



This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

- + *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
- + *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
- + *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
- + *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at <http://books.google.com/>



A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

- + *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.
- + *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.
- + *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.
- + *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

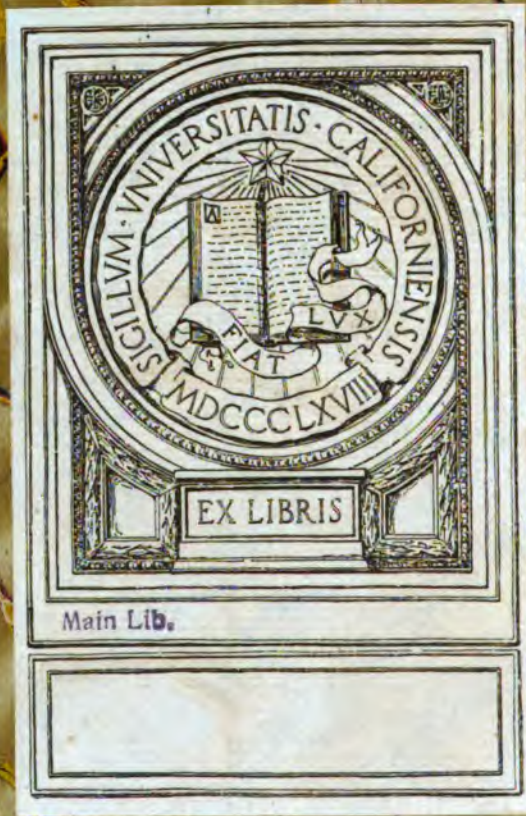
À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse <http://books.google.com>

UC-NRLF



B 4 508 059



Main Lib.

EX LIBRIS



LOIS ET USAGES
DE
LA NEUTRALITÉ

LOIS ET USAGES
DE
LA NEUTRALITÉ

D'APRÈS
LE DROIT INTERNATIONAL CONVENTIONNEL ET COUTUMIER
DES ÉTATS CIVILISÉS

PAR

RICHARD KLEEN

SECRÉTAIRE DE LÉGATION
ANC. CHARGÉ D'AFFAIRES P. I. DES ROYAUMES-UNIS DE SUÈDE ET NORVÈGE
MEMBRE DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

EN DEUX VOLUMES

TOME PREMIER
PRINCIPES FONDAMENTAUX — DEVOIRS DES NEUTRES

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ
A. CHEVALIER-MARESCQ ET C^{ie}, ÉDITEURS
20, RUE SOUFFLOT, 20

1898

JX5362
.K6

LAUSANNE — IMP. CORBAZ & C^{IE}

70 1911
AUBOURN

PRÉFACE

Les questions qui se rattachent à la neutralité sont compliquées, et les conditions auxquelles elle est subordonnée sont difficiles à remplir. En effet, les États qui restent en dehors d'une guerre ne jouissent pas des droits de la paix sans restriction. S'ils étaient exposés autrefois aux violences des belligérants, on a maintenant plus d'égards pour leur intégrité et pour leur souveraineté; mais en revanche, ils sont tenus d'observer plus strictement leurs devoirs d'impartialité et d'abstention. Or, ces devoirs deviennent chaque jour plus délicats, par suite de l'activité croissante des rapports internationaux et de la solidarité de plus en plus intime des peuples. Il est évident que les neutres souffriront plus qu'auparavant de l'interruption des relations pacifiques, et que l'impossibilité de localiser, de notre époque, les effets des troubles résultant d'une guerre, suscite nombre de problèmes de neutralité jadis inconnus.

Dans ces conditions, il est plus que jamais indispensable à toute nation jalouse de son indépendance et soucieuse d'observer ses engagements, de connaître exactement les conséquences juridiques qui découlent de l'état de neutralité, les titres qu'il confère et les obligations qu'il impose. Des droits obscurs sont rarement respectés, et des devoirs inconnus ne peuvent pas être remplis. Or, ce n'est qu'en remplissant leurs devoirs et en n'abdiquant jamais leurs droits, que les peuples non armés échapperont aux violences des peuples armés. L'histoire ne prouve que trop, malheureusement, combien la supériorité de force et l'habitude si facilement prise des agres-

sions rendent séduisants, et les abus des condescendances, et les représailles démesurées en cas d'erreur.

La sécurité des neutres exige donc que, sur chaque point, ils s'instruisent à la fois de leurs droits et de leurs obligations. Pendant des hostilités, surtout entre des voisins puissants, ils n'auront guère de chance d'être ménagés à moins d'user de leur droit tout entier, sans jamais aller au delà, ce qui présuppose avant tout une connaissance exacte de sa limite, souvent assez difficile à poser.

Jusqu'ici, la doctrine n'a aidé que bien imparfaitement à préciser cette limite.

Sans doute, elle a rencontré, en essayant de remplir sa tâche, de très grandes difficultés, notamment celle qui naît de la déplorable division du monde en deux camps opposés, dont l'un, représenté principalement par les partisans d'une ancienne suprématie sur mer, a dénié aux neutres les droits même les plus naturels, tandis que l'autre, représenté par la grande majorité des législateurs et des publicistes, exigeait que la neutralité fût réglée sur des bases de droit et non d'intérêt isolé. Heureusement, ce conflit qui remonte au moyen âge, semble toucher à sa fin. Aujourd'hui, un esprit plus éclairé commence à prévaloir, même chez ceux qu'eût pu aveugler la tentation d'abuser de la prépondérance de leurs forces maritimes. Il est aussi intéressant qu'instructif d'observer les progrès graduels de l'entente tant dans la littérature qu'auprès des gouvernements.

Ces progrès ont été singulièrement facilités par le revirement qui s'est opéré dans le Nouveau monde. En effet, le développement des idées américaines sur la neutralité nous offre le spectacle d'une marche, lente et prudente mais systématique, qui, ayant pour point de départ les traditions originales de la mère-patrie, aboutit, par une généralisation des théories, aux maximes larges et humanitaires de l'Europe moderne, bien mieux adaptées à la conscience internationale et aux institutions avancées d'une société libre de préjugés his-

toriques. Les Américains du vieux type, tels que Kent, Story et Wheaton, parlent à peu près — ou répètent sans le désapprouver — le langage despotique ou du moins fort dur de sir Will. Scott, Manning, Wildman, etc. ; tandis que les contemporains, Woolsey, Field et autres, s'associent franchement aux principes de droit plus objectifs énoncés depuis longtemps en France, en Allemagne et en Italie, par la plupart des auteurs de valeur, tels que Heffter, Ortolan, Hautefeuille, Bluntschli, Gessner, Bulmerincq, etc. — Il y a plus. Ce qui semble surtout contenir des promesses pour l'avenir, c'est que ce même Empire maritime dont les croiseurs et les juges ont autrefois acquis, dans les annales des prises aussi bien que dans les traités des savants, une si triste célébrité à cause des souffrances imméritées qu'ils ont infligées aux neutres, a vu naître dans son propre sein une révolution des esprits qui va inaugurer une ère toute nouvelle et meilleure. La génération actuelle, tant les écrivains que les hommes d'État, y comprenant mieux que les générations précédentes les *vrais* intérêts d'une puissance maritime qui soit saine et durable, paraît vouloir s'entendre loyalement avec les autres puissances sur des fondements juridiques qui seraient acceptables partout. De cette entente naîtra, espérons-le, une domination qui ne sera plus basée sur la violence mais sur l'influence. Elle sera à la fois plus respectée et plus solide, étant plus juste.

Toutefois, le résultat de cet esprit nouveau ne pourra devenir complet que lorsque l'état des choses en Europe aura donné lieu à un nouveau congrès du caractère de celui de 1856 et qui puisse continuer l'œuvre inaugurée alors. En attendant, le jurisconsulte auquel incombe la tâche de fixer les règles de la neutralité, ne saurait se soustraire au problème de concilier en les modifiant les lois qui, bien que condamnées en théorie, ne sont pas encore définitivement abolies, avec les principes modernes établis.

Par malheur, ce problème — de la solution duquel dépend si essentiellement le succès de tout essai de régler aujourd'hui

la neutralité —, déjà difficile en lui-même, le sera plus encore par suite de l'état de confusion où se trouve cette branche de la science juridique. De toutes les parties du droit international, aucune n'a été laissée dans un état plus anarchique que la neutralité; et il n'existe guère, jusqu'ici, de droits moins reconnus que ceux des neutres. Dans nul autre domaine les opinions ne sont aussi diverses, les principes moins clairs, le désaccord plus évident. En recherchant les sources des règles positives, nous nous heurtons partout à la même indécision : dans les recueils de lois et de traités, dans les usages et les coutumes, dans la doctrine. Nulle part, on ne distingue avec précision entre le subjectif et l'objectif. Derrière le traité international, tout comme derrière le décret national, se cache le mobile d'une politique accidentelle dépourvue de tout but constant et régulier. L'usage est souvent le fruit d'un préjugé suranné qui, malgré son manque de motifs sérieux, a bravé les siècles parce qu'il avait sa racine dans la faiblesse humaine. La doctrine, enfin, n'a guère exprimé jusqu'à notre époque autre chose que des avis personnels, où l'impartialité est à peu près aussi rare que dans la théorie plus ou moins exclusive qui les a fait naître.

Le législateur placé entre des fondements juridiques aussi incertains, propres tout au plus à un exposé de précédents et de faits, mais d'une utilité contestable quand il faut formuler des lois en harmonie avec la conscience internationale contemporaine, ce législateur se trouve en présence d'une mission extrêmement difficile. En effet, il s'agit d'accommoder la coutume au principe. Et, de plus, il faut trouver l'une et l'autre : chose épineuse, vu le grand nombre d'usages et d'opinions contradictoires. On ne saurait accepter comme modèle absolu de la règle, ni la théorie dans son abstraction, ni l'usage dans sa réalité. La théorie, si on l'isole des faits et des traditions, imparfaits mais enracinés, ne peut formuler aucune loi applicable aux circonstances. D'un autre côté, l'usage, si on l'acceptait comme règle malgré son injustice, donnerait lieu à des atteintes continuelles au droit.

Pour éviter ces écueils nous avons cherché, autant que possible, à nous tenir dans un juste milieu. D'une part, nous avons tâché de tenir compte de la coutume, en tant que nous avons formulé la loi bien moins selon notre propre désir, que d'après sa teneur telle que nous avons cru la trouver reconnue et approuvée par la grande majorité des États. D'autre part, nous n'avons pas hésité à rejeter une tradition qui, bien que préconisée naguère, a évidemment cessé de répondre à la conscience juridique des nations.

En général, nous évitons d'entremêler la réglementation internationale et les législations nationales, comme cela s'est tant pratiqué au détriment de l'unité du droit des gens et de l'accord entre les États. L'ancienne prétention de quelques puissances, d'attribuer à leurs décrets nationaux l'importance de lois universelles, a plus que toute autre chose mis obstacle aux progrès et à la codification du droit des gens. Aussi les congrès et la doctrine de notre époque tendent-ils à régler celui-ci de telle manière qu'il puisse se suffire à lui-même ; et plus il sera complet, moins il sera nécessaire de suppléer à ses lacunes par des lois qui ne sont acceptées que par tel ou tel État. D'autre part il est évident que, là où l'accord universel sur les règles à adopter fait encore défaut, il sera difficile de ne tenir aucun compte des législations nationales, dans un traité scientifique qui veut être plus qu'un simple exposé de théories abstraites. Non pas, que les décrets nationaux puissent y remplacer les règles internationales. Mais ils peuvent servir d'exemples et d'appui aux propositions de l'auteur. Ce qui se retrouve plus ou moins identiquement dans la plupart des législations, peut être réputé exprimer l'opinion prédominante dans le monde, opinion qu'aucun gouvernement ne pourrait, sans de graves inconvénients, dédaigner dans ses relations extérieures, et qu'il faudra toujours faire entrer en ligne de compte dans une certaine mesure. Tout État soucieux de son honneur se considérera comme lié, même vis-à-vis de l'étranger, par les principes dont il s'est lui-même déclaré partisan en les faisant rentrer dans ses propres lois, encore que

ces lois ne fussent pas juridiquement des règles de conduite obligatoires au delà des limites de ce même État.

Voilà quelle est, si nous ne nous trompons, la portée de la législation nationale dans le domaine international. La signification ne saurait en être méconnue dans une réglementation où les États ne possèdent encore d'autres lois que celles dont la validité dépend de leur libre consentement. Aussi n'avons-nous pu éviter d'insérer dans cet ouvrage, qui traite de la partie du droit international public la moins réglée et où les États sont encore le moins d'accord, des extraits de quelques-unes des législations nationales les plus remarquables sur les points en question, soit comme compléments des aperçus historiques, soit pour prouver que des règles qui autrement pourraient être qualifiées d'innovations ont en réalité un fondement antérieur, soit enfin à titre de simple information, surtout dans les cas où le caractère international de la réglementation n'est pas encore clair ou pertinemment reconnu (par exemple dans les questions relatives à l'asile, au refuge dans les ports, au droit de prise, à l'aide prêtée par armement ou équipement, etc.). En agissant ainsi, nous n'avons nullement entendu attribuer aux législations nationales citées aucune validité internationale.

L'ouvrage livré ici à la publicité est une reproduction améliorée de l'édition originale, publiée de 1889 à 1891 à Stockholm en suédois et intitulée *Neutralitetens Lagar*. Cela explique le fait que nous n'avons pu citer aussi régulièrement que nous l'aurions désiré, quelques ouvrages très méritoires, notamment ceux de nos estimés collègues de l'Institut de droit international MM. F. de Martens, Pradier-Fodéré et Rivier, dont les tomes qui traitent de la neutralité ont paru postérieurement à l'élaboration de notre première édition.

L'AUTEUR

BIBLIOGRAPHIE

- GENTILIS, A., *De jure belli commentationes*. Oxford 1588–1589.
- GROTIUS, H., *De jure belli ac pacis, etc.* (Paris 1625.) Moeno–Francofurti 1626. [Lib. III.]
- ZOUCH, R., *Juris et judicii fecialis, sive juris inter gentes et quæstionum de eodem explicatio*. Lugd. Bat. 1651.
- HEINECCIUS, J.-G., *De navibus ob rectoram retitarum mercium commissis*. Halæ 1721.
- BYNKERSHOEK, C. VAN, *Quæstionum juris publici libri II*. Lugd. Bat. 1737. [Lib. I.]
- WOLFF, CHR., *Jus gentium*. Halæ 1749.
- VATTEL, E. DE, *Droit des gens*. (Leyden 1758.) Édit. Pradier-Fodéré, Paris 1863. [T. II–III, liv. III, ch. v–vii, xiii, xviii.]
- HÜBNER, M., *De la saisie des bâtiments neutres*. La Haye 1759.
- VALIN, R.-J., *Commentaire sur l'ordonnance de la marine de 1681*. La Rochelle 1766.
- GALIANI, F., *Dei doveri dei principi neutrali, etc.* Napoli 1782.
- LAMPREDI, J.-M., *Del commercio dei popoli neutrali, etc.* Firenze 1788. T. I–II.
- MARTENS, G.-F. DE (v.), *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*. (Göttingen 1789.) 2^{me} édit. Vergé. Paris 1864. [T. I–II, liv. iv, viii.]
- SCHMALZ, T., *Das europäische Völkerrecht*. Berlin 1817. [Buch. viii.]
- KLÜBER, J.-L., *Droit des gens moderne de l'Europe*. (Stuttgart 1819.) Édit. Ott. Paris 1861. [§§ 279–316.]
- KENT, J., *Commentary on international law*. (Boston 1826.) 2^d édit. *Abdy*. Cambridge & London 1878. [Ch. viii, ix.]
- SAALFELD, F., *Handbuch des positiven Völkerrechtes*. Tübingen 1833. [Kap. III.]
- WHEATON, H., *Éléments du droit international*. (London 1836.) 4^{me} édit. franç. Leipzig 1864. [T. II, 4^{me} partie, ch. iii.]
- MANNING, W.-O., *Commentaries on the law of nations*. (London 1839.) Édit. Sheldon Amos. London 1875. [Book V.]
- ORTOLAN, TH., *Règles internationales et diplomatie de la mer*. (Paris 1843.) 4^{me} édit. Paris 1864. [T. II, liv. iii.]
- HEFFTER, A.-W., *Le droit international de l'Europe*. (Berlin 1844.) 3^{me} édit. franç. Berlin–Paris 1873. [Liv. II, ch. iii.]
- MASSÉ, M.-G., *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens, etc.* Paris 1844–1848. T. I–VI.
- HAUTEFEUILLE, L.-B., *Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*. Paris 1848–1849. T. I–IV.
- WILDMAN, R., *Institutes of international law*. London 1850. [Vol. II: Rights in time of war.]
- PHILLIMORE, SIR ROBERT, *Commentaries upon international law*. (London 1854.) 2^d édit. London 1871–1873. [Vol. III.]
- PISTOYE et DUVERDY, *Traité des prises maritimes*. Paris 1855. T. I–II.

- NEUMANN, L. FREIH. V., *Grundriss des heutigen europäischen Völkerrechtes.* (1856.) 3^{te} Aufl. Wien 1885. [2^e Theil, II. Hauptstück.]
- WOOLSEY, TH.-D., *Introduction to the study of international law.* (New-York 1860.) 5th edit. New-York 1885. [Part. II, ch. II.]
- CAUCHY, E., *Le droit maritime international, considéré dans ses origines et dans ses rapports avec les progrès de la civilisation.* Paris 1862. T. I-II.
- TWISS, SIR TRAVERS, *The law of nations considered as independent political communities.* Rights and duties in time of war. (Oxford 1863.) 2^d edit. Oxford & London 1875. [Ch. v-xii.]
- HALLECK, W., *Elements of international law and laws of war.* Edit. Baker. London 1878.
- BLUNTSCHLI, K., *Le droit international codifié.* (Nördlingen 1868.) 2^{me} édit. franç. trad. Lardy. Paris 1874. [Liv. IX.]
- CALVO, CH., *Le droit international théorique et pratique.* (Paris 1868.) 2^{me} édit. franç. Paris 1870-1872. [T. II, 3^{me} partie.]
- FIELD, D., *Projet d'un code international, etc.* (New-York 1872.) Trad. Rolin. Paris-Gand 1881. [Art. 846-902, 952-982.]
- BULMERINCQ, A., *Völkerrecht.* (Dans MARQUARDSEN, *Handbuch des öffentlichen Rechtes*, I. Band, II. Halbband, 2^e Lief.) Freiburg & Tübingen 1884. [§ 92.]
- GESSNER, L., *Le droit des neutres sur mer.* 2^{me} édit. Berlin 1876.
- CREASY, SIR EDWARD, *First platform of international law.* London 1876. [Ch. XII.]
- HALL, W.-E., *A treatise on international law.* (1880.) 2^d edit. Oxford 1884. [Part. IV.]
- LORIMER, J., (édit. franç. Nys), *Principes de droit international.* (1883.) Bruxelles, etc. 1885. [Liv. IV., ch. XVIII-XXXI.]
- MARTENS, F. DE, *Traité de droit international.* Edit. franç. Leo. Paris 1883. [T. III.]
- FERGUSON, J.-H., *Manual of international law, etc.* London 1884. [Vol. II, ch. XXXII-XXXVIII.]
- PRADIER-FODÉRÉ, P., *Traité de droit international public, etc.* Paris 1885. [T. V-VI.]
- FIGUEROA, P., *Nouveau droit international public, etc.* 2^{me} édit. franç. Antoine. Paris 1885. [T. III, §§ 1501-1691.]
- RIVIER, A., *Principes du droit des gens.* Paris 1896. [T. II.]
- KLEEN, R., *De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres, etc.* Paris 1893.
-
- DUMONT, J., *Corps universel diplomatique du droit des gens, contenant un recueil des traités, etc.* Amsterdam et La Haye 1726-1731. T. I-VIII. Suppl. 1739. T. I-V.
- MARTENS, G.-F. DE, *Recueil des principaux traités, etc.* Göttingue 1791 et seq. 2^{me} édit. 1817-1835. T. I-VIII. *Suppl. Nouveau Recueil, etc.* 1843 et seq. T. I-XX.
- MARTENS, CH. DE, et CUSSY, F. DE, *Recueil manuel et pratique des traités, etc.* Leipzig 1846 et seq.
- ROBINSON, CHR., *Reports of cases argued and determined in the high Court of Admiralty, etc.* London 1800 et seq. Vol. I-VI.
- Archives diplomatiques (Diplomatisches Archiv).* Stuttgart & Tübingen 1821 et seq.

TABLE DES MATIÈRES

DU TOME PREMIER

INTRODUCTION HISTORIQUE	Page 1
--	-----------

LIVRE PREMIER

PRINCIPES FONDAMENTAUX

Ch. I^{er}. Notion de la neutralité	73
Définition (§ 1)	»
Droit de rester neutre (§ 2)	75
Ce qu'implique la neutralité (§ 3)	76
Modifications des droits et des devoirs (§ 4)	77
Commencement et fin de la neutralité (§ 5)	79
Ch. II. Différentes espèces de neutralité	81
Formes (§ 6)	»
Neutralité simple (§ 7)	»
Neutralité conventionnelle (§ 8)	83
Différentes sortes de neutralité conventionnelle (§ 9)	84
Neutralité libre (§ 10)	»
Neutralité obligée (§ 11)	»
Neutralité permanente ou perpétuelle (§ 12)	85
Ce qu'implique une neutralité permanente (§ 13)	86
Caractère de la neutralité permanente (§ 14)	88
Effets de la neutralité permanente (§ 15)	94
Illégitimité et inopportunité de la neutralité permanente (§ 16)	95
Neutralité accidentelle (§ 17)	102
Neutralité générale (§ 18)	103
Neutralité partielle (§ 19)	»
Neutralité parfaite ou stricte (§ 20)	109
Neutralité imparfaite ou limitée (§ 21)	»
Cas litigieux (§ 22)	114
Ch. III. Personnes ou sujets de la neutralité	121
Sujets immédiats (§ 23)	»
Sujets médiats (§ 24)	128
Responsabilité des neutres (§ 25)	134
Publication et observation de la neutralité (§ 26)	142
Irresponsabilité des gouvernements (§ 27)	145
Qualité de neutre (§ 28)	147

Ch. IV. Fondement et but de la neutralité.	154
Le fondement (§ 29).	»
Le but (§ 30)	155
Ch. V. Conditions de la neutralité.	159
La souveraineté est essentielle (§ 31).	»
Rapports aux guerres civiles (§ 32)	160
Neutralité devant une insurrection (§ 33)	161
Détermination des droits d'une insurrection (§ 34)	164
Restrictions à la condition de souveraineté (§ 35)	173
Ch. VI. Établissement, règlement et maintien de la neutralité.	176
Inutilité de toute déclaration, reconnaissance ou contrainte (§ 36)	»
Signification des décrets de neutralité (§ 37)	178
Lois permanentes et lois accidentelles (§ 38)	182
Les conditions locales sont librement établies (§ 39)	188
Exercice du droit souverain (§ 40).	»
Notification de la déclaration de guerre (§ 41)	190
Date de la neutralité (§ 42)	»
Principe du règlement de la neutralité (§ 43)	192
Maintien de la neutralité (§ 44).	193
Ch. VII. Droit et devoir en neutralité.	197
Rapport entre le droit et le devoir (§ 45)	»
Différence » » » » » (§ 46)	199

LIVRE II

DEVOIRS DES NEUTRES

Div. I^{re}. Devoirs des neutres en général	203
Relation aux simples devoirs de la paix (§ 47)	»
Principe fondamental (§ 48).	204
Modification des devoirs (§ 49).	206
Devoirs surrogatoires (§ 50)	207
Devoirs cardinaux (§ 51).	208
Div. II. Devoirs d'impartialité	212
Notion (§ 52)	»
Occasions et objets (§ 53)	213
Formes (§ 54).	216
Partialité morale (§ 55)	217
Justice de la cause (§ 56)	219
Réparation (§ 57)	220
Div. III. Devoirs d'abstention	222
Notion (§ 58)	»
Caractère absolu (§ 59)	223

Différentes sortes d'abstention (§ 60)	227
Sujets du devoir (§ 61)	229
Délits commis par les fonctionnaires publics (§ 62)	230
Devoirs spéciaux (§ 63)	231
<i>Devoir de s'abstenir de :</i>	
Ch. I^{er}. Aide et renfort à un belligérant.	233
Sujets de l'interdiction (§ 64)	»
Différentes sortes d'aide et de renfort (§ 65)	234
Art. I^{er}. Subsidés et prêts	235
Définition des subsidés (§ 66)	»
Subsidés et prêts par l'Etat (§ 67)	237
Aide en argent par des particuliers (§ 68).	239
Art. II. Aide par denrées ou marchandises	241
Interdiction (§ 69)	»
Art. III. Troupes auxiliaires	243
Aperçu historique	»
Définition (§ 70)	248
Expédition par l'Etat (§ 71)	249
Organisation d'auxiliaires sur le territoire (§ 72)	250
Auxiliaires fournis par les particuliers (§ 73)	251
Auxiliaires fournis en vertu d'un traité ou pour les deux parties (§ 74)	252
Répression (§ 75).	254
Art. IV. Enrôlement	255
Aperçu historique	»
Législations nationales.	259
Littérature	265
Définition (§ 76)	266
Interdiction (§ 77)	267
Enrôlement de matelots (§ 78)	269
Rappel de militaires qui sont au service belligérant (§ 79)	271
Appel sous les drapeaux du belligérant (§ 80)	273
Particuliers neutres au service des belligérants (§ 81)	274
Enrôlement en vertu d'un traité ou de la coutume ou pour les deux parties (§ 82)	281
Art. V. Armement et équipement	285
Aperçu historique	»
Législations nationales.	316
Littérature	321
Interdiction (§ 83)	323
L'intention (§ 84).	331
Transmission de navires de guerre (§ 85)	335
Acquisition de navires (§ 86)	339
Assistance licite (§ 87).	341

	Armements et équipements en vertu d'un traité ou de la coutume ou pour les deux parties (§ 88)	342
	Répression (§ 89).	344
Art. VI. Contrebande de guerre	. . . . .	348
	Aperçu historique	»
	Législations nationales et traités	356
	Littérature	367
	Définition et notion (§ 90).	370
	L'emploi et la destination (§ 91)	375
	L'intention (§ 92).	377
	Le devoir incombe à l'Etat et aux particuliers (§ 93)	378
	Commerce actif et commerce passif (§ 94).	383
	Actes de contrebande (§ 95).	387
	Articles de contrebande (§ 96)	391
	Contrebande relative et contrebande accidentelle (§ 97)	396
	Dispense (§ 98)	424
	Contrebande en vertu d'un traité ou de la coutume ou pour les deux parties (§ 99)	425
	Répression (§ 100)	430
	Restrictions dans les poursuites (§ 101).	436
	Peines (§ 102).	442
Art. VII. Service de transport	. . . . .	452
	Définition et notion (§ 103)	»
	Transport de diplomates (§ 104)	457
	Transport de militaires (§ 105)	460
	Transport de dépêches (§ 106)	466
	Transport d'objets nécessaires (§ 107)	470
	Pilotage (§ 108)	472
	Répression (§ 109)	473
	Peines (§ 110).	474
	Modifications de la culpabilité (§ 111)	477
Ch. II. Abus de territoire neutre.	. . . . .	484
	Devoir de l'Etat (§ 112)	»
	Différentes sortes d'abus du territoire neutre (§ 113)	486
Art. I^{er}. Dépôt, vente et garde	. . . . .	»
	Dépôts (§ 114).	»
	Vente et garde (§ 115).	488
Art. II. Occupation	. . . . .	491
	Interdiction (§ 116)	»
Art. III. Passage	. . . . .	494
	Aperçu historique	»
	Littérature	497
	Interdiction (§ 117)	503
	Objets de la défense (§ 118).	505
	Passages par terre et par mer (§ 119)	507

Art. IV. Opérations	510
Interdiction (§ 120)	»
Répression (§ 121)	520
Art. V. Concession de port	529
Interdiction (§ 122)	»
Art. VI. Concession de juridiction	539
Interdiction (§ 123)	»
Ch. III. Ingérence dans la guerre ou ses opérations (hors du territoire neutre)	542
Art. I^{er}. Blocus	»
Aperçu historique	»
Littérature	544
Notion (§ 124)	551
Blocus continental et blocus maritime (§ 125)	555
Exercice du droit de blocus (§ 126)	557
Objets d'un blocus (§ 127)	559
Validité d'un blocus maritime (§ 128)	568
Caractère effectif (§ 129)	569
Caractère notoire (§ 130)	586
Notifications (§ 131)	588
1. Notification sur les lieux	589
2. Notification générale (diploma- tique)	590
3. Notification spéciale	594
Force obligatoire (§ 132)	605
1. Effet général	606
2. Entrée	607
3. Sortie	608
Effet limité (§ 133)	613
Licences (§ 134)	615
Cessation du blocus (§ 135)	619
Interruptions (§ 136)	622
Violations (§ 137)	628
Répression (§ 138)	636
Peines (§ 139)	640
Blocus dit pacifique (§ 140)	644
Art. II. Ingérence active	655
Intervention ou occupation (§ 141)	»
Ingérence conventionnelle (§ 142)	659

ABRÉVIATIONS

<i>Ann.</i>	Annuaire de l'Institut de droit international, 1877—.
<i>Inst. de dr. int.</i>	Institut de droit international.
<i>Instr. amér.</i>	Instructions de 1863 pour les armées en campagne des États-Unis d'Amérique.
<i>Lois de la guerre, Conf. de Brux.</i>	Projet d'une déclaration internationale concernant les lois et coutumes de la guerre, adopté par la Conférence de Bruxelles le 27 août 1874.
<i>Lois de la guerre, Inst. de dr. int.</i>	Les lois de la guerre sur terre, Manuel adopté par l'Institut de droit international le 9 septembre 1880 (<i>Ann.</i> , t. V).
<i>Règl. int. des prises</i>	Règlement international des prises maritimes, adopté par l'Institut de droit international le 8 septembre 1887 (<i>Tabl. gén.</i> , p. 195).
<i>Rev. de dr. int.</i>	Revue de droit international et de législation comparée, Gand-Bruxelles 1869—.
<i>Tabl. gén.</i>	Tableau général de l'Institut de droit international, dressé par E. Lehr, Paris 1893.

ERRATA

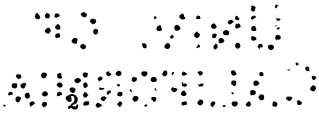
Page 14,	ligne 2	d'en bas,	<i>au lieu de:</i>	tels. . . .	<i>lire:</i>	telle
77,	»	1 d'en haut,	»	et devoirs . . .	»	et des devoirs
»	»	5 »	»	»	»	»
87,	»	18 d'en bas,	»	peut-être . . .	»	peut être
138,	»	4 »	»	l'actio	»	l'action
180,	»	19 »	»	e	»	se
161,	»	12 »	»	est demeuré.	»	demeure
347,	»	6 »	»	c. c.	»	c. c. ;
501,	»	14 d'en haut,	»	évident ^e . . .	»	évident
»	»	5 d'en bas,	»	d'un	»	d'une
605,	»	12 »	»	surtou	»	surtout

INTRODUCTION HISTORIQUE

Le principe de la neutralité appartient aux temps modernes. C'est seulement au milieu du XVI^e siècle que l'on voit apparaître une véritable réglementation de la situation des États neutres en temps de guerre. Le commerce international, jusque-là monopolisé par les communes ou par des corporations privées, devient alors l'objet d'une attention sérieuse et de l'intervention positive des États eux-mêmes et de leurs gouvernements. Ils y sont poussés par le désir relativement récent de la colonisation; et les buts de celle-ci les obligent à soumettre, même en temps de guerre, le trafic universel à des lois plus claires que les usages jusqu'alors suivis et pour la plupart non écrits.

Cependant, la notion de la neutralité resta obscure et indécise jusqu'au XVII^e siècle. Depuis lors, elle n'a pu être éclaircie que graduellement, au fur et à mesure du développement de la conscience juridique des peuples, ainsi que de la régularisation de l'état de guerre au moyen de lois précises. Mais, par suite de la nature compliquée de la conception même de la neutralité, ainsi que de l'élasticité et de l'ambiguïté des principes qui y sont relatifs, ceux-ci n'ont pu être établis que par l'effet de luttes continuelles d'opinions flottantes et contradictoires. Aujourd'hui encore, malgré leur importance toujours croissante, leur détermination fait l'objet de controverses nombreuses.

D'un autre côté, l'importance même des lois de la neutralité a rendu plus nécessaire que jamais de les fixer exactement. Les pro-



blèmes qu'elles soulèvent deviennent de la plus haute gravité à raison de la solidarité des nations et de leur dépendance réciproque, et, par suite, de la nécessité toujours plus grande pour chaque État pacifique de prendre, en cas de guerre entre d'autres nations, les mesures propres à sauvegarder ses intérêts et sa considération ainsi qu'à maintenir ses relations avec l'étranger malgré les perturbations qui résultent des hostilités.

La difficulté pour les nations de s'entendre sur les règles de la neutralité ayant, ainsi que la diversité des opinions à ce sujet, son origine et sa cause surtout dans des événements historiques, l'étude des droits et des devoirs des neutres doit être précédée d'un coup d'œil sur *l'origine et le développement historique de la notion et des principes fondamentaux de la neutralité*.

Ce développement ne commence réellement qu'avec l'établissement de lois pour les neutres, à l'aide des règles maritimes, vers la fin du moyen âge. Dès lors on peut distinguer trois périodes : la première allant jusqu'à la Neutralité armée, la seconde de là au Congrès de Paris de 1856, et la troisième comprenant l'époque actuelle.

La neutralité, comme principe de droit, était à peu près inconnue aux peuples anciens. On prêtait peu d'attention à la situation des États neutres en temps de guerre, ainsi qu'à leurs droits et à leurs devoirs, ou, du moins, on ne les envisageait pas à un point de vue juridique. La guerre elle-même était encore un acte de pure violence, un état de choses sans lois, dans lequel on considérait comme permis tout ce que l'on pouvait accomplir par la force. Or, le principe de la neutralité présupposant la réglementation de la guerre, il ne pouvait alors en être question. Comment les principes d'impartialité, d'abstention et de respect auraient-ils pu être imposés et appliqués par les belligérants et contre eux, lorsque tout ce qui touchait à l'état de guerre n'était soumis à aucune loi ? La neutralité et la réglementation de l'état de guerre reposent précisément sur le même principe, à savoir que la guerre n'est qu'un *ultimum remedium juris*. Il suit de ce principe que la guerre doit être assujettie à des lois déterminées. De celles-ci naissent, même pour les États 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. En l'absence de telles règles, il ne pouvait

exister ni neutralité, ni neutres. Celui des États non belligérants qui ne prenait pas parti *pour* un belligérant, était *contre* lui, en tant qu'il entretenait avec lui certains rapports ou avait quelque occasion d'indiquer son attitude pendant la guerre. Lorsqu'un État n'était pas affecté par les événements de la guerre et qu'il observait de son côté ce qu'on exige aujourd'hui des neutres, c'était plutôt la conséquence d'un calcul, du hasard ou de l'indifférence, que d'un principe de droit. Mais, en thèse générale, chaque État prenait, dans chaque guerre et suivant son bon plaisir, fait et cause pour l'un des deux partis, soit comme ami (*amicus*), soit comme allié (*socius*), contre l'autre parti. Celui qui n'était ni ami ni allié, était considéré comme ennemi et traité comme tel, parce que, d'après les idées qui avaient cours à cette époque, la paix et l'impartialité étaient envisagées comme n'étant ni dignes ni admissibles pendant une lutte entre des peuples voisins ¹.

Ce jugement général sur la manière dont les peuples anciens comprenaient la situation des États ne prenant aucune part à la guerre, peut sans doute comporter quelques exceptions. On trouve, en effet, quelquefois dans l'histoire ancienne elle-même, des exemples isolés d'opinions émises par des hommes d'État, ou d'actes émanés de souverains ou de capitaines, dans lesquels se révèle le pressentiment de la légitimité de certaines règles d'impartialité et d'abstention pour ceux qui ne prennent point part à la guerre, et en même temps de leur droit corrélatif d'exiger le respect de leur propre paix et de leur intégrité. Mais ces rares exemples ne sont point l'expression d'une opinion générale et stable, encore moins celle de principes de droit reconnus. Ils sont des voix perdues, tout au plus dignes d'être citées comme précurseurs d'une conscience juridique appartenant à une époque plus avancée. Même lorsque, au premier coup d'œil, on croit trouver en eux de véritables principes d'une neutralité objective, un examen plus approfondi montre que, dans la plupart des cas, ils cachent plutôt l'intention de gagner ou de maintenir une alliance au moyen d'un procédé amical. Au surplus, il n'était ordinairement question que d'une partie minime du droit actuel de la neutralité ².

¹ La notion de *neutre* ou de ce qui devait y correspondre (*pacatus*) était identique avec celle d'allié (*socius*), et on considérait comme tel chaque État ami, car l'amitié n'était jamais impartiale. (Cp. Grotius, cap. XVII, § II, 2.)

² Grotius cite un certain nombre de cas (cap. XVII, § II), qui prouveraient que le principe de la neutralité aurait été reconnu même dans l'antiquité. Mais alors

Les institutions du moyen âge contribuaient à prolonger un tel état des choses. Pendant cette période de mille années de violence, alors qu'il n'existait guère entre les nations d'autre droit que celui de la force brutale, les neutres ne pouvaient prétendre à beaucoup d'égards. Les mers fourmillaient de pirates, qui attaquaient et pillaient sans distinction tous ceux qu'ils rencontraient. Sur terre, il était de règle que, pendant les hostilités entre deux ou plusieurs États, ceux qui n'y prenaient aucune part étaient exposés à toute sorte de violences, sans que celles-ci éveillent la moindre émotion ou seulement l'attention. Du reste, le développement du vrai principe de la neutralité eût trouvé un obstacle insurmontable dans des idées qui se rapprochaient beaucoup de celles qui avaient prédominé dans l'antiquité. Chaque État qui n'était pas allié était considéré, sinon précisément comme un ennemi, du moins comme n'étant pas un ami; en tout cas, il était censé peu sûr. Ce préjugé trouvait un appui et un aliment dans le système féodal. Comme les chefs d'État se combattaient à l'aide des troupes de leurs vassaux, un groupe de souverains ou de mi-souverains se trouva constitué par le fait de l'union de leurs contingents; ceux qui restaient en dehors de ce cercle formaient un groupe qui devait nécessairement être considéré comme hostile, par le seul fait que l'on savait ne pouvoir compter sur une assistance quelconque de leur part. On voyait en eux, non des neutres, mais des gens pour le moins suspects, et on les traitait à peu près comme s'ils étaient hors la loi. A part les exceptions que l'intérêt du commerce pouvait faire naître quelquefois, les belligérants envisageaient ordinairement le trafic des neutres avec l'ennemi comme illégal et leur trafic entre eux comme dépendant de la bonne volonté des belligérants. On saisissait, par exemple, la marchandise neutre à bord des navires ennemis, et même le navire neutre pour peu qu'il transportât des marchandises appartenant à l'ennemi. Quelquefois, on stipulait par des conventions particulières la liberté pour le navire neutre qui avait transporté de telles marchandises; mais, dans tous les cas, celles-ci étaient saisies, de même que les marchandises neutres sous le pavillon ennemi.

Grotius n'a en vue que quelques points particuliers, spécialement ce qui a trait au passage de troupes belligérantes sur le territoire neutre. Et la pensée fondamentale est presque toujours le maintien d'une alliance ou d'une amitié, mais non un principe de droit qui en serait indépendant. Ces exemples prouvent peu ou rien quant à la neutralité dans le sens strictement juridique.

Ce fut seulement vers la fin du moyen âge que les intérêts du commerce commencèrent à amener une amélioration dans les rapports internationaux de cette nature, mais lentement, d'abord à titre exceptionnel.

Nous trouvons toutefois pendant cette période un acte remarquable, dont l'authenticité peut être prouvée, qui précise pour la première fois les règles de droit applicables en matière de neutralité. C'est le *Consulat de la Mer*¹. Ce fameux code maritime passe, il est vrai, sous silence de grandes et importantes parties du droit de la neutralité (par exemple, les règles concernant la contrebande de guerre et le blocus). Il ne s'occupe guère que d'une partie très spéciale et fort restreinte de ce droit, savoir précisément du traitement de la propriété neutre en pleine mer, et notamment de la situation faite aux navires neutres qui transportent des marchandises ennemies, ainsi qu'à la marchandise neutre trouvée à bord de navires ennemis. Cependant, les points peu nombreux qui sont traités par cette loi, le sont avec précision. Elle pose, en termes clairs et juridiques, le principe, appliqué dès lors jusqu'à notre siècle, en vertu duquel les belligérants ont le droit, d'une part, de s'emparer de la cargaison ennemie trouvée sur un navire neutre, mais non de ce navire lui-même, tandis que, d'autre part, ils doivent respecter la propriété neutre sur un navire ennemi aussi bien que sur un navire neutre. Et, pour assurer l'inviolabilité de ce principe, ainsi que le respect de la propriété neutre sur mer, le *Consulat* cherche des garanties efficaces dans diverses dispositions, qui comprennent même l'obligation d'accorder des dommages-intérêts pour les pertes et frais causés injustement aux navires neutres par les attaques des belligérants lorsque celles-ci ont eu pour but de s'emparer de la propriété ennemie, d'en empêcher le transport à un adversaire, ou de rechercher si

¹ Le *Consulat de la Mer* (*Consolat del Mar*) était une collection de règles pratiques de droit maritime, en vigueur depuis les derniers siècles du moyen âge — quoique n'ayant jamais été adoptées officiellement — dans les pays du bassin de la Méditerranée, surtout en Espagne et en Italie, et, plus tard, aussi dans les villes des côtes de l'Archipel. On ignore l'origine de ce code important, qui repose entièrement sur des coutumes; mais on présume qu'il appartient à la période de transition entre le XIII^e et le XIV^e siècle, et qu'il a été composé à Barcelone. Il fut généralement appliqué jusqu'à l'époque de Grotius, et beaucoup de traités lui ont emprunté les principes qu'il avait posés. Dans l'Europe méridionale il supplanta rapidement toutes les autres lois maritimes, et encore aujourd'hui il forme la base d'une partie considérable du droit maritime international. L'Angleterre ne s'en est d'ailleurs partie que depuis la guerre de Crimée.

vraiment les marchandises transportées appartenait à un neutre. Plusieurs dispositions avaient en vue non seulement de garantir la propriété neutre contre toute saisie arbitraire, mais encore d'assurer au capitaine neutre la libre disposition de son navire et de son fret. Les marchandises ennemies étaient sans doute confisquées même sous le pavillon neutre, ce qui causait au commerce pacifique un dommage considérable, augmenté encore et aggravé par le prétendu droit dont abusaient tant les belligérants, de visiter et de saisir les navires dans le but de s'assurer de l'absence de toute marchandise ennemie à bord. Mais au moins le navigateur neutre était dédommagé des pertes ainsi occasionnées, et spécialement du fret jusqu'au lieu de destination. Il faut reconnaître que les principes introduits par le *Consulat* sont autant de témoignages du respect du droit des neutres et qu'il est fort avancé pour l'époque. Aux termes de cet acte, en effet, la marchandise neutre doit être respectée même sous pavillon ennemi, et le navire neutre qui transporte des marchandises ennemies ne peut être confisqué par cela même, mais doit seulement se soumettre aux inconvénients de la visite, des retards et du changement de route.

Dans les centres commerciaux de l'Europe septentrionale, il s'est opéré, pendant les siècles qui ont suivi immédiatement le *Consulat de la Mer*, un mouvement analogue en faveur du respect des neutres. Les Villes Hanséatiques s'unissent, vers la fin du moyen âge, pour obtenir de la part des puissances maritimes, surtout de la France, des privilèges en faveur de leur commerce considéré comme neutre ; et à cette occasion on admit bientôt en principe, d'une part, que les marchandises neutres doivent toujours être respectées, et, d'autre part, que les navires neutres sont autorisés à transporter des marchandises ennemies.

Si les peuples navigateurs de l'Europe ont montré, dès cette époque, un progrès si notable pour le temps, dans une partie spéciale du droit de la neutralité, on doit l'attribuer au développement considérable de leur instinct à l'égard des exigences de leurs propres intérêts matériels. Les avantages du commerce étaient trop précieux pour ne pas être protégés même chez les neutres. L'intérêt, plutôt que le sentiment du droit, fut donc le mobile de cette législation avancée. Aussi, plusieurs de ses principes libéraux ont-ils été reniés et abandonnés lorsque de nouveaux intérêts firent croire qu'on y trouverait avan-

tage. Et de tels intérêts ne tardèrent pas à surgir. La découverte de nouvelles parties du monde et de nouvelles voies commerciales à travers les océans excita l'émulation et la jalousie entre les grandes puissances maritimes. Chacune d'elles rivalisa d'efforts pour s'emparer de la suprématie sur mer. Or, comme on voyait dans l'anéantissement du commerce étranger un des moyens les plus efficaces pour arriver à cette fin, cela donna bientôt lieu à une véritable course au clocher. Chaque nation s'efforçait de porter sa puissance navale jusqu'au plus haut degré possible. Le développement des forces militaires menait à des collisions et à des luttes violentes, motivées chaque jour davantage par la tendance continue des peuples à limiter mutuellement la liberté du commerce et de la navigation. Et pendant les nombreuses guerres maritimes qui en résultaient, il entra dans les visées des belligérants d'empêcher, autant que possible, tout commerce et trafic des neutres avec l'ennemi, afin d'affaiblir celui-ci.

Ainsi, les libertés que le *Consulat de la Mer* avait accordées aux neutres, furent de nouveau supprimées l'une après l'autre, vers la fin du moyen âge¹. Les théories de ce recueil se maintinrent, il est vrai, dans la littérature, chez la plupart des publicistes, Bynkershoek, Vattel, Moser et autres, jusqu'à leur modification au milieu du XVIII^e siècle. Mais les gouvernements les reniaient, ou bien négligeaient de les appliquer. Dans la pratique, elles furent de plus en plus violées, et l'époque moderne fut inaugurée par des restrictions successives apportées au droit de la neutralité. Parmi les questions les plus débattues était celle du prétendu droit des belligérants de saisir comme bonne prise les navires neutres qui transportaient des marchandises ennemies, ainsi que les marchandises neutres qui se trouvaient à bord des navires ennemis. Le *Consulat* n'avait permis ni l'une ni l'autre de ces mesures. Mais le régime de violence, qui commençait alors de nouveau à prédominer sur mer, les fit bientôt adopter toutes les deux, ce qui entraîna pour les neutres la perte de plusieurs de leurs droits les plus précieux. On ne conservait du *Consulat* que sa règle la moins libérale, celle d'après laquelle les biens ennemis pouvaient être saisis

¹ Le grand respect dont jouit le code de la Méditerranée s'est révélé néanmoins dans une certaine ténacité, qui a maintenu ses principes en vigueur malgré les attaques dirigées contre eux. Son influence se manifeste notamment dans plusieurs retours, même pendant les périodes d'oppression, à la liberté de la propriété neutre sous pavillon ennemi.

sur les navires neutres, tandis qu'on négligeait la règle correspondante, que les biens neutres ne pouvaient être saisis sur les navires ennemis. Parmi les actes de gouvernement qui contribuèrent surtout à priver les neutres des libertés introduites par le *Consulat* et déjà enracinées dans la conscience internationale, nous citerons les ordonnances françaises de 1538, 1543 et 1584. Elles ont supprimé le principe de respecter la liberté du navire neutre transportant des marchandises ennemies et de s'en tenir aux marchandises seules, et elles ont stipulé que tout navire transportant de telles marchandises devait être confisqué. Elles supprimèrent également le principe consistant à respecter la liberté de la propriété neutre trouvée à bord d'un navire ennemi, et elles décidèrent que cette propriété serait confisquée par cela seul qu'elle était transportée sous pavillon ennemi. Ces mesures rétrogrades furent motivées par le prétexte de prévenir le renfort d'une partie adverse, ainsi que par la nécessité d'empêcher que des marchandises ennemies ne fussent soustraites à la saisie au moyen d'une fausse allégation de qualité neutre ¹.

Ce retour accidentel aux coutumes barbares a beaucoup encouragé la piraterie et les violations des droits des neutres ; car les autres puissances maritimes furent bientôt obligées, par voie de représailles, de marcher sur les traces de la France et d'appliquer également des mesures rigoureuses. La rivalité entre les marines fut de nouveau poussée à l'extrême, de sorte que l'on s'habitua de plus en plus à fouler aux pieds tous les droits des neutres, même ceux de nature fort modeste, que l'essor du commerce dans l'Europe méridionale avait introduits pendant le moyen âge. Le commerce étant devenu universel, le désir général d'arriver à posséder l'empire des mers finit par être plus fort que la conscience des avantages d'un règlement pacifique des conditions de l'échange. Finalement, après une lutte acharnée entre les puissances maritimes, dont chacune aspirait à la domination universelle, celle-ci resta entre les mains d'une seule, qui parvint, grâce à des calculs adroits et des efforts inouïs, à en exclure toutes les autres et à s'arroger un pouvoir jusqu'alors inconnu en étendue. Ce pouvoir une fois atteint, tous les buts internationaux, ceux des neutres y

¹ La justice nous oblige à reconnaître que ces actes du gouvernement français ne furent pas approuvés par la nation. De vives protestations s'élevèrent au sein du parlement en 1592. On reprocha aux ordonnances dirigées contre la propriété neutre de ne plus répondre à l'esprit du temps.

compris, durent se subordonner aux intérêts égoïstes de cette seule puissance.

Ces tendances hostiles au développement du droit international furent bientôt renforcées par les guerres religieuses. La plupart des grandes puissances maritimes y prirent part, et leur désir toujours croissant de posséder la suprématie sur mer les conduisit alors à invoquer « les nécessités de la guerre » plus souvent que le droit pacifique des neutres à ne pas être troublés dans leur trafic. C'est alors que fut inventée, pour couvrir les injustices, la différence aussi subtile que fatale entre le droit neutre sur *terre* et celui sur *mer*. On prétendit que celui-ci ne pouvait jouir du même respect que celui-là.

Le moment d'une réforme était donc arrivé. Comme toujours, elle fut le résultat d'abus si insupportables que les peuples ne pouvaient plus les tolérer. L'ordre nouveau devient alors le fruit et l'expression d'un besoin irrésistible de sortir du désordre, et les individus appelés à créer le nouvel état des choses naissent de la situation. L'absence de principes fixes, qui eussent posé d'une manière nette et précise les rapports juridiques entre les belligérants et les neutres, ainsi que les droits et les devoirs des parties, avait engendré partout un sentiment d'anarchie désespéré qu'on éprouva surtout pendant les guerres maritimes, fort nombreuses à cette époque. L'arbitraire des belligérants avait entraîné les neutres à se départir, de leur côté, de leurs devoirs d'impartialité et d'abstention. Tantôt ils s'immiscèrent sans cause valable dans les hostilités, tantôt ils en profitèrent indûment, selon la mobilité et les caprices de la politique des gouvernements, ou bien dans le but, d'intérêt tout accidentel, de tirer profit pour eux-mêmes des maux que la guerre causait aux autres. Or, ces tendances, une fois nées, se généralisèrent, de sorte qu'elles s'étendirent de la guerre maritime, où elles avaient pris naissance, aux rapports de la guerre en général, même sur terre. Nulle part on ne s'embarassait de scrupules. Les quelques règles de droit qu'avaient admises l'antiquité et le moyen âge, furent généralement éludées jusqu'à l'époque de Grotius. Le belligérant se souciait rarement de respecter le territoire neutre pendant les opérations de la guerre. Le neutre, de son côté, favorisait ouvertement celle des deux parties combattantes qu'il préférait, lui accordait le passage sur son territoire, lui facilitait le recrutement, lui fournissait des armes et des munitions de guerre, lui ouvrait ses ports et ses places fortes pour servir de

bases aux opérations militaires, lui prêtait même parfois des navires de guerre et des troupes. Quelquefois la licence pouvait être arrêtée par la crainte de représailles, mais rarement par quelque principe de droit.

En somme, jamais les infractions au droit de la neutralité ne furent plus criantes qu'immédiatement avant la renaissance du droit des gens. Celle-ci fut, comme en général chaque grande réforme dans le domaine juridique, la conséquence d'un mépris des lois, poussé à l'extrême, et dont la continuation n'eût plus été possible. Elle faisait du reste, dans une certaine mesure, partie intégrante de la tendance à une réforme générale, tant dans les rapports des États entre eux que dans leurs relations intérieures, d'autant que le germe de plus d'une guerre devait être cherché dans les questions de politique sociale. Les aspirations de l'humanité à la liberté de la foi, de la pensée et de l'action entraînaient avec elles chez les États une soif d'une vie internationale bien réglée, depuis que les peuples avaient acquis conscience de leur dignité morale et de leurs prétentions légitimes à être respectés dans leurs droits, qu'ils fussent ou non en état de guerre.

Les temps étaient donc mûrs pour une nouvelle doctrine, lorsque parut son apôtre, *Grotius* (1583-1645)¹. Au moment de l'apparition de cet homme sur la scène, la société internationale se trouvait dans un état de dissolution qui ne pouvait manquer de frapper de tristesse et d'indignation le profond penseur. Ému au fond de son âme par le spectacle révoltant que lui offraient les usages de la guerre reçus alors, le savant hollandais commence son ouvrage immortel par les expressions sévères d'une conscience blessée. Ce qui l'a déterminé à écrire, dit-il dans ses prolégomènes (§ XXVIII), c'est qu'il voyait dans les guerres de la chrétienté « une débauche qui ferait honte même aux « peuples barbares. On courait aux armes pour des causes légères ou « nulles. Et une fois les armes prises, on ne respectait plus aucun droit, « ni divin ni humain, comme si en vertu d'un édit la fureur eût déchainé « toutes les scélératesses. » — Il faut reconnaître que la conduite des

¹ Grotius, dont l'ouvrage *De jure belli ac pacis* ne consacre que quelques pages à la neutralité, a servi sa cause moins par un exposé complet des questions qu'elle soulève que par la position toute nouvelle qu'il lui a préparée dans le domaine du droit. Déjà les noms qu'il donne au neutre, qu'il qualifie de *medius in bello*, *extra bellum positus*, marquent un progrès en comparaison des anciennes dénominations *amicus* et *socius*. Celles-ci expriment la partialité, ceux-là expriment l'impartialité. Jusqu'alors, la neutralité avait été considérée du point de vue exclusivement politique et accidentel des belligérants. Grotius l'a traitée du point de vue plus élevé du droit. Il fut le premier à y introduire un ordre *objectif*.

cabinets européens au temps de Grotius donnait à réfléchir, surtout sur la question de savoir s'il existait un sentiment de honte internationale. Le seul vestige d'un tel sentiment, ou ce qui eût pu être interprété comme une preuve de son existence, c'était, peut-être, les décrets par lesquels les belligérants proféraient de temps à autre des menaces contre les neutres soupçonnés de ne pas garder leur neutralité. Mais ces menaces furent toujours dictées par des raisons de partialité, jamais par des raisons de droit. Nous trouvons, il est vrai, vers la même époque, en Angleterre et en Hollande, des décrets concernant l'asile et le secours accordés aux navires de commerce neutres, l'inviolabilité des territoires maritimes, la protection contre les corsaires et les pirates. Mais, dans la plupart des cas, ces lois n'existaient que sur le papier. En réalité, le droit territorial neutre était violé, les belligérants se livraient des batailles navales dans les eaux et ports neutres, et le commerce légal des neutres n'était pas respecté. La licence était si grande, les souverains étaient si incapables de maintenir l'ordre, et la tranquillité du trafic pacifique était en conséquence si troublée, que l'instinct de leur propre conservation obligeait les gouvernements à conclure des conventions particulières pour assurer par engagement spécial le droit qui aurait dû être reconnu comme existant déjà par lui-même. De telles conventions apparurent peu à peu sur la plupart des matières qui avaient besoin d'une réglementation fixe; et si elles n'ont pu empêcher toutes les violations de la loi, elles ont du moins contribué à assurer aux droits les plus évidents un respect assez grand pour rendre possible une vie internationale, un commerce continu et croissant entre les peuples. C'est ainsi que surgit une collection de traités très considérable, qui sans la crainte générale des actes de violence n'aurait probablement jamais vu le jour, et dont une partie bien minime était dictée par les motifs qui de notre temps sont les causes des conventions internationales, à savoir le besoin de régler l'échange et les affaires courantes.

Sans doute, il en résultait toujours l'avantage d'une loi pour la neutralité. Car, dans ces « alliances de paix et d'amitié », les contractants s'obligeaient réciproquement à ne point aider ou favoriser en cas de guerre l'ennemi de leurs co-contractants, soit en lui fournissant des subsides, des troupes auxiliaires, des armes, des munitions, des facilités de recrutement ou de passage, des dépôts de guerre ou d'autres secours semblables, soit en ouvrant le territoire neutre pour servir de base à

ses opérations militaires, et cela, d'une manière soit officielle soit privée, par le fait du gouvernement lui-même ou par l'effet d'une permission accordée à ses sujets. Mais il est évident que cette habitude d'assurer, par une entente séparée entre divers groupes d'États, une neutralité qui aurait dû être observée même sans aucun pacte, par le seul fait de sa conformité naturelle avec le droit, dut bientôt engendrer cette idée fausse, que là où il n'y avait pas de traité, il n'y avait pas non plus de droit ni de devoir de neutralité, et que dans ce cas les belligérants et les neutres pouvaient, sans que personne n'eût le droit de s'en plaindre, donner libre cours à leurs excès. Il fallait, en effet, l'influence bienfaisante de la renaissance de la pensée, produite par la réforme scientifique et religieuse du XVII^e siècle, et l'étude du droit international ressuscitée par Grotius et ses disciples, pour imposer quelque frein aux injustices que les peuples s'étaient habitués à éviter seulement au moyen de conventions spéciales. Il fallait une jurisprudence sérieuse, une science profonde du droit, pour réveiller dans la conscience publique le principe du juste et de l'injuste dans les rapports des nations entre elles, *indépendamment de tout accord*.

C'est seulement vers la fin du XVII^e siècle, que l'on commença à reconnaître que la neutralité devait être respectée même en l'absence d'engagements obligatoires pour les gouvernements. Assurément, la conscience de cette vérité ne pouvait encore guère constituer pour la neutralité une protection aussi efficace que l'avaient été auparavant les conventions expresses. Les thèses des penseurs étaient encore formulées en termes trop vagues et trop abstraits, et les usages nationaux étaient encore trop incompatibles entre eux, pour que des théories, même universellement adoptées, pussent de sitôt offrir une garantie aussi sûre que la multitude des traités particuliers. Le *maximum* de respect pour la neutralité que l'on pouvait espérer à cette époque en l'absence de convention, se résume dans le devoir, imposé au neutre en général, de ne prêter aucun secours immédiat à l'une des parties belligérantes, et de ne pas lui ouvrir son territoire comme base des opérations de guerre. On ne songeait point cependant à s'étonner si ces secours étaient accordés à plusieurs parties adverses à la fois. La renaissance du droit naturel et du droit international (alors liés ensemble sous la dénomination commune de « droit de la nature et des gens »), le développement de l'étude d'un droit entre les nations ainsi intercalé dans les principes naturels de la morale, voilà

ce qui occasionna le réveil d'une conscience internationale assez forte pour abolir graduellement les abus et les violations de la neutralité. L'influence du grotianisme, ainsi que le besoin croissant de lois qui régleraient la vie internationale, alors déjà assez importante et accrue encore par le développement de l'art de l'imprimerie, par l'essor des universités et par la création de légations permanentes, montra bientôt ses effets dans une plus grande attention vouée au droit de la neutralité, et par suite, dans une amélioration de la situation des neutres. Ces résultats furent bientôt secondés par le désir de la France de se concilier certaines nations pacifiques et de renforcer les États maritimes de second ordre, pour pouvoir opposer une plus grande résistance à l'Angleterre.

Les ordonnances françaises du XVI^e siècle, qui avaient décrété la confiscation des marchandises neutres trouvées à bord de navires ennemis, ainsi que du navire neutre qui transportait des marchandises ennemies, furent modifiées. La première de ces prescriptions fut supprimée en 1650 ; la seconde fut abrogée par des conventions avec divers États. Bien plus, la Hollande, spécialement intéressée à la tranquillité du cabotage, obtint à la même époque de la France l'application du principe que « le pavillon couvre la marchandise », principe qui n'a été reconnu universellement que de nos jours. Il fut introduit simultanément dans plusieurs traités conclus entre les puissances maritimes occidentales, l'Angleterre, la France, la Hollande, l'Espagne et le Portugal, et il fut peu à peu inséré dans un grand nombre de pactes faits entre d'autres États pendant le XVII^e siècle. Parallèlement à ces progrès conventionnels, on prenait des mesures pratiques en faveur de la neutralité. Les tribunaux de prises dans les pays latins ne jugeaient pas toujours exactement d'après les ordonnances de leurs gouvernements, s'ils les trouvaient trop dures ou injustes.

Sans doute, il fallait encore beaucoup de temps pour que ces triomphes du droit international devinssent définitifs ; et la liberté, concédée par des conventions spéciales entre quelques groupes particuliers d'États, ne faisait point encore par là partie d'un droit des gens généralement reconnu. La France, dont les actes restrictifs furent ordinairement imités par l'Espagne et suscitèrent les représailles de l'Angleterre, retomba encore pendant le règne de Louis XIV, par les ordonnances de 1681 et 1689 résumant un nouveau droit maritime, dans l'ancienne règle si dure : « robe d'ennemi confisque celle d'ami ». Cette rechute était, il est vrai,

d'une nature plutôt accidentelle, car elle fut provoquée par les différends avec l'Angleterre et le désir d'introduire un système qui, par son opposition au système anglais, pût contrebalancer celui-ci. Mais sa conséquence fut encore la confiscation de la propriété neutre trouvée à bord d'un navire ennemi, ainsi que du navire neutre qui transportait des marchandises ennemies. Les successeurs de Louis XIV ont relâché de nouveau les liens. Louis XV ordonna la restitution du navire neutre après la saisie des marchandises ennemies. Louis XVI posa pour principe que « le pavillon couvre la marchandise », mais ajouta par contre, comme principe corrélatif, que la propriété neutre était saisissable sous pavillon ennemi. Cette combinaison fit consacrer la règle introduite par les traités des Pyrénées et d'Utrecht, que *la qualité de la cargaison dépend de celle du navire*. En conséquence, les croiseurs français reçurent l'ordre de ne point inquiéter les navires neutres qui venaient des ports ennemis, à moins qu'ils ne transportassent de la contrebande de guerre. Toutefois le maintien du principe que le pavillon couvre la marchandise dépendait nécessairement de sa reconnaissance par les autres nations. Comme l'Angleterre refusait de le reconnaître, il tomba bientôt en désuétude en France aussi. Les libertés accordées par Louis XV et Louis XVI, fort grandes pour leur temps, ne furent point encore l'objet d'une application constante et rigoureuse. On préférait appliquer les règles despotiques de Louis XIV, et ces exemples furent suivis par les autres puissances maritimes, surtout par l'Espagne, qui se régla presque toujours sur la France.

L'Angleterre suivait sa voie propre et se déclarait en principe pour les règles du *Consulat de la Mer*, qu'elle a continué d'approuver officiellement jusqu'à la guerre de Crimée. Mais l'habitude, suivie sans aucune discrétion par les croiseurs anglais, de visiter et de fouiller les navires neutres sous prétexte de s'assurer de la nature de leur cargaison, a été pour les neutres, en réalité, une charge aussi lourde, une offense aussi blessante pour la dignité et l'indépendance des États souverains, que les attaques ouvertes contre la propriété neutre. Et comme la contrebande de guerre était toujours exceptée de l'immunité accordée à la propriété neutre sur mer, le gouvernement britannique augmentait arbitrairement le nombre des articles comptés comme tels. Il ajoutait à cela des persécutions accidentelles contre les neutres, selon que l'y déterminait l'intérêt matériel de son commerce. Si une

guerre venait à éclater, il inventait des règles nouvelles de neutralité suivant ce qu'il supposait être son propre avantage, son gain ou son profit, n'importe que les autres puissances y adhérassent ou non. C'est ainsi que l'Angleterre voulut, pendant la guerre de 1756 contre la France, et afin de monopoliser le commerce colonial, interdire aux neutres le cabotage avec les ports français. Les croiseurs anglais saisirent les navires qui se livraient à cette branche de navigation, en alléguant que celle-ci ne leur avait été concédée que durant la guerre, mais qu'elle ne leur avait pas été permise auparavant, dans l'état de paix, — comme s'il n'appartenait pas à chaque État souverain de décider lui-même quand il veut accorder aux étrangers le droit de cabotage chez lui (v. *infra* sous § 175).

Comme on peut le voir par ce qui précède, ce furent en général les grandes puissances maritimes qui mirent obstacle aux progrès du droit de la neutralité. Certes, les autres puissances n'étaient point irréprochables non plus. La plupart des États maritimes, les petits aussi, se sont rendus coupables de contraventions à cette époque d'arbitraire, alors qu'on s'habituaient partout à voir les nations pacifiques souffrir ce que pouvaient leur imposer les nations armées, surtout sur mer. Ainsi, divers États, non seulement l'Angleterre, mais aussi la Hollande et la Suède, ont proclamé des blocus fictifs, en déclarant simplement les ports de l'ennemi bloqués et fermés aux neutres, qu'ils le fussent ou non en réalité. Cependant, il n'y avait aucune comparaison entre les violations de la neutralité par les grands États et celles par les petits. Non seulement les tentations de la force, mais encore les événements historiques contribuaient à faire des grands États le fléau des neutres, tandis que les petits États, auxquels s'étaient alliés les pays réformés, la Hollande, la Prusse et les États scandinaves, représentaient le progrès relatif. L'opposition entre les camps adverses se manifesta surtout sur la question du droit du pavillon neutre de couvrir la marchandise, principe qui était le plus libéral de l'époque, ainsi que dans la question du droit de visite. Au milieu du XVIII^e siècle, les Anglais ayant saisi plusieurs navires prussiens, hollandais et scandinaves pour avoir transporté des marchandises ennemies, le cabinet de Berlin exigea de celui de Londres une décision prompte et équitable des questions pendantes sur le droit de la neutralité, et cela d'après les principes de l'équité et du droit des gens, non d'après les intérêts exclusifs des belligérants. A cette occa-

sion, la Hollande et les puissances baltiques, surtout la Prusse, revendiquaient pour les neutres le droit de transporter toutes sortes de marchandises excepté la contrebande de guerre, indépendamment de leur nationalité (v. sous § 178). Mais, bien que l'Angleterre eût été forcée d'accorder en 1756 une indemnité pour avoir porté atteinte à ce droit, la question ne put encore être tranchée définitivement, et le principe resta différent chez les divers États. On essayait, de temps à autre, de concilier les prétentions opposées par la théorie déjà mentionnée, qui faisait dépendre dans tous les cas la liberté de la cargaison de celle du navire, de sorte que le droit du neutre de transporter la propriété ennemie eût été acheté par une renonciation au droit de charger sa propriété sur les navires ennemis. Ce principe, sanctionné surtout par les grands traités de 1659 et 1713, a été dès lors inséré dans un nombre considérable d'actes conventionnels des XVII^e et XVIII^e siècles, mais il ne fut appliqué systématiquement que par les puissances alliées de la Neutralité armée. Il avait, sans contredit, l'avantage de la simplicité : mais il n'était pas aussi libéral que celui de notre temps, réclamé dès cette époque par les gouvernements les plus avancés, d'après lequel la liberté du navire implique toujours la liberté de la cargaison, tandis que la *confiscation* du navire n'implique pas toujours la confiscation de la cargaison. Du reste, quoique étant l'expression de l'esprit du temps, le principe de 1713 ne pouvait être reçu en dehors des groupes d'États qui le stipulaient par voie conventionnelle. Et même entre eux, il est souvent resté sur le papier, sans application dans la réalité. La France et l'Espagne lui ont été le plus fidèles, jusqu'à la guerre de Crimée. Mais pendant les XVII^e et XVIII^e siècles la confusion était telle, dans le choix entre cette règle et celle du *Consulat de la Mer*, que souvent un seul et même État a simultanément conclu des traités où il stipulait la première de ces règles avec un contractant et la seconde avec un autre.

Dans d'autres matières encore, le droit de la neutralité nous offre au XVIII^e siècle, à côté de progrès réels, le spectacle d'une grande confusion. Ce fut seulement vers la fin du siècle que les États furent forcés, par de grands événements, à y apporter un peu plus d'ordre. En attendant, il est vrai que l'opinion publique mûrissait vite et préparait la voie à des conceptions plus nettes et plus élevées de la situation juridique des neutres. Mais l'inimitié entre les États, l'incompatibilité prétendue de leurs intérêts et les différences des opinions loca-

les étaient encore autant d'obstacles à l'établissement de lois fixes et uniformes, acceptées partout. L'unité fut plus grande dans certaines parties du droit, moins grande dans d'autres, mais dans aucune l'application ne fut une expression fidèle des théories reçues. Si l'on réussit quelquefois, par exception, à atteindre l'harmonie, le mérite en revient pour la plus grande partie aux publicistes, et bien moins aux gouvernements. Même dans les occasions où ceux-ci ont pris l'initiative d'une réforme, comme il arrivait de temps à autre dans les pays réformés, ils ont en général agi sous l'influence des connaissances et des lumières répandues par les universités, où l'on étudiait alors les ouvrages des disciples de Grotius, surtout ceux de Bynkershoek, Pufendorf, Wolff et Vattel. Leurs doctrines ont fait disparaître les abus dans maints usages de la guerre, et plus d'une coutume qui violait le droit des neutres. L'esprit propagé par la nouvelle science se fondait sur le principe, jusqu'alors renié, que le gouvernement qui suivait une politique de droit et de justice n'y perdait rien à la longue.

L'école du droit naturel, qui florissait alors, a produit sous ce rapport beaucoup de bien, malgré son exclusivisme. Le principal obstacle au respect du droit des États pacifiques provenait du manque de principes élevés et invariables, capables de contrebalancer les tentations accidentelles de la force brutale et les impulsions du moment. Les représentants du droit naturel enseignaient des préceptes fixes et stables, fondés sur l'ordre de la nature, nécessaires par eux-mêmes, des règles universelles, indépendantes du hasard et des accidents, de la force et de la puissance. Comme du reste leurs lois se distinguaient par leur logique, leur précision et leur exactitude, puisque tout se référait à des principes absolus, elles imposèrent aux esprits chancelants, elles excitèrent l'enthousiasme, et elles contribuèrent surtout à introduire la clarté, l'harmonie et la simplicité là où avaient régné l'obscurité, la dissension et la confusion. — Si néanmoins les États étaient, encore à la fin du XVIII^e siècle, si peu d'accord sur les questions de la neutralité, la cause doit en être attribuée, non seulement à l'impossibilité d'extirper tout d'un coup des préjugés et des abus vieux de plus de mille ans, mais encore aux dissentiments entre les publicistes, qui auraient dû guider l'opinion et formuler les nouvelles lois. Les deux tendances opposées, qui étaient sorties du grotianisme, et qui invoquaient toutes deux l'autorité de Grotius, à savoir d'un côté les docteurs du droit naturel (Pufendorf, Barbeyrac, Burlamaqui,

de Felice, Wolff, Vattel, etc.), de l'autre les positivistes (Rachel, Textor, Moser, Martens et autres), se sont combattus au détriment de l'unité et de la solidité des doctrines, par conséquent de leurs chances de succès. D'ailleurs, la matière était dans plusieurs de ses parties trop nouvelle, pour que les savants pussent déjà faire porter leurs études sur les détails. On s'en tenait aux rudiments, laissant le reste aux conventions et aux arrangements accidentels. Aussi ceux-ci devinrent-ils très fréquents, surtout en forme d'interprétation ou de modification des usages développés par la doctrine. Mais leur teneur différait tellement, selon les buts et les intérêts vacillants de la politique, qu'ils ont le plus souvent augmenté la confusion, constituant ainsi des preuves littérales de l'absence de principes généraux et absolus. Telles lois restaient par conséquent obscures, telles autres contradictoires. Quelques-unes, surtout dans les petits États, ont accordé aux neutres des droits plus larges; d'autres, surtout chez les grands, en ont accordé de moins étendus. C'est seulement pour un petit nombre de règles qu'il y eut un progrès réel parce qu'elles furent précisées et généralement reconnues. Parmi ces règles, il convient de citer celles qui concernent le droit territorial des neutres, ainsi que leur devoir de s'abstenir de fournir du secours aux belligérants.

Il n'avait pas été rare au XVII^e siècle, que les belligérants livrasent leurs batailles navales dans les eaux des neutres; et ceux-ci étaient obligés de le tolérer. Mais au milieu du XVIII^e siècle, l'opinion avait déjà fait de tels progrès, que ces violations territoriales donnèrent lieu à des réclamations auxquelles une suite fut donnée. Sur terre également, on éleva bientôt les mêmes prétentions, de sorte que le neutre se croyait autorisé à empêcher le belligérant, même par la force des armes, de mettre le pied sur son territoire, que ce fût pendant une retraite ou en poursuivant l'ennemi.

Jusque dans le dernier quart du XVIII^e siècle, il était reçu qu'un État neutre pouvait, tout en conservant les avantages de la neutralité, permettre à ses sujets particuliers, ainsi qu'à des bandes entières, non seulement de se laisser enrôler au service étranger ou d'armer des corsaires sous pavillon étranger, mais encore de venir au secours de l'une des parties belligérantes avec des troupes auxiliaires. Même certains États qui s'en tenaient d'ailleurs strictement au droit international, profitèrent de cette irrégularité. Ainsi, l'Angleterre fournit à Gustave-Adolphe un contingent assez considérable, sans estimer qu'elle

eût pour cela renoncé à l'état de neutralité. Sans doute, dans la plupart de ces cas, on se fondait, pour justifier des secours semblables, sur quelque traité conclu avant la guerre. Mais selon les principes d'une neutralité sévère, la conclusion même d'un pareil traité aurait dû être regardée comme une transgression du devoir de neutralité, et la partie adverse aurait dû considérer le pacte comme nul (*pactum turpe*) et la neutralité comme rompue. Au surplus, il arrivait souvent que des traités de cette nature, contenant des promesses de secours en troupes auxiliaires, fussent contractés lorsque les hostilités avaient déjà éclaté, ou pendant les préparatifs de guerre.

Il se passa beaucoup de temps avant que ces abus pussent être abolis par suite des progrès mêmes du droit international. En attendant, il fut d'usage entre les gouvernements, de s'engager réciproquement par des conventions spéciales à observer tel devoir de neutralité, qui représentait un progrès mais non pas une tradition. Toutefois, comme chaque convention ne liait que ceux qui l'avaient conclue, elle ne pouvait créer une règle universelle de droit des gens tant que les traités renfermant les mêmes stipulations n'étaient pas assez nombreux pour être envisagés comme l'expression d'un système permanent, adopté par tous les gouvernements. Et encore, un pareil système ne pouvait-il être considéré comme accepté en droit international par les conventions seules, s'il n'était pas soutenu par l'usage, ou si les stipulations des traités ne prouvaient pas que le devoir en question valait non seulement pour quelque rapport spécial ou pour l'un des contractants, mais encore d'une manière générale. Ce qu'imposaient ou défendaient les traités à l'égard du droit des neutres pouvait d'autant moins constituer une législation universelle, qu'ils défendaient souvent des actes qui n'étaient point regardés comme des infractions à la neutralité, par exemple l'enrôlement privé sur territoire neutre. Le belligérant qui pratiquait des enrôlements chez un neutre, n'était censé avoir commis aucun acte illicite, tout au plus était-il censé avoir préparé au neutre des inconvénients ou des embarras. Or, comme le neutre avait le droit de défendre ces actes, de telles défenses furent souvent insérées dans les lois des États; et les gouvernements les reproduisaient quelquefois dans les pactes conclus avec les puissances étrangères, afin de les faire plus connaître et mieux respecter.

Une autre question, qui commençait à cette époque à être débattue et résolue conformément aux principes posés par les publicistes, était

celle du devoir des neutres de s'abstenir de tout armement ou équipement de corsaires. La France a reconnu officiellement, pendant un différend avec l'Angleterre en 1777, qu'il était de son devoir d'empêcher ses sujets d'armer et d'équiper, sur territoire français et avec des Français, des bâtiments de guerre qui, munis de lettres de marque par les ennemis de l'Angleterre, entraient à leur service contre la marine britannique. Peu de temps après, comme les deux grandes puissances occidentales se faisaient la guerre, quelques petits États neutres, afin d'éviter qu'on ne leur demandât des comptes pour avoir rompu leur neutralité, se hâtèrent d'interdire à leurs sujets tout armement, dans les ports du pays, de corsaires ou de vaisseaux de guerre, destinés à porter le pavillon d'un des belligérants, tout acte de ce genre étant incompatible avec le droit international et les devoirs des neutres. Ce principe reçut une sanction encore plus catégorique de la part des États-Unis d'Amérique en 1793, pendant les hostilités entre la France et l'Angleterre. Le gouvernement de Washington reconnut alors officiellement, que sa neutralité avait été rompue par le fait que des citoyens américains avaient pu, sans obstacle, armer des corsaires sur territoire américain et les fournir d'équipages américains, sachant bien qu'ils étaient destinés au service de la France contre l'Angleterre. Le cabinet de Washington s'est même plaint en cette occasion de la conduite du ministre de France, qui avait provoqué cette mesure incorrecte ; et il fit des démarches sérieuses pour prévenir, par voie administrative, ce qu'il avait en principe qualifié d'injuste. Des défenses furent édictées tant contre tout armement et équipement de cette nature, que contre l'enrôlement et l'entrée au service de telles entreprises.

L'année 1780 a inauguré pour la neutralité une ère nouvelle, qui peut être considérée comme la clôture du règne du *Consulat de la Mer*. Ce fut une période de transition au nouveau droit maritime introduit par le Congrès de Paris en 1856. Cette période se caractérise par les efforts des États pacifiques pour mettre fin à l'incertitude concernant les droits et les devoirs des neutres, pour combler les lacunes de leur réglementation, et pour s'unir dans le but de résister à la manière arbitraire avec laquelle la plus grande puissance maritime traitait les neutres. C'est alors que commence ce mouvement remarquable contre l'oppression d'une marine despotique, mouvement dont l'initiative a été prise par l'alliance des puissances

du Nord, mais qui a été fortement appuyé par le soulèvement des grandes colonies transatlantiques contre la domination britannique. La guerre d'indépendance en Amérique fut une lutte parallèle à celle des pays baltiques contre l'opresseur commun. Les colonies étaient forcées, par l'identité des intérêts et des sentiments, à se ranger du côté des neutres contre l'Angleterre.

Pendant la guerre de l'indépendance nord-américaine, le mécontentement qu'avaient éveillé les prétentions exorbitantes des grandes puissances maritimes éclata enfin, et le sentiment général de l'insécurité produisit une réaction violente. Les États les moins forts comprirent qu'ils devaient s'unir, et que, pour mieux résister aux abus, la première condition était de s'entendre sur les points essentiels. Ainsi s'est formée, en 1780, entre la Russie, la Suède et le Danemark, la fameuse alliance dite « la Neutralité armée », dont le but fut non seulement de fixer des principes justes et raisonnables pour la neutralité et de rallier autour d'eux tous les gouvernements, mais aussi de défendre, les armes à la main, toute attaque contre leurs droits.

Le gouvernement russe, auquel se joignirent ceux des États scandinaves, a formulé les règles nouvelles. Elles accompagnaient une déclaration qui, en date du 28 février 1780, fut transmise par le cabinet de Saint-Petersbourg, d'abord aux grandes puissances maritimes de l'Occident, l'Angleterre, la France et l'Espagne, puis aux autres puissances. Comme principes futurs de neutralité y figuraient les cinq points suivants :

1^o Les navires neutres peuvent naviguer librement de port en port et le long des côtes appartenant aux États belligérants, sans être détenus ;

2^o Les marchandises ennemies sont libres sous pavillon neutre, à l'exception de la contrebande de guerre ;

3^o Pour déterminer ce qui doit être considéré comme contrebande de guerre, on se réfère aux articles 10 et 11 du traité conclu le 20 juin 1766 entre la Russie et l'Angleterre, lequel aura force obligatoire à l'égard de tous les belligérants¹ ;

¹ Les articles de contrebande énumérés dans ce traité sont presque tous (excepté le salpêtre, le soufre, les selles et les brides) de nature à servir *spécialement* aux usages de la guerre. La liste constitue donc un pas dans la voie libérale. Il fut en outre stipulé, que lorsqu'un navire neutre transportait de pareils articles, on regarderait comme libre et exempt de confiscation la quantité de munitions de guerre qui était jugée nécessaire aux besoins du navire lui-même.

4° On ne considérera pas un port comme bloqué tant qu'il n'y aura point de danger réel et effectif d'y entrer, c'est-à-dire tant qu'il ne sera pas cerné, par la puissance qui prétend en interdire l'accès, au moyen de navires *arrêtés* et suffisamment proches¹ ;

5° Ces principes doivent servir de règles dans les procédures et sentences des tribunaux de prises².

Comme on le voit, cette déclaration n'établit point dans son intégralité et en termes clairs le principe posé par le traité d'Utrecht, que la qualité du navire détermine celle de la cargaison. A la seconde proposition, que « les marchandises ennemies sont libres sous pavillon « neutre », ne se trouve pas jointe la disposition corrélative, que « les « marchandises neutres sont saisissables sous pavillon ennemi ». C'était aussi la première fois que ces deux propositions, qui jusqu'alors avaient ordinairement été jointes, ne se retrouvaient plus l'une à côté de l'autre. D'autre part, comme rien n'exprime l'intention de les séparer, on a conclu que la Neutralité armée a voulu sous ce rapport renouveler purement et simplement le principe d'Utrecht. Les bonnes raisons ne manquent pas à l'appui de cette interprétation. En effet, à l'époque où fut créée la Neutralité armée, la pratique générale sur mer laissait libre la propriété ennemie sous pavillon neutre, sous réserve du droit de saisir à l'inverse la propriété neutre sous pavillon ennemi. Or, si l'on avait eu l'intention de supprimer ce dernier droit bien que sa condition présumée fût érigée en loi, la simple réflexion eût exigé une stipulation expresse sur ce point. Aussi, les traités de paix et autres conventions remarquables conclus après 1780 contiennent-ils de nouveau les deux propositions réunies, en conformité exacte de la règle d'Utrecht.

La déclaration fut transmise aux gouvernements neutres avec l'invitation d'y donner leur adhésion. C'est ce que firent successivement — outre la Suède et le Danemark qui appartenaient originairement à l'alliance — la Hollande, la Prusse, l'Autriche, le Portugal, les Deux-Siciles, et enfin la France, l'Espagne et les États-Unis d'Amérique. Les puissances contractantes ont toutes accepté les principes de la Neutralité armée avec l'obligation non seulement de les observer et les respecter, mais encore d'armer et d'entretenir une flotte pour les mainte-

¹ Cette règle était une protestation contre les blocus fictifs.

² Un article additionnel déclare que la Baltique devait être considérée comme une mer fermée, où serait interdit tout acte d'hostilité.

nir et les défendre, en agissant de concert et en commun. En outre, au sein de cette ligue plus étendue, la Russie, la Suède et le Danemark formaient ensemble une union plus intime sous le nom d' « alliés de la Neutralité armée ». Ces trois puissances s'engagèrent à défendre leur cause en commun et solidairement, de sorte qu'une attaque dirigée contre l'une d'elles par quelque violation du droit des neutres appellerait simultanément les deux autres à sa défense.

L'Angleterre seule, comme on pouvait le prévoir, refusa son adhésion à cet acte, destiné à ouvrir une nouvelle phase dans le règlement de la neutralité en posant des principes qui diminueraient aussi sensiblement la domination exclusive de la plus grande puissance maritime. Le cabinet britannique motiva son refus en se fondant sur les maximes politiques qu'il avait constamment suivies jusqu'alors, ainsi que sur ses conventions, qui accordaient à certains États privilégiés, quant au traitement sur mer de la part de la marine britannique, des immunités dont ne jouissaient pas les autres États. Et à ceux-ci, l'Angleterre ne voulait pour rien au monde concéder l'avantage que le pavillon neutre couvrirait la propriété ennemie.

Toutefois, l'Angleterre seule ne fut pas capable d'arrêter le courant des idées d'une neutralité plus conforme au droit, idées soutenues par tant d'autres nations et encore par l'opinion nouvelle qui commençait déjà partout à poindre à l'horizon. L'esprit moderne exigeait une justice internationale, distributive, égale pour tous les États, ainsi que la simplicité, la franchise et la clarté des lois. Les principes proposés par la Neutralité armée n'avaient pas d'autre but que celui de substituer des règles fixes à l'arbitraire du moment, une justice objective aux caprices du plus fort, les préceptes du droit naturel aux artifices d'une politique ambitieuse, une sûreté au moins relative de la navigation pacifique aux brigandages maritimes. Devant ces faits irrécusables, et devant l'unité et la concorde des États favorables à la réforme, le gouvernement britannique, tout en évitant d'y adhérer formellement, fut pourtant obligé de s'imposer un peu plus de modération dans l'application de ses anciens usages rigoureux. Il protesta en termes vagues, surtout contre la maxime « le pavillon couvre la « marchandise ». Mais il souffrit plus d'une exception en sa faveur. Il donna à ses croiseurs des instructions qui leur enjoignaient de procéder envers les neutres d'une manière plus prudente, et il ouvrit à ceux-ci spécialement le commerce de la Méditerranée.

Les principes de la Neutralité armée acquièrent ainsi, sinon une force exclusive et absolue, du moins une influence décisive sur l'interprétation des droits et des devoirs des neutres pendant la période suivante qui alla jusqu'à la guerre de Crimée. Certes, tout ne fut pas gagné par la déclaration de 1780. Elle ne stipulait aucune protection pour la propriété neutre sous pavillon ennemi, et elle n'a pas limité le droit de visite. Toujours est-il qu'elle a mis fin à l'état d'incertitude, d'insécurité et de confusion, qui, à défaut de lois précises et acceptées par la majorité des États, avait régné depuis le temps du *Consulat de la Mer*. Chaque nation avait suivi sa règle particulière, selon l'intention du moment: aucune règle n'avait été le fruit de pourparlers sérieux entre un nombre plus considérable de gouvernements, sur des bases juridiques. Les principes de la Neutralité armée, quoique incomplets et défectueux, étaient du moins formulés d'une manière exacte, et ils étaient reconnus et adoptés par presque toutes les puissances de l'Europe et de l'Amérique. Ils exprimaient fidèlement les raisons d'une conscience internationale; leur mobile était la paix et la justice. Enfin, ils limitaient la prétention d'une seule puissance d'exercer une dictature universelle, dépourvue de sanction légale et basée exclusivement sur la force. L'accord et l'harmonie entre les autres États, leur entente officiellement déclarée et clairement exprimée, leurs exigences fondées sur l'équité et l'humanité, offraient une garantie rassurante jusqu'alors inconnue. Il est vrai que l'application n'en put être que très restreinte, puisqu'aucune collision sérieuse provenant de la divergence d'opinions entre l'Angleterre et les États de la ligue ne fournit à ces derniers, pendant la période en question, l'occasion de montrer les conséquences pratiques de la déclaration. La grande signification de l'acte diplomatique de l'an 1780 consiste plutôt en ce qu'il constitue un principe, et forme l'expression d'un esprit nouveau et plus éclairé. L'attention avait été attirée sur le besoin d'une protection générale plus efficace du droit de la neutralité, ainsi que sur l'aide puissante que pouvait trouver la réforme de ce droit dans l'opinion publique du monde civilisé, puisque presque toutes les nations s'étaient montrées prêtes à défendre, plus énergiquement qu'auparavant, les intérêts des neutres. On sentait partout, après cette déclaration solennelle et collective, que l'on allait bientôt jouir d'une législation meilleure sur les conditions des pays pacifiques pendant les guerres, et que l'on était à la veille d'une solution nouvelle et plus libérale des

questions si importantes de la protection des neutres contre les empiétements des belligérants. L'époque de la grande réforme concernant la matière de la neutralité a donc pu être considérée comme introduite par la déclaration de 1780, quand même la réforme elle-même devait attendre encore quelque temps son développement ultérieur et souffrir des interruptions par suite de circonstances anormales.

Une de ces interruptions, la plus déplorable et la plus violente, et qui fit retomber l'Europe dans un état d'anarchie que l'on pouvait croire depuis longtemps disparu, fut la conséquence des guerres de la grande Révolution, qui éclatèrent peu de temps après. Les violations du droit de la neutralité et les abus du droit de la guerre prirent alors un tel essor, qu'il n'eût guère été possible de maintenir la modeste réforme déjà opérée, encore moins de continuer à la développer. La France et l'Angleterre se surpassèrent alors l'une l'autre en manifestes réactionnaires adressés au reste de l'Europe concernant la situation des neutres, et les décrets arbitraires des belligérants réduisirent ceux-ci à un état de dépendance presque illimitée. Chacun des deux rivaux de l'Occident revendiquait le droit de fermer le continent entier à son adversaire. Les principes non seulement de la Neutralité armée, mais de presque tout le droit de neutralité jusqu'alors connu et accepté, furent reniés et foulés aux pieds. Une des premières conséquences de cette réaction violente fut naturellement que l'Angleterre put de nouveau appliquer ses principes surannés et forcer les États plus faibles à les tolérer, tant qu'ils n'en furent pas empêchés par le terrorisme venant du côté opposé. (La règle que le pavillon couvre la marchandise fut de fait abolie.) Et comme les neutres ne pouvaient plus alors agir d'un commun accord, quelques-uns se laissant dominer par le conquérant, d'autres hésitant sur le parti à prendre devant des événements si accablants, (d'autres encore étant obligés de traiter avec l'Angleterre pour pouvoir résister aux menaces de la France, on vit se briser le lien qui avait tenu réunis les membres de la ligue de 1780, et se dissoudre l'union qui avait fait l'unité et le succès de leurs travaux réformateurs.) Ils désertèrent, l'un après l'autre, ou bien ils évitèrent de se prononcer, en tout cas ils ne cherchaient point à réaliser leur promesse de « défendre les armes à la main le droit des neutres ».

Encore au dernier moment, lorsque la guerre éclata entre la France révolutionnaire et les puissances coalisées, les États scandinaves essayèrent bien de resserrer les liens en se ralliant sur la base du

pacte de 1780. Mais alors la Russie fit défaut, car elle se vit obligée d'accéder à la coalition dont l'Angleterre était l'âme. Et les autres membres de la ligue de 1780, craignant de diviser les forces qui devaient être opposées à la France, n'osèrent point non plus se séparer de l'Angleterre. Tout scrupule juridique fut mis de côté devant la prétendue nécessité politique d'écraser, ou de refouler au moins, la France républicaine, réputée dangereuse pour la paix de l'Europe. Ce fut bientôt une tactique à la mode dans la politique de la dictature sur mer, de couvrir chaque violation du droit des neutres du prétexte qu'il fallait à tout prix, même au prix de la justice et de l'équité dans les rapports internationaux, empêcher la prépondérance de la République française. Celle-ci, de son côté, se servait de prétextes analogues pour contrebalancer, au moyen de violations du droit de la neutralité, la prépondérance britannique.

Les puissances dirigeantes de la coalition, surtout l'Angleterre, avaient essayé, déjà au temps de la Convention nationale, de forcer les États scandinaves à adopter à l'égard de la France une procédure analogue à la leur, et d'empêcher leur commerce avec les ports français. Elles défendaient aux neutres d'y transporter, non seulement les articles de contrebande de guerre, mais encore les objets de première nécessité, tels que le blé, les vivres et autres denrées semblables. Les croiseurs anglais saisirent les navires qui se livraient au transport de ces objets en France. Des blocus fictifs furent déclarés, et les navires qui ne les observaient pas furent saisis. On déclara également de bonne prise ceux qui arrivaient avec des denrées des colonies françaises. Bien plus, les Anglais déclarèrent de bonne prise, indépendamment de sa nationalité et de sa cargaison, tout navire qui se rendait à un port français ou qui en venait. La France, de son côté, menacée de la famine, usa de représailles violentes. Elle renia en 1793 les principes de 1780, en rétablissant les anciennes règles de prise qui avaient prévalu avant le règne de Louis XV. En vertu des décrets de la Convention nationale, les croiseurs français prenaient non seulement la propriété ennemie sous pavillon neutre, mais encore chaque navire qui transportait des marchandises de fabrication anglaise ou appartenant à l'ennemi, ou bien des vivres appartenant aux neutres mais destinés à l'ennemi. D'après une loi de 1798, le navire neutre devait être traité, non selon son pavillon, mais selon sa cargaison, et par conséquent être saisi s'il transportait quelque propriété

ennemie, et c'est ainsi que l'on considérait comme ennemi notamment tout objet provenant de l'Angleterre ou des colonies anglaises.

Heureusement que ces violations réciproques du droit de la neutralité ne furent pas d'une durée plus longue que l'emportement des passions déchainées par les guerres de la Révolution. Une preuve, d'ailleurs, que le droit opprimé n'avait jamais cessé de jouir d'un certain degré de respect au fond des consciences, et que celles-ci en gardaient toujours les principes fondamentaux, malgré les abus et les transgressions accidentelles de cette époque dans presque toute l'Europe, c'est qu'aussitôt que commencèrent les empiétements sur les droits des neutres sous la Convention nationale, les puissances coalisées crurent nécessaire de faire auprès des États neutres qui tenaient encore à leurs droits, comme les États-Unis d'Amérique, et en Europe les États scandinaves, des excuses au sujet des irrégularités commises, en alléguant « la situation exceptionnelle », créée par les événements en France et de nature essentiellement transitoire. L'Angleterre alla même jusqu'à mitiger quelques-unes de ses mesures de violence, en accordant des immunités exceptionnelles à certains États neutres qui désiraient la paix ¹.

Le pacte de 1780 était rompu, et ses principes n'étaient plus observés, depuis que la Russie s'était alliée à l'Angleterre, et que par conséquent elle fut obligée d'abandonner les lois nouvelles, si gênantes pour une suprématie maritime. Aussi, dès que le gouvernement russe, quelques années plus tard, se sépara de nouveau de l'Angleterre et de ses alliés, et qu'il recouvra sa liberté d'action, sa première pensée fut de reconstituer la Neutralité armée. L'alliance entre la Russie, la Suède et le Danemark fut donc renouvelée le 16 décembre 1800 sous le nom de « *Seconde Neutralité armée* » ; et la Prusse y adhéra. On revint aux principes de 1780. Ils furent non seulement rétablis, mais considérablement étendus et augmentés dans un sens libéral et équitable. Aux cinq points de la première Neutralité armée furent ajoutés les deux suivants :

1^o Un navire neutre n'est coupable d'une violation de blocus que lorsqu'après avoir été averti par un vaisseau de guerre ou un corsaire

¹ Les instructions données en 1793 aux croiseurs anglais leur défendent de saisir des navires scandinaves pour infraction au blocus, à moins qu'ils n'eussent, en dépit de l'avertissement, renouvelé leur essai d'entrer dans le lieu bloqué.

de la puissance bloquante, il cherche néanmoins à franchir, par ruse ou par force, la ligne de blocus;

2^o Lorsque des navires marchands neutres voyagent escortés d'un vaisseau de guerre neutre, ils ne doivent pas être visités, et l'on doit se contenter de la déclaration faite par l'officier qui commande le convoi, qu'il n'y a pas à bord de contrebande de guerre.

Le cabinet de Londres ne négligea aucun effort pour rompre ce nouveau lien de neutralité, ou pour en anéantir au moins les conséquences, et il y réussit. Après de longs pourparlers, il parvint encore une fois à séparer la Russie des autres alliés; et il conclut avec le cabinet de Saint-Pétersbourg, en date du 17 juin 1801, une convention par laquelle le gouvernement russe abandonna de nouveau les principes essentiels et les plus importants des pactes de 1780 et 1800, spécialement celui en vertu duquel le pavillon neutre devait couvrir les marchandises ennemies. Toutefois, l'Angleterre fut obligée de faire, elle aussi, quelques concessions; de sorte que la Neutralité armée, sans laquelle ces concessions n'eussent pas été obtenues, n'est point restée infructueuse. Les États scandinaves, abandonnés par la Russie, demeurant isolés, et ne pouvant plus continuer leur résistance, se virent forcés d'accéder à la convention anglo-russe (1801-1802). La Prusse seule refusa absolument son concours à ce désaveu des principes solennellement publiés. Mais l'Angleterre usa largement de son triomphe pour entraîner plusieurs autres États, l'un après l'autre, à conclure avec elle des conventions spéciales sur les bases des principes de 1801, qui furent par conséquent bientôt prédominants. On peut dire qu'ils ont été la loi d'une grande partie de l'Europe pendant la première moitié de notre siècle, c'est-à-dire d'une manière générale pour l'Angleterre et pour ceux qui avaient contracté avec elle, mais aussi pour d'autres États pendant une certaine période et tant qu'ils ne s'en sont pas départis, jusqu'à ce que, lors de la guerre de Crimée, la législation sur la matière s'élargit de nouveau. Les règles de 1801 méritent donc une mention, quoique secondaire, à côté de celles de 1780. On peut les résumer dans les articles suivants :

1^o Les navires neutres peuvent naviguer librement vers les ports et sur les côtes des nations belligérantes ;

2^o Les marchandises chargées à bord de ces navires sont libres, à l'exception de celles dites de contrebande de guerre et de celles qui appartiennent à l'ennemi; la marchandise ennemie d'origine, mais

achetée et transportée par un neutre, devant dans tous les cas conserver le bénéfice acquis au pavillon neutre ;

3° Pour éviter toute espèce de doute sur la nature des articles qui constituent la contrebande de guerre, les parties contractantes se réfèrent au traité de commerce conclu entre elles le 21 février 1797¹ ;

4° On ne considère comme bloqué que le port dont l'entrée offre un danger réel à raison du nombre des bâtiments de guerre chargés d'en interdire l'accès ;

5° L'action judiciaire contre les navires neutres saisis pour cause de soupçons fondés ou de faits évidemment coupables doit être entamée sans aucun retard, et le mode de procédure en sera uniforme et strictement légal.

Relativement à la visite de navires convoyés, les stipulations de la convention peuvent être résumées dans ces points :

1° Le droit de visiter des navires marchands, possédés par des sujets de l'une des puissances contractantes et naviguant sous l'escorte d'un navire de guerre de leur nation, appartient exclusivement aux navires de même rang de l'État belligérant et ne peut être exercé par des corsaires ;

2° Les propriétaires des navires destinés à partir en convoi sous l'escorte d'un bâtiment de guerre doivent, avant de recevoir leurs papiers de bord, présenter au chef du convoi leurs passeports et leurs certificats de mer dans la forme déterminée par le traité ;

3° Lorsqu'un convoi est rencontré par un navire de guerre des parties belligérantes, ce dernier doit, à moins que l'état de la mer ou les parages ne l'en empêchent, se tenir hors de portée de canon et envoyer une chaloupe au bâtiment convoyeur, pour procéder d'un commun accord à l'examen des papiers et des certificats constatant que l'un est autorisé à escorter tels navires avec tel chargement du port A au port B, et que l'autre appartient réellement à la marine royale (impériale) de la nation dont il porte le pavillon ;

4° Une fois la régularité des papiers reconnue, tout soupçon légitime doit être considéré comme dissipé. Dans le cas contraire, le chef

¹ D'après ce traité, les articles de contrebande étaient limités environ à ceux, qui avaient été énumérés dans le traité antérieur du 20 juin 1766 entre les mêmes parties (v. *supra*, p. 21), c'est-à-dire, à quelques exceptions près, à ceux qui servent *spécialement* aux usages de la guerre. Ce point était donc une concession aux neutres.

du convoi, après y avoir été invité en bonne et due forme par le belligérant, doit stopper pendant le temps nécessaire à la visite des navires convoyés.

L'article 5 autorise le visiteur, s'il croit, après l'examen des documents, en avoir de justes raisons, à retenir un ou plusieurs navires convoyés, en remettant le capitaine et l'équipage au chef de l'escorte, lequel peut, de son côté, placer à bord des navires retenus un officier pour assister à l'enquête. Celle-ci doit avoir lieu sans délai au port le plus proche du belligérant, en présence du navire capturé. — L'article 6 défend au chef du convoi de s'opposer par la force aux actes prescrits par le commandant belligérant. D'un autre côté, si celui-ci abuse du pouvoir qui lui est ainsi conféré, ou s'il retient un navire sans raison suffisante, les propriétaires de navire ou de cargaison lésés doivent être indemnisés.

Comme il appert par ce résumé, la convention de 1801, qui évidemment a cherché à concilier les prétentions de l'Angleterre et les exigences de l'union du Nord, s'est départie notablement des principes de la Seconde Neutralité armée; et sur les points principaux, ce sont les prétentions anglaises qui l'ont emporté. D'après la convention, la propriété ennemie pouvait de nouveau être saisie sous pavillon neutre. Une violation de blocus ne présupposait plus comme condition, que la ligne fût franchie *par ruse ou par force* après un *avertissement préalable* de l'état de blocus sur l'endroit même de l'opération par un navire de la puissance bloquante — condition qui eût garanti la nature effective du blocus; et le *stationnement fixe* des navires bloquants n'était plus prescrit. Enfin, la visite de navires marchands convoyés était permise. Or, ces trois points, qui avaient justement formé l'objet principal des prétentions anglaises, et à cause desquels l'Angleterre avait protesté contre le traité de la Neutralité armée, constituaient autant de pas en arrière dans le règlement des droits des neutres; et ils entraînaient l'abrogation de ce qu'il y avait d'essentiel dans les principes libéraux proclamés par la ligue de 1780-1800, à savoir : *l'inviolabilité du pavillon neutre, la qualité effective des blocus, et l'abolition de la visite des convois.*

D'autre part, la convention de 1801 contenait sans contredit, à côté de ses restrictions, diverses dispositions favorables à la neutralité. Elle stipulait expressément la liberté du trafic entre les ports ouverts d'un belligérant et d'un neutre, et elle supprimait les prohibitions injus-

tes, si fréquemment décrétées pendant les guerres de la Révolution, de tout commerce avec l'ennemi. Elle a limité, en outre, d'une manière raisonnable la notion de la contrebande de guerre. Enfin elle a exigé, pour la validité d'un blocus, un certain nombre de vaisseaux de guerre, qui, bien qu'étant laissé à l'appréciation subjective des bel-ligérants, était cependant propre à exclure les blocus purement fictifs. Ceux-ci furent ainsi désapprouvés, du moins en principe.

Grâce à ces dispositions relativement libérales, la convention aurait pu être considérée comme un léger progrès, une étape vers le développement de la neutralité, si elle avait été loyalement exécutée et scrupuleusement appliquée. Elle était incontestablement le premier acte international de portée générale, par lequel l'Angleterre apportait enfin quelque modification à ses anciennes prétentions de dictature sans aucun égard pour les opinions des autres nations. Pour la première fois, le gouvernement britannique fit de sérieuses concessions aux neutres, se lia par des dispositions conventionnelles nettes et claires, et rompit jusqu'à un certain point avec son système traditionnel, suivi par tous ses cabinets, d'éviter des stipulations précises, afin de pouvoir se servir de l'obscurité et de l'équivoque des expressions selon ses buts variant avec les circonstances, et de pouvoir appliquer les règles d'une manière plus dure envers tel peuple, plus douce envers tel autre. Il est vrai que la convention restait bien loin en arrière de la Neutralité armée, quant à la protection du droit des neutres. Mais elle offrait du moins l'avantage, non seulement de constituer un pacte entre deux parties adverses qui jusque-là n'avaient jamais pu s'entendre, mais encore d'engager par des lois déterminées la plus grande puissance maritime, qui auparavant ne s'était laissé lier par rien.

Malheureusement, cette valeur de la convention fut considérablement diminuée par le fait qu'elle resta en grande partie lettre morte. L'Angleterre trouva bientôt qu'elle avait accordé trop, tandis que les neutres trouvèrent qu'elle avait accordé trop peu. En effet, leur droit lui avait été sacrifié. De côté et d'autre, l'on était mécontent du nouvel ordre de choses, et l'on cherchait, à toute force, un prétexte pour en sortir. L'occasion ne se fit pas longtemps attendre.

Peu de temps après, pendant les bouleversements de 1806 et des années suivantes, dus aux conquêtes françaises et à l'antagonisme poussé à l'extrême de l'Angleterre et de la France s'efforçant de se fermer mutuellement l'une à l'autre le trafic du monde par des mesu-

res de violence qui ne respectaient aucun droit, celui des neutres fut plus que jamais sacrifié. L'Angleterre remit aussitôt en vigueur les trois règles condamnées : 1^o blocus sur le papier ; 2^o visite des convois ; 3^o saisie de la propriété ennemie sous pavillon neutre. Au mois de mai 1806, elle déclara bloquée toute la côte de la Mer du Nord, ses ports et ses fleuves, depuis Brest jusqu'à l'embouchure de l'Elbe, quoiqu'il fût bien évident qu'un tel blocus ne pouvait remplir les conditions de qualité effective prescrites par l'article 4 de la convention de 1801. Napoléon y répondit par le décret de Berlin du 2 novembre 1806, déclarant : que les Iles Britanniques se trouvaient en état de blocus, que tout commerce et trafic avec l'Angleterre était défendu, que toute marchandise et toute propriété anglaise ou provenant de l'Angleterre seraient de bonne prise et que le commerce en était interdit, que tout port était fermé aux navires venant de quelque pays soumis à la domination britannique, que tous les sujets de la Grande-Bretagne seraient prisonniers de guerre quand on les trouverait dans les pays occupés par les troupes de la France ou de ses alliés, que toutes les lettres et paquets expédiés en Angleterre ou à des Anglais devaient être saisis, etc. L'Angleterre répliqua le 7 janvier 1807, par une défense à tout navire de trafiquer entre des ports qui appartenaient à la France ou à ses alliés ; ou qui se trouvaient sous leur domination ou leur influence de sorte que les navires anglais en étaient exclus. Les navires neutres, qui n'observeraient point cette défense, devaient être confisqués avec leurs cargaisons. Les côtes de la France et de ses alliés furent déclarées en état de blocus. On ajouta, par un ordre supplémentaire du 11 novembre, que les ports et les places fortifiées de la France, de ses alliés et des pays dont les ports étaient fermés aux navires anglais, seraient traités comme s'ils étaient bloqués, et que tout trafic avec eux serait interdit. Chaque navire, qui ferait quelque commerce avec les pays ennemis, ou qui transporterait des marchandises qui n'étaient pas de fabrication anglaise, serait de bonne prise, ainsi que sa cargaison. Enfin, Napoléon riposta par le décret de Milan, publié le 17 décembre, qui compléta celui de Berlin par la déclaration, que tout navire neutre qui se laisserait visiter par les Anglais ou conduire en Angleterre, ou qui payerait un droit à ce pays, serait considéré comme lui appartenant, par conséquent comme *dénationalisé* et sujet à confiscation. La démesure de toutes ces lois arbitraires atteignit au comble dans le décret de Fontainebleau du 19 octobre 1810,

qui ordonna que toutes les marchandises anglaises trouvées en France ou chez ses alliés seraient *brûlées*.

Comme en général les périodes de transition, celle de 1815-1856 entre les Congrès de Vienne et de Paris fut caractérisée par l'indécision et la division. Les camps opposés savaient bien que les lois du temps passé étaient surannées. D'autre part, ils ne pouvaient encore s'entendre sur les lois nouvelles. En conséquence, les partisans des systèmes inconciliables se sont contentés de conserver chacun le sien, en passant sous silence, autant que possible, les points en litige, les maintenant dans le vague pour tenir une issue ouverte, tant qu'aucune guerre maritime n'obligeait à les trancher d'une manière définitive. Dans l'intervalle, on se bornait de côté et d'autre à observer l'effet du changement des temps et le développement de théories plus nettes. Evidemment, il y avait déjà là un progrès. Reconnaître que l'absence de principes rendait insoutenable l'ancien système, n'était-ce pas le condamner ? Et sa condamnation, n'était-elle pas la première condition pour introduire un système autre et meilleur ? Dans l'état de désordre où se trouvait encore, après les grandes guerres de la coalition, la réglementation de la neutralité, on n'eût donc guère pu mieux faire que de laisser sommeiller les questions qu'elle soulève et d'en laisser mûrir la solution. Elles s'éclaircissaient en attendant, pour atteindre peu à peu dans la conscience internationale le degré de perfection relative, dont l'expression devait enfin se manifester aussitôt qu'une guerre maritime européenne de quelque importance éclaterait, ce qui n'arriva que dans la seconde moitié du siècle. Leur maturité avait été puissamment hâtée, non seulement par les idées nouvelles suscitées par la Neutralité armée, mais aussi et surtout par un autre événement de première importance et de nature à influencer fortement l'opinion concernant les neutres, à savoir par la création d'un corps d'États grand et fort mais pacifique et dégagé des vieilles controverses européennes ainsi que de leurs préjugés : nous voulons parler des États-Unis d'Amérique.

L'affranchissement et l'émancipation des grandes colonies transatlantiques étaient tout naturellement à l'avantage de la neutralité et des neutres. Pour devenir des États libres et autonomes, les colonies ont dû secouer le même joug qui avait toujours, et surtout pendant la guerre de l'indépendance, pesé aussi sur les neutres et étouffé leurs droits. Les efforts de l'alliance du Nord en Europe, les luttes de la ligue de la

Neutralité armée contre l'oppression sur mer, s'étaient par conséquent présentés comme un courant parallèle à celui qui entraîna l'union du Nord en Amérique. Par cette raison déjà, la grande confédération du nouveau monde, qui avait en horreur les conquêtes, qui n'aspirait qu'au développement paisible à l'intérieur, et qui retrouvait cet esprit plutôt chez les neutres que chez les despotes de mer, sympathisait avec ceux qui en Europe s'opposaient à la dictature d'une marine militaire, et elle trouvait son intérêt à maintenir sa neutralité pendant les querelles ambitieuses des grandes puissances européennes. Il en résulta une étroite solidarité entre les États-Unis en Amérique et les nations essentiellement neutres en Europe, solidarité qui fut maintenue et cimentée par le but commun d'augmenter le droit de la neutralité, de réduire à ses limites naturelles le droit trop élargi de la guerre, et de favoriser d'autre part le progrès, partant le respect du commerce et de la navigation malgré les guerres, ainsi que les prétentions raisonnables des neutres de ne pas être molestés par les ingérences illégitimes des belligérants. La vaste Union d'outre-mer fut donc, dès son début sur l'arène politique, doublement appelée à s'associer aux États neutres et réformés, à savoir non seulement par la raison négative d'un antagonisme commun, mais aussi par la raison positive d'intérêts et de sentiments identiques. Et en effet, à peine l'Union était-elle formée, qu'elle combattit de suite pour la cause neutre, d'abord de concert avec la ligue européenne à laquelle elle a accédé, puis indépendamment d'elle. Son programme est devenu celui de la paix, de la justice et de l'équité, principes qui sont aussi représentés par les neutres vis-à-vis des belligérants.

Les premières années de l'existence de l'Union nord-américaine témoignèrent déjà que son gouvernement dénonçait et poursuivait les infractions aux lois de la neutralité commises par ses propres sujets, non moins sévèrement que celles des étrangers. Ces poursuites firent naître de nombreuses occasions d'établir des principes de neutralité sains et justes, principes qui surpassaient par leur esprit élevé ceux qui furent simultanément appliqués dans l'ancien monde. Ainsi, comme nous l'avons mentionné plus haut, la France ayant voulu, pendant la guerre de 1793 contre l'Angleterre, enrôler des soldats et équiper des vaisseaux de guerre aux États-Unis, en faisant armer dans les ports de ces États ses corsaires par des citoyens américains, et composer leurs équipages de marins américains, dans le but d'attaquer

sous pavillon français les navires marchands anglais et de conduire les prises aux ports de l'Union pour les y faire condamner par des tribunaux organisés sur le territoire des États-Unis, le président déclara que ce procédé était criminel, et qu'en y recourant et en laissant son ministre entraîner les citoyens américains à y prendre part, le gouvernement français avait violé la souveraineté des États-Unis sur leur propre territoire, et encouragé les sujets de ces États à méconnaître leurs devoirs envers leur patrie comme pays neutre et astreint à des obligations vis-à-vis d'un État belligérant étranger. Profitant de cette occasion pour mieux préciser les devoirs en question, on communiqua aux autorités des ports et des côtes des États-Unis des instructions détaillées concernant les exigences d'une stricte neutralité, accompagnées de défenses expresses de tout armement de vaisseaux de guerre ou de corsaires, ainsi que de tout enrôlement dans les ports américains sans la permission du gouvernement. Enfin, un décret du président posa en principe l'impartialité comme devoir de neutralité, principe en vertu duquel les sujets américains furent engagés à s'abstenir de tout acte qui pourrait être favorable ou défavorable à l'une des parties belligérantes.

Ces instructions de 1793, qui furent dans la suite régulièrement appliquées et observées par les cabinets de Washington, formaient le droit de neutralité le plus accompli à l'époque de leur publication. Elles sont bien en avance sur leur temps et expriment plutôt les idées du nôtre. Elles ont conservé force de loi, comme règlement de la neutralité nord-américaine à côté du *Foreign Enlistment Act* de 1794, jusqu'à la promulgation du *Neutrality Act* de 1818, encore en vigueur. Le droit américain sur la matière est principalement fondé sur les règles suivantes : 1° empêcher non seulement l'accomplissement mais aussi les *préparatifs* de tout acte qui romprait la neutralité ; 2° si, néanmoins, de tels actes sont commis, donner à l'étranger offensé satisfaction pleine et entière.

Ces principes, si favorables à une réglementation équitable du droit des neutres, et qui furent ainsi dès la création des États du nouveau monde acceptés par la plus importante de ses cités, n'ont pas seulement été répandus par le moyen de la législation intérieure des États-Unis ainsi que par les dépêches et notes échangées avec les cabinets étrangers, ils ont en outre été transformés en droit international positif par leur insertion dans de nombreux traités avec les autres puis-

sances. Aussi ne tardèrent-ils pas à être adoptés en fait, même hors des États-Unis.

Le recueil de traités nord-américain témoigne en général des efforts du gouvernement de Washington pour étendre les droits des neutres autant que possible. On y remarque surtout sa prédilection d'assurer la liberté des biens transportés sous pavillon neutre. Dès leur indépendance, les États-Unis ont travaillé dans ce but; et ils ont tâché d'insérer dans leurs traités de navigation le principe que le pavillon couvre la marchandise. On le trouve déjà dans leur traité de 1778 avec la France, pacte célèbre qui le répandit au loin. Le gouvernement français, qui paraît en avoir subi l'influence, ne tarda pas à étendre son application à tous les États neutres par voie de législation intérieure, à condition que les autres belligérants feraient de même; et il ordonna à ses croiseurs de ne point inquiéter les navires neutres venant des ports ennemis sans contrebande de guerre. Pendant les années suivantes, nous retrouvons le même principe dans un grand nombre de traités entre les États-Unis et d'autres États, tant en Europe qu'en Amérique. Toutefois, sa propagation par voie conventionnelle à toutes les puissances maritimes, ce qui aurait pu le rendre universel, se heurtant de nouveau à la résistance du cabinet de Londres, les États-Unis furent obligés de l'abandonner déjà dans leur traité avec l'Angleterre en 1794. Le gouvernement de Washington fut forcé ensuite de l'établir avec chaque contractant sous cette condition seulement, que sa validité dépendrait, dans chaque cas spécial, de sa reconnaissance par l'État à l'égard duquel on voudrait l'appliquer. Mais, afin de ne rien négliger pour la diffusion du principe, on insérait alors dans le traité en question une clause mettant à son bénéfice tout État qui l'aurait reconnu, et l'engagement réciproque d'user de toute son influence pour entraîner d'autres États à accorder aux neutres la plus grande liberté possible. Dans le cas où ce but ne pourrait être atteint, les parties contractantes devaient au moins en toute occasion se concéder mutuellement comme neutres le bénéfice du traitement le plus favorable, admis à l'époque. Le cabinet de Washington ne borna point cependant ses efforts à réaliser d'une manière générale la liberté de la propriété sous pavillon neutre. Il s'efforça aussi de mitiger les pertes qu'éprouvaient les neutres par suite du principe d'excepter de cette liberté la contrebande de guerre, en introduisant la règle que les articles de ce genre ne devaient point

être confisqués, mais seulement saisis et séquestrés pour un temps limité.

Du reste les traités américains renferment d'autres dispositions tendant à améliorer les rapports des belligérants et des neutres. Ainsi le traité de 1785 avec la Prusse contient la stipulation de ne point se servir de corsaires dans le cas d'une guerre entre les parties contractantes. Un traité de 1852 avec le Chili déclare que le pavillon neutre protège non seulement la propriété, mais aussi les *personnes*, même de nationalité ennemie, qui n'appartiennent pas aux forces militaires de l'ennemi.

Ces principes modernes sur la neutralité ont été appliqués par la Cour Suprême de Washington dans tous les conflits ou affaires où les États-Unis ont été intéressés et où des neutres étaient impliqués. Aussi les sentences de ce haut tribunal nous offrent-elles, ainsi que leurs motifs, un riche et précieux exposé de la réforme et du développement du droit des neutres. Elles nous montrent notamment comment le gouvernement nord-américain, qui a si souvent été obligé d'intervenir pour corriger les excès des croiseurs belligérants, surtout pendant les guerres de la grande Révolution entre la France et l'Angleterre, s'est efforcé de maintenir les principes d'une neutralité stricte, même dans les occasions où ceux-ci ont été abandonnés par toute l'Europe. La politique de neutralité des États-Unis, politique droite et claire, présente pendant cette période un contraste frappant avec celle des États européens, dont le caractère est le cynisme et l'arbitraire.

Sans doute, il était plus aisé au cabinet de Washington qu'aux autres de s'abstenir des violations en droit international. Mais aussi ne s'est-il laissé influencer par elles que dans la moindre mesure possible. Si ses protestations restaient sans effet, il usait de contrainte. Ainsi, lorsque la France et l'Angleterre ont essayé, par les décrets criminels de 1806-1810, de se fermer mutuellement le trafic du monde, et que les autres États de l'Europe se sont laissés entraîner à suivre dans cette voie soit l'une soit l'autre des deux grandes puissances, les États-Unis d'Amérique ont au contraire, par le *Non-Intercourse-Act* du 10 mai 1810, interrompu leurs relations de commerce avec les deux parties belligérantes, qui se sont ainsi placées elles-mêmes en dehors du droit des gens. Il faut avouer que, dans une situation semblable, c'était la seule mesure à prendre, qui fût vraiment digne d'une nation indépendante qui n'avait pas cessé de se respecter elle-même et qui croyait encore à l'existence d'une justice entre les nations.

Ces deux événements de première importance au seuil de notre époque, savoir *la Neutralité armée* et *l'émancipation des colonies transatlantiques*, ont sans doute contribué puissamment à relever le droit de la neutralité, alors même que ce droit, par suite du défaut de causes immédiates, n'a pu être réglé qu'un demi-siècle plus tard sur des bases acceptées par la majorité des puissances. Le désordre exceptionnel causé par les conquêtes ayant cessé, le XIX^e siècle a été inauguré par des règles nouvelles, qui, bien que partagées entre différents systèmes, révèlent l'influence prépondérante de la Neutralité armée, ce qui était à l'avantage évident de réformes ultérieures dans le sens d'un respect plus grand du droit des nations pacifiques.

Certes, la confusion qui avait régné pendant le XVIII^e siècle relativement à la situation juridique des neutres, ne pouvait être dissipée par la Neutralité armée seule, ni par les imitations qu'elle provoqua dans l'ancien et le nouveau monde. Mais du moins ont-elles introduit des lois qui, si elles n'ont pas pu obtenir l'assentiment universel, ont pourtant réuni sous un seul et même régime les États neutres et pacifiques, des lois qui ont montré au monde que les neutres n'entendaient pas tolérer plus longtemps la subordination de leurs droits à ceux des belligérants, et qui en définitive ont érigé au rang de règles internationales certains principes de neutralité équitables, jusqu'alors oubliés ou méprisés. — Il y a plus. L'agitation des esprits, produite par les événements, en faveur d'un plus grand respect pour les neutres, s'est aussi manifestée dans une rédaction plus précise et plus exacte des lois de la neutralité. De leur confusion se dégagent au début du XIX^e siècle quelques points fixes et saillants, parmi lesquels nous signalerons, en premier lieu, la reconnaissance de devoirs réciproques, à savoir : du côté des neutres celui de l'impartialité, du côté des belligérants celui du respect de la souveraineté neutre; de plus, pour ces derniers, la défense de porter les hostilités sur territoire neutre, et pour les premiers, la défense d'abuser de ce même territoire pour des armements contre l'une des parties belligérantes. Il est vrai que ces principes ne furent pas toujours observés; et encore, lorsqu'ils le furent, leur mode d'application même démontrait combien il restait encore à faire pour assurer complètement le respect de la neutralité.

Dans la période d'attente entre le Congrès de Vienne en 1815 et celui de Paris en 1856, la réforme demeura suspendue.

Le Congrès de Vienne n'a qu'une importance minime pour le sujet

qui nous occupe¹. Ce grand acte diplomatique met fin, il est vrai, à une série de violations du droit des neutres, qui y sont désapprouvées en principe, de sorte que l'on revient aux maximes antérieures. Du reste il règle quelques autres questions de droit international, qui cependant ne se rapportent pas directement à la neutralité, à moins que l'on n'y veuille compter les arrangements concernant la neutralisation de la navigation sur certains fleuves internationaux. Mais en général le Congrès de Vienne n'intervint pas sensiblement dans les questions relatives à la situation des neutres en temps de guerre. La plus importante et la plus controversée de ces questions, celle de l'immunité du pavillon neutre, est, pendant la période provisoire de 1815 à 1856, restée indécise, résolue de manières différentes, négativement par l'Angleterre, et affirmativement, en général, par les autres puissances. Or, comme aucune grande guerre maritime en Europe n'en rendit nécessaire la solution pendant cette période, on put la différer. En attendant, les puissances ont trouvé prudent de la régler, aussi bien que d'autres questions de neutralité encore indécises, par des conventions spéciales entre elles, bilatéralement, afin d'éviter des conflits inutiles dans le cas d'une guerre subite². Comme toutefois chaque convention ne pouvait lier que les parties contractantes, mais non les autres États, et que les différents groupes de contractants cherchaient la solution des questions de la neutralité en se plaçant à des points de vue différents, se préoccupant ordinairement d'un but politique plus ou moins accidentel, cette période nous offre le spectacle d'une réglementation confuse et contradictoire. La confusion n'était point limitée aux gouvernements : elle s'étendit aussi à la littérature. A cette époque, le besoin sans cesse croissant d'une protection plus efficace du commerce et de la navigation a notablement augmenté les inconvénients du défaut de réglementation, en faisant naître de nouvelles questions de droit à côté de celles qui existaient déjà. Mais comme parmi les anciens usages, depuis longtemps surannés, bon nombre s'appuyaient sur des préjugés trop fortement enracinés pour pouvoir être de si tôt abrogés,

¹ Aussi, l'histoire de la neutralité ne peut être convenablement divisée comme l'histoire moderne en général, d'après les trois grands traités de paix : ceux de Westphalie, de Vienne et de Paris. Elle est plutôt divisée par le *Consulat de la Mer*, la Neutralité armée et le Congrès de Paris.

² Parmi les questions qui, à défaut de solution donnée par un congrès universel, furent ainsi réglées par des conventions spéciales, se trouvaient aussi celles d'enrôlement, d'armement et d'équipement sur territoire neutre.

on tâchait de maintenir les moins intolérables, en les adaptant à l'esprit du temps. Par malheur ces mesures, souvent prises dans l'intention fort louable de concilier des théories opposées, ont abouti au résultat contraire; car, les modifications étant introduites d'après des principes différents dans les diverses législations, la confusion, au lieu de diminuer, augmenta par suite de la multiplicité même des lois.

Le désaccord subsista donc tant dans la théorie que dans la pratique, et cela, malgré le vif échange des idées et l'intérêt qu'éveillait la matière. Comme toujours, la divergence se produisit principalement entre l'Angleterre d'un côté et les autres puissances de l'autre. L'Angleterre voulait avant tout conserver le droit de visite dans toute son étendue. Elle ne reconnaissait pas même la légitimité de l'institution du convoi, et elle se refusait obstinément à renoncer au droit de saisir la propriété ennemie sous pavillon neutre. Tandis que la plupart des autres États réclamaient la liberté du pavillon et la plus grande restriction possible des visites, à cause de leur incompatibilité avec la souveraineté de l'État, l'exterritorialité de ses navires et les intérêts du commerce et de la navigation. Tant qu'existait le droit de visite, surtout tant qu'il pouvait être exercé contre des navires neutres qui ne transportaient aucune contrebande de guerre, sur un simple soupçon que des marchandises ennemies pouvaient se trouver à bord, le commerce pacifique n'avait aucune garantie contre l'arbitraire des croiseurs en temps de guerre. Ceux-ci pouvaient alors, avec ou sans raison, sous prétexte que les papiers de bord ne contenaient pas des preuves suffisantes pour constater la neutralité de la cargaison, arrêter les navires neutres, les retenir et les retarder par des recherches minutieuses, s'en emparer même et les détourner de leur route, pour les mener devant les tribunaux de prises du belligérant, où la procédure pouvait ensuite être prolongée à l'infini à cause de la difficulté de démontrer clairement l'origine, la propriété réelle ou la provenance de toutes les marchandises.

Il est vrai que ces inconvénients, et les désagréments qui en résultaient, n'auraient pu être complètement dissipés par la seule stipulation que le pavillon neutre couvrirait la propriété ennemie, tant que la contrebande de guerre demeurait exceptée de la protection. Mais, toujours est-il qu'ils auraient sensiblement diminué; car il est bien plus facile et plus expéditif de constater simplement la présence à bord de certains articles, que de prouver leur provenance.

C'est pourquoi l'on vit naître alors de toutes parts une vive agitation en faveur de la règle « navire libre, cargaison libre ». Cette règle une fois en vigueur, les neutres espéraient pouvoir échapper, à un prix comparativement raisonnable, aux vexations des commandants des navires belligérants, puisqu'il était relativement aisé de prouver, sans grand préjudice ni perte de temps, la nationalité du navire et l'absence de contrebande à bord, pourvu que les papiers fussent en bon ordre.

Mais il est clair que cette propagande en faveur du pavillon neutre ne pouvait aboutir à quelque résultat pratique qu'à l'occasion d'une grande guerre maritime en Europe, puisque seulement alors pouvait s'imposer aux esprits la nécessité de lois plus conformes aux exigences de l'époque relativement au commerce neutre en temps de guerre. C'est ce qui eut lieu lors de la guerre de Crimée. Dès son début, les principes en litige ont été posés et reconnus. A la conclusion de la paix, ils ont été définitivement sanctionnés par l'acte du congrès, qui a obtenu pour eux l'adhésion de presque toutes les puissances.

Lorsque la guerre de Crimée a éclaté, les deux puissances principales de l'Occident qui s'étaient alliées contre la Russie, ont enfin compris qu'il fallait sans délai, même avant l'ouverture des hostilités, procéder à une révision et à une réforme de quelques-unes des lois de la neutralité, au moins des plus importantes. Jusqu'alors, on était resté en désaccord sur les principes. L'Angleterre s'en tenait encore au principe du *Consulat de la Mer*, en vertu duquel la propriété ennemie pouvait être saisie sous pavillon neutre, la France à celui d'Utrecht, qui permettait de saisir la propriété neutre sous pavillon ennemi. Or, il est évident que si ces deux principes avaient été appliqués, chacun par la puissance qui l'avait adopté, les deux puissances étant alliées, le commerce et la navigation des neutres eussent souffert plus que jamais ; car, ni leur pavillon ni leur propriété n'auraient été respectés. Et les inconvénients d'un semblable système auraient été plus considérables qu'auparavant, par suite du développement du commerce, qui alors, au milieu du XIX^e siècle, réclamait bien plus de respect et de liberté qu'à l'époque de la publication des lois intolérantes du *Consulat* et d'Utrecht. Aussi les alliés comprirent-ils que la situation avait changé ; et ce fut une bonne fortune pour le droit international, spécialement pour celui de la neutralité, que cette alliance et cette union par le lien d'un but commun. Si la France et l'Angleterre ont reconnu la nécessité d'accorder aux neutres la liberté

de leurs navires et de leurs marchandises, c'est qu'elles ont senti non seulement que les progrès de la civilisation demandaient une protection plus efficace contre les violences des belligérants sur mer, mais encore que deux États alliés dans une opération de guerre commune ne peuvent risquer de compromettre leur unité et leur harmonie, et par conséquent leurs chances de succès dans l'action militaire combinée, en appliquant des systèmes de prise opposés. L'unité des opérations exigeait des règles communes pour les confiscations et les saisies. Et comme une entente n'était possible qu'à la condition que *chacun* des deux alliés fit le sacrifice de son usage propre qu'il avait suivi jusqu'alors et qui était inconciliable avec celui de son allié, ces deux usages durent être abandonnés. Ainsi, d'une part, l'Angleterre dut renoncer à son habitude traditionnelle de saisir la propriété ennemie sous pavillon neutre, et d'autre part, la France à celle de saisir la propriété neutre sous pavillon ennemi. Les nations neutres furent donc délivrées simultanément de ces deux coutumes iniques, grâce à l'alliance de ceux qui les avaient pratiquées et qui, sans cette circonstance, n'auraient pu arriver à une entente.

Cet heureux accord ne se réalisa point toutefois sans quelque difficulté. Déjà au début de la guerre, en janvier 1854, le gouvernement français, sous l'influence de celui des États-Unis, avait essayé de faire comprendre au gouvernement britannique combien il était désirable, dans l'intérêt d'une bonne entente sur les principes à suivre entre les alliés, que l'Angleterre renoncât enfin à pratiquer la saisie des marchandises ennemies à bord de navires neutres, saisie surannée, appartenant au moyen âge, condamnée par l'esprit moderne dans tous les autres pays, et de nature par conséquent à provoquer de fâcheux malentendus. Pour la première fois, le cabinet de Londres céda sur ce point, quoiqu'à contre-cœur. Bien plus, comprenant le danger de son isolement, et, par ce mobile, animé d'un esprit exceptionnellement conciliant, reconnaissant de plus l'impossibilité de soutenir des usages universellement flétris, le gouvernement britannique proposa de son chef, non seulement d'adopter « provisoirement » la règle que le pavillon couvre la marchandise, mais encore de restreindre en conséquence le droit de visite en pleine mer au seul but de constater la nationalité du navire et l'absence de contrebande de guerre à bord. Sans doute, cette concession de la part du gouvernement avait été fortement provoquée par la crainte qu'une conduite

différente ne conférât à l'ennemi russe, promoteur de la Neutralité armée, le titre de défenseur des neutres et du droit des gens contre l'Angleterre, leur agresseur, et aussi par la circonstance que les États scandinaves, que les alliés désiraient gagner à leur cause, et les États-Unis d'Amérique, qu'en tout cas il importait de ne point offenser, étaient tous également des partisans chaleureux de la liberté du pavillon. Mais avant tout, l'adhésion des Anglais était un sacrifice à l'alliance française, et c'est à la France principalement que le droit international doit ce progrès important.

Le gouvernement britannique a profité de l'occasion pour demander, en échange de ses concessions, la suppression de la course maritime, si incommode pour la plus grande marine militaire du monde. Se couvrant du motif philanthropique, il qualifia les corsaires de pirates.

Les puissances alliées de l'Occident étant ainsi unanimes, le cabinet de Paris fit ressortir la nécessité d'exprimer l'accord des deux États dans un seul et même acte, afin de ne point compromettre leur unité ; et le cabinet de Londres y consentit, après quelque résistance. On promulgua, de part et d'autre, en date du 28/29 mars 1854, une déclaration rédigée par le cabinet de Londres et reproduite identiquement par celui de Paris. Il y est dit que le commerce des neutres ne serait point, pendant la guerre alors imminente — que les alliés désiraient leur rendre « aussi peu onéreuse que possible » —, exposé aux désagréments auxquels il avait jusque-là été ordinairement l'objet de la part des belligérants ; qu'il serait délivré de toute entrave inutile, et qu'il jouirait de toutes les facilités compatibles avec la situation des neutres. Les belligérants ne pouvaient, il est vrai, renoncer à l'exercice du droit de saisir les articles de contrebande de guerre et d'empêcher les neutres de transporter les dépêches de l'ennemi ou de violer les blocus effectifs, maintenus à l'aide d'une force suffisante. Mais la propriété de l'ennemi chargée à bord d'un bâtiment neutre ne serait pas saisie, à moins qu'elle ne fût de la contrebande, et la propriété neutre autre que la contrebande ne serait pas non plus confisquée à bord des bâtiments ennemis. En outre, on ne délivrerait plus, pour le moment, des lettres de marque pour autoriser les armements en course.

Quelques semaines après cette déclaration de la France et de l'Angleterre, la Russie proclama officiellement qu'elle appliquerait les mêmes règles de droit que ses ennemis. Rigoureusement, il est vrai, ces règles n'avaient trait, ainsi qu'il ressort de leur teneur, qu'à la

guerre alors imminente; elles ne liaient pas pour l'avenir les puissances qui les avaient proclamées. Aussi l'Angleterre déclara-t-elle expressément qu'elle considérait seulement comme provisoires les libertés accordées, celles-ci impliquant une renonciation temporaire au droit du belligérant. Mais il était évident que, malgré cette réserve, il n'était plus possible de supprimer ou de reprendre ces libertés, qui étaient fortement enracinées dans l'opinion du monde entier. Le décret « provisoire » contenait le germe de la grande réforme de neutralité qui, après qu'on eût fidèlement appliqué les lois nouvelles pendant cette guerre, durant laquelle les droits des neutres furent moins que jamais molestés, devint, lors de la conclusion de la paix en 1856, définitive et revêtit une forme et un caractère internationaux par la déclaration du 16 avril concernant le droit maritime. Cet acte mémorable rend les libertés de 1854 permanentes¹. Les parties contractantes s'obligent expressément à toujours respecter les réformes du droit maritime international introduites pendant la guerre qui vient de se terminer, et à s'efforcer d'en obtenir la reconnaissance par les autres États.

La célèbre déclaration du 16 avril 1856, par laquelle a été inaugurée une ère nouvelle pour les neutres, est conçue en ces termes brefs mais catégoriques :

« Les plénipotentiaires qui ont signé le traité de Paris du 30 mars 1856, réunis en conférence,

« considérant : que le droit maritime en temps de guerre a été pendant longtemps l'objet de contestations regrettables; que l'incertitude des droits et des devoirs en cette matière donne lieu entre les neutres et les belligérants à des divergences d'opinion qui peuvent faire naître des difficultés sérieuses et même des conflits; qu'il y a par conséquent avantage à établir une doctrine uniforme sur un point aussi important; que les plénipotentiaires assemblés au Congrès de Paris ne sauraient mieux répondre aux intentions dont leurs gouvernements sont animés qu'en cherchant à introduire dans les rapports internationaux des principes fixes à cet égard;

¹ Le ministre des affaires étrangères de France fit à cette occasion la déclaration remarquable, que si en 1854 les libertés n'avaient été accordées que provisoirement, quoiqu'elles fussent destinées à se perpétuer par la force même des choses, c'était pour désarmer la résistance et lever les scrupules du cabinet de Londres.

« dûment autorisés, les susdits plénipotentiaires sont convenus de
« se concerter sur les moyens d'atteindre ce but, et, étant tombés
« d'accord, ont arrêté la déclaration solennelle ci-après :

« 1^o la course est et demeure abolie ;

« 2^o le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception
« de la contrebande de guerre ;

« 3^o la marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de
« guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi ;

« 4^o les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-
« dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement
« l'accès du littoral ennemi.

« Les gouvernements des plénipotentiaires (soussignés) s'engagent
« à porter cette déclaration à la connaissance des États qui n'ont pas
« été appelés à participer au Congrès de Paris, et à les inviter à y
« accéder.

« Convaincus que les maximes qu'ils viennent de proclamer ne
« sauraient être accueillies qu'avec gratitude par le monde entier, les
« plénipotentiaires (soussignés) ne doutent pas que les efforts de leurs
« gouvernements pour en généraliser l'adoption ne soient couronnés
« d'un plein succès.

« La présente déclaration n'est et ne sera obligatoire qu'entre les
« puissances qui y ont ou qui y auront accédé. »

Il fut en outre stipulé que cette déclaration, qui était signée par les plénipotentiaires de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Prusse, de la Russie, de la Sardaigne et de la Turquie, serait communiquée aux autres États, avec invitation d'y accéder.

Tous les États du monde civilisé accédèrent, à l'exception de l'Espagne, des États-Unis d'Amérique et du Mexique. Le motif du refus était le même chez les trois gouvernements : ils ne voulaient pas renoncer à la course. Ils n'avaient rien à objecter contre les trois autres articles. Mais les quatre articles formant une seule et indivisible unité qui, selon la décision expresse du congrès, ne pouvait être acceptée ou rejetée que dans son ensemble, le refus de se soumettre au premier a absolument empêché les gouvernements en question de toute participation formelle à l'acte du 16 avril. Cela ne les a pas empêchés de déclarer officiellement, par des notes adressées aux gouvernements qui avaient signé cet acte, qu'ils s'approprièrent les lois contenues dans les articles 2, 3 et 4, et qu'ils avaient l'intention de s'y conformer

dans leurs rapports internationaux, quoiqu'ils n'y fussent obligés par aucun traité. Ces trois points peuvent par conséquent être considérés comme des règles internationales universellement adoptées, quand même les trois nations qui ne les ont acceptés que par de simples déclarations, l'ont fait d'une manière différente. L'Espagne et le Mexique ont donné l'assurance solennelle de les incorporer dans leur droit public. Et les États-Unis, qui non seulement avaient déjà, longtemps avant le Congrès de 1856, déployé un grand zèle pour l'adoption de ces trois règles, en les approuvant officiellement devant les autres puissances et en les insérant dans leurs traités avec elles, mais qui, en outre, avaient au début de la guerre de Crimée proposé formellement aux cabinets européens d'adopter les principes contenus dans les articles 2 et 3, peuvent plus que toute autre puissance être regardés comme partisans de fait de ces nouvelles lois, auxquelles ils ne pourraient guère se soustraire sans désavouer leurs propres doctrines.

Les motifs qui ont accompagné le refus du cabinet de Washington d'adhérer à l'abolition de la course, sont dignes d'attention. Ils démontrent, qu'il est pour le moins douteux que cette mesure soit un progrès humanitaire, et que les avantages offerts aux neutres par l'acte du 16 avril devaient en tout cas être envisagés comme des demi-mesures.

Dans une note mémorable adressée au ministre de France à Washington en réponse à l'invitation d'adhérer au dit acte, le secrétaire d'État des États-Unis déclara formellement, que son gouvernement n'était nullement opposé à l'abolition de la course en principe, mais seulement à une abolition en tant que mesure *isolée* et séparée de la proposition de déclarer libre et non saisissable par les belligérants toute propriété *privée*, même celle des sujets ennemis, sur mer aussi bien que sur terre. Les puissances signataires du traité de Paris, ayant disjoint ces deux principes inséparables par leur nature, s'étaient arrêtées à mi-chemin dans la réforme du droit de la neutralité, et avaient enlevé à l'abolition de la course sa qualité de mesure humanitaire, que cependant elles avaient vraisemblablement eu l'intention de lui prêter, puisqu'aucun autre motif n'avait été allégué. Les États-Unis eux-mêmes la considéraient d'ailleurs comme telle. Abolir la course, mais permettre néanmoins des attaques contre les navires et les marchandises appartenant aux simples citoyens de l'État ennemi et non à ses forces militaires, c'était en réalité livrer à la violence le commerce pacifique et sacrifier les intérêts des États non-militaires aux grandes

puissances qui entretenaient des marines de guerre considérables. C'était dans l'intérêt exclusif de ces puissances, mais non dans l'intérêt des autres États, que la course avait été abolie sans mesure correspondante, puisqu'elles avaient ainsi plus de facilité pour écraser les ennemis qui leur seraient inférieurs. Elles deviendraient seules dominatrices sur mer. Mais les États-Unis, qui ne désiraient nullement devenir une puissance militaire, parce que le militarisme serait un obstacle à la prospérité du pays et exposerait à de graves dangers la liberté et la paix dont il jouissait, étaient obligés en conséquence de s'en tenir au système de *volontaires*, sur mer comme sur terre ; ils devaient donc, tant que le droit des gens ne protégerait pas leur marine marchande contre les attaques de l'ennemi, s'assurer leur défense au moyen de corsaires, qui n'étaient au fond que des volontaires sur mer, et qui, au point de vue juridique, n'étaient pas plus condamnables que d'autres volontaires.

C'est pourquoi le gouvernement de Washington avait, déjà en 1854, déclaré ne pouvoir accepter la proposition, qui lui était faite alors, de renoncer à la course. Il n'y saurait guère renoncer plus qu'à ses volontaires sur terre ; car au moment du danger, la nation nord-américaine aurait besoin de tous ses enfants, et elle exigeait le service de tous pour pouvoir contribuer à sa défense de toutes ses forces, sur mer aussi bien que sur terre, non seulement avec des soldats de profession, mais avec tous ceux qui pouvaient être armés pour le combat, donc avec les navires de commerce aussi bien qu'avec les vaisseaux de guerre.

Si la propriété privée de l'ennemi peut être attaquée par des vaisseaux de guerre, pourquoi ne peut-elle pas l'être également par des corsaires, qui, eux aussi, font partie des forces militaires de l'État qui les a munis de lettres de marque ? Les deux sortes de navires doivent être traitées de la même manière, c'est-à-dire avoir, ou ne pas avoir, le droit d'attaquer la propriété privée. Si ce droit est accordé à l'une, il n'existe aucune raison pour ne pas l'accorder aussi à l'autre. Établir entre elles une différence, et refuser la protection du droit des gens à la propriété privée sur mer, ce serait laisser anéantir le commerce américain par son adversaire militaire pendant une guerre, tandis que les forces américaines seraient rendues impuissantes à lui résister. Et ceci, ajoute le secrétaire d'État, ne s'applique pas seulement aux États-Unis : « Nous pouvons parler au nom de *tous les pays pacifiques et militairement inférieurs*, de tous ceux dont les forces purement militaires ne

« pourraient pas se mesurer avec celles de leurs adversaires ». Ils sont tous nécessairement réduits à se défendre au moyen de volontaires, s'ils veulent éviter d'être écrasés dans une guerre contre des puissances militaires.

Le fondement, sur lequel repose l'abolition de la course, c'est donc, conclut la note, *l'inviolabilité de la propriété privée* en temps de guerre. Le jour où l'on ira jusqu'au bout, et où toute propriété privée, même celle des sujets ennemis, sera déclarée aussi inviolable sur mer qu'elle l'est déjà à présent sur terre, en vertu du droit international, de sorte qu'elle ne pourra être attaquée, ni par des corsaires, ni par les vaisseaux de guerre des flottes militaires, et que la lutte sera ainsi restreinte entre ces dernières, les États-Unis s'empresseront, eux aussi, d'adhérer à l'abolition de la course sur cette base large et logique.

En conséquence le cabinet de Washington propose, comme condition de son adhésion à la déclaration du 16 avril, qu'à l'article 1^{er}, qui dit que la course est abolie, on ajoute ces mots : « Et la propriété privée des sujets des États belligérants, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable ».

Il est impossible de contester la justesse de ces observations. La course, considérée en elle-même et en tant qu'elle ne se rend point coupable d'irrégularités qui sont indépendantes de sa notion, n'a rien de plus contraire au droit international que le système des volontaires en général. Ce qui est contraire au droit, c'est l'attaque dirigée contre la propriété pacifique appartenant aux particuliers. Mais aussi longtemps que de telles attaques seront permises, même aux vaisseaux de guerre, ceux-ci pourront tout aussi bien que les corsaires être comparés aux pirates. Le cabinet de Washington avait donc parfaitement raison de qualifier de « demi-mesure » l'abolition de la course sans la suppression simultanée du droit des bâtiments de guerre des belligérants de saisir la propriété privée sur mer. Et encore cette demi-mesure était-elle une mesure inique et nuisible, puisqu'elle impliquait une injustice envers les États petits et faibles, qui ne sont pas capables d'entretenir de grandes marines militaires. Par cette réforme incomplète, le trafic universel sur les océans, qui se trouve hors de l'état de guerre, est à la merci des colosses militaires.

La note américaine éveilla une grande attention, en raison du point de vue nouveau et logique sous lequel elle considérait la course ; et les partisans de l'abolition eux-mêmes ne pouvaient se refuser à

reconnaître la justesse des motifs allégués. Même en Angleterre, où une politique subjective et partielle avait rallié la majorité au principe de l'abolition tout en conservant le droit de saisir la propriété privée, des voix se sont élevées qui, dictées par une conscience droite, ont qualifié ce droit de son nom véritable, c'est-à-dire de pillage. Du côté opposé, l'on a objecté que l'inviolabilité de la propriété privée sur mer prolongerait les guerres. Mais la même objection pourrait alors être faite aussi bien contre l'inviolabilité corrélative *sur terre*, et même contre toutes les réformes opérées dans le domaine du droit international qui ont donné à la guerre un caractère plus humain et rendu plus sacrés les droits des particuliers. D'ailleurs, les moyens de destruction, employés dans les guerres modernes, ont atteint une telle perfection, que les violations du droit privé, qui n'a rien de commun avec le droit de la guerre proprement dite, ne pourraient contribuer à hâter la fin des hostilités que dans une mesure fort restreinte. Elles ne font qu'augmenter sans nécessité les misères de la guerre et de l'humanité, et elles sont depuis longtemps condamnées dans la conscience des peuples.

Si les propositions du cabinet de Washington avaient été acceptées par les puissances, de telle sorte que non seulement la course eût été abolie dans tout le monde civilisé, mais encore toute propriété privée eût été respectée en temps de guerre, la paix de Paris aurait marqué un progrès incomparablement plus grand dans le développement du droit international, et cet acte aurait beaucoup mieux répondu à l'opinion et à la civilisation de notre temps.

Cependant, malgré ce défaut, la paix de Paris constitue incontestablement un progrès notable, le seul des temps modernes qui, dans le domaine de la neutralité, corresponde aux progrès corrélatifs des autres parties du droit international. Par la déclaration du 16 avril, qui a fondé le droit actuel des neutres, l'Angleterre a enfin définitivement renoncé à son ancienne prétention, si inconciliable avec ce droit, de saisir les biens ennemis sous pavillon neutre ¹, pour se rallier aux

¹ Cette renonciation sage et éclairée fait d'autant plus honneur au gouvernement britannique d'alors, qu'il avait à combattre une résistance opiniâtre dans le pays et au sein du Parlement. L'opposition qu'il rencontra ne reposait cependant sur aucun motif de *droit*, quoiqu'elle comptât dans ses rangs des noms illustres, tels que ceux de John Stuart Mill, Disraëli, et autres. Ces champions d'une théorie que le monde civilisé avait condamnée depuis longtemps, ne se donnaient pas même la peine d'entrer dans le fond de la question et de voir si on pouvait allé-

principes libéraux de la Neutralité armée, élargis par l'immunité accordée à la propriété neutre sous pavillon ennemi. De cette manière, ce qu'il y avait de bon ou de juridique (ou du moins la plus grande part) dans les deux systèmes jusqu'alors prédominants, ceux du *Consulat de la Mer* et de la Neutralité armée, fut maintenu et coordonné, tandis que ce qu'il y avait de mauvais était éliminé. Sans doute, il s'en fallait encore de beaucoup que la réforme pût être considérée comme complète. On n'y trouvait point les prescriptions nécessaires concernant la procédure des prises maritimes et le rapprochement des navires d'une force bloquante, ni les garanties déjà réclamées par la Seconde Neutralité armée contre les abus du droit de visite et relativement aux déclarations de blocus, ni aucune stipulation en termes strictement juridiques contre toutes sortes de blocus fictifs¹. Mais le droit de visite, quoiqu'étant encore non seulement toléré mais plus susceptible d'abus par suite de stipulations conçues en termes équivoques, était du moins fort restreint par la diminution des causes pour lesquelles il pouvait être exercé, depuis que les visites n'avaient plus pour but que de rechercher s'il se trouvait à bord de la contrebande de guerre. Et si les blocus fictifs n'ont point été rendus absolument impossibles, du moins a-t-on fait admettre par toutes les puissances le principe de leur prohibition. Le plus grand défaut de la déclaration de 1856, c'est, sans compter l'absence prémontrée de protection pour toute propriété privée sur mer, l'omission d'une définition précise de la contrebande de guerre. La Première Neutralité armée en avait limité, en termes strictement juridiques, la notion exclusivement aux articles de guerre proprement dits, ou à peu près. Mais actuellement, grâce à la négligence du Congrès de Paris de traiter la question, on pourrait y comprendre encore d'autres articles, et cela

guer en faveur de l'ancien usage quelque raison tirée, soit du droit international, soit de l'équité. Ils fondaient son maintien exclusivement sur un « intérêt britannique », ne contestant nullement que cet intérêt ne fût purement égoïste. Selon leur opinion, leur gouvernement n'avait point à se soucier du droit, mais uniquement de la *suprématie* maritime de l'Angleterre sur les autres nations.

¹ Il faut observer que la stipulation de 1800, en vertu de laquelle un navire neutre n'est coupable d'une violation de blocus que « lorsqu'après avoir été averti par un vaisseau de guerre ou un corsaire de la puissance bloquante, il cherche néanmoins à franchir par ruse ou par force la ligne de blocus », contenait sans contredit une garantie bien plus puissante contre les blocus fictifs, que la stipulation de 1856, par laquelle les blocus ne sont effectifs que s'ils sont « maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral ennemi ».

d'après plusieurs systèmes différents, représentés par des ordonnances et lois contradictoires des diverses puissances, lois qui changent selon les intérêts du moment, au préjudice de l'unité et de l'harmonie dans une des parties les plus importantes du règlement de la neutralité.

Les concessions accordées aux droits naturels des neutres par la déclaration de 1856 ont été, pendant les guerres suivantes, non seulement appliquées avec exactitude, mais encore augmentées; et l'opinion a montré plus d'une fois, que tout en tenant compte de la bonne volonté à laquelle étaient dues ces concessions, elle ne les trouvait pas suffisantes. Elles ne répondent plus, en effet, aux exigences élevées de la conscience et d'un commerce international toujours plus développé. La paix de Paris n'est que le commencement de la réforme du droit de la neutralité; c'est une introduction, qui laisse mainte question indécise, mainte autre à moitié résolue. Aussi la qualification de demi-mesure lui a-t-elle été généralement reconnue. L'opinion publique dans tous les pays s'est surtout fortement prononcée en faveur de l'inviolabilité de toute propriété privée, ennemie aussi bien que neutre, et non moins sur mer que sur terre. Cette opinion a été exprimée dans de fréquentes manifestations, et elle a même entraîné les belligérants à agir en conséquence, dans toutes les guerres qui ont suivi la guerre de Crimée. Ils ont renoncé spontanément à un droit qui, bien que reposant sur une convention, n'était plus approuvé par la conscience universelle. Ainsi le gouvernement autrichien a déclaré, lors de la campagne d'Italie en 1859, bien entendu sous condition de réciprocité, que les navires appartenant aux nations en guerre pouvaient librement charger dans les ports autrichiens (sauf de la contrebande de guerre), et que les navires autrichiens étaient libres de trafiquer avec les ports de l'ennemi et d'y faire le commerce de cabotage, si l'ennemi le permettait, et sous condition qu'ils ne transporteraient point de contrebande de guerre. La France et la Sardaigne, de leur côté, adoptèrent des lois analogues; et le gouvernement français fit restituer, à la fin de la guerre, les prises maritimes appartenant à des propriétaires autrichiens. Après la guerre du Mexique, les prises mexicaines furent également restituées. Pendant la campagne de 1866, l'Autriche, la Prusse et l'Italie reconnurent, toutes les trois, expressément le principe de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer; et après la guerre, des pourparlers formels furent engagés dans le but de faire adopter ce principe d'une manière défi-

nitive, comme règle générale. A l'ouverture des hostilités de 1870, la Présidence de la Confédération de l'Allemagne du Nord déclara, que les navires de commerce français ne seraient point attaqués par les bâtiments de guerre allemands, quoique la France de son côté ne fit point de déclaration analogue mais s'en tint simplement aux stipulations du Congrès de Paris. Il est vrai que ces actes volontaires des gouvernements ne pouvaient aboutir à faire du principe nouveau une partie intégrante du droit international tant qu'il lui manquait la sanction d'un pacte universel. Mais toujours est-il qu'ils ont démontré ce qu'exigeait notre époque, et ce qu'elle exige encore. Le belligérant, qui de notre temps s'aviserait d'attaquer la propriété privée en pleine mer, provoquerait le blâme du monde entier, malgré le fondement formel que cet usage peut encore trouver dans le droit positif.

La paix de Paris, et celles de ses conséquences que nous venons de mentionner, ont élargi et précisé les *droits* des neutres. Un autre acte conventionnel de première importance, le Traité de Washington du 8 mai 1871, a contribué plus récemment à déterminer leurs *devoirs*.

La guerre de Sécession de 1861-1865 devait tout naturellement faire naître des questions de neutralité. La plupart des puissances avaient, formellement ou de fait, reconnu la qualité de belligérants aux États du Sud ; et l'Angleterre ne s'était pas contentée d'observer à leur égard une neutralité « bienveillante » pleine de faveurs exceptionnelles : elle avait même toléré que des corsaires sudistes fussent construits, armés et équipés sur son territoire pour être employés contre l'Union. A peine la guerre terminée, le cabinet de Washington exigea une réparation pour les dommages causés par ces corsaires. Les négociations occasionnées par cette demande eurent pour résultat le traité précité de Washington. D'après ses termes, un tribunal d'arbitrage devait être convoqué à Genève, dans le but de juger la conduite de l'Angleterre sur la base de trois règles (dites « Règles de Washington »), dont les deux parties reconnurent la force obligatoire entre elles, alors et pour l'avenir, conjointement avec les principes compatibles du droit international. Selon ces règles, en résumé, un gouvernement neutre est tenu : 1° d'user de due diligence pour empêcher dans sa juridiction l'équipement et l'armement de navires suspects d'être destinés à des hostilités contre une puissance amie, et le départ de tels navires adaptés à des usages de guerre ; 2° de ne pas permettre que ses ports ou ses eaux deviennent la base d'opérations

navales de l'un des belligérants contre l'autre, ou qu'il s'en serve pour approvisionnements militaires, armements ou recrutements; 3° d'exercer toute diligence pour empêcher la violation de ces devoirs.

Ce ne fut qu'après quelque résistance que le gouvernement britannique consentit à reconnaître ces règles comme telles et à les considérer comme base du jugement définitif de l'affaire; et son adhésion fut accompagnée de cette réserve, qu'il n'admettait pas qu'elles eussent déjà eu la valeur de principes internationaux au moment où le litige était né. Cette résistance était assez naturelle. L'adoption des trois règles comme loi pour le tribunal d'arbitrage décidait à l'avance sa sentence dans le sens d'une condamnation de la conduite de l'Angleterre, puisqu'on avait des preuves, admises même par le gouvernement britannique, que celui-ci avait omis, relativement à l'armement des croiseurs sudistes, sinon toutes, du moins la plupart des mesures préventives et de « diligence » exigées par les trois points précités. Aussi, dans le cours des négociations qui précédèrent le traité, le gouvernement américain avait-il en général appuyé toutes ses demandes de réparation sur des principes identiques à ceux que contenaient les trois règles, tandis que le gouvernement anglais avait appuyé son refus sur des motifs dont elles ne reconnaissaient plus la validité.

En effet, ce que le cabinet de Washington avait principalement fait ressortir, en le qualifiant de rupture de neutralité, c'était précisément que le gouvernement britannique avait négligé de prendre des mesures assez promptes et efficaces pour empêcher l'armement et la sortie des ports anglais de navires, qui étaient évidemment destinés au service des États confédérés dans leur lutte contre l'Union; qu'il n'avait point prescrit l'embargo sur les corsaires ni leur désarmement, mais qu'il leur avait au contraire accordé asile et protection, leur permettant même des radoub et des recrutements en Angleterre lors de leur retour des sorties clandestines et des attaques sur les navires marchands et les cargaisons des États du Nord; finalement, qu'il avait omis de traduire devant les tribunaux les agents sudistes convaincus de s'être employés à l'armement et à l'équipement des navires destinés à la course. Ce que le cabinet de Londres, de son côté, avait principalement objecté, c'était justement qu'il niait que ces actions revêtissent en aucune façon le caractère de délits de neutralité, sur lesquels on pût fonder une obligation quelconque à dommages-intérêts, du moment que les actes de violence des navires, qui

avaient causé les dommages, n'avaient pas été commis sur le territoire britannique, et que, par conséquent, tout ce que l'on pouvait exiger de l'Angleterre comme État neutre, c'était la restitution des prises illégales conduites dans ses ports. — Il est clair que, puisque les Règles de Washington qualifiaient de délit de neutralité déjà l'armement et l'équipement *comme tels*, sur le territoire neutre, de navires destinés à la guerre contre une puissance amie, ainsi que la négligence à empêcher ces actes et la sortie des navires, que les hostilités ultérieures eussent lieu sur le territoire neutre *ou ailleurs*, et puisqu'elles défendaient d'une manière *absolue* l'enrôlement des équipages et toute sorte de renouvellement d'approvisionnements militaires pour les belligérants sur le dit territoire, interdisant aussi de s'en servir pour en faire la base des opérations, la qualité de délit était par cela même attribuée aux actes incriminés par le gouvernement des États-Unis. Or, c'était ces actes-là que le cabinet de Londres avait voulu justifier, quoiqu'il consentît, lors de la conclusion du traité, « qu'en décidant les questions litigieuses, les arbitres admissent que « le gouvernement britannique avait *entendu* agir conformément aux « principes énoncés dans les trois règles ».

Aussi le Tribunal de Genève est-il arrivé à la conclusion que l'Angleterre n'avait pas observé les devoirs d'un État neutre.

Cet arbitrage remarquable a créé, pour le monde entier, un précédent important sur quelques-uns des points les plus graves et jusqu'ici les plus obscurs de la neutralité.

Jetons à présent un coup d'œil en arrière pour voir ce qui, jusqu'à notre temps, a été gagné pour une bonne réglementation du droit de la neutralité, réglementation à la fois généralement acceptée et répondant aux exigences de la vie internationale moderne.

Malheureusement, si nous ne voulons pas nous bercer d'illusions, nous devons reconnaître que le résultat est plutôt décourageant que satisfaisant, et que les fruits des travaux de réforme sont assez insignifiants en comparaison de ce qui reste encore à faire, de ce qui a été omis ou laissé dans le vague.

Ce qui est acquis, se réduit essentiellement à la défense des blocus

fictifs, ainsi qu'à la reconnaissance de l'inviolabilité de la propriété neutre partout où elle se trouve, et de la souveraineté du pavillon neutre, exception faite toutefois, dans les deux cas, pour la contrebande de guerre.

Ce qui reste à faire, est infiniment plus important. Nous relèverons seulement :

1° La reconnaissance sans condition du principe que toute propriété *privée* qui ne sert pas à un but directement militaire, est inviolable sur mer non moins que sur terre, qu'elle appartienne à un sujet ennemi ou à un sujet ami ;

2° Une définition exacte, adoptée par tous les États, de la notion de la *contrebande de guerre* ; une indication précise des articles qu'elle comprend ; l'exclusion complète de la réglementation de cette matière du droit de la neutralité — auquel elle est étrangère —, et sa limitation aux rapports des belligérants entre eux ;

3° La suppression du droit de *visite*, qui est inconciliable avec l'indépendance des États neutres et qui constitue une offense à leur pavillon ;

4° La suppression des blocus *de commerce* ;

5° Une législation et une procédure internationales pour les *prises maritimes* ;

6° Des règles universellement reconnues concernant les *devoirs d'impartialité* et d'abstention des *neutres*, devoirs qui maintenant ne sont établis que par quelques puissances.

Assurément, il reste encore bien plus à faire que ce que nous venons de dire. La continuité et la non-interruption du trafic et du commerce universels pendant les guerres, ainsi que l'inviolabilité absolue des personnes et des choses qui sont en dehors des opérations militaires, de manière à limiter la guerre strictement à celles-ci, voilà l'idéal de l'avenir.

En nous tenant pour le moment aux six points mentionnés, nous avons voulu nous borner aux questions les plus importantes, à celles dont la solution constitue un besoin si impérieux, que la conscience internationale est pénétrée de son urgence et du danger de son ajournement. Examinons ces points, l'un après l'autre, à l'aide des motifs que nous avons cru trouver dans une opinion déjà répandue ; et voyons en quoi leur réglementation est encore défectueuse.

1. — En ce qui concerne d'abord la reconnaissance que toute pro-

priété *privée*, même sur mer, et même celle qui appartient à des sujets ennemis, doit être respectée et n'est pas saisissable en guerre, et cela en vertu du droit international même et indépendamment de toute condition de réciprocité, ce n'est là qu'un corollaire logique, non seulement des règles déjà adoptées pour la guerre sur terre, mais encore du principe universellement admis en droit international moderne, que la guerre a lieu entre les *États*, par conséquent entre les forces militaires, et que les particuliers et les biens qui leur appartiennent, se trouvant juridiquement en dehors des opérations, doivent être à l'abri de toute violence. Du reste, les actes de violence exercés contre eux ne contribuent plus de notre temps que dans une mesure minime au résultat pratique de la guerre : celui-ci dépend presque entièrement des moyens de destruction, qui ont atteint un développement jusqu'ici inconnu. Le but militaire est, dans la guerre moderne, concentré dans l'affaiblissement des forces combattantes de l'ennemi, tandis que les prises ne font qu'enrichir certaines caisses. D'un autre côté, les attaques dirigées contre les particuliers et leurs propriétés contribuent énormément à augmenter la licence, les excès, et les violations des droits de la population pacifique. — La conscience des peuples exige déjà cette réforme : les preuves en sont des plus évidentes. Elle l'a prouvé par les applications de son principe déjà mentionnées (p. 51), qu'ont faites volontairement la plupart des États belligérants civilisés après la paix de Paris, en déclarant qu'ils ne saisiraient point la propriété privée ennemie sur mer. Elle l'a encore prouvé lorsque le projet d'abolir la course a échoué par suite de la négligence de l'Europe de régler la question, les objections de l'Amérique n'ayant pu être réfutées par des raisons de droit. Elle l'a de plus prouvé par les démonstrations d'un grand nombre de corporations, représentatives et autres, qui ont vivement manifesté leur désir de voir la réforme incorporée dans le droit positif par quelque acte commun aux divers États (v. *infra*, sous § 229). Enfin, le règlement des prises proposé par l'Institut de droit international (§ 4) décrète expressément l'inviolabilité de la propriété privée. Seulement, la condition de réciprocité y étant ajoutée, la réforme n'est introduite qu'à moitié.

2. — La notion de la *contrebande de guerre*, c'est-à-dire des objets spécialement et expressément destinés aux usages de guerre et par conséquent faits pour augmenter directement la force de résistance de l'ennemi, indique déjà par elle-même qu'elle appartient exclusive-

ment au droit de la guerre et non à celui de la neutralité, et qu'elle ne devrait donc pas être considérée comme existant sur le domaine neutre. D'ailleurs, les usages jusqu'ici pratiqués en cette matière trahissent déjà par leur manque de logique combien ils sont injustes. Si un belligérant, d'après l'usage qui prévaut, ne peut étendre ses défenses contre le trafic et le commerce de certains articles de guerre au territoire *ferme* des neutres, ni s'y ingérer dans la question de leur production, augmentation, transport ou échange, parce qu'une telle ingérence serait considérée comme un empiétement sur la souveraineté de l'État neutre, la même raison devrait lui interdire de s'occuper de l'existence d'articles semblables à bord d'un *navire* neutre, sous *pavillon* neutre; car le navire n'est qu'une portion flottante du territoire de l'État indiqué par le pavillon. Une marchandise transportée par un navire se trouve, au point de vue du droit international, dans les frontières de l'État pacifique auquel ce navire appartient et où sa qualité de contrebande ne signifie, selon le système qui règne, encore rien. D'après ce système, elle ne devient contrebande — en supposant qu'elle en porte le caractère — que lorsqu'elle est remise à l'ennemi. Mais tout belligérant possède contre cette remise un moyen légal appartenant au droit de la guerre comme tel et approuvé encore par les règles internationales de notre époque : le blocus. Le belligérant, qui ne veut ou ne peut se servir de ce moyen, a perdu le droit de se plaindre de ce que sa faiblesse ou sa négligence deviennent une cause de renfort pour son ennemi.

Toutefois le droit international ne fait pas assez, en reléguant simplement la notion de contrebande dans son domaine propre, celui de la guerre. Tant que les États civilisés ne se seront pas entendus sur les *articles* qui doivent être considérés comme objets de contrebande, le droit de cette matière ne sera pas fixé, et la question restera aussi longtemps un sujet de controverse qui éclatera chaque fois qu'il y aura une guerre. Chaque État déterminera la notion, et dressera la liste des articles réputés de contrebande, d'après le plus grand avantage que son gouvernement y trouvera. Le résultat sera l'arbitraire et des abus regrettables; car, là où aucun droit conventionnel généralement accepté ne peut imposer silence, tout belligérant se croira autorisé à se venger par voie de représailles, même sur les neutres, du refus de la partie adverse d'accéder à sa manière de voir. Le seul moyen pour éviter les violations du droit serait une convention signée

par tous les États, et énumérant les choses qui doivent être, à l'exclusion de toute autre, considérées comme contrebande. La justice exige que l'on exclue de cette liste tout objet qui n'est pas spécialement fait pour l'usage de la guerre. Cela étant de la notion même, tout le monde peut s'y rallier, comme à un principe fixe et immuable. Autrement, l'échange commercial privé et indépendant du but de la guerre sera toujours entravé sans raison suffisante.

C'est ce qu'a compris l'alliance de la Neutralité armée. Aussi a-t-elle dressé une liste des articles de contrebande dans laquelle ne figurent guère, désignés comme tels, que des objets destinés expressément à l'usage de guerre. Ce principe a été respecté jusqu'à la convention de 1801 inclusivement. Mais aussitôt que ces grands actes de droit international ont été renversés pendant la période de violence qui leur a succédé, le progrès inauguré par eux a partagé leur sort; et depuis, la question est demeurée sans réglementation, abandonnée à l'incertitude, à l'arbitraire et aux controverses. Ni le Congrès de Vienne, ni la paix de Paris, ni le Traité de Washington, ni aucun autre acte international postérieur aux grandes guerres du commencement du XIX^e siècle n'ont cherché à lui donner une solution. Il est vrai que les États belligérants ont généralement déclaré, lors des dernières guerres européennes, celles de 1864, de 1866 et de 1870, leur intention de ne considérer et de ne traiter comme contrebande que les armes, les munitions de guerre et les matières qui s'y rapportent. Mais ces déclarations, n'étant contenues que dans la législation intérieure de ces États, ne peuvent valoir comme règles de droit international.

3. — Une fois le droit de la neutralité dégagé de la contrebande de guerre, le droit de *visite* aura le même sort; car il n'a d'autre but que de rechercher l'existence à bord d'articles de contrebande. Rien, du reste, ne peut être plus contraire à la souveraineté du pavillon, qu'une visite imposée par des autorités étrangères. Que dirait-on de la prétention d'un État, d'envoyer ses douaniers sur le territoire d'un autre État, pour s'y informer des intentions supposées d'exporter dans le premier des marchandises dont l'entrée serait défendue? La visite par un belligérant d'un navire neutre n'est au fond pas autre chose et n'est pas moins humiliante pour la souveraineté territoriale, puisque le navire doit être considéré, au point de vue juridique, comme une partie du territoire de l'État. La liberté de la propriété ennemie sous pavillon neutre, admise déjà aujourd'hui, n'est que la simple recon-

naissance du principe du respect de la souveraineté des neutres même à bord des navires. Si donc le Congrès de Paris avait été conséquent dans ses propositions, il aurait admis en même temps, que la visite pratiquée sur le navire d'un État neutre implique un attentat à la souveraineté de cet État.

Le seul droit du belligérant contre le pavillon neutre, dont on puisse encore tolérer l'exercice, du moins provisoirement, serait celui de s'assurer de l'identité de ce pavillon, c'est-à-dire, de s'assurer que le navire est réellement ce qu'il prétend être et qu'il ne porte point un faux pavillon pour se soustraire au droit de la guerre. Dans ce seul cas, la condition juridique du territoire flottant se distingue de celle du territoire ferme et peut par conséquent être soumise à des dispositions plus sévères. Personne ne peut alléguer son ignorance de la qualité neutre d'un territoire ferme, car cette qualité découle de la situation du pays en dehors de l'état de guerre, et l'on connaît un territoire qui reste toujours en place. Mais lorsqu'il s'agit d'un bâtiment errant sur le vaste océan, on ne possède, pour savoir s'il appartient à telle ou telle nation, aucun autre indice que le pavillon, et ce pavillon peut être faux, par suite de quelque fraude commise par le capitaine. Il est donc juste et équitable de fournir à chaque belligérant le moyen de se convaincre, par lui-même, s'il a devant lui un navire neutre et non pas un ennemi, en exigeant que le navire neutre *prouve* sa neutralité en établissant sa *nationalité*. Cette preuve consiste dans quelque chose d'autre que dans l'action de hisser un pavillon, mais elle n'exige aucune visite à bord, en tout cas pas dans la forme où les visites se pratiquent maintenant, moins encore des recherches portant sur le navire et sa cargaison. Ce qui est nécessaire, hors les cas exceptionnels où le capitaine lui-même peut avoir des raisons pour provoquer une visite de son navire, c'est seulement d'examiner les papiers de bord, ce qui peut se faire par l'envoi respectif de canots et de délégués des deux côtés. Ce principe une fois admis comme règle universelle, son application n'implique rien d'humiliant pour l'État qui doit s'y soumettre, puisqu'il n'est que la conséquence naturelle et inévitable de la liberté de la mer et de la mobilité du territoire flottant. Dans le cas seulement où les papiers de bord ne se trouveraient pas en ordre et ne pourraient fournir une preuve suffisante de la nationalité du navire, le belligérant devrait avoir le droit de visite. Le neutre, étant alors lui-même la cause, par sa propre négligence, du tort qu'entraîne pour lui

la visite, n'aurait plus le droit de s'en plaindre. Mais, comme on ne peut laisser au jugement subjectif et souvent très partial d'un belligérant le soin de décider ce qui doit être considéré, ou non, comme preuve suffisante en telle occasion, la solution de la question présuppose une règle, adoptée par tous les États, sur la forme et le contenu des papiers de bord à cet égard.

Le droit reconnu aux belligérants d'empêcher leurs ennemis de recevoir des renforts, n'exige donc, ni le maintien du droit de contrebande de guerre dans le règlement de la neutralité, ni des visites ou des recherches sur les navires neutres. Le droit de la guerre fournit au belligérant, comme nous venons de le dire, un autre moyen pour atteindre ce but, un moyen qui, bien qu'étant destiné — il faut l'espérer — à être bientôt restreint à des fins et à des objets purement militaires, est néanmoins à l'heure actuelle le seul qui soit, pour le but qui nous occupe, légitime du point de vue de la guerre : c'est le blocus. Un belligérant, qui veut empêcher l'ennemi de trafiquer et de recevoir des renforts, ne possède à cet égard, comme dans tout ce qui est relatif à la guerre, le droit de le faire qu'à la condition d'être en état de se servir des moyens de guerre. Or, ces moyens supposent l'emploi de la force. Mais la force ne peut être dirigée contre ceux qui se trouvent en état de paix, à moins qu'ils ne pénètrent sur le terrain des hostilités. Dans le blocus, en cernant les territoires ou les côtes de l'ennemi, le belligérant dispose, selon le droit international actuel, d'un expédient qui est conforme du moins au caractère de la guerre. Quand il occupe ou isole le territoire ennemi au moyen de ses propres forces militaires et en rend ainsi l'accès impossible, il a le droit, en vertu des lois de la guerre, d'empêcher que ce soit de trafiquer avec l'ennemi, par conséquent aussi de lui apporter des renforts ; car, en prenant de fait possession d'une partie du domaine des opérations, il y acquiert la souveraineté avec le droit qui en résulte d'en exclure tout autre, même un neutre. Certes, les blocus devraient être limités aux places de quelque importance pour les opérations militaires, et il est juste que le trafic ne soit interdit qu'avec ces places. Mais, que l'obstacle reçoive une extension plus ou moins grande, qu'il s'exerce sur une partie plus ou moins considérable du territoire ennemi : toujours est-il que le blocus reste le seul moyen légal. Il est, en tout cas, une opération militaire, et le droit international moderne a pour but de borner le droit de la guerre à de telles opérations ; tandis que les attaques dirigées

en pleine mer contre des navires pacifiques, les visites et les recherches pratiquées à leur bord bien qu'ils ressortissent à une souveraineté étrangère, ne sont point des opérations militaires, et doivent par conséquent être éloignées du droit de la guerre.

4. — Etant admis le principe dont la conséquence serait d'exclure la loi de contrebande de la réglementation de la neutralité, à savoir que le droit de la guerre ne peut s'étendre jusqu'à entraver le commerce entre les belligérants et les neutres, entre des pays qui vivent en paix les uns avec les autres, il en résulte, qu'un belligérant ne devrait pas non plus avoir le droit d'empêcher l'entrée de navires neutres dans les ports ennemis en *bloquant* ceux-ci, si le blocus n'est pas exigé par les opérations purement militaires. Mais tant que la loi de contrebande de guerre est maintenue contre les neutres, le blocus devrait tout au moins être restreint aux cas où il s'agirait de prévenir l'arrivée de renforts, consistant en de véritables munitions de guerre.

5. — Aucun congrès officiel, ni avant, ni pendant, ni après l'époque de la Neutralité armée, alors que les neutres commencèrent à faire valoir sérieusement leur prétention d'être traités à un point de vue juridique et conforme au droit des gens, n'a procédé à la réglementation des *prises maritimes* sur des bases uniformes et internationales. Non seulement il n'y a point de *législation* universelle, adoptée par tous les États, qui détermine ce que l'on doit considérer comme prise maritime légale : le droit international est en cette matière composé de lois intérieures, qui ne sont point universellement reconnues, et qui sont contradictoires entre elles, parce qu'elles expriment les prétentions inconciliables des forts et les tentatives des faibles d'y échapper au meilleur marché possible; mais encore la *justice* est administrée par des tribunaux nationaux et non pas internationaux. Et comme les tribunaux nationaux, qui jugent, doivent selon l'usage suivi jusqu'à présent appartenir à la même nation que le capteur, on arrive ainsi à juger plus ou moins dans sa propre cause. On ne peut guère supposer que de notre temps encore, alors qu'on est si peu dégagé des préjugés nationaux, la majorité ou une part notable des juges appelés à statuer sur les prises opérées par la force militaire de leur propre nation, jugeront sans la moindre partialité, à un point de vue purement international et sans tenir compte des intérêts de leurs compatriotes. Ils jugeront, dans la majorité des cas, à l'avantage de leur patrie et au détriment du droit international, ou bien ils s'exposeront au blâme des

chauvins de leur pays. L'histoire des guerres maritimes prouve assez la faiblesse des garanties de justice fournies par les tribunaux de prises nationaux. La justice dans cette partie importante du droit maritime international ne sera jamais pleinement assurée, tant qu'on ne se sera pas mis d'accord, dans un congrès universel, pour adopter une règle uniforme sur les points de savoir : 1^o ce que l'on doit considérer comme prise légale ; 2^o quelles seront la procédure et les formes à suivre pour le jugement des prises ; finalement et surtout 3^o quelle doit être l'organisation des tribunaux de prises (internationaux), soit qu'on les compose d'une manière mixte de membres appartenant aux deux parties intéressées, soit que leurs membres soient empruntés à des États neutres et impartiaux. Seul un tribunal établi lui-même sur une base internationale peut être à même de prononcer des arrêts dictés par des motifs internationaux. Et c'est d'ailleurs un principe inconciliable avec les droits de la souveraineté des États, et spécialement avec leur droit d'égalité, que l'un soit soumis aux lois et aux tribunaux de l'autre.

6. — Le Traité de Washington a sans doute essayé d'établir quelques règles générales pour quelques-uns des *devoirs* d'impartialité et d'abstention des *neutres*, devoirs dont la réglementation complète, sur des bases reconnues par tous les États, est si indispensable pour éviter les causes de guerre provenant soit de la diversité des opinions, soit de l'abus du manque de lois. Mais les Règles de Washington, comme aussi les règles concernant les devoirs des neutres qui sont contenues dans les actes de neutralité de divers États, n'ont jamais été universellement adoptées. Elles ne déterminent pas, d'ailleurs, tous les devoirs des neutres, mais seulement une partie, à savoir ceux d'empêcher et de ne point effectuer des armements et équipements sur territoire neutre de navires destinés à servir aux opérations de guerre, et de ne point permettre l'usage des ports neutres pour servir de base d'opérations ou pour renforcer des troupes. Outre ces devoirs d'impartialité et d'abstention, déjà fort importants mais qui n'ont point été l'objet d'une réglementation universelle, il reste un grand nombre d'autres devoirs de neutralité, qui manquent de lois fixes ou qui sont encore à l'état de questions ouvertes ou controversées, mais dont il importe au suprême degré de déterminer la nature, en posant des règles précises, afin d'assurer le maintien de l'ordre pendant des guerres déjà commencées et d'écartier toute cause inutile de guerres nouvelles. Pour

ces devoirs, la pratique internationale jusqu'ici en vigueur ne fait en général que poser comme incontestables les principes larges de l'impartialité et de l'abstention, comme par exemple de ne point participer aux hostilités ni de s'y immiscer, de ne favoriser aucun des belligérants, de ne point refuser à l'un ce qui est accordé à l'autre ou *vice versa* (à l'exception, bien entendu, des avantages de commerce pur et simple), de ne point tolérer des opérations de guerre sur le territoire neutre, de ne pas violer un blocus, etc. Mais la réglementation et l'application en détail de ces principes larges, dans les situations diverses et dans les cas spéciaux qui peuvent se présenter, sont l'objet de vives controverses parmi les auteurs, et ont donné lieu à des systèmes divergents de la part des gouvernements, au grand préjudice de l'unité et de la paix. L'on est, il est vrai, à peu près d'accord pour dire que les principes d'impartialité et d'abstention doivent empêcher l'État neutre de fournir à un belligérant des troupes auxiliaires, des navires de guerre, des munitions ou des subsides pour continuer la guerre, ainsi que de lui ouvrir ses ports, ses forteresses, ou son territoire pour servir de base aux opérations militaires. Mais que doit-on entendre par « troupes auxiliaires » ? Que considérera-t-on comme munitions de guerre ? Une simple vente d'armes par un particulier doit-elle être assimilée à une fourniture de munitions ? Dans quelle mesure les subsides doivent-ils, pour être considérés comme tels, être gratuits et réguliers ? Jusqu'à quel point le droit d'asile, appartenant au neutre en faveur des belligérants, doit-il être poussé pour pouvoir être considéré comme la concession d'une base d'opérations ? Y a-t-il des cas où un neutre doit refuser aux troupes belligérantes en détresse l'accès de son territoire, aux navires belligérants un refuge dans ses ports ? Est-il tenu de les fermer aux prises et d'y interdire la vente de celles-ci ?

Bien des écrivains laissent ces questions indécises, ou en abandonnent la solution à l'option des parties, ou bien, la font dépendre de certaines conditions, variables suivant les différents auteurs, par exemple du lieu de destination, d'un besoin plus ou moins urgent, et, quant à l'asile, du nombre plus ou moins grand de ceux qui le demandent, du séjour du navire jusqu'à la fin de la guerre ou de sa sortie sur parole d'honneur, etc. ; ou bien, ils ont des opinions différentes, les uns considérant le droit d'asile comme absolu, d'autres le réduisant à un *minimum*, d'autres encore l'envisageant comme un devoir. La pratique des États a également été fort chancelante sur tous ces points, ce qui

a donné lieu à des controverses fréquentes. Les hésitations se sont produites notamment lorsqu'il s'est agi de déterminer la conduite de nature à être considérée comme une faveur *indirecte* accordée à l'une des parties belligérantes.

L'on est donc encore bien loin d'être fixé sur le point de savoir ce qui doit être regardé comme une rupture de neutralité, et ce qu'un neutre peut légalement faire ou omettre tout en conservant les privilèges de la neutralité. Et comment réprimer et punir les infractions à celle-ci, quand il n'existe point de tribunaux internationaux réguliers? La moindre négligence ne peut évidemment donner lieu à une déclaration de guerre; les représailles sont une justice fort inégale et disproportionnée à l'offense commise, et les confiscations ne peuvent pas toujours être facilement pratiquées. A supposer même que la guerre et les représailles fussent une pénalité applicable à certaines infractions à la neutralité, quelles seraient ces infractions?

Comme on le voit, les lacunes du droit de la neutralité sont, pour ce qui regarde les *devoirs* des neutres, si grandes, que l'on peut dire que presque toute cette partie de la matière manque à la fois de lois et de juges.

En présence de ces lacunes, on s'étonne qu'à notre époque encore, où la vie internationale est si active et exige dès lors tant de garanties pour assurer le trafic inoffensif et régulier entre les peuples, les États puissent se passer de lois fixes à cet égard. Comment ont-ils pu négliger jusqu'à présent de s'entendre sur une réglementation conforme aux besoins de l'époque et de la situation, et aux justes prétentions des nations pacifiques pendant les hostilités, alors que la communauté d'intérêts entre tous les peuples, qu'ils se trouvent en paix ou en guerre, ainsi que le développement si considérable des échanges, réclament depuis longtemps une législation claire et complète concernant leurs rapports matériels, même pendant les périodes où la paix est troublée? L'on se demande, surtout, comment il a été possible que tous les congrès et les conférences qui se sont réunis dans le courant du siècle écoulé depuis la Première Neutralité armée, siècle si fécond en progrès d'autres genres, aient pu laisser dans un tel état de désordre cette matière importante, malgré le sentiment qui s'était partout éveillé, que la réglementation actuelle de la neutralité ne satisfait plus la conscience. Celle que nous possédons n'est que le résultat d'un

compromis d'intérêts égoïstes et opposés, elle est par conséquent pleine de lacunes et de contradictions sur tous les points où le compromis fait défaut parce qu'il n'a pu être obtenu. Les dispositions qui reposent sur un principe juridique ne formant qu'une minorité, tandis que la plupart révèlent l'opportunisme de la politique du moment, qui considère comme inconciliables l'intérêt des belligérants et celui des neutres, l'un de ces intérêts prédomine toujours dans chaque loi et opprime l'autre, alors qu'au contraire ils devraient être étroitement liés l'un à l'autre.

L'histoire seule, surtout celle des préjugés politiques, nous donne l'explication de ce fait déplorable.

Aussi loin que nous pouvons jeter un regard en arrière, nous trouvons que les pactes des gouvernements concernant la condition des neutres ont été dictés, non par un sentiment de justice et d'intérêt bien entendu, en ayant conscience de la solidarité des peuples, mais par un intérêt égoïste et par une politique de circonstances. Même longtemps après que l'on avait reconnu le caractère juridique de la condition de neutre, celle-ci fut maintenue principalement par la jalousie mutuelle des belligérants et par leurs efforts pour s'interdire les uns aux autres tout avantage qu'ils auraient tiré de la liberté d'action des neutres, bien plus que par le respect qu'ils devraient avoir pour cette liberté, considérée en elle-même. C'est pourquoi l'histoire entière de la neutralité nous offre le spectacle d'un *bellum omnium*, provoqué par une série de tentatives de la part des belligérants pour mettre obstacle à l'exercice des droits des neutres, même de ceux dont le principe avait été reconnu, chaque belligérant songeant exclusivement au but qu'il poursuivait pour obtenir la suprématie momentanée. Les prétentions exorbitantes des belligérants constituaient toujours l'élément *actif* de la législation, tandis que son élément *passif* était la défense du droit des neutres ; de sorte que les entraves étaient toujours supérieures aux libertés. Notamment, la conduite des puissances maritimes nous montre comme elles se sont toutes, à tour de rôle, rendu coupables des mêmes excès qu'elles attaquaient et blâmaient chez leurs adversaires, selon l'intérêt du jour, et qu'en cela elles n'ont pris le parti des neutres que lorsqu'elles ont cru pouvoir défendre ainsi leur propre politique accidentelle. La science elle-même, si souvent dépendante de la générosité et de l'encouragement des gouvernements, n'a pas pu se dégager entièrement de cette politique de courte vue et inspi-

rée des circonstances, qui considère comme opposés les buts que poursuivent les divers États, et surtout ceux des belligérants et des neutres. Chacun préfère alors laisser dans le vague les règles de la matière, espérant ainsi profiter à l'occasion de leur indécision par une interprétation conforme à son propre intérêt imaginaire, plutôt que de les établir d'une manière claire et précise sur la base d'un seul et même droit pour tous.

Sans doute, cette manière de voir et de procéder tend déjà à disparaître, les peuples comprenant de plus en plus les inconvénients et même l'impossibilité de se passer de règles dans les relations internationales. Cependant, elle n'a pas encore cédé la place à un désir bien défini et général d'organiser ces relations sans tenir compte des visées particulières et divergentes qui rendent illusoire toute loi une et homogène. C'est que la progression historique n'est pas encore parvenue jusqu'au point où le sentiment national céderait le pas à l'esprit international. Ils sont encore en minorité, ceux qui comprennent que les rapports internationaux ne peuvent être réglés que sur une base internationale, et que c'est seulement ainsi que chaque nation peut, à la longue et sur une grande échelle, sauvegarder également ses intérêts nationaux. Tant que la majorité ne le sentira pas, on attendra vainement que les États s'entendent sur une réglementation commune et nette du droit de la neutralité : elle présupposerait toujours l'intelligence d'une identité d'intérêts et d'une réciprocité des avantages. Le juste est *un*, et tous peuvent l'adopter d'un commun accord s'ils conçoivent qu'ils sont tous solidaires à cet égard ; tandis que les intérêts qui s'écartent du principe objectif pour se placer, chacun à son point de vue subjectif, sont innombrables et incapables de s'accorder. Or, dans la société des nations, ces intérêts subjectifs ne disparaissent que lentement et après une résistance opiniâtre des cabinets.

C'est pourquoi les congrès, malgré leurs longs travaux pour résoudre les problèmes de la neutralité, ne sont guère parvenus qu'à mi-chemin, et même le plus souvent se sont refusés à les débattre. La Neutralité armée, le Congrès de Paris, le Traité de Washington témoignent, il est vrai, de grands progrès, d'efforts louables. Mais leurs résultats sont peu de chose en comparaison de ce qui reste encore à réaliser. On a aboli les abus les plus barbares, les plus criants, ceux que l'on n'aurait pu maintenir sans rougir. Mais le reste a été laissé dans le vague, les gouvernements craignant d'éveiller les disputes et

les malentendus. La conséquence en est que la situation des États neutres sera probablement fort précaire, pour ne pas dire humiliante, dans la prochaine grande guerre, surtout si le hasard les met en contact avec un belligérant possédant une forte marine militaire, et si celui-ci veut profiter de tout ce qui est encore indécis et obscur dans les lois sur les visites, la contrebande et les prises maritimes, pour les tourner au détriment des neutres, en cherchant des prétextes pour s'immiscer dans leur commerce.

La réglementation actuelle de la neutralité, si vague et si incomplète, résultat d'un marchandage séculaire entre des prétentions rivales, s'approche pourtant, quoique lentement, d'une solution définitive, parce que les relations de la vie internationale sont de nos jours trop compliquées pour pouvoir tolérer plus longtemps l'anarchie. Au milieu des efforts des nations pour trouver cette solution, chaque pas en avant implique un double progrès, à savoir : 1° plus de *perfection*, par la réglementation de ce qui est encore indécis ; 2° plus d'*unité*, par l'établissement de nouvelles règles sur la base de principes moins égoïstes et plus juridiques qu'auparavant, et par conséquent plus propres à gagner tous les suffrages et à effacer les divergences entre les États.

La base cherchée ne peut et ne doit être une autre que celle-ci : La guerre ne changera les rapports entre les neutres et les belligérants, et n'exercera d'effet sur ces rapports, qu'en tant qu'elle oblige les neutres à s'abstenir de tout acte de partialité et d'ingérence dans les hostilités, à condition que les belligérants, de leur côté, s'abstiennent de toute attaque contre l'indépendance, la souveraineté et le droit territorial des neutres, ainsi que contre leur commerce et leur trafic avec l'ennemi, bien entendu hors des territoires occupés par le belligérant conformément au droit de la guerre et isolés de toute communication avec le monde extérieur.

C'est seulement grâce à l'observation réciproque de ces principes que les droits de la guerre et de la neutralité pourront être conciliés, et que les collisions pourront être prévenues, tant entre les intérêts du belligérant et ceux du neutre, qu'entre les intérêts de chacun d'eux. L'énorme difficulté — la plus grande peut-être du droit international — de tracer la ligne de démarcation entre ces intérêts divers, est due à l'erreur si répandue de les considérer comme contraires, en les envisageant exclusivement à un point de vue national, à un point de vue

qui, par conséquent, ne peut pas devenir juridique, puisque le rapport en question est international. Or, c'est seulement le point de vue juridique qui garantit l'accord, la paix et les intérêts de tous.

Nous sommes à la veille d'une réglementation de la neutralité, qui viendra établir l'unité, combler les lacunes que nous avons signalées et introduire notamment les six réformes prémentionnées ; et cela par cette raison, que chaque jour et chaque progrès rendent plus étroit le lien qui unit les peuples les uns aux autres. En augmentant ainsi leur solidarité, leur *dépendance* mutuelle au point de vue *économique*, ce lien augmente le respect mutuel de leur *indépendance* sous le rapport *politique* ; et par suite, il fait ressortir des dangers plus grands d'un état anarchique, où les belligérants et les neutres sont exposés à des violations continuelles de leurs droits, en raison du manque de lois explicites qui déterminent ce qu'on doit considérer comme des violations de ce genre. Certes, il y aura toujours des infractions, malgré les lois les plus précises, aussi bien entre les nations qu'entre les individus. Mais elles seront évidemment plus nombreuses et plus graves en l'absence de lois. En tout cas les gouvernements ne doivent, du moins, pas inciter à les commettre, en négligeant de poser une législation qui détermine leur caractère d'une manière assez nette pour que le monde soit d'accord sur ce qui est juste ou injuste dans chaque cas, et pour que, par conséquent, personne ne puisse enfreindre l'ordre sous des prétextes qui prendraient l'apparence de la légalité.

Les nations le savent. Elles savent aussi qu'aucune grande guerre ne peut désormais éclater dans le monde civilisé sans que tous les États en souffrent, neutres et belligérants, vainqueurs et vaincus, et que le *maximum* de la souffrance, envisagée dans toute son étendue, ne dépend pas toujours de la qualité de belligérant ou de neutre, ni de celle de vainqueur ou de vaincu. De plus, les conséquences des violations de la neutralité deviennent avec chaque nouvelle guerre plus douloureuses et plus formidables. Et, comme la plupart de ces violations sont commises par les belligérants, les traditions les ayant favorisés aux dépens des droits naturels des neutres, la tendance, visible dans la direction de la réforme du droit de la neutralité, est plutôt d'augmenter celui-ci et de diminuer le droit de la guerre. Cette tendance, parallèle au développement de l'esprit de paix, qui prime l'esprit belliqueux au fur et à mesure des progrès de la civilisation, se manifeste à la fois dans la manière d'agir des gouvernements et dans les écrits des publicistes.

Les gouvernements se font un honneur, dès qu'éclate une guerre, de se mettre à la tête du mouvement pour améliorer la situation juridique des neutres. Et les auteurs qui s'occupent de droit international, au lieu de réserver, comme autrefois, une place modeste dans leurs livres aux questions de neutralité, les traitent maintenant d'une façon de plus en plus complète et circonstanciée. Assurer le droit de la neutralité, c'est par là même assurer la paix. C'est pourquoi l'avenir, dont le but est la paix et non la guerre, placera le droit des neutres au premier plan et celui des belligérants au second. Le système représentatif adopté par les États modernes contribue aussi à ce résultat ; car les peuples sont pour la paix, et à mesure que leurs voix peuvent se faire entendre plus clairement auprès des gouvernements, ceux-ci seront plus disposés à une politique qui, en temps de guerre, pratique avant tout le respect dû aux États pacifiques.

Cependant, tant que nous n'avons pas atteint l'idéal de l'avenir où il sera donné au neutre de jouir pleinement du droit qui lui revient selon le témoignage de toute conscience non égarée, en vertu de l'ordre international naturel et de la notion pure de la neutralité, il appartient à celui qui décrit les lois et usages de celle-ci, tels qu'ils *existent* et non pas tels qu'ils *doivent* être, de s'en tenir aux principes reconnus en fait par la pluralité des États, qu'ils répondent ou non à son désir. En signalant à l'attention de nos lecteurs les réformes prochaines que nous semble présager déjà l'époque actuelle, parce que leurs germes se trouvent dans l'esprit de notre temps, nous n'avons donc nullement eu l'intention d'en faire la base de nos paragraphes, mais uniquement celle de ne pas laisser incomplet l'exposé de la matière ; car un exposé complet de la neutralité implique celui de son avenir prochain. Celui qui *écrit* une loi, en formulant ses propositions conformément aux exigences du moment dont elles doivent être l'expression, ne peut atteindre son but qu'en tenant compte de la perfectibilité indéfinie de la conscience humaine, qui veut retrouver son image dans la législation, et qui empêchera toujours le législateur de s'éloigner de l'idéal de droit dont on peut s'approcher à l'infini sans jamais l'atteindre. De même, celui qui *étudie* une loi est obligé, pour comprendre son esprit, de connaître non seulement sa forme et sa teneur présentes, mais aussi la fin vers laquelle elle marche.

En conséquence, les articles qui dans la suite sont posés en lois pour

les neutres, renferment les règles auxquelles les États soumettent en fait leur conduite, à l'heure actuelle. Mais, où le fait voudra s'écarter du droit naturel, nous nous efforcerons de l'y ramener dans la mesure du possible.

LIVRE PREMIER

PRINCIPES FONDAMENTAUX

CHAPITRE PREMIER

NOTION DE LA NEUTRALITÉ

§ 1 — Définition

La *neutralité* est la situation juridique dans laquelle un État pacifique est, autant que possible, laissé en dehors des hostilités qui ont lieu entre des États belligérants, et s'abstient lui-même de toute participation ou ingérence dans leur différend, en observant vis-à-vis d'eux une stricte impartialité.

Chaque État qui, dans une semblable situation, reste en dehors d'un état de guerre, est *neutre*.

Dans la définition de la neutralité, il faut particulièrement relever que le neutre ne reste qu'*autant que possible* en dehors des hostilités qui ont lieu entre des belligérants.

Certes, à mesure que la neutralité sera rendue plus complète et plus parfaite, le neutre sera *de moins en moins* touché par la guerre, de sorte que l'influence de celle-ci sur lui — à savoir une souffrance en général non méritée — sera peu à peu réduite à un *minimum*. Mais cette influence ne pourra jamais entièrement disparaître. Aucun État neutre ne peut se soustraire absolument aux effets d'une guerre, pas même celui qui s'en tiendrait de la manière la plus stricte à l'application des droits et des devoirs de la neutralité. Déjà la dépendance mutuelle des nations les unes vis-à-vis des autres — les liens qui les unissent et que rend plus étroits le développement des échanges internationaux, qui les font souffrir des souffrances des autres et éprouver des pertes par suite des pertes des autres — rend impossible à un État pacifique quelconque du monde civilisé d'échapper au contre-coup d'une guerre qui se

poursuit entre deux ou plusieurs autres États civilisés, avec lesquels il pouvait entretenir jusque-là, librement et sans obstacles, un trafic régulier, des relations d'amitié et de commerce. Il y a plus. Le respect du droit des neutres fût-il encore plus grand qu'il n'est; le droit international positif fût-il capable de libérer successivement les neutres d'un certain nombre de prétentions plus ou moins exagérées concédées aux belligérants et qui sont actuellement autant de violations de la liberté naturelle et de la souveraineté des neutres, comme le droit de visite, la prohibition de la contrebande de guerre en pleine mer, la compétence des tribunaux de prises nationaux des belligérants, etc., les neutres ne pourraient cependant point éviter complètement d'être affectés par les événements de la guerre, pas même en ce sens qu'ils jouiraient sans restriction des mêmes droits et immunités dans leurs relations avec les belligérants, et obtiendraient la même satisfaction pour leurs prétentions au libre échange avec eux, que durant la paix. Comme les possessions et territoires des belligérants sont souvent en partie investis ou cernés par suite de blocus, de sièges ou d'autres opérations militaires, avec le droit pour l'assaillant d'empêcher qui que ce soit de communiquer et de commercer avec l'ennemi, et comme le neutre ne pourrait en pareil cas pénétrer chez celui-ci qu'en commettant une infraction au droit des gens, il ne jouit plus alors du même droit et de la même liberté que dans l'état non troublé. Son droit est limité; et on lui impose des devoirs inconnus en temps de paix. Il pouvait alors, par exemple, transporter en tous lieux toutes sortes de marchandises, sans enfreindre le droit international; maintenant, il ne le peut plus.

Une guerre intéresse donc toujours les neutres, en tant que les nations sont incapables de s'isoler, et cela doublement : 1° *directement*, à cause de l'état exceptionnel de la guerre, qui ferme aux neutres des débouchés jusque-là ouverts, qui vient modifier leur droit naturel et reconnu en temps de paix de trafiquer librement avec les belligérants, et qui leur impose par conséquent de nouveaux devoirs ; 2° *indirectement*, par suite des souffrances et des pertes que se causent mutuellement les belligérants, et qui, en suite de la solidarité du commerce universel, se communiquent par voie médiate aux pays neutres.

C'est donc une erreur de représenter, ainsi qu'on le fait quel-

fois¹, la neutralité comme un état identique à celui de la paix. Celui-ci ne continue à régner sans modification qu'en tant qu'il n'est point limité par le droit et le but de la guerre. Et la neutralité elle-même, qui ne peut être que relative mais jamais absolue, n'implique nullement une simple prolongation de l'état de paix. Elle constitue un état juridique nouveau, qui se distingue de l'état de paix ordinaire, tant par l'influence des événements de la guerre sur les rapports de droit, que par les devoirs, de nature toute spéciale, que la guerre impose aux neutres.

§ 2 — Droit de rester neutre

1. Rester neutre pendant une guerre, est un droit incontestable et inaliénable, appartenant à tout État libre et indépendant, qui n'intervient pas volontairement dans une guerre et qui n'y prend aucune part.

Tout État, qui veut forcer un autre État à renoncer à la neutralité, porte atteinte à sa souveraineté et viole son indépendance.

2. A ce droit des neutres correspond le droit des belligérants d'exiger d'eux qu'ils ne prennent aucune part aux hostilités et qu'ils ne favorisent aucune des parties en guerre.

1. Le droit d'un État indépendant de rester en paix est un droit primordial, parce qu'il fait partie de la souveraineté, qui rentre dans la notion même de l'État dont elle est un attribut. Il suit de cette souveraineté, que le gouvernement qui, par des raisons qu'il appartient à lui seul d'apprécier, ne trouve pas convenable de prendre part à une guerre, peut rester en dehors d'elle, sans jouer aucun rôle dans les hostilités qui ont lieu entre les belligérants. Il peut continuer à entretenir des relations amicales avec ceux-ci, comme avec tous les États, qu'ils soient en guerre ou en paix. Le maintien de la position de neutre, lorsqu'une guerre éclate, n'exige donc pas même une déclaration formelle de la neutralité : il est présumé, tant que l'abandon de la neutralité ne résulte pas d'un acte quelconque. Nul État n'est autorisé à se livrer à

¹ V. Hautefeuille, t. I, p. 366.

des hostilités contre un autre État sous prétexte que celui-ci n'a pas expressément *déclaré* ou *annoncé* sa neutralité.

2. Ce droit à la neutralité n'exclut nullement le devoir moral d'un État pacifique de prendre les armes dans certaines éventualités pour courir à la défense d'un autre État injustement attaqué. Mais il va de soi, qu'il ne peut plus alors se considérer comme neutre, ni prétendre aux avantages de la neutralité. Celle-ci n'implique aucunement le devoir de rester toujours neutre, mais seulement celui de remplir les conditions de la neutralité tant que l'on reste neutre.

§ 3 — Ce qu'implique la neutralité

La neutralité, qui renferme la condition de n'être dans la guerre ni juge ni partie, implique les droits et les devoirs suivants :

I. Pour le *neutre* : 1^o le *droit* d'être laissé en paix tant qu'il observe lui-même les devoirs de la neutralité, par conséquent de ne point être molesté par les belligérants, ni troublé au delà de ce qu'exigent absolument le droit reconnu et le but légitime de la guerre ; 2^o le *devoir* de ne point s'immiscer dans les hostilités ni agir d'une manière hostile envers les parties belligérantes ou l'une d'elles (devoir d'abstention), et celui de ne point favoriser ou défavoriser l'une des parties au détriment ou à l'avantage de l'autre (devoir d'impartialité) ;

II. Pour le *belligérant* : 1^o le *droit* d'être admis par les neutres aux avantages que la guerre comporte pour ceux qui y prennent part, et notamment le droit d'obtenir que les neutres s'abstiennent de tout acte d'hostilité et observent une parfaite impartialité envers les belligérants ; 2^o le *devoir* de respecter l'indépendance, la tranquillité et les autres droits des neutres, leur commerce et leur trafic, tant entre eux qu'avec les belligérants ¹.

¹ Il n'est pas indifférent à une conception juste et complète de la neutralité, que ses deux faces, celle du droit et celle du devoir, se retrouvent dans la définition, de telle sorte que l'une corresponde à l'autre, et cela sous tous les rapports essentiels et aux deux points

Les rapports juridiques de la neutralité présentent donc celle-ci comme un état positif, ayant son caractère spécial, et non seulement comme une simple absence de troubles ¹.

§ 4 — Modifications des droits et devoirs

Les droits et les devoirs de la neutralité peuvent subir des modifications par les causes suivantes :

1^o Une *limitation* de la *souveraineté de l'État* : lorsqu'un

de vue, à savoir du neutre et du belligérant. Or, d'entre les auteurs qui ont traité la matière, une minorité seulement ont observé cette correspondance. Notamment, ceux qui ont relevé les *droits* des neutres, sont peu nombreux. Parmi eux, G.-F. de Martens (§ 305), Wheaton (p. 73), Manning (p. 223), Hautefeuille (t. I, p. 366) et Gessner (pp. 24-25) ont essentiellement représenté la neutralité comme un état juridique autant que possible inaltéré pour le neutre, qui devrait avoir le droit, en règle générale, d'entretenir avec tous les États, belligérants et autres, les mêmes relations pendant la guerre qu'avant elle. Mais, à l'exception de Gessner, Wheaton et Manning — à peu près les seuls d'entre les publicistes les plus connus qui aient donné une définition plutôt complète —, ceux qui se sont attachés spécialement au *droit* dans la neutralité n'ont compris celle-ci que comme droit presque exclusivement. Toutefois, la plupart sont tombés dans l'erreur opposée, en négligeant plus ou moins les droits des neutres, et en ne s'attachant qu'à leurs *devoirs*. D'après eux, la neutralité implique simplement l'abstention des neutres de toute ingérence dans les hostilités et leur impartialité envers les belligérants, rien de plus. Et encore, lorsqu'ils ont concentré ainsi la notion de la neutralité tout entière dans les devoirs des neutres, en laissant hors de compte leurs droits, ils n'ont pas toujours mentionné les deux espèces de devoirs, ceux de l'impartialité et ceux de l'abstention. Quelques-uns les comprennent toutes les deux dans leur notion (Vattel, § 103; Phillimore, § 139; Halleck, ch. 22, § 1; Bluntschli, § 742. Creasy, § 540; Hall, § 20; Fiore, § 1536; etc.). Mais d'autres s'arrêtent, exclusivement ou d'une manière unilatérale, à l'une d'elles, soit à l'impartialité soit à l'abstention, et y voient toute la neutralité, qui devient alors d'autant plus incomplète qu'il lui manque, outre l'un des deux devoirs, les droits correspondant à tous les deux. Ainsi, par exemple, Heffter (§ 144), Neumann (§ 50) et Calvo (§ 1011) identifient la neutralité avec le devoir d'abstention; Klüber (§ 279) et Ferguson (§ 226) l'identifient avec le devoir d'impartialité. En général, l'abstention paraît être le plus souvent relevée comme le signe distinctif de la neutralité. Or, il est vrai que les deux devoirs fondamentaux dans la neutralité sont si intimement liés entre eux, que chacun d'eux comprend l'autre, de sorte qu'il peut sembler suffisant de ne nommer que l'un des deux. Nul État neutre ne saurait être complètement impartial sans s'abstenir des hostilités, ni non plus s'en abstenir sans être impartial. Néanmoins les deux devoirs, bien qu'inséparables dans la réalité, sont distincts dans leurs notions; et l'exclusion de l'un d'eux pré-suppose qu'on n'a pas l'idée de leur solidarité, puisque autrement il n'existerait aucune raison pour relever l'un plus que l'autre. Il s'ensuit que leur parité, et une notion adéquate de tout ce qu'implique une neutralité accomplie, exigent qu'ils rentrent tous deux dans la définition.

¹ Quelques auteurs (v. Field, § 952; Woolsey, § 163) nous exposent la neutralité comme un simple rapport d'*amitié* entre les États en guerre et les autres États, sans mentionner ni devoir ni droit. De cette manière, ils ne disent pas ce qu'est au fond la neutralité : ils ne font que relever un point d'entre plusieurs dans sa nature ordinaire, un point qui, d'ailleurs, ne lui appartient pas en propre, et qui n'est pas de son *essence*. La neutralité comme telle n'implique aucune amitié, lors même qu'elle exclut toute inimitié qui s'exprimerait par quelque acte belliqueux.

État neutre, soumis à la suzeraineté d'un autre État, ou membre d'une alliance, d'une union ou d'une confédération, dépend, dans le premier cas de son suzerain, dans le second cas des autres membres de la même alliance, union ou confédération, ou bien du gouvernement commun qui la régit ;

2^o Certaines *obligations* ou *conventions*, conclues avant la guerre, ou par lesquelles le neutre renonce volontairement à une partie de son droit de neutralité.

Comme cependant aucun traité ne peut diminuer le droit d'un tiers ni abroger le droit international positif, nul État neutre n'est autorisé à se soustraire par convention avec un belligérant à ses devoirs de neutralité envers l'adversaire de celui-ci, ni par une convention avec un autre État neutre à ses devoirs envers l'un des belligérants (v. § 22). Le neutre peut bien renoncer volontairement à ses *droits* comme neutre, s'il le trouve convenable ou s'il croit atteindre ainsi quelque but avantageux, et pourvu qu'il ne lèse point par là les droits d'un tiers. Mais il ne peut se dégager de ses *devoirs* sans l'assentiment des autres États intéressés à sa neutralité, à moins que ceux-ci ne soient déchus de leurs droits pour avoir négligé de remplir eux-mêmes les devoirs qui étaient la condition de ceux du neutre.

Si un État neutre s'est engagé par alliance, avant ou pendant une guerre, à prêter secours à un autre État contre quelque attaque, soit en général, soit venant d'un certain État, il cesse d'être neutre aussitôt que la condition prévue pour l'aide vient à se réaliser ¹ et qu'il a, par conséquent, conjointement avec son allié, pris une attitude hostile envers un tiers ².

¹ L'alliance seule, comme telle et avant sa mise à exécution, ne rompt pas nécessairement la neutralité (cp. Bluntschli, § 751).

² Autrefois, cette loi de neutralité n'était pas très exactement observée. Au XVII^e siècle encore, un neutre était censé pouvoir, tout en restant neutre, fournir à un belligérant des troupes auxiliaires et des munitions de guerre, surtout s'il pouvait se couvrir du prétexte de quelque traité conclu avant la guerre. Cette irrégularité a trouvé dans la littérature du droit international des défenseurs aussi modernes que Vattel (t. II, pp. 439-440) et Klüber (§§ 269-272), même Wheaton de nos jours (pp. 83-84, § 5). Selon eux, la neutralité peut être maintenue simultanément avec une alliance conclue avec l'un des belligérants et lorsque l'État neutre lui fournit des secours en troupes, en munitions, ou en favorisant ses opérations, etc., pourvu seulement que l'alliance ne soit que défensive, qu'elle ait été contractée avant la guerre, sans avoir eu en vue un belligérant spécial, et que la mesure

Si une alliance défensive entre plusieurs États n'a pour but que la défense de certains liens de communauté qui les constituent en union ou en confédération; et si cette alliance n'implique pas absolument, par son texte ou par son esprit, une communauté de guerre et de paix en général, ou un devoir de se soutenir réciproquement dans une guerre quelconque ou dans une guerre autre que celle qui menacerait l'existence même de l'union qui était le but de l'alliance, la neutralité n'est pas nécessairement rompue pour tous les États membres de l'union, par cela seul que l'un d'entre eux poursuit une guerre, lorsque celle-ci n'a aucune signification pour l'alliance de cet État avec les autres et sa qualité de membre de l'union. Ainsi, les États de la Confédération allemande, alliés seulement dans les guerres qui avaient trait à leur union ou à la confédération elle-même, pouvaient rester neutres dans la guerre que l'Autriche, alors membre de la Confédération allemande, faisait en 1859 en dehors d'elle, à la France et la Sardaigne.

§ 5 — Commencement et fin de la neutralité

L'état juridique de neutralité, les droits et les devoirs qu'il entraîne, commencent et finissent avec la guerre elle-même¹.

La neutralité peut aussi cesser par suite de ce fait que le neutre prend, pour une cause quelconque, la qualité de belligérant ou participe à la guerre. Toutefois, la cessation de la neutralité ne résulte pas nécessairement de

des secours ait été déterminée d'avance. Alors, dit Vattel (p. 440), « les secours que les » alliés fournissent à mon ennemi sont une dette qu'ils paient; ils ne me font point injure » en l'acquittant; et par conséquent ils ne me donnent aucun juste sujet de leur faire la » guerre ». Il n'est guère besoin de faire observer combien cette conclusion est fautive, puisque dans ce cas le juste sujet de guerre n'est pas seulement dans l'intention de nuire, mais dans la participation *de fait* aux hostilités. Un neutre, qui va s'immiscer dans une guerre, en y apportant des secours à l'un ou à l'autre des belligérants, a, par là même, renoncé à sa neutralité, quel que soit le motif de sa conduite. (V. ultérieurement § 21.)

¹ Cette corrélation juridique entre l'état de guerre et l'état de neutralité, comme entre les droits et devoirs qu'ils occasionnent respectivement, se révèle, notamment, dans leur origine historique et dans leur développement communs. Aussitôt que Grotius a donné des lois à la guerre, les lois de la neutralité ont pris naissance; et, depuis, les lois de la guerre et celles de la neutralité ont toujours dépendu les unes des autres. Cette dépendance, qui jusqu'ici s'exprimait principalement par un accommodement des prétentions des neutres à celles des belligérants, suit une évolution contraire, sous l'influence des progrès de la civilisation.

l'expiration d'un terme établi pour sa durée; à moins qu'on ne l'ait stipulé d'avance.

La neutralité, caractérisée par les droits et les devoirs d'impartialité et d'abstention, étant une conséquence de l'état de guerre, commence et finit naturellement avec sa cause. Il ne s'ensuit point, qu'un État ne doive pas être impartial dans sa conduite envers d'autres États avant et après la guerre. Même en temps de paix tout État doit, autant que possible, exercer vis-à-vis des nations étrangères une justice distributive, en assurant à chacune d'elles un droit égal, sans partialité, c'est-à-dire sans autre distinction entre elles que celle qui découle d'une *différence dans les conditions naturelles*. Mais l'impartialité dont il est question ici, celle qui est propre à la neutralité pendant un état de guerre, naît et s'éteint avec celui-ci. La position impartiale d'un neutre est relative à l'état anormal provoqué par la guerre. Elle implique, par conséquent, des devoirs qui vont bien au delà de l'impartialité de l'état de paix; des devoirs dont, en temps de paix, il ne saurait être question. Comme eux, elle disparaît dans sa forme spéciale aussitôt que les rapports réguliers sont rétablis, puisqu'elle ne serait plus alors applicable, n'ayant plus de but.

CHAPITRE II

DIFFÉRENTES ESPÈCES DE NEUTRALITÉ

§ 6 — Formes

Les formes principales de la neutralité sont au nombre de deux : elle peut être *simple* (normale) ou *conventionnelle* (anormale).

Sans doute, la situation régulière que le droit international impose strictement à un neutre dans ses rapports avec les belligérants, ne peut être qu'une et toujours la même. Cependant, les États ayant, de même que les individus, le droit de modifier selon les circonstances, par une convention entre eux, les droits et les devoirs réciproques établis par la loi, sous la condition bien entendu de ne porter atteinte ni au droit d'un tiers ni au droit international commun, la neutralité peut se présenter dans la réalité sous des formes différentes. Elle peut rester telle que le droit international la détermine; mais elle peut aussi être modifiée par un traité entre les intéressés. Dans le premier cas, elle est toujours et partout la même; dans le second cas, ses formes peuvent être innombrables, quoiqu'elles doivent se renfermer dans les limites tracées par la loi, car le pouvoir des conventions, de créer des rapports nouveaux ou spécialement adaptés aux situations, est limité par le droit international. Les parties contractantes peuvent bien remplacer la loi générale par une loi qui exprime une relation particulière, mais elles ne peuvent pas rendre celle-ci contraire à la nature de la neutralité.

§ 7 — Neutralité simple

1. La neutralité simple est celle qui, précédemment définie au § 1^{er}, appartient et s'impose en vertu du droit

international à tout État qui, pendant une guerre, veut rester en dehors des hostilités.

2. Elle ne consiste pas seulement dans une abstention passive de toute participation à la guerre et de toute partialité pour l'une des parties belligérantes. Elle contient aussi un élément actif, en tant que le neutre est souvent obligé d'accomplir certains actes positifs pour maintenir et faire respecter sa neutralité.

1. Les États qui désirent rester neutres ont l'habitude d'en faire une déclaration formelle, tant dans le pays même, par voie d'ordonnances, qu'à l'étranger, par des notes adressées aux cabinets (v. § 37). Mais il n'en résulte point que la neutralité exige une déclaration expresse ou que celle-ci lui donne un autre caractère (§ 36). Avec ou sans avertissement d'État à État, la neutralité demeure telle que l'ont constituée l'*usus* ou les conventions. Juridiquement, elle est toujours la même, pour tout État qui reste en dehors de l'état de guerre. Les raisons des déclarations de neutralité sont toutes pratiques et d'ordre administratif (§ 37).

La neutralité, qu'elle soit déclarée ou sous-entendue, ne se subdivise donc pas en deux espèces par suite des différentes manières en lesquelles elle se manifeste.

2. Il arrive souvent qu'un État neutre, surtout si sa frontière touche au théâtre de la guerre, est forcé de s'opposer activement, quelquefois même les armes à la main, aux violations de son territoire par les troupes des belligérants, par exemple en cas de fuite de celles-ci devant l'ennemi, ou pour empêcher qu'un des belligérants ne prenne le territoire neutre pour base de ses opérations (v. § 44). En agissant autrement, le gouvernement neutre pourrait se rendre coupable d'une rupture de sa neutralité ; car le belligérant pourrait, après s'être réorganisé sur le territoire neutre inviolable qui lui avait servi d'asile, rouvrir la lutte dans des circonstances plus favorables. De même, l'État neutre est parfois obligé de prendre certaines mesures positives dans ses ports pour en interdire l'entrée aux navires des belligérants (§ 122). Par ces diverses raisons, on a quelquefois voulu distinguer une neutralité active et une neutralité passive, en les considérant comme deux espèces différentes, impliquant l'une des devoirs positifs et d'action, l'autre des devoirs

négatifs et d'abstention. Cependant tous ces devoirs, qu'ils soient actifs ou passifs, ne sont que des manières différentes de réaliser et de soutenir la même neutralité, qui peut exiger, selon les circonstances, un acte ou une abstention.

§ 8 — Neutralité conventionnelle

La neutralité conventionnelle est celle qui, par suite d'une situation particulière ou exceptionnelle, accommode la neutralité simple et ordinaire à certains cas ou aux circonstances, en la soumettant à des conditions, ou bien, en augmentant ou en diminuant sa portée.

Les conventions n'obligeant que les parties contractantes, aucun État autre que ceux qui ont stipulé entre eux une neutralité anormale, n'est lié par celles de ses stipulations qui ne peuvent être obligatoires d'après le droit international ou qui n'eussent pu l'être sans la convention.

Le droit des États de rendre, dans de certaines limites, la neutralité simple plus conforme aux circonstances, en la complétant par des stipulations accessoires, peut donc avoir pour résultat de créer des relations de neutralité doubles par rapport à un seul et même État. Si l'un des belligérants est partie dans une convention, avec ou concernant un État neutre, et par laquelle celui-ci, outre sa neutralité ordinaire, s'est soumis à une neutralité conventionnelle, ce belligérant sera, ainsi que les autres États parties au traité, obligé d'observer à l'égard du neutre en question deux sortes de neutralité, à savoir d'abord celle qui est prescrite par le droit international, en tant qu'elle ne peut pas être abolie ou modifiée, et, en second lieu, celle qui résulte des clauses de la convention, clauses qui peuvent imposer de nouveaux devoirs dans les limites fixées par le droit international. Mais, les conventions ne liant que ceux qui les ont souscrites, aucun des États contractants ne peut faire valoir ces clauses contre des États qui n'ont point été parties au traité. Ceux-ci n'ont qu'à s'en tenir aux lois de la neutralité normale, même à l'égard du neutre en question. Autrement, un belligérant pourrait, en stipulant avec un neutre des conditions de neutralité à son propre avantage, acquérir en lui un allié déguisé

contre son ennemi. A l'égard de celui-ci, le neutre n'aurait besoin d'observer d'autres devoirs que ceux de la neutralité simple, tandis qu'il s'obligerait à remplir envers le belligérant contractant des devoirs de neutralité plus grands, au détriment de l'adversaire, ou en omettant certains devoirs envers lui.

§ 9 — Différentes sortes de neutralité conventionnelle

La neutralité conventionnelle peut être : 1^o *libre* ou *obligée*, 2^o *générale* ou *partielle*, 3^o *parfaite* ou *imparfaite*.

Ces subdivisions résultent de la diversité du contenu des conventions modificatives de la neutralité. En effet, elles peuvent avoir pour objet : 1^o une *obligation* de neutralité, imposée d'avance, soit pour toutes les guerres, soit pour certaines d'entre elles ; 2^o une *limitation* de la neutralité à certaines contrées ou à certains territoires ; 3^o une *restriction* de la neutralité sous certains rapports.

§ 10 — Neutralité libre

La neutralité est libre, si elle dépend de la volonté et du jugement de l'État neutre lui-même, et si elle peut être abandonnée par lui quand bon lui semble, lorsqu'il trouve que son droit et son intérêt l'obligent à prendre les armes.

Hors les cas exceptionnels mentionnés dans les paragraphes suivants, toute neutralité doit être libre. Car, tant qu'un État ne peut être sûrement à l'abri de toute violation de son droit de la part d'autres États, il doit avoir à sa disposition le moyen extrême de le faire respecter, tout en conservant le choix d'autres moyens.

§ 11 — Neutralité obligée

La neutralité est obligée, quand un État s'engage par convention avec un ou plusieurs autres États à l'observer ou à la maintenir, soit en général et pour tous les cas de guerre (neutralité *permanente* ou *perpétuelle*), soit pour un cas spécial ou en vue d'une certaine ou de certaines guerres (neutralité *accidentelle*) ¹.

¹ La neutralité obligée par convention a aussi été appelée *particulière*, à la différence de la neutralité simple, qui est alors qualifiée de *générale*, c'est-à-dire existant déjà en

§ 12 — Neutralité permanente ou perpétuelle

La neutralité permanente ou perpétuelle est celle par laquelle un État — ordinairement contre des garanties d'inviolabilité pour sa neutralité — s'oblige une fois pour toutes envers d'autres États à rester neutre en général et pendant toutes les guerres ¹.

Comme un État ne renonce pas à sa liberté d'action sans quelque puissante raison, et n'assume guère d'obligation sans équivalent, l'État qui s'oblige à une neutralité permanente envers l'étranger, se réserve ordinairement en échange certaines garanties pour sa propre paix et sa sécurité comme neutre. Pour les rendre efficaces, ces garanties sont en général données collectivement et solidairement, sous une responsabilité commune, ou d'après des principes de répartition déterminés quant à la réalisation des dites

vertu du droit des gens (v. Hübner, t. I, 1^{re} partie, ch. II, § 2). L'on semble ainsi présupposer que la neutralité ne serait obligée qu'en vue d'un cas particulier ou d'une guerre particulière. Cependant, comme cette supposition ne s'accorde plus avec la réalité depuis qu'il y a des exemples assez nombreux de neutralité obligée pour tous les cas et pour toujours, il est évident que la neutralité obligée n'est pas nécessairement particulière. Elle peut, comme du reste la neutralité simple, être générale ou particulière, suivant qu'elle se rapporte à tous les cas ou seulement à des cas particuliers. — C'est avec plus de raison que l'on a qualifié quelquefois la neutralité obligée de *nécessaire*, parce qu'elle s'impose au neutre malgré lui, comme une nécessité. Quelquefois elle est dite *garantie*, si, comme il arrive ordinairement, les devoirs qu'elle impose sont compensés par l'obligation d'autres États de la protéger. Elle peut enfin être *générale*, si elle a en vue toutes les guerres.

¹ Rien n'empêche un État de s'obliger à une neutralité permanente seulement à l'égard d'un ou de plusieurs États (par exemple les États voisins), puisque la notion de la permanence n'a trait strictement qu'à la question du temps et non à celle de l'espace. L'État neutralisé ne peut alors mener aucune guerre contre ces États, mais il reste libre de le faire contre d'autres. Ainsi, la neutralité de Cracovie ne concernait jusqu'à un certain point que les trois puissances voisines. Mais il est clair que ce petit pays n'eût guère pu avoir de conflit sérieux avec des États plus éloignés. Il est, d'ailleurs, assez difficile de s'imaginer le but juridique d'une neutralité permanente qui ne s'appliquerait pas à tous les pays étrangers, en général. Alors même qu'elle ne serait imposée que par les grandes puissances voisines, elle ne serait pas sûre si elle n'était absolue, même par rapport à l'espace et aux objets. Un petit État, incapable de se défendre contre ses voisins, ne pourrait guère songer à des guerres lointaines; et le devoir de la neutralité, s'il doit être compensé par quelque chose, exige avant tout une protection contre les dangers venant de loin et une rétribution des sacrifices indispensables pour les détourner. C'est pourquoi la neutralité est établie par rapport à tous les pays étrangers, ne fût-elle même garantie que par quelques États. Quand elle ne se rapporte qu'à certains États, elle ne se rapporte d'ordinaire qu'à certaines guerres, étant accidentelle plutôt que permanente. La raison pour la limiter à tel État serait toujours la même qui la limiterait à telle éventualité de guerre.

garanties par les États qui ont stipulé et réglé la neutralité en question.

On doit généralement chercher dans la situation géographique d'un État la raison pour laquelle il peut consentir à aliéner ainsi son autonomie dans les questions de paix et de guerre, — ce qui entraîne naturellement pour lui le risque d'être exposé à des violations ultérieures si les moyens de défense lui font défaut, risque contre lequel les garanties consistant dans les promesses de protection d'autres États se sont montrées assez incertaines. Un petit État, enclavé entre des États plus grands, pourra facilement, en cas de guerre entre ceux-ci, servir de base aux opérations militaires, de refuge ou d'appui à l'un des belligérants contre l'autre par suite des avantages qu'offrent sa configuration et sa neutralité même, et cela au détriment du droit et du devoir de neutre, et en violation des règles du droit international. Bien plus, il peut être forcé à faire cause commune avec l'une des parties, notamment avec celle qui présente le plus de chance de succès. Il sera toujours difficile au petit État enclavé de maintenir sa neutralité en face des grands États qui en sont aux prises sur ses frontières, s'il n'est pas convenu d'avance avec eux de stipulations rigoureuses pour une pareille hypothèse. Or, si l'un de ces grands États, ou tous, ont à cœur d'éviter eux-mêmes les inconvénients qui pourraient résulter de la violation du territoire neutre par un adversaire, et s'ils se défient l'un de l'autre, il est tout naturel qu'ils usent de leur influence, appuyée sur la force, auprès du petit État, pour obtenir de lui, déjà en temps de paix, un engagement pris une fois pour toutes, d'observer une neutralité non interrompue et impliquant une résistance effective contre toute pression venant du dehors, sous la condition que les grands États, de leur côté, lui garantissent solennellement le respect et la jouissance paisible de sa neutralité ainsi que de son indépendance nationale et territoriale, afin que la crainte d'une violation éventuelle de ces droits ne puisse faire naître chez lui le désir de se réserver lui-même la décision dans les questions de paix ou de guerre.

§ 13 — Ce qu'implique une neutralité permanente

La neutralité permanente implique généralement les droits et les devoirs suivants pour l'État neutralisé et

pour les puissances qui ont contracté et garanti la neutralité :

I. Pour l'*État neutralisé* : 1^o le *droit* d'être respecté dans sa neutralité par les puissances garantes, ordinairement aussi d'être protégé par elles contre toute attaque éventuelle d'autres États ; 2^o le *devoir* de garder sa neutralité, de la défendre au dedans de ses propres frontières, et de ne faire aucune guerre, ni s'y immiscer hors le cas d'attaque venant de l'extérieur, en se bornant en pareil cas à défendre son propre territoire.

II. Pour les *puissances garantes* : 1^o le *droit* d'exiger que l'État neutralisé reste neutre, et qu'il maintienne et défende sa neutralité par tous les moyens qu'il a à sa disposition ; 2^o le *devoir* de respecter la position et la paix de l'État neutralisé, ainsi que de lui fournir les secours nécessaires pour rendre sa neutralité effective.

Ces conditions d'une neutralité permanente, qui assurent les droits et les devoirs respectifs des parties, c'est-à-dire de l'État neutre et des puissances garantes, sont *essentiels* à cette neutralité. Mais dans la réalité, celle-ci peut-être incomplète ou modifiée, selon les circonstances. Ainsi, le devoir de s'abstenir de tout acte de guerre peut être imposé au neutre soit en général, soit par rapport seulement à des guerres entre les puissances garantes. Par exception, la neutralité peut être garantie par une seule puissance, — ce qui naturellement en diminue la valeur. Il n'est point nécessaire, d'ailleurs, que toutes les puissances qui *reconnaissent* la neutralité, en soient aussi *garantes*. La reconnaissance n'implique que le devoir de ne point la violer ; la garantie implique, en outre, celui de la défendre¹. Et il n'est pas nécessaire non plus que la garantie consiste dans la promesse d'une protection par force armée. Elle peut être purement morale, avec ou sans prévision de l'éventualité d'une intervention comme ressource extrême. Il peut même arriver, dans certains cas, que le droit et le devoir de la défense, soit sur le territoire de l'État neutralisé, soit en dehors,

¹ Ainsi, la neutralité de Cracovie était reconnue par toutes les huit puissances signataires du Congrès de Vienne, tandis qu'elle n'était garantie que par les trois puissances voisines : l'Autriche, la Prusse et la Russie.

soient laissés à cet État lui-même, avec ou sans restrictions, sous la condition bien entendu qu'il ne s'engage point dans une action offensive et ne s'immisce pas dans les guerres d'autres puissances ¹. Il peut aussi être complètement libéré de *tout* devoir de défense, même sur son propre territoire, pour être placé à tous égards sous la protection des puissances garantes, etc. — Les conditions et les modifications possibles d'une neutralité permanente sont innombrables. Celles qui sont énoncées ici comme étant de droit international, sont celles qui sont en général censées appartenir à la notion même de cette sorte de neutralité.

§ 14 — Caractère de la neutralité permanente

Cette espèce de neutralité est permanente sous un double rapport, savoir : 1^o en ce qu'elle a en vue tout l'avenir et tous les pays étrangers, sans distinction entre les différentes guerres et les différents États; 2^o en ce qu'elle continue sans interruption en temps de paix et en temps de guerre, tandis que la neutralité simple ne concerne que l'état de guerre.

Il en résulte que l'État déclaré perpétuellement neutre dans le sens strict du mot manque de la liberté politique que comporte la neutralité simple, la liberté tant de régler sa conduite d'après les événements et leurs exigences, que de contracter en temps de paix des obligations qui présupposent la liberté d'action quant aux ques-

¹ Quelques publicistes entendent de cette manière la notion même de la neutralité permanente *en général*. Bluntschli, par exemple, émet l'opinion que les États perpétuellement neutres ne renonceraient à leur neutralité que s'ils prenaient part à une guerre engagée entre d'autres puissances « *sans que leurs droits eussent été préalablement lésés* » (§ 749, 2); mais que la neutralité perpétuelle ne peut leur faire renoncer à leur droit de faire la guerre, car « ce serait au fond renoncer à avoir une existence indépendante » (§ 743). Cela est vrai; mais c'est précisément ce que fait toujours jusqu'à un certain point tout État perpétuellement neutralisé. Il renonce à un des attributs essentiels de la souveraineté d'un État indépendant. D'ailleurs, quel belligérant jusqu'ici n'a pas prétendu que c'était *son* droit dont la lésion était la cause de la guerre? — Il nous semble qu'il y a assez d'exemples pour prouver que la neutralité dite permanente ou perpétuelle n'est pas généralement comprise comme par Bluntschli, mais qu'elle est entendue comme une renonciation complète au droit de faire toute autre guerre que celle qui consisterait dans une défense passive et locale contre une attaque sur le territoire neutre. Pour la Belgique comme pour le Luxembourg, qui ont été l'objet des neutralisations permanentes modernes les plus importantes, le devoir de neutralité a été établi comme absolu et en vue de toutes les guerres; et il est hors de doute, que c'est seulement dans le cas où elle est ainsi comprise qu'une neutralité permanente reçoit la garantie des puissances.

tions de guerre et de paix, la participation éventuelle à la guerre et la situation à observer vis-à-vis d'autres États en guerre. A la différence de l'État libre, pour lequel il n'y a que l'état de guerre qui entraîne des devoirs de neutralité, l'État perpétuellement neutralisé est forcé d'éviter pendant la paix toute négociation avec des puissances étrangères qui pourrait, directement ou indirectement, restreindre ou compromettre sa neutralité dans le cas d'une guerre, ou rendre plus difficiles ses devoirs d'impartialité et d'abstention. Son droit souverain de conclure des traités politiques est essentiellement limité et se borne aux points qui n'exigent aucun pouvoir d'exécution international. Il est privé du droit de contracter des alliances, tant défensives qu'offensives, car même une alliance défensive peut mener à une déclaration de guerre pour défendre un droit attaqué ¹.

Comme exemples de neutralité permanente et du caractère qu'elle revêt, nous citerons : 1^o la Suisse ; 2^o Cracovie (1815-1846) ; 3^o la Belgique ; 4^o la Serbie (1856-1876) ; 5^o les Iles Ioniennes ; 6^o le Luxembourg ; 7^o le Congo ; 8^o les Iles Samoa.

1. *La Suisse* (en vertu de l'acte final du Congrès de Vienne du 20 mars 1815). — C'est au sein des cantons de la Confédération helvétique que nous trouvons l'origine de cette institution, qui, dès le début, témoigne plutôt d'un but légitime chez l'État qui en est l'objet que de l'opportunité et de la pureté des moyens employés. Le but, dans ce premier cas, semble avoir été le désir tout naturel du brave petit peuple montagnard de rester à l'abri des convoitises de conquête de ses puissants voisins, entouré comme il était de tous côtés de grandes puissances militaires. Pendant les conflits à peu près chroniques entre celles-ci, les Suisses usaient de tous leurs moyens pour rester neutres, afin d'éviter que leur pays ne devint le théâtre de la guerre ou le prix de la réconciliation lors de la conclusion de la paix. Comme cependant il était d'autant plus difficile de faire respecter cette neutralité que les vallées principales des Alpes pouvaient ouvrir des passages militaires aux États environnants, parcourus par les grands fleuves (le Danube, le Rhin, le Rhône et le Pô) qui prennent leur source dans le massif central des Alpes, les cantons crurent devoir acheter le respect de leur tranquillité par des avantages offerts aux puissances. A cette fin ils commencè-

¹ Wheaton est d'un autre avis. Il estime qu'un État perpétuellement neutre peut conclure des alliances défensives contre des violations de neutralité (p. 82). — Mais pour qu'une telle alliance ait quelque signification, elle présuppose l'action armée contre une attaque qui ne pourrait être détournée d'autre manière. Wheaton ne nous dit pas comment une telle action doit exclure toute éventualité d'une guerre dont la conséquence serait une rupture de l'obligation de la neutralité perpétuelle.

rent, déjà lors de l'époque de la reconnaissance de leur indépendance par la paix de Westphalie et ultérieurement, par conclure avec les grandes puissances, surtout avec la France, des traités qui concédaient à celles-ci le droit d'enrôlement sur les territoires neutres des cantons, en échange des garanties pour leur neutralité ainsi que des promesses données par les puissances de détourner les hostilités de ces territoires. Une transgression continuelle du devoir de neutralité était donc le prix de cette prétendue neutralité. Aussi les puissances montrèrent-elles bientôt qu'elles regardaient ces pactes comme des *pacta turpia*, dont la violation n'était guère plus blâmable que le pacte lui-même. Pendant les grandes guerres de la Révolution française, du Consulat et de l'Empire, les puissances militaires jetaient à tour de rôle leurs armées dans les vallées des Alpes, sans le moindre égard pour l'intégrité et la neutralité de la Suisse. Finalement, cette neutralité fut expressément déclarée perpétuelle et garantie par les puissances dans l'acte final du Congrès de Vienne. Mais, dans la réalité, cette « perpétuité » ne dura que quelques semaines, et la garantie se transforma en sens contraire aussitôt que les puissances garantes trouvèrent leur intérêt à forcer la Suisse de se réunir à elles pour une guerre commune. Les États coalisés contre la France, qui le 20 mars avaient promis de respecter éternellement la neutralité de la Suisse, déclarèrent déjà le 6 mai suivant, que tout en maintenant le *principe* de ce respect, ils proposaient à la Suisse de joindre ses forces à celles des belligérants. Et malgré les protestations de la Diète fédérale, qui ne voulait pas comprendre cette distinction subtile entre le « principe » d'une promesse et son application, les Suisses furent forcés, non seulement de faire cause commune avec les belligérants et de prendre une part active à leurs opérations de guerre, mais encore de tolérer sur leur territoire le passage des troupes alliées. Comme il ne restait dès lors plus rien de cette neutralité « perpétuelle et garantie », elle fut encore une fois solennellement rétablie par une déclaration du 20 novembre 1815, signée par les cinq grandes puissances, auxquelles s'associèrent les trois autres signataires du Congrès de Vienne.

Il ne manque donc pas d'actes solennels qui garantissent la neutralité permanente de la Confédération helvétique. Ce qui manque, c'est la *confiance* dans ces garanties, dont le caractère illusoire a été démontré d'une manière si éclatante par l'expérience. Aussi le peuple suisse, rendu prudent par cette expérience, se tient-il toujours armé contre toute éventualité de guerre, comme si les garanties en question ne lui avaient jamais été données ; et les charges militaires qu'il supporte, aussi permanentes que la neutralité qui lui était promise, n'eussent guère pu être plus considérables si celle-ci n'avait pas existé. Que les Suisses ne se fassent aucune illusion sur sa valeur, c'est ce qu'ils ont prouvé en

plusieurs occasions, entre autres pendant l'hiver de 1856-1857, lorsqu'ils se préparaient ouvertement à une guerre contre un des garants même de leur neutralité perpétuelle pour défendre leurs droits sur le Canton de Neuchâtel, guerre qui ne leur fut épargnée qu'avec peine par les bons offices d'un tiers.

2. *Cracovie* (en vertu de la décision du Congrès de Vienne du 3 mai 1815). — La neutralisation de la ville de Cracovie, enclavée, par sa situation géographique, entre trois grandes puissances militaires, se justifiait par des raisons semblables à celles qui avaient motivé la neutralisation de la Suisse. Cette ville fut donc, avec son territoire, déclarée, par l'article additionnel 6 de l'acte final du Congrès de Vienne, un État perpétuellement libre, indépendant et neutre, sous la protection et la garantie réunies de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie. En échange, on imposa à Cracovie l'obligation de n'accorder ni asile ni protection aux individus rebelles à la justice ou au devoir militaire, venant des pays garants. Comme cette condition de la neutralité ouvrait déjà une large porte à l'intervention des puissances dans les affaires intérieures de l'État neutre, il était facile de prévoir à quelle fin elle aboutirait pour lui. La garantie et la protection furent des prétextes pour toutes sortes d'ingérences inconciliables tant avec l'intégrité du territoire neutre qu'avec la liberté et l'indépendance garanties, jusqu'à ce que celles-ci fussent entièrement supprimées et abolies par les puissances mêmes qui avaient assumé la responsabilité de les protéger. La petite république fut occupée par des troupes autrichiennes et incorporée à l'Autriche en 1846. Les puissances occidentales protestèrent contre cette violation manifeste non seulement du droit international mais des traités les plus solennels. Mais ces protestations n'ont pas pu sauver l'existence d'un État dont la dépendance avait commencé déjà avec sa mise en tutelle.

3. *La Belgique* (en vertu du traité de Londres du 15 novembre 1831). — La situation de la Belgique, enclavée entre d'autres États, dont deux étaient de grandes puissances militaires, avait éveillé l'idée de sa neutralisation même avant que son indépendance fut proclamée. Ce fut dans ces contrées, alternativement placées sous la domination de l'Espagne et de l'Autriche, que se rencontrèrent, durant plusieurs siècles, les armées non seulement de ces deux pays, mais de la France et de l'Angleterre, et c'est dans les plaines belges que ces nations se livrèrent de fréquentes batailles. Aussi les puissances cherchaient-elles, déjà en 1713, lors de la paix d'Utrecht, à créer une sorte de ligne de défense neutre contre la France sur la frontière des Pays-Bas autrichiens, en y faisant occuper les places fortes par des garnisons hollandaises. Plus tard, le Congrès de Vienne poursuivit la même pensée et la réalisa plus complètement, en

unissant tous les Pays-Bas en un seul et même royaume hollandais, qui se prolongeait vers le sud de manière à former une barrière entre la France et l'Allemagne. Lors de la déclaration d'indépendance de la Belgique en 1831, les motifs de la neutralité permanente du nouvel État étaient donc déjà trop enracinés dans la politique européenne pour être mis de côté. Aussi le traité du 15 novembre 1831 entre l'Angleterre, la France, l'Autriche, la Prusse et la Belgique, confirmé par un traité spécial conclu à Londres le 19 avril 1839 entre la Hollande et la Belgique, ultérieurement garanti par l'Angleterre, la France, l'Autriche et la Russie, déclare-t-il la Belgique un État « indépendant et perpétuellement neutre » ; et cette neutralité, garantie par les puissances, fut une condition de leur reconnaissance de l'indépendance belge. Il est vrai que la neutralité de la Belgique n'a pas été violée depuis. Mais pendant la guerre de 1870 on la crut si sérieusement menacée, que l'on jugea nécessaires de nouvelles garanties ; elles furent données par un nouveau traité, conclu le 9-11 août sur la proposition du cabinet de Londres. Et, par les sacrifices militaires que les Belges ont courageusement faits à leur patrie pour se garantir eux-mêmes et par leurs propres forces contre toute attaque, — sacrifices qui n'eussent guère pu être plus grands si le pays n'avait jamais été soumis à une neutralité forcée et garantie, — ils ont bien prouvé qu'ils ont moins de confiance dans celle-ci que dans leurs propres mesures de défense.

4. *La Serbie* (en vertu du traité de Paris du 30 mars 1856). — C'est encore dans la situation critique de ce petit pays que l'on peut trouver la cause de sa neutralisation. Il y en avait du reste une autre raison déjà dans la rivalité d'influence de l'Autriche et de la Russie sur cet État mi-souverain aspirant à une souveraineté complète. La neutralité forcée peut être considérée comme ayant cessé déjà en 1876, lorsque la Serbie fut de fait reconnue et traitée comme belligérante. Elle fut supprimée définitivement et formellement lors de la paix, par l'art. 34 du traité de Berlin du 13 juillet 1878, qui proclama l'indépendance de la Serbie.

5. *Les Iles Ioniennes* (en vertu du traité de Londres du 14 novembre 1863). — Lorsque ces Iles cessèrent d'être soumises au protectorat britannique en 1863 et furent incorporées à la Grèce, les grandes puissances avaient résolu que les Iles jouiraient d'une neutralité perpétuelle. Par le traité complémentaire du 29 mars 1864 entre les puissances occidentales, la Russie et la Grèce, cette neutralité a été, sur la demande du gouvernement hellénique, limitée aux deux Iles de Corfou et de Paxos. Comme condition de la neutralité, il a été stipulé, notamment, qu'aucun bâtiment de guerre ni autre force armée, à l'exception des bateaux nécessaires au service de police, côtier ou douanier, ne pourrait prendre port ou sta-

tionner dans les eaux territoriales des îles. — Pour cette neutralité obligée de quelques îles grecques, il est impossible d'alléguer la raison ordinaire, à savoir une situation géographique exceptionnelle. Et on peut difficilement trouver une autre cause pour justifier un acte qui fait pour quelques parcelles du territoire d'un État une exception à la règle aussi naturelle que politique et juridique, qui impose à chaque province et à chaque citoyen de la patrie le devoir de contribuer dans la mesure de ses forces à la défense nationale. Ce devoir est indépendant du passé d'une province nouvelle : il ne peut être écarté par la raison d'une exemption antérieure, sous une autre domination, de certaines charges militaires. Du moment que les îles Ioniennes avaient été délivrées de la suprématie étrangère pour être réunies au reste de la Grèce, auquel elles appartenaient tant par la race de sa population que par la situation géographique, l'Europe n'avait plus le droit de les empêcher de partager le sort et les conditions des autres provinces de la Grèce, soit en temps de paix soit en temps de guerre, puisque l'intégrité nationale est une et indivisible.

6. *Le Luxembourg* (en vertu du traité de Londres du 11 mai 1867). — Lorsque la Hollande a accédé, par le traité conclu à Londres avec la Belgique le 19 avril 1839 (v. *suprà*, p. 92), au traité de 1831 qui avait déclaré la Belgique un État perpétuellement neutre, les États signataires de la conférence de Londres ont simultanément arrêté que le grand-duché de Luxembourg, appartenant à la Confédération allemande mais réuni à la Hollande par une union personnelle, serait placé sous la protection des cinq grandes puissances. La neutralité de la Belgique ne fut point par cet acte déclarée applicable au Luxembourg ; et on ne voit pas clairement si l'on a entendu par « protection » la même chose qu'une neutralité perpétuelle et garantie, avec tout ou partie des droits et des devoirs qu'elle comporte. Mais comme le Luxembourg avait, par sa situation géographique, à peu près la même signification comme barrière entre la France et l'Allemagne que la Belgique, dont il couvrait la pointe méridionale comme un parapet devant la frontière franco-prussienne, la déclaration de la neutralité du Luxembourg fut plus ou moins le corollaire de celle de la Belgique. Et l'on reconnut bientôt la nécessité de préciser une autre question encore, intimement liée à celle de la neutralité. Malgré l'union du Luxembourg avec la Hollande, sa forteresse était occupée par une garnison prussienne, à cause de la qualité du grand-duché de membre de la Confédération allemande. La dissolution de la Confédération, par suite de la guerre austro-prussienne de 1866, souleva la question de savoir si cette occupation ne devait pas finir avec la raison qui la motivait. Les deux grandes puissances militaires qui entouraient le petit pays différaient d'opinion à ce sujet, ce litige fit naître la question de savoir si et dans quelle mesure

la protection formulée en 1839 comme une sorte de demi-neutralité devait avoir force de loi pour diminuer le danger d'un conflit armé. A cet effet, on convoqua à Londres en 1867 une conférence, dont le résultat fut le traité du 11 mai. En vertu de l'art. 2 de ce traité, le Luxembourg est obligé à une neutralité absolue et perpétuelle, garantie par les six grandes puissances et par la Hollande. Les fortifications élevées sur le territoire de l'État ainsi neutralisé, étant censées devenues inutiles par suite des garanties, devaient être démolies par les soins du grand-duc, qui était alors le roi de Hollande, et elles ne devaient plus être rétablies. En même temps fut dissoute l'union jusqu'alors existante entre le Luxembourg et une partie du Limbourg, cette dernière province étant incorporée à la Hollande. La mort du roi de Hollande et l'extinction de la ligne agnatique de sa famille en 1890 brisèrent le lien dynastique qui avait uni aux Pays-Bas le Luxembourg, et celui-ci eut son propre souverain ; mais cela n'a rien changé à sa neutralité. Celle-ci reste, comme auparavant, l'œuvre d'autres États rivaux, le prix de leur accommodement et la conséquence de la situation d'enclave, ce qui est le motif ordinaire des neutralités de cette sorte.

7. *Le Congo* (en vertu de l'acte général de la conférence de Berlin du 26 février 1885). — En vertu du ch. III, art. 10-12 de cet acte, signé par 14 puissances maritimes, les territoires compris dans le bassin conventionnel du Congo seront, avec les contrées y relatives et placés sous la protection des puissances, traités comme neutres aussi longtemps que les puissances souveraines ou protectrices de ces territoires rempliront leurs devoirs de neutres. Dans le cas où l'une d'elles serait impliquée dans une guerre, les autres prêteront leurs bons offices pour que son territoire respectif de la zone conventionnelle soit placé sous le régime de la neutralité et exclu de toute hostilité. Cette neutralité permanente est donc sujette à des conditions qui la rendent moins absolue. En cas de dissentiments, on aura recours aux moyens de la médiation ou de l'arbitrage avant d'en venir aux armes.

8. *Les Iles Samoa* (en vertu de l'acte de la conférence de Berlin du 14 juin 1889). — Après des traités d'amitié conclus en 1878-1879 avec les États-Unis, l'Allemagne et l'Angleterre, et par lesquels ces trois puissances recevaient certains droits territoriaux dans les îles, une convention du 2 septembre 1879 plaça le district d'Apia sous une municipalité gouvernée par leurs consuls. L'indépendance des îles, avec les restrictions y apportées par l'influence qu'y exercent les trois grandes puissances, est réglée, ainsi que la neutralité, par les résolutions de la conférence de Berlin.

§ 15 — Effets de la neutralité permanente

L'acte qui oblige un État à la neutralité permanente ne lie strictement que les parties contractantes. Mais si

l'État neutralisé s'engage à rester neutre non seulement à l'égard de celles-ci mais vis-à-vis de tous les États étrangers, en général et dans toute guerre, sa neutralité est d'effet universel en tant qu'il ne peut lui-même déclarer aucune guerre et que l'État qui l'attaquerait le trouverait défendu par toutes les puissances garantes.

Aucun des territoires européens actuellement obligés à une neutralité permanente n'a reçu pour cette neutralité la reconnaissance de tous les États de l'Europe. La neutralité de la Suisse n'est reconnue que par neuf puissances, garantie par cinq; celle de la Belgique est reconnue par six, garantie par cinq; celle du Luxembourg est reconnue et garantie par sept; celle des Iles Ioniennes par cinq. Mais cinq grandes puissances de l'Europe ayant assumé la garantie de la neutralité de ces quatre territoires, et divers autres États, voisins ou proches des pays neutralisés, y ayant joint leur garantie ou pour le moins leur reconnaissance, les pactes solennels en vertu desquels les neutralisations ont eu lieu et contre lesquels, du reste, aucune protestation n'a été faite, peuvent être considérés comme placés tacitement sous la protection de l'Europe entière et comme constituant une partie intégrante de son droit public. Les pays neutralisés eux-mêmes ou leurs souverains ont, d'ailleurs, sous différentes formes et d'une manière plus ou moins explicite, assumé la responsabilité des devoirs de la neutralité permanente vis-à-vis de tout l'étranger. Les conditions extérieures et purement formelles pour atteindre le but de la neutralisation ne laissent donc rien ou presque rien à désirer dans les cas que nous avons cités, pourvu toutefois que les traités soient respectés.

§ 16 — Illégitimité et inopportunité de la neutralité permanente

La neutralité dite permanente ou perpétuelle est incompatible avec le droit, inhérent à la souveraineté de tout État indépendant, de décider lui-même des moyens de défendre son existence, son intégrité et ses droits contre les violations dont ils pourraient être l'objet.

Le droit international ne peut prêter sa sanction à des actes politiques contraires aux principes mêmes qu'il proclame. Or, parmi

ces principes figure celui que la souveraineté est un attribut essentiel de l'État, et que la décision des questions de paix et de guerre est une des fonctions inséparables de la souveraineté, d'autant que le droit international ne reconnaît la guerre que comme moyen extrême de pouvoir à sa propre défense vis-à-vis d'une attaque criminelle dirigée contre l'intégrité de l'État. Il importe peu d'ailleurs, pour la question de principe, que cette défense se fasse sur le territoire de l'État ou en dehors de ses frontières; car, quelquefois on ne peut se défendre qu'en allant chercher le coupable chez lui. Lors donc que la neutralité dite permanente prive l'État de ce droit de propre défense, ou en tout cas du droit d'en *décider*, elle le prive d'un droit souverain, condition de son émancipation politique et qui est indispensable à la fin même de l'État comme tel.

Le droit international ne saurait donc approuver la neutralisation permanente. Il appartient à la politique de juger si dans un cas exceptionnel une neutralité semblable peut être opportune. En effet, les principes de droit pur ne préjugent point les questions dont la solution dérive de la raison d'État, lorsque des circonstances exceptionnelles ou la conduite coupable de gouvernements étrangers placent un État dans l'alternative fâcheuse d'opter entre, d'une part, la neutralité permanente avec la dépendance qu'elle entraîne et l'atteinte portée à la souveraineté, et, d'autre part, des périls imminents plus redoutables encore ou la continuation d'un état de choses devenu intolérable. Pour la Belgique et les Iles Ioniennes, la neutralisation fut imposée comme condition de l'indépendance de ces pays, et ni le Luxembourg ni Cracovie n'avaient la liberté de décider de leur sort. A juger par ces exemples, la responsabilité de la situation précaire qu'entraîne une neutralité forcée n'est donc pas imputable en général à l'État qui en est lui-même le sujet et l'objet, mais aux puissances qui le placent dans une fausse situation en le sacrifiant à leurs convoitises ou à leur ambition. Mais ce que le jurisconsulte, qui voit plus loin que la politique empirique du moment, ne peut manquer de dire lorsqu'il considère cette situation anormale, c'est qu'elle manque son but, comme l'expérience l'a suffisamment prouvé. En effet, l'histoire des territoires ou États jusqu'ici soumis à une neutralité permanente, a démontré jusqu'à l'évidence que ni la neutralisation ni les garanties les plus solennelles n'ont pu éloigner du

pays neutralisé les dangers qu'elles avaient pour but de conjurer, mais qu'au contraire elles les augmentent, du moment que le neutre est censé omettre quelque devoir, ou que quelque puissance plus forte que lui juge convenable de l'attaquer et que les puissances garantes ne croient pas de leur intérêt de le défendre.

Si le neutre offense un autre État et refuse toute réparation satisfaisante, celui-ci ne peut respecter la neutralité s'il respecte son droit, et il n'est pas même dit qu'il peut différer ses démarches jusqu'à l'entente établie entre toutes les puissances garantes. Et si un autre État offense le neutre et que toute satisfaction est refusée à celui-ci, non seulement de la part de l'offenseur mais encore de celle des puissances garantes, — l'expérience a prouvé que cela peut arriver —, le neutre peut bien être forcé de défendre avec les armes un droit trop précieux pour être sacrifié. Dans l'un et l'autre cas, l'histoire ayant démontré que le neutre ne peut pas se fier alors aux promesses des garanties, il a été obligé de se garantir lui-même au moyen de la guerre tout comme s'il n'avait pas été neutralisé.

En général, l'État neutralisé n'a échappé, en de semblables occasions, à la guerre ou à la défaite qu'autant qu'il a été armé et que les autres États ont trouvé en lui la volonté et le pouvoir de défendre son droit jusqu'à la dernière extrémité, de la même manière et en faisant les mêmes sacrifices que si la neutralisation et les garanties qu'elle suppose n'avaient pas existé. Le traité qui les stipule et qui règle leurs conditions, en liant sa liberté d'action, surtout en lui imposant le devoir aussi absurde qu'illusoire de n'opposer aux violations éventuelles que des moyens approuvés par les puissances protectrices, loin de lui procurer un avantage, lui rend au contraire plus difficile que jamais le maintien de la paix et de la sécurité, en fournissant aux puissances des prétextes d'intervention dans ses affaires politiques et intérieures, interventions inconciliables avec sa dignité et son indépendance. Il en résulte doublement une augmentation des dangers de guerre, premièrement par suite de l'affaiblissement de la nation neutralisée, si le traité l'empêche de porter ses forces militaires au delà d'un certain *maximum* fixé par le traité, secondement par suite des conflits inutiles que soulèvent les différences d'opinion provoquées par les ingérences des puissances garantes. Même en évitant ces écueils, il est impossible de garantir le neutre contre toute guerre, à moins de le forcer de supporter les

torts contre lesquels la guerre est malheureusement de notre temps encore le seul remède. La guerre peut même quelquefois résulter d'événements inattendus qui, sans elle, rendraient illusoire la réalisation du but essentiel de l'existence nationale, surtout si des faits imprévus viennent à créer sur les frontières de l'État des associations politiques toutes nouvelles.

Les exemples cités plus haut (§ 14) d'États obligés à une neutralité permanente, ne font que corroborer sous tous les rapports les doutes que suggèrent tant le droit international qu'une politique sage et perspicace contre l'opportunité d'une neutralisation pour ainsi dire cristallisée. — Pour commencer par la Suisse, voilà une neutralité qui, quoiqu'imposée par le congrès le plus solennel de notre siècle, non seulement a été impuissante à protéger ce pays contre les dangers de guerre et même contre les violations de son territoire, mais qui au contraire les a précipités, les puissances soi-disant protectrices abusant de leur droit d'intervention pour forcer leur protégé à prendre les armes en leur faveur, et cela déjà quelques semaines après la déclaration solennelle de sa neutralité « perpétuelle ». Et quand une véritable cause de guerre surgit plus tard pour la Suisse, en 1856, elle s'est trouvée dans la dure nécessité de se préparer à défendre à main armée son territoire contre un de ses « protecteurs ». Si la guerre lui fut cette fois épargnée, ce ne fut nullement grâce à la garantie, mais aux bons offices d'une grande puissance qui craignait que la guerre n'eût pour résultat de créer sur sa frontière une nouvelle province d'une autre grande puissance rivale. Aujourd'hui encore, la Suisse entretient pour sa défense une armée dont l'importance serait inexplicable si elle croyait à l'efficacité des garanties stipulées sur le papier. C'est aux efforts qu'ils font pour porter à leur *maximum* leurs moyens de défense, à leur propre patriotisme, à tous les sacrifices qu'ils consentent, mais non pas à la neutralité garantie et obligée, que les Suisses doivent d'avoir conservé leur indépendance. — Si nous passons ensuite à la Belgique, nous y voyons la même preuve de l'instabilité et de l'impuissance de la neutralité forcée. Celle-ci n'a point empêché une des puissances garantes de former, quelques dizaines d'années après la neutralisation, tout un plan contre l'indépendance du pays protégé et contre son existence comme État, malgré les promesses solennelles qu'elle avait faites de les respecter; et la Belgique a été

alors sauvée du danger qui la menaçait, non point grâce aux promesses et aux garanties contenues dans les traités, mais grâce à la rivalité qui, indépendamment d'elles, lui fournit toujours un appui chez l'une des grandes puissances contre les plans de conquête de l'autre, ainsi que grâce au courage et à la sagesse de son gouvernement, qui ne néglige rien pour tenir le pays aussi fortifié et armé que possible contre toute éventualité. — Les mêmes causes, surtout la rivalité des puissances, et non les garanties promises, nous expliquent le maintien de l'indépendance du Luxembourg. — L'existence de Cracovie comme État fut anéantie par les puissances mêmes qui l'avaient solennellement garantie et mise sous leur protection. Et lorsque la Serbie a pris les armes en 1876, aucune des puissances signataires du traité qui avait proclamé sa neutralité ne trouva dans celle-ci un obstacle à ce que la Serbie fit la guerre à la Turquie.

En définitive, tous les exemples que nous fournit l'histoire depuis l'invention de cette étrange sorte de neutralité, sont des témoignages de son manque complet, non seulement de légitimité, mais encore d'opportunité. En effet, il serait difficile d'y trouver un seul avantage, et surtout elle n'est pas avantageuse aux neutres, puisqu'elle ne les a pas protégés contre les violations de leurs droits, mais qu'elle les a plutôt provoqués. La paix de l'État protégé n'a jamais été le fruit des garanties stipulées, et la neutralisation ne l'a pas sauvé des convoitises de conquête ni des éventualités de guerre, lorsqu'une grande puissance militaire a jugé de son intérêt de l'attaquer ou que de véritables causes de guerre ont surgi.

La sécurité du neutre a toujours dépendu des circonstances, de ses propres forces et de sa propre attitude, tout comme si la neutralisation n'avait pas été stipulée. La question de paix ou de guerre a été soumise aux mêmes conditions que celles qui décident du sort des autres États, qui se garantissent et se protègent eux-mêmes. Tant qu'il n'est survenu aucune cause bien sérieuse de guerre, celle-ci a été épargnée à l'État neutralisé, comme elle l'eût été sans la neutralisation; mais lorsqu'il s'est présenté une cause sérieuse, le danger de guerre s'en est suivi malgré toutes les garanties promises. Au surplus, il n'en pourrait guère être autrement, à moins que les violations du droit des États ne demeurassent impunies, ou que le respect des droits entre les nations ne fût poussé à un degré qui rendrait superflue toute guerre et, par consé-

quent, aussi toute neutralisation. L'utilité de la neutralité permanente forcée présuppose donc une condition qui la rendrait de nouveau inutile. Pour qu'elle ne fût point illusoire et qu'elle eût quelque signification pratique, il faudrait, non seulement que le neutre lui-même fût tellement correct dans sa politique, qu'il ne fournit jamais à un autre État quelque juste cause de guerre, mais encore que les autres États restassent toujours fidèles à leurs obligations envers lui, en respectant complètement son indépendance et son droit. Mais, si cela était, à quoi bon une neutralité imposée, une protection forcée, puisque le droit international serait alors déjà une protection suffisante? Et si cela n'est pas, comme malheureusement on peut toujours le craindre, il n'en coûtera guère plus aux États de violer le traité de neutralité que de violer le droit international, qui assure à chaque État le droit incontestable de rester neutre aussi longtemps qu'il le veut lui-même et qu'il n'offense aucun autre État. Le droit de la neutralité est inhérent au droit de souveraineté et n'exige aucune convention spéciale.

Quand un État serait tellement empressé de s'assurer la neutralité, ou que d'autres États donneraient à ce but une importance telle, qu'il serait question d'une neutralisation par convention, il n'est pas à supposer, dans de semblables conjonctures, que le dit État fit la guerre par quelque autre raison que celle de se protéger et de défendre sa position de neutre. Or, c'est ce qu'il sera pourtant toujours obligé de faire, alors même que d'autres États l'auraient garantie, comme l'histoire de notre époque l'a prouvé. Toute la différence entre la neutralité libre et la neutralité imposée se réduit donc à celle-ci : que l'État libre et dégagé peut se défendre comme il l'entend et sans obstacles, tandis que l'État soumis à une neutralité obligée et garantie doit tolérer la tutelle et la surveillance de ses garants et souffrir toutes sortes de restrictions à son autonomie, à l'exercice de sa défense et à sa libre décision dans les questions de paix et de sécurité. Quelquefois ces restrictions sont telles (par exemple, pour le Luxembourg et les Iles Ioniennes), que l'État neutralisé se trouve à peu près dépourvu de tout moyen de défense. Dans tous les cas, la neutralité dite permanente sera toujours pour un État plutôt un fardeau et un danger qu'un avantage réel.

S'il y a des États en Europe qui, malgré ces inconvénients, ont pu se soumettre à la neutralisation, c'est qu'on ne leur en a pas

laissé le choix. Dans la plupart des cas, ce n'était point eux qui la demandaient, mais les grandes puissances qui les y forçaient, soit directement soit indirectement, dans l'intérêt de leur politique et non dans celui du neutre lui-même; et celui-ci a dû s'y résigner par suite de sa situation critique ou pour échapper à des calamités plus redoutables encore. La Belgique, le Luxembourg, la Suisse sont tenus à une neutralité forcée, non dans leur propre intérêt, mais pour servir de barrières entre les grandes puissances qu'ils séparent. Les traités l'avouent ouvertement. Le Congrès de Vienne, en date du 20 novembre 1815, allègue comme raison de la neutralisation suisse, non pas quelque intérêt de la Suisse, mais l'intérêt politique de l'Europe, dont la pentarchie se considérait alors comme le représentant. La neutralité de la Belgique lui fut imposée, non comme un droit, mais comme un devoir; elle fut simplement exigée en échange et comme prix de l'indépendance reconnue. Le Luxembourg fut de même neutralisé pour ne pas être une pomme de discorde entre d'autres puissances. Les neutralisations étant ainsi toujours établies par les cabinets étrangers, ne le sont que dans leur intérêt exclusif, et cela d'autant plus qu'elles ne permettent pas au neutre de faire un seul acte politique qui pourrait entraîner pour lui quelque responsabilité active, tandis qu'elles donnent d'un autre côté aux puissances garantes le droit d'empêcher tout État tiers d'accomplir un acte semblable vis-à-vis de l'État neutralisé.

Il nous semble résulter de ce qui précède, que lorsqu'on allègue pour motif d'une neutralité perpétuelle « la paix européenne » ou « le bien de l'État neutre », ce ne sont là que des phrases vides de sens. Il n'y a pas une seule neutralisation qui ait jusqu'ici assuré la paix ou épargné au neutre les dangers de la guerre ou les charges militaires. Ces avantages ne seront gagnés que par un respect plus grand pour les droits des États faibles, de manière à les protéger contre les violations qui résultent des abus de la force brutale, respect qui ne viendra que peu à peu, au fur et à mesure des progrès de l'instruction et de la civilisation. En attendant, les petits États ne seront à l'abri des tentatives de neutralisation de la part des grands que s'ils ont une situation géographique isolée. S'ils sont enclavés, ils resteront toujours exposés aux dangers, ou d'être attaqués pour des causes futiles, ou d'être neutralisés et garantis,

c'est-à-dire mis sous tutelle et exploités dans l'intérêt des grandes puissances.

§ 17 — Neutralité accidentelle

La neutralité accidentelle est celle par laquelle un État s'engage par convention envers un ou plusieurs autres États à rester neutre pendant une ou plusieurs guerres déterminées. L'acte conventionnel peut être conclu, ou d'avance, dans la supposition de telle éventualité de guerre, ou lors de celle-ci.

Un État qui se prépare à la guerre désire quelquefois s'assurer d'avance la neutralité de tel ou tel autre État pendant la durée des hostilités. La raison en est alors le plus souvent dans la supposition que la déclaration de guerre ou les chances de victoire peuvent dépendre de ce que ce dernier État ne fera pas cause commune avec l'ennemi, ce qui serait peut-être à redouter s'il n'y avait pas d'entente préalable à ce sujet. L'État qui est ainsi l'objet des appréhensions peut, de son côté, trouver convenable de ne point se soustraire à une demande qui lui est adressée franchement à cet égard, et il peut s'obliger par traité à maintenir sa neutralité pendant toute la durée d'une ou de plusieurs guerres. Un arrangement semblable s'étend même quelquefois plus loin, de manière à exercer son influence sur un plus grand nombre d'États. Il peut être question, entre deux États, d'une neutralité plus ou moins bienveillante qui lie encore un autre ou plusieurs autres États, même indirectement. Un neutre peut, par exemple, s'engager par convention avec un belligérant non seulement à suivre à son égard une conduite absolument pacifique, mais encore à empêcher, par son influence ou son attitude imposante, un troisième État de se conduire autrement envers le même belligérant, en lui faisant comprendre qu'en cas contraire il trouverait dans l'État jusque-là neutre un ennemi ou un allié du belligérant en question. La neutralité accidentelle est alors double, en obligeant à la fois son sujet immédiat et un tiers ¹.

Toute neutralité obligée, ne fût-elle qu'accidentelle et par conséquent limitée à des cas prévus et déterminés, doit être en principe

¹ Ainsi, en 1870, la Prusse n'est entrée en guerre avec la France qu'après s'être assurée que la Russie non seulement garderait sa neutralité, mais userait, le cas échéant, d'une certaine pression sur l'Autriche-Hongrie, pour empêcher cette puissance de prendre activement le parti de la France.

condamnée, du moins au point de vue de l'État qui s'y soumet. Dans l'impossibilité où il se trouve forcément de prévoir toutes les éventualités imaginables, un gouvernement ne peut, sans commettre une légèreté impardonnable, engager d'avance et d'une manière absolue sa liberté d'action. Les revirements de la politique et des intérêts des divers États pendant les bouleversements d'une guerre longue et violente échappent en général à toute prévision; et il serait tellement chanceux de vouloir apprécier par anticipation le résultat qu'ils peuvent entraîner, les situations nouvelles et inattendues qu'ils peuvent provoquer, qu'aucun gouvernement ne sait avec certitude au commencement d'une guerre si ses devoirs envers la patrie ou envers quelque autre État ne peuvent point, à un moment donné, les circonstances venant à changer, lui imposer la résolution de renoncer à la neutralité. Un gouvernement prévoyant ne s'oblige donc d'avance à maintenir sa neutralité pendant toute une guerre que conditionnellement ou contre compensation ¹.

§ 18 — Neutralité générale.

La neutralité est dite générale lorsqu'elle embrasse tout le territoire de l'État.

Ordinairement, toute neutralité est générale pour l'État, parce que celui-ci constitue un tout indivisible en ce qui concerne les conditions de son existence politique et nationale, par conséquent dans les questions de paix et de guerre.

§ 19 — Neutralité partielle

La neutralité est dite partielle lorsqu'elle n'embrasse qu'une ou plusieurs parties du territoire de l'État.

La neutralité partielle peut être : 1^o *permanente*, si une partie du territoire, eu égard à sa situation, est par convention neutralisée d'avance contre *toutes* les éventualités de guerre; 2^o *accidentelle*, si les parties belligérantes conviennent, expressément ou tacitement, d'excepter de

¹ Nous exposons ici ces considérations, bien qu'elles appartiennent à la politique plutôt qu'au droit international, dans le seul but d'éclaircir la notion, le principe et la nature de la neutralité obligée, ne fût-elle qu'accidentelle.

l'état de guerre ou des opérations militaires quelque partie plus ou moins grande des territoires ou sujets qui autrement y seraient soumis ¹.

Ces principes appartiennent aux temps modernes. Nous ne trouvons pas de traces de neutralisations partielles de quelque importance avant le XVIII^e siècle et le commencement du XIX^e ². Mais les exemples les plus remarquables de cette sorte de neutralité conventionnelle, tant permanente qu'accidentelle, se rencontrent dans le XIX^e siècle.

Un cas mémorable de neutralité partielle *permanente* a été fourni lors de la neutralisation de la Suisse en 1815 par le Congrès de Vienne. Pour rendre cette neutralité permanente aussi complète et effective que possible, et pour lui assurer de plus fortes garanties, les cinq grandes puissances résolurent, par l'article 3 du traité de Paris du 20 novembre et à l'occasion de l'accession des autres puissances signataires à l'acte général, d'étendre la neutralité permanente de la Suisse à la partie septentrionale de la Savoie, à savoir aux provinces du Chablais et du Faucigny, ainsi qu'à un district au nord d'Ugine, par ce motif que la Suisse (et spécialement le Canton de Genève) serait mieux protégée à sa frontière formée par le lac Léman, si les contrées situées sur la rive méridionale de ce lac ne pouvaient, en cas d'hostilités, être le siège d'opérations militaires et de rassemblements de troupes. La Suisse a, de son côté, adhéré à ces stipulations par un traité du 16 mars 1816 avec la Sardaigne, à qui la Savoie fut cédée lors de sa séparation d'avec la France.

Cet exemple devait montrer ultérieurement combien sont délicates les neutralisations permanentes, ne fussent-elles que partielles. La rétrocession de la Savoie à la France, le 24 mars 1860, ne fut faite que sous la réserve expresse que la Sardaigne ne pourrait céder les parties neutralisées de la Savoie sous d'autres conditions que celles où elle les possédait elle-même, et que le gouvernement français devrait s'entendre avec ceux des autres puissances signataires du Congrès de Vienne ainsi que de la Confédération

¹ Par exemple les colonies, ou certaines provinces, places ou points, personnes ou métiers.

² La forteresse de Königstein, en Saxe, fut ainsi neutralisée par convention en 1756, la navigation du Rhin en 1804.

suisse pour leur fournir les garanties stipulées par ce congrès. Ce qui paraît résulter avec évidence, tant de cette réserve que de l'acte de neutralisation lui-même, c'est que la rétrocession n'avait rien changé à la neutralité, mais que les territoires que les puissances avaient, d'un commun accord, déclaré neutres en 1815, sans ajouter que leur neutralité dépendrait de leur possession par la Sardaigne, devaient jouir de la même neutralité après que cette possession aurait pris fin, d'autant que, pour formuler leur qualité de neutres, il avait été dit qu'ils « feraient partie de la neutralité de la » Suisse, telle qu'elle était reconnue et garantie par les puissances ». Or, ils n'auraient point fait partie de la neutralité suisse, s'ils avaient dû cesser d'être neutres à la suite de leur passage entre les mains d'une autre puissance par un acte auquel la Suisse n'avait pris aucune part et qui n'avait rien de commun avec sa neutralité. Néanmoins, la question fut soulevée de savoir *si et sous quelles conditions* les territoires neutralisés devaient rester neutres depuis la cession de la Savoie à la France. La Suisse, pour la sécurité de laquelle la neutralisation en question avait été stipulée, prétendit que, puisque c'était en leur qualité de possessions *sardes* que la neutralité des territoires en question avait été placée sous la garantie des puissances, et puisque cette garantie avait reçu la sanction du traité de 1816 entre la Suisse et la Sardaigne, traité qui donnait à la Suisse le droit d'occuper ces territoires dans le cas d'une guerre franco-italienne, toute nouvelle situation internationale de la neutralité, ainsi que tout nouveau règlement qui s'y rattachait, nécessitaient un nouveau congrès et un nouvel accord des puissances signataires du traité de 1815, ainsi que l'assentiment et l'accession de la Suisse, d'autant que le traité de rétrocession imposait à la France une entente ultérieure avec tous ces États. La France, de son côté, dénia à la Suisse tout droit, fondé uniquement sur son traité bilatéral avec la Sardaigne, d'intervenir auprès des puissances signataires dans une question de neutralisation de territoires, qui n'avaient point appartenu à la Suisse, et qui avaient été neutralisés par une décision à laquelle celle-ci n'avait point participé et qui avait été prise, au dire du gouvernement français, non à cause de la Suisse mais de la Sardaigne. Par ces raisons, le cabinet de Paris posa en principe, que la neutralité permanente des territoires avait cessé d'exister par suite de l'acte qui les réunissait à la France. Les

autres cabinets n'ont pas partagé cette opinion. Ils établirent, au contraire, le principe que la neutralité partielle des territoires devait être considérée comme étant toujours en vigueur, indépendamment de la rétrocession et de la question de la souveraineté. Selon eux, la neutralisation avait réellement eu lieu à cause de la Suisse et non à cause de la Sardaigne, par suite de la situation des territoires et non par suite de la souveraineté sarde. La Sardaigne ne pouvait donc pas — comme d'ailleurs elle l'avait fait observer dans l'acte de cession même — les céder sous d'autres conditions que celles qui avaient existé auparavant sous sa propre domination, ni non plus avec un autre droit de souveraineté que celui qu'elle avait possédé elle-même, c'est-à-dire un droit limité et restreint par l'obligation de respecter la neutralité conventionnelle des territoires en question, négociée et garantie par les puissances signataires de 1815. Comme la France avait succédé à la Sardaigne dans la possession de ce droit, sans que les puissances y eussent apporté quelque changement, elle avait succédé à la même obligation qui, auparavant, incombait à la Sardaigne.

Il nous semble que cette manière de voir, dont la justesse est du reste mise hors de doute par la teneur du traité de 1860, soit la seule admissible au point de vue des principes du droit international. Deux puissances ne peuvent pas, à elles seules, résoudre la suppression d'un rapport de droit, contracté de concert avec plusieurs *autres* puissances : l'assentiment de celles-ci est indispensable. Tant qu'une neutralité conventionnelle n'a point encore été abolie ou modifiée par la volonté commune de *toutes* les parties contractantes, elle doit être considérée comme un droit *réel*, qui accompagne la transmission de l'objet neutralisé d'une main à l'autre. D'ailleurs, la France s'était engagée, par le traité de 1860, non seulement à respecter la neutralité permanente partielle prescrite pour les districts savoyards, puisqu'elle avait souscrit la phrase concernant leur transmission sous des conditions identiques à celles sous lesquelles les avait possédés l'État cédant, mais encore à *garantir* ces conditions. Quoique le gouvernement français n'ait pas rempli son engagement sur ce dernier point, la neutralité elle-même, qu'aucune décision commune n'a ultérieurement abrogée, doit, en vertu de la nature et des stipulations expresses du traité de rétrocession, de l'acte de congrès primitif et de l'opinion unanime énoncée dans les

notes échangées à ce sujet entre les cabinets, toujours être censée jouir de la garantie des puissances signataires du traité de 1815 et faire partie intégrante du droit positif de l'Europe. Il est vrai que les dites puissances ont, sur les réclamations de la Suisse, ouvert la perspective d'une conférence générale pour régler cette neutralité par un nouvel acte solennel. Mais le projet de conférence n'ayant pas été réalisé, la validité de la déclaration de Paris du 20 novembre 1815 ne peut être révoquée en doute, puisqu'aucune déclaration opposée, rendue de l'accord commun des puissances contractantes, ne l'a abrogée, et que ces puissances ont, au contraire, exprimé officiellement l'opinion qu'elle subsiste malgré le changement de souverain. Aussi la neutralité du nord de la Savoie a-t-elle été respectée et réputée permanente, conjointement avec celle de la Suisse, dans la seule occasion de poser la question d'une manière pratique qui se soit présentée après la rétrocession, savoir pendant la guerre de 1870-1871¹.

Un autre exemple de neutralité partielle permanente est celui des Iles Ioniennes, déclarées perpétuellement neutres par les traités de 1863-1864, malgré leur qualité de province grecque (v. *suprà*, pp. 92-93).

Les mers intérieures ou fermées, les fleuves et autres caux, qui sont communs à plusieurs États, peuvent être neutralisés dans l'intérêt du commerce international. C'est ce qui a eu lieu, par exemple, avec le Rhin et le Bas-Danube (Congrès de Vienne et conventions : du 2 novembre 1865 à Galatz avec acte additionnel du 28 mai 1881, du 13 mars 1871 à Londres, du 13 juillet 1878 à Berlin, du 10 mars 1883 à Londres). La neutralisation permanente de la Mer Noire, tentée par le Congrès de Paris de 1856 et supprimée en 1870, peut encore être comptée parmi les neutralisations partielles. Enfin, de nos jours, les fleuves du bassin du Congo et du Niger ont été neutralisés par l'acte de Berlin du 26 février 1885 (v. sous § 14, p. 94), et le canal de Suez par la convention de Constantinople du 29 octobre 1888.

¹ Il n'est guère besoin d'ajouter, qu'en prenant ici la cause d'une neutralité permanente stipulée par convention et non abrogée dans l'ordre requis par le droit international, nous n'avons point voulu défendre le *principe* de la neutralité permanente, soit partielle, soit générale. Sous ce rapport, nous nous référons à ce qui a été dit plus haut, sous le § 16. Approuver le principe, et exiger le respect d'un traité contenant son application, sont deux choses différentes.

Notre époque offre aussi des exemples de neutralité partielle *accidentelle*, tant expresse que tacite. Pendant la campagne d'Italie, en 1859, une partie du territoire papal fut neutralisée par convention *expresse*, quoique les troupes françaises occupassent Rome et les troupes autrichiennes Ancône. Et pendant la campagne de 1863-1864, en Danemark, les opérations militaires furent localisées dans les provinces de Jutland et du Slesvig par une entente *tacite* entre les parties belligérantes. Mais il est évident qu'en l'absence d'un pacte formel, la neutralité ne peut être qualifiée de conventionnelle dans le sens strict du mot. Son existence étant le résultat des circonstances du moment, des circonstances de ce genre peuvent également l'anéantir d'un instant à l'autre, si les chefs d'armée le jugent nécessaire dans un but stratégique.

Le but de la neutralisation partielle et *accidentelle* est de localiser les hostilités, en les limitant à certaines contrées ou catégories de personnes, soit parce que celles-ci ont seules quelque importance pour les opérations ou le résultat de la guerre, soit parce que les autres sont censées devoir être délivrées de ses maux.

Comme la localisation de la guerre, dans la mesure conciliable avec son but principal, est un bienfait au point de vue tant politique qu'humanitaire, et comme elle est du reste dans l'intérêt des belligérants eux-mêmes, puisqu'elle prévient une dépense inutile des forces militaires, l'on peut attendre du développement des lois de la guerre une extension graduelle de la neutralité et de ses avantages au moyen d'une délimitation partielle et *accidentelle* du théâtre de la guerre, ce qui aura pour effet de soustraire les pays qui en bénéficieront au droit de la guerre et à ses conséquences fâcheuses.

Non seulement des *territoires* peuvent être exemptés des opérations militaires lorsque leur occupation n'aurait point d'importance, mais les inconvénients dont souffre toujours la population même non-combattante sur le théâtre d'une guerre, peuvent être épargnés également à certaines *professions* de nature essentiellement pacifique (par exemple à des colonies de pêcheurs ou autres collectivités inoffensives, surtout si elles occupent certaines localités déterminées).

On peut enfin, sur le théâtre même de la guerre, déclarer exemptes de son droit et des misères qu'elle comporte, des *personnes* que le combat a mises hors d'état d'y prendre part, ainsi que

leur *propriété* et les *objets* qui leur appartiennent. C'est en vertu de ce principe humanitaire, consacré par la Convention de Genève du 22 août 1864, et utile même au point de vue purement militaire des belligérants, que les malades et blessés, les ambulances et hôpitaux militaires avec tout leur personnel et leur matériel, sont considérés et traités comme neutres et placés en dehors de l'état de guerre et des droits que cet état entraîne. Il est vrai que cette sorte de neutralité partielle est admise dans toutes les guerres. Néanmoins, elle est plutôt de nature accidentelle que permanente, non seulement parce que le *territoire* neutralisé est délimité momentanément, mais encore parce que l'application des *conditions* de la neutralité est réglée pendant chaque action militaire séparément par les commandants d'armée, conformément aux instructions qu'ils ont reçues de leur gouvernement, instructions dont la teneur n'est pas toujours nécessairement la même et qui sont données pour chaque guerre spéciale.

§ 20 — Neutralité parfaite ou stricte

La neutralité est parfaite ou stricte lorsqu'elle est appliquée entièrement comme le prescrit le droit international quant aux droits et devoirs réciproques.

Le droit international n'approuve que la neutralité parfaite; seule il la tient pour véritable. La perfection, dans ce cas, consiste précisément à contenir et à maintenir toutes les conditions d'un état de guerre et de neutralité *légal*, celui qui comporte d'une manière complète, pour les neutres d'un côté et pour les belligérants de l'autre, les droits qui leur appartiennent respectivement et auxquels correspondent les devoirs : pour les belligérants de respecter la paix et la souveraineté des neutres, et pour le neutre d'être impartial à l'égard des belligérants et de s'abstenir de toute participation aux hostilités.

§ 21 — Neutralité imparfaite ou limitée

Est nulle la prétendue neutralité dite imparfaite ou limitée et qui comporterait une somme moins grande de devoirs à remplir, soit pour les neutres, soit pour les belligérants.

Quelques auteurs, surtout parmi les anciens, ont imaginé et plusieurs gouvernements appliqué une sorte de demi-neutralité dont ils ont revendiqué les droits et le respect, bien qu'elle ne comporte pas tous les devoirs d'impartialité et d'abstention qu'exige le droit international comme condition de la situation de neutre. Cette neutralité incomplète, reconnue encore naguère, a été appelée « impar- » faite » et regardée comme une sorte de neutralité conventionnelle. En se fondant sur cette coutume, un neutre était censé pouvoir, sans sortir de l'état de paix, renoncer à tel droit de neutre ou négliger tel devoir d'impartialité ou d'abstention au détriment de l'un des belligérants, pourvu seulement qu'il pût alléguer un traité conclu avec l'autre. Il pouvait fournir ainsi à celui-ci des secours militaires d'ailleurs interdits, par exemple des subsides, des troupes auxiliaires, des armes et des munitions, des navires de guerre, lui concéder un droit de passage ou d'enrôlement, l'occupation de places fortes, l'entrée dans les ports neutres avec des prises, etc. ¹

Cette façon quelque peu légère de comprendre les devoirs de la neutralité a son origine dans les traditions historiques et remonte à l'époque d'arbitraire où la convention primait le droit. De là est venue l'idée fautive que les États seraient autorisés à modifier les exigences de la neutralité par des conventions particulières au détriment d'un État tiers et en violation des principes du droit international ². C'est ainsi que souvent se créèrent des situations de neutralité qui n'en méritaient plus le nom, et que l'on vit des neutres qui se considéraient comme tels sans remplir les conditions de la neutralité. Les innombrables espèces de « neutralité imparfaite » qui virent le jour par ce procédé, étaient toujours à l'avantage d'un belligérant mais jamais à celui d'un neutre. Les conditions de neutralité

¹ V. Bynkershoek, cap. II; Vattel, §§ 101-105; Hübner, t. I, I^{re} partie, ch. II, § 3; G.-F. de Martens, § 306; Klüber, § 281; Saalfeld, p. 274; Heffter, § 144. Wheaton, lui-même, trouve qu'un neutre peut, tout en restant neutre, fournir à l'une des parties belligérantes un secours limité d'argent, de troupes, de vaisseaux ou de munitions de guerre, ouvrir les ports à ses vaisseaux avec des prises, etc., s'il existe à ce sujet un traité antérieur à la guerre (§ 5). Cp. *suprà*, p. 78, n. 2.

² Toute cette notion contradictoire de la « neutralité imparfaite ou limitée » semble être un fruit de pactes semblables, qui ont capricieusement diminué ou restreint les devoirs de la neutralité, avec la prétention que les États qui n'avaient pris aucune part à l'acte conventionnel respecteraient pourtant les restrictions. Les exemples de ces conventions, parmi lesquelles nous citerons en première ligne le traité des Pyrénées en 1659, sont surtout fréquents au XVIII^e siècle. (V. Martens, *Recueil des traités*, t. II, p. 618; t. VI, pp. 506, 620, 626, 650, 670.)

ainsi formées variant à l'infini, il en résulta des règles vagues et indécises, que le belligérant appliquait à son gré selon les buts du moment, et entre lesquelles il choisissait comme bon lui semblait.

Les situations anormales et illégales créées autrefois pour les neutres provenant généralement de conventions conclues entre eux et des belligérants, la neutralité dite imparfaite a de tout temps été qualifiée de conventionnelle. Mais il est évident que toute omission des devoirs de la neutralité, qu'elle résulte ou non d'une convention, rend la neutralité imparfaite, et que, de plus, nulle convention ni aucun autre acte quelconque n'est juridiquement capable de rendre la neutralité moins parfaite qu'elle ne doit l'être d'après le droit international.

A mesure que l'on a acquis une connaissance plus approfondie de l'unité et de l'indivisibilité du principe de la neutralité, on est arrivé à comprendre qu'elle est ou parfaite ou nulle, de 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. Mais, sous l'influence d'une tradition séculaire, les auteurs ont cependant conservé l'habitude de mentionner la neutralité imparfaite parmi les différentes espèces de neutralité.

Elle a dû, néanmoins, pendant le cours de ces derniers siècles, disparaître graduellement et peu à peu du terrain du droit international. Autrefois, elle jouissait d'une telle considération, qu'un État neutre pouvait, tout en gardant les avantages de la neutralité, même pendant la guerre ou après l'ouverture des hostilités entre les belligérants, non seulement fournir à l'un d'eux, comme nous l'avons dit, toutes sortes de secours de guerre, mais encore prendre parti pour lui comme allié contre l'autre. Et ces irrégularités furent souvent tolérées, pourvu seulement qu'on pût alléguer le prétexte d'un traité (v. *suprà*, pp. 18-19).

On fit un premier pas vers un état de choses meilleur en exigeant qu'un traité semblable, pour exclure toute rupture de la neutralité, fût du moins conclu avant la guerre. De plus, on exigeait aussi quelquefois que le secours fût clairement et préalablement limité à une espèce déterminée d'assistance ou à un certain chiffre, ou bien demeurât insignifiant. Mais bientôt les restrictions se multiplièrent. L'on demanda que le traité, pour être légitime, eût

été conclu non point en vue d'une guerre particulière, mais d'une manière générale et pour tous les cas de guerre, dans le seul but de défendre une puissance amie contre un danger quelconque, et que le secours fût fixé et limité quant à son étendue¹; ou bien, que l'avantage accordé par un neutre à un des belligérants contrairement aux lois strictes de la neutralité fût aussi accordé à l'adversaire².

Enfin, de nos jours, on a définitivement condamné tout accomplissement imparfait, même ainsi limité, des devoirs imposés par la neutralité, et cela pour deux raisons. La première, c'est qu'il faut une loi stable, et que la stabilité est incompatible avec ces « im- » perfections » variant à l'infini. La seconde, c'est qu'une neutralité qui n'est pas complète, est inconciliable avec ces deux principes, devenus des axiomes de neutralité, à savoir : 1° qu'aucune convention entre deux parties ne peut porter atteinte au droit d'un tiers ni au droit commun à tous, mais seulement aux droits des parties contractantes elles-mêmes; d'où il découle qu'un neutre et un belligérant ne peuvent faire entre eux un pacte qui restreindrait les devoirs du neutre envers un *autre* belligérant; 2° qu'un État qui fournit un secours de guerre à un autre État, se fait l'allié de celui-ci et devient ainsi partie dans la guerre. Peu importe que le secours soit fourni à l'une des parties belligérantes ou à toutes les deux, en vertu d'une convention ou non, ou que la convention ait eu en vue la guerre présente ou une autre guerre. L'État neutre qui a commis l'imprudence de s'engager par convention avec un État belligérant à lui fournir un tel secours, peut trouver qu'il est de son devoir de s'acquitter, pour ne pas manquer à sa parole. Mais il peut aussi considérer cette convention comme un *pactum turpe*, dans la mesure où elle a été conclue en vue d'être appliquée conjointement avec la neutralité. Et la partie adverse, contre laquelle le secours est fourni, a le droit de son côté de considérer une telle neutralité, qui n'est plus parfaite, comme abandonnée et nulle, et le secours comme un véritable acte d'hostilité.

¹ En 1778, les États-Unis d'Amérique ont concédé par traité à la France et à l'*exclusion de ses ennemis* le droit de faire entrer comme belligérante ses corsaires avec leurs prises dans les ports américains. Les autres puissances ayant réclamé contre cet acte de partialité, il fut répondu que le traité ne visait ni une guerre spéciale ni un ennemi particulier, mais qu'il avait existé longtemps avant son application et en vue de tous les ennemis éventuels. Ce principe trouve des défenseurs dans Vattel, Klüber et Wheaton.

² Ce qui restait encore d'imparfait dans la neutralité après toutes ces restrictions, fut tantôt excusé tantôt non, de manière à rendre illusoire toute réglementation.

Elle peut en conséquence, si elle le veut, refuser à un État qui agit de la sorte, l'immunité de la neutralité et le traiter en ennemi. En pareil cas, le choix appartient à l'offensé. Il peut fermer les yeux, si la prudence ou la politique le lui conseillent. Mais il n'est nullement obligé de tolérer l'injustice commise.

En somme : puisque la neutralité consiste en devoirs de respect, d'impartialité et d'abstention, devoirs que le droit international exige parfaits et entiers comme conditions indispensables et absolues des avantages de la position de neutre, et qu'aucun de ces devoirs ne peut être omis sans rupture de la neutralité, celle-ci est une et indivisible. Elle est parfaite ou nulle, et ne peut être restreinte à certains actes à l'exclusion des autres. Elle ne peut donc être maintenue à l'état imparfait, de sorte que le neutre serait en partie neutre et en partie ennemi. La neutralité ne devient imparfaite que par une infraction au droit de neutralité, et elle le devient par toute infraction de ce genre ¹.

On a quelquefois parlé d'une neutralité dite « *bienveillante* », qui consisterait dans une sorte d'intermédiaire entre la neutralité parfaite et la neutralité imparfaite. Il serait permis au neutre « bienveillant » de fournir à l'un de deux belligérants tout aide et encouragement *non expressément défendus par le droit international*, parce qu'ils pourraient être considérés comme déduits des principes humanitaires purs, et qu'en conséquence ils n'impliqueraient pas une rupture de la neutralité parfaite, quoiqu'ils eussent indirectement en vue un but de guerre. Quelques auteurs (par exemple Bluntschli) regardent un semblable encouragement comme licite, tandis que d'autres (par exemple Creasy) sont d'avis qu'il y a déjà là une neutralité imparfaite, donc rompue. Il nous semble que c'est disputer sur les mots. Si la bienveillance en question n'est qu'une marque de sympathie ², ou une assistance purement humaine qui n'est pas défendue par le droit international et qui par conséquent n'est pas non plus inconciliable avec l'impartialité *juridique*, c'est-à-dire celle qu'exige la *loi* ³, elle ne saurait être qualifiée de

¹ Reconnu par la doctrine moderne. V. notamment Hautefeuille, t. I, pp. 370, 375 ; Neumann, p. 434 ; Woolsey, § 163, p. 277 ; Creasy, p. 577 ; Ferguson, p. 391 ; Fiore, § 4540.

² Que la sympathie seule, même si elle n'a pour objet que l'une des parties belligérantes et non l'autre, n'implique point nécessairement une rupture du devoir d'impartialité, v. *infra* sous § 55.

³ Par exemple, la tolérance de collectes privées en faveur des blessés ou des familles délaissées chez l'un seulement des belligérants. Cp. *infra*, § 457.

rupture de neutralité sur des suppositions subjectives concernant le sens du mot. Mais, si par cette raison on ne peut envisager comme un délit une bienveillance qui se tient respectueusement en dedans des limites des lois de la neutralité et de ses conditions prescrites par le droit international, il est par là même aussi inutile que peu rationnel de la ranger parmi les différentes espèces de neutralité. La bienveillance pure et simple, en tant que sentiment, ne regarde pas le règlement des droits et devoirs des neutres. Tant qu'elle reste dans le domaine légal, elle n'a aucune influence sur la situation de neutre et elle n'y apporte aucun changement. Dans le cas contraire, et si elle est telle qu'elle implique un secours défendu, elle emporte rupture de la neutralité. L'État qui montre à l'un des belligérants une bienveillance active qui se rapporte directement à la guerre et à ses moyens, n'est pas impartial, et celui qui n'est pas impartial, n'est pas neutre.

Il est toujours d'ailleurs sous-entendu, tant à l'égard de la neutralité imparfaite que de celle dite bienveillante, qu'en parlant de neutralité, nous ne nous référons jamais à une autre neutralité qu'à celle qu'admet le droit international. Elle ne devient pas imparfaite ou nulle par suite d'un avantage concédé par un neutre à l'un des belligérants sans l'être à l'autre, si cet avantage est tel que le droit international n'ait point défendu de l'accorder et qu'il ne l'ait point exigé en mesure égale des deux côtés, mais que la loi a abandonné au libre choix du neutre de l'accorder ou non, et cela dans la proportion qu'il juge lui-même convenable. Alors, en effet, la faveur en question ne concerne pas directement la guerre, ou n'a pas les qualités de nature à modifier la neutralité. L'impartialité et l'abstention requises pour une neutralité parfaite ne sont autres que celles qui ont trait aux opérations militaires. Il est évident que malgré les devoirs nombreux dont les neutres sont tenus à cet égard, il reste toujours un nombre considérable de services qu'ils sont autorisés à rendre librement à n'importe qui, fût-ce même à un belligérant.

§ 22 — Cas litigieux

Etant établi qu'il n'existe point de moyen terme entre une neutralité parfaite et une neutralité rompue, les cas suivants de neutralité autrefois qualifiée d'imparfaite parce qu'elle semblait *douteuse*, doivent être ainsi résolus :

1. Si un État neutre s'est engagé à fournir à un belligérant quelque aide ou secours, limité ou non, un tel engagement est nul et non valable, tant au point de vue du droit international que par rapport à tout État autre que les contractants, du moment que l'aide ou le secours seraient illicites indépendamment de l'engagement. Le neutre qui, par son exécution, manquerait à quelque devoir que lui eût imposé le droit international envers un autre belligérant, s'exposerait à être traité en ennemi par celui-ci, sans qu'il y ait à rechercher les motifs de l'assistance.

2. Le caractère illégal d'un tel acte ne serait pas supprimé par une concession égale du secours aux deux belligérants.

3. Un État tributaire n'est pas censé avoir, par le seul fait du tribut, conclu avec son suzerain une alliance, soit offensive, soit défensive, ni être privé de la possibilité de rester neutre dans les guerres du suzerain contre d'autres États, si la relation tributaire existe sans aucun rapport aux éventualités de guerre et n'a pas en vue un but de défense commune. De même, l'État suzerain n'est point engagé dans les guerres de son tributaire par suite du droit de tribut seul.

4. Une alliance, soit offensive et défensive, soit offensive ou défensive seulement, entre deux ou plusieurs États en guerre, n'exclut point la possibilité pour l'un des alliés de rester neutre à l'égard d'un ennemi de l'autre, auquel il n'a pas eu l'intention de faire la guerre, et qu'il n'est non plus obligé de combattre en raison d'une alliance de cet État avec un ennemi commun à son allié et à lui-même.

1. Comme un traité ne lie que les parties contractantes, sans pouvoir diminuer les droits des tiers ni porter atteinte au droit international, tout acte par lequel un neutre convient avec une partie belligérante de restreindre ou d'omettre un devoir de neutralité, est nul aussi bien au regard de la partie adverse que vis-à-vis de

tous les autres États. Un pacte semblable implique, aussitôt qu'il est mis à exécution, une rupture ou un abandon de la neutralité.

Comme l'impartialité du neutre ne dépend pas seulement des motifs mais aussi des effets, peu importe que ce pacte ait été conclu avant ou après l'ouverture des hostilités, ou qu'il se réfère à un cas déterminé ou à tous les cas en général, à un certain ennemi ou à tous les ennemis, à une guerre prévue ou à une guerre quelconque. L'adversaire qui a été lésé par le pacte de rupture future ou éventuelle de la neutralité, peut le regarder comme une violation de son droit de n'avoir pas à combattre derrière son ennemi déclaré un autre ennemi caché. Il est autorisé à traiter ce dernier comme l'allié de son ennemi, c'est-à-dire comme son ennemi ¹. Tout au moins peut-il lui imposer le choix entre la guerre ouverte et l'inexécution du traité irrégulier. De son côté, le soi-disant neutre, ainsi devenu belligérant éventuel par sa propre faute, ne peut conjurer le danger et sauver sa neutralité que s'il se dégage de l'obligation de remplir les conditions illégales du traité, soit en obtenant de son co-contractant qu'il consente à son inexécution, soit, en cas de refus de celui-ci, en s'exposant aux conséquences qu'entraînerait l'omission de l'exécution. Dans ce dernier cas, il substitue une infraction à une autre; au lieu de rompre sa neutralité, il rompt sa convention. L'inobservation de celle-ci, ainsi que la responsabilité nouvelle qu'il se crée envers un autre belligérant que celui qui fut d'abord lésé, sera naturellement une affaire à régler exclusivement entre lui et son co-contractant.

Il est étonnant de voir, jusqu'à notre époque, chez plusieurs auteurs, l'opinion qu'un État neutre pourrait, tout en restant neutre, modifier ses devoirs de neutralité en fournissant à un belligérant du secours militaire (troupes, vaisseaux, armes, munitions, droit de passage, etc.), pourvu seulement qu'il puisse s'en référer à quelque traité conclu avant la guerre et non spécialement en vue de celle-ci ².

¹ Selon Saalfeld, le neutre coupable n'aurait alors forfait que les droits qui correspondraient aux devoirs rompus par lui (§ 117). Saalfeld oublie qu'il y a des devoirs auxquels ne correspond aucun droit déterminé, et que la neutralité est une et indivisible.

² V. Vattel, §§ 95, 97, 101, 105; G.-F. de Martens, § 310; Klüber, § 281; Kent, p. 302; Manning, p. 224; Halleck, p. 314; Bluntschli, § 759. Wheaton estime que « la question de savoir jusqu'à quel point une neutralité ainsi limitée peut être tolérée par la partie belligérante adverse, doit souvent dépendre plus des considérations politiques que du droit strict » (§ 5, p. 84). Mais si les règles de la neutralité étaient basées sur les considérations politiques, variables à l'infini, au lieu de suivre les principes stricts du droit international, toute réglementation deviendrait illusoire. Nous en dirons autant de l'assertion de Vattel, qu'un neutre qui fournit à un belligérant un secours *modéré* qu'il doit

2. Alors même que les avantages qu'un neutre accorderait par de telles clauses illicites, seraient concédés également aux deux belligérants¹, la neutralité n'en serait pas moins rompue. En effet, les droits des deux parties se trouveraient être violés malgré la prestation bilatérale. L'impartialité deviendrait illusoire, puisqu'un seul et même secours n'a jamais la même valeur pour deux États qui se trouvent dans des conditions différentes. L'abstention ne serait point réelle, puisque le neutre participerait en réalité à la guerre, en fournissant à ceux qui y prennent part des secours militaires. Cette règle ne peut comporter d'exceptions que dans les cas où le droit international considère la culpabilité comme effacée par la concession du secours aux deux parties, ou bien lorsque la concession de l'avantage n'implique pas nécessairement une rupture de la neutralité (par exemple s'il s'agit de l'entrée dans les ports neutres). Il ne serait guère possible de considérer comme neutre l'État qui fournirait aux deux belligérants des troupes, armes, munitions, vaisseaux de guerre, etc. Bien que l'avantage fût accordé à tous les deux, celui qui s'ingérerait ainsi dans la guerre y deviendrait lui-même partie. Chacun des belligérants offensés aurait contre lui le même droit que s'il n'y avait que ce seul offensé².

Par contre, il n'est point incompatible avec une neutralité complète de *défendre* aux deux belligérants l'accomplissement sur le territoire neutre d'actes, qui seraient permis en temps de paix et que le droit international permet aussi en temps de guerre malgré leur signification militaire (« refus impartial »)³.

3. En général, la relation entre un État mi-souverain et son suzerain implique, au point de vue du droit public, la communauté de guerre, car celle-ci peut souvent décider du sort d'un État, et par

en vertu d'une ancienne alliance défensive, ne s'associe point à la guerre (§ 106). Qu'est-ce qu'un secours « modéré » ? A partir de quel chiffre commencerait-il à être « immodéré » ?

¹ Un procédé semblable a été appelé « neutralité imparfaite *impartiale* », à la différence de la neutralité imparfaite partielle ou qualifiée, qui concède l'avantage à un seul des belligérants.

² Il est donc incorrect de définir la neutralité « parfaite » celle par laquelle un État agit de la même manière envers les deux belligérants (Hübner, l. c.).

³ Twiss y ajoute, que la neutralité est conservée par l'extension aux deux belligérants d'une défense contre des actes *non* permis par le droit international, que le neutre s'était obligé, par une convention conclue avec l'un des belligérants avant la guerre, à n'interdire qu'à l'adversaire de celui-ci (pp. 469-470). Mais il va de soi, indépendamment de toute convention, qu'un acte défendu par le droit international, est par cela même interdit aux deux parties belligérantes.

suite, de son union avec un autre État. Tant que les questions de l'existence même ou de l'indépendance lieront deux États, l'un pourra difficilement rester neutre à l'égard des ennemis de l'autre.

Si, néanmoins, toute la suzeraineté se borne au droit d'exiger un tribut, ce tribut seul ne saurait être considéré comme un secours de guerre incompatible avec la neutralité. L'histoire en fournit des exemples. La Turquie est quelquefois restée neutre pendant les guerres de ses États tributaires, et ceux-ci le sont restés également pendant les guerres de la Turquie. Le point de savoir s'il y a solidarité entre le suzerain et le vassal dans les questions de guerre ou de neutralité dépend, non pas du tribut, mais du lien politique qui existe entre eux et qui peut leur rendre ces affaires communes ou non. Certes, le rapport tributaire suppose quelquefois la partialité. Mais ce n'est point à dire que cette partialité soit d'une nature juridique et qu'on puisse la présumer (cp. § 4), comme on a voulu quelquefois le prétendre ¹. La plupart des États voisins sont liés entre eux par une communauté d'intérêts pour le moins aussi forte. Il ne s'ensuit pas qu'il y ait entre eux communauté de guerre et de paix.

4. Les opinions sont partagées sur la question de savoir si un État, allié d'un belligérant contre un des ennemis de celui-ci mais non contre les autres, peut rester neutre à l'égard de ces derniers. Supposons, par exemple, que l'Allemagne soit attaquée simultanément par la France et la Russie, alliées, et que l'Autriche-Hongrie saisisse cette occasion pour attaquer elle-même la Russie, en vertu sans doute d'une alliance avec l'Allemagne, mais si loin du théâtre de la guerre franco-allemande, que les armées austro-hongroises ne puissent rencontrer les forces françaises à côté des forces russes (comme sur les bords de la Mer Noire). L'Autriche-Hongrie peut-elle alors rester en paix avec la France et garder la neutralité envers son gouvernement, quoiqu'elle se trouve en guerre ouverte avec son allié? Le problème a été résolu diversement. Bluntschli semble y répondre affirmativement, Hautefeuille et Field négativement ². En général, la neutralité dont l'Autriche-Hongrie donnerait dans ce cas un exemple, a été qualifiée d'imparfaite. Pour notre part, comme nous ne reconnaissons point de neutralité dite impar-

¹ V., par exemple, Galiani, cap. 5, § 3.

² Bluntschli, § 750; Hautefeuille, t. I, p. 382; Field, sous § 957, n. 1.

faite, nous ne saurions qualifier ainsi celle dont il est question. Il est d'ailleurs assez difficile de comprendre la nécessité pour l'Autriche, dans le cas précité, de rompre avec la France sans obligation expressément contractée et sans que les intérêts de la guerre l'exigent, à moins que la France ne lui déclare elle-même la guerre ou ne rompe la neutralité, en laissant, par exemple, ses armées pénétrer jusqu'à l'Autriche pour opérer une diversion, ou en renforçant la Russie par des troupes auxiliaires, etc. Il est vrai que ces hypothèses pourraient bien se réaliser, et même la dernière pourrait fournir un moyen indirect de favoriser les opérations combinées franco-russes en dehors du théâtre allemand de la guerre. Mais si, au contraire, chacune des actions était rigoureusement localisée, de telle sorte que la marche franco-russe contre l'Allemagne n'eût avec la lutte austro-russe que ce seul point commun, à savoir que les troupes russes pourraient passer du théâtre de la guerre en Allemagne sur le territoire autrichien et *vice versa*, ni l'Autriche-Hongrie ni la France ne seraient obligées, au point de vue du droit international, de se départir d'une seule des conditions juridiques de la neutralité. Il ne tiendrait qu'à elles-mêmes de décider si elles veulent rester neutres l'une à l'égard de l'autre ou non. Tout au plus pourraient-elles trouver la neutralité inconciliable avec leurs alliances respectives dans le cas où les opérations exigeraient la concentration des forces alliées, de telle sorte que les armées françaises et austro-hongroises ne pourraient plus éviter de se rencontrer et de se combattre.

La prudence commande à l'État qui, lors d'une déclaration de guerre, désire rester en paix avec un allié de son ennemi, de régler l'affaire avec lui par une convention, contenant des stipulations exactes concernant ce que la neutralité peut exiger dans la situation actuelle, tant en vertu du droit international que par suite de la position spéciale créée par les événements. Aussi longtemps qu'un pareil accord est respecté réciproquement, et qu'il ne lèse aucun droit d'un tiers de manière à entraîner la rupture de la neutralité, celle-ci est assurée. Mais il est évident que le droit de la guerre, l'intérêt et les événements d'une campagne exposeraient facilement une neutralité aussi délicate à être sacrifiée¹.

¹ Outre les espèces de neutralité que nous avons mentionnées dans ce chapitre, les auteurs en signalent d'autres, plus ou moins superflues et quelquefois erronées. Notam-

ment, nous ferons observer qu'il est peu exact de présenter comme des espèces particulières la neutralité *armée* et la neutralité *sur mer* (v. Klüber, §. 282).

La neutralité *armée* n'est point une espèce à part, mais seulement une manière efficace de protéger la neutralité ordinaire, si celle-ci est menacée d'être violée par des belligérants que leur puissance a rendu arrogants. Il peut alors arriver que les États neutres dont les droits sont en péril, augmentent leurs forces et les tiennent prêtes, surtout sur mer, pour pouvoir s'opposer en cas de nécessité par la force à toute atteinte à leur situation de neutres ou à leur libre trafic. Des moyens semblables sont justifiés, en tant que l'attitude manifestement provocatrice d'un belligérant paraît les commander et qu'ils n'excèdent pas la propre défense légitime du droit du neutre. Si, en une telle occasion, les forces isolées d'un seul État sont insuffisantes, il peut être bon et nécessaire que plusieurs États neutres s'allient en vue d'une défense commune, surtout quand leurs intérêts neutres sont identiques. — Parmi les différentes sortes de neutralité armée, il faut aussi compter l'occupation d'un territoire neutre par un neutre étranger ou en commun, dans le but de défendre conjointement la souveraineté territoriale. Mais si le territoire occupé appartient à un belligérant, l'acte ne tombe plus sous la notion de neutralité armée. — L'exemple le plus remarquable dans l'histoire de neutralité armée est celle qui fut conclue en 1780 et en 1800 entre les puissances du Nord (v. *supra*, pp. 21, 27). Cependant, comme cette alliance ne s'est pas bornée à défendre les droits déjà reconnus, mais qu'elle a institué une législation nouvelle, elle a été quelque chose de plus qu'une neutralité armée dans le sens ordinaire du mot.

La neutralité *sur mer* n'est pas non plus une espèce particulière de neutralité. La haute mer ne se trouvant sous la souveraineté d'aucun État, tandis qu'au contraire la neutralité fait partie intégrante de la souveraineté, il n'y a sur la haute mer de neutres que les navires, portions flottantes du territoire d'un État et jouissant par conséquent de sa neutralité ordinaire. Il est vrai que la facilité d'attaquer et de violer la neutralité sur mer a fait prendre, pour la protéger, des mesures qui se distinguent de celles qui sont en vigueur sur terre. Mais la neutralité ne change pas de nature parce que l'on emploie d'autres moyens pour sa protection. Quant aux eaux territoriales, ou à la partie de la mer qui est soumise à la souveraineté de l'État, comme elle est juridiquement une prolongation du territoire de cet État, elle obéit aux mêmes lois pour les neutres que lui. Ici encore, moins qu'ailleurs, il ne peut être question d'une espèce particulière de neutralité.

CHAPITRE III

PERSONNES OU SUJETS DE LA NEUTRALITÉ

§ 23 — Sujets immédiats

Les États, et non les individus, sont directement les personnes neutres.

Le droit de la neutralité est, ainsi que celui de la guerre, une conséquence et une partie de la souveraineté de l'État. De même que c'est un droit souverain que celui d'employer le moyen extrême de la guerre pour assurer l'exercice ou le respect d'un droit politique méconnu ou violé, de même le droit de rester en *dehors* des hostilités, corollaire du précédent, est inhérent à la souveraineté. Si les États seuls sont neutres en première ligne, c'est que les États seuls peuvent être belligérants.

Avant de comprendre que la *guerre* est une relation d'État à État, et non d'individu à individu, on ne comprenait pas encore non plus que la *neutralité* est un rapport entre les États exclusivement. C'est seulement de notre temps que ces principes ont fini par être reconnus. Mais cette reconnaissance est encore bien loin d'être pleine et entière. Ce ne sont pas seulement les auteurs anciens qui nient la différence entre ce qu'il y a de public et de privé dans l'ordre international, spécialement dans ce qui a trait à la guerre et à la neutralité, en décidant que ce sont les *individus* qui se font la guerre et qui sont les personnes neutres¹; ce point de vue est soutenu par quelques auteurs modernes, même par des contemporains distingués². Nous ne voulons réfuter ici que les motifs donnés par les plus

¹ Vattel, §§ 70-72; G.-F. de Martens, § 263; Klöber, p. 300; Kent, pp. 144, 194; Wheaton, § 8.

² Phillimore, p. 79; Twiss, p. 80; Halleck, t. 1, p. 480; Hall, pp. 66-69 (les raisons alléguées que nous citons ci-dessous sont surtout celles de ce dernier publiciste).

récents de ces auteurs, qui combattent pour un principe que la majorité des publicistes contemporains s'accorde heureusement à qualifier de suranné. Ces motifs peuvent être, en somme, ainsi résumés.

Si les individus, dit-on, n'étaient point ennemis comme hommes et citoyens, mais seulement comme soldats, membres de la force publique de l'État, aucun belligérant n'aurait le droit de s'immiscer dans l'administration civile d'un pays ennemi occupé par lui, de commettre des actes de violence contre les citoyens paisibles, de s'emparer de leurs biens et de troubler leur activité. Cependant, des actes de ce genre sont commis dans toutes les guerres. Les chefs des armées qui envahissent un territoire ennemi, y remplacent l'autorité civile par leur propre autorité militaire et y opèrent tous les changements nécessaires pour leur sûreté et leur succès. Non seulement ils bombardent les forteresses sans faire attention aux habitants qu'elles renferment, mais souvent ils dirigent leur feu sur ceux-ci et sur leurs maisons plutôt que sur les fortifications, pour que leurs souffrances et leurs plaintes déterminent le commandant à rendre la place. Ils font main basse sur la propriété inoffensive des sujets ennemis par la voie des contributions et des réquisitions. Ils les forcent à des prestations et à des services, détruisent leurs récoltes et leurs bâtiments, arrêtent ou entravent l'industrie et le commerce, disposent des chemins de fer et des canaux, etc. Quelques-unes de ces actions, ordinaires dans les guerres, sont exigées par les opérations militaires, d'autres ne le sont pas; mais toutes sont inconciliables avec l'application du principe que les individus ne sont pas ennemis.

Nous n'hésitons pas à répondre négativement. Quelques-uns de ces actes sont parfaitement conciliables avec le principe en question; quant aux autres, ils sont inconciliables avec lui précisément parce qu'ils ne sont *pas* exigés par les opérations de guerre, et dès lors, le droit international moderne les flétrit comme barbares et indignes d'une nation civilisée. La conséquence est que le droit actuel n'admet que des actions qui excluent absolument le principe que les individus sont ennemis. Pour établir que les motifs allégués à l'appui de l'opinion contraire non seulement ne prouvent pas sa légitimité, mais corroborent plutôt notre assertion, soumettons-les à un rapide examen.

Cet examen va nous montrer combien il est impossible de présenter une seule opération *nécessaire* au but de la guerre, qui n'ait pas lieu au nom de l'*État* belligérant, et qui ne soit pas dirigée contre l'*État* ennemi; indépendamment, bien entendu, des souffrances qu'elle peut infliger en même temps à des individus par suite du lien qui unit leur sort à celui de leur patrie. Quand un belligérant s'imisce dans l'administration d'un pays occupé, quand il y remplace l'autorité civile par son autorité militaire et y opère les changements requis par sa propre sûreté et son succès, il ne se tourne nullement contre les individus mais contre l'*État*, puisque l'administration et les autorités sont publiques et non privées¹. Les opérations dictées par des raisons stratégiques ou tactiques, parmi lesquelles peuvent se rencontrer des actes tels que le bombardement des forteresses sans « *faire attention* » aux habitants², la destruction des récoltes et des bâtiments dans un but purement militaire, la prise de possession des chemins de fer et des canaux, etc., ne prouvent rien dans la question qui nous occupe, puisqu'elles ne sont pas en général *dirigées contre* les individus, mais qu'elles les frappent seulement d'une manière indirecte par suite de l'action des troupes et de l'occupation du sol ennemi commun à tous. Mais si, par exception, des actions semblables *sont* réellement dirigées contre les individus, l'opinion unanime les condamne comme criminelles³. Si les forteresses renferment d'autres personnes que celles qui s'y trouvent pour la défense, elles n'ont qu'à s'en prendre à elles-mêmes ou à leur gouvernement des souffrances résultant soit de leur propre négligence de quitter la place en temps opportun, soit de celle du gouvernement de les avertir à temps. Quant aux autres actions précitées, qui ne sont point nécessitées par les opérations de guerre comme telles, et qui sont dirigées contre les particuliers et non contre l'*État* ennemi, déjà leur nature les fait condamner. Le droit international n'approuve pas, mais qualifie au contraire de crime, tout acte de violence commis contre les citoyens paisibles du pays ennemi, le fait de s'emparer de leurs

¹ « L'occupant doit maintenir les lois qui étaient en vigueur dans le pays en temps de paix et ne les modifier, ne les suspendre ou ne les remplacer que s'il y a nécessité ».
 « Les fonctionnaires et employés civils de tout ordre, qui consentent à continuer leurs fonctions, jouissent de la protection de l'occupant ». (*Lois de la guerre*, Inst. de dr. int., art. 44-45; Conf. de Bruxelles, art. 3-4.)

² Que l'attention est pourtant exigée, v. *ib.*, resp. art. 33-34; art. 16-17.

³ *ib.*, resp. l. c. et art. 32, 51, 54; art. 15, 6, 38.

biens¹ et de troubler sans nécessité urgente leur activité², de diriger le feu sur des habitations privées ou de faire main basse sur la propriété inoffensive³, de forcer les citoyens à des prestations et à des services⁴, de détruire sans nécessité stratégique ou tactique leurs récoltes ou leurs bâtiments, leur industrie, leur commerce, etc.⁵. Le belligérant qui se permettrait de notre temps des infamies pareilles, éveillerait contre lui l'aversion du monde civilisé, s'exposerait à des représailles et souillerait l'histoire de sa patrie. Le fait que des actes semblables *sont commis*, ne prouve nullement qu'ils soient compatibles avec les lois de la guerre. De même que l'assassinat et le vol sont pratiqués dans tous les pays sans que ce fait implique leur légitimité, les excès d'une soldatesque effrénée ne deviennent pas légitimes ou même excusables par le seul fait qu'ils ont lieu. L'histoire de la guerre moderne prouve qu'ils vont en diminuant, qu'on les réprime, et que l'on méprise les gouvernements qui les laissent impunis.

L'on a quelquefois prétendu que le droit de guerre serait diminué par la théorie qui le limite à une affaire d'État à État. « Si la » guerre n'est pas légitime entre les individus, comme tels, le citoyen » qui n'est pas formellement enrôlé sera empêché de prendre les » armes pour la patrie en danger et de s'opposer à son invasion, à » moins d'être traité en criminel ». Cette supposition est également fautive. Certes, si le droit international demande en général que l'individu, pour être considéré comme soldat et non comme un simple brigand, porte des signes reconnaissables avoués par l'État, c'est précisément là une preuve que la guerre est regardée comme une affaire de l'État et non de l'individu. Mais, même lorsque des corps de volontaires sont formés accidentellement pour la défense de la patrie, cela se fait en règle générale *au nom de l'État*. Cette règle ne souffre d'exceptions que celles qui peuvent être justifiées par le principe de la légitime défense, qui quelquefois rend inévitable une action trop instantanée pour permettre l'observation de toutes les formes requises, et qui par conséquent ne prouve rien quant à la légitimité de la forme. Quand les corps francs sont auto-

¹ *Ib.*, resp. art. 54; art. 38, 2°.

² *Ib.*, resp. art. 7; art. 36-39.

³ *Ib.*, resp. art. 32-34, 54; art. 15, 38.

⁴ *Ib.*, resp. art. 48, 7; art. 36, 40.

⁵ *Ib.*, resp. 2° partie, II, C, b.; art. 38-42.

risés, ils sont considérés comme des corps de l'État. Quand ils ne sont pas autorisés mais entièrement privés, l'on estime en général qu'ils violent le droit de la guerre et doivent en subir les conséquences, ce qui prouve que l'ingérence de l'individu dans les hostilités en dehors de tout caractère officiel est réputée illégitime. Si les corps francs ne manquent de l'autorisation que parce qu'il a été impossible, en raison des événements, de l'obtenir à temps, il n'en est pas moins vrai qu'ils ont pris les armes, non contre des individus pour défendre leurs personnes, mais contre un État pour défendre un État. En pareil cas, le défaut d'organisation régulière, d'uniforme ou d'autre signe de ralliement qui conférerait le caractère officiel, n'est ordinairement que la conséquence, tout accidentelle et étrangère au principe, d'une irrégularité causée par les faits mêmes de la guerre et l'impossibilité de remplir toutes les conditions de forme dans l'état de désorganisation résultant de la situation désespérée qui provoque la formation de corps francs, mais non de ce *principe* que l'individu aurait comme tel un droit de belligérant en dehors de l'État. Si l'individu pouvait toujours joindre à la rapidité nécessaire de l'action les formalités requises, souvent rendues impossibles par l'ennemi lui-même, et témoigner qu'il combat comme citoyen de l'État et non comme particulier, il devrait le faire. C'est pourquoi le droit international d'aujourd'hui, tout en arrêtant en principe que les volontaires doivent, pour jouir de la qualité de belligérants, être organisés par l'État, en son nom ou selon ses prescriptions, considère cependant comme belligérante aussi « la » population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prend les armes spontanément et ouvertement pour combattre les troupes d'invasion, *même si elle n'a pas eu le temps de s'organiser*, mais à la condition qu'elle respecte les lois de la guerre »¹.

Heureusement, les beaux jours de l'arbitraire qui confond le droit de l'État avec celui de l'individu, sont passés. Le point de vue plus juste, qui place l'individu, en sa qualité d'être humain, en dehors des questions de guerre et de neutralité, prédomine déjà de notre temps, et il a pour lui l'avenir. Les publicistes les plus éminents combattent pour lui depuis une centaine d'années. Il serait devenu plus rapidement une réalité incontestée, si les grandes guerres des révo-

¹ *Ib.*, resp. art. 2, 4°; art. 10.

lutions et des dictatures au commencement du XIX^e siècle, dont les décrets rigoureux contre les neutres reposaient si souvent sur cette idée fausse qu'il faut diriger la guerre contre les particuliers, n'eussent fait reculer le droit international. Déjà Rousseau et Portalis établissent, et notre époque a pleinement reconnu, le principe que la guerre, étant une relation d'État à État, non d'individu à individu, parce que l'État ne peut avoir d'autres ennemis que des États, ne doit jamais se tourner contre des citoyens en leur qualité privée. Théoriquement, ce principe a été relevé par la littérature contemporaine, surtout par Saalfeld, Bluntschli, Neumann, Bulmerincq, Lorimer, Pradier-Fodéré, Fiore¹. Pratiquement, il a reçu son expression dans la tendance de plus en plus visible des gouvernements de limiter les hostilités aux combattants. La Convention de Genève, ainsi que la propagande actuelle en faveur de l'inviolabilité de la propriété privée tant sur mer que sur terre, n'en est qu'une conséquence et une application. Enfin, il est formellement posé dans les Instructions de 1863 pour les armées en campagne des États-Unis d'Amérique, et dans les Lois de la guerre adoptées par la Conférence de Bruxelles en 1874 et par l'Institut de droit international en 1880².

Étant donné que la guerre est une affaire d'État, il s'ensuit que

¹ V., notamment, Saalfeld, § 86 (qui fonde avec justesse ce principe sur celui de la souveraineté); Bluntschli, p. 39; Bulmerincq, p. 358.

² L'opinion énoncée sous ce rapport par l'Institut est claire. « L'état de guerre ne comporte des actes de violence qu'entre les forces armées des États belligérants » (art. 1^{er}); la propriété privée, non seulement des individus mais des communes, est inviolable, et celle de l'État ne peut être prise que provisoirement ou pour l'administration du pays, ou bien comme équivalent; les actes de destruction sont interdits (art. 51-58); et les personnes des citoyens paisibles ne peuvent être attaquées (art. 7). — Les gouvernements sont sur ces points d'accord avec les hommes de science, car les principes de l'Institut avaient été proclamés déjà par la Conférence de Bruxelles, en 1874; seulement les termes sont autres (v. art. 38, 5-8, 41, ainsi que les l. c. plus haut). Les instructions américaines proclament que « la guerre ouverte est un état d'hostilité armée entre deux nations ou gouvernements » (§ 20). Il est vrai qu'une contradiction semble être impliquée dans les mots ajoutés au § 21 suivant : « En conséquence, tout citoyen ou natif d'un pays ennemi est un ennemi, par cela seul qu'il est membre de la nation ou de l'État ennemi, et, comme tel, il est sujet à toutes les calamités de la guerre ». L'on a voulu interpréter cette phrase dans le sens que le particulier serait sujet aux calamités de la guerre. Comparée à la disposition du paragraphe précédent, elle peut cependant être tout aussi bien comprise dans le sens inverse. Par *membre de l'État*, sous tel ou tel rapport, on ne peut entendre que celui qui sert l'État. Cette interprétation est confirmée par le § 22 qui suit, ainsi conçu : « Cependant, grâce aux progrès de la civilisation..., l'usage a de plus en plus prévalu d'établir une distinction marquée... entre l'individu appartenant à une nation ennemie, et l'ensemble de la nation représentée par ses soldats en armes... Le citoyen non armé doit être respecté dans sa personne, ses propriétés et son honneur... ».

la neutralité, conséquence juridique de la guerre, l'est aussi. Certains pensent, néanmoins, qu'il y a différence entre les deux choses. Des auteurs, tout en prétendant que l'État et l'individu sont, tous deux, sujets dans la *guerre*, reconnaissent que l'État seul est sujet dans la *neutralité*, au moins en ce qui concerne les devoirs qu'elle impose. Le but, d'ailleurs louable, de cette distinction serait de soustraire la propriété privée neutre sur mer à certaines charges, et de rendre le commerce neutre avec les belligérants complètement libre. Toutefois la plupart des auteurs, comprenant la connexité et l'analogie de conditions entre le domaine juridique de la guerre et celui de la neutralité, dénie à l'individu la qualité de sujet immédiat de la neutralité du moment qu'ils lui dénie la qualité de belligérant.

Ceux qui estiment que le droit de la neutralité, comme celui de la guerre, ne concerne que l'État, se fondent sur les considérations suivantes :

1° Les États, étant les personnes internationales de même que les citoyens sont les personnes civiles, peuvent seuls être sujets du droit de la guerre et du droit de la neutralité, droits internationaux;

2° En conséquence, la neutralité est un rapport de droit *public*, où la personnalité individuelle se trouve absorbée et disparaît dans celle de l'État;

3° Le droit international s'occupe en première ligne du sujet politique ou d'État, et il ne considère les parties dont celui-ci se compose qu'en tant qu'elles constituent l'État lui-même. En conséquence, les droits et les devoirs de la neutralité ne concernent les individus qu'en tant que ceux-ci agissent comme les représentants, les serviteurs ou les ayants droit de l'État;

4° Lorsque des individus donnent lieu à l'application de la neutralité, en usant de leurs droits de neutres en qualité de citoyens de leurs pays respectifs, ils ne figurent pas comme personnes juridiques indépendantes; mais l'État les représente, sauf dans les cas exceptionnels où les individus se trouvent sur le territoire d'un État étranger et sont soumis à sa juridiction, ou bien lorsqu'en vertu des concessions du droit international positif ils sont abandonnés à leur propre action vis-à-vis des belligérants dans des situations où leur gouvernement n'aurait pas le temps et l'occasion d'intervenir¹.

¹ Quand un particulier profite des avantages du trafic ou de l'échange sur le sol étranger, il se place, avec le consentement tacite de son gouvernement, sous l'empire de

Quoique l'État prenne ainsi de plus en plus la charge de la neutralité, au fur et à mesure des progrès du droit international, l'exécution du principe est encore bien loin d'être entièrement réalisée. Ce qui manque encore à cet effet, c'est que le trafic privé des sujets particuliers des États neutres soit en temps de guerre délivré des entraves qui ne sont pas la conséquence nécessaire des opérations militaires. Il faudrait, par exemple, que les lois de contrebande ne fussent jamais appliquées à leurs navires qui se trouveraient en pleine mer ou sur le territoire neutre, que le commerce des neutres avec les belligérants n'eût à subir d'autres restrictions que celles qu'entraînent les blocus, et finalement qu'en conséquence le droit de visite sous pavillon neutre fût aboli. C'est de ce côté que sont dirigés les travaux de réforme.

§ 24 — Sujets médiats

La neutralité d'un État a pour conséquence la neutralité de ses ressortissants, bien entendu en leur qualité de citoyens et non comme simples particuliers. Les droits et devoirs de neutre sont applicables aux sujets de l'État.

Le droit de la neutralité ne saurait être détaché du droit international, qui oblige les citoyens non moins que l'État, quoique par l'intermédiaire de celui-ci¹. Les citoyens sont tenus d'observer les devoirs, et ils jouissent des droits, qui incombent ou appartiennent à leur pays comme État neutre. Mais l'État demeure toujours le sujet immédiat du droit, bien que la loi se réfère à ses membres. Comme

la loi étrangère (pourvu bien entendu qu'elle ne soit pas contraire aux règles internationales) dans les questions de droit local ou privé, dont le règlement est, dans de certaines limites, abandonné à chaque État séparément (*jus gentis inter gentes*). L'individu qui se trouve dans cette situation, n'a pas droit à la neutralité en sa qualité de citoyen de telle nation neutre, mais comme aubain de qualité cosmopolite même dans les questions de neutralité. Si, au contraire, il reste sous la juridiction de sa patrie, ses droits de neutre sont protégés en sa qualité, non cosmopolite, mais nationale, par son propre gouvernement comme ayant droit immédiat de la neutralité admise pour toutes les nations (*jus gentium inter gentes*).

¹ Il est donc inexact de penser que les citoyens comme tels n'ont pas de devoirs internationaux de neutralité, et n'ont ces devoirs qu'envers leur patrie, parce que celle-ci est l'intermédiaire entre le citoyen et l'étranger (v., par exemple, Lorimer, p. 239). Chacun se trouve, même en sa qualité de citoyen, en rapport avec la grande communauté des États, et ce rapport ne peut être annulé par le fait qu'il passe par l'intermédiaire d'un État.

toute observation de la neutralité sert les intérêts de l'État neutre, tandis que toute transgression ou violation le déshonore ou lui nuit, chaque citoyen ressent, d'une manière ou d'une autre, l'avantage dont profite l'État entier et le dommage qui le frappe. Mais c'est l'État que l'acte atteint en dernière ligne et dans la plus large mesure.

Le caractère des États comme sujets immédiats de la neutralité est manifeste dans tous les cas où les États eux-mêmes, par leurs organes ou leurs représentants, figurent dans le règlement et l'application des questions de neutralité. La relation juridique est alors simplement internationale. Le droit de neutralité est ici très net dans ses exigences : impartialité et abstention du côté neutre, tant de la part de l'État que de ses ressortissants ; respect pour la souveraineté et l'indépendance du neutre du côté du belligérant. La qualité des États comme sujets immédiats de neutralité est moins claire et moins évidente lorsque ce ne sont point leurs gouvernements, organes ou représentants, mais les *citoyens*, qui interviennent et se mettent en contact avec les belligérants, gouvernements ou sujets, dans les questions de neutralité. C'est ce qui peut arriver dans les cas suivants :

1° Lorsque les sujets d'un État neutre se trouvent sur le territoire d'un État belligérant ;

2° Lorsqu'ils se trouvent sur un autre territoire ou sur la haute mer, mais que le droit international a spécialement autorisé le belligérant à s'en tenir à eux en première main dans les affaires en question, sans s'adresser à leur gouvernement, soit parce que le belligérant et le sujet neutre se trouvent en présence l'un de l'autre et que les circonstances exigent une action instantanée sur les lieux mêmes, soit parce que les lois de la guerre confèrent, pour quelque autre raison, au belligérant le droit d'appliquer les règles internationales aux sujets d'un État étranger.

Examinons ces deux cas.

1. Lorsqu'une guerre éclate, l'État belligérant publie ordinairement, par la voie de la législation intérieure, diverses prescriptions (non contraires au droit international) concernant la conduite que les neutres doivent tenir *sur son territoire* pendant la durée de la guerre, pour pouvoir y jouir des avantages du trafic et de l'échange. L'état exceptionnel de guerre apporte, en effet, des restrictions à la liberté du commerce admise dans l'état de paix, en tant que cette

liberté pourrait mettre obstacle aux buts de la guerre ou créer des occasions de rupture de la neutralité¹. Le droit et la souveraineté du belligérant lui donnent la compétence de décider, dans les limites prévues par le droit international, en quoi consisteront chez lui ces restrictions. A cette occasion il doit considérer à la fois : d'un côté, le but et les intérêts de la *guerre*, de l'autre, l'intérêt *commun* au belligérant et au neutre d'être privés le moins possible des bienfaits du trafic pacifique qui peut continuer malgré les hostilités. Un neutre placé sous la domination du belligérant est alors soumis à ces restrictions en vertu de la juridiction du belligérant sur son propre territoire. Il y figure, même en sa qualité de neutre et dans les questions de droit qui s'y rapportent, moins comme sujet de tel État que comme cosmopolite, qui jouit de la protection (et obéit par contre aux lois) de l'État dont il reçoit accidentellement l'hospitalité. Les lois qui règlent sa situation sont, d'une part, la loi territoriale par suite de la souveraineté et des exigences locales, d'autre part, le droit international parce que le rapport juridique s'étend d'une nation à une autre et qu'il faut une certaine uniformité dans toutes les relations où se rencontrent des belligérants et des neutres.

Il s'ensuit, notamment, que si le belligérant use en telles occasions du droit de guerre contre l'étranger neutre pour modifier et restreindre la situation juridique de celui-ci contrairement aux principes généraux de la neutralité, le citoyen neutre peut en appeler à son gouvernement, qui, à son tour, peut demander une réparation ou user de représailles. Le droit de cité ou de nationalité intervient donc toujours, même dans ces sortes de rapports de neutralité, qui sont de nature essentiellement cosmopolite et plus que tout autre abandonnés à l'autorité locale. Derrière chaque règlement de la situation d'un particulier neutre par un législateur belligérant sur son propre territoire se présume un appel éventuel à l'État neutre dont le particulier est le sujet. Cet État peut revendiquer pour son sujet, pour le moins, le droit qui est reconnu dans tout le monde civilisé en vertu de son caractère universel, même dans les questions de neutralité qui sont généralement laissées à la législation nationale.

¹ Quelquefois l'état de guerre peut même, par exception, *augmenter* au contraire la liberté du commerce neutre au delà de celle dont il jouissait pendant la paix. Ainsi, la France concéda, pendant sa guerre de 1756 contre l'Angleterre, à des neutres un droit de cabotage entre ses ports et ses colonies, droit qui ne leur avait point été concédé avant l'ouverture des hostilités.

2. Même sur *la haute mer*, sur *le territoire de l'ennemi* ou *ailleurs*, un belligérant peut avoir l'occasion d'appliquer les lois de la guerre à un particulier neutre, du moment où ces lois exigent certaines restrictions dans le trafic ou le commerce privé¹, et où l'administration de la justice est abandonnée au belligérant, parce qu'il se trouve face à face avec le particulier neutre et que la situation juridique dans laquelle ils se trouvent exige une action et une répression instantanées. C'est le cas surtout dans les affaires de contrebande et de blocus, selon l'usage prévalant.

En effet, les lois actuelles sur la contrebande de guerre autorisent le belligérant à en faire application aux sujets d'un État étranger neutre, relativement à *certain*s trafics, *en quelque lieu que ce soit* hors de leur patrie. Le blocus lui donne un droit analogue devant une place *fermée* relativement à *tout* trafic. Dans les deux cas, lorsque la prohibition d'une *marchandise* ou la fermeture d'une *place* a conféré à un belligérant le droit de faire application de la loi aux sujets d'un État neutre, ce belligérant jouit même de la faculté de traduire le particulier neutre devant ses propres tribunaux, dans la supposition bien entendu que la loi qui y sera appliquée n'est point contraire au droit international. Dans la plupart de ces cas, le particulier neutre se trouve directement en présence des autorités d'un État belligérant et en contact avec elles. Ces autorités ont compétence pour administrer la justice et pour appliquer des peines directement, sans l'intervention du gouvernement neutre et sans que celui-ci soit impliqué dans l'affaire. La raison en est, que la répression ne consiste essentiellement que dans le refus de certains avantages sur le lieu du délit de neutralité, ou dans la perte pour le coupable des biens qui étaient les moyens ou l'objet du délit, ou en connexité avec lui. Les déclarations de neutralité des États contiennent souvent en conséquence l'avertissement aux sujets qu'ils ne pourront pas compter sur la protection de leur gouvernement contre les répressions des belligérants, s'ils n'observent pas les devoirs de la neutralité. C'est seulement dans le cas où l'acte ou l'arrêt du belligérant violerait les règles du droit international que le gouvernement du neutre peut intervenir, après coup, pour réclamer une réparation ou des dommages-intérêts. Le belligérant,

¹ Ces restrictions concernent toujours la vente de certains articles à l'ennemi ou son approvisionnement, ainsi que le trafic avec lui, mais non les acquisitions faites chez lui.

de son côté, s'adresse au gouvernement neutre pour toute réparation d'un délit de neutralité commis par un particulier neutre dans les cas où le droit international n'a point conféré au belligérant l'autorisation d'administrer lui-même la justice immédiatement sur les lieux (dans les cas, par exemple, où le délit consiste dans quelque secours de guerre ou avantage concédés à l'ennemi sur le territoire neutre).

Les garanties que peut offrir l'administration de la justice que s'arroe un État sur des étrangers hors de son territoire étant fort précaires, le droit international doit restreindre autant que possible les cas dans lesquels le belligérant est autorisé à appliquer directement, et ailleurs que chez lui, la loi aux sujets d'un État neutre, sans avoir besoin de recourir à leur gouvernement¹.

Quand une application semblable est permise, le fondement en est le principe que le belligérant a le droit de ne point être troublé dans ses opérations militaires, et que la répression deviendrait illusoire ou impossible si elle ne pouvait avoir lieu immédiatement et sur place. Tel est, par exemple, le cas lorsque le belligérant, en vertu du droit de guerre, ferme les ports ou places de son ennemi pour l'affaiblir, ou empêche son ravitaillement en interceptant l'arrivée d'objets propres à augmenter ses forces d'attaque ou de défense. Dans l'un et l'autre cas, le neutre qui chercherait à importer des articles défendus ou à violer un blocus, doit être aussitôt arrêté et puni, puisqu'autrement on pourrait éluder l'application des lois de la guerre par le belligérant. Ces lois justifient d'ailleurs des mesures répressives contre les neutres dans d'autres cas que celui où un investissement a pour objet direct les forces militaires de l'ennemi. Un belligérant, lorsqu'il en a les moyens, est autorisé à cerner un territoire quelconque de son ennemi, non seulement les places fortifiées mais encore les places ouvertes, parce que l'ennemi peut aussi être indirectement affaibli au moyen de l'isolement de celles-ci. Le blocus d'une côte commerciale donne le même droit que le blocus d'une côte fortifiée.

¹ Autrefois, lorsque le belligérant considérait toute la neutralité comme un droit pour lui et un devoir pour le neutre, il s'adressait à l'individu neutre ou à son gouvernement sans distinction, selon ce que bon lui semblait. A mesure qu'augmente le respect des neutres, le droit international détermine *les cas* dans lesquels il est permis au belligérant de laisser de côté le gouvernement neutre pour s'en prendre directement à ses sujets ; et ces cas deviennent de moins en moins nombreux.

L'exercice de la neutralité se présente donc sous un double aspect, toujours politique, mais différent suivant les cas : suivant que l'État comme neutre agit ou *directement*, ou *indirectement* par ses sujets, soit en leur qualité d'agents (organes) de l'État, soit en celle de membres (citoyens). La différence n'a trait qu'au caractère plus ou moins immédiat ou médiat, elle est plutôt dans la forme que dans le fond. Même lorsque les règles de la neutralité sont appliquées au citoyen neutre directement et à cause de sa qualité de cosmopolite, sans égard à sa nationalité, il est neutre par le fait que son pays l'est. Et la loi qu'on lui impose au nom du droit de la guerre et de la neutralité, lui est appliquée en vertu de l'assentiment présumé de son gouvernement, conformément au droit international et à l'usage universel des nations, mais sous la réserve tacite d'un appel à son gouvernement dans les cas où l'application de la loi se heurterait à des obstacles ou ne pourrait avoir lieu d'une manière régulière. L'État reste donc cause première et dernière dans tous les rapports de neutralité des citoyens, et cela d'une manière indépendante, en considérant l'État lui-même comme neutre, et non point seulement comme une réunion de citoyens neutres ¹. Ce qui le prouve, c'est que toute violation de la neutralité d'un citoyen est en même temps une violation de la neutralité de l'État, tandis que celle-ci peut bien être violée sans violation de la neutralité d'un *citoyen*.

Toutefois, on oublie souvent que c'est l'État qui est la personne neutre. De la différence qui existe au point de vue du caractère immédiat, l'on déduit une différence de fait, soit en représentant le citoyen ou l'individu même comme un sujet de neutralité, indépendant à côté de l'État, soit en confondant la neutralité de l'État avec celle du citoyen, parce qu'on ne distingue plus entre l'action publique et l'action privée. La confusion qui en résulte a nui plus d'une

¹ Il est donc inexact de fonder la participation du simple particulier à la neutralité de l'État sur le principe d'une prétendue qualité de l'État de n'être que la *somme des individus* qui le composent, de sorte que le règlement du tout dériverait de celui des parties. Dans ce système, la neutralité de l'État serait une conséquence de celle du citoyen, au lieu que c'est la proposition inverse qui est vraie. Si le droit de neutralité lie l'État et le citoyen également, par des lois identiques, la raison n'en est point que les individus composeraient l'État, mais qu'ils agissent *au-dessous* de lui, comme lui agit *par* eux. L'État n'est point seulement une simple réunion d'individus, mais une unité politique indépendante, un sujet de droit, une personne juridique. La théorie qui considère les individus seuls comme ayant droit primordiaux est inconciliable avec les buts sociaux, qui exigent que chaque unité sociale soit l'objet d'un règlement spécial.

fois par les encouragements qu'elle a donnés aux abus des belligérants. En prétextant l'impossibilité d'une distinction claire et précise, ils se sont souvent adressés, dans les questions de neutralité, à l'État ou aux citoyens indifféremment, selon leur intérêt capricieux ou égoïste, comme bon leur a semblé. Ce désordre ne peut être évité qu'au moyen d'une distinction rigoureuse entre les actes de neutralité par lesquels un *État* neutre et un belligérant sont en rapport direct l'un avec l'autre, et ceux où le belligérant est spécialement autorisé à s'en tenir immédiatement au *citoyen* comme dépositaire accidentel de la neutralité de son pays. Celle-ci, considérée en elle-même, appartient à l'État. Mais les actes émanent tantôt de l'État, tantôt des citoyens, selon que le rapport juridique est public ou privé. L'acte de l'État ne lie pas toujours le particulier, ni l'acte du particulier l'État. En sa qualité cosmopolite le particulier neutre peut entrer en relation avec le belligérant sans l'intervention de l'État et sans engager la responsabilité de celui-ci. En sa qualité de citoyen il jouit de la protection de l'État, il doit lui rendre compte de sa conduite comme neutre, et en revanche il peut compter sur son aide contre toute violation éventuelle de ses droits. Il peut, en sa qualité cosmopolite, se placer sous la juridiction tant civile que criminelle d'un État belligérant étranger dans les questions de neutralité dont la solution judiciaire a été laissée par le droit international positif à la compétence locale du belligérant, sans intervention du gouvernement auquel ressortit le particulier. Mais en sa qualité de citoyen, il peut toujours en appeler à son gouvernement, en reportant sur lui sa responsabilité vis-à-vis du gouvernement étranger. Le droit d'action international est inaliénable. Celui d'action national dépend de la volonté du souverain.

§ 25 — Responsabilité des neutres

1. Vis-à-vis de l'étranger et du droit international, c'est l'État qui répond en dernière ligne de l'accomplissement des *devoirs* de la neutralité, tant par l'État, ses organes et ses représentants, que par les citoyens et les particuliers nationaux ou étrangers qui résident sur son territoire. D'un autre côté, il appartient aussi à l'État seul de protéger les *droits* de la neutralité.

Dans la société des nations, tout droit et tout devoir neutres passent par l'État comme intermédiaire, répondant et ayant droit immédiat.

C'est à l'État, et non aux citoyens, que doivent s'adresser les gouvernements étrangers dans les questions de neutralité.

2. La puissance lésée par une violation des devoirs de neutralité n'a le droit de considérer la neutralité comme éteinte, et de recourir aux armes pour se défendre contre l'État qui l'a violée, que dans les cas graves et urgents, et seulement pendant la durée de la guerre. Dans les cas peu graves et non urgents, ou lorsque la guerre est terminée, des contestations de ce genre appartiennent exclusivement à la procédure arbitrale. Le tribunal arbitral prononce *ex bono et æquo* sur les dommages et intérêts que l'État neutre doit, par suite de sa responsabilité, payer à l'État lésé, soit pour lui-même, soit pour ses ressortissants ¹.

1. En établissant la responsabilité pour les infractions au droit de neutralité, l'on s'est jusqu'ici servi de deux méthodes différentes, consistant : la *première*, à s'en tenir à l'État seul; la *seconde*, à s'en tenir à l'individu qui a commis la faute.

L'emploi de la première de ces méthodes va de soi quand le criminel est le gouvernement même de l'État. Son opportunité n'est guère non plus révoquée en doute lorsque l'individu fautif est sous le contrôle de l'État ou réside sur le territoire de sa patrie; puisque tout État est responsable envers les États étrangers de ce qui se passe sur son territoire contrairement à leurs droits. Mais dans les cas où le coupable se trouve hors du territoire de sa patrie, le belligérant peut se voir amené à exercer la juridiction sur sa personne directement.

La responsabilité de l'État pour sa propre neutralité ainsi que pour celle de ses sujets, pour l'accomplissement des devoirs de neutre et le maintien des droits de neutre, est donc manifeste dans les situations où l'État figure lui-même, ainsi que dans celles où ses sujets

¹ *Inst. de dr. int.*, 30 août 1873 (v. *Tabl. gén.*, p. 163; *Ann.*, t. I, p. 439).

agissent sous sa protection immédiate (par exemple, lorsque la neutralité doit être protégée contre les tentatives d'un belligérant de se servir du territoire neutre comme base d'opérations contre l'ennemi). Dans ces cas, l'État est *directement* impliqué dans la responsabilité. Mais, alors même que le droit international autorise les particuliers à agir à leurs risques et périls sans engager directement la responsabilité de l'État (par exemple, d'après l'usage actuel, dans les affaires de contrebande et de blocus), c'est toujours l'État qui répond en dernière ligne, en tant que, d'un côté, le belligérant *peut* s'adresser au gouvernement du particulier neutre, pour qu'il prenne des mesures destinées soit à prévenir la violation de la neutralité soit à assurer son maintien en usant de son pouvoir coercitif sur ses sujets, et poursuive les réclamations d'indemnités s'il y a lieu, et que, d'un autre côté, le particulier neutre peut avoir recours à son gouvernement contre les répressions injustes ou les autres abus du droit de la guerre de la part du belligérant. — Même lorsque la règle de conduite des particuliers est clairement indiquée et que l'acte est de nature privée, l'État en répond le cas échéant et en dernier lieu.

Cette responsabilité plus ou moins grande de l'État dans tout ce qui concerne la neutralité, est un corollaire de sa souveraineté et de son pouvoir sur ses sujets dans tout ce qui touche à l'intégrité du pays et à la nécessité de maintenir les bons rapports avec l'étranger. C'est pourquoi le belligérant présuppose en général que l'État neutre possède la volonté et le pouvoir d'exiger de ses propres ressortissants l'observation des devoirs de la neutralité. Tout gouvernement étant censé posséder, d'une part, le *droit* de fixer législativement sur son territoire ce que les sujets doivent considérer comme devoir de neutralité, d'autre part, la *force* de se faire obéir par les moyens d'exécution dont il dispose, l'étranger peut attendre de lui qu'il impose, au besoin, à la nation, par la voie de la législation intérieure, les obligations requises par le droit international en temps de guerre ainsi que les garanties nécessaires à leur observation, et qu'il emploie à cet effet les moyens qui sont à sa disposition. Cela est facile en ce qui concerne les infractions au droit de neutralité commises en dedans des frontières de l'État neutre (enrôlement, armement et équipement, etc.). Quant aux autres infractions, qui pourraient être commises ailleurs, sur la haute mer ou sur le

territoire d'un belligérant ennemi, là où le pouvoir de l'État neutre ne s'étend pas, on doit néanmoins présumer que chaque gouvernement peut, au moins jusqu'à un certain point, prévenir ces délits au moyen de décrets qui rendent les biens du coupable responsables, des amendes prononcées contre lui, etc. — Certes, il y a sous ce rapport des limites au pouvoir des gouvernements. La responsabilité sera toujours réduite à un *minimum* sur ces limites, où toute surveillance deviendrait illusoire et où une infraction flagrante aux lois de la neutralité ne pourrait être réprimée que sur le fait et les lieux, c'est-à-dire par le belligérant.

L'État neutre étant ainsi toujours responsable d'une manière ou d'une autre de tout délit de neutralité, même des particuliers, soit directement, soit indirectement par l'obligation où il est de contraindre autant que possible ses sujets à l'observation de leurs devoirs et d'exiger d'eux, dans certains cas, la réparation qu'ils doivent à l'État étranger, il existe sans doute une disproportion entre la *responsabilité* de l'État neutre et sa *culpabilité*. L'État et ses sujets peuvent, l'un aussi bien que les autres, *violer* les règles de la neutralité, puisqu'ils y sont tous soumis. Mais tandis que le particulier ne s'expose qu'à la répression de ses propres actes, l'État doit répondre de ceux des citoyens comme des siens. Cependant, il est évident que la responsabilité de l'État est toute autre et différente, suivant que l'acte coupable est commis par lui-même ou par l'un de ses sujets, et dans le dernier cas, suivant qu'il rentre dans la classe de ceux pour lesquels le belligérant peut s'en prendre à cet État directement, ou qu'il est de ceux qu'un particulier commet à ses risques et périls ¹.

Par suite de cette relation compliquée entre la culpabilité de l'État et celle des sujets dans les délits de neutralité, il est souvent difficile de préciser l'étendue de la responsabilité de l'État dans chaque cas spécial où la neutralité est rompue par le fait d'un de ses sujets. Ce problème n'a trouvé qu'une solution partielle dans le droit international, à savoir en tant que les États sont parvenus à

¹ Selon le système ancien, qui a prévalu surtout autrefois dans la doctrine et la jurisprudence anglo-américaines, cette dernière classe d'actes n'est pas même comptée comme constituant des infractions à la neutralité dans le sens strict du mot. Le commerce de contrebande, a-t-on dit, n'est point un délit de neutralité, mais une aventure commerciale, puisque le commerçant ne fait que courir le risque de voir sa marchandise confisquée. Nous indiquerons ultérieurement ce qu'il faut penser de la justesse de ce principe, qui a été proposé encore dernièrement (v. *infra*, § 93).

s'entendre sur les vrais principes de la neutralité. Pour les points restés sans solution, celle-ci doit être puisée dans des éléments différents. Elle peut l'être en partie dans les dispositions accessoires des actes de neutralité des divers États, et en partie aussi dans les traités et conventions ¹. Si la responsabilité de l'État est plus grande lorsque l'acte a été commis par lui-même, la raison n'en est pas seulement dans ce principe, que chaque sujet de droit est personnellement responsable de ses actions sans pouvoir se retrancher derrière un tiers, mais aussi dans ce fait, que l'acte de l'État est de nature politique et plus dangereux que celui d'un simple particulier, qui est plutôt accidentel et limité à un cercle plus restreint. Plus l'acte est de nature privée, surtout s'il s'agit d'un de ceux dont le droit international laisse retomber les conséquences sur le simple citoyen de l'État neutre en tant qu'il peut être réprimé par le belligérant lui-même, comme par exemple dans les affaires de contrebande et de blocus, plus la responsabilité de l'État neutre diminue et d'effective devient éventuelle. Elle consiste alors *au plus* dans l'obligation de l'État de répondre des dommages-intérêts et de les payer, sauf à recourir contre le particulier coupable. Elle peut aussi consister dans l'obligation, non pas de les payer, mais bien de les faire payer par le délinquant. Enfin, le *minimum* de cette responsabilité consiste dans l'obligation de répondre de certaines éventualités, de réprimer les infractions par ses lois et sa police et d'en prévenir la réitération. A mesure que la responsabilité de l'État diminue ainsi, celle du particulier augmente. Celui-ci ne saurait en être dégagé par la raison que la violation des lois de la neutralité est rarement motivée par l'intention de nuire à l'État belligérant, mais le plus souvent par un désir de gain; de même que la législation criminelle d'un État ne peut soustraire aux conséquences de son action celui qui commet un délit par égoïsme et non dans l'intention de nuire au prochain, du moment que celui-ci souffre de l'infraction indépendamment de ses motifs.

La grande majorité des délits de neutralité sont de cette dernière classe, à savoir celle où l'infraction aux lois de la neutralité est commise non par l'État mais par l'un de ses sujets, et où l'action

¹ Ainsi, le Traité de Washington de 1871 établit la responsabilité de l'État pour certaines sortes de délits de neutralité dans les rapports de l'Angleterre et des États-Unis d'Amérique, en fondant ses prescriptions sur les actes de neutralité de ces deux pays.

est motivée par l'appât du gain que procure un commerce interdit par les lois de la guerre. Alors, la répression est presque toujours de telle nature qu'elle dispense le belligérant d'importuner le gouvernement du coupable de ses plaintes ou de ses réclamations, sauf peut-être à lui demander d'assurer davantage, et dans la mesure de son pouvoir, le respect par ses sujets du droit de neutralité. La répression consiste d'ailleurs dans la perte à laquelle s'expose le coupable par la confiscation de l'objet du délit, à savoir tantôt son navire, tantôt ses marchandises. La correction, non moins que le délit, est donc pour ainsi dire localisée, et le gouvernement neutre est dégagé de toute responsabilité du moment qu'il a fait son *possible* pour empêcher l'infraction. Tout au plus le belligérant peut-il en certains cas exiger que le gouvernement neutre lui prête main-forte pour contraindre le coupable à s'acquitter de l'indemnité, surtout si la loi du pays avait prohibé l'acte en question.

2. La gravité de la responsabilité d'un gouvernement neutre pour les infractions commises par ses sujets aux lois de la neutralité, dépend donc de la mesure dans laquelle il avait fait son possible pour les prévenir. Ce qu'il peut toujours faire pour diminuer cette responsabilité, c'est d'abord d'édicter des lois efficaces qui fixent clairement les conditions de la neutralité et établissent des peines pour les contraventions ; c'est ensuite de prendre des mesures suffisamment énergiques pour faire respecter ces lois ; et enfin d'en prévenir ou d'en réprimer les violations (v. § 26). Cela est possible pour le gouvernement, surtout en ce qui concerne les exigences de la neutralité sur le territoire neutre même : par exemple, en y publiant des défenses contre tout armement et équipement de bâtiments de guerre étrangers dans les ports neutres, tout enrôlement, établissement d'arsenaux ou de manufactures d'armes, dépôts permanents ou stations de houille par l'un des belligérants, etc. Mais sur la haute mer, ainsi que sur le territoire du belligérant adverse, là où le délit ne pourrait être prévenu par le gouvernement neutre, sa responsabilité consiste uniquement dans le devoir de punir, dans certains cas, le coupable, ou de payer ou de lui faire payer l'indemnité ; dans d'autres cas, où le soin de la répression est abandonné au belligérant offensé, de tolérer que celui-ci impose au sujet neutre la peine qu'autorisent en pareilles occasions les lois de la guerre.

Un gouvernement neutre, qui a négligé de faire son possible pour empêcher ses sujets de rompre la neutralité, en est responsable suivant que sa négligence a eu lieu par dol (*dolus*) ou seulement par imprudence (*culpa*), et dans ce dernier cas suivant que l'imprudence a été grossière (*lata*), légère (*levis*) ou très légère (*levissima*)¹.

L'imprudence est grossière s'il n'eût fallu qu'une attention ordinaire pour l'éviter, et s'il existait des moyens suffisants pour prévenir le délit; elle est légère s'il eût fallu une attention *extraordinaire*, et si les moyens suffisants manquaient ou n'étaient que difficilement applicables. L'ignorance des délits commis sur son territoire n'excuse pas un gouvernement qui aurait pu, par le moyen de ses organes, se tenir au courant de ce qui se passait; et s'il en était informé, il ne peut trouver une excuse dans ce fait qu'il aurait dû prendre plus ou moins de peine pour prévenir l'infraction².

Tous les degrés, sans exception, d'imprudence et de négligence sont punissables, du moment qu'ils peuvent être imputés à un manque de bonne volonté et non point simplement à des événements de la nature; car ils renferment toujours une faute, sinon de commission, au moins d'omission, et ils causent tous un dommage plus ou moins considérable. Plus le dommage est grand, plus la répression doit être sévère, car on doit d'autant plus se préoccuper d'empêcher l'infraction, que le danger est plus grand et que ses conséquences ont plus de gravité. La difficulté consiste, premièrement, à préciser la notion de la « due diligence », c'est-à-dire de la sollicitude qui peut être réputée *nécessaire* et qui peut être juridiquement exigée; secondement, à examiner si un gouvernement a fait, ou non, preuve d'une telle sollicitude. Dans cette recherche, il n'y a guère d'autres indices à suivre que ce qui peut être censé constituer

¹ Quelques-uns estiment que le gouvernement n'est responsable que du dol et de la négligence *grossière* (v., par exemple, Bluntschli, § 779; Fiore, §§ 1567-1569). Cette justice nous paraît manquer de ressort. Nous ne voyons pas la raison pour laquelle un *gouvernement* serait dégagé, dans les rapports *internationaux*, de la responsabilité de sa négligence, fût-elle encore moindre, lorsque la législation *intérieure* rend le *citoyen* responsable de toutes conséquences de sa négligence, que celle-ci soit grave ou légère.

² Le Traité de Washington du 8 mai 1871 entre l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique, l'acte international le plus remarquable qui, jusqu'ici, ait formulé les devoirs des gouvernements de prévenir et de surveiller les délits de neutralité de leurs sujets, ainsi que leur responsabilité en cas de négligence à remplir ces devoirs, édicte précisément cette responsabilité conformément au principe ci-dessus énoncé, c'est-à-dire suivant que le gouvernement a *plus ou moins* observé ou négligé la « due diligence » pour prévenir les délits de neutralité sur son propre territoire ou par ses propres sujets.

le devoir de tout gouvernement de faire observer et surveiller par ses autorités locales. Sans doute, l'emploi de ces indices comme moyens de conviction est d'autant plus délicat, que l'appréciation de leur valeur doit être confiée, non point aux tribunaux de la localité et du pays, mais à des tribunaux internationaux mixtes ou d'arbitrage, tels que celui qui fut institué à Genève en 1871. Eux seuls peuvent être réputés impartiaux, capables de rendre des jugements qui ne soient pas motivés par des considérations d'intérêt national et égoïste. Malheureusement, la composition de ces sortes de tribunaux se heurte souvent à des préventions politiques. Si même l'on parvient à les créer, leur fonctionnement régulier devient généralement impossible, à moins qu'ils ne puissent compter sur les déclarations sincères et véridiques des autorités locales, ainsi que sur les dépositions des témoins du lieu de l'infraction. Ils ont dès lors la tâche épineuse de distinguer entre l'objectif et le subjectif produit par un sentiment national aveugle, en comparant et en combinant ce qu'il y a de commun et de concordant.

Si, à défaut d'arbitrage international (dépendant d'ailleurs, même encore de nos jours, des négociations entre les puissances, et qui, par conséquent, n'est pas toujours réalisable), un gouvernement neutre s'est vu obligé de renvoyer à un tribunal national le jugement d'un délit de neutralité commis par ses sujets, et si ce tribunal, par suite d'une organisation mauvaise ou d'une législation défectueuse, prononce un jugement partial ou autrement injuste, le gouvernement sera difficilement, par suite de ce seul jugement, dégagé de toute responsabilité envers l'étranger; car, il appartient à chaque État d'assurer, par sa législation et l'organisation de ses tribunaux, des garanties suffisantes de justice. Cependant, comme il n'existe point, au-dessus des nations, de juge supérieur auquel on puisse en appeler, en pareil cas, pour trancher la question de savoir si le jugement a été, ou non, justement rendu, il y a déjà là un défaut de garantie relativement à la justice administrée par les autorités nationales dans les affaires de neutralité. La conscience universelle peut proclamer tout haut que le jugement était injuste, mais la partie qu'il favorise peut prétendre qu'il était juste: tant qu'aucune autorité supérieure aux parties ne videra le différend, c'est l'arbitraire qui régnera. A moins que le jugement national ne soit tout simplement accepté faute de mieux, il ne reste d'autre issue que

celle de laisser aux gouvernements le soin d'apporter, par la voie de négociations diplomatiques, aux décisions empreintes d'une partialité révoltante les modifications commandées par l'équité. Tout au moins cette dernière ressource devrait-elle toujours être ouverte dans le cas où le jugement national serait manifestement contraire au droit des gens; car, dans les questions internationales, nul État n'est tenu de se soumettre à un autre droit qu'au droit international, qui, du reste, prime le droit national¹.

§ 26 — Publication et observation de la neutralité

Des devoirs des citoyens ainsi que de la responsabilité de l'État résultent pour tout gouvernement neutre les obligations suivantes :

1^o Sur son territoire, porter à la *connaissance* du public les lois en vigueur sur la neutralité, afin que les sujets soient informés des droits et des devoirs qu'elle comporte, et qu'ils ne puissent rompre la neutralité en prétextant leur ignorance ;

¹ Fiore, dont nous sommes pourtant heureux de partager en général l'opinion dans les grands principes de la matière, veut exempter le gouvernement neutre de la responsabilité d'une application indue de la loi, c'est-à-dire d'un jugement contraire au droit international et prononcé par un des organes de son propre pouvoir judiciaire (un de ses tribunaux nationaux). Il en donne pour raison qu'on ne pourrait pas dire « que le belligérant aurait le droit de demander au gouvernement (neutre) de modifier tout son système législatif, pour sauvegarder plus rigoureusement la neutralité » (p. 461). Mais ce que le *belligérant* n'a pas le droit de demander, en tant qu'un État n'est jamais autorisé à s'immiscer dans la législation intérieure d'un autre État, le *droit international* le demande. Si la législation nationale est défectueuse à tel point que l'injustice qui en résulte porte des fruits préjudiciables aux droits d'*autres* nations, comme c'est le cas si la neutralité n'est plus sauvegardée, alors c'est le devoir incontestable du gouvernement neutre de la modifier. Certes, le belligérant ne peut l'y forcer, car chaque État est souverain. Mais le gouvernement neutre, qui se refuserait à modifier une loi qui viole le droit d'un autre État selon les règles universellement adoptées, s'exposerait à juste titre à des représailles ou à des hostilités, non par la raison qu'il ne protège pas « les intérêts des belligérants à l'aide de précautions excessives », mais parce qu'il *favorise* un *autre* intérêt aux dépens d'un *droit* belligérant et d'un devoir neutre prescrit par le *droit international*, ce qui n'est jamais excusable, pas même en prétextant la bonne foi. Celle-ci ne suffit pas, il faut aussi la due diligence. — Creasy cite (p. 159) un avis de sir A. Cockburn, selon lequel « le sujet qui enfreint la loi de son propre pays en violant la neutralité que la loi lui enjoint de maintenir, est responsable pour l'offense *seulement* devant la loi de son propre pays, excepté quand il prend une part active à la guerre comme combattant... » Cela est juste seulement en tant que le cas est de nature à n'engager que la responsabilité de l'*État seul*. Le fait qu'une loi nationale qualifie tel acte de délit de neutralité ne peut lui ôter la qualification donnée par la loi internationale.

2^o Partout où s'étend la souveraineté de l'État, en dedans et en dehors de ses frontières, commander respect et *obéissance* à la neutralité, en surveillant son observation et en y contraignant par les moyens coercitifs dont il dispose aussi bien ses propres sujets que toutes les autres personnes qui résident sur son territoire, ainsi qu'en empêchant et en réprimant les infractions ;

3^o D'autre part, *protéger* les droits de ses sujets comme neutres contre toute attaque par les belligérants.

1. De même que c'est une affaire de souveraineté pour l'État de veiller à ce que nulle personne soumise à sa juridiction ne viole le droit d'un autre État et ne néglige les devoirs envers lui qui incombent au gouvernement lui-même, c'est également une obligation découlant de la souveraineté que d'assurer le maintien de la neutralité, et par suite, l'accomplissement des devoirs et la jouissance des droits qu'elle comporte. Il s'ensuit qu'un gouvernement neutre ne peut soustraire ni lui-même ni ses sujets aux devoirs internationaux, en prétextant l'absence de prescriptions suffisantes sur les lieux mêmes, ou l'ignorance des préceptes du droit international. L'ignorance des sujets ne trouverait d'excuse que dans la négligence du gouvernement de porter à la connaissance du public tous les renseignements nécessaires. Le sujet n'étant obligé de connaître d'autres lois que celles qui ont été dûment promulguées, il est du devoir de tout gouvernement neutre de *publier*, et d'imposer comme règle de conduite, toutes les lois de neutralité qui sont, au moment où éclate une guerre, admises par le droit international universellement reconnu, ainsi que de donner toutes les informations nécessaires sur ce que ses sujets sont obligés de tolérer et de souffrir pendant les hostilités et à cause d'elles. Le gouvernement qui aurait omis ce moyen tout naturel de conserver intacte sa neutralité et d'en prévenir les ruptures et les violations, serait responsable devant l'étranger de tout délit de ses sujets imputable à leur ignorance, bien entendu sous réserve de son recours ultérieur contre eux, par la voie judiciaire, pour les indemnités à payer et la répression des actes dont la culpabilité eût dû leur paraître évidente. A supposer même que le gouvernement fit combler, à l'heure du danger, toutes les lacunes de sa législation qui avaient donné lieu à des

violations du droit de neutralité, il n'en serait pas moins responsable d'avoir agi trop tard. Il serait injuste de laisser souffrir les autres États de ses lenteurs plus que de toute autre négligence de sa part ¹.

2. Les principes en vigueur sur l'*observation* de la neutralité sont de nature analogue. Il ne suffit pas que l'État fasse porter les devoirs de la neutralité à la connaissance des sujets par la voie législative. Il est aussi tenu de les faire observer par ses autorités exécutives ². Ce but sera relativement facile à atteindre en dedans des limites du territoire. Le devoir d'y surveiller et empêcher toute transgression étant absolu, le gouvernement est responsable des conséquences et du dommage de chaque délit, même de celui qui n'a été connu qu'après coup mais dont les suites eussent pu être prévenues si la répression avait eu lieu à temps ³. Mais ces

¹ Calvo paraît être d'un autre avis. « Aucun gouvernement », dit-il, « ne saurait être rendu responsable de ce qu'une ou plusieurs personnes placées sous sa juridiction enfreignent les lois et prennent une part active à la guerre, à moins toutefois qu'elles n'y aient participé avec son assentiment, ou qu'il ne s'agisse d'un enrôlement en masse, que l'autorité souveraine a toujours le pouvoir d'empêcher. » Calvo conclut en disant que la seule chose que l'on puisse exiger du gouvernement auquel ressortissent des neutres coupables d'infractions, c'est la répression du délit commis (§ 1068). — Ainsi, un gouvernement neutre n'aurait pas le devoir d'agir dans le but de prévenir les infractions à la neutralité. C'est pourtant ce qu'exigent de plus en plus les actes de neutralité modernes. Non seulement les États publient dans leurs bulletins de législation intérieure des lois permanentes, indépendamment de tel état de guerre spécial, concernant les exigences de la neutralité dans les questions les plus compliquées (enrôlement, armement et équipement, etc.); mais, en outre, ils font accompagner leurs actes de neutralité accidentels d'informations sur ce que doivent observer ou souffrir leurs sujets de la part des belligérants par suite de l'état et du droit exceptionnels de la guerre (par exemple en fait de blocus, droit de visite, contrebande, etc.).

² Fiore fait dépendre ce devoir des moyens, de sorte que l'État serait exempté de la responsabilité des délits de neutralité qu'il ne serait pas capable de prévenir ou de réprimer, faute d'une force d'exécution suffisante. « Le belligérant, par exemple, ne pourrait pas exiger que l'État neutre, pour remplir ses devoirs de neutralité, augmentât ses forces militaires ou modifiât son système ordinaire de défense » (p. 463). — Mais, dirons-nous, ce que le belligérant peut exiger, et ce que la neutralité exige, c'est que le neutre remplisse ses devoirs, et, par conséquent, qu'il se trouve dans les conditions nécessaires pour les remplir. Certes, il n'appartient pas au belligérant de lui prescrire la manière dont il doit le faire; mais il incombe au neutre lui-même de tenir ses forces militaires et son système de défense dans l'état requis pour ne jamais manquer à ses devoirs de neutralité. S'il néglige de le faire, et si, par suite de cette négligence, il manque à son devoir de neutre, sa faiblesse ne peut lui servir d'excuse, d'autant moins que le belligérant n'a pas à s'occuper de la question de ses moyens de force et de défense, qui sont des affaires intérieures qui ne regardent aucun État étranger.

³ L'obligation de l'État de surveiller, au besoin de prévenir et de réprimer les actions contraires à la neutralité qui se commettent sur son territoire, soit par ses sujets soit par des étrangers, a été tracée surtout par le Traité de Washington de 1871 (v. *suprà*,

devoirs peuvent s'étendre même *hors* des limites du territoire. Rien ne doit empêcher l'État de réprimer aussi les infractions à la neutralité que les sujets ont sciemment commises en haute mer ou sur les territoires des belligérants, à moins que, par leur nature, elles n'aient été déjà expiées par suite des pénalités dont l'application est laissée aux belligérants en vertu du droit de la guerre.

L'État qui se soustrait au devoir de prévenir et de réprimer les délits de neutralité commis sur son territoire ou par ses ressortissants, se rend complice de ces délits ¹.

3. Le droit souverain de l'État qui trouve son expression dans la surveillance des devoirs de neutralité de ses sujets, implique aussi d'un autre côté la *protection* de leurs droits vis-à-vis des actes de force éventuels des belligérants. Sauf la faculté de réprimer et de punir les transgressions des neutres dans les cas exceptionnels où leur gouvernement ne saurait intervenir au delà des limites de sa juridiction, les belligérants n'ont aucune autorité sur eux, mais doivent dans chaque affaire s'adresser à leur souverain comme répondant. Et c'est à lui de veiller à ce que ses sujets ne soient pendant les hostilités privés d'aucun autre avantage que ceux dont le sacrifice est exigé par le droit de guerre; sinon, leur gouvernement doit prendre leur défense.

§ 27 — Irresponsabilité des gouvernements

Un gouvernement n'est point censé avoir négligé ses devoirs de neutralité par suite des délits de ses ressortis-

p. 52). Un défaut de due diligence, une lenteur même est ici qualifiée de délit; et la responsabilité de l'État, par rapport à ses conséquences, est fixée eu égard aux *dangers* qui en résultent. L'Angleterre a été en cette occasion condamnée à une énorme indemnité par la seule raison que son gouvernement avait « su » ou « dû savoir » que l'on construisait sur son territoire (dans les docks de Liverpool) des navires destinés à la course contre une puissance amie. Les agents diplomatiques et consulaires de celle-ci avaient à temps attiré l'attention des autorités britanniques sur les irrégularités, mais les mesures prises par ces autorités pour prévenir le délit avaient été *trop tardives*. On avait ensuite négligé les occasions de retenir les corsaires futurs lors de leur retour dans les ports du pays, ainsi que de les faire saisir par les croiseurs de l'État lorsqu'ils se trouvaient dans les eaux territoriales du royaume.

¹ Toutefois, l'État n'est pas obligé d'imposer à ses sujets *tous* les devoirs de neutralité qui lui incombent à lui-même. Ainsi, un particulier neutre peut aider un belligérant étranger par des sommes d'argent, mais un État neutre ne le peut pas. Il est défendu à l'État neutre, mais non au particulier, de venir au secours d'un belligérant avec des troupes ou des enrôlés. (Sur la diversité des opinions à cet égard, cp. Woolsey, § 173; Bulmerincq, § 92, p. 359.)

sants, et avoir justifié ainsi des moyens coercitifs internationaux, s'il n'a pas participé au délit, s'il ne l'a point encouragé, ou négligé de le prévenir ou d'employer à cet effet son pouvoir législatif, administratif et judiciaire, ou bien refusé d'en réparer les dommages causés quoiqu'il en ait eu le pouvoir, mais s'il a au contraire fait son possible pour l'empêcher, le réprimer et le réparer, en accordant toute indemnité équitable.

La responsabilité d'un État en raison des délits de ses sujets n'est point illimitée, de même qu'un gouvernement ne peut être rendu responsable de toutes les infractions au code pénal commises sur son territoire. Dans l'État le mieux organisé du monde il peut arriver que, par méchanceté ou négligence, des individus transgressent les lois de la neutralité comme toute autre loi, sans qu'il soit possible au gouvernement, même avec la meilleure volonté, de prévenir et d'empêcher l'infraction, ni même toujours de la réprimer ou de la réparer après coup. La surveillance ne peut dépasser certaines limites de lieux et de circonstances. Le coupable peut s'échapper sans laisser aucun bien qui réponde du paiement de l'indemnité. — On ne saurait admettre qu'en pareils cas le belligérant lésé dans son droit se considérât comme offensé par l'État neutre parce qu'il l'a été par un de ses ressortissants, ou qu'il traitât cet État en criminel ou en ennemi¹. Ce qu'il pourrait exiger tout au plus, c'est une déclaration franche et honnête, de la part du gouvernement neutre, qu'il désapprouve la faute; la promesse qu'il fera son possible pour la poursuivre et la réprimer ainsi que pour prévenir une récidive; la restitution de tout bien usurpé qui peut

¹ Dans certains pays, la législation intérieure établit des peines sévères contre « qui conque expose l'État à une déclaration de guerre ou à des représailles, par des actes hostiles non approuvés du gouvernement ». Rien ne peut être plus injuste et plus inopportun. Ni une déclaration de guerre, ni des représailles ne peuvent être dirigées contre un État à raison d'un acte commis par un de ses sujets, à moins que l'État ne s'en soit rendu complice d'une manière ou d'une autre, en le favorisant, en l'encourageant, ou en négligeant de le prévenir ou d'en accorder réparation pleine et entière. Mais, dans ces cas, c'est l'État, non le sujet, qui est la cause véritable de la guerre ou des représailles qui en résultent. Nul État ne déclare de notre temps la guerre ni n'use de représailles sans négociations préalables, prouvant que l'État qui en est l'objet a manqué à ses devoirs comme souverain. Mais si l'État se refuse à donner suite aux justes exigences formulées dans les négociations, il doit en porter la responsabilité lui-même. Il n'a pas le droit d'aggraver la peine de son sujet par la raison que sa propre négligence a aggravé la culpabilité de l'acte commis par celui-ci.

être retrouvé ou repris; finalement, s'il y a lieu, en certains cas une indemnité accordée par l'État neutre pour tout dommage direct, à supposer que celui-ci ait pu être évité dans des circonstances ordinaires, et qu'il ne soit pas de la catégorie de ceux dont la répression incombe au belligérant lui-même au moyen de la saisie, de la confiscation ou d'autres mesures prises sur place. — L'État neutre ainsi lésé indirectement par suite d'une offense faite par un de ses sujets à un État étranger, peut ensuite prendre envers ce sujet, ses biens ou ayants droit, les mesures généralement appliquées aux criminels défaillants ou échappés.

Au surplus, même en observant ces restrictions dans la responsabilité d'un gouvernement neutre pour les délits de ses sujets, il va de soi qu'aucun autre acte de ces derniers ne peut fournir un sujet de plainte pour violation de neutralité, si ce n'est ceux qui impliquent de véritables infractions aux règles du droit international. Ni la sympathie des particuliers pour l'une des parties belligérantes, ni les écarts ou imprudences de la presse, ne peuvent être imputés à l'État neutre comme des délits, lorsqu'aucune loi ne les qualifie de tels.

§ 28 — Qualité de neutre

1. La qualité de neutre dépend en principe de celle de *citoyen*, quelquefois aussi du territoire.

2. Est neutre toute *personne* sujette d'un État neutre au moment où il s'agit de faire valoir la neutralité et indépendamment du lieu de résidence.

3. Est neutre la *propriété* qui appartient à un neutre. Toutefois, les immeubles situés sur les territoires des belligérants peuvent, même s'ils appartiennent à des citoyens neutres, être en certains cas soumis aux lois et charges de la guerre, aux contributions et réquisitions qu'elle comporte, si le sol sur lequel ils sont situés a été conquis ou occupé, et en tant que le droit international autorise certaines mesures à l'encontre de la propriété privée en pays ennemi.

4. Celui qui, pendant une guerre, passe de la nationalité d'un État neutre à celle d'un État belligérant, ou *vice versa*,

change en même temps de qualité : dans le premier cas il devient sujet belligérant, dans le second il devient neutre ¹.

1. Quelques jurisconsultes, partisans de l'ancienne école en Angleterre et aux États-Unis d'Amérique, ont cherché à faire prévaloir la règle que la neutralité du sujet, quant à sa personne et à ses biens, doit être déterminée non d'après sa nationalité, mais d'après son *domicile de fait*. Cette théorie, qui a introduit les divergences et la confusion dans la solution des questions de neutralité, paraît être un reste de l'ancienne prétention britannique de ne point respecter, dans les affaires de prises maritimes, le pavillon, qui représente la nationalité, le droit de citoyen sur mer. D'après cette manière de voir, celui-là serait neutre qui s'est domicilié sur le *territoire* neutre, en y fixant simplement sa résidence, alors même qu'il est resté sujet d'un État belligérant ; tandis que, d'autre part, le sujet d'un État neutre devrait être considéré comme ennemi s'il est domicilié en pays ennemi ².

Ce système ne trouve d'appui ni dans le droit international ni dans l'usage général des nations. Suivant les préceptes du droit, il est conforme à la nature et aux principes mêmes de l'État ainsi qu'à leurs conséquences, que le sujet, indépendamment de sa résidence, suive son gouvernement en guerre et en neutralité ; de sorte que c'est le droit de cité et non le domicile qui décide de la qualité de belligérant et de neutre. Voilà pour la théorie. En fait, d'ailleurs, c'est ainsi que se passent les choses. La preuve en est que le sujet qui, lors d'une déclaration de guerre, n'obéit pas à l'appel aux armes que lui adresse son gouvernement, est, selon la loi et l'usage, généralement considéré comme déserteur, fût-il même domicilié à l'étranger. Il s'ensuit que, réciproquement, le sujet neutre domicilié sur le territoire d'un belligérant est traité et respecté comme neutre, non seulement par ce belligérant même,

¹ On a émis quelquefois l'opinion qu'un individu, qui se laisse naturaliser citoyen d'un autre État après une déclaration de guerre de sa patrie originnaire, ne saurait acquérir la qualité de neutre par suite de cet acte. Cette proposition est inadmissible, du moment que l'on accepte pour base de la qualité de neutre celle de citoyen. Certes, un État belligérant peut refuser de délier un sujet de ses obligations comme tel, un État neutre peut refuser de l'adopter comme sien, sa propre conscience peut lui défendre de quitter la patrie au moment du danger. Mais, s'il est une fois admis, suivant toutes les formes et conditions prescrites, à l'indigénat d'un État neutre, il acquiert par là même le droit et la qualité de neutre.

² V., par exemple, Phillimore, § 484 ; Woolsey, § 183.

mais encore par son ennemi. Au surplus, le principe du domicile restera toujours vague et capricieux. Tandis que la nationalité est claire et peut être facilement établie, il serait souvent assez embarrassant de décider dans quels cas un individu, qui n'appartient pas à tel État par naissance ou par naturalisation, y a fixé son domicile permanent. Quels seraient la preuve et le signe de cette permanence, qui distingueraient le domicile de la simple demeure ? Les verrait-on dans l'intention de rester ? Ou bien dans une occupation régulière ? Mais ni l'intention ni la régularité des occupations ne peuvent être objectivement constatées ni déterminées ¹. Si, comme il arrive si souvent, un individu, au moment d'une déclaration de guerre, rentre dans sa patrie, en quittant le territoire du belligérant où il a peut-être passé de longues années, et où il a peut-être l'intention de retourner, auquel des deux pays sera-t-il attribué en ce qui concerne le droit de la guerre et de la neutralité ? Si le droit de cité n'est pas décisif, la question sera d'autant plus insoluble que l'on ne peut pas toujours établir la date précise du transfert ou du changement de domicile d'un pays à un autre, comme on peut le faire pour un acte de gouvernement concernant la nationalité. Le principe de la résidence, appartenant à l'époque où les belligérants tâchaient de rendre la qualité de neutre indéfinie pour pouvoir donner au droit des prises une extension aussi grande que possible, selon les circonstances et les buts accidentels des opérations, doit être condamné déjà par cette raison. Le droit des gens moderne n'approuve plus l'ancien système consistant à plier la loi aux convoitises que font naître les prises.

La neutralité des personnes n'est déterminée d'après le territoire qu'en ce seul sens, que l'État est responsable du *maintien* de la neutralité sur son territoire, et qu'il doit y assurer le respect des devoirs de neutre non seulement par ses propres sujets mais encore par les étrangers qui y séjournent. D'autre part, le fait que l'étranger résidant sur le territoire d'un belligérant quitte ce territoire pour rentrer dans sa patrie lorsque la guerre éclate, a ordinairement sa cause, non dans la crainte d'être traité en ennemi en raison de sa résidence dans un pays ennemi, mais dans le désir d'éviter les

¹ Phillimore estime qu'un séjour de quelques années sur le territoire du belligérant, le paiement chez lui d'impôts, etc., enlèveraient au neutre cette qualité (l. c.). — Mais combien d'années de séjour ? Quelles sortes d'impôts (il y en a sur les touristes mêmes, sur les passants, etc.) ? Phillimore ne nous le dit pas, et personne ne le dira.

préjudices, les troubles et les dangers qui sont si souvent inséparables de l'état de guerre ¹.

2. Tout ce qui a trait à la qualification d'une *personne* en fait de neutralité est déterminé par le droit de *cité*.

3. Quant à la *propriété*, sa neutralité suit généralement celle de la personne, mais pas toujours.

La propriété *mobilière* suit d'ordinaire la condition du propriétaire, en ce qui concerne la neutralité comme aux autres points de vue. Ce principe est applicable non seulement aux biens qui sont situés sur le territoire du belligérant ², mais encore, depuis le Traité de Paris en 1856, à ceux qui se trouvent en haute mer. Le navire comme la cargaison jouit sur mer de la neutralité reconnue aux armateurs et aux propriétaires, et cet avantage appartient aux marchandises, qu'elles se trouvent ou non à bord d'un navire neutre.

Le droit de prise sur les navires et les marchandises dépend donc de leur nationalité. Le principe, posé autrefois par des gouvernements avides de prises, d'après lequel les navires et les chargements devaient, indépendamment de leur nationalité, être réputés neutres ou non suivant leur *origine* ou leur *destination*, est profondément injuste. Une marchandise, qui n'est pas délivrée à son destinataire belligérant avant son arrivée au port ou territoire ennemi,

¹ Woolsey reconnaît que si un étranger, résidant sur le territoire d'un ennemi lorsque la guerre éclate, est empêché de le quitter et y est retenu contre sa volonté, sa résidence forcée doit être considérée comme celle d'un étranger, et ne peut lui être préjudiciable (l. c.). — Après avoir fait cette concession, Woolsey ne devrait-il pas être conduit par la simple logique à la conclusion que ce n'est pas le domicile, mais la nationalité, qui est décisive en fait de neutralité ?

² Selon l'ancienne pratique britannique, la propriété neutre sur territoire ennemi est considérée comme ennemie. Ce principe, étroitement lié aux vieilles traditions admises en matière de prises, et d'après lesquelles toute propriété est saisissable du moment qu'elle peut servir d'une manière ou d'une autre à renforcer un ennemi, est motivé à l'aide de maximes semblables. C'est encore en se fondant sur des raisons analogues, mais aussi inadmissibles, que la même école prétend que les dépendances d'un établissement commercial doivent partager la neutralité de la *localité* où elles se trouvent, indépendamment de la nationalité du propriétaire, et par conséquent être exposées au droit de la guerre en pays ennemi, alors même que le propriétaire est sujet d'un État neutre, et soit qu'il séjourne dans son pays ou dans le pays ennemi (v. Wildman, p. 83; Phillimore, § 484). Quelquefois la neutralité est réputée perdue par suite d'un établissement commercial qui, indépendamment du lieu, *profite* à l'ennemi (Twiss, §§ 155-156; Hall, § 167). Le droit international, tel qu'il est enseigné partout ailleurs, n'admet pas ces principes. La qualité commerciale de l'établissement n'exerce aucune influence particulière sur la neutralité de la propriété, que celle-ci dépende ou non du lieu. (Cp. Fiore, § 1432.)

n'est pas saisissable en la haute mer comme étant *destinée* à l'ennemi, lorsque de fait elle appartient pourtant encore à un neutre.

On a objecté que le sursis à la livraison jusqu'à la fin du voyage sert à éluder le droit de la guerre. A supposer même qu'il en fût ainsi, il n'y aurait là qu'une de ces mesures de nature ordinaire et généralement admises, au moyen desquelles une formalité est observée en vue de soustraire une personne ou une chose aux conséquences fâcheuses des troubles. Le neutre a absolument et incontestablement le droit de décider lui-même le moment auquel il lui plaît de fixer par convention avec un acquéreur belligérant la livraison de tels ou tels biens; et avant cette livraison, personne n'a le droit de les attaquer. La propriété neutre sur mer ne peut non plus être qualifiée d'ennemie ni confisquée sous prétexte qu'elle est de *fabrication* ennemie, comme il est arrivé quelquefois dans les guerres acharnées du commencement du XIX^e siècle. La qualité neutre de la marchandise est déterminée par la nationalité du propriétaire *au moment où la chose est rencontrée* et on doit lui appliquer le principe de la neutralité. Ce qu'a été la marchandise antérieurement, et ce qu'elle est destinée à devenir ultérieurement, ce sont là des questions qui regardent son propriétaire seul et personne autre. En fait de prises, le belligérant n'est autorisé à considérer comme ennemi ou neutre que ce qui d'après le droit commun appartient à un *propriétaire* ennemi ou neutre, et cette question ne peut être tranchée en se plaçant à un autre point de vue que celui de la forme. S'il lui était permis d'opérer des saisies et des confiscations de marchandises selon d'autres règles que celles qui sont applicables au moment même, c'est-à-dire s'il pouvait s'en tenir à une qualité passée ou future des marchandises, le caractère du navire ou de la cargaison ne pourrait plus être jugé d'après les papiers de bord, mais d'après des actes antérieurs ou à venir. L'application de principes aussi incertains aboutirait à des saisies et à des confiscations selon le caprice du croiseur, sur des fondements tellement éloignés et si incertains, qu'ils rendraient presque illusoire la liberté du trafic maritime.

La neutralité d'un navire se détermine d'après celle de son pavillon, qui est le signe de sa nationalité. Si un navire a plusieurs propriétaires, qui ne sont pas tous neutres, la nationalité du navire entier, par conséquent sa neutralité, se détermine d'après les lois

sur l'armement ¹. Le pavillon décidant donc toujours la question, tout navire appartenant à un propriétaire neutre sera réputé déchu de sa neutralité s'il navigue sous pavillon belligérant. Un navire ne devrait jamais pouvoir changer de nationalité en haute mer, mais seulement à son port d'attache ou devant un consul de sa patrie. S'il arbore un faux pavillon pour se soustraire aux devoirs de la neutralité, il renonce aux droits qu'elle comporte. Si un navire neutre, tout en conservant son véritable pavillon, est porteur d'une licence de commerce d'un belligérant, cette licence n'entraîne point pour lui la perte de sa qualité de neutre. L'avantage accordé à un neutre par un belligérant ne concerne pas l'ennemi, pourvu qu'il n'implique pas contravention aux règles du droit international sur le blocus, la contrebande de guerre ou les autres formes d'assistance interdites aux neutres ².

La propriété *immobilière* suit juridiquement en plusieurs cas le sol auquel elle est incorporée. Elle est par conséquent quelquefois soumise à certains droits de la guerre malgré la neutralité de son propriétaire, si elle est située sur un territoire occupé par l'ennemi. Néanmoins ses produits, fussent-ils même exportés conformément aux lois du belligérant, ne peuvent pas être saisis sur mer par la partie adverse comme biens ennemis, en dépit de la qualité neutre de leur propriétaire, car alors ils ont déjà revêtu la qualité de meubles et sont devenus des biens sur la destination desquels l'origine et le lieu de production n'ont aucune influence juridique ³.

¹ Si, en conformité des lois sur la nationalité, un navire porte le pavillon ennemi, il tombe sous le droit de prise, et les propriétaires neutres qui y sont intéressés par des parts ou des actions, ne sauraient être exemptés de la perte à laquelle ils se sont volontairement exposés en participant à une entreprise soumise au droit de la guerre. L'indivisibilité des navires dans les questions de prise a été reconnue récemment en pratique, dans la guerre de 1870-1871. — Cp. *Ann.*, t. XV, pp. 204-203.

² On a objecté que le neutre qui reçoit l'avantage d'une relation commerciale avec un belligérant plus intime que celle de l'usage ordinaire, en doit aussi supporter les inconvénients. Mais c'est là un principe dont l'application équivaudrait à la suppression de la neutralité. Les avantages de celle-ci lui sont inhérents, ils n'ont pas besoin d'être acquis par quelque prix ou équivalent.

³ La loi américaine fait dépendre la neutralité de la propriété, tant sur le territoire ennemi qu'ailleurs, de la question de savoir si elle est destinée à augmenter les forces ou les avantages de l'ennemi. Une pareille disposition présente l'inconvénient qui s'attache à toute loi sujette à des interprétations différentes et à des manières de voir toutes subjectives. D'une manière générale, il n'existe pas de propriété, mobilière ou immobilière, qui ne puisse contribuer d'une façon ou d'une autre à augmenter les ressources du pays où elle se trouve. L'application du principe précité sera donc tout aussi vague et arbitraire que celle du système mentionné ci-dessus, qui veut rapporter toute

neutralité, spécialement celle de la propriété, à la *localité*, sous prétexte que la question de savoir si l'ennemi est renforcé par telle propriété dépend de la situation de celle-ci sur le territoire ennemi. Le principe de la nationalité est clair et facile à établir. Mais il sera toujours difficile de constater jusqu'à quel point une propriété qui se trouve sur le territoire de l'ennemi, peut servir à lui procurer, intentionnellement ou non, des renforts ou des avantages. Tout commerce, de quelque sorte que ce soit, entre un neutre et un belligérant, profite à celui-ci. Or, si la neutralité d'une chose devait être réputée perdue du moment qu'elle profite à un belligérant, c'en serait fait de tout commerce neutre.

111

CHAPITRE IV

FONDEMENT ET BUT DE LA NEUTRALITÉ

§ 29 — Le fondement

La neutralité a pour base la souveraineté, qui confère à chaque État le droit de rester autant que possible en dehors des conflits qui surgissent entre d'autres États.

Nous avons établi (*suprà*, § 1) que la neutralité ne saurait impliquer pour les États neutres le privilège de n'être troublés *sous aucun rapport* par les événements de la guerre. Mais cela n'empêche pas que le principe de la neutralité repose sur le droit des neutres de n'être troublés que dans la mesure strictement *nécessaire* et *inévitabile* qu'exigent les droits reconnus de la guerre pour ne pas être éludés (§ 2). Le point, où se rencontrent et se limitent mutuellement les intérêts légitimes de la paix et de la guerre, est fixé par la solidarité naturelle qui lie les intérêts des neutres à ceux des belligérants. Elle n'exclut point le droit des belligérants de mener la guerre à sa fin conformément à certains principes déterminés, présupposant de la part des neutres des égards qui seraient impossibles s'ils ne toléraient aucune restriction aux libertés de l'état de paix pur et simple. — Comme il y a facilement conflit entre les droits opposés de la paix et de la guerre, un des problèmes les plus difficiles de la neutralité consiste à tracer la limite qui sépare les deux domaines juridiques, celui du neutre et celui du belligérant. D'après le principe moderne, c'est le droit de la neutralité qui, dans les cas douteux, doit primer celui de la guerre, parce que le premier représente ordinairement la paix et l'état des choses régulier de la grande majorité des nations, tandis que le second représente une dérogation à l'ordre normal, un état exceptionnel créé par une minorité.

C'est pourquoi le droit international actuel a, en thèse générale, plus de considération pour les intérêts des neutres que pour ceux des belligérants. La communauté des États, la civilisation moderne et l'humanité ne peuvent que gagner à ce que le droit de la neutralité soit porté à un *maximum* et celui de la guerre réduit à un *minimum*, et à ce que le désordre ne soit jamais, sans nécessité, favorisé aux dépens de l'ordre. C'est aussi sur ce principe que sont fondés les travaux de réforme, notamment en ce qui concerne la réglementation des prises maritimes, depuis que le droit prime la violence.

Autrefois, lorsque la force seule était décisive, le droit du belligérant était toujours mis au premier plan, celui du neutre au second. On ne reconnaissait au neutre que les droits que daignait gracieusement lui laisser le belligérant, après s'être approprié les avantages qui lui convenaient. Il en résultait une neutralité qui, abandonnée aux caprices des armés, n'impliquait aucune garantie que l'État neutre ne serait point, à un moment donné, entraîné malgré lui dans les hostilités pour se défendre contre les excès et les usurpations. C'est de nos jours seulement que les droits des neutres ont été reconnus, et que l'on a senti la nécessité d'admettre que les États qui résistent à la tentation de se jeter sans urgence dans les aventures guerrières qui les environnent, ne doivent pas être privés arbitrairement de la possibilité de persévérer dans leur attitude correcte, malgré les sacrifices qui en sont inséparables.

Comme la tendance actuelle de protéger la neutralité pour favoriser ainsi la paix et la justice, repose sur des fondements de droit pur, à savoir le droit souverain du neutre de s'abstenir de toute participation aux violences d'autrui, la réglementation de la neutralité perd de plus en plus, à chaque nouvelle réforme, son caractère ancien de compromis et de marchandage entre les intérêts prétendus contraires des neutres et des belligérants, pour revêtir le caractère d'un accord et d'une union entre eux sur la base de leur solidarité dans le but commun de l'ordre régulier.

§ 30 — Le but

Le but de la neutralité est la paix universelle, ainsi que la paix de chaque État que le devoir ou un intérêt essentiel injustement attaqué n'obligent pas à recourir aux armes.

Une neutralité motivée par des raisons de droit contribue à la paix universelle, en localisant la guerre et en empêchant ses effets désastreux de s'étendre à une plus grande partie de l'humanité. Mais il ne s'ensuit pas que la paix du monde soit servie par une abstention *quand même* et absolue du moyen de la guerre, sans égard à la justice de la cause soutenue par une partie belligérante qui devrait, au contraire, être secourue contre toute attaque injuste. Les devoirs d'abstention des neutres ne sont favorables à la paix générale que dans la neutralité qui est *maintenue*, et son maintien n'est favorable que si elle est basée sur des raisons de *droit*.

Tant que la neutralité est conservée parce qu'elle est justifiée, son observation fidèle sert la cause de la paix, puisque sa réglementation rationnelle et son application exacte limitent les désordres de la guerre au champ le plus restreint possible; tandis que, d'autre part, une neutralité mal réglée ou mal gardée peut troubler la paix en donnant naissance à des litiges superflus et à des controverses sur sa nature et ses conditions.

Mais ce qui, par contre, ne sert point la cause de la paix, comme on se l'imagine quelquefois, c'est qu'un État, soit par égoïsme national, soit par des raisons de parcimonie, soit enfin par une conception étroite du véritable but du principe d'abstention, se refuse à passer de l'état de paix à l'état de guerre, lorsqu'il serait capable, au moyen d'une action militaire, ou, de porter aide et assistance à un autre État attaqué dans ses droits les plus sacrés, ou bien, de revendiquer au profit de l'humanité tout entière et de l'ordre universel un droit manifeste qui est violé. Si les États assistent avec indifférence au spectacle d'un gouvernement avide qui conduit une nation à porter atteinte à l'intégrité ou à la souveraineté d'une autre nation, sous le prétexte d'une « mission », d'un « intérêt », ou de quelque autre motif semblable appartenant à la politique des cyniques; et si, même dans une situation pareille, ils considèrent le devoir d'abstention, non seulement comme entraînant prohibition de toute participation aux hostilités *tant que l'on reste neutre*, mais encore comme faisant absolument obstacle à l'abandon volontaire de la neutralité, ils nuisent plutôt à la cause de la paix universelle qu'ils ne la favorisent, sinon sur le moment même, du moins à la longue, à l'avenir; car, en permettant et en encourageant la rapacité et la violence, ne fût-ce que passivement ou par omis-

sion, on expose la paix à des ruptures réitérées et continuelles. Abandonner sa neutralité pour soutenir par les armes un État qui, dans la conscience universelle, a été injustement attaqué, c'est travailler pour la paix en déjouant les tentatives qui pourraient être faites pour la rompre. Autrement, une agression injuste entraîne une autre, et tous les États en supporteront à leur tour les conséquences. Celui qui reste volontairement neutre devant une invasion brutale ne considère dans la paix que le phénomène extérieur et accidentel; tandis que l'intervention armée motivée par la défense du droit éloigne les *causes* des guerres. Elle favorise la paix qui dure, sinon celle qui se réalise le plus tôt¹.

Le sacrifice de la neutralité ainsi fait à la cause commune de la paix définitive, bien qu'étant un *droit* pour tout État souverain, par suite de cet autre droit qu'il a de disposer de ses propres forces dans un but politique légitime, ne peut naturellement lui être imposé comme un *devoir international*, sinon moralement. Mais au point de vue *national*, cette obligation morale peut revêtir un caractère juridique, en liant le gouvernement à la nation, en tant que celle-ci peut exiger de lui qu'il veille aux intérêts bien entendus du pays, donc à son honneur international, en remplissant le but final de l'État, qui est d'être un facteur actif dans le maintien de l'ordre universel.

¹ Lorimer, un des partisans les plus enthousiastes peut-être de cette manière de voir, va même jusqu'à qualifier de *rapport anormal* tout état de neutralité en général. Selon lui, « la nécessité seule justifie la neutralité, et seulement lorsque l'intervention est *juridiquement impossible* » (p. 233). Donc, l'intervention est la règle, la neutralité est l'exception, du moment que la paix est déjà troublée quelque part dans le cercle des nations; car celles-ci n'ont pas plus que les individus le droit de tourner le dos au prochain injustement attaqué et en détresse. — Pour quiconque observe la marche de l'évolution historique, il n'y a pas de doute que ce ne soit là la véritable neutralité de l'avenir. Plus les nations sont éclairées, plus s'affaiblit la différence entre les exigences de l'honneur national et celles de l'honneur individuel. Or, où trouverait-il du respect l'individu qui, étant témoin d'une tentative de vol ou de meurtre, négligerait, par égoïsme ou en songeant exclusivement à ses propres « intérêts », d'aider et de sauver la victime, s'il le pouvait? Cependant, pour que l'intervention fût toujours « juridiquement possible », il resterait à prouver que dans chaque guerre le droit est clairement d'un côté et le tort de l'autre, ce qui présuppose l'absence entre les nations de ces injustices obscures, qui, héritages de plusieurs siècles, ont créé, par l'usucapion ou par une possession qui est censée valoir titre, des droits factices mais reçus et admis par l'opinion. Mais, à mesure que ces droits imaginaires perdent de leur valeur, parce que l'esprit du temps ne favorise plus leur création, diminueront aussi les prétextes de guerre et, par conséquent, ceux d'une « neutralité de nécessité », dérivant de ce qu'un seul et même droit peut être revendiqué par plusieurs nations différentes, l'une ayant pour elle le droit originaire et l'autre la possession réputée titre.

Le devoir d'intervention fondé sur cette base peut subir des restrictions, et le devoir de rester neutre peut prévaloir pour des causes qui empêchent fatalement à un État toute ingérence dans les affaires de la grande famille des nations. Parmi ces causes, mentionnons d'abord la faiblesse, qui impose à une nation, dont les forces sont limitées, le devoir de songer en premier lieu à sa propre intégrité et au maintien de sa paix pendant les bouleversements du dehors, surtout si cette paix est devenue une condition de son existence politique. La neutralité peut aussi être fatalement commandée par des hésitations sur la légitimité des causes de la guerre, soit par suite de l'obscurité de la question litigieuse elle-même, soit par le défaut de connaissance suffisante des relations controversées propres aux parties belligérantes. L'appréciation de ce que la conscience nationale peut exiger en pareil cas appartient, comme de raison, à chaque État souverain lui-même. Un gouvernement n'est, sous ces rapports, tenu de rendre compte de sa conduite et de ses motifs à aucun État ou gouvernement étranger ; il ne le doit qu'à sa nation ou aux représentants de celle-ci.

CHAPITRE V

CONDITIONS DE LA NEUTRALITÉ

§ 31 — La souveraineté est essentielle

La première condition pour qu'un État ait le droit de se présenter comme sujet neutre, est qu'il possède lui-même la souveraineté. La seconde condition est la souveraineté de l'État belligérant.

La neutralité, considérée comme droit politique, fait partie de la souveraineté d'État. Elle consiste dans le droit pour tout État souverain de prendre une certaine attitude juridique vis-à-vis d'autres États en guerre. Il s'ensuit que l'État non-souverain est incapable d'agir comme sujet de neutralité indépendant et d'être investi des droits et des obligations qui s'y rapportent. Un État mi-souverain sera dans la plupart des cas forcé de suivre la neutralité de son suzerain, du moins si sa souveraineté est limitée par des obligations plus essentielles que celle du tribut (cp. § 22, point 3), et si les relations politiques qui existent entre eux sont réglées conformément aux principes (§ 4). L'État dont la souveraineté est liée à une union ou une confédération d'États, sera ordinairement obligé de faire dépendre sa neutralité des liens et gouvernements unionels ou fédéraux, pour autant que la constitution commune exige une direction en commun des affaires étrangères en général ou des questions de neutralité seulement, soit en vertu de dispositions spéciales ¹, soit par suite d'une communauté du droit de guerre ².

¹ Ainsi, la solidarité en guerre et en neutralité a été fixée et réglée pour la Confédération allemande par le Congrès de Vienne de 1815, et pour l'union suédo-norvégienne par le *Riks-akt* de la même année.

² La qualité de membre d'une union ou d'une confédération n'apporte pas nécessairement et toujours des restrictions au droit de décider de la neutralité, mais seulement

De même que la souveraineté est une condition essentielle pour être *sujet* de la neutralité, elle l'est aussi pour en être *objet*. Un État souverain se présente comme neutre indépendant vis-à-vis de tous les autres États et dans toutes les guerres auxquelles il ne prend point part. Mais pour être neutre — nous l'entendons toujours dans le sens juridique du terme — relativement à telle ou telle guerre spéciale, il faut, par suite de la connexion qui existe entre la réglementation de la guerre et celle de la neutralité, que le conflit en question ait lieu entre des parties qui ont le droit d'être traitées en belligérants. Et comme le droit de belligérant est, lui aussi, un droit souverain, il n'y a que les États souverains qui puissent juridiquement agir comme belligérants, partant être objets de la neutralité.

§ 32 — Rapports aux guerres civiles

La neutralité juridique n'existe pas par rapport aux luttes qui se poursuivent dans l'intérieur d'un État, entre des partis ou des factions, alors que les camps opposés ne représentent pas des États indépendants.

L'on a parlé quelquefois de neutralité à l'égard des révoltes et des guerres civiles, et on considère alors cette neutralité comme formant une espèce particulière. Mais cela est inexact. La guerre e faisant juridiquement entre les États seuls et non entre d'autres groupements d'individus, le droit de guerre étant un droit d'État à État et la neutralité étant un droit de souveraineté, le droit international moderne ne peut concéder la neutralité qu'à des États sou-

en tant qu'elle restreint *la souveraineté*. Des unions peuvent se former sur une base toute personnelle et dynastique, quoique de notre temps elles soient de plus en plus rares. Le droit de l'État comme neutre n'en est pas touché, puisque la souveraineté est une prérogative de l'État comme tel et non de la personne du monarque. Dans une union purement personnelle, l'un des États peut rester neutre pendant une guerre soutenue par l'autre État, si l'intérêt politique l'exige, surtout quand ces questions sont régies, non par le souverain personnellement, mais par les gouvernements des divers États. Ainsi, les questions de guerre et de neutralité ne devinrent pas juridiquement communes à l'Angleterre et aux Pays-Bas par le fait seul que le stathouder héréditaire fut élu roi d'Angleterre. Il est évident que ces problèmes litigieux disparaîtront d'eux-mêmes à mesure que les États ne s'uniront plus dynastiquement sans s'unir réellement. Et, comme nul but de l'État n'est plus réel que l'existence et l'indépendance politiques, la nature des choses veut que désormais il ne se forme que difficilement entre les États des unions ou des confédérations sans qu'avant tout il n'y ait entre eux communauté en guerre et en neutralité.

verains et vis-à-vis d'autres États souverains. La lutte qui peut avoir lieu dans l'intérieur d'un État, est une affaire intérieure tant au point de vue international qu'au point de vue politique. Les États étrangers ne sont point autorisés à s'y ingérer : elle ne les regarde pas. Les parties qui prennent part à cette lutte ne sauraient être reconnues comme parties *belligérantes*, tant que les désordres intérieurs n'étendent pas leurs suites à l'étranger et ne menacent point les autres États, et que le gouvernement ne s'est pas montré incapable de les réprimer. Un groupe d'individus, qui, au sein d'un pays, se trouve aux prises avec un autre groupe ou avec le gouvernement reconnu par l'étranger, est en conséquence considéré par celui-ci, non comme sujet du droit de guerre mais comme parti en révolte, et cela, indépendamment des motifs plus ou moins plausibles que la rébellion pourrait tirer des abus intérieurs. Comme ces motifs ne touchent pas l'étranger, et tout État souverain étant juge exclusif de ses propres affaires tant qu'il possède les conditions de la souveraineté à cet égard, c'est-à-dire tant qu'il a les pouvoirs suffisants pour maintenir l'ordre dans les limites de son territoire, il n'appartient pas aux autres États de les apprécier, supposé que les dites conditions soient dûment accomplies. Ils ne peuvent s'occuper des événements de la lutte qu'en ce qui a trait aux obligations qui pourraient leur être imposées par les traités, quant à l'extradition, à l'exécution des jugements, ou au devoir de ne pas permettre qu'on fasse de leur territoire un foyer de conspirations ou refuges pour les criminels¹.

§ 33 — Neutralité devant une insurrection

Il est demeuré possible qu'une partie d'un État, qui se soulève et s'en détache à cause de changements ou rectifications des conditions naturelles, acquière elle-même le droit de devenir sujet de guerre et objet de neutralité.

Cette thèse découle de ce que la souveraineté n'est pas un fait primordial et immuable, mais un attribut suivant la personnalité

¹ Il est contradictoire de reconnaître, comme le fait Vattel, que « les nations étrangères ne doivent pas s'ingérer dans le gouvernement intérieur d'un État indépendant, » et que « ce n'est point à elles de juger entre les citoyens que la discorde fait courir aux armes, » — en leur permettant néanmoins « d'interposer leurs bons offices, et, si leurs soins sont infructueux... d'assister le parti qui leur paraîtra avoir le bon droit de son côté, au cas que ce parti implore leur assistance ou l'accepte... » (§ 296).

de l'État, qui peut changer et disparaître de la même manière qu'elle est née, selon les transformations qui s'opèrent dans la nature des choses, ou conformément aux modifications survenues dans une organisation politique contraire aux principes naturels.

La souveraineté n'est point imprimée à l'État de dehors, par l'étranger ou en vertu de rapports internationaux. Elle a une origine interne, soit dans l'essence même de la nation, qui en vertu de certaines conditions vitales a transformé en un État un certain groupe social parce que ce groupe constituait une unité politique naturelle, soit au contraire dans des circonstances accidentelles ou erronées, qui ont enfanté une unité contre nature, un corps politique qui manquait des conditions vraies pour sa création. Dans le premier cas, l'unité peut bien, par suite de changements spontanés, cesser tôt ou tard d'être ce qu'elle était. Dans le second cas, elle n'aurait jamais dû constituer un État dans sa forme actuelle, ni par conséquent non plus être souveraine dans l'étendue qu'elle avait. Dans l'un et l'autre cas, il peut se produire au sein de l'État lui-même, ou de la nation, une tendance légitime de réorganiser ou de diviser l'État, en constituant une unité mieux appropriée aux circonstances. Il peut en résulter un État souverain nouveau, donc un nouveau sujet de guerre et de neutralité.

Certes, ce nouveau sujet, qui prétend à la neutralité vis-à-vis de l'étranger depuis qu'il est devenu souverain, n'est parvenu à la souveraineté que par des motifs de droit politique et non de droit international, et celui-ci n'a rien à voir dans les affaires intérieures de l'État. Mais le droit international étant originairement constitué à l'aide d'éléments empruntés au droit politique, et les rapports internationaux étant le fruit de rapports nationaux, le droit international ne peut en aucun cas omettre de prendre considération à une souveraineté créée par le droit politique, fût-ce même par suite de la substitution d'une nouvelle constitution à une ancienne constitution reconnue. Du moment que l'on admet en droit politique tel principe qui fixe les conditions de légitimité d'une souveraineté naissante ou d'un État, qui vient de se former par lui-même ou en se détachant d'un autre État parce que la souveraineté antérieure reposait sur des bases fausses ou surannées, le droit international doit l'admettre également. Par là, il cherche comme toujours sa source dans le règlement national, et il s'en tient à la souveraineté

que le droit politique dit être réelle. Ce qui importe alors, pour la solution de la question, c'est de savoir où trouver la *preuve* qu'une unité politique, qui vient de naître sur ces fondements, doit être réputée souveraine et par conséquent doit être un sujet de neutralité, parce qu'elle constitue une formation naturelle et née de la nécessité, non de l'artifice.

Puisque la souveraineté naît de l'intérieur de l'État, c'est au droit d'État de répondre à cette question, et c'est au droit international de s'y conformer. Mais la communauté des nations ne peut se passer d'une règle générale. Cette règle doit être cherchée dans une comparaison et une combinaison de ce qu'il y a de *commun dans tout droit d'État* par rapport à ce qui doit être considéré comme un *fondement légitime* pour la *naissance* et la *reconnaissance* d'un nouvel État souverain. Or, ce trait commun ne peut être constitué que sur la base naturelle de la souveraineté nationale, et cette base naturelle n'est autre, en principe, que la *nationalité*. Si un parti, qui au sein d'une société politique se soulève contre le pouvoir suprême, se trouve en possession d'un titre naturel à la réalisation de son programme parce que celui-ci est national, et si l'organisation politique proclamée dans ce programme produit un corps social conforme aux exigences d'une vie nationale, l'étranger doit voir dans ce parti le représentant d'une véritable souveraineté, et dans le pouvoir de fait au contraire un usurpateur, alors même qu'il a été favorisé jusque-là par le succès, les circonstances ou la force. Une nation conquise, opprimée ou mutilée n'a pas cessé d'exister comme ayant droit d'une souveraineté naturelle : celle-ci n'a été que momentanément refoulée. L'autorité qui l'a supplantée ne possède qu'une souveraineté usurpée, c'est-à-dire illicite, nulle vis-à-vis du droit international. En pareil cas, l'étranger a le droit absolu, non seulement de considérer, d'un côté comme *souveraine* et par conséquent comme *belligérante* avec la compétence d'exiger la neutralité de la part des autres États, la nation opprimée qui cherche à se reprendre, d'un autre côté comme criminelle l'autorité usurpée, mais encore, dans le cas où l'insurrection n'aurait point les forces nécessaires pour atteindre son but légal, de faire cause commune avec elle au nom de l'humanité et de l'aider contre l'usurpateur.

La base nationale d'une insurrection est donc la marque distinctive de la légitimité de ses prétentions à la neutralité vis-à-vis de

l'étranger. Mais cette base est de nature *intérieure*, donc, la marque l'est aussi. Reste à savoir quelle est la marque *extérieure*, qui vient établir qu'une insurrection possède une base nationale. Cette marque, il faut la chercher dans tout signe caractéristique de la qualité nationale, et ces signes peuvent être nombreux et de nature assez diverse : communauté de race, de langue, de civilisation, d'intérêts, etc. — La conscience internationale dira clairement, dans chaque cas spécial, si tel peuple insurgé constitue, selon les lois de la nature, une unité nationale réelle, avec le sentiment et la conviction de composer une entité à part et indépendante ; car cette conviction se révèle dans la tendance — qu'aucun jugement impartial ne saurait méconnaître — d'avoir une vie politique commune et séparée de celle des autres États. Quiconque n'est point aveuglé par la partialité, tout juge qui se place au point de vue humanitaire et du droit pur, sera forcé de reconnaître, par exemple, que les Italiens, les Hollandais, les Hongrois, les Polonais, les Roumains, les Grecs, les Bulgares, etc., forment autant de nationalités différentes, qui ont partant simultanément le *désir* naturel et le *droit* naturel de vivre chacune d'une existence nationale particulière, de gérer leurs propres affaires et de ne s'associer à d'autres existences nationales, c'est-à-dire à d'autres États, qu'autant qu'elles le jugent elles-mêmes convenable, indépendamment des événements historiques qui ont pu, à des époques différentes, leur être défavorables parce que ce n'est pas toujours le respect du droit mais souvent la violence et le fanatisme qui triomphent momentanément. Aussi les nombreuses insurrections par lesquelles ces nations ont voulu se délivrer d'opresseurs, qui leur avaient ravi l'indépendance et par conséquent les conditions naturelles de leur développement, ont-elles été considérées et, autant que possible, traitées par l'Europe impartiale comme de véritables expressions de souveraineté nationale, dignes du droit de belligérant et d'alliance, et comme des objets légitimes de neutralité.

§ 34 — Détermination des droits d'une insurrection

Les raisons décidant la question de savoir jusqu'à quel point une insurrection doit être considérée comme révolte, ou bien comme guerre et par conséquent être admise au droit de belligérant objet de neutralité, dérivent logique-

ment du principe qui prend la souveraineté d'État pour base des droits de guerre et de paix.

Plusieurs publicistes, surtout en Angleterre et aux États-Unis d'Amérique, cherchent ailleurs le principe fondamental qui nous occupe. Dans leur opinion, toute insurrection aurait droit, indépendamment de son but et de ses motifs, à la qualité de belligérant objet de neutralité, dès que les forces armées qu'elle peut mettre en ligne ont atteint une certaine importance, qu'elle a une certaine durée, consistance ou étendue, et que son gouvernement montre une certaine régularité ou stabilité¹. Il va de soi qu'il ne sera jamais possible d'indiquer, ne fût-ce même qu'approximativement, une *mesure* ou *base* quelconque, pour déterminer ce que l'on doit réputer une durée, une stabilité, une consistance, une étendue, une régularité, une importance, etc., suffisantes dans une insurrection, dans ses forces ou son gouvernement, pour qu'on puisse la considérer comme une guerre et non comme une simple rébellion. Tout est laissé à l'interprétation subjective et arbitraire. Mais à supposer même qu'il fût possible d'établir une différence précise entre la guerre civile et la rébellion sur le fondement de signes aussi vagues que la durée, l'étendue, la consistance ou autres semblables, l'histoire ne fournit-elle pas assez de preuves que le principe est pratiquement inapplicable? Quelle longue durée et quelle persistance n'avaient pas par exemple les révoltes carlistes en Espagne? Quelle force n'ont-elles pas mise en mouvement, de quels moyens n'ont-elles pas disposé, moyens quelquefois égaux à ceux du gouvernement légal, et avec quelle régularité ne se sont-elles pas organisées, sans que l'idée soit pourtant venue à l'Europe éclairée de les considérer autrement que comme des rébellions, de simples ruptures de l'ordre, précisément parce qu'elles ne s'appuyaient sur aucune souveraineté nationale ni autre principe naturel, mais exclusivement sur la convoitise du pouvoir chez un parti? Chez des peuples inquiets ou portés aux désordres, ceux-ci peuvent devenir chroni-

¹ Wheaton, I^{re} partie, ch. II, §§ 5-10; Twiss, § 239; Creasy, p. 670 (d'après Dana); Woolsey, § 179; Ferguson, § 234. — Ces deux derniers auteurs estiment même que, du moment que des rebelles ont réussi à créer un gouvernement, les puissances étrangères peuvent entrer en relations avec celui-ci, sans rompre avec l'État originnaire. N'est-ce pas encourager un peu trop les rébellions? On se demande combien il restera de respect pour la souveraineté des États, si celle-ci est reconnue à un soulèvement quelconque et momentané qui réussit à instituer un gouvernement propre.

ques, et les rébellions peuvent être organisées en guerres apparentes en dépit du manque absolu de base juridique. Mais on aboutirait aux conséquences les plus regrettables, si on leur concédait le droit de belligérant par la seule raison qu'elles ont pu subsister quelque temps. C'est surtout sur mer que des résultats malheureux ne tarderaient point à se produire. Des révoltés qui auraient eu la force ou la chance de maintenir longtemps leur mouvement séditieux, peut-être à l'aide de l'or étranger, acquerraient le droit, reconnu par le monde civilisé, de saisir des navires et de troubler ainsi le commerce universel, d'instituer des conseils de prises, de juger les saisies, de confisquer des biens réputés contrebande de guerre, de bloquer des côtes, etc. — Une foule de droits aussi précieux que dangereux pourraient de cette sorte être abandonnés à une bande d'aventuriers, qui n'aurait peut-être en réalité nul autre appui que celui de la force brutale soutenue par des moyens injustes et accidentels, sans autre fondement que le succès de l'audace, sans autre motif qu'une ambition insolente. Sur terre, une révolte est plus ou moins limitée au territoire local, et l'étranger en souffre relativement peu, lors même que le droit de belligérant lui aurait été concédé. Mais du moment qu'elle trouve quelque expédient pour étendre ses opérations à l'océan — éventualité parfaitement imaginable, surtout si elle peut compter sur l'assistance cachée d'une grande puissance —, elle peut exercer directement une influence incalculable sur le trafic universel, partant aussi trouver des occasions sans fin de violer les droits des nations étrangères. Si le droit de belligérant lui a été alors accordé sans qu'elle combatte pour un but national, il est plus que probable qu'elle interviendra d'une manière troublante et offensante dans la vie internationale, en entravant injustement les échanges entre les États.

Les conséquences de cette fausse manière de voir, qui accorde la qualité de belligérant aux révoltes en raison de leur durée ou de leur étendue, se manifestent surtout dans ses conclusions.

Une de ces conclusions est l'établissement d'une distinction subtile entre la reconnaissance de la *qualité de belligérant* et de l'*indépendance politique* chez une insurrection¹. Tant que ces deux droits sont justement rapportés ensemble à la souveraineté d'État, ils se suivent, et ils sont aussi *reconnus* simultanément. Nulle insurrec-

¹ V., par exemple, Creasy, p. 671; Field, § 962.

tion n'est admise à la qualité de belligérant, qui n'est pas préalablement admise à la souveraineté dans l'État, soit par l'ordre naturel soit de fait, partant à l'indépendance politique ; car la guerre est un droit souverain. Il en résulte l'indivisibilité des deux droits : de guerre et d'indépendance. Mais si l'on fait dépendre le droit d'une insurrection de sa force ou de sa durée, il s'ensuit au contraire leur divisibilité et leur séparation. L'insurrection passera alors au rang de guerre, et les insurgés passeront au rang de belligérants, aussitôt qu'ils auront pu se maintenir quelque temps (combien de temps ?), sans que leur reconnaissance comme tels impliquât simultanément leur reconnaissance comme indépendants, puisque cette dernière présuppose des conditions de toute autre nature que celles de la force et de la durée. Il en résulte une confusion dans les rapports juridiques de l'insurrection vis-à-vis de l'étranger, par suite de la séparation entre le droit de guerre et celui d'indépendance¹. Tantôt tel droit de belligérant lui est concédé, tantôt le même droit lui est refusé, parce qu'on la reconnaît comme État sous un rapport mais non sous un autre. La force belligérante ainsi à moitié reconnue est devenue une sorte de société politique, dès le moment qu'on lui reconnaît des droits de nature internationale. Et pourtant, quoique l'État soit le seul ayant droit international, elle n'est pas devenue un État, puisqu'il lui manque l'indépendance qui fait partie de la souveraineté, attribut essentiel de l'État. Qu'est-ce donc que cette entité étrange et quasi-souveraine, qui n'est ni État ni non-État ?

Il n'existe qu'un moyen pour éviter cette confusion et cette contradiction. Il consiste à ramener les deux droits séparés par mégarde, celui de belligérant et celui d'État indépendant, à leur source commune, la *souveraineté*, en supprimant le double sens de l'expression « reconnaissance ».

Lorsque les positivistes, dont les plus éminents se trouvent dans les rangs de la littérature anglaise et américaine, enseignent que le droit de belligérant peut être conféré à un parti au sein de

¹ Les conséquences en sont visibles dans les hésitations et les incertitudes, si fréquentes, au sujet des droits que l'on doit accorder à ceux qui ont été reconnus belligérants mais non indépendants, incertitudes inévitables, puisqu'il ne serait pas possible d'agir logiquement en donnant les droits de la guerre à ceux qui manquent de la souveraineté. (V. quelques cas cités par Twiss, p. 503, qui révèlent l'embarras des autorités et des tribunaux de prises aux États-Unis, parce que le gouvernement avait distingué entre les droits de guerre et d'indépendance pour les peuples de race espagnole insurgés en Amérique.)

l'État sans même que ce parti soit déclaré société politique souveraine, ils se fondent sur la présomption que la reconnaissance de la qualité belligérante soit *une* sorte de reconnaissance, celle de l'indépendance une *autre* sorte. L'une n'implique, disent-ils, que la simple constatation d'un état de choses qui existe de *fait*, tandis que l'autre implique celle d'un état de choses qui existe de *droit*¹.

Il y a là deux erreurs à la fois : celle de qualifier de fait seulement, et non de droit, un état de choses auquel on rattache pourtant des *droits* de belligérants et des *devoirs* de neutres; et celle de considérer comme simple fait et rien de plus la guerre, qui est cependant l'objet d'une réglementation juridique. Le droit des gens donne à la guerre, non moins qu'à l'indépendance politique, le caractère *légal*. Sans cela, elle ne pourrait être *réglée*. Il n'existe donc aucune raison pour envisager la guerre exclusivement comme un état de fait, l'indépendance comme un état de droit. Toutes deux peuvent être exclusivement des faits, si elles ne reposent pas sur des bases juridiques. Mais ni l'une ni l'autre n'aurait dans ce cas un titre quelconque à être reconnue. Autrement, toutes deux sont légales, par conséquent de droit, si elles ont plus ou moins leur fondement dans des conditions naturelles de l'ordre politique. Tant qu'elles n'existent que de fait ou qu'elles ne sont reconnues que comme telles, elles ne sont pas encore reconnues comme sujets de prétentions légales. Du moment, au contraire, qu'elles existent de droit, elles sont reconnues par suite de la légitimité de leurs prétentions, ce qui leur donne le caractère de sujets de droit et rend superflue toute autre reconnaissance. Quand on dit qu'une guerre est « reconnue », l'expression « guerre » ne signifie pas seulement tout extérieur des hostilités, mais l'état particulier de lutte que le *droit international* désigne du nom de guerre et qu'il *réglemente* comme telle, c'est-à-dire des hostilités de nature à fonder des prétentions légales sur certaines facultés juridiques et considérations, tant de la part de l'adversaire que des puissances étrangè-

¹ V., par exemple, Twiss, § 239; Creasy, § 639; Woolsey, § 179; Wheaton, pl. endr. — Prétendre que la reconnaissance de la qualité belligérante n'implique autre chose que la constatation d'un *fait*, tandis que la reconnaissance de l'indépendance implique la reconnaissance d'un *droit*, cela revient à *nier le droit de guerre*, partie intégrante du droit international positif. Si la qualité belligérante n'était qu'un fait, elle n'entraînerait que les droits qui existent déjà pendant la paix. — Ferguson veut bien admettre que ceux qui sont reconnus comme belligérants sont traités en *États* (l. c.). Mais n'en résulte-t-il pas, logiquement, qu'ils doivent être reconnus indépendants?

res, parce que la cause en est dans un certain titre et non simplement dans des troubles ou des désordres. Reconnaître seulement l'événement ou le fait tout extérieur qu'un parti s'est armé pour combattre un autre parti ou son gouvernement, cela n'a pas plus de signification en droit international que n'en a par exemple la communication du journal qui en répand la nouvelle; cela n'entraîne nullement l'obligation de s'imposer certains devoirs à l'égard d'un semblable événement. Il y a contradiction à fonder des devoirs sur la simple reconnaissance d'un fait, faisant pourtant observer que ce n'est que le fait et rien d'autre que l'on reconnaît. L'État qui se borne à constater que des troubles ont éclaté dans l'intérieur d'un autre État, n'a encore par cette déclaration revêtu aucune responsabilité. Il ne devient responsable que du moment qu'il admet que ces troubles sont autorisés à requérir l'application des *règles* de la guerre, comme sujet et comme objet. Et ces règles étant fixées par le droit international, leur rapport est un rapport de droit.

Il est donc absurde de parler de deux sortes de reconnaissance, l'une d'un état de fait et l'autre d'un état de droit, quand on rattache pourtant au premier non moins qu'au second des droits et des devoirs, des prétentions de belligérant et des obligations de neutre. Reconnaître un droit, c'est reconnaître un état de droit. Du moment que l'on concède la qualité de belligérant à une insurrection, on lui concède tous les droits contenus dans cette qualité, en d'autres termes le droit entier de la guerre. Et l'état de choses ainsi créé ne peut être simplement un état de fait. C'est un état de droit, de même que la reconnaissance elle-même est la reconnaissance d'un rapport non seulement de fait mais de droit.

En général, cette connexité intime entre le droit de la guerre, de la neutralité et de l'indépendance politique, a été dûment observée et respectée en Europe. La Hollande, la Grèce, l'Italie, la Roumanie ont été reconnues comme belligérants en même temps qu'elles l'ont été comme États souverains et indépendants, alors même que la déclaration officielle concernant la qualité belligérante ne pouvait pas toujours trouver place dans le même acte diplomatique que celui qui reconnaissait l'indépendance de ces pays. Les deux sortes de reconnaissance n'en ont pas moins marché de pair, l'une reposant sur l'autre. C'est donc une situation très nette, que l'Europe neutre a admise dans les rapports des nations insurgées avec leurs adversaires.

Il n'en a pas été de même en Amérique. Ici, lorsque les colonies espagnoles se sont détachées de la métropole vers le milieu du XIX^e siècle, les puissances les ont reconnues comme belligérants longtemps avant de les reconnaître comme États indépendants et sans qu'il y eût aucune relation entre les deux actes. Il en est résulté de fréquentes erreurs, confusions et incertitudes quant aux droits de guerre qui devaient leur être accordés. Tantôt on leur concédait un droit en raison de la reconnaissance de leur qualité belligérante, tantôt on leur refusait ce même droit parce qu'elles n'étaient pas reconnues comme États indépendants. Le lien qui unit dans la conscience publique le droit de la guerre et celui de la souveraineté est si naturel, que les autorités ne pouvaient jamais logiquement concéder ni appliquer l'un sans l'autre. On l'a vu surtout sur mer. Le pavillon suppose la souveraineté dont il est le symbole. Or, lorsque ce pavillon parut sur le théâtre maritime et prétendit au droit intégral de la guerre ainsi qu'à l'observation des devoirs de neutre parce qu'il en avait reçu le bénéfice malgré le défaut de souveraineté, il se fondait naturellement sur l'acte qui avait concédé à son gouvernement la qualité belligérante, même sans l'indépendance; car les cabinets étaient liés par leurs promesses, même illogiques. Tel cabinet s'est alors considéré comme engagé, tel autre s'est prononcé en sens contraire, selon que la promesse envisagée en elle-même était respectée comme telle, ou que le droit en question était, indépendamment d'elle, rapporté à la question de la souveraineté qui était son fondement dans l'ordre naturel. Les autorités étaient rarement disposées à reconnaître un pavillon qui ne représentait aucun État reconnu. Le droit de belligérant concédé à ces colonies insurgées fut ainsi tour à tour respecté ou violé, selon le caprice, le hasard ou un intérêt qui n'avait rien de commun avec la question de droit. Il arrivait même quelquefois, que les autorités d'un seul et même gouvernement pouvaient appliquer alternativement l'un et l'autre système, ce qui entraînait des injustices continuelles. Cette confusion et ces injustices ne pouvaient guère être évitées, dès que l'on distinguait entre l'indépendance et le droit de belligérant, puisque le pavillon et son droit présupposent la souveraineté de l'État que les couleurs représentent. — Les inconvénients furent plus considérables encore, lors de la guerre de Sécession nord-américaine en 1861-1865. Les confédérés sudistes furent alors reconnus

comme belligérants, quoiqu'ils ne le fussent pas comme États, ce qui du reste n'eût guère été possible, puisque, dans la forme comme dans le fond, leur soulèvement ne pouvait se distinguer d'une rébellion. Dans la forme, aucun État membre de l'Union n'avait le droit de se séparer unilatéralement de celle-ci; car elle constituait une unité politique, avec une constitution commune, dont le maintien dépendait du Congrès. Et dans le fond, le mouvement avait été suscité par des motifs de pur intérêt matériel, sans aucun fondement national. En outre, la reconnaissance de la qualité belligérante de la part de l'Europe n'était due qu'à des considérations de politique commerciale égoïste et à courte vue, et ne reposait sur aucun principe. Aussi l'Europe en a-t-elle supporté les conséquences aussi bien que l'Amérique. Prolongation inutile et démesurée de l'insurrection et de ses suites, loin au delà de ce qui aurait eu lieu sans cet encouragement donné à la révolte contrairement aux principes du droit international; développement de la misère matérielle, crise financière, et délits de neutralité qui ont failli troubler la paix du monde, — voilà les résultats. Si la révolte avait été traitée comme une révolte pure et simple, aussi longtemps qu'elle demeurait incapable de se constituer en corps de nation de manière à rendre possible une reconnaissance simultanée de la souveraineté et de la qualité belligérante, elle n'aurait pas pu se maintenir si longtemps, produire toutes ces calamités, et donner naissance à toutes les infractions aux devoirs de la neutralité qui ont entraîné les réclamations dites *Alabama claims* ainsi que les pertes qui s'ensuivaient; car, vis-à-vis d'une simple révolte il ne peut exister des questions de neutralité, la ligne de conduite y est claire, et rarement elle tourne la loi.

Le système théoriquement faux qui cherche dans la durée la valeur d'une insurrection, a d'autres inconvénients encore, de nature pratique. Un des plus graves consiste dans la différence qui en résulte pour le droit sur terre et sur mer. A supposer que des révoltés parviennent, malgré leur infériorité sur terre, à posséder sur mer, par suite de circonstances exceptionnelles, des forces supérieures à celles de leur souverain, ils pourraient y obtenir une prépondérance matérielle d'une telle durée, que, si la durée était acceptée comme fondement légal de la reconnaissance, ils acquerraient sur mer le droit belligérant sans l'avoir acquis ailleurs. Si l'on prend la souveraineté pour base juridique, cette inconséquence

disparaît aussi bien que les autres. — En définitive, la théorie de la durée provoque des malentendus plus ou moins propres à sacrifier les principes à des caprices ou à des jugements vagues et subjectifs. Cette théorie est le fruit de la crainte qu'ont les puissances étrangères des inconvénients résultant pour elles d'un mouvement insurrectionnel prolongé et opiniâtre, qu'aucun règlement international ne forcerait à l'observation des lois de la guerre; et elle entraîne après elle cette opinion qu'une insurrection, qui aurait lieu dans l'*intérieur* d'un pays, loin de la côte et des frontières, et qui par conséquent ne causerait pas tant de dangers pour les autres pays puisqu'elle ne viendrait pas en contact direct avec eux, ne nécessiterait point une reconnaissance aussi prompte du droit de belligérant, qu'une insurrection dont le théâtre serait voisin de la côte ou des frontières, ou qui aurait lieu sur mer. Une base aussi vague et arbitraire pour un droit aussi important que celui de guerre et de neutralité, base qui non seulement manque de fixité, mais qui place les mêmes droits naturels dans des situations juridiques opposées, et qui, en présence de deux insurrections légitimes au même degré, accorde à l'une la protection de la loi en la refusant à l'autre, entraînerait des conséquences incalculables. Il est contraire à l'équité comme à la raison, de faire dépendre le droit concédé à un mouvement national, non de sa propre nature, de ses propres mobiles et actions, mais de l'effet produit sur des puissances étrangères à la question.

Les explications précédentes montrent combien est injuste et indécis, susceptible d'applications inégales et illogiques, variable d'après les lieux et les situations, tout autre fondement pour la reconnaissance d'une insurrection que celui de la souveraineté d'État, impliquant à la fois l'indépendance et le droit de guerre. Seul ce fondement est objectif, toujours le même, toujours clair, applicable à tous les cas et à tous les lieux. Il n'expose point l'étranger à plus d'inconvénients de la part des insurrections que les autres principes opposés : c'est plutôt le contraire qui a lieu. Une révolte à qui, malgré l'absence de prétentions légitimes à la souveraineté, l'on reconnaîtra le droit de belligérant, sera généralement un danger pour l'étranger, par son manque de retenue comme par la contagion du mauvais exemple. Mais si elle est traitée comme un simple désordre, les puissances étrangères possèdent contre elle une garantie dans le droit qui leur appartient de lui appliquer au besoin

leurs propres moyens de répression, du moment que ceux du gouvernement souverain se trouveraient être insuffisants.

§ 35 — Restrictions à la condition de souveraineté

La souveraineté, comme condition essentielle de la qualité de sujet ou d'objet de la neutralité, peut faire défaut dans les cas exceptionnels suivants, à savoir :

I. Pour le droit d'être *sujet* de neutralité : 1^o si un État mi-souverain est autorisé, soit par son suzerain soit par la loi qui règle leurs relations politiques, à agir comme sujet neutre indépendant ; 2^o si un État, qui n'est souverain que dans sa qualité de membre d'une union ou d'une confédération, est pourtant autorisé, par le pacte d'union ou par la loi fédérale, à agir comme sujet neutre indépendant ;

II. Pour le droit d'être *objet* de neutralité : 1^o si une révolte, qui ne peut être étouffée, est, malgré le défaut de souveraineté, par suite de la faiblesse de son souverain légitime abandonnée de fait à elle-même et à une existence internationale propre, de sorte qu'elle est obligée de se défendre au moyen des expédients de la guerre contre les dangers qui pourraient menacer ses rapports réguliers avec le reste du monde ; 2^o si une révolte ne peut être domptée que par des moyens dont l'immoralité ou la cruauté blesseraient la conscience universelle, de sorte que la société internationale, solidairement intéressée au respect des principes d'humanité, ne puisse en assurer le maintien qu'en conférant le droit de guerre aux révoltés ; 3^o si une population insurgée est déclarée belligérante par son propre souverain contre lequel elle s'est soulevée, et si les puissances étrangères tiennent cette déclaration pour bonne et valable.

Une insurrection ne doit point toutefois être considérée comme une guerre, et les insurgés ne doivent point être réputés belligérants, par la seule raison que le gouvernement légitime se sert en fait contre eux des moyens et des règles de la guerre (s'il recourt par exemple à des levées régulières de troupes, s'il applique dans

l'intérieur du pays les lois sur le blocus et la contrebande de guerre, s'il traite les prisonniers d'après les usages de la guerre, s'il observe la Convention de Genève quant aux malades et blessés, etc.), quand ces moyens et ces règles ne sont pourtant pas appliqués en dehors des limites de la juridiction ordinaire de l'État, ou qu'ils n'impliquent aucune prétention aux devoirs de neutralité de la part des puissances étrangères. Les moyens de la guerre peuvent, en effet, se trouver être nécessaires et convenables même comme mesures de police contre des désordres qui se produisent au sein de l'État, indépendamment de leur qualité de moyens d'exécution internationale ; et le droit de la guerre peut être appliqué par des motifs purement humanitaires. Tant qu'un gouvernement n'emploie ces moyens que comme des mesures de législation et d'exécution intérieures, sans proclamer l'état de guerre vis-à-vis des nations étrangères ; si de plus il leur *déclare* expressément qu'il ne les emploie que comme des mesures de police et pour maintenir l'ordre dans le pays, même en punissant les contraventions qui y seraient commises par des étrangers en dedans des limites de la juridiction, mais sans exiger les devoirs de la neutralité ni les droits de la guerre pour rendre les moyens effectifs, les États étrangers ne sont point autorisés à présumer l'existence d'un état de guerre par le seul motif que ces mesures de législation nationale offrent une certaine ressemblance avec celles que le droit international a légalisées comme des procédés de guerre. Chaque État souverain a sur son propre territoire toute liberté pour prendre les mesures jugées nécessaires à la répression des désordres qui s'y produisent, que ces mesures ressemblent ou non à des opérations de guerre, et qu'elles soient ou non de nature internationale. Ainsi, un gouvernement a parfaitement le droit de bloquer une de ses côtes occupée par des insurgés, en déclarant devant les cabinets étrangers qu'il a fermé au trafic une côte se trouvant sous *sa propre domination*, et en en défendant l'accès aux navires étrangers, pourvu bien entendu qu'il n'invoque pas le droit de la guerre ; car le *dominium* implique le droit incontestable de fermer son territoire à l'étranger ¹.

Il en sera autrement si un gouvernement non seulement concède la qualité de belligérant à ses sujets révoltés, mais y joint une dé-

¹ Pendant des troubles quelconques, il peut être du devoir de l'État, comme il est de son droit, de fermer ses propres ports et d'en interdire l'accès à l'étranger, s'il

claration aux puissances étrangères que l'état de guerre est admis à leur égard, comme l'a fait par exemple le cabinet de Washington en 1861. Une semblable mesure peut être motivée par le désir d'employer vis-à-vis d'une insurrection certains moyens de guerre impliquant l'exigence que les nations étrangères se soumettent aux devoirs de la neutralité¹. Les puissances étrangères, étant obligées de respecter la souveraineté de l'État et par suite son droit de déterminer la qualité de tout mouvement séditieux sur son territoire, doivent alors tenir pour valable la déclaration de l'état de guerre et se considérer elles-mêmes comme neutres, à supposer que leurs intérêts n'en souffrent pas contrairement aux règles du droit international. Mais si ses intérêts étaient lésés, chaque gouvernement aurait à juger lui-même de l'opportunité qu'il y aurait pour lui de reconnaître l'état de guerre et de s'imposer la neutralité, ou de considérer le mouvement comme une simple rébellion. Dans le second cas, il peut regarder comme délit tout acte des insurgés qui est ainsi qualifié par la législation de leur patrie et dont les États étrangers ne peuvent s'occuper que d'après ce qui est établi à l'égard de délinquants étrangers.

trouve que l'ordre et la sûreté l'exigent; et le même droit existe pendant une guerre. Ainsi, la Présidence de la Confédération de l'Allemagne du Nord a fermé, pendant la guerre de 1870-1871, plusieurs de ses ports aux puissances étrangères pour pouvoir les rendre inaccessibles aux bâtiments de guerre français. Ce fut d'une manière moins régulière que le gouvernement fédéral des États-Unis d'Amérique fit usage du même droit dans la guerre de 1864-1865. Il a complété le blocus des ports du Sud avec des moyens non reconnus par le droit international (des coffres de pierre, etc.). Ces moyens auraient été licites si le gouvernement n'avait pas lui-même reconnu le Sud comme belligérant, en exigeant la neutralité de l'étranger. Mais, une fois qu'il avait fait cette reconnaissance, il n'était autorisé à employer d'autre forme de blocus que celle que prescrit le droit international.

¹ Si un État se reconnaît incapable d'étouffer une insurrection sans les moyens du blocus et des prises, tant à l'égard des autres États que de ses sujets, en prétendant que ces États observent les devoirs de la neutralité, il n'est guère probable que les puissances étrangères se soumettront à ces devoirs, que le droit international n'exige d'elles qu'en présence de l'état de guerre, à moins que cet état ne soit en même temps formellement proclamé, que l'insurrection ne soit par conséquent considérée comme une guerre, et que les insurgés ne soient traités en belligérants; car la qualité belligérante ne peut être accordée à l'une de deux parties sans être simultanément accordée à l'autre.

CHAPITRE VI

ÉTABLISSEMENT, RÉGLEMENT ET MAINTIEN DE LA NEUTRALITÉ

§ 36 — Inutilité de toute déclaration, reconnaissance ou contrainte

L'avantage de la neutralité n'exige ni une déclaration du côté neutre ni un acte de reconnaissance du côté du belligérant.

Il n'appartient à aucun État, qu'il soit belligérant ou neutre, d'imposer la neutralité à un autre État.

Le droit de rester neutre n'a besoin de s'appuyer sur aucun autre droit ni sur aucun acte spécial, car il est présumé et existe par lui-même pour tout État qui ne s'engage pas dans une guerre (§ 2). Comme d'autre part l'exercice de ce droit n'est pas un devoir, mais que tout État souverain est lui-même juge de l'opportunité qu'il y a pour lui de faire ou non la guerre, il n'appartient à personne autre de lui donner sous ce rapport des conseils ou des ordres. Certes, un belligérant peut exiger qu'un neutre observe sa neutralité, *tant qu'il* reste neutre. Mais il ne peut pas le forcer à rester neutre plus longtemps qu'il ne le juge lui-même convenable, ni lui imposer davantage la neutralité, puisque le droit de décision sur les questions de paix et de guerre est un droit souverain et inaliénable appartenant à chaque État autonome. Les circonstances seules peuvent le modifier ou influencer sur lui. Le *droit* de rester neutre peut être perdu par suite d'un délit de neutralité qui entraîne une déclaration de guerre de la part de l'offensé. Et le *devoir* de rester neutre peut être posé comme une alternative concurremment avec une autre plus dure, si un belligérant croit avoir des raisons pour soupçonner qu'un autre État abandonne sa neutralité pour l'attaquer au mo-

ment du danger. Mais le choix entre ces alternatives appartient au neutre seul¹. Les traités de neutralité, jadis si fréquents et par lesquels les belligérants tâchaient, surtout au début d'une guerre, de lier les mains aux neutres, en usant de pression violente sur leurs gouvernements pour les obliger à persister dans leur neutralité, sont aujourd'hui condamnés par le droit des gens, qui n'admet plus que le droit souverain d'un État puisse être sacrifié à l'intérêt belligérant d'un autre État. Certes, pour celui-ci, il est fort commode de savoir d'avance s'il peut compter avec certitude sur la neutralité de tel ou tel autre État. Mais ce qui est commode pour le belligérant sans l'être pour le neutre, ne peut être une loi pour ce dernier. Or, il est incommode pour tout État, et par suite il doit être interdit à tout gouvernement, d'aliéner d'avance son droit de disposer de lui-même selon les événements, car il n'est donné à personne de connaître l'avenir. Telle neutralité qui semble opportune aujourd'hui, peut être inopportune demain. S'obliger vis-à-vis de l'étranger à rester neutre, c'est sacrifier au hasard le bien de l'État. Alors même que l'obligation ne serait que conditionnelle, elle est contraire à une bonne politique, car les conditions peuvent se présenter sous une forme imprévue (§ 17). Un État a sans doute le droit de contracter une obligation semblable, bien que contraire à ses véritables intérêts. Mais aucun autre État n'a le droit de l'y contraindre.

L'histoire du droit des gens nous fournit la preuve, non seule-

¹ Ce droit, généralement reconnu, est surtout logiquement développé par Hautefeuille (t. I, tit. IV, ch. I, sect. 4). S'il a pu être contesté autrefois, notamment au XVIII^e siècle, c'est qu'alors tout se réglait d'après les prétentions des belligérants. La neutralité entière étant appréciée à leur point de vue exclusif, et ses conditions étant soumises à leur suprématie, il arrivait souvent qu'ils imposaient leurs conseils ou leurs ordres aux États pacifiques dans la question de savoir si ceux-ci devaient rester neutres ou non. La neutralité fut quelquefois dictée par des menaces, ou liée par des conventions plus ou moins forcées et involontaires, lorsqu'un belligérant y trouvait son intérêt. — Parmi les auteurs, quelques-uns (de l'école de Wolff) sont même allés jusqu'à nier la validité d'une neutralité qui n'aurait pas été *expressément* établie et reconnue par un traité spécial. Galliani veut accorder aux belligérants le droit d'imposer en certains cas, par la force, des traités de neutralité obligée (part. I, cap. IV). — Vattel atténue déjà ces principes extrêmes; mais, tout en revendiquant en principe pour chaque État le droit de rester neutre (§ 106), il fait assez bon marché de ce droit lorsqu'il passe à l'application (§ 107). « Si un conquérant injuste, prêt à envahir le bien d'autrui, me présente la neutralité lorsqu'il est en état de m'accabler, que puis-je faire de mieux que l'accepter? » — Qu'en réalité il se passe des infamies, cela est incontestable. Mais, est-ce une raison pour leur assigner une place dans un ouvrage de droit? Si celui-là même qui enseigne le droit des gens, doit conseiller aux neutres de renoncer à leur droit de souveraineté devant les *menaces* d'un État étranger, pourquoi le code pénal ne nous conseillerait-il pas de donner notre bourse au brigand pour lui échapper sain et sauf?

ment que les États, même les plus faibles, ont de tout temps pu garder leur neutralité sans y être obligés par traité et sans que leur droit sous ce rapport ait été contesté par le reste du monde civilisé, mais encore que les traités de neutralité forcée qui les ont liés ont été ordinairement superflus ou n'ont été dictés que par des motifs illégaux. Nous ne parlons pas des traités qui, indépendamment de certains états de guerre déterminés, spéciaux ou connus, n'ont eu en vue que de préciser et de régler les droits et devoirs de neutre. Leur signification a été celle d'un complément et d'un commentaire du droit international, qu'ils ont éclairé dans les détails. Ils peuvent être utiles pour compléter les larges principes du droit commun, en réglant d'une manière plus circonstanciée les rapports, de nature plutôt individuelle ou particulière, qui règnent entre tels groupes de nations. Ce n'est pas le caractère de ces sortes de traités de lier les parties contractantes, ou l'une d'elles, à une neutralité forcée. Lorsqu'au contraire des traités ont eu en vue une pareille contrainte, ils ont généralement été conclus, tantôt pour restreindre, contrairement aux préceptes du droit international, les droits ou les devoirs des neutres à l'avantage ou au détriment d'une partie belligérante, par conséquent en rompant le devoir d'impartialité neutre et en exposant un neutre au danger d'être traité en ennemi par la partie adverse, tantôt pour forcer un neutre suspect au maintien de sa neutralité, dans le but de calmer un belligérant ou de le rassurer contre l'éventualité d'une alliance appréhendée ou redoutée. Dans ce dernier cas, le gouvernement qui s'est dessaisi ainsi de sa liberté d'action, a trahi sa patrie, dont l'intérêt politique exige que les résolutions quant aux questions de paix et de guerre soient toujours arrêtées conformément à la situation du moment.

§ 37 — Signification des décrets de neutralité

Les déclarations de neutralité, bien que théoriquement superflues (§ 7), 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.

La déclaration de neutralité est double, il en est de même de sa signification.

Un premier acte de déclaration, adressé à l'*étranger*, spécialement

aux belligérants, indique le point de vue actuel du gouvernement neutre, sa manière de comprendre sa neutralité, pour qu'il n'y ait aucun doute à cet égard, aucune divergence d'opinion pouvant donner lieu à des malentendus, et pour servir enfin de base à l'interprétation des cas litigieux. — Un autre acte de déclaration, adressé aux *sujets*, les avertit de leurs droits et de leurs devoirs de neutres, afin que, d'une part, ils n'enfreignent pas les prescriptions des règles internationales, et que, d'autre part, ils ne souffrent non plus aucune violation de leurs droits incontestables, mais qu'ils sachent en quels points les prétentions illégitimes des belligérants peuvent être repoussées (§ 26, 1°; p. 144, n. 1).

L'acte adressé *aux cabinets étrangers* est d'autant plus nécessaire que la réglementation de la neutralité, aujourd'hui encore si vague et si indécise sous bien des rapports, objet d'explications diverses et opposées, se trouve en plein développement et change si souvent, qu'à peine deux guerres successives n'entraînent ni la même position juridique des neutres ni les mêmes principes de neutralité, mais que la plupart des guerres amènent des lois nouvelles ou améliorées. Ce n'est qu'au moyen des actes gouvernementaux, susceptibles de tracer clairement la ligne de conduite que les États neutres entendent suivre, que le progrès sera facilité et tout malentendu évité. Tous ces actes, en tant qu'expressions officielles de la volonté des nations, forment ensemble des éléments précieux pour la réforme et la codification des règles de la neutralité.

D'autre part, les actes adressés *aux sujets* dans l'intérieur des pays neutres, — actes qui, comme de raison, doivent être en harmonie avec les actes présentés aux puissances, — fournissent des appuis non moins précieux à la législation nationale, qui règle la conduite à tenir par l'État en tant que puissance neutre, pour pouvoir jouir de toutes ses prétentions légitimes et remplir en même temps ses obligations envers les autres nations.

Au surplus, ces deux sortes de déclarations, qui touchent aux détails, servent également à combler les lacunes du droit international quant à la réglementation générale de la matière. Ce droit, en effet, ne peut que tracer les traits principaux; il laisse une certaine latitude aux États, ceux-ci étant plus ou moins libres de choisir entre des alternatives éventuelles, surtout lorsqu'elles dépendent de circonstances spéciales. Or, pour que ces choix n'augmentent pas

la confusion et qu'ils permettent la concordance des règles diverses, ils doivent se baser sur des pourparlers entre les cabinets. Sans ces actes, que les États échangent, les singularités des divers pays et des diverses guerres ne manqueraient pas de faire surgir quantité de cas litigieux. Facilement tranchés à l'amiable au moyen de négociations et d'entente, ces cas, abandonnés au hasard, seraient au contraire une source féconde de nouveaux conflits lorsqu'il y aurait conflagration. On aurait toujours lieu de craindre que chaque gouvernement profitât de l'absence de normes générales et convenues, pour trancher les questions au point de vue égoïste et isolé¹.

La promulgation de déclarations de neutralité fournit en outre aux États d'excellentes occasions pour régler toutes les questions qui dépendent d'une situation particulière ou exceptionnelle. Un gouvernement, dans telles ou telles conjonctures, peut avoir des raisons parfaitement plausibles d'accorder, dans la latitude laissée par le droit international, un *maximum* ou un *minimum* d'avantages aux étrangers, spécialement aux belligérants, suivant qu'il en résulterait pour lui un profit ou un danger plus ou moins grand. Il peut aussi arriver que la sécurité d'un État, surtout s'il ne dispose pas de forces considérables en face de belligérants très puissants, exige que, dans les cas douteux ou insuffisamment réglés par le droit conventionnel et coutumier, son gouvernement interdise aux sujets ou aux étrangers, tant neutres que belligérants, bien des choses que le droit international permettrait peut-être, mais sur lesquelles les opinions sont partagées. L'État étant autorisé à *interdire* l'exercice d'un *droit* de neutre sur son propre territoire ou par ses propres sujets, mais non pas de *permettre* la *négligence* d'un *devoir* de neutre, il est juste et opportun que, lorsqu'un belligérant pourrait être offensé par l'exercice d'un tel droit sur le territoire, dont la légitimité fait l'objet d'avis partagés, l'application du dit droit est sup-

¹ L'histoire d'une seule guerre maritime de quelque importance, ainsi que les nombreux différends sur le sens à donner aux principes de neutralité et sur la meilleure solution de leurs problèmes, surtout dans les questions qui dépendent des particularités du moment et des lieux, suffisent pour démontrer la gravité des inconvénients auxquels s'exposent inutilement les États qui négligent de s'assurer d'avance, au moyen d'un échange réciproque d'actes, d'une conciliation des diverses interprétations des droits. La plupart des guerres fourmillent de plaintes au sujet de prétendues ruptures ou violations du droit de neutralité, grâce aux points restés dans le vague, et où les renseignements après coup prouvent ordinairement que les griefs auraient pu être aisément évités au moyen d'un accord préalable.

primée momentanément ou provisoirement, jusqu'à ce qu'une entente générale intervienne. Ainsi, que ce droit soit légitime ou qu'il ne le soit pas, c'est la seule manière de parer à l'éventualité d'un différend international. Souvent, en effet, il vaut mieux se passer d'un droit, qui est si peu essentiel qu'il peut exister des doutes même sur son existence, que donner lieu à des dissensions périlleuses par suite d'une divergence d'opinions¹.

La signification de la déclaration de neutralité devient plus grande quand l'État neutre est voisin d'un belligérant. Il sera alors plus que jamais important pour les États en guerre de savoir quelle conduite suivra le neutre, ce qu'il permettra ou ne permettra pas dans les questions obscures, ou dans celles où le droit international lui a laissé une latitude.

Quelquefois, la connaissance du système et des principes de neutralité prédominants chez tel État peut avoir un si grand prix pour un autre État, que celui-ci lui en demande formellement une déclaration, avec ou sans explications détaillées. Mais il va de soi qu'il dépend du neutre d'accorder ou non une telle demande : il ne saurait y être contraint. L'équité non moins que la prudence peut lui commander de ne point répondre par un refus à une demande qui n'a que des motifs respectables, celui, par exemple, de savoir à quoi s'en tenir ou d'arriver à une bonne entente, une base commune pour régler en commun les droits et les devoirs. En général, tout renseignement dicté par le désir de tenir compte d'intérêts réciproques et équitables, ne peut que consolider les bonnes relations et la paix. Mais cette règle peut souffrir des exceptions. Si un belligérant adresse à un neutre, non pas une prière, mais un commandement, soit de déclarer positivement s'il gardera sa neutralité ou non, soit de préciser celle-ci dans les détails, la souveraineté de l'État neutre est déjà par cela même violée, surtout si la prétention est accompagnée de menaces, masquées ou non, de certaines conséquences fâcheuses en cas de refus. Celui-ci devient alors une nécessité impérieuse pour sauvegarder l'intégrité et la dignité de la

¹ Ainsi, un acte de neutralité peut défendre aux sujets, même comme particuliers, de se laisser enrôler par les belligérants, quoique le droit international ne le défende pas absolument. Les opinions étant partagées sur la légitimité des diverses sortes d'enrôlement, l'abstention est une mesure sage dans les cas douteux, et le gouvernement a le droit d'imposer une abstention, que le bien de l'État peut exiger lorsqu'autrement un gouvernement étranger se croirait offensé.

nation ainsi attaquée dans sa souveraineté. Cela n'empêche point qu'un belligérant, qui voit qu'un neutre suit une conduite équivoque ou entreprend des armements qui ne peuvent être expliqués que comme expressions de motifs hostiles, lui pose, d'une manière franche, le choix entre : d'une part, la guerre, et de l'autre part une neutralité honnête, suivie d'une explication sur ce que le neutre entend sous ce mot.

Aux actes par lesquels les neutres indiquent devant la société des nations leur ligne de conduite, correspondent les actes par lesquels les belligérants indiquent la leur. Si l'on exige que les États qui veulent garder la paix disent ouvertement sous quelles conditions ils le font, c'est aussi équitable que les parties en guerre disent non moins franchement quelles conditions elles accordent en échange. Elles doivent, aussitôt que la guerre éclate, porter à la connaissance du public et de l'étranger quels avantages elles ont l'intention de concéder aux neutres ou exiger d'eux sur le théâtre de la guerre et les territoires rentrant dans sa sphère d'action, surtout quant aux points sujets à des interprétations différentes. Les principes ainsi arrêtés par loi ou par convention, lient les États qui y ont pris part. Pour ce qui reste, chaque État est libre de reconnaître et d'observer, ou non, ce que les autres États ont pu décréter par législation intérieure ou par traité avec un tiers au delà du droit international ou de la compétence de la souveraineté.

§ 38 — Lois permanentes et lois accidentelles

Par suite des considérations, de nature en partie permanente et en partie accidentelle, qui accompagnent l'établissement des principes de neutralité que les gouvernements publient, tant dans l'intérieur des États qu'entre eux, comme règle de leur conduite et de celle de leurs sujets pendant les guerres entre d'autres États, la législation sur cette matière se divise en deux groupes de lois, savoir :

1^o Actes de neutralité *permanents*, qui fixent les prescriptions de la neutralité en général et dans leurs traits principaux, à l'instruction des sujets et des étrangers sur le territoire, sans égard à un état de guerre spécial;

2^o Déclarations de neutralité *accidentelles*, qui, publiées lors des occasions de guerre particulières, contiennent les prescriptions qui y ont spécialement trait et qui sont par cette raison imposées aux sujets et aux étrangers sur le territoire.

Les lois de neutralité, quand même nationales, sont complémentaires au droit international.

Étant donné que, d'une part, c'est principalement à l'occasion du commencement d'une guerre qu'il est question de régler la neutralité, les actes permanents sont d'ordinaire un résultat de déclarations accidentelles précédentes ainsi que de lois et d'ordonnances y relatives, fruits des expériences gagnées pendant les hostilités et généralisées après. Mais comme, d'autre part, les actes permanents ne peuvent guère contenir autre chose que des règles ainsi généralisées, non pas en outre des dispositions détaillées, applicables aux singularités d'un cas de guerre spécial, ils ne rendent point superflues les déclarations accidentelles. Et les États qui n'ont point d'actes permanents, trouveront d'autant plus urgent d'en suppléer le manque par des décrets accidentels lors des occasions de guerre.

C'est pourquoi les États ont depuis longtemps, dès la première moitié du XVIII^e siècle, lorsque les traités de paix commencèrent à contenir des dispositions sur la neutralité, pris l'habitude de promulguer au début de chaque guerre de quelque importance, surtout dans les guerres maritimes, des déclarations concernant la neutralité pendant les hostilités en vue, ses exigences, ses règles, et leur véritable interprétation. De tels actes ont été publiés non seulement par les États neutres mais aussi par les États belligérants. Cependant, comme les ordonnances des belligérants, du moins autrefois, ont rarement été inspirées par d'autres motifs que leurs propres intérêts isolés, qui réduisent presque toujours à un *minimum*, sinon à quelque chose de moins encore, les droits des neutres, ou bien les règlent à un point de vue exclusif du belligérant, les déclarations de neutralité publiées par les États neutres sont au fond les seules qui soient dignes d'attention.

Les déclarations *accidentelles*, lois pour la neutralité dans un cas particulier, contiennent ordinairement : 1^o une notification que la guerre a éclaté entre telles puissances, et que, le gouvernement ayant résolu de

garder une stricte neutralité et d'en assumer la responsabilité, les sujets sont tenus de l'observer et de s'abstenir de toute ingérence dans les hostilités ; 2^o ce que le gouvernement accorde ou refuse aux *belligérants* sur le territoire neutre, spécialement outre ce que prescrit le droit international ou indépendamment de lui, et surtout en ce qui concerne l'accès aux ports, le trafic et le commerce dans le pays (défense aux corsaires et aux prises, aux navires de guerre belligérants de fréquenter les ports hors les cas de détresse, de recruter, etc.) ; 3^o un résumé des *droits* dont jouissent les *sujets* comme neutres, surtout quant au commerce (réservé malgré la guerre ou bien suspendu à cause d'elle) ; les formes que doivent observer les navires et les preuves dont ils doivent être munis, pour jouir de l'immunité du pavillon ; 4^o les exigences en détail des *devoirs* d'impartialité et d'abstention, et leur détermination : défenses d'enrôlement actif ou public, d'armement et d'équipement, de commerce de contrebande, (énumération des articles prohibés), de service de transport aux belligérants, de violation de blocus, etc. ; 5^o des renseignements et des prescriptions sur les droits de visite et de convoi ; 6^o les corrections et autres conséquences des délits de neutralité¹.

Les actes *permanents*, lois pour la neutralité en général, ont commencé plus tard, dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, d'abord en forme d'ordonnances intérieures traitant des questions de neutralité spéciales et accompagnées d'instructions aux autorités des ports et des côtes. Les États-Unis en prennent surtout l'initiative, par le décret remarquable du 22 avril 1793, suivi d'une circulaire qui, en date du 5 juin, fait connaître aux légations étrangères à Washington la manière de laquelle le gouvernement nord-américain interprète les devoirs des neutres. Ces documents avaient, il est vrai, en premier lieu et plus particulièrement en vue seulement l'état de guerre alors existant entre l'Angleterre et la France, et ils ne traitent principalement que du devoir de s'abstenir d'*enrôlements* (avec équipement) sur le territoire neutre contrairement à la neutralité. Mais ils n'en sont pas moins restés les fondements des grands actes de neutralité généraux et permanents qui furent subséquentement créés aux États-Unis². La transition a été opérée lorsque le gouvernement américain,

¹ Parmi les lois et déclarations de neutralité accidentelles de notre époque les plus dignes d'attention, il faut compter celles de la Suède du 15 décembre 1853 (à l'étranger) et du 8 avril 1854 (aux sujets), du Danemark resp. du 20 décembre 1853 et du 20 avril 1854, de la Prusse du 22 avril 1854, de l'Italie du 6 avril 1864, de l'Angleterre du 19 juillet 1870 et du 30 avril 1877, de la Hollande du 20 juillet 1870 et du 15 mai 1877, de la Belgique du 22 juillet 1870 et du 6 mai 1877, de la Russie du 23 juillet 1870, de l'Espagne du 26 juillet 1870, de l'Autriche du 29 juillet 1870, des États-Unis d'Amérique du 22 août et du 8 octobre 1870, de la France du 6 mai 1877.

² De même, en Angleterre aussi, les décrets accidentels concernant l'enrôlement défendu ont été les fondements des actes généraux et permanents subséquents et actuels

dont l'attention était toujours en premier lieu fixée sur l'importance d'empêcher sur le territoire des enrôlements inconciliables avec l'abstention neutre, a fait élaborer et publier en 1794 son premier grand acte permanent, rédigé à l'aide des lois antérieures contre les enrôlements et armements défendus, et portant en conséquence encore le nom trop spécialisé de *Foreign Enlistment Act*. Conjointement avec une loi provisoire y annexée en 1797, cet acte a été l'origine de l'acte de neutralité général (*Neutrality Act*) nord-américain du 20 avril 1818, plus conforme aux exigences du temps et encore en vigueur¹. L'exemple de ce dernier a été suivi l'année suivante par l'Angleterre, de sorte que cette loi américaine, dans son genre la première de portée générale et la plus ancienne encore valide, a répandu ses effets à l'Europe. Elle est devenue la mère des lois de neutralité générales, surtout depuis que ces sortes d'actes, toujours contenant particulièrement des stipulations contre les armements et les enrôlements, ont été peu à peu complétés par l'addition de prescriptions encore sur les autres parties de la réglementation de la neutralité.

Les deux grands actes de neutralité permanents de l'Angleterre du XIX^e siècle, les *Foreign Enlistment Acts* du 3 juillet 1819 et du 9 août 1870, se distinguent de l'Act américain essentiellement par ce trait caractéristique qu'ils ne défendent pas, comme celui-ci, d'une manière absolue et sans réserve tout enrôlement et armement pour un belligérant sur le territoire neutre, mais seulement en tant qu'il aurait lieu *sans la permission du gouvernement*. En outre, la loi américaine prescrit des mesures plus sévères que celles de la loi anglaise contre les actes tendant à abuser *clandestinement* du territoire neutre pour faire des armements illicites, (caution *sans condition* avant la sortie des ports d'un navire armé, pour garantie contre son emploi en course ou en croisière contre une puissance de 1819 et de 1870. Ceux-ci, de véritables actes de neutralité, portent cependant le nom modeste et peu épuisant de *Foreign Enlistment Act*, parce qu'ils sont des descendants des lois du même nom votées par le parlement en 1736 et en 1766 « contre enrôlement » au service étranger ou pour compte étranger ».

¹ Bien qu'étant le résultat de lois plus anciennes et accidentelles, l'acte de 1818 eut une cause directe dans les événements de son époque. L'insurrection des colonies espagnoles en Amérique prouva que les actes antérieurs, de 1794 et 1797, manquaient de moyens coercitifs contre certains délits de neutralité déguisés, notamment l'armement et l'équipement de navires de guerre sur le territoire neutre et leur vente à des agents privés d'un belligérant, qui les firent parvenir comme leur propriété à destination de celui-ci en vertu d'une convention conclue d'avance avec lui, mais en prétextant une autre destination intermédiaire. C'est pourquoi l'acte de 1818, outre les stipulations ordinaires, prescrit une caution pour les bâtiments de guerre construits dans les ports neutres avec destination inconnue ou pour compte étranger, et des mesures pour prévenir des abus du territoire neutre comme base pour des opérations de guerre sous un faux nom, ou des expéditions militaires à destination ennemie mais par des mains neutres en apparence. Des garanties sont données pour protéger le gouvernement neutre contre des causes de plaintes des belligérants.

amie, et l'autorisation pour les officiers de douane de retenir des navires suspects d'un tel emploi).

Les *Acts* anglais non seulement ont eu la même origine que les *Acts* américains quant au contenu, mais ils sont l'effet des mêmes événements, savoir les guerres d'indépendance des colonies hispano-américaines. Au début de l'insurrection, avant qu'il fût possible de juger des chances, l'Angleterre, par un traité de 1814, s'était obligée envers l'Espagne à ne point permettre à ses sujets d'apporter des armes ou des munitions de guerre aux insurgés. Mais la révolte ayant atteint un degré de force et de durée tel, qu'elle changeait les colonies en sociétés politiques et indépendantes *de fait*, le gouvernement britannique jugea bon et convenable de considérer les insurgés comme belligérants et de se considérer lui-même à leur égard comme neutre, s'obligeant dès lors à observer la même conduite envers les colonies qu'envers leur mère-patrie. En conséquence, en 1817, l'Angleterre étendit à l'Espagne l'interdiction de tout trafic de contrebande de guerre qu'elle avait décrétée en 1814 en vue seulement des colonies. Toutefois, il devint bientôt évident qu'une neutralité effective requérait encore d'autres interdictions. Des masses de volontaires anglais se laissaient enrôler pour l'insurrection, et les ports anglais servaient de points de départ aux équipements et aux opérations militaires. Assailli des plaintes du cabinet de Madrid, mais incapable de réprimer complètement les abus avec les seuls *Foreign Enlistment Acts* de 1736 et 1756, qui n'avaient prohibé que l'enrôlement, et cela seulement pour un État reconnu comme tel *de jure* et non pour un peuple insurgé devenu État *de facto*, le gouvernement britannique, en présence de ces actes qui ne contenaient pas l'interdiction d'équiper sur territoire neutre des navires de guerre pour le compte d'un belligérant étranger, comprit enfin la nécessité de promulguer, à l'instar de l'acte américain de 1818, une loi aux fins de réprimer suffisamment ces *deux* sortes d'infractions au droit de la neutralité. C'est ainsi que parut le *Foreign Enlistment Act* de 1819, en vertu duquel la neutralité devait être observée à l'égard de tout gouvernement étranger *de fait*, reconnu ou non, qui se trouvait en état de guerre. En outre, à l'interdiction relative aux enrôlements, on ajouta celle relative à tout armement et équipement de navires de guerre.

L'acte de 1819 eut force de loi jusqu'à ce que les célèbres cas de l'*Alexandra* et de l'*Alabama* pendant la guerre de 1861-1865, ainsi que les réclamations du cabinet de Washington qui s'ensuivirent (Introd., p. 52), eussent démontré la nécessité d'une réglementation des devoirs de la neutralité assez complète et exacte pour épargner au gouvernement neutre toute réclamation de la nature des *Alabama claims*. On trouva alors que la loi de 1819 avait été mal inspirée, en ne prévoyant pas clairement la

question de savoir si le délit de neutralité était déjà perpétré par la construction et l'équipement d'un navire de guerre, avant même que ce navire fût prêt à être utilisé pour les opérations militaires, et lorsque des particuliers seulement et non le gouvernement eussent l'intention de s'en servir dans un but belliqueux. On était également indécis quant à l'étendue des mesures préventives exigibles de la part du gouvernement neutre contre les armements.

Ce fut pour ces raisons entre autres qu'une révision de la loi de 1819 fut entreprise en 1867, révision dont le résultat fut le *Foreign Enlistment Act* du 9 août 1870¹.

Cet acte contient des défenses expresses et des mesures non seulement répressives mais aussi *préventives*, précisément contre les délits de neutralité de la nature de ceux qui avaient occasionné l'affaire de l'*Alabama*. C'est ainsi qu'il donne des garanties et des moyens de répression plus efficaces qu'auparavant contre l'armement, l'équipement et l'embarquement en pays neutre de corsaires ou d'autres navires destinés à des hostilités contre un État en paix avec le gouvernement. La *construction* même de tels navires est défendue. Les interdictions concernant les enrôlements, soit actifs soit passifs, à la solde des belligérants sont maintenues et renouvelées. — Les navires injustement saisis, soit en violant le territoire neutre, soit par des bâtiments construits ou armés contrairement à la loi, peuvent être repris lorsqu'ils reviennent dans des ports sous la juridiction de l'État. Des peines graduées sont édictées contre les infractions; des pouvoirs étendus sont conférés aux autorités locales pour les découvrir et les empêcher.

Les actes de neutralité permanents de quelque importance publiés dans les autres États ont à peu près la même portée que ceux de l'Angleterre et des États-Unis. Outre ces actes, qui traitent plus spécialement les affaires de neutralité, les règlements et instructions des prises maritimes et les instructions aux commandants d'armée et de flotte ou d'escadre peuvent aussi être comptés parmi les lois qui règlent ces questions dans les divers États².

¹ Même officiellement, cette loi est appelée une loi de *neutralité*. Elle est intitulée : « Un acte pour régler la conduite des sujets de S. M. pendant des hostilités entre États étrangers avec lesquels S. M. se trouve en paix »; malgré qu'elle conserve l'ancienne dénomination de *Foreign Enlistment Act*, inadéquate depuis que l'enrôlement n'y est plus l'objet principal.

² Règlements des prises : suédois du 12 avril 1808, danois du 16 février 1864, autrichien du 3 mars 1864 (avec suppléments du 13 mai et du 9 juillet 1866), prussien du 20 juin 1864, anglais du 23 juin 1864. Instructions des prises : prussienne du 12 mars 1864, italienne du 20 juin 1866, espagnole du 27 juillet 1867, française du 31 mars 1851 et du 25 juillet 1870, allemande du 28 septembre 1872 (avec suppléments du 28 décembre 1875 et du 7 janvier 1879), américaine du 7 août 1876, russe du 21 mai 1877. — Plus de dix

§ 39 — Les conditions locales sont librement établies

De même qu'il appartient à tout État souverain de décider lui-même s'il doit prendre part à telle guerre ou rester neutre, de même c'est à lui seul de régler en détail sa neutralité, ses droits et ses devoirs, bien entendu conformément au droit international.

Le droit international ne s'étant occupé jusqu'ici que des *principes* de la neutralité, n'a pas encore atteint le degré de développement qui prévoit les détails. Ceux-ci sont encore aujourd'hui laissés en grande partie aux législations nationales et aux conventions. Ils sont réglés par elles dans chaque cas particulier, principalement par les lois de neutralité mentionnées au paragraphe précédent. Celles-ci sont l'expression des idées de chaque peuple sur l'application des principes indiqués en grand par le droit international. Ces idées varient suivant les temps et les lieux. Leurs variations sont exprimées par les actes de neutralité *permanents* en tant qu'elles concernent les particularités nationales, et par les déclarations *accidentelles* en tant qu'elles se rapportent à telle situation ou à tel état de guerre. Il va de soi que ces législations nationales — qui ne font que combler les lacunes de la législation universelle sur les points où celle-ci ne pourrait suffire — ne doivent pas être contraires au droit international, qui prime tout autre, car le droit de tous l'emporte sur celui d'un seul ou de quelques-uns. Mais dans les limites tracées par le droit international, les détails et les conditions dont le règlement est laissé à chaque nation, sont l'affaire exclusive de celle-ci¹.

§ 40 — Exercice du droit souverain

Le droit souverain de prendre position neutre, de déterminer la nature et les conditions de la neutralité dans les limites tracées par le droit international, et d'en assu-

pour notre matière, comme étant le seul acte universel, possède le Règlement des prises proposé par l'Institut de droit international en date du 8 septembre 1887 (*Tabl. gén.*, p. 195).

¹ Par exemple, dans les questions des droits à accorder aux navires des belligérants dans les ports du territoire, des conditions d'ordre administratif auxquelles ils doivent se soumettre, de la latitude laissée par le gouvernement neutre quant à la liberté des sujets de se laisser enrôler comme particuliers, etc.

mer la responsabilité devant l'étranger, est exercé dans chaque État par le chef du pouvoir exécutif. La neutralité qu'il a ainsi fixée, doit être considérée comme valable par les États étrangers, une fois qu'elle leur aura été exprimée.

Dans leurs relations entre eux, les États traitent les uns avec les autres par l'intermédiaire de leurs agents et organes. Ceux-ci étant autorisés, par les lettres qui les accréditent, à parler au nom de leurs souverains respectifs et à contracter des obligations en leur nom, chaque puissance étrangère a le droit et le devoir de considérer comme le règlement de la neutralité de tel État celui que l'agent diplomatique accrédité auprès d'elle par cet État lui a officiellement déclaré.

La neutralité manquerait de *légalité matérielle* si, contre toute attente, il arrivait que le chef du pouvoir exécutif, qui partage en vertu de la constitution la souveraineté avec la représentation du peuple ou quelque autre corps politique, négligeât, avant de faire remettre aux puissances étrangères la déclaration de neutralité, de consulter cette représentation ou ce corps politique, ou bien, surtout, qu'il fit remettre, par l'entremise de son ministre des affaires étrangères, une déclaration contraire à la volonté régulièrement exprimée de ceux qui détiennent avec lui la souveraineté. Cependant, vis-à-vis de l'étranger, la nation reste formellement liée par l'acte, aussi longtemps qu'elle continue à conserver comme souverain celui qui l'a émis, et que la déclaration a été faite et transmise aux cabinets étrangers par les représentants officiellement accrédités. Car il n'appartient point aux autorités étrangères de s'immiscer dans les affaires intérieures de l'État. La question de savoir jusqu'à quel point la constitution de l'État concède, ou non, au régent la compétence de statuer sur la neutralité, sans le concours d'autres pouvoirs, rentre dans le droit public interne et non dans le droit des gens. Les autres États doivent s'en tenir simplement à ce qui a été déclaré par le ministre des affaires étrangères à leurs agents diplomatiques, ou à eux-mêmes par les agents de l'État neutre. Tant qu'aucune déclaration contraire ne leur est parvenue, ils doivent admettre que la première déclaration est l'expression fidèle de la politique de l'État et de la volonté nationale, puisqu'elle

leur a été communiquée par des organes que le droit international qualifie de représentants de l'État. Le tort qui peut résulter d'une déclaration fautive, non autorisée et sans fondement constitutionnel, ne peut être redressé que par des mesures que la constitution prescrit dans des circonstances pareilles aux autorités et corporations de la nation dont le droit souverain a été usurpé. C'est à elles de forcer leur pouvoir exécutif à faire auprès de l'étranger toutes les démarches nécessaires pour annuler la première déclaration qui était sans fondement, de promulguer et notifier une nouvelle déclaration, de punir les autorités ou fonctionnaires qui ont été fautifs, et de les remplacer au besoin par d'autres.

§ 41 — Notification de la déclaration de guerre

Tout État, qui déclare la guerre à un autre État ou qui accepte une déclaration de guerre, doit le notifier immédiatement aux États qui gardent la paix, pour pouvoir prétendre à l'observation des devoirs de neutralité de leur part et aux droits de belligérant pour lui-même.

Il a été dit (§ 36) que l'état de neutralité, étant présumé être une conséquence naturelle de la guerre, n'a besoin d'aucune déclaration pour exister. Il n'en est pas de même pour l'état de guerre. Celui-ci n'est jamais présumé avant sa déclaration expresse, car il est un état exceptionnel, une dérogation à l'ordre normal des choses, qui est la paix. Pour que l'existence d'une guerre soit reconnue, il faut donc que les États qui l'entreprennent en fassent officiellement communication aux autres États; autrement ceux-ci ont le droit de considérer la paix comme existant encore, et les belligérants ne seraient pas fondés à exiger d'eux l'observation des devoirs des neutres. — Il s'ensuit que la neutralité ne peut être déclarée, établie et réglée, qu'aussitôt que l'État neutre a reçu des belligérants l'avis officiel que la guerre a éclaté. L'usage des nations est conforme à ce principe.

§ 42 — Date de la neutralité

Les belligérants doivent, dans la notification aux gouvernements étrangers à leur entrée en campagne, indiquer d'une manière précise le jour à partir duquel existeront

l'état de guerre et par conséquent les devoirs qui s'ensuivent pour les neutres. Si les parties belligérantes indiquent des époques différentes pour le début des hostilités, chacune d'elles jouira des droits de belligérant seulement depuis la date où elle remplira les devoirs correspondants.

Les gouvernements neutres ne sauraient assumer la responsabilité de la neutralité avant d'avoir eu le temps de porter à la connaissance de leurs sujets la nouvelle qu'une guerre a éclaté. Bien plus : même *alors*, il leur est impossible de fixer la juste mesure des droits et devoirs de neutre qui leur appartiennent à eux et à leurs sujets, spécialement dans les questions où l'existence et l'étendue de ces droits et devoirs dépendent du temps, à moins de connaître au juste à quel moment on passera de l'état de paix à l'état de guerre.

C'est pourquoi les États belligérants, seuls compétents de juger à quel moment la guerre doit être censée avoir commencé, ont adopté la bonne coutume de faire savoir, en annonçant leur entrée en guerre, le jour où commenceront les hostilités. Aucun État ne saurait être tenu à l'observation des devoirs de la neutralité avant d'avoir été officiellement informé de l'état de guerre ouvert de fait et avant d'avoir pu le communiquer à la nation toute entière, cela même au cas où les hostilités commenceraient subitement et sans qu'on s'y soit attendu, par exemple sous la forme d'événements qualifiés d'*avance* de cas de guerre et prévus comme tels dans les instructions des commandants, ou sous la forme d'attaques imprévues provoquant la légitime défense, cas dans lesquels — surtout si ces faits se sont passés sur un territoire éloigné — la notification du commencement de la guerre n'a pu être faite aux neutres à temps et d'une manière précise quant au moment des premiers faits de violence. Dans des circonstances aussi difficiles, il suffit de fixer, dans le doute, comme premier jour de la guerre celui où les parties belligérantes se sont notoirement engagées dans des voies de fait.

De la même manière, et par la même raison, que l'état de guerre tout entier doit être annoncé à temps et daté, pour rendre possible l'observation régulière et non différée de la neutralité, il est indispensable d'annoncer spécialement, avec sa date, toute période, partie ou action des opérations ou de l'exercice de leur droit, qui ne suit pas nécessairement de chaque guerre dans tout son cours, et

qui réclame de la part des neutres des égards extraordinaires, ou des devoirs particulièrement rigoureux et qui sans être connus d'avance ne pourraient être remplis qu'avec difficulté et avec de grands inconvénients. Ainsi, le blocus d'une côte ennemie doit être spécialement notifié aux neutres, aussi vite que possible, en précisant le moment où l'investissement a été achevé, ainsi que le délai accordé aux navires sortants, afin que les navires ne violent pas le blocus par ignorance, qu'ils ne s'exposent pas involontairement à des saisies, et qu'ils ne fassent pas inutilement le voyage aux ports bloqués, ce qui arriverait facilement si leur itinéraire les y conduisait et s'ils avaient quitté le lieu de leur départ en ignorant le blocus par suite du défaut de notification.

§ 43 — Principe du règlement de la neutralité

Les règles de la neutralité doivent être établies sur les bases de la justice naturelle, en conciliant les intérêts des belligérants et des neutres. Dans les cas où ces intérêts seraient opposés, ceux des neutres ont la priorité, parce que ceux-ci représentent la majorité des nations et l'ordre normal.

Les belligérants qui ne consultent que leurs intérêts particuliers, tâcheront toujours d'établir la neutralité de telle façon, qu'elle empêche autant que possible toute relation entre l'ennemi et le reste du monde, en réduisant au *minimum* le trafic et le commerce des neutres avec l'ennemi. Les neutres, de leur côté, tâcheront d'établir la neutralité en maintenant autant que possible comme en temps de paix leur trafic et leur commerce avec le pays ennemi non moins qu'avec tout autre. Ils agissent ainsi d'abord parce que, pour eux, la différence entre l'ennemi et les autres États n'existe pas, tous les pays étant également leurs amis; ensuite parce que chaque atteinte portée au libre échange leur cause des pertes et du dommage. Il résulte de cette opposition apparente entre les intérêts des neutres et des belligérants un désaccord, qui ne rend le règlement entre eux possible que grâce à une union et à une conciliation des intérêts sur la base commune du droit objectif. Autrefois, c'était toujours le point de vue du belligérant qui l'emportait sur celui du neutre. Les lois de la neutralité furent presque exclusivement éta-

blies dans le but purement militaire d'empêcher les relations entre l'ennemi et les pays en état de paix, et fort peu en vue de respecter les territoires et le trafic de ces derniers. Les droits d'asile, de commerce et de souveraineté étaient violés sans scrupule par les belligérants, le commerce inoffensif fut arbitrairement inquiété. Mais à mesure que l'instruction et la civilisation ont progressé, le point de vue des neutres a prédominé, parce qu'il est celui de l'humanité, qui est supérieur à l'intérêt particulier. On tend à restreindre les prétentions exagérées des belligérants de limiter inutilement, à cause de la guerre, le droit naturel des neutres de trafiquer librement avec tous les pays, et ce droit est reconnu dans une mesure de plus en plus large. L'idéal est de réduire le droit de la guerre à un *minimum*, en élevant celui de la paix à un *maximum*; l'humanité entière, en effet, souffre de toute atteinte portée à l'échange international et au libre trafic entre les peuples. C'est pourquoi l'histoire contemporaine nous offre l'image d'un développement progressif des libertés neutres, tandis que les libertés belligérantes sont réduites au strict nécessaire de ce qu'exige la guerre comme moyen coercitif. L'immunité du pavillon neutre, réclamée par la Neutralité armée il y a un siècle, a été, environ un demi-siècle plus tard, non seulement accordée mais complétée par la protection reconnue à la propriété neutre; et les guerres subséquentes ont graduellement réalisé le principe d'après lequel toute propriété privée, qu'elle soit ennemie ou neutre, doit être respectée en temps de guerre. Et pour cela, on a borné l'exercice de la prérogative martiale des combattants relativement aux choses autant que relativement aux personnes. Restent encore, il est vrai, les restrictions du blocus et de la contrebande par rapport aux neutres. Mais les articles de contrebande ont été peu à peu limités aux choses de guerre de première nécessité, et les exigences toujours plus grandes imposées pour la condition effective des blocus rendent les investissements arbitraires plus difficiles. Tout semble présager la disparition graduelle de ces derniers obstacles à la liberté neutre.

§ 44 — Maintien de la neutralité

Le maintien de l'état juridique neutre présuppose du côté neutre l'abstention des *délits*, du côté belligérant l'abstention des *violations* de la neutralité. Contre celles-ci

les neutres ont le droit et le devoir de se protéger à l'aide de tous les moyens licites.

Le droit et le devoir de la neutralité impliquent l'emploi des moyens nécessaires pour la défendre contre toute attaque illégitime. Les États doivent donc faire usage de leur force, même armée au besoin, pour détourner et corriger tout acte qui porterait atteinte à leur situation de neutre; et ils sont obligés, en paix comme en guerre, de prendre les mesures de préservation et de défense indiquées pour prévenir et réprimer les violations de leur neutralité. Or, ces mesures sont quelquefois fort difficiles à prendre, et les États devront parfois faire de très grands efforts pour maintenir et protéger leur neutralité. L'expérience des guerres a, en effet, démontré combien les belligérants se laissent aller à abuser d'une force physique qui n'est surveillée par aucune autorité régulière. Ils ont de tout temps montré un mépris surprenant pour l'intégrité des États neutres plus faibles qu'eux ou qui ne sont pas armés, surtout lorsque le territoire neutre est voisin du théâtre de la guerre. C'est pourquoi les neutres, souverains de territoires ainsi exposés, sont souvent obligés de faire des sacrifices assez considérables; parfois ils doivent s'armer comme s'ils étaient belligérants, pour pouvoir au besoin empêcher une violation de leurs frontières.

Certes, ces sortes d'empiétements peuvent être de nature plutôt innocente. Mais ne fussent-elles qu'involontaires, il est toujours du devoir du neutre de s'y opposer et de les réprimer¹.

¹ La violation la plus inoffensive est celle commise par les fuyards franchissant la frontière neutre. Même dans ce cas, le neutre est obligé de conjurer le danger, en procédant au désarmement et à l'internement des troupes envahissantes (v. *infra*, § 121). Lors de la guerre de 1870-1871, ce principe a été appliqué à la fois avec énergie et avec modération par les États neutres les plus voisins du théâtre de la guerre, par la Belgique et la Suisse. Malgré leur neutralité garantie, ces deux pays avaient été obligés de s'armer assez fortement et de tenir sur pied de guerre des forces considérables pour faire respecter leur neutralité vis-à-vis des dangers environnants. Et pourtant, ceci ne leur réussit pas entièrement; cependant leur situation fut préférable à celle dans laquelle ils se seraient trouvés s'ils n'avaient pas fait tant de sacrifices et pris des précautions aussi complètes. En ces occasions, le problème le plus difficile sera toujours de concilier le principe de la neutralité et de l'intégrité territoriale avec celui de l'asile et de l'humanité, en accordant l'hospitalité que réclame la morale, mais en refusant celle qui transformerait le territoire en base d'opérations. Les gouvernements de la Belgique et de la Suisse ont, tout considéré et abstraction faite des cas insignifiants, bien su résoudre ce problème, et ils ont su garder, à l'égard des deux parties belligérantes, une impartialité aussi parfaite que l'on pouvait l'attendre. Ils ont soulagé les malheureux que le désespoir avait poussés à enfreindre les lois de la neutralité. Mais ils ne leur ont pas permis de

Ce devoir devient plus impérieux, et les moyens de répression doivent être plus énergiques, contre des violations volontaires. Quelquefois il est arrivé qu'un belligérant, rendu audacieux par une supériorité de force accidentelle, a exigé d'un ton impérieux et menaçant qu'un neutre lui concédât des faveurs inconciliables avec les principes d'impartialité et de souveraineté. Dans des cas pareils, il est à regretter que des gouvernements neutres timides et faibles de caractère se sont si souvent laissés intimider. Les exemples de l'histoire auraient dû leur apprendre combien est de courte vue, en ces occasions, une politique de complaisance. Loin de diminuer les dangers, elle les augmente au contraire, en invitant le transgresseur à réitérer ses empiétements, qui finissent d'ordinaire par devenir insupportables. C'est pourquoi un gouvernement qui connaît les périls d'une condescendance contraire au droit, hésitera rarement, pour sa propre conservation sinon en vue de l'ordre international, à s'opposer avec énergie à tout essai, tenté par une puissance étrangère, de violer sa neutralité. Si les pourparlers et les raisons offertes se trouvent être inutiles, il se défendra au besoin les armes à la main. La Suisse nous fournit l'exemple le plus frappant, que la seule politique qui puisse sauver l'indépendance et la paix d'un neutre inférieur en force, c'est celle qui ne se dépouille jamais de son droit, et qui préfère les sacrifices aux torts, en refusant tout marchandage. L'Europe sait, en effet, que malgré son territoire restreint et sa situation exposée et enclavée entre des colosses militaires, la Suisse ne tolérerait pas que sa neutralité fût violée. C'est qu'il ne suffit pas d'être supérieur en puissance pour profiter d'une violation : il faut aussi que celle-ci vaille la peine. Et l'expérience prouve que le même cynique qui marche sur un faible qui ne résiste pas, s'incline devant celui qui agit en pleine connaissance de son droit. Mais si, contre toute attente, malgré l'attitude la plus correcte et décidée d'un neutre, et en dépit des plus grands sacrifices pour faire respecter sa neutralité, celle-ci est pourtant attaquée et violée, de telle sorte qu'il est forcé de combattre pour le maintien de son état légal, l'agresseur n'est point autorisé à considérer comme une guerre l'action de légitime défense, à moins que reprendre les armes. Moins stricte a été l'observation du devoir de neutre par le gouvernement du Luxembourg, dont le territoire a été également violé par le passage d'une force considérable de troupes de l'un des belligérants, en automne 1870. L'on n'y opposa aucun obstacle sérieux.

le neutre ne trouve lui-même convenable de déclarer la guerre ou d'user des droits de la guerre contre le perturbateur. Ce principe n'est autre que celui en vertu duquel, d'après les législations de tous les États modernes, le citoyen, qui use du droit de légitime défense contre l'attaque injuste d'un criminel et lui inflige par conséquent le châtimeut nécessaire pour détourner le danger, ne saurait être censé par cela avoir commis un acte de violence personnelle légitimant des poursuites judiciaires contre lui.

CHAPITRE VII

DROIT ET DEVOIR EN NEUTRALITÉ

§ 45 — Rapport entre le droit et le devoir

Dans le règlement de la neutralité, les droits et les devoirs sont corrélatifs et indivisibles. Le neutre est obligé non seulement de remplir ses devoirs directs, mais aussi de faire valoir ses droits, pour autant que leur abandon impliquerait une partialité à l'égard de l'un des belligérants.

Le droit et le devoir sont, dans chaque question de neutralité, comme les deux pôles d'un seul et même principe. Leur solidarité est telle que, dans la règle, il en résulte pour le neutre une obligation de faire reconnaître son droit. Généralement, en effet, les devoirs du neutre envers l'un des belligérants consistent dans la mise à exécution de ses droits contre l'autre. Dès lors, renoncer à son droit de neutre vis-à-vis de l'une des parties, c'est favoriser celle-ci au détriment de la partie adverse. Certes, tandis que les droits existaient déjà avant la rupture de la paix, les devoirs correspondants de la neutralité ne sont qu'une conséquence de l'état de guerre. Toujours est-il que le droit, lui aussi, reçoit par suite de l'état de guerre une nouvelle signification. Il s'agira maintenant de l'identifier avec le devoir nouveau, en rendant nécessaire l'exécution de toute prétention légitime qui est une condition essentielle de l'accomplissement des obligations que la guerre fait naître au delà de celles qui existaient auparavant. — Il est vrai que tous les droits de neutre sans exception ne sont pas aussi étroitement liés aux devoirs : le neutre n'a pas besoin, pour remplir son devoir, de faire *toujours* valoir son droit. L'important, c'est que le droit, sinon constamment

appliqué, ou obtenu plus que trouve convenable le neutre lui-même, ne soit pas du moins remis à l'avantage de l'un des belligérants, soit régulièrement pendant tout le cours des hostilités, soit de manière à faciliter les opérations contre un ennemi. Et il y a des droits qui sont tout spécialement de nature à rendre leur exercice indispensable pour que les devoirs ne soient pas rompus, par exemple la souveraineté territoriale, qui exclut les passages et hostilités des troupes belligérantes sur le territoire neutre, etc. Qu'il s'agisse d'impartialité ou d'abstention, le devoir ne serait point rempli, si le neutre renonçait à de tels droits en faveur d'un belligérant. Il deviendrait partial à l'égard de ce dernier en facilitant ses opérations et participerait à celles-ci au moins indirectement. Ainsi, les devoirs d'impartialité et d'abstention sont en partie directs, en partie indirects. Les uns consistent à s'abstenir soi-même de tout *délit* de neutralité, les autres à ne point souffrir des *violations* de neutralité de la part des belligérants.

L'histoire des guerres européennes fourmille d'exemples, non seulement de neutres qui ont *rompu* leur neutralité en n'exigeant pas des belligérants ce qu'ils avaient le droit d'exiger, mais aussi de belligérants qui ont *violé* la neutralité en forçant des neutres à refuser à l'ennemi des avantages qu'ils avaient le droit de lui accorder. Dans ce dernier cas encore, le neutre renonce à un de ses droits, à savoir au droit de concéder un avantage licite, dont l'octroi dépendait de lui seul, comme souverain. Par une telle condescendance, la neutralité est simultanément rompue par le neutre et violée par le belligérant. — C'est surtout pendant les longues guerres de la Révolution française, du Consulat et de l'Empire, que nous trouvons d'innombrables ruptures et violations de ce genre. En particulier, les deux principaux antagonistes, la France et l'Angleterre, rivalisaient alors de menaces et de violences continuelles pour essayer de forcer les neutres à fermer leur commerce et leur territoire à l'ennemi, bien que les neutres eussent incontestablement le droit absolu de les tenir ouverts, comme aussi de décider eux-mêmes exclusivement de toute question y relative. Cette rivalité des deux parties en guerre, qui se surpassaient mutuellement en pressions coupables sur la liberté des neutres, fut graduellement poussée à un tel point, qu'à la fin les immunités garanties à ceux-ci par le droit international se réduisaient à presque rien.

§ 46 — Différence entre le droit et le devoir

Malgré la connexion entre les droits et les devoirs de la neutralité, leurs normes sont distinctes les unes des autres, les droits n'étant qu'une prolongation modifiée de l'état de paix, tandis que les devoirs surgissent avec l'état de guerre.

La plupart des *devoirs* de la neutralité qui sont indépendants et ne consistent pas simplement dans l'exercice d'un droit, sont de telle nature qu'ils ne peuvent exister en temps de paix, mais puisent leur origine et leur entière raison d'être dans la situation exceptionnelle créée par la guerre. Ils sont tous relatifs en effet aux principes d'impartialité entre les belligérants et d'abstention des hostilités. Or, pendant la paix, il n'y a ni belligérants ni hostilités.

Il en est autrement des *droits*. Ils puisent leur origine déjà dans l'état normal et pacifique; et pendant la guerre, leur principale valeur consiste à ne point être *interrompus* par les hostilités, mais au contraire à continuer autant que possible de rester intacts comme ils l'étaient auparavant. Les droits à l'intégrité et à l'indépendance de l'État, la souveraineté du territoire et du pavillon, le droit d'asile, le commerce et le trafic sans obstacle, la garantie contre toute attaque et hostilité, etc., voilà autant de droits qui appartiennent à l'état régulier de la paix, parce qu'ils découlent de la souveraineté politique permanente. La guerre ne peut ni les diminuer ni les augmenter. Elle peut seulement leur donner un aspect et un sens nouveaux, accentuer plus vivement leur importance pendant les troubles qui les menacent, apporter enfin des restrictions à leur libre exercice en tant que celui-ci mettrait obstacle aux fins reconnues et légitimes de la guerre.

Il s'ensuit que dans le règlement de la neutralité, les droits et les devoirs, tout en formant une unité, représentent deux côtés différents, qui se séparent à l'origine.

Cette différence notable entre les droits et les devoirs quant à leur origine, leurs causes et leurs phénomènes, a une influence sensible sur leur corrélation. Malgré leur dépendance mutuelle, chaque droit ne correspond pas à un devoir, ni chaque devoir à un droit. Bon nombre de devoirs sont imposés par la seule nécessité de

laisser libre cours aux opérations militaires, indépendamment du droit du neutre de rester en paix, et sans influence sur l'état pacifique; tandis que les droits sont presque tous relatifs à la paix, soit dans ce sens qu'ils tiennent leur origine de son état et font corps avec lui, soit qu'ils s'ensuivent comme de simples conséquences.

C'est pourquoi nous traiterons séparément les droits et les devoirs de la neutralité. Les deux matières sont indépendantes, et la clarté y gagnera. Cependant, il faut observer que la séparation ne peut être absolue. Il suit de leur connexité qu'en traitant les devoirs il faut souvent traiter aussi les droits, et *vice versa*. Et malgré leur exposé et leur division d'après des systèmes différents par suite de leur différence en apparition et en phénomènes, les droits et les devoirs, tant des belligérants que des neutres, peuvent, à cause de la liaison intime qui les unit, être rapportés ensemble à certains groupes principaux, relatifs : 1^o à l'indépendance et à la souveraineté des *territoires* (surtout de ceux des neutres); 2^o à la nécessité de laisser aux belligérants le droit de vider leur différend à deux, sans *ingérence* indue ni obstacles; 3^o à la nécessité d'entraver le moins possible le *commerce* pacifique international.

LIVRE SECOND

DEVOIRS DES NEUTRES

PREMIÈRE DIVISION

DEVOIRS DES NEUTRES EN GÉNÉRAL

§ 47 — Relation aux simples devoirs de la paix

La neutralité occasionne des devoirs au delà de ceux de la paix, parce que la guerre est un état de choses exceptionnel et troublé.

De prime abord, des devoirs spéciaux pour les neutres, outre les devoirs de la paix, paraissent incompatibles tant avec la souveraineté de l'État qu'avec la justice. Celle-ci semble exiger, en effet, qu'un État, qui n'a pas lui-même causé une guerre et qui n'y prend aucune part, soit exempté des maux de la guerre et jouisse d'une manière absolue des avantages de la paix aussi longtemps qu'il en observe les conditions.

S'il en était ainsi, le règlement de la neutralité serait bien facile; ce serait une prolongation pure et simple de celui de la paix. Malheureusement, ce n'est là qu'un idéal de l'avenir, et de cet avenir bien éloigné, où le droit de la paix sera le seul droit, parce qu'il ne sera jamais troublé. Tant qu'il y aura un règlement spécial et des devoirs pour la guerre, il y aura aussi, comme conséquence inévitable, un règlement spécial et des devoirs pour la neutralité, en sus des devoirs purs et simples de l'état de paix. Les raisons en sont multiples. Premièrement, les influences de la guerre ne peuvent, étant donné la solidarité des intérêts universels, être restreintes aux seules localités du théâtre de la guerre; elles s'étendent au delà du territoire des belligérants, à tous les pays en relation avec eux, à tout le monde civilisé. Secondement, l'état exceptionnel créé

par les hostilités rend impossible ou illusoire le libre exercice de plusieurs d'entre les droits pacifiques. Troisièmement, les troubles produits par la guerre dans la plupart des relations humaines exigent des mesures spéciales de la part de tous les pays, pour éviter qu'ils ne dégénèrent en une véritable anarchie.

Les destinées des peuples sont de nos jours si étroitement unies, que celui qui veut rester en tranquillité pendant les dévastations qui ravagent les pays voisins avec lesquels il entretient des rapports, ne saurait gagner cet avantage sans équivalent. Le devoir de neutre en est le prix. Ce prix n'est pas le paiement de l'engagement des belligérants de respecter les neutres; car le droit d'être respecté ne doit pas être payé. Si le maintien du calme pendant les troubles environnants nécessite un sacrifice, la cause en est cette loi inexorable de la nature, qui rend toutes les nations, belligérantes et autres, compagnons de fortune et d'infortune, surtout depuis qu'une civilisation plus élevée a développé l'échange à tel point que chaque peuple souffre des souffrances des autres peuples.

C'est pourquoi toute nation qui désire jouir des bienfaits de la paix pendant une guerre, doit contribuer à quelques-uns des sacrifices inséparables de l'état de guerre. Le monde civilisé formant sous d'innombrables rapports une seule et même entité politique et sociale, liée par des relations mutuelles, il est impossible que les relations entre quelques-uns de ses membres soient rompues ou restreintes sans que les autres en ressentissent le contre-coup, et qu'il n'en résulte pour eux l'obligation d'avoir égard à l'état exceptionnel ainsi créé. Il serait également impossible qu'un état juridique nouveau et irrégulier entre quelques nations n'entraînât pas des devoirs nouveaux pour les autres nations, alors qu'elles s'imposent toutes, déjà dans l'état ordinaire et régulier, des devoirs et des égards réciproques. La nécessité de devoirs pour les neutres, ajoutés aux devoirs de la paix, n'est donc au fond qu'une conséquence logique de l'unité du genre humain.

§ 48 — Principe fondamental

La fixation des devoirs doit partir de l'idée que l'indépendance des États neutres, non diminuée en principe par l'état de guerre, sera, dans les limites du possible,

respectée aussi dans son exercice, et ne sera restreinte que pour autant que l'exige le but essentiel des opérations.

En instituant des lois pour la neutralité, la difficulté principale consiste à tirer la ligne de démarcation entre le droit de la guerre et celui de la neutralité. Combien les neutres doivent-ils sacrifier de leurs droits et de leur autonomie, et quels devoirs outre ceux de la paix doivent-ils s'imposer, pour rendre possible l'organisation d'un état de guerre? Voilà la question qui contient tout le problème de la neutralité. La réponse ne peut être que celle-ci : les États pacifiques doivent faire ce qu'il faut pour que la guerre ne devienne pas un état d'anarchie, mais soit maintenue à l'état de moyen coercitif. Toute obligation qui, imposée aux neutres, dépasserait cette limite, deviendrait une injustice. Serait surtout injuste l'obligation en vertu de laquelle un droit essentiel, inhérent à la *souveraineté* de l'État neutre, serait sacrifié à la guerre. Car, ce ne sont point les neutres qui ont été la cause de la perturbation. Leurs devoirs ne doivent donc pas diminuer ou effacer le droit de la paix, mais seulement en suspendre ou restreindre l'*exercice* en cas de stricte nécessité. En d'autres termes : les devoirs de la neutralité se distinguent de ceux de la paix non par leur *nature*, mais seulement par leur *degré*.

C'est pour n'avoir pas compris ce principe fondamental, que l'on manque encore de règles uniformes pour la neutralité. Plus nous remontons dans l'histoire, plus nous trouvons les devoirs des neutres augmentés aux dépens de leurs droits. Ceux-ci furent autrefois subordonnés aux droits de la guerre, bien que la conscience exige le rapport inverse. Les droits même les plus sacrés des neutres furent lésés par l'imposition d'obligations excessives et insensées ; ils furent en tout cas soumis à des restrictions arbitraires. Il est vrai que les progrès de la civilisation ont modifié ces rapports. Aujourd'hui, on subordonne au contraire le droit de la guerre à celui de la neutralité. L'on a compris, en effet, que les exigences de l'ordre régulier priment celles des litiges. Mais cette vérité, s'étant très inégalement emparée de la conscience des peuples dans les diverses parties du monde, n'est pas encore clairement établie partout. Il en résulte qu'encore aujourd'hui, la société des États manque d'une législation sur la neutralité qui soit acceptée par tous ses membres. Les uns accordent aux neutres plus, les autres

moins. La confusion a été accrue par la diversité des systèmes des publicistes, ainsi que par les actes de neutralité décrétés par quelques États, et des traités conclus entre eux qui ont été contradictoires ou ont fixé des devoirs que les autres États n'ont pas reconnus¹.

Tant que durera cet état de choses, les devoirs ne pourront être formulés que d'une manière relative, comme l'expression de l'opinion générale de la majorité des États, non comme l'expression d'un usage universellement adopté.

§ 49 — Modification des devoirs

Les devoirs de la neutralité peuvent subir des modifications par suite du caractère spécial d'une guerre ou des conventions conclues, sans diminution de droit tiers, entre les belligérants et les neutres.

Quoiqu'en principe les devoirs de la neutralité doivent être maintenus tels que les a fixés le droit international, les belligérants sont libres de s'entendre, le cas échéant, sur des concessions ou exemptions de ces devoirs. Ils peuvent le faire soit dans leur propre intérêt, soit dans celui d'autres États ou du commerce universel, s'ils trouvent que le but de la guerre peut être quand même atteint, et à la condition bien entendu que les conventions ainsi conclues ne diminuent pas le droit d'un État non participant. Comme il a déjà été dit, un État neutre ne peut convenir avec l'un de deux belligérants de restreindre ses devoirs de neutre, au point de favoriser ce belligérant ou d'être défavorable à son adversaire, puisque nul traité ne peut diminuer le droit d'un tiers. Une telle convention étant un contrat de violation éventuelle, sa *conclusion* déjà est coupable, un *pactum turpe* (§ 22, 1)².

¹ Cette confusion est visible encore dans l'essai peu pratique qu'ont fait quelques auteurs de concilier les opinions contraires par un prétendu moyen terme, consistant à formuler les règles d'une manière vague, afin qu'elles puissent laisser accès à tous les systèmes, les plus durs comme aussi les plus libéraux. C'est la pire des méthodes, propre à embrouiller encore davantage, sans satisfaire pour cela aucun côté. Par là, les opinions ne sont point conciliées, et les occasions de malentendus sont multipliées. Parmi ces essais qui ont échoué, il faut compter celui de Vattel, quand il fait dépendre la question de savoir si dans tel cas un devoir de neutralité a été observé ou non, de l'intention de l'acte ou de la gravité de ses conséquences (§§ 104-106, 110, 134-135, etc.). Il est vrai qu'à l'aide de ce principe, tous les systèmes pourraient trouver une satisfaction momentanée, mais seulement au moyen d'interprétations opposées et inconciliables, par lesquelles seraient reniées et reconnues alternativement toutes les lois, selon le hasard.

² Il a été dit qu'un belligérant, qui a entrepris une guerre *agressive* ou *injuste*, n'au-

§ 50 — Devoirs surérogatoires

Un État neutre peut, s'il le trouve convenable, s'imposer lui-même des devoirs envers les belligérants, qui dépassent, sans les diminuer, les devoirs que lui impose le droit international.

Si un gouvernement trouve, que sa sécurité ou l'ordre de l'État exigent que lui-même ou ses sujets remplissent des devoirs de neutralité *autre* ceux qui sont de rigueur, rien ne l'empêche de s'imposer l'accomplissement, pourvu, bien entendu, que le droit d'aucun autre État n'en soit lésé. Nous disons : le *droit* ; car, quand même un belligérant trouverait *incommode* pour lui, ou contraire à ses *intérêts*, qu'un neutre prit des engagements auxquels personne ne le force, mais que le droit international ne lui défend pas de prendre, il ne saurait s'en plaindre. Ainsi, il peut être désagréable et malvenu à un belligérant qu'un État neutre, dont les ressortissants s'enrôleraient volontiers au service de ce belligérant et augmenteraient de cette manière les cadres de son armée, leur défende tout enrôlement en service étranger. Mais, bien qu'une telle défense ne soit incontestablement pas exigée par la neutralité, telle qu'elle est comprise à notre époque, une réclamation du belligérant au sujet de cette défense ne serait pas justifiée, puisque chaque gouvernement peut défendre à ses sujets ce qu'il juge contraire aux intérêts ou aux convenances de l'État. Il n'en est responsable que devant la nation, non devant l'étranger.

Il peut souvent être opportun qu'un neutre s'impose de tels devoirs surérogatoires, surtout eu égard aux questions de neutralité qui sont encore obscures, controversées ou l'objet d'opinions diverses, comme c'est le cas, par exemple, de celle de l'enrôlement étranger en temps de guerre (§ 81). Ainsi, un gouvernement prudent peut trouver bon et préférable, en cas douteux, d'interdire aux sujets tout enrôlement en pays étranger, abstraction faite de ce que permet ou défend le droit international, plutôt que de risquer de

rait plus le droit d'exiger que l'engagement pris par un neutre de le secourir fût tenu (Vattel, § 168; Kent, l. c.). C'est à la fois faux et impraticable. Faux par la supposition sous-entendue qu'une guerre, fût-elle la plus juste ou défensive, pût être soutenue par un État qui reste neutre. Impraticable par l'impossibilité de juger entre les causes des belligérants, dont chacun prétend la justice.

s'attirer des démêlés avec une puissance amie, ennemie de l'État sur le territoire duquel l'enrôlement aurait lieu. Il agira ainsi surtout s'il désire éviter des malentendus avec l'étranger et spécialement avec un autre gouvernement dont le territoire est peut-être voisin du sien et où ses sujets, si l'enrôlement leur était permis, accourraient en foule, par passion aventurière, de manière à susciter des perturbations. Les égards entre les nations sont propres à cimenter leurs bons rapports, surtout quand il s'agit de mesures prises pour éviter des désordres. C'est sans doute ce point de vue qui a inspiré les *Foreign Enlistment Acts* anglais et américains de 1794, 1818, 1819 et 1870 (v. *suprà*, p. 185). En défendant aux sujets, et en punissant, certains actes non expressément défendus par le droit des gens, mais peu favorables aux bonnes relations, notamment le service militaire chez un belligérant, même en qualité toute privée, le législateur a prouvé, qu'il trouve plus sûr de faire trop que trop peu en fait de devoirs de neutre, cela pour éviter non seulement des délits évidents de neutralité, mais la *question* même de savoir *si* un délit a réellement eu lieu ou non, question parfois non moins dangereuse pour le repos de l'État et pour l'entente internationale. L'expérience a démontré que des questions pareilles peuvent menacer la paix du monde, tout au moins troubler les relations amicales entre les États, et transformer en cause de guerre ou de représailles le moindre différend qui autrement eût pu être arrangé à l'amiable.

§ 51 — Devoirs cardinaux

1. Tous les devoirs de la neutralité sont compris dans deux devoirs cardinaux, auxquels se rapportent les fondements de la conduite des neutres envers les belligérants.

Ces devoirs sont : 1^o l'*impartialité*, ou la conduite qui ne favorise point l'un des belligérants au détriment de l'autre, ni ne le défavorise à l'avantage de celui-ci, dans ce qui concerne indirectement la guerre ; 2^o l'*abstention* de toute ingérence ou participation dans les hostilités et opérations y relatives, ainsi que de toute action qui concernerait directement la guerre et par laquelle le neutre s'y immiscerait.

2. Les devoirs d'*impartialité* incombent à l'État seul. Certains devoirs d'*abstention* lient en outre les citoyens.

1. Les deux principes de l'impartialité et de l'abstention se retrouvent conjointement, plus ou moins, dans tous les devoirs de la neutralité, de quelque nature qu'ils soient, et l'un implique l'autre. Il ne serait pas plus possible au neutre d'être impartial sans s'abstenir d'ingérence dans la guerre, que de s'en abstenir sans impartialité. Tout acte de partialité est une ingérence, et toute ingérence est partielle. Néanmoins les deux notions, de l'impartialité et de l'abstention, restent distinctes en théorie; et dans la pratique, quand l'un des devoirs cardinaux rentre dans l'autre, on ne l'y retrouve plus dans sa propre forme. L'impartialité est *une* chose, l'abstention en est une autre. Aussi convient-il de grouper en conséquence tous les devoirs des neutres en deux classes, cela d'autant plus que dans certains devoirs prédomine le principe de l'impartialité, dans d'autres celui de l'abstention.

Ce qui favorise surtout ce classement, c'est que dans les devoirs *stricts*, c'est-à-dire ceux qui sont une condition *sine quâ non* de la neutralité, l'*abstention* constitue l'élément principal, parce que la position de neutre est essentiellement négative; tandis que les devoirs d'*impartialité*, par suite du caractère plutôt indirect de leur objet, ne sont exigés envers aucun belligérant s'ils ne sont pas observés à l'endroit de la partie adverse, et que ces devoirs sont imposés par rapport à l'un seulement dans l'hypothèse où ils sont accomplis par rapport à l'autre. La culpabilité ne serait que dans l'inégalité, et l'égalité rend l'action bonne, fût-elle même favorable aux belligérants. La faveur accordée à tous deux est permise, celle accordée à l'un d'eux seul est défendue. Ainsi, nul État neutre n'est obligé d'accorder asile dans ses ports aux bâtiments de guerre des belligérants; et s'il l'accorde, il peut les soumettre aux conditions qu'il trouve lui-même convenables pour assurer le repos pendant leur séjour sur le territoire, et il peut restreindre ou préciser les cas (par exemple, décider si l'accès sera permis seulement pour cause d'avarie et de radoub, ou encore pour acquisition de charbon et de vivres nécessaires, etc.). Mais l'impartialité exige que *si* l'asile est accordé, il le soit dans une mesure égale aux deux parties belligérantes, et que les conditions prescrites soient les mêmes pour les deux côtés et non pas moindres ou plus dures pour l'un que pour l'autre. Le neutre qui ouvre ses ports à l'un des belligérants sous certaines conditions, doit les ouvrir sous les mêmes conditions à

l'autre belligérant. Il ne peut pas restreindre les cas d'accès aux avaries pour l'un, s'il les étend aux achats de vivres pour l'autre, ni accorder plus d'achats à l'un qu'à l'autre, ni prescrire des termes différents pour leur séjour, 24 heures pour l'un et 12 heures seulement pour l'autre, etc. Il peut permettre ou défendre à ses sujets de s'enrôler dans les armées belligérantes, mais non pas dans l'une d'elles à l'exclusion de l'autre. Toute inégalité dans le traitement impliquerait en quelque sorte un secours de guerre en faveur de l'une des parties, et par ce secours le neutre aurait pris une part indirecte aux hostilités. Les devoirs qu'impose l'impartialité apparaissent donc comme doubles, ou comme les conséquences d'une prestation antérieure d'un côté, non comme des devoirs indépendants. Le neutre peut éviter de les remplir, pourvu qu'il s'abstienne des deux côtés. — Il en est autrement des devoirs de l'abstention. Ils sont *en eux-mêmes* indépendants. Le neutre — dont la souveraineté n'est point ici intimement liée à l'action — *ne pourrait* pas être dispensé de leurs interdictions, alors même qu'il aurait soin de fournir le secours également aux deux belligérants (§ 22, 2). Chacun de ceux-ci a séparément le droit de les demander, sans égard à quelque analogie dans l'exécution, parce que dans ces cas, la neutralité serait rompue par le seul fait de la faveur, fût-elle accordée à l'un ou à tous. Comme il s'agit ici d'espèces de secours qu'il ne dépend pas du neutre d'accorder ou refuser selon ses convenances, les devoirs sont exigés de tout neutre d'une manière non pas seulement éventuelle mais absolue. Il n'a pas le choix entre leur accomplissement et leur omission. Ainsi, il n'est pas de neutre qui ne soit *absolument* obligé de s'abstenir de violer des blocus effectifs, ou de fournir, soit à l'un soit à plusieurs des belligérants, des troupes, des armes, des munitions de guerre; et il est de même interdit *sans condition* à tout *État* neutre de leur fournir des subsides, leur permettre des passages et des occupations sur le territoire, etc. Le neutre ne pourrait pas être dispensé de telles interdictions par l'observation de fournir le secours également aux deux belligérants : le secours lui-même, *comme tel*, étant ici un acte de guerre ¹.

Nous voyons donc que, bien que les devoirs cardinaux entrent tous deux conjointement dans chaque obligation, il existe entre

¹ C'est pourquoi ces sortes de secours, bilatéralement donnés, ont quelquefois été appelées « hostilités impartiales ».

eux, quant à leur nature même, une différence très notable¹. C'est pourquoi tous les devoirs spéciaux sont groupés autour de ces deux grands devoirs généraux : l'impartialité et l'abstention.

2. Tandis que l'impartialité consiste dans un rapport analogue vis-à-vis des deux belligérants, rapport qui ne regarde que l'État, l'abstention défend encore bon nombre d'actions aux particuliers. Il en résulte que les devoirs d'impartialité incombent exclusivement au *gouvernement* neutre, au lieu que les devoirs d'abstention incombent au gouvernement et aux sujets.

Ni l'impartialité ni l'abstention, ni aucun de leurs devoirs, ne peuvent être considérés comme des charges imposées par le belligérant et par lesquelles celui-ci diminuerait la souveraineté ou l'autonomie de l'État neutre. Ils font seulement dépendre celles-ci, ou plutôt leur exercice, des conditions indispensables pour la jouissance d'une paix relative en temps de guerre. Il appartient à chaque État souverain de décider lui-même s'il veut, ou non, être impartial et s'abstenir de toute part à une guerre. Mais son choix sous ce rapport équivaut à un choix entre la guerre et la neutralité. Il ne peut pas choisir cette dernière conjointement avec la partialité et l'immixtion dans les hostilités. Garder la position neutre sans en observer les deux conditions principales, ce serait prétendre à la guerre et à la neutralité en même temps, ce qui est impossible. En renonçant à une prétention aussi insoutenable, le neutre ne se soumet à rien d'humiliant pour son autonomie. Car il n'existe point de droit absolu en ce sens, que ce droit ne serait pas soumis aux conditions qui constituent sa qualité exécutable. D'ailleurs, en remplissant ses devoirs pour pouvoir jouir de ses droits, le neutre ne souffre aucun désavantage. Il profite lui-même indirectement des obligations dont il se charge pour rendre réalisables les avantages de la neutralité, desquels dépendent sa tranquillité et son bien-être.

¹ Cette différence essentielle provient surtout de ce que l'objet de l'acte d'impartialité, mais non celui de l'acte d'abstention, ressortit directement à la *souveraineté de l'État*, de manière à exclure une restriction absolue imposée par la guerre étrangère. Ainsi, par exemple, l'asile accordé aux navires dans les ports est un droit souverain, et son exercice, même envers un belligérant, n'est pas une hostilité ; tandis que la concession aux troupes belligérantes d'un passage sur le territoire neutre est une hostilité, et l'exercice de cette concession est, malgré la qualité souveraine du droit territorial, sous le rapport juridique un acte qui étend ses effets au delà de la souveraineté.

DIVISION II

DEVOIRS D'IMPARTIALITÉ

§ 52 — Notion

L'impartialité neutre consiste en ce que l'État neutre accorde ou refuse à l'un des belligérants ce qu'il accorde ou refuse à l'autre, dans la même mesure et sous les mêmes conditions, bien entendu en ce qui concerne indirectement la guerre.

Il appert de cette définition qu'il ne saurait être question de faire application du principe de l'impartialité en dehors des cas où il dépend du bon vouloir du gouvernement neutre, en sa qualité de souverain, de concéder aux belligérants *plus* ou *moins* quant aux avantages qui n'ont avec le but de la guerre qu'une connexion *médiate*. En conséquence, le dit principe n'est pas applicable dans les cas où il s'agit des devoirs *stricts*. Ceux-ci défendent d'une manière *absolue* de s'occuper, soit plus soit moins, de quoi que ce soit qui aurait une connexion *immédiate* avec la guerre. Ils prescrivent au neutre une ligne de conduite nettement tracée, qui ne souffre aucune déviation, et qui exclut toute latitude dans les limites de laquelle serait admis un choix entre des alternatives. L'objet de l'abstention étant en connexité directe avec la guerre, *toute* ingérence équivaldrait à un abandon de la neutralité. La conduite de celui qui s'abstient ne pouvant alors être qu'une, sera nécessairement la même envers les deux parties belligérantes, indépendamment de l'impartialité, de sorte qu'il n'y a pas lieu de se poser de questions relatives à cette dernière. La possibilité de la partialité étant

exclue, l'impartialité n'a pas besoin d'être réglée. Dans les cas au contraire, où le neutre n'est tenu à l'abstention par aucun devoir absolu, mais où le droit international lui laisse le pouvoir de régler librement, en vertu de sa souveraineté et selon ses propres conventions, les avantages à concéder aux belligérants dans les limites d'une latitude dans laquelle on peut accorder ou refuser plus ou moins largement parce que l'avantage ne touche la guerre qu'indirectement, là seulement, le principe de l'impartialité est applicable, la partialité pouvant résulter de concessions inégales. Ici, le devoir, de nature toute relative, consiste à ne rien accorder sinon dans la même étendue aux deux parties belligérantes, parce que sans cela le but de guerre de l'une pourrait être indirectement secondé au détriment de l'autre, sa tâche ou ses opérations facilitées, et cela, quelle que soit d'ailleurs l'importance des avantages concédés.

Dans le cas où la législation d'un État contiendrait une stipulation qui, lors d'une guerre, se trouverait être en faveur de l'un des belligérants au détriment de l'autre, cet État serait obligé de corriger la loi incompatible avec la neutralité, si la partialité qu'elle établit contrairement aux prescriptions du droit international n'est pas simplement une conséquence des faits de guerre impossibles à prévoir d'avance ou d'une situation toute nouvelle, mais eût au contraire pu être comprise et prévue lors du travail législatif. Si l'inégalité résulte d'un traité, celui-ci n'est pas valable à l'égard du tiers qui en souffrirait ¹.

§ 53 — Occasions et objets

Le devoir d'impartialité ne concerne que ce qui se rapporte à la guerre.

¹ Phillimore estime que si un traité conclu avant la guerre peut être allégué, certaines actions d'une moindre partialité sont permises, par exemple, la concession à l'un des belligérants, à l'exclusion de l'autre, du droit de conduire ses prises dans les ports neutres, etc. Toutefois Phillimore reconnaît qu'il serait « difficile » de refuser le même droit à l'adversaire (§ 142). — Nous nous en rapportons à ce qui a été dit plus haut (§ 49) : tout traité, fût-il même conclu avant la guerre, qui prépare une partialité, est un pacte de neutralité rompue, c'est-à-dire un *pactum turpe*. Et d'ailleurs, quelle partialité est « moindre », assez minime pour être l'objet d'une indulgence? Evidemment, il n'y aurait d'autre mesure pour elle que l'arbitraire. Le belligérant offensé par la partialité, la trouvera grande, assez grande pour rompre la neutralité, tandis que son ennemi qui en profiterait, et le neutre qui l'avait commise, la trouveront insignifiante et innocente. Et si l'on admet qu'il est « difficile » de refuser à l'un des belligérants ce qui a été concédé à l'autre, n'est-ce pas une contradiction que de qualifier de permise l'action de n'accorder l'avantage qu'à celui-ci, à l'exclusion de celui-là?

Le devoir d'impartialité est limité à la guerre : 1° Quant à sa *durée*; 2° Quant à son *objet*. Premièrement, il n'existe que tant que dure la guerre, non avant, ni après, car il tire sa seule raison d'être de l'état exceptionnel créé par le différend. Secondement, il n'a pas trait à d'autres objets que ceux qui se rattachent aux hostilités.

1. Certes, il est toujours sage d'observer une conduite impartiale, dans la société des nations non moins que dans celle des individus (§ 5). Cependant, en temps de paix l'impartialité dans les rapports internationaux ne peut pas être imposée comme un devoir juridique. En temps de guerre elle devient obligatoire, dès que la position de neutre est prise. Les avantages qui, par suite de leur signification médiate pour la guerre, peuvent alors être accordés ou refusés aux parties belligérantes à la condition seulement que les faveurs soient égales des deux côtés, peuvent en temps de paix être accordés ou refusés sans cette condition : ils peuvent l'être au gré de l'État, inégalement aux divers pays étrangers, dans la mesure où le gouvernement le juge convenable. Tout en reconnaissant et en maintenant en règle générale le principe de l'impartialité, le gouvernement peut en omettre l'application dans les cas où il y aurait quelque raison de favoriser un État plutôt qu'un autre, soit en vertu d'un traité soit par suite d'une inégalité dans les conditions de l'ordre. Une telle inégalité de traitement pendant la paix ne peut pas même être qualifiée de partialité, puisqu'en temps de paix il n'y a pas de *parties* à favoriser, toutes les nations étant unies par la solidarité des intérêts qui exclut l'antagonisme. La même action qui en guerre est appelée partielle, n'est en paix que l'expression légitime du libre arbitre de l'État dans ses relations avec d'autres États. Si une mesure avantage l'un plus que l'autre, cela ne regarde que l'État qui l'a prise. Souverain chez lui, il n'est responsable vis-à-vis de personne de cette différence. Ainsi, en temps de guerre, un État neutre n'est pas autorisé à fermer ses ports aux navires de l'une des parties belligérantes en les laissant ouverts à ceux de l'autre; en outre, les conditions d'accès doivent être les mêmes pour les deux parties. Mais en temps de paix, chaque État peut ouvrir ou fermer ses ports à qui il veut, sans étendre la faveur ou la défense à d'autres, et sans observer aucune règle d'égalité de conditions. Un gouvernement peut avoir de bonnes raisons pour appliquer un traitement inégal (par exemple, le motif

de réciprocité, la crainte de maladies contagieuses, de l'importation de marchandises prohibées ou hors de propos, de troubles, etc., de la part de certaines contrées); mais il n'est obligé de rendre compte de ces raisons à aucun gouvernement étranger, quand même en telle occasion la franchise et l'intérêt d'une bonne entente recommandent généralement les explications amicales.

2. Même ainsi limitée à l'état de guerre, l'impartialité n'a trait qu'à des *objets* qui ont quelque rapport avec les buts de la guerre, c'est-à-dire à des actes qui, si le neutre était partial, faciliteraient les opérations de l'un des belligérants au préjudice de l'autre. Il serait absurde de vouloir obliger le neutre à une conduite égale envers les belligérants dans des questions qui n'ont aucun rapport avec les buts d'une guerre, puisque c'est à cause de la guerre que tous les devoirs des neutres existent. Non seulement ce serait absurde, mais encore ce serait impossible. Il n'y a pas d'État au monde qui serait capable d'observer envers deux belligérants une égalité de conduite telle, qu'il accorderait ou refuserait à l'un tout ce qu'il accorderait ou refuserait à l'autre, dans les affaires qui ne touchent pas à la guerre; car les relations ordinaires ne sont point les mêmes entre les différents pays, et les rapports de divers États ne peuvent pas être de force ramenés aux mêmes mesures de quantité et de qualité. Le pourraient-ils, qu'une seule et même chose n'aurait jamais la même valeur pour deux États différents: elle offrirait toujours, selon les besoins, plus d'avantages à l'un qu'à l'autre.

Il s'ensuit que le neutre peut, dans tout ce qui n'a pas trait à la guerre, continuer ses relations pacifiques avec les belligérants sans observer l'égalité si l'inégalité existait déjà avant, ou si elle résulte d'une manière involontaire de la nature des choses, pourvu toutefois qu'il ne maintienne, ne dérange ou ne crée pas une inégalité (ou même une égalité) pour l'un des belligérants *en sa qualité spéciale de partie* en guerre. Le neutre peut, en vertu de son droit souverain et avec ou sans traité, accorder plus d'avantages commerciaux et entretenir plus de relations avec l'un des belligérants qu'avec l'autre; mais il ne doit pas créer de nouveaux avantages, obstacles ou relations pour l'un d'eux à cause de la guerre. Il peut, sur son territoire, inaugurer pour l'un des belligérants un système de facultés que l'autre n'a pas et dont il ne bénéficie pas, par exemple dans l'exercice de certaines branches d'industrie, la possession

d'immeubles, etc. Il peut fournir plus de secours à l'un qu'à l'autre dans un but d'humanité ou de bienfaisance (par exemple lui procurer des vivres au-dessous du prix en cas de famine ou de disette), soit parce que le besoin de l'un est plus grand que celui de l'autre, soit parce qu'un changement de situation entraîne l'inégalité, soit encore parce que celle-ci a existé déjà avant. Enfin, il peut à tous ces égards accorder des faveurs égales à plusieurs belligérants, sachant qu'ils en profiteront dans une mesure différente. Mais il ne peut pas, pendant la guerre, opérer dans les faveurs accordées un *changement* tel, qu'elles en acquièrent pour la guerre une signification qu'elles ne possédaient pas avant et qu'autrement elles n'auraient pas eue, et malgré cela maintenir ou introduire une inégalité qui, inoffensive avant le changement, ne l'est plus depuis. Une telle mesure ne serait pas plus légitime que, pendant une guerre, l'introduction de lois toutes nouvelles dont résulteraient des conditions militaires différentes pour les belligérants, plus favorables pour l'un que pour l'autre. Finalement, le neutre ne peut pas non plus *étendre* une inégalité de traitement, jusque-là étrangère aux buts de la guerre, à de nouveaux objets qui ne leur seraient pas étrangers. Quand même les deux traitements ou leurs objets seraient intimement unis ou égaux à d'autres égards, cette extension créerait à elle seule une partialité, par suite de la différence qui existerait entre ses objets, spécialement au point de vue qui est déterminant pour la question de guerre.

§ 54 — Formes

L'impartialité est tantôt active tantôt passive. Elle peut consister, soit en *prestations*, soit en *concessions*, qui sont également favorables aux deux belligérants, soit enfin dans le maintien et l'application du principe de ne souffrir de la part d'aucun d'eux une violation, mais de soutenir et défendre contre tous deux le droit de neutralité.

La partialité consiste toujours à favoriser l'une d'entre plusieurs parties plus que l'autre ou les autres. Mais une faveur n'est pas toujours une action par laquelle on *donne* quelque chose. Elle peut être aussi bien passive qu'active. Elle peut être une permission, un consentement, ou même l'omission de faire valoir son droit contre

celui que l'on veut favoriser. Il s'ensuit que, pour être impartial, il ne suffit pas que le neutre ne prête aucune aide ou secours à l'un des belligérants en lui accordant des avantages positifs à l'exclusion de son ennemi. Il ne doit pas non plus lui permettre d'entreprendre sur le territoire neutre une action qui soit, ou hostile à l'ennemi, ou défendue à celui-ci et propre à faciliter les opérations. Enfin, il ne doit pas même lui remettre l'application d'un droit de la neutralité qu'il applique envers l'ennemi. *Souffrir* quelque chose, expressément ou tacitement, a souvent une portée tout aussi grande que *donner* quelque chose ; et celui qui *néglige* d'*user* de son droit peut quelquefois rendre par cela un service plus grand que celui qui *concède* un droit. Les droits dont jouissent les neutres en cette qualité vis-à-vis des belligérants en vertu du droit international sont généralement d'une nature telle, que s'ils sont omis ou abandonnés, le belligérant reçoit un avantage défendu par le dit droit.

C'est pourquoi l'impartialité neutre implique l'obligation non seulement d'*accorder* mais aussi d'*exiger* dans une mesure égale des deux côtés belligérants, ainsi que de ne souffrir d'aucun côté une violation de la neutralité. Jusqu'où peut mener la négligence de ce dernier devoir, c'est ce que l'histoire des grandes guerres maritimes du commencement du XIX^e siècle a démontré d'une manière frappante, lorsque l'Angleterre et la France ont chacune à tour de rôle, par leurs menaces et leurs violences, contraint les neutres à abandonner leurs droits vis-à-vis de l'un des belligérants tout en les maintenant contre l'adversaire. A force de concessions incessantes faites alternativement à l'une et à l'autre des deux rivales, à force d'omissions successives de faire valoir leurs droits contre l'une d'abord et contre l'autre ensuite, les neutres, étant continuellement et de plus en plus exposés, pour chaque faiblesse ou chaque condescendance envers l'une, à la revanche et aux représailles de l'autre, ont fini par ne jouir d'aucune neutralité et par ne plus pouvoir en remplir les devoirs et les conditions.

§ 55 — Partialité morale

Le devoir d'impartialité n'est point rompu :

1^o Par un appui purement moral ou des témoignages de sympathie ;

2^o Par une intervention ou une médiation, même en faveur de l'une des parties, pourvu qu'elle n'excède pas les limites de simples pourparlers amiables.

1. Dans les différends entre *individus*, l'on ne regarde pas comme une ingérence indue ou coupable le fait que d'autres individus donnent leur appui moral à la partie que la conscience publique juge lésée, ou lui manifestent leur sympathie. De même entre *nations*.

Si dans une guerre l'une des parties a, selon la conscience internationale, agi par des motifs égoïstes et injustes, l'on ne saurait qualifier d'infraction à l'impartialité prescrite par le droit international le fait que les neutres, soit États soit individus, révoltés par le spectacle de la violation du droit mais incapables de courir à la défense de l'offensé, lui témoignent au moins leur sympathie et l'encouragent moralement, pourvu bien entendu que ces manifestations n'aillent pas jusqu'à une immixtion active dans la guerre, ou à des actes qui seconderaient effectivement un belligérant au moyen de prestations ou d'avantages qui lui faciliteraient les opérations militaires ou qui seraient autrement inconciliables avec les devoirs juridiques de neutralité. Du moment qu'il existe une conscience politique et internationale aussi bien qu'une conscience nationale et individuelle, les nations ne sauraient rester étrangères et indifférentes aux souffrances imméritées des autres nations, pas plus que les individus à celles d'autres individus; elles ne sauraient étouffer l'expression des réflexions et des jugements que de telles souffrances leur inspirent, et cela d'autant moins que les nations sont solidaires en bien et en mal. La neutralité n'est pas l'impassibilité. Elle n'implique que l'abstention d'actes extérieurs pouvant favoriser l'une des parties belligérantes dans les hostilités mêmes; elle n'exclut point l'expression d'une *opinion* sur la politique louable ou blâmable de tel État. Dans certains cas, on devrait même regarder comme un devoir humain et international, de sympathiser avec un État dont le droit est lésé par un abus de force, et de l'encourager moralement.

Certes, si lors d'une guerre les masses, quelques étourdis ou la presse licencieuse d'un pays neutre, se laissent entraîner à des manifestations passionnées et provoquantes, en exprimant leurs sympathies ou leurs antipathies pour l'une des parties, d'une manière

qui pourrait faire surgir des complications et des malentendus, il peut être du devoir du gouvernement de ce pays, qui est obligé de veiller aux bonnes relations avec les puissances étrangères, de défendre, de réprimer, quelquefois même de punir de semblables excès de sentiment, notamment quand ils sont contraires aux lois ou au bon ordre. Le gouvernement lui-même doit s'abstenir de toute manifestation autre que celles qui sont justifiées par les principes du droit international. La sympathie et sa manifestation sont deux choses différentes. L'encouragement peut être légitime au fond, sans l'être en la forme. (Cp. *suprà*, p. 113.)

2. Par les mêmes raisons un neutre peut, sans violer ses devoirs d'impartialité, *intervenir* ou *s'interposer* même entre les belligérants, en usant de sa position de tiers, dans le but louable de concilier les antagonistes, et cela, quand bien même la médiation ne pourrait avoir lieu sans représenter le bon droit d'une des parties et la prudence qu'il y aurait d'autre part à renoncer à des procédés illégitimes. Tant que de telles représentations restent dans les limites de conseils amicaux, qui sont offerts sans pression violente et avec l'assentiment des parties intéressées, elles ne peuvent être qualifiées de partiales. Quelquefois elles sont même un devoir moral pour le neutre, qui possède la volonté et le pouvoir de prévenir ou de faire cesser une guerre injuste, ou de sauver du malheur ou de la ruine un État ami, en faisant un usage légitime de son influence. L'histoire est pleine d'interventions semblables, et leurs résultats furent souvent bienfaisants. (Cp. *infra*, § 141.)

§ 56 — Justice de la cause

La justice ou l'injustice de la cause de l'une ou l'autre des parties ne peut pas être alléguée comme excuse ou comme prétexte de la partialité effective d'un neutre dans ses rapports avec les belligérants.

Cette règle découle de la précédente. L'appui *moral*, donné à une cause juste, peut être légitimé par la reconnaissance d'une conscience internationale. Le secours *matériel* par contre, de nature à faciliter les opérations de l'un des belligérants au détriment de l'autre et par conséquent interdit comme contraire à la neutralité, ne saurait être légitimé par la justice de la cause soutenue; et la conscience du

bon droit ne pourrait l'excuser tant que la position de neutre est conservée avec ses avantages. L'appui matériel, appartenant à la partialité illégale indépendamment des motifs et des causes, entraînerait inévitablement l'abandon de la neutralité et l'entrée en campagne, comme partie belligérante, de l'État qui se trouverait par sa conscience obligé de le fournir. C'est donc à tort que quelques auteurs anciens ont cherché à démontrer, que des faveurs d'une nature quelconque, accordées à une partie belligérante qui combat pour une bonne cause, sont justifiées par celle-ci et se concilient avec la neutralité, lors même que la faveur consisterait dans un secours matériel¹. Du moment que la prestation est d'une sorte que le droit international défend, la cause ne peut plus la justifier. Elle peut justifier une déclaration de guerre ouverte contre le belligérant dont la mauvaise foi ou les torts ont occasionné la guerre, mais non pas des hostilités dissimulées sous le manteau de la neutralité.

De nature morale, la cause ne légitime que la partialité morale, et non la partialité matérielle. Comme celle-ci dépend exclusivement des lois extérieures tangibles comme elle, elle ne peut être annulée par des mobiles intérieurs, et ceux-ci ne peuvent modifier ses conditions. Il ne serait pas possible de formuler et de prescrire aux neutres des devoirs fixes et évidents, si la légitimité d'un acte de partialité dépendait d'un jugement subjectif sur le juste et l'injuste, jugement qui ne peut être soumis à aucun tribunal impartial.

§ 57 — Réparation

Si un neutre a rompu son devoir d'impartialité, le belligérant lésé peut exiger réparation, ou, en cas de refus, se servir des moyens approuvés par le droit international

¹ V. Vattel, liv. II, ch. XII, § 168; liv. III, ch. VI, §§ 83, 86, 87, 89, 101. « Il est permis et louable de secourir et d'assister une nation qui fait une guerre juste; et même cette assistance est un devoir pour toute nation qui peut la donner sans se manquer à elle-même. Mais on ne peut aider d'aucun secours celui qui fait une guerre injuste » (§ 83). — Que Vattel s'imagine ici vraiment que l'aide dont il parle peut être donnée aussi *matériellement* et *avec le maintien de la neutralité*, c'est ce qui résulte de la connexité entre ce paragraphe et les précédents, où il parle du secours que fournit un État pour une guerre « à laquelle il ne prend pas part directement » et dans laquelle il « n'entre point », secours qui peut consister en troupes auxiliaires, subsides, etc. — De notre temps, une part semblable à une guerre serait au contraire considérée comme directe et absolument incompatible avec la neutralité, indépendamment de la cause (v., par exemple, Kent, p. 301; Bulmerincq, p. 358; Woolsey, § 164; Calvo, § 1054).

pour se la procurer ; mais il ne peut pas exiger comme dédommagement un acte correspondant de partialité en sa faveur.

En droit, un tort ne saurait être réparé par un autre tort. Et deux actes de partialité, commis dans deux sens différents, ne pourraient jamais s'effacer ou s'équilibrer l'un l'autre, ne fût-ce que par la raison qu'ils ne pourraient apporter le même effet utile ou nuisible et devenir par là l'équivalent ou le dédommagement l'un de l'autre. D'ailleurs, le belligérant favorisé par le premier acte n'en est pas responsable, puisqu'il ne provenait pas de lui ; par conséquent il n'est pas obligé de tolérer un acte correspondant qui le défavoriserait. Il ne doit pas être puni pour une faute qu'il n'a pas commise, quand même il en profiterait. Chaque délit de neutralité doit être considéré en lui-même, et chaque transgresseur est responsable seulement de ses propres actes.

DIVISION III

DEVOIRS D'ABSTENTION

§ 58 — Notion

L'abstention consiste en ce que le neutre s'interdit et défend à ses ressortissants toute ingérence et participation dans la guerre, qu'il n'entreprend aucune action hostile contre un belligérant et qu'il ne lui prête aucune assistance, enfin que l'État neutre ne tolère sur son territoire aucune immixtion dans les droits de la guerre ni aucune hostilité ou violation du droit des neutres par les belligérants.

Toute la neutralité repose sur le principe que le neutre reste *en dehors* de la guerre et ne prend aucune part aux opérations militaires. En conséquence, le droit de la guerre implique celui d'exiger que le neutre, en échange de l'avantage de jouir dans la mesure du possible des bienfaits de l'ordre malgré les désordres qui règnent autour de lui dans d'autres États, ne se permette pas de son côté des hostilités contre eux. Or, pendant une guerre, toute action qui, par sa connexion immédiate avec les moyens ou buts militaires, augmenterait ou diminuerait les forces d'une partie belligérante en lui apportant un avantage ou un désavantage de nature à influencer sur le résultat des opérations, serait un acte d'hostilité. Le neutre qui le commettrait, se rendrait partie dans la guerre en s'alliant à une des parties en lutte. Il romprait la neutralité et contreviendrait au droit de rester en paix.

En général, on est d'accord sur ce large principe. Chacun reconnaît qu'une neutralité sans abstention des hostilités est nulle.

Par contre, les opinions sont partagées sur le caractère et la por-

tée d'une abstention complète. Que doit avoir fait le neutre pour être censé avoir rompu le devoir d'abstention? Dans quelle mesure doit-il s'être abstenu, quant à tel acte, pour être censé avoir observé ce devoir? Que faut-il entendre par les mots « hostilité », « ingérence », « aide », « secours »? Quelques-uns prétendent imposer au neutre des devoirs si nombreux et si étendus, qu'il ne lui resterait presque rien de sa souveraineté, tandis que d'autres veulent lui accorder des droits d'immixtion qui, habilement exercés, le rendraient de fait partie en cause sans prendre le nom de belligérant et sans supporter les charges de la guerre.

Aucune partie du droit international n'offre tant de controverses, par conséquent tant de difficultés pour le législateur. Il s'agit en effet de tenir le juste milieu entre des exigences contradictoires, de concilier le droit de l'État neutre au respect de sa souveraineté avec le droit du belligérant de ne pas avoir à combattre un ennemi caché derrière son ennemi déclaré. L'un et l'autre peuvent prétendre à être ménagés et à n'être pas troublés : l'un dans son repos et l'autre dans sa lutte. Le problème ne peut se résoudre en ayant uniquement égard à ces prétentions contraires en apparence. Il faut encore avoir égard à la nature absolue ou relative de l'acte d'abstention considéré en lui-même, à l'équilibre des relations entre les belligérants, enfin à l'équité dans les cas où le droit abstrait ne serait pas clair ou pas applicable.

Tous les États souffrent de l'absence de lois uniformes sur la matière, car tous y sont intéressés. C'est pourquoi il serait désirable qu'un congrès universel posât les règles de l'abstention des neutres. En attendant — et cette attente peut malheureusement durer encore longtemps — les gouvernements neutres feront bien, dans les cas douteux, de s'abstenir plutôt trop que trop peu d'actes équivoques qui aux yeux de tel ou tel belligérant pourraient être interprétés comme des faits d'ingérence dans la guerre. Et dans les questions litigieuses et obscures, une politique neutre sage et prévoyante tâchera de s'entendre d'avance avec les deux parties belligérantes sur la meilleure manière de procéder.

§ 59 — Caractère absolu

1. Les devoirs d'abstention neutre ne souffrent ni restriction ni exception.

2. Leur transgression ne serait pas légitimée même par une prestation de secours égale aux deux parties belligérantes, ni par la référence à un traité conclu avant la guerre ¹.

1. Aucun État ne peut se trouver simultanément en paix et en guerre. Et la paix n'étant maintenue qu'autant qu'elle n'est troublée sous aucun rapport, la neutralité n'est réelle que sous la condition que le neutre ne se permette *aucun* acte d'hostilité ou d'ingérence, sous quel prétexte que ce soit. Qu'il participe à la guerre activement ou passivement, par une hostilité directe, une aide ou une concession ; qu'il prétexte une cause ou non, peu importe, il a cessé d'être neutre.

2. Des publicistes peu sévères, surtout parmi les anciens, ont tenté d'apporter quelque modification à cette loi, aujourd'hui reconnue. Ils ont admis des exceptions, ou du moins des restrictions, au devoir d'abstention, par des raisons plus ou moins subtiles, subjectives et accidentelles. D'après eux, l'État pourrait, tout en restant neutre, prêter secours aux belligérants ou à l'un d'eux dans certains cas, en leur fournissant des subsides, des troupes, des armes, etc., ou en leur accordant le droit de passage ou d'autres faveurs sur le territoire neutre, dans certaines *circonstances particulières*. Parmi ces circonstances figurent notamment : a) un *traité* conclu d'avance ; b) la supposition d'une *cause injuste* de la part de la partie adverse ; c) des raisons de politique *supérieure* ; d) une prestation des *deux côtés* ².

Il n'est guère besoin de faire observer que, si l'on se place au point de vue juridique, aucune de ces « circonstances » ne saurait être excusée comme une raison pour diminuer les devoirs d'abstention.

Quant à la première de ces circonstances, un *traité* antérieur, stipulant un secours contraire à la neutralité ou contenant une telle clause, nous avons déjà démontré plus haut, en traitant la soi-disant neutralité « imparfaite » et la modification des devoirs des

¹ Bien que ce principe soit également valide à l'égard de tous ces devoirs, il sera nécessaire d'y revenir spécialement et par répétition ci-après, à propos de plusieurs d'entre eux (v. *infra*, §§ 74, 82, 88, 103, etc.), parce que les raisons en sont différentes pour des devoirs différents, et que le principe a été appliqué de manières diverses par rapport à eux.

² V. une ou plusieurs de ces raisons alléguées par Vattel, §§ 81-83, 100-101, 105; Hübnér, t. I, I^{re} partie, ch. 3, § 8; G.-F. de Martens, § 304; Klüber, § 281; Kent, pp. 158-168; Wheaton, §§ 3-6; Manning, p. 225; Bluntschli, § 739. — Réfutées plus ou moins par Heffter, § 117; Hautefeuille, t. I, p. 382; Phillimore, § 141; Neumann, p. 136; Woolsey, § 163; Calvo, § 1062; Hall, § 215, et autres.

neutres (§ 22, 1, et § 49), que toute neutralité qui, par quelque acte conventionnel, a cessé d'être parfaite, a cessé d'exister, et que le seul contrat qui puisse modifier les devoirs d'un neutre, est celui par lequel une partie contractante remet un devoir *envers elle*. Les devoirs d'abstention existent à cause de la partie qui est protégée par eux, et c'est elle seule, comme ayant droit, qui peut y renoncer.

Quant à la dérogation aux devoirs d'abstention pour des raisons de politique *supérieure*, ou envers un belligérant dont la cause est *injuste*, il suffit de faire observer le caractère subjectif de tout motif de la sorte. Chaque gouvernement peut prétendre que sa cause est juste et celle de son adversaire injuste; et toute raison politique est réputée « supérieure » par celui qui l'invoque. Tant qu'aucune autorité au-dessus des nations ne peut être appelée à en juger, de telles raisons, dont l'application amènerait la dissolution de toute organisation stable de la neutralité, ne peuvent être approuvées par le droit international.

Hübner prend encore la défense d'une ingérence qui serait *tolérée par les deux* belligérants. — Mais, si les *belligérants* comprennent si mal leur intérêt, qu'ils s'imaginent qu'il soit possible qu'un acte d'ingérence occasionne un bien ou un mal égal aux deux parties, de telle sorte que, pour chacune, le dommage consécutif soit réparé par l'avantage corrélatif, c'est leur affaire, mais ce n'est pas une raison pour autoriser le *neutre* à commettre la même faute. S'il comprend sa position et ses intérêts, il n'abandonnera pas sa neutralité parce que les belligérants veulent bien le lui permettre. C'est du droit international et non pas d'eux qu'il doit prendre ses ordres, d'autant que les belligérants ne sont point seuls maîtres de l'état de choses créé par la guerre. Cet état concerne tous les États civilisés, par conséquent aussi les neutres, car ils ressentent tous l'état exceptionnel d'hostilités. D'ailleurs, l'histoire fournit surabondamment la preuve que le neutre, qui s'est une fois laissé entraîner à s'ingérer dans la guerre, ne peut plus s'arrêter à aucune limite, ni éviter les actes de partialité et les représailles. Aucun neutre ne saurait trouver un mode d'immixtion propre à éviter à la fois toute offense de l'une et de l'autre des deux parties en guerre. L'un des belligérants sera toujours offensé, directement ou indirectement, par l'acte d'immixtion qui confèrera un avantage à la partie adverse, et les

faveurs accordées même de part et d'autre ne produisent jamais les mêmes effets des deux parts. Un petit État peut être certain, qu'une fois entraîné dans les événements de la guerre, ne fût-ce qu'indirectement et avec l'assentiment des deux belligérants, il deviendra bientôt la victime de l'un ou de l'autre, ou de tous les deux. Le vainqueur se servira de la concession pour se procurer une base d'opération, ou pour tourner à son profit militaire l'avantage accordé, en alléguant comme prétexte le premier pas fait par le neutre. Si celui-ci commence à permettre volontairement quelque chose de contraire à la neutralité, il finira par y être forcé contre sa volonté.

Il n'est pas même admissible que l'État prétextes sa faiblesse ou son impuissance de résister, comme motif d'une ingérence dans la guerre, ne fût-elle que passive et consistant dans la tolérance d'une violation de sa neutralité par l'un des belligérants. Le jugement sur la capacité de défense d'un État souverain n'appartenant point à l'étranger, tout État qui prétend être indépendant, est censé posséder la volonté et le pouvoir de se protéger contre les atteintes à son droit. La neutralité étant un droit, sa défense doit être présumée toujours possible et effective; elle est par conséquent un devoir absolu en toute circonstance où son omission impliquerait une rupture de la neutralité. D'ailleurs, le droit international n'exige du neutre qu'une défense dans les limites du possible, dans la mesure qui peut être attendue de tout État pacifique qui n'invoque pas une faiblesse prétendue pour dissimuler des faveurs coupables accordées à un belligérant, mais s'oppose sérieusement aux empiétements de celui-ci, qu'ils proviennent de l'insolence excitée par le succès ou d'une imprudence occasionnée par l'incertitude sur les meilleurs moyens à prendre. Comme il est toujours aisé de distinguer entre la bonne et la mauvaise foi, entre la faiblesse réelle et simulée, l'adversaire qui peut souffrir par suite du manque de force chez le neutre, mais qui comprend que ce défaut est involontaire, n'exigera pas une réparation qui serait à la fois impossible et moralement non fondée.

Enfin — par suite de leur connexité immédiate avec la guerre et de leur indépendance de la souveraineté des États — les devoirs d'abstention sont absolus encore sous ce rapport, qu'ils ne pourraient pas être omis ou restreints même sous le prétexte d'une conduite *égale envers les deux* belligérants (§§ 51-52). Le neutre, qui s'immiscerait dans les opérations militaires de l'un et de l'autre, qui

les aiderait ou commettrait des actions qui leur seraient hostiles, qui souffrirait la même violation de sa neutralité de la part des deux, ou qui leur accorderait, à tous les deux, sur le territoire neutre, des avantages propres à faciliter l'accomplissement de leurs buts de guerre, aurait, par de tels actes, même accomplis d'une manière analogue et équivalente des deux côtés, abandonné la position de neutre et pris part à la guerre (§ 22, 2). A la différence des devoirs d'impartialité, où l'action bilatérale transforme le tort en droit, ici elle ne fait que doubler le tort. D'ailleurs le secours accordé, l'avantage dont l'usurpation serait tolérée, ne pourrait jamais être absolument équivalent des deux parts, ni offrir la même utilité pour les deux belligérants. L'une des parties en guerre serait toujours plus favorisée ou défavorisée que l'autre, ne fût-ce qu'à cause de l'inégalité naturelle des situations et des conditions, qui exclut la possibilité pour deux États d'avoir absolument les mêmes besoins et de pouvoir user de la même manière d'une assistance¹. — Même la négligence de faire valoir un droit, dont l'exercice est une condition de la neutralité, n'est pas excusée par la parité dans le procédé des deux côtés².

§ 60 — Différentes sortes d'abstention

Le fait que doit éviter tout neutre pour ne point participer à une guerre, peut être ou *actif* ou *passif*. Dans le premier cas, il consiste à *commettre* une *action* qui romprait le devoir d'abstention; dans le second, il consiste à *omettre* les *conditions* du dit devoir.

L'*action* peut être *positive*, c'est alors un secours prêté, ou *négative*, c'est alors un obstacle opposé aux opérations.

¹ Cela devient surtout le cas si l'un des belligérants est une puissance maritime ou plus fort que l'autre, ou bien qu'une industrie en question est très différente des deux côtés. — Exemple : Si un État neutre augmente sa liste de contrebande pendant la guerre entre deux pays, dont l'un s'occupe spécialement à fabriquer les articles ajoutés, celui-ci est favorisé au détriment de l'autre, quand même les défenses seraient formulées identiquement et que leur exécution fût impartiale dans la forme.

² Encore ici, l'un profiterait plus que l'autre de l'exemption de la charge y correspondante. — Ainsi, si le droit du neutre de transporter des biens ennemis sous son pavillon est abandonné à la fois en faveur de deux belligérants dont l'un possède une plus grande marine militaire que l'autre, celui-là est favorisé aux dépens de celui-ci, qui a plus que lui besoin de la protection du pavillon neutre pour les transports de ses marchandises.

Dans tous ces cas, la neutralité est rompue, ou *directement*, lorsque le coupable, soit État soit particulier, exécute l'acte lui-même, ou bien *indirectement*, lorsque l'État souffre ou permet que l'acte soit exécuté sur son territoire ou par ses ressortissants.

L'infraction à la neutralité peut consister en une *aide* fournie à un belligérant (subsidés, enrôlement, équipement, transport de contrebande, approvisionnements, etc.); elle peut aussi consister dans un *empêchement* à ses opérations militaires (par exemple à un siège ou un blocus). L'aide *augmente* la force du belligérant : le neutre commet ainsi une hostilité contre la partie adverse. L'empêchement *diminue* au contraire la force du belligérant : dans ce cas, le neutre commet une hostilité contre celui-ci. Dans les deux alternatives, il prend part à la guerre.

Des infractions à la neutralité peuvent être commises même par *omission*, bien qu'il puisse paraître singulier à première vue qu'un devoir d'« abstention » soit rompu par une omission. La négligence soit d'empêcher tel individu de transgresser la neutralité, soit de prévenir une infraction à celle-ci alors qu'il eût été possible et commandé par le droit international de le faire, équivaut à un délit de neutralité par omission; c'est un fait qui contribue à rompre l'abstention, et cela, soit que l'acte qu'il fallait empêcher fût à redouter de la part d'un belligérant, soit qu'il fût à craindre de la part d'habitants du pays neutre. Du moment que celui auquel l'obligation de surveillance incombait, a pu ou dû être conscient de l'imminence du danger, et qu'il était capable de le détourner, sa négligence le rend complice du délit. Si, par exemple, lorsqu'une guerre éclate, un gouvernement neutre néglige de promulguer, et de porter ainsi à la connaissance des sujets, la liste des objets de contrebande de guerre, ou les devoirs y relatifs, ou s'il laisse le public ignorer l'existence d'un blocus régulier et dûment annoncé, etc., il peut occasionner des transgressions du devoir d'abstention par ignorance (par transports illicites, violations de blocus, etc.). S'il ne s'oppose pas au passage de belligérants, aux enrôlements, à des opérations sur le territoire ou dans les eaux neutres, s'il n'empêche point les fuyards d'y pénétrer pour en ressortir et reparaitre sur le théâtre de la guerre, et s'il laisse ainsi le territoire neutre devenir

une base d'opérations, il rompt par sa négligence le devoir d'abstention ; par sa coupable inaction, il laisse entrer son pays dans la sphère de la guerre, ou tolère une assistance contraire à la neutralité. S'il n'astreint pas ses agents et organes officiels à surveiller les ports, pour empêcher que les belligérants n'en usent pour leurs prises, leurs équipements, armements, recrutements, etc., il rompt la règle d'abstention qui défend de tolérer l'emploi des ports comme bases d'opérations.

Les particuliers eux-mêmes peuvent manquer au devoir d'abstention par des omissions coupables. Tel le cas, par exemple, où l'employé d'un marchand ou d'une compagnie d'armateurs néglige d'informer ses patrons de l'existence d'un blocus dûment organisé et annoncé, ou d'autres restrictions apportées au commerce ou à la navigation neutres et autorisées par le droit de la guerre.

Enfin, l'État étant responsable des délits de neutralité commis sur son territoire ou par ses ressortissants, soit par un faire, soit par un laisser-faire, à savoir dans tous les cas où la répression (par saisies, confiscations, etc.) n'est pas abandonnée au belligérant, le devoir d'abstention peut être rompu, non seulement directement par l'auteur lui-même, soit l'État, son gouvernement, ses organes ou ses représentants, soit le particulier, mais encore indirectement, si l'État, par une insouciance coupable ou une partialité cachée, ou sous prétexte d'impuissance, *permet*, expressément ou tacitement, à ses ressortissants de rompre le devoir d'abstention (en armant des navires de guerre à destination d'un belligérant, en organisant des bureaux d'enrôlement, etc.), ou néglige de réprimer leurs actes, ou *tolère*, en laissant ses frontières sans défense suffisante, des invasions ou des violations du territoire qui favorisent certaines opérations des belligérants (par exemple la création de dépôts de houille, l'occupation de points stratégiques, l'installation de vigies, etc.).

§ 61 — Sujets du devoir

Certains devoirs d'abstention incombent à l'État seul, à ses organes et à ses représentants. D'autres incombent aussi aux particuliers (§ 51, 2). Dans les premiers rentrent les obligations de s'abstenir de subsides et de prêts aux belligérants, de fournitures d'auxiliaires ou d'articles de

guerre, d'enrôlements, d'abus du territoire neutre par dépôts de guerre, passages, opérations de guerre, occupations de places, ouverture de ports, etc. Au nombre des seconds figurent les obligations de s'abstenir de transports et trafics illicites, d'armement et d'équipement de navires ou de troupes, et de violations de blocus.

Comme il a été dit plus haut, l'État est en principe responsable, non seulement de ses propres délits de neutralité, mais encore de ceux de ses ressortissants et de ceux qui se commettent sur son territoire. Cependant, certains actes ne sont des délits de neutralité que s'ils sont commis par l'État et *non* s'ils sont accomplis par des particuliers; d'autres sont des délits, qu'ils soient commis par l'État ou par des particuliers. Enfin, certains délits commis par des particuliers n'engagent pas jusqu'ici la responsabilité de l'État, parce que la coutume autorise le belligérant à les réprimer lui-même sur le champ (au moyen de saisies et de confiscations, etc.)¹.

§ 62 — Délits commis par les fonctionnaires publics

Les délits de neutralité commis par des *autorités* ou *fonctionnaires* publics en cette qualité sont considérés comme des actes de l'État, tandis que les actions de ces mêmes personnes en tant que particuliers leur seront imputées en leur qualité de ressortissants, individuellement.

Les actes de personnes au service de l'État peuvent être connexes avec ce service ou non; et, dans le premier cas, ils peuvent avoir été commis avec ou sans l'ordre ou l'autorisation du gouverne-

¹ La dérogation la plus frappante à la règle contenue dans ce paragraphe est apportée par Lorimer, qui voudrait exonérer les particuliers de toute responsabilité et la faire retomber tout entière sur l'État (pp. 272-276). Les particuliers devraient, selon lui, pouvoir impunément trafiquer, même avec de la contrebande de guerre; ou, pour dire mieux, il n'y aurait plus de contrebande, *tout* commerce avec les belligérants étant permis aux particuliers, *aucun* n'étant permis à l'État. — Comme il arrive en général aux projets radicaux et présentés avant leur temps, celui de Lorimer tombe dans l'inconséquence. Car, tout en permettant aux particuliers de violer les blocus — conséquence logique de leur droit de commerce illimité —, il ne veut pas protéger ceux qui les violent contre la répression du bloquant. Mais il est évident, qu'une fois admis le principe qui exempte le commerce privé de toute restriction pour cause de guerre — principe appartenant à un avenir encore assez éloigné —, il devrait s'ensuivre logiquement l'exemption corrélative de toute mesure de répression contre ce commerce, puisque le droit international ne peut pas laisser punir des actes qu'il qualifie de légitimes.

ment. Ce qui est exécuté sur son ordre ou avec sa permission doit, comme de juste, être regardé comme son fait. Si en dehors de cela quelque abus ou malentendu se produit dans l'exécution d'un pouvoir public, le fait ne saurait guère, même dans ce cas, être traité comme étant de nature privée. C'est là une affaire d'État; cependant le gouvernement peut se libérer de sa responsabilité en poursuivant et réprimant la transgression et en accordant réparation et indemnité à tout État et intéressé étrangers lésés. Enfin, ce que font des fonctionnaires en leur qualité de simples particuliers, les exposera eux personnellement et non pas leur gouvernement. Ils seront poursuivis et rendus responsables de leurs actes de la même manière que les autres citoyens. Seulement, et indépendamment de la répression qui frappe alors le coupable en tant que particulier, l'État doit le destituer de ses fonctions publiques si la neutralité a été rompue par son fait. Car, il ne suffit pas que le fonctionnaire souffre, en sa qualité d'homme, les mêmes conséquences juridiques que le particulier. Son individualité, étant indivisible, réunit dans une même volonté les deux faces publique et privée de sa personnalité, de telle sorte que l'homme public devait empêcher l'homme privé de toute transgression du droit public. En portant atteinte à l'ordre, il a montré qu'il est inapte à servir d'organe à l'État dans les affaires extérieures, et son éloignement est une garantie nécessaire contre la répétition d'actes propres à compromettre les relations internationales.

§ 63 — Devoirs spéciaux

Sont réputées « devoirs d'abstention » les obligations de s'abstenir des actes suivants :

I. *Aide et renfort à un belligérant*, par :

1. *Subsides* ou *prêts de guerre*, par l'État neutre, ou par souscription publique sur son territoire;
2. Fourniture ou mise à disposition de *denrées* ou *marchandises* par l'État neutre, en vue de la guerre;
3. Envoi de *troupes auxiliaires* par l'État neutre; permission de les former ou préparer sur son territoire;

4. *Enrôlement* par l'État neutre; tolérance d'enrôlements organisés sur son territoire;
 5. *Armement* ou *équipement* de navires ou d'expéditions pour la guerre navale; tolérance d'actes de cette nature sur le territoire neutre; fourniture ou vente de navires de guerre par l'État neutre ou avec sa permission;
 6. Transport ou fourniture de *contrebande de guerre*; vente ou mise à disposition d'articles y relatifs sur le territoire neutre;
 7. *Service de transport* pour le compte d'un belligérant et en vue de la guerre.
- II. *Tolérance d'abus du territoire neutre pour la guerre* :
1. *Dépôts* de munitions ou provisions; marché pour vente de butin ou de prises;
 2. *Occupations* de places;
 3. *Passages*;
 4. *Hostilités* ou *opérations*;
 5. Usage des *ports, rades* ou *eaux territoriales*;
 6. Concession de *juridiction*.
- III. *Ingérence* (hors du territoire neutre) *dans la guerre ou ses opérations* :
1. Violation d'un *blocus* effectif et dûment annoncé;
 2. Ingérence par *intervention* non autorisée ou *occupation*.
-

CHAPITRE PREMIER

AIDE ET RENFORT A UN BELLIGÉRANT

§ 64 — Sujets de l'interdiction

L'État neutre a le devoir de s'abstenir de prendre à la guerre une part quelconque par la prestation de secours militaires à l'un des belligérants ou à tous les deux ¹.

Ce devoir incombe aux particuliers dans certains cas spéciaux.

A mesure que la civilisation progresse, la guerre et la neutralité sont de plus en plus considérées comme des affaires d'*État*, dont les conséquences doivent atteindre aussi peu que possible les sujets en leur qualité de particuliers. La guerre se fait entre les États en tant que personnes internationales, et l'état juridique, créé par les litiges qui y ont donné lieu, est un état de choses de nature essentiellement publique et non privée. Et comme, du reste, presque tout le mouvement commercial qui transporte des biens d'un pays à l'autre renforce celui-ci, partant ses moyens de résistance, le système qui comprend la guerre comme une affaire privée aboutirait à détruire entièrement tout commerce entre neutre et belligérant, chose impossible de notre temps. C'est pourquoi le principe moderne est celui-ci : les citoyens n'étant que *médiatement* — c'est-à-dire par l'intermédiaire de l'État — des sujets de la neutralité, tous les devoirs d'abstention doivent autant que possible être transférés du domaine privé au domaine public, et imposés aux gouvernements

Il est vrai que ce principe est surtout applicable aux autres catégories des devoirs d'abstention, à savoir ceux de ne pas s'ingérer directement dans les hostilités et de ne point tolérer des abus du

¹ *Tabl. gén.*, p. 162 (I); *Ann.*, t. I, p. 139.

territoire neutre par les belligérants. Mais on tend aussi de plus en plus à libérer les particuliers des devoirs de s'abstenir d'aide et de renfort, obligations qui les concernent plus directement que les autres devoirs d'abstention; et dans la même mesure on les met à la charge de l'État. On tend à lever les obstacles qui ont été mis autrefois aux transports et au trafic par lesquels les particuliers apportent des ressources aux belligérants et à leurs sujets; d'autant que la difficulté d'établir une distinction nette entre les renforts belliqueux et les renforts pacifiques est toujours plus ressentie à mesure qu'augmentent les exigences découlant de règles plus strictement juridiques.

C'est pourquoi il ne reste guère aujourd'hui, des défenses relatives aux renforts par les particuliers neutres, que celles qui sont jugées indispensables pour assurer le respect des mesures prises par les gouvernements afin de maintenir leur neutralité. Ces défenses, ainsi limitées, ont trait surtout aux questions d'armement, d'équipement, de transports illicites et de violations de blocus. Mais devant l'incertitude et les changements si fréquents dans la délimitation entre les obligations de l'État et celles des citoyens, il est de toute importance, en traitant les devoirs de cette nature, de déterminer dans chaque cas spécial ce qui incombe exclusivement aux gouvernements et ce qui peut incomber aussi aux particuliers.

§ 65 — Différentes sortes d'aide et de renfort

Aide et renfort peuvent être fournis à un belligérant par : 1^o *Subsides* ou *prêts*, 2^o *denrées* ou *marchandises*, 3^o *troupes auxiliaires*, 4^o *enrôlement*, 5^o *armement* ou *équipement*, 6^o *contrebande de guerre*, 7^o *service de transport*.

Dans chacune de ces hypothèses, l'adversaire de la partie belligérante illégalement assistée peut s'opposer à l'aide. Si celle-ci est prêtée par un État, la partie lésée peut exiger réparation, et, en cas de refus et à défaut d'arbitrage, user de représailles ou d'autres moyens de se faire justice, même jusqu'à déclaration de guerre en cas de nécessité extrême et comme légitime défense. Si, au contraire, l'aide est prêtée par un particulier, la punition de celui-ci ainsi qu'une indemnité raisonnable peuvent être exigées de son gouvernement.

ARTICLE PREMIER**SUBSIDES ET PRÊTS****§ 66 — Définition des subsides**

Par *subsides* on entend tout secours en argent fourni par un État à un autre État à titre gratuit ou à des conditions plus favorables que celles d'un prêt ordinaire.

Il n'est pas de l'essence des subsides d'être donnés à cause d'une guerre exclusivement ni même principalement, bien que les exemples que nous fournit l'histoire nous montrent que c'est à la guerre qu'ils ont généralement servi et qu'ici il ne s'agisse pas d'autres subsides. Par contre, il est de leur notion, premièrement d'être donnés par un État à un État et non par un particulier à un autre particulier ou à un État, secondement d'être donnés gratuitement ou comme aide, et non contre équivalent ou en vue d'un gain. Il peut arriver exceptionnellement que, pour une raison ou une autre (par exemple pour en cacher la cause, détourner l'attention ou réaliser quelque but), des subsides soient fournis sous certaines conditions onéreuses ou même contre une rente ou une promesse de remboursement. Les subsides n'en conservent pas moins le caractère de secours, quand la rente ou la contre-prestation ne constitue pas un équivalent qui confère au service la qualité d'acte de commerce ou qui fasse du bénéfice le but principal de l'affaire. Tant que le but principal de l'aide est un but politique, en vue duquel un État subvient à un autre avec de l'argent, fourni à des conditions si avantageuses qu'elles n'excluent pas le caractère d'assistance, il y a « subsi-
« des », en dépit d'une obligation de remboursement ou autre retour.

Les subsides paraissent avoir pris naissance sous la forme de pactes d'engagement militaire, ou même de passage temporaire de corps entiers au service de l'étranger et à sa solde. Plus tard, ils reparaissent comme des prestations d'argent d'un gouvernement à un autre, contre l'avantage de renforts militaires dans l'éventualité ou pendant le cours d'une guerre. Nous trouvons dans les siècles précé-

dents des exemples assez nombreux de ces deux sortes de subsidés. Alors, les conventions étaient le plus souvent conclues entre des États qui, comme par exemple l'Angleterre et la France, avaient besoin de beaucoup de troupes pour leurs fréquentes guerres, et des États qui, comme l'Allemagne, la Suisse et l'Espagne, n'étaient pas impliqués dans des luttes en rapport avec le nombre et la tendance guerrière de leurs populations, et dont par conséquent les gouvernements désiraient plutôt de l'argent que des troupes.

Il est de la nature des choses que ces sortes de subsidés deviennent de plus en plus rares. Elles disparaîtront entièrement, semble-t-il, avec le développement de la culture politique et des garanties constitutionnelles contre des prélèvements arbitraires sur les revenus de l'État. La représentation nationale, dont la participation au gouvernement s'est considérablement accrue depuis le temps des subsidés et des contingents, et qui généralement fait dépendre le vote du budget des besoins nationaux, ne permettrait plus guère l'emploi de sommes considérables à favoriser un gouvernement étranger. D'ailleurs, l'organisation des armées modernes, basée sur le principe de la défense nationale, exclut l'emploi de troupes mercenaires. Par là sont supprimées les raisons d'être des subsidés de cette sorte.

D'autres ont subsisté. Depuis, des subsidés ont parfois été donnés à un gouvernement étranger pour assurer le maintien de tel ou tel système de politique intérieure (par exemple, celle de rester fidèle à certaines traditions ou d'étouffer des innovations, d'entretenir une forte défense, etc.) ou de politique extérieure (par exemple, celle de rester neutre, d'adhérer à tel programme ou telle alliance, de déclarer ou continuer la guerre dans ce but, etc.). De tels subsidés sont accordés dans la supposition qu'il résultera un avantage politique du maintien du système subventionné à l'étranger. La politique *intérieure* d'un autre État, ainsi secouru, a pu correspondre à celle du gouvernement qui a accordé les subsidés et lui faciliter la résistance à des doctrines réputées dangereuses. Et sa politique *extérieure* a pu prêter un concours direct à celle du gouvernement assistant.

Il est évident que ces derniers motifs d'allouer des subsidés se concilient, eux aussi, de moins en moins avec le régime politique moderne. Celui-ci ne serait guère de nos jours accessible à quelque

pression au moyen d'un paiement, par le fait que, dans les pays civilisés, il est de plus en plus déterminé par des motifs intérieurs et nationaux, non par des causes venant de l'étranger, et que le programme politique dépend dans chaque situation des votes parlementaires.

Néanmoins, dans le droit de neutralité contemporain, c'est de cette dernière espèce de subsidés qu'il s'agit tout particulièrement. On a spécialement en vue le cas où un État subventionne un autre État pour le déterminer à suivre une certaine conduite en politique. Si cette politique consiste à déclarer ou à continuer une guerre, les subsidés peuvent contribuer à l'armement. Fournis par un État neutre, ils constituent un renfort pour le belligérant. Bien que ce soit là un genre de renfort qui appartient plutôt au passé qu'à l'avenir, il ne saurait être exclu du nombre des délits de neutralité, tant que des faits de cette nature peuvent encore se produire.

§ 67 — Subsidés et prêts par l'État

1. Il est interdit à un État neutre de fournir à un belligérant des subsidés ou des prêts en vue de la guerre, et de tolérer que des emprunts de guerre soient publiquement préparés, lancés ou souscrits sur son territoire.

De tels actes rompraient la neutralité, quand même la faculté serait accordée également aux deux parties belligérantes, et nonobstant tout traité qui les aurait stipulés, soit avant soit pendant la guerre.

2. Par contre, des prêts commerciaux ne visant pas à la guerre peuvent être consentis.

1. Comme tout secours apporté à un belligérant par un neutre, qu'il consiste en moyens de guerre proprement dits ou en moyens d'échange destinés à des renforts, contribue au succès des opérations militaires, il est clair que ce ne sont pas seulement les subsidés, mais encore les prêts de guerre de quelque sorte que ce soit fournis par l'État neutre, qui sont inconciliables avec la neutralité. Et cela, indépendamment des circonstances dans lesquelles l'assistance est prêtée : qu'elle le soit directement par l'État lui-même ou sous ses auspices ou avec son assentiment ; du moment qu'elle contribue, ne fût-ce qu'indirectement, à la continuation de la guerre.

C'est là une sorte d'enrôlement médiat, dont doit s'abstenir tout gouvernement impartial.

Au nombre des prêts de guerre, il faut compter les emprunts souscrits sous des conditions dépendant de l'issue de la guerre.

Sans doute, de nos jours des emprunts de guerre seront rarement demandés à un État neutre ou mis en souscription par lui. Pour des affaires de cette nature, on a généralement recours au crédit privé. Mais, quoi qu'il en soit, un gouvernement impliqué dans un tel emprunt romprait par là sa neutralité.

Bien plus, les emprunts qu'un belligérant contracterait publiquement dans les limites de la juridiction d'un État neutre, ou y lèverait au moyen de souscriptions ouvertement affichées ou lancées, impliqueraient, par leur publicité, un abus du droit du pays neutre, du moment qu'ils auraient pour but la guerre, alors même que l'opération serait de nature privée et que les contributions proviendraient de caisses privées, et cela, quel que soit l'arrangement pris par des particuliers. Contraires à une stricte neutralité, de tels emprunts doivent être défendus et empêchés par le gouvernement neutre. Celui-ci ne s'abstiendrait pas de tout secours belliqueux médiat, s'il permettait que, sous la protection de ses institutions et avec la sécurité qu'offre le territoire neutre, un belligérant acquière des moyens de faire la guerre.

Ce principe est absolument indépendant de celui d'après lequel l'argent n'est pas contrebande de guerre (v. *infra*, § 97). Un secours peut être contraire à la neutralité sans que son objet soit de contrebande : il peut même l'être dans des cas où l'objet ne saurait être déclaré contrebande sous aucun prétexte. Dans ce cas, le fait illicite réside, non dans l'objet, mais dans l'acte.

2. Les exemples de prêts *commerciaux* d'État à État sont rares, depuis que l'économie politique moderne a concentré les transactions de cette nature dans les entreprises de crédit privées. Mais si, dans tel cas exceptionnel, un État neutre se fait prêteur, par des raisons purement économiques, et s'adresse dans ce but à un État belligérant pour lui prêter, non parce qu'il est belligérant, mais simplement parce qu'il accorde les conditions financières les plus avantageuses, soit quant à la solvabilité, soit quant au taux, une telle transaction, sans aucune connexité quelconque avec la guerre, serait difficilement qualifiée de délit. La partie adverse ne pourrait pas

voir là une faveur accordée à l'ennemi, pas plus que dans quelque commerce pacifique que ce fût qui pourrait se faire entre lui et les neutres, pourvu que les relations des parties reposent uniquement sur le crédit et l'intérêt.

Cette distinction entre les prêts purement commerciaux et ceux qui sont faits pour les besoins militaires, souvent subtile, n'a pas toujours été comprise de la même manière dans la doctrine, bien que celle-ci soit unanime à qualifier d'illicites les subsides et prêts de guerre proprement dits ¹.

§ 68 — Aide en argent par des particuliers

Les sujets d'un État neutre peuvent, en tant que particuliers, fournir aux belligérants des secours pécuniaires, prêts ou autres, avec ou sans rente, sous des conditions et par des motifs quelconques, mais non publiquement sur le territoire neutre.

Le principe ici énoncé est fort contesté, et les opinions à son sujet varient tant dans la doctrine que chez les gouvernements.

Bulmerincq veut défendre aussi aux particuliers, sujets d'un État neutre, de prêter aux belligérants. Neumann estime, qu'en tout cas cela ne devrait pas se faire *au su* de leurs gouvernements. Et Phillimore paraît partager cet avis ². Il allègue un rapport des Syndics de la Couronne d'Angleterre en date du 17 juin 1823, selon lequel les particuliers sujets d'un État neutre ne pourraient, sans rompre la neutralité, souscrire aux emprunts d'une partie belligérante en vue de l'aider contre l'autre. En outre, une déclaration faite au parlement anglais le 25 avril 1873 par M. Gladstone, premier ministre, semble indiquer, en termes quelque peu vagues et indécis, que cet homme d'État désapprouve non seulement les souscriptions publiques de ces sortes d'emprunts sur le territoire neutre, mais en général toute aide pécuniaire prêtée à un belligérant par un neutre, même un particulier. Toutefois M. Gladstone paraît considérer une telle action plutôt comme pratiquement inopportune que comme injuste en principe.

¹ Cp. Vattel, § 110; Kent, p. 301; Phillimore, § 154; Neumann, p. 439; Woolsey, § 169; Blantschli, §§ 757, 768; Calvo, § 1060; Field, § 964, n. 2; Fiore, § 1563.

² Bulmerincq, § 92; Neumann, § 53 a; Phillimore, § 154.

D'autre part, quelques publicistes estiment que des prêts faits par des neutres aux belligérants sont permis, mais seulement dans le cas où la transaction a lieu par le motif habituel et de la manière ordinaire, c'est-à-dire en vue de l'intérêt financier et non pour assister un ennemi dans la guerre¹.

Finalement, le principe exprimé par notre paragraphe, et selon lequel les prêts et aides en argent par les particuliers sont sans effet sur la neutralité, est adopté par de nombreux auteurs modernes². Ils font justement observer que, du moment que l'assistance pécuniaire n'est point fournie avec la garantie du gouvernement neutre, et pour autant que celui-ci n'y prend aucune part, ce qu'un particulier veut bien donner à un belligérant en argent, à titre gratuit ou onéreux, reste en dehors du droit international et ne peut par conséquent être qualifié de contraire à la neutralité. Que le but du secours soit le gain ou la sympathie : un secours d'argent d'un caractère absolument privé et sans aucune participation des autorités ou fonctionnaires du pays neutre, ne saurait donner lieu à des notes diplomatiques, à une répression internationale, ou à des réclamations contre le gouvernement qui ne trouverait pas convenable de le prohiber.

L'argent, dans les mains du particulier, est une marchandise comme une autre. Un gouvernement ne peut en contrôler ni en interdire l'emploi au choix et selon les convenances du propriétaire, lors même que celui-ci choisit pour sujet de ses spéculations un gouvernement qui fait la guerre : pas plus que s'il s'agissait de l'usage d'autres articles de commerce quelconques, dont l'échange entre neutres et belligérants est libre selon le droit international.

Le principe de rendre responsable le particulier qui s'engagerait dans des affaires financières avec un belligérant, conduirait logiquement à la suppression de tout commerce privé quelconque avec ce dernier. L'opinion contemporaine n'admet pas d'autres restrictions au commerce avec les belligérants que celles qui résultent des lois concernant la contrebande de guerre et les blocus, quel que soit d'ailleurs l'emploi que le belligérant peut faire de ce qui lui est fourni.

¹ Vattel, l. c.; Creasy, § 562.

² V., entre autres, Kent, l. c.; Bluntschli, § 768; Calvo, l. c.; Hall, § 216; Ferguson, § 233; Fiore, l. c.

ARTICLE II

AIDE PAR DENRÉES OU MARCHANDISES

§ 69 — Interdiction

Le fait de porter secours à un belligérant par des vivres ou autres objets qui ne sont pas des munitions de guerre proprement dites, n'est interdit qu'au seul cas où c'est l'État lui-même qui les fournit systématiquement, dans le but manifeste d'augmenter la résistance du belligérant ou de lui faciliter la continuation des hostilités.

Le délit existe indépendamment des conditions gratuites ou onéreuses de l'aide, de son importance, de sa prestation aux deux belligérants, et des traités qui ont pu la stipuler.

Par contre, l'État neutre peut librement fournir au belligérant des vivres et autres marchandises non de guerre dans un but purement commercial et étranger à la guerre, quand même celle-ci en profiterait. De même, l'État peut permettre à un belligérant d'acheter dans le pays neutre des objets de cette nature, pourvu qu'il ne refuse pas cette faculté à la partie adverse.

Les particuliers peuvent librement fournir aux belligérants des objets quelconques autres que des munitions de guerre.

Le commerce de vivres et autres marchandises inoffensives n'est généralement pas interdit entre pays neutre et pays belligérant, et la *règle* est, que la neutralité n'est affectée que par le trafic d'armes et de munitions de guerre.

En ce qui concerne les particuliers, cette règle ne souffre aucune exception. Ils n'ont rien à faire avec les considérations politiques, la neutralité est une affaire d'État, les buts de leur commerce ne regardent personne; il ne peut être prohibé que lorsque l'*objet même* est, de sa *nature*, d'une destination belliqueuse.

Il en est autrement du commerce que ferait un *État* neutre avec un belligérant. Ici, la règle générale de la liberté souffre une exception, même en ce qui concerne les objets qui en eux-mêmes sont inoffensifs. Ici, la question est de savoir, non seulement ce qui doit être réputé objet interdit à cause de sa *nature*, mais aussi ce qui doit être interdit en tant que trahissant une intention belliqueuse ou la partialité pour l'une des parties belligérantes.

Nous l'avons déjà dit, les devoirs de l'État neutre diffèrent de ceux des particuliers neutres en ce que l'État, personne politique et internationale, doit s'abstenir non seulement de tout fait extérieur qui est défendu à un neutre quelconque, mais aussi de certains actes de partialité qui, accomplis par un particulier, n'ont aucune portée internationale. C'est pourquoi il est interdit à l'État, et non au particulier, de fournir à un belligérant certaines marchandises même non spécialement militaires, si cet acte révèle le but, inconciliable avec la position internationale de tout gouvernement pacifique, d'assister une partie en guerre et de s'ingérer par conséquent dans le litige. Cette intention peut apparaître soit dans la permission, accordée à une partie belligérante, de faire dans l'intérieur du pays neutre des achats qui ne sont pas permis à la partie adverse, soit dans la fourniture ou le transport (gratuit ou non) de marchandises qui, sans être des munitions de guerre, acquièrent en l'espèce une signification militaire. Si, par exemple, un belligérant a momentanément besoin de certaines espèces de vivres, spécialement nécessaires sous le climat où il se trouve, de sorte que l'issue de la guerre peut dépendre de la fourniture prompte et suffisante de ces vivres, il ne serait pas compatible avec les devoirs d'impartialité et d'abstention qu'un gouvernement neutre lui en remît exprès. Mais un particulier pourrait le faire; car les vivres ne sont pas contrebande de guerre, et les intentions des particuliers ne regardent pas les États étrangers, par conséquent pas la partie belligérante adverse.

Au contraire, le gouvernement neutre qui ne ferait que tolérer sur son territoire l'achat par un belligérant de denrées ou marchandises (pain, céréales, bétail, cuir, etc.), utiles dans la guerre sans être des munitions de guerre, ne commettrait point par cela un acte de partialité contraire à la neutralité, pourvu qu'il n'exclue pas la partie adverse du même avantage; pas même si les achats se fai-

saient notoirement pour approvisionner l'armée, ou si l'un des acquéreurs belligérants en tirait plus de profit que l'autre. Dans ce cas, le gouvernement neutre n'a point à s'occuper de l'inégalité dans la situation militaire des deux belligérants, ni des besoins qui en découlent. Il ne romprait pas non plus la neutralité par le transport, chez l'un des belligérants, de denrées ou marchandises sans qu'il y ait lieu de supposer que ce transport s'effectue dans le but de prêter secours dans la guerre¹. D'ailleurs, de nos jours, il sera bien rare de voir des gouvernements se livrer à un trafic de cette nature : le système du domaine d'État est suranné, et le commerce de marchandises par l'État ne se concilie plus avec une économie politique bien ordonnée.

La doctrine n'est pas absolument d'accord sur le caractère inoffensif de ces dernières espèces de transports, mais elle reconnaît généralement que l'État neutre peut autoriser les achats des denrées susmentionnées sur son territoire².

ARTICLE III

TROUPES AUXILIAIRES

Aperçu historique

Le système des troupes auxiliaires a été employé sur une vaste échelle depuis le milieu du moyen âge jusqu'à notre temps, mais surtout au XIV^e siècle, à l'époque des guerres acharnées entre la France et l'Angleterre.

Avant l'introduction et la stricte application du principe du service militaire obligatoire, propre à créer des armées nationales et susceptible d'augmentation selon les exigences, il arrivait souvent, que le belligérant avait besoin de plus de troupes qu'il n'en avait ou n'en pouvait lever dans

¹ Aussi la neutralité n'est-elle pas rompue si des denrées ou des marchandises non de contrebande sont apportées à un belligérant en vertu d'un traité qui n'a eu en vue aucune guerre, bien que les délits du genre dont il s'agit ici soient indépendants de tout traité ayant stipulé l'aide. C'est que, dans ce cas, la condition même du délit, « le but » manifeste d'augmenter la résistance du belligérant ou de lui faciliter la continuation « des hostilités », n'est pas réalisée.

² Cp. Klüber, § 289; Heffter, § 147; Hautefeuille, t. I, p. 450; Bluntschli, § 767; Calvo, § 1061; Fiore, § 1562.

son pays. Alors, des bandes d'aventuriers las d'une activité régulière affluaient de toutes parts des pays étrangers, pour chercher dans la vie des camps un moyen d'existence qui répondit à leur goût pour le vagabondage. Il est naturel que les engagements pouvaient revêtir les formes les plus diverses et non toujours celle de l'enrôlement, dont il sera question à l'article suivant. Comme les souverains des pays qui pouvaient fournir les corps de mercenaires trouvaient avantageux de s'en débarrasser tout en enrichissant leur trésor, tandis que, de leur côté, les mercenaires trouvaient avantageux de ne pas s'expatrier sans être assurés d'avance de trouver du service, l'usage s'établit bientôt de conclure entre souverains neutres et souverains belligérants de véritables *contrats* stipulant l'effectif des troupes à fournir. Ces conventions reposaient tantôt sur un traité d'alliance contre un ennemi commun, tantôt simplement sur un lien d'amitié personnelle entre les souverains, ou sur une spéculation du neutre de tirer profit de ses gens de guerre. Les conditions variaient autant que les motifs. Quelquefois des subsides étaient alloués en échange des auxiliaires, d'autres fois pas. Tantôt le secours était fourni en vertu d'un pacte conclu pour telle guerre déterminée ou pour toutes les guerres; tantôt il était accordé en suite d'une résolution prise après l'ouverture des hostilités.

Le système d'envoyer des auxiliaires à un belligérant *tout en restant neutre* a été pratiqué quelques siècles déjà avant notre ère. Et ce système se répandit rapidement, une fois l'habitude prise, surtout en Occident, de se servir de mercenaires dans les guerres. Les bandes, dissoutes et congédiées après une campagne, ayant pris le goût de la vie irrégulière des camps, cherchaient immédiatement emploi dans d'autres pays. Ayant perdu le sentiment du foyer domestique, elles voyageaient de l'Angleterre en France, de l'Italie en Espagne. Les hommes qui ne pouvaient trouver par l'intermédiaire de leur gouvernement un emploi qui les mit au service de quelque belligérant allié, formaient eux-mêmes des corps francs, et ces corps s'imposaient de force aux souverains qui passaient pour avoir besoin de troupes. Quand ils ne réussissaient pas à se faire accepter, ils se livraient ordinairement au vagabondage et à la rapine, jusqu'à ce que, pour mettre fin à leurs exploits, on les enrôlât, ou que l'on faisait avec eux une transaction qui les décidât à quitter le pays — sauf à aller en infester un autre. Quelquefois les bandes devenaient de vrais corps d'armée, surtout si elles étaient commandées par un capitaine habile et intrépide. Dans ce cas, elles harcelaient les souverains par qui elles espéraient être salariées, jusqu'à ce qu'ils préférassent les employer plutôt que de subir leurs tracasseries.

Il est évident qu'une force armée ayant ainsi perdu son caractère original de troupes auxiliaires, n'était souvent plus qu'une simple troupe

de soldats soudoyés. Mais la distinction pouvait être assez subtile. Car les troupes lâchées par leur gouvernement qui les avait formées en auxiliaires pouvaient, abandonnées à elles-mêmes, conserver cependant un certain lien avec leur souverain, par exemple par l'obligation contractée de le servir dans telle ou telle éventualité, ou de ne servir que tel ou tel souverain ami, et seulement dans certaines circonstances déterminées. Quant aux règles, on n'était guère précis avant le XIX^e siècle. Les conditions, comme aussi le traitement, dépendaient des situations particulières. Il s'en est suivi, comme de raison, qu'il n'y avait pas non plus de principe positif, en vertu duquel la neutralité eût été réputée rompue par une aide consistant en troupes auxiliaires. Autrefois, il n'était généralement pas considéré comme contraire à la neutralité de prêter une telle aide; et, de fait, il arrivait souvent qu'en la prêtant, on ne sortait point de l'état de neutralité. En tout cas, la question n'était jamais considérée à un point de vue juridique, ni même théorique : elle était décidée plutôt par des motifs pratiques d'opportunité. On examinait, dans chaque cas qui se présentait, si la partie adverse lésée par l'aide portée à son ennemi avait la *force* de s'y opposer, en déclarant la guerre à l'État aidant. Si elle n'avait pas cette force, sa résignation était interprétée comme une reconnaissance tacite que l'action n'était point inconciliable avec la neutralité. La question dépendait donc plus ou moins de l'intimidation et de l'intérêt tout accidentel que l'on pouvait avoir à une extension éventuelle des hostilités par la participation d'un plus grand nombre d'États à la guerre, ceux-ci étant déclarés belligérants pour avoir fourni des troupes à un belligérant. Et l'aide était volontiers excusée lorsqu'elle venait d'un pays, où les traditions et les mœurs guerrières avaient laissé s'enraciner l'usage de rendre des services militaires en vue de la solde, n'importe où et contre qui.

Cette coutume était très répandue chez les peuples montagnards, comme les Suisses, les Écossais et les Espagnols, jusqu'à l'époque du Congrès de Vienne. C'était en Suisse surtout que florissait le système du service étranger, tant sous la forme des auxiliaires que sous celle de l'enrôlement, et cela, sous les auspices des gouvernements cantonaux eux-mêmes. Ceux-ci ont, pendant des siècles, fourni aux souverains étrangers des contingents moyennant des traitements doubles, payés simultanément aux cantons et aux mercenaires, et cela, même après et malgré la neutralité permanente qui fut garantie aux cantons par la Paix de Westphalie, acte qui avait pour but d'assurer la tranquillité du peuple des Alpes. Les troupes étaient affectées aux destinations les plus diverses et sans s'occuper de la justice ou de l'injustice de la cause. Il pouvait même arriver que les auxiliaires étaient fournis aux deux adversaires à la fois, de sorte que, pour de l'argent, des Suisses combattaient contre des Suisses.

De longues années s'écoulèrent avant que l'on comprît tout ce qu'il y avait d'immoral dans cet usage. Pendant la guerre de Trente ans, des voix s'élevèrent pour signaler la dégradation du sentiment national et l'avilissement des âmes qui en résultaient. Néanmoins, ce trafic peu digne de peuples libres non seulement continuait, mais se développait toujours. Les gouvernements fournissant les auxiliaires concluaient, tantôt avec un belligérant, tantôt avec un autre, des capitulations formelles déterminant le chiffre des contingents et les conditions du service militaire, entre autres celles des garnisons et de l'équipement, ordinairement avec l'obligation pour le souverain neutre de ne point rappeler ses hommes dans leur patrie avant la fin de la guerre en vue de laquelle le secours avait été accordé. Un nombre considérable de ces capitulations furent conclues entre la France et la Suisse depuis le commencement de la période moderne jusqu'au Premier Empire. Déjà au XV^e siècle, et dès lors par des conventions renouvelées, priorité est garantie à la France sur les autres nations, en ce qui concerne la levée de troupes auxiliaires en Suisse. Plus tard, des capitulations analogues sont conclues avec d'autres nations, surtout avec les petits États italiens, même ceux, le royaume de Naples et la Papauté, dont les principes de gouvernement autocratique étaient diamétralement contraires à ceux qui prévalaient en Suisse. Rarement, sinon jamais, des plaintes furent adressées aux gouvernements helvétiques par ceux dont les ennemis avaient été ainsi renforcés.

Toutefois, le système des auxiliaires n'était point limité à la Suisse seule. Des troupes de cette sorte venant de l'Écosse entrèrent au service des armées de Gustave-Adolphe. La Hollande en fournit à l'Autriche pendant la guerre de Succession, sans que la France s'en soit plainte avant que l'on mit le pied sur son propre territoire. Des mercenaires hessois se rencontrent dans la guerre d'indépendance des États-Unis, et, à la même époque, des troupes danoises à la solde russe contre la Suède. Dans le XVIII^e siècle, bon nombre de petits États allemands fournirent des auxiliaires à des belligérants étrangers contre subsides stipulés par traité. Quelquefois, deux États amis ou alliés convenaient de fournir des soldats à un tiers.

Les auxiliaires servaient en général sous l'ordre du souverain étranger, conformément aux instructions qui leur étaient données par leur propre souverain et qui leur enjoignaient d'obéir aux commandants sous lesquels ils seraient placés. Dans le cas où la capitulation ne renfermait pas la condition expresse que le contingent devait être exclusivement défensif, il pouvait être employé à une guerre d'attaque. Mais il ne pouvait pas, en règle générale, être transféré au service d'un troisième État.

Les protestations qui, finalement, se firent entendre contre ce mode de

recrutement ne se basaient pas d'abord sur des considérations juridiques. On invoquait le motif tout pratique de l'intérêt d'un belligérant à se prémunir contre des renforts apportés à son ennemi. C'est pourquoi, à l'époque moderne et dès la Réforme, la réaction contre les traités d'auxiliaires, devenus habituels, prend la forme de pactes contractés dans le but d'engager les États dont le fisc avait jusqu'alors profité de ce trafic, à y renoncer dans le cas où la partie cocontractante serait engagée dans la guerre¹. Mais, d'autre part, on trouve aussi des traités assez nombreux autorisant les pactes d'auxiliaires. La Paix de Westphalie contient une clause qui défend ces traités entre l'Empire allemand comme unité fédérale et ses cocontractants, mais les permet aux États particuliers qui composaient le dit empire ; ce qui valut, en 1672, à l'Empereur une déclaration de guerre par la France pour avoir envoyé des auxiliaires à la Hollande.

C'est la Suède qui, par une protestation solennelle qualifiant le système des auxiliaires de contraire au droit des gens, fit le premier pas officiel pour y mettre un terme. A l'occasion du prêt de troupes par le Danemark à la Russie dans la guerre que celle-ci soutenait contre la Suède en 1788, le ministre de cette puissance à Copenhague déclara officiellement au gouvernement danois que, d'après la manière de voir de son souverain, on ne pouvait concilier avec les principes du droit international que des troupes danoises combattissent contre la Suède « tant que Sa Majesté » Danoise voulait pourtant conserver la paix avec elle ».

Lors du Congrès de Vienne, qui renouela la neutralisation permanente de la Suisse, l'opinion se fit jour au sein de la conférence, que la coutume de mettre des troupes à la disposition d'un belligérant s'accordait mal avec la position d'un État garanti perpétuellement neutre. Car la conscience internationale était parvenue à un degré de développement tel, qu'elle n'approuvait plus les excuses autrefois alléguées, savoir : 1^o l'existence d'un traité antérieur qui stipulait l'aide ; 2^o la répression présumée suffisante qui consisterait en ce que les mercenaires tombaient sous le coup du droit de guerre quant à leurs personnes. En effet, l'État qui convient d'avance par traité d'une rupture éventuelle du droit de la neutralité, n'observe pas celle-ci plus qu'en la violant de quelque autre manière que ce soit. Et le fait que l'individu s'expose aux conséquences des hostilités ne saurait exonérer l'État neutre de la responsabilité d'un pacte par lequel il sort de ses devoirs d'impartialité et d'abstention. Aussi le gouvernement suisse comprit-il enfin lui-même ce qu'il y avait d'offensant dans

¹ Un grand nombre de pactes semblables, ayant pour but de s'assurer contre la fourniture d'auxiliaires à l'ennemi dans le cas d'une guerre, ont été conclus par l'Angleterre et la France avec d'autres États au commencement de l'ère moderne.

l'ancien système des contingents d'auxiliaires. En conséquence, on inséra dans la constitution fédérale du 12 septembre 1848 une disposition (art. 11) qui interdit expressément les capitulations militaires avec des puissances étrangères. Dès lors, la source la plus abondante des auxiliaires fut tarie, et là précisément où les abus avaient été le plus criants. Pour plus de certitude, lorsqu'en 1859 les événements d'Italie invitèrent au recrutement de mercenaires, une loi fédérale fut adoptée, qui défendit à tout citoyen suisse de se charger de l'organisation de troupes suisses pour l'entrée au service militaire étranger.

Ce fut le coup de grâce pour le régime. Depuis, il s'est éteint dans les nations les plus civilisées ; et dans les autres nations aussi, il s'efface de plus en plus. Dans plusieurs États, la constitution interdit formellement de fournir des troupes à l'étranger. Dans d'autres États, le système des auxiliaires est rendu impossible déjà par suite des garanties que contient la loi contre tout pacte par lequel des forces militaires nationales seraient employées hors des frontières en temps de paix. Et partout, le fait de fournir des troupes à un ennemi est qualifié de délit de neutralité.

Le système est également condamné par la doctrine. En effet, l'esprit moderne et le droit des États constitutionnels excluent toute fourniture à l'étranger des moyens de défense nationale. En théorie, on ne comprend plus la guerre comme un métier lucratif, mais comme moyen de légitime défense. Dès lors, il devient absurde de permettre au gouvernement de vendre à l'étranger la vie des citoyens. De plus, la conscience internationale contemporaine flétrit comme infamant le fait de l'individu qui combat pour une cause quelconque qui le ferait vivre, sans considérer le motif humanitaire. Finalement, la représentation nationale qui, dans tout État bien organisé, vote jusqu'au dernier denier du budget et qui ne le fait que pour des buts nécessaires, ne consentirait pas à remplir le trésor de recettes gagnées par le sang des citoyens, versé sans que la patrie soit en danger.

§ 70 — Définition

Par *troupes auxiliaires* on entend une force militaire d'hommes fournie à un belligérant à titre de contingent.

Il n'est pas nécessairement de la notion des troupes auxiliaires que le contingent soit stipulé et déterminé avant la guerre, ni que l'accord y relatif ait pris la forme d'un traité, et que ce soit un gouvernement qui procure le secours. Des troupes auxiliaires ont aussi été fournies, et la première idée en est venue, à l'occasion du commencement d'une guerre ou même durant son cours. Elles peuvent d'ailleurs être envoyées spontanément, ou du moins sans contrat

par écrit. Enfin, elles peuvent être levées sans le concours du gouvernement, par souscription nationale ou par suite d'une propagande privée. Jadis, des contingents ont même été formés de francs-tireurs, de volontaires sans aucune inspiration nationale (les *condottieri* du moyen âge, les « compagnies franches », etc.) ni ingérence de l'État, et cela sur une échelle assez grande, et les hommes étant, avant l'entrée au service du belligérant, unis à la patrie originaire par un lien suffisamment fort, pour que le renfort pût être rangé plutôt dans la catégorie des auxiliaires que dans celle de l'enrôlement ¹.

Les corps francs eux-mêmes peuvent revêtir la qualité d'auxiliaires au moyen de la communauté d'origine, soit sous les auspices du gouvernement, soit simplement avec sa tolérance passive.

Mais au sens ordinaire, historique et scientifique, du mot, on entend sous la qualification d'auxiliaires : des troupes fournies par un gouvernement à un belligérant en vertu d'un traité ou d'un accord explicite.

§ 71 — Expédition par l'État

Il est interdit à un État neutre de fournir des troupes auxiliaires à un belligérant.

Il est tout aussi contraire à la neutralité d'un État de procurer des troupes à un belligérant que de lui livrer des armes. Celles-là peuvent être un secours de guerre plus efficace que celles-ci. Et des êtres vivants constituent un lien plus intime entre le neutre et le belligérant.

C'est pourquoi un gouvernement neutre ne doit pas même permettre à ses officiers, de quelque grade qu'ils soient, d'entrer dans l'armée d'un belligérant en conservant leur emploi dans celle de leur patrie. Un seul chef peut être un renfort plus considérable que toute une armée. Si un officier entre dans l'armée d'un belligérant sans avoir préalablement donné sa démission dans sa patrie, son gouvernement doit immédiatement le destituer, et, en outre, lui infliger la punition prévue par la loi pour ce genre de délit de neutralité. Quelquefois, des exceptions ont été faites à cette règle en faveur de jeunes officiers, en vue de leur instruction. Mais il semble

¹ V. *infra*, § 76, la différence entre ces deux formes de secours de guerre.

difficile de les justifier. Tout exercice de guerre constitue une instruction pour un officier, quel que soit son âge. D'ailleurs, il n'est pas possible de savoir si le service étranger a pour but l'instruction ou le renfort. L'instruction peut être alléguée comme prétexte; du reste, les deux buts peuvent coexister. Enfin, quel que soit le but de l'engagement, le renfort est un fait que le mobile ne saurait effacer. Même le gouvernement neutre qui permettrait à ses officiers de servir un belligérant en vue de s'exercer seulement, romprait la neutralité en procurant ainsi du secours au belligérant. L'adversaire n'est pas moins lésé, lors même que la rupture de la neutralité est motivée par un but autre que celui de l'hostilité.

La littérature moderne reconnaît en général la légitimité de ces interdictions, bien que la plupart des auteurs ne s'occupent que du simple envoi de troupes¹.

D'ailleurs, le système des troupes auxiliaires a été condamné à un autre point de vue que celui des neutres. Les belligérants eux-mêmes, du moins ceux qui ont basé leur organisation militaire sur le principe de la défense nationale, et qui n'ont pas absolument besoin de renforts venant du dehors — renforts qui sont souvent de valeur douteuse —, commencent à refuser l'accès d'étrangers dans leurs armées².

§ 72 — Organisation d'auxiliaires sur le territoire

Il est également interdit à l'État neutre de tolérer sur son territoire l'organisation ou les préparatifs publics de troupes destinées à un belligérant.

Cette règle découle logiquement de la précédente. Permettre la formation de troupes auxiliaires par des particuliers ouvertement sur le territoire neutre, c'est prêter son appui moral à l'acte illicite, c'est y contribuer. Car, s'il est vrai que l'État ne peut pas plus être rendu responsable de l'organisation secrète ou privée de corps de volontaires à destination d'une guerre, que de l'entrée des particuliers individuellement au service étranger, il n'en est pas moins certain que sa responsabilité commence avec la publicité. Or, sera

¹ V. Hautefeuille, t. I, tit. V, ch. I; Phillimore, § 147; Neumann, p. 136; Woolsey, § 169; Bluntschli, § 737; Calvo, § 1033.

² En 1870, le gouvernement prussien refusa de recevoir des officiers étrangers, et le gouvernement français ne les admit que difficilement.

nécessairement considéré comme public tout acte d'organisation se servant des moyens de publicité usités pour réunir des hommes *en corps*. La règle qui impose à tout gouvernement neutre le devoir de défendre et d'empêcher que des corps entiers ne soient créés sous sa juridiction pour seconder un belligérant, est maintenant généralement adoptée, après s'être graduellement emparée de l'opinion dès le XVIII^e siècle¹. — Même en temps de paix, notamment en face d'un danger imminent de guerre, l'organisation publique de corps francs ne saurait être tolérée sur le territoire d'un État, lorsque le but évident est de susciter la guerre, soit entre deux États étrangers, soit entre l'État territorial et un autre État.

§ 73 — Auxiliaires fournis par les particuliers

1. Les sujets neutres, en leur qualité de particuliers, ne sauraient être empêchés, ni de s'organiser en troupes auxiliaires sur le territoire du belligérant, ni de s'entendre et prendre à ce sujet des arrangements dans le pays neutre, pourvu qu'ils n'y fassent pas des démarches publiquement et qu'ils n'y forment pas de corps.

De telles troupes sont, sur le théâtre des hostilités, soumises au droit de la guerre à l'égal de toute autre, sans que l'État neutre en soit atteint.

2. L'État neutre a le droit, mais non le devoir, d'interdire à ses sujets, et de punir de la perte des droits de cité, le fait de servir un belligérant dans les corps d'auxiliaires.

1. Le fait pour un particulier d'entrer au service belligérant étranger tombe généralement sous les lois de l'enrôlement (v. *infra*, § 81). Mais le fait pour un nombre plus ou moins grand d'individus de former des *corps* de secours, revêt l'apparence de service auxiliaire prohibé. Il n'en est rien : au sens strict, le service prohibé présuppose la publicité des préparatifs. Si les troupes ne sont pas organisées sur le territoire du neutre, mais seulement sur celui du belligérant, le fait n'affecte pas l'État et sa neutralité. Tout individu participant, et toute troupe, sont exclus de la neutralité de leur patrie du moment qu'ils font partie de forces militaires étrangères. Ils expo-

¹ V., entre autres, Bluntschli, sous § 758, 1, 2; Calvo, l. c.

sent leurs personnes aux risques de la campagne et se soumettent volontairement aux lois de la guerre en perdant les avantages de la neutralité, mais sans engager la responsabilité de leur gouvernement.

2. D'ailleurs, il appartient à chaque État de décider lui-même s'il juge, ou non, convenable d'interdire à ses sujets cette sorte d'aide et de renfort aux belligérants, lors même qu'elle n'est pas défendue par le droit international. Car, il est de la compétence de l'État de prescrire à ses sujets les conditions nécessaires pour jouir des droits de cité. Et sa juridiction sur eux n'est point annulée par leur séjour en pays étranger, tant qu'ils ne s'y sont pas encore fait naturaliser. Il peut donc adopter une loi qui prive du droit de cité tout individu qui entre dans un corps d'auxiliaires. La question appartient, bien entendu, au droit national et non pas au droit international.

§ 74 — Auxiliaires fournis en vertu d'un traité ou pour les deux parties

La responsabilité pour un secours interdit consistant en troupes auxiliaires n'est pas diminuée par les faits ou motifs suivants : 1^o qu'un traité de secours a été conclu entre le neutre et l'un des belligérants, soit en vue d'une certaine guerre, soit pour toutes les guerres en général, qu'elles soient offensives ou défensives; 2^o que la même assistance est prêtée aux deux parties belligérantes.

Il a été dit plus haut qu'un secours de guerre n'est pas légitimé par une prestation bilatérale, et qu'un traité ne peut diminuer les devoirs de la neutralité au détriment d'États autres que les contractants (§§ 22, 49, 59).

Toutefois, les *traités* ayant été invoqués comme prétextes pour des renforts par auxiliaires plus que pour toute autre aide illicite¹, il importe d'insister particulièrement sur l'absence de fondement juridique de tels prétextes.

L'histoire montre, que lorsqu'un État neutre a fourni à un État belligérant des troupes auxiliaires, il l'a le plus souvent fait en vertu d'un traité conclu avant la guerre. Il est vrai que cet usage est rapi-

¹ V. Vattel, §§ 81, 101; G.-F. de Martens, § