allemandes, du droit de leur accorder ma protection. » Dans un ordre du jour du 8 août, le roi avait dit : « Nous ne faisons pas la guerre aux habitants paisibles ; c'est, au contraire, le devoir de tout soldat sensible à l'honneur de protéger la propriété privée, etc. »

sauvegarder le fonds et de se conformer aux règles de l'usufruit.

Dorénavant, les biens des communes, des établissements consacrés aux cultes, à l'instruction et aux sciences, même de ceux appartenant à l'État, seront respectés comme la propriété privée.

En outre, toute saisie ou dégradation intentionnelle de semblables établissements, de monuments historiques, d'œuvres d'art et de science doit être poursuivie par les autorités compétentes. Ne sont-ce pas là des dispositions excellentes, réclamées depuis longtemps et auxquelles on doit applaudir sans réserve? Ces dispositions seules constitueraient déjà un progrès considérable qu'il faut s'empresse de consacrer par un accord international.

La Conférence n'a pas laissé aux belligérants le choix illimité des moyens de nuire à l'ennemi. Étendant la déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868, relative aux balles explosibles, elle condamne l'emploi de toute arme ou projectile de nature à causer des maux superflus. Elle interdit le poison et les armes empoisonnées, le meurtre par trahison d'individus même appartenant à l'armée ennemie, l'exécution de l'ennemi ayant mis bas les armes et la déclaration qu'il ne sera pas fait de quartier. Voilà certes encore des progrès incontestables. Dans beaucoup de récits français concernant la dernière guerre, on vante les exploits de francs-tireurs ou de soldats qui sont parvenus à tuer le plus possible de Prussiens par des ruses constituant de véritables trahisons¹. Le cœur se soulevait d'horreur, mais on ne pouvait affirmer que ces faits fussent contraires au droit de la guerre. Maintenant, ils seraient condamnés. Plus d'une fois, dans les guerres antérieures, on menaçait de ne pas faire de quartier. Cette atrocité est interdite par le projet de Bruxelles.

Désormais, les places ouvertes, à moins qu'elles ne servent

¹ Par exemple, le journal *la France*, dans son numéro du 21 novembre 1871, vante les exploits de 25 francs-tireurs qui, à la faveur de l'uniforme prussien, étaient parvenus à tuer plusieurs Allemands dans le village de Sannegy.

de base à l'attaque ou à la défense, ne peuvent plus être ni bombardées ni même attaquées. Avant de commencer le bombardement d'une place forte, on doit en prévenir les autorités et ensuite il faut épargner, autant que possible, les édifices consacrés au culte, aux arts, à la bienfaisance et servant d'ambulance aux blessés.

N'est-ce pas là une satisfaction complète donnée aux réclamations qui se sont fait entendre durant la dernière guerre? Pendant la guerre de Crimée, les Anglais ont bombardé presque toutes les localités bordant la Baltique et mis le feu à tous les approvisionnements de bois qu'ils pouvaient atteindre. La Conférence condamne ce genre d'exploits.

Une ville même prise d'assaut ne peut plus être livrée au pillage. Encore un progrès, car pendant les guerres du Directoire et de l'Empire, Napoléon a autorisé, à différentes reprises, le pillage des villes prises d'assaut, comme le raconte M. Thiers, sans émettre à ce sujet un seul mot de blâme.

Des habitants d'Anvers avaient adressé à la Conférence une pétition pour demander que quand une ville est soumise au bombardement, le feu de l'artillerie ne soit dirigé que contre les forts et non contre les habitations privées. On ne pouvait espérer que ce vœu fût consacré en un article formel. Il est trop en opposition avec les usages de la guerre généralement reçus et considérés comme une nécessité. Cependant, dans une note annexée, nous lisons l'importante déclaration qui suit : « Il est permis d'espérer que les principes adoptés par la Conférence amèneront, dans l'avenir, la réalisation du vœu des citoyens de la ville d'Anvers.

« En attendant, la commission a la ferme confiance que tout commandant d'armées civilisées se conformant aux principes que la Conférence de Bruxelles a pour objet de faire sanctionner par un règlement international, considérera toujours comme un devoir sacré d'employer tous les moyens qui peuvent dépendre de lui, en cas de siège d'une ville fortifiée, afin de respecter la propriété privée appartenant à des citoyens inoffensifs, autant que les circonstances

locales et les nécessités de la guerre lui en laisseront la possibilité. » Cette restriction finale ôte évidemment à la déclaration une partie de sa valeur pratique immédiate, mais on peut néanmoins y voir un acheminement vers la suppression du bombardement des habitations privées.

Des mesures vraiment humanitaires ont été aussi adoptées en faveur des prisonniers de guerre. Tout ce qui leur appartient reste leur propriété; ils ne peuvent être enfermés qu'en cas de nécessité absolue. Comme principe général, les prisonniers seront traités pour la nourriture et l'habillement de la même façon que les troupes de l'État qui les aura capturés.

Le prisonnier qui, après s'être enfui, est repris, n'est passible d'aucune peine.

Un prisonnier ayant été mis en liberté sur parole, son gouvernement ne peut ni réclamer ni accepter de lui aucun service contraire à la parole donnée.

Des garanties très précises et très étendues sont accordées aux habitants qui ne prennent point part à la guerre. L'honneur et les droits de la famille, la vie et la propriété des individus, ainsi que l'exercice de leur culte, doivent être respectés. La propriété privée ne peut être confisquée, et tout pillage est formellement interdit.

Comme conséquence de ces principes, les réquisitions doivent être proportionnées aux ressources des localités, et elles ne peuvent être faites qu'avec l'autorisation de l'officier qui commande dans la localité occupée. Pour toute réquisition, il sera accordé une indemnité ou délivré un reçu.

On ne niera pas que l'ensemble des dispositions que nous venons d'indiquer ne constituent un adoucissement très grand des maux de la guerre. Sans doute, on voudrait plus encore; mais la guerre est la guerre, c'est à dire l'emploi de la force; et si on interdisait certains actes de coercition absolument indispensables à la marche des opérations stratégiques, les prescriptions trop restrictives seraient certainement violées, car nécessité ne connaît pas de lois.

D'ailleurs, si la Belgique refusait d'adhérer au projet de la Conférence, sa position serait-elle meilleure si elle se trouvait entraînée dans un conflit? Évidemment non; elle serait plus mauvaise.

En cas d'invasion de notre territoire, nous ne serions pas traités d'après les règles idéales que nous aurions voulu voir adopter, mais d'après les anciens précédents et les usages arbitraires de la guerre, qui sont certainement beaucoup plus durs que les règles adoptées par la Conférence. Nous ne pourrions invoquer le bénéfice de celles-ci, puisque nous les aurions rejetées.

III

Il nous reste encore à examiner un point capital, c'est le chapitre intitulé : *Qui doit être reconnu comme partie belligérante? Des combattants et des non combattants.* C'est la question qui a soulevé le plus de difficultés au sein de la Conférence et qui a éveillé le plus d'appréhension chez le public et chez certains gouvernements. On s'est demandé si les règles adoptées au sujet des belligérants n'auraient point pour effet d'affaiblir les moyens de défense des petits États. Le premier délégué de Belgique, M. le baron Lambermont, a exprimé à ce sujet, avec infiniment de tact et d'énergie, les réserves les plus expresses, entraînant avec lui dans la même voie les représentants des États secondaires.

Transcrivons d'abord les articles qui font l'objet du débat.

Art. 9. « 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 et reconnaissable à distance;

3° De porter les armes ouvertement;

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

Dans les pays où les milices constituent l'armée ou en font partie, elles sont comprises dans la dénomination d'armée. »

Art. 10. « La population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion, sans avoir eu le temps de s'organiser conformément à l'article 9, sera considérée comme belligérante, si elle respecte les lois et coutumes de la guerre. »

M. Lucas, de l'Institut de France, dans une étude sur le projet russe, veut établir une distinction entre les envahisseurs et ceux qui défendent leur pays. Les premiers, suivant lui, doivent être astreints à des règles qu'on ne peut imposer aux seconds. Celui qui n'a d'autre but que de repousser l'invasion est dans son droit : l'emploi de tous les moyens doit donc lui être permis.

La distinction proposée par M. Lucas ne me paraît pas juste. J'admets qu'on accorde plus de latitude à celui qui est injustement attaqué qu'à l'assaillant, mais l'État qui envahit le territoire d'un autre État peut très bien avoir été mis dans le cas de légitime défense. L'envahisseur n'est pas toujours le premier assaillant. On me déclare la guerre ; on m'attaque ; je repousse l'ennemi : dois-je m'arrêter à sa frontière, et ne puis-je, poursuivant le cours de mes succès, imposer la paix à celui qui l'a injustement troublée ? Évidemment, l'invasion, dans ce cas, est une nécessité ; elle est parfaitement légitime, et si, au point de vue du droit, il y a une différence à établir, c'est à l'avantage de l'armée envahissante.

Mais il n'y a pas lieu de faire ces distinctions. Si l'on impose des conditions à l'emploi des moyens d'attaque ou de défense, c'est dans l'intérêt de l'humanité et pour éviter que la guerre ne prenne un caractère de férocité et de barbarie. C'est un point que M. Rolin-Jacquemyns a parfaitement mis en lumière dans un passage cité par le général Jomini, délè-

gué de Russie, à l'une des séances de la Conférence : « Ce qu'il faut souhaiter, c'est que, à l'avenir, les peuples libres aient assez de constance et de prévoyance pour se donner une forte organisation militaire, basée sur la participation égale de tous à la défense de la patrie. C'est là pour eux un devoir non seulement national, mais humanitaire, car plus la guerre sera conduite de part et d'autre par des troupes régulières et disciplinées, moins l'humanité aura à souffrir. »

« Sans doute, il y a place ailleurs que sous l'uniforme pour les sentiments les plus nobles et la conduite la plus héroïque, et il faut admettre que, parmi ces paysans fusillés en vertu du droit de la guerre, plus d'un n'était coupable que d'avoir obéi à un sentiment instinctif de patriotisme. Mais il faut admettre, d'autre part, que le genre de résistance d'ailleurs peu efficace, en définitive, opposé par eux à l'invasion étrangère devait inévitablement conduire, d'une part, au *banditisme* et à de pires excès et, de l'autre, à une répression sévère. Nous croyons avec le docteur Arnold que c'est le strict devoir de tout gouvernement, non seulement de ne pas encourager une guerre aussi irrégulière de la part des populations, mais de la réprimer avec soin et de n'opposer à l'ennemi que des troupes régulières ou des hommes régulièrement organisés et agissant sous des officiers autorisés qui observeront les règles que l'humanité prescrit dans une guerre régulière. Ce que l'on appelle les insurrections patriotiques ou les soulèvements irréguliers de toute la population pour harasser une armée envahissante, devraient toujours être condamnés — sans distinguer par qui ou contre qui ce moyen est employé — comme une ressource d'une efficacité restreinte et douteuse, mais d'une atrocité certaine et comme la plus terrible des aggravations aux maux de la guerre ¹. »

La nécessité de porter un uniforme pour être admis à jouir

¹ Rolin-Jacquemyns, *Second essai sur la guerre franco-allemande dans ses rapports avec le droit international*, p. 26.

des droits de belligérant et n'être pas fusillé, est généralement reconnue. Un débat s'est élevé, pendant la dernière guerre, entre M. de Bismarck et le ministre de la guerre français, à propos des francs-tireurs. Des deux côtés, on admettait que tout combattant doit porter des insignes reconnaissables. Seulement, M. de Bismarck soutenait que les ornements rouges ajoutés par les Français à la blouse bleue pouvaient à tout instant être mis ou retirés, de sorte qu'il était impossible de distinguer les personnes dont il fallait attendre des actes d'hostilité. Au sein de la Conférence, les délégués français et les délégués allemands se sont trouvés d'accord pour admettre les quatre conditions que j'ai transcrites plus haut.

Comme le disait très bien le projet russe, la guerre est un état de lutte ouverte entre les forces régulières et organisées de deux États. Les citoyens paisibles qui ne prennent point part à la lutte ne doivent point être molestés par les troupes envahissantes : leur vie et leur propriété doivent être respectées. Mais, d'autre part, il ne faut pas que les non combattants tuent, par surprise, l'ennemi qui s'avance sans défiance. Si celui-ci n'a point de garanties sous ce rapport, il ménagera infiniment moins les citoyens désarmés qu'il rencontrera. Un corps d'éclaireurs s'avance ; il aperçoit des paysans travaillant dans un champ : ce sont peut-être des francs-tireurs déguisés ; par mesure de précaution et dans le doute, les éclaireurs tireront sur les paysans ; car ils craindront d'être attaqués par derrière quand ils se seront avancés plus avant. Dès lors, il n'y a plus de sécurité pour personne. Tout habitant devient un ennemi possible et à l'occasion on le traitera comme tel. La lutte prend nécessairement ainsi un caractère atroce qui révolte la conscience et qui multiplie dans des proportions incalculables les maux de la guerre. C'est le retour à la barbarie. Pour éviter de semblables extrémités, on a donc bien fait d'exiger que les combattants aient un uniforme, des armes portées ouvertement et un commandant responsable. La Conférence a fait aux élans du patriotisme toutes les concessions compatibles avec les

exigences de l'humanité, en reconnaissant les droits de belligérant à la population d'un territoire non occupé qui se soulève pour repousser les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de s'organiser régulièrement. Les termes de l'article excluent avec raison les attaques par surprise et les opérations de corps détachés. Ceux-ci doivent toujours se conformer aux prescriptions de l'article précédent.

Examinons maintenant si, comme on a paru le craindre, l'adoption des articles proposés par la Conférence serait de nature à diminuer les moyens de défense des petits États. Il ne faut pas se faire illusion à cet égard. Le soulèvement et les résistances spontanées des populations sont presque impossibles dans un pays civilisé, très peuplé, riche et couvert de routes et de chemins de fer. Ces explosions de fureur patriotique ne se produisent que chez les nations où les mœurs du moyen âge se sont conservées, et elles ne peuvent être efficaces que dans une contrée sauvage, montagneuse qui se prête aux embûches, aux coups de main et qui empêche l'ennemi d'opérer par masses nombreuses. Je ne vois guère depuis cent ans que l'Espagne où la résistance héroïque des habitants ait contribué à vaincre les lieutenants de Napoléon, et encore grâce aux victoires de l'armée anglaise conduite par Wellington. Ajoutez que les Espagnols n'ont reculé devant aucun moyen pour détruire l'ennemi, assassinat des soldats isolés ou endormis, empoisonnement de l'eau et du vin, égorgement des blessés et des prisonniers. Nous ne pourrions plus recourir à des actes aussi cruels, et je pense qu'il ne faut pas le regretter. L'Espagne, d'ailleurs, est peu peuplée, coupée de chaînes de montagnes; dans beaucoup de parties, les routes et les ressources de toute nature font défaut. C'est donc là un excellent théâtre pour la guerre de partisans, comme le prouve la durée de toutes les guerres civiles.

Partout ailleurs qu'en Espagne, il ne s'est pas produit de soulèvements nationaux ou bien les résistances non organisées ont été complètement inutiles et désastreuses pour le pays et les habitants. Du temps du premier empire, l'Alle-

magne a été foulée en tous sens par les armées françaises, sans que les populations aient pris les armes pour s'y opposer. Quand les alliés, à leur tour, ont envahi la France en 1814, il n'y a eu quelques résistances locales qu'au passage des Vosges et elles n'ont pas même retardé la marche des armées envahissantes. En Belgique, les paysans de la Campine¹ et, en Suisse, les montagnards de l'Oberland se sont soulevés pour repousser les troupes de la république française. Leur héroïsme n'a abouti qu'à provoquer les mesures les plus impitoyables. Les malheureux paysans ont été fusillés et les cantons vaincus affreusement ravagés, les villages brûlés, les habitations pillées, le pays ruiné.

Dans la dernière guerre franco-allemande, où le patriotisme et l'orgueil d'un peuple très belliqueux et fier de son antique supériorité militaire auraient dû provoquer des soulèvements spontanés, il ne s'en est pas produit qui aient arrêté, même un instant, le vainqueur. Les Français eux-mêmes disent que les francs-tireurs ont fait plus de mal à leurs compatriotes qu'aux Allemands. Pendant tout le temps qu'a duré le siège de Paris, les corps si nombreux qui investissaient la place n'étaient reliés à l'Allemagne que par une longue ligne de chemins de fer, et elle n'a été coupée qu'une seule fois et pendant bien peu de jours.

Quand on opérait avec des corps d'armée de 20,000 ou 30,000 hommes, dont les détachements se réduisaient à quelques milliers de soldats, les habitants, en se soulevant avec la résolution héroïque de mourir pour arrêter l'ennemi, pouvaient peut-être causer quelques appréhensions à l'envahisseur. Mais aujourd'hui que c'est un demi-million d'hommes qui s'avance et qui se concentre rapidement, grâce aux chemins de fer, les résistances locales sont vraiment impossibles. Quelques batteries d'artillerie tirant à longue portée les anéantiraient immédiatement.

La situation économique des peuples, le développement de

¹ On peut consulter à ce sujet le livre de M. Orts, sur la Guerre des Paysans en Belgique.

l'industrie, l'influence prépondérante des intérêts matériels, la multiplicité des voies de communication, les relations commerciales des peuples qui les rendent solidaires et qui étouffent ou amortissent les vieilles haines de nation à nation, toutes ces causes empêchent l'explosion de ces transports de patriotisme qui portent les populations à tout sacrifier, leur repos, leurs biens, leur vie même, pour se défaire de l'ennemi par tous les moyens. La guerre au couteau n'est plus désormais qu'un vain mot. Elle n'est pas compatible avec la civilisation actuelle.

D'ailleurs, nul pays ne se prête moins que la Belgique à des résistances spontanées comme celles que l'Espagne a opposées aux armées françaises, au commencement de ce siècle. Ces résistances ne peuvent être provoquées que par l'envahissement du territoire. Supposez une bataille perdue à la frontière et notre territoire envahi, en deux ou trois jours il serait complètement occupé, puisqu'il l'a été ainsi lors de la campagne de Waterloo, quand il n'y avait pas de chemins de fer et que les routes étaient incomparablement moins nombreuses qu'aujourd'hui. C'est précisément en prévision de cette éventualité qu'Anvers a été construit pour y concentrer la défense régulière à l'abri des coups rapides de l'envahisseur. Nous avons même démoli la plupart des autres places fortes qui auraient pu servir de point d'appui aux résistances locales. Comment y convier les populations après avoir supprimé les seuls abris qui pouvaient leur offrir quelques chances de succès?

Les mœurs sont trop douces, trop humaines, pour que le patriotisme inspire encore ces actes de férocité sublime que l'histoire admire en frissonnant. Quel est le magistrat, quel est le général qui oserait donner l'ordre de mettre le feu à Bruxelles, à Paris ou à Amsterdam, afin d'en empêcher l'occupation par l'ennemi? Pour recourir à de pareilles extrémités, il faut les haines atroces et le fanatisme impitoyable d'un carliste espagnol ou d'un communard parisien. Je doute que, même en Russie, où le sentiment patriotique est moins amolli qu'ailleurs par les considérations d'intérêt matériel,

on retrouve un Rostopchin, pour incendier Saint-Pétersbourg, le cas échéant.

Il en est des résistances populaires comme de la persécution. La persécution impitoyable, qui a recours à la hache et au bûcher et qui extermine, s'il le faut, des milliers d'hommes, arrive à des résultats, comme on l'a vu au xvi^e siècle : elle supprime les dissidents. Aujourd'hui qu'elle est réduite à l'amende et tout au plus à la prison, elle n'aboutit qu'à exalter les adversaires qu'elle prétend dompter. Lorsque, comme jadis, on était prêt à égorger l'ennemi, à l'assassiner par surprise au risque d'être pendu ou fusillé, une résistance désespérée pouvait affaiblir ou intimider l'envahisseur. Mais aujourd'hui, quand les sentiments d'humanité ont pris un si irrésistible empire qu'on soigne les blessés de l'ennemi avec autant de sollicitude que les siens, ainsi qu'on l'a vu en 1870, il est évident qu'il ne faut plus compter sur les résistances non organisées des populations.

Il ne faut donc pas rejeter le projet de la Conférence de Bruxelles, parce qu'il impose certaines conditions à l'emploi des corps francs ou des volontaires. Il est même inutile de faire des réserves en faveur des soulèvements qui seraient plus impossibles et moins efficaces en Belgique que partout ailleurs. Mais ce qui est urgent, c'est de donner à notre armée une organisation assez élastique pour qu'elle puisse comprendre, au besoin, toutes les forces vives de la nation. Pour arriver à ce résultat, il faut renoncer à un système de recrutement qui n'est en rapport ni avec les idées de notre époque, ni avec les nécessités évidentes de notre situation. Il est indispensable d'adopter le service personnel, comme en Allemagne, et même d'organiser des réserves nombreuses sous forme de *landwehr* et de *landsturm*. C'est ce que viennent de décider l'Allemagne et l'Italie, comme conséquence des résolutions de la Conférence de Bruxelles.

Il ne m'appartient pas de discuter ici les détails d'une réorganisation militaire. Je dirai seulement que deux points me paraissent essentiels :

1^o Appeler toutes les classes de la nation sous les armes,

en abolissant le remplacement et en introduisant le volontariat d'un an ;

2° Faire passer le plus d'hommes possible sous les drapeaux, en abrégant la durée du service, afin d'avoir ainsi en réserve des milices nombreuses exercées au maniement des armes.

Il faudrait donner à nos populations des aptitudes militaires qu'elles n'ont pas, d'abord en enseignant dans toutes nos écoles primaires et moyennes la gymnastique et l'exercice ; ensuite, en provoquant dans toutes les communes la formation de sociétés de tir remplaçant les tirs à l'arc et le jeu de quilles. En Suisse, dans certains cantons, tout citoyen en âge d'être appelé sous les drapeaux, est tenu de faire partie d'une société de tir au fusil et astreint, sous peine d'amende, à tirer un certain nombre de coups pendant la période des tirs. L'été dernier, en parcourant l'Oberland bernois, j'ai trouvé partout des obligations semblables rappelées aux citoyens par une proclamation affichée aux portes de la maison communale.

Je comprends qu'on regrette de voir ainsi *militariser* tous les habitants valides d'un pays. Mais si c'est à ce prix seulement qu'on peut conserver l'indépendance et la liberté, il faut bien s'y résoudre. Les Suisses n'hésitent pas, et ils ont raison. A cette nécessité fâcheuse, il y a, d'ailleurs, des compensations. On donne aux populations des habitudes d'ordre et de discipline extrêmement utiles et en même temps on répand le goût des exercices gymnastiques, si utiles au développement des forces physiques et à la santé. On met fin aussi à une iniquité en ne permettant plus que les classes aisées s'exonèrent de l'impôt du sang à prix d'argent. Quand les familles dirigeantes auront leurs enfants dans les armées, elles seront moins prêtes à faire la guerre ou à la laisser faire. Avec un parlement réellement souverain, comme l'exige la rigueur du principe représentatif, et avec des députés ayant leurs fils sous les drapeaux, la guerre ne sera plus déclarée aussi légèrement qu'elle l'a été jusqu'à ce jour.

Si l'on doit approuver le projet de la Conférence de Bruxelles dans son ensemble, on ne peut s'empêcher d'y signaler quelques lacunes regrettables. Ainsi on aurait voulu y voir reproduit, avec plus de détails et de précision, le 23^e protocole de la Conférence de Paris, qui émettait le vœu qu'avant d'en appeler aux armes, deux États en désaccord aient recours à l'intervention d'une puissance amie. On aurait pu y ajouter un autre vœu en faveur de l'arbitrage international. Même sans quitter le terrain des usages de la guerre, il est une question très importante qu'il aurait fallu aborder, c'est celle de la responsabilité collective des localités où se commet un fait dont l'ennemi a lieu de se plaindre. Ainsi on se souvient que, pendant la dernière guerre, le village de Fontenoy fut incendié, parce que des francs-tireurs avaient détruit un pont de chemin de fer situé sur le territoire de cette commune. Si un soldat est assassiné dans une commune, peut-on s'emparer d'un certain nombre de ses habitants pour les fusiller, sans qu'on ait démontré leur culpabilité? Nos lois admettent, sans doute, la responsabilité collective des communes pour des faits que la police aurait dû empêcher, par exemple, pour des pillages. Mais quand il s'agit de faits individuels ou de cas de force majeure, il paraît inique d'en faire retomber la peine sur des innocents, surtout quand il s'agit de la peine de mort. M. Rolin-Jacquemyns est d'avis que, dans certaines proclamations et dans certains faits de répression, les Allemands, pendant la dernière guerre, ont dépassé les limites de ce qui est équitable, même en tenant compte des nécessités de la guerre¹. La matière est délicate, sans doute, et elle doit le paraître d'autant plus qu'elle évoque des souvenirs très pénibles pour les deux pays récemment engagés dans le conflit. Mais la façon dont la Conférence a déjà résolu d'autres points non moins difficiles et l'accord qui s'est presque toujours établi entre les délégués de l'Allemagne et de la France prouvent que l'on pourrait aborder sans crainte la question

¹ Voyez l'excellente étude : *Second essai sur la guerre franco-allemande*, p. 27 et suivantes.

de la responsabilité collective des localités occupées. Il serait inutile de revenir sur les faits passés. Quelle que soit la rigueur de certaines mesures de répression qu'on reproche aux Allemands, ils pourraient sans peine les justifier par des précédents d'une sévérité bien plus grande encore, empruntés à l'histoire des guerres antérieures. Ce qu'il faudrait rechercher, afin d'éviter d'autres cruautés à l'avenir, c'est ce que l'équité, combinée avec la nécessité, permet et autorise.

Le projet russe s'occupait aussi des représailles, qu'il limitait aux cas extrêmes, en observant autant que possible les lois de l'humanité et quand les lois de la guerre avaient été violées par l'ennemi. La question des otages se trouvait ainsi tranchée; mais, comme on voulait condamner absolument les représailles, aucune décision n'a été prise.

Il serait donc désirable que, dans la prochaine réunion de Saint-Pétersbourg, on complétât l'œuvre de la Conférence de Bruxelles. Mais quand même aucune amélioration n'y serait apportée, le gouvernement belge ne devrait pas hésiter, nous semble-t-il, à l'accepter, parce qu'elle est inspirée par un véritable sentiment d'humanité et parce qu'elle apporte de nombreux adoucissements à ce que l'on appelle les nécessités de la guerre. Il y a là un progrès réel. Consacrons-le donc afin qu'on puisse en faire sortir des progrès nouveaux. C'est un précédent précieux et si important qu'il faut l'accueillir sans hésitations.

L'Angleterre a déclaré qu'elle refuse de se faire représenter à la Conférence de Saint-Pétersbourg, et les journaux anglais applaudissent à cette résolution. Il faut, disent-ils, laisser à l'opinion le soin de marquer la limite de ce qui est légitime dans les actes de guerre : toute règle trop précise aurait pour effet de diminuer les moyens de défense des États faibles. Nous avons démontré, croyons-nous, que cette opinion n'est pas fondée. L'opposition des journaux anglais vient surtout de ce que les actes de la Conférence de Bruxelles leur sont inconnus¹. Qu'ils les examinent sans parti pris, et ils

¹ Ces actes ont reçu trop peu de publicité. Presque aucun écrivain ne les a examinés. Parce que les délibérations ont été secrètes, on croit que les

seront obligés de reconnaître qu'ils constituent un grand progrès. Si l'abstention de l'Angleterre devait faire rejeter le projet de la Conférence, je n'hésite pas à dire qu'elle assumerait une lourde responsabilité devant l'histoire. Elle aurait à se reprocher tous les actes de violence et de barbarie commis dans les guerres futures et que l'adoption des règles proposées à Bruxelles eût désormais supprimés.

Une grande question d'humanité est en jeu. Les hommes d'État qui, par leurs résistances, contribueront à perpétuer les pratiques sauvages maintenant en usage dans la guerre, éprouveront de cuisants regrets quand, dans les prochains conflits, ils verront les effroyables conséquences de leur politique étroite et imprévoyante.

ÉMILE DE LAVELEYE,

Membre de l'Institut de droit international.

résolutions adoptées le sont aussi. Dans un discours prononcé à Darlington, le 5 janvier dernier, M.-G.-T. Bowles disait : « La Conférence a décidé qu'elle garderait le secret. Pourquoi le mystère si elle fait une œuvre d'humanité? Mais, pour une conspiration, le secret est en effet indispensable. C'est pour cela qu'elle a reculé devant la publicité. » Voyez *Herald of Peace*, Feb. 1875. P. 199. — Voilà où en est l'opinion en Angleterre !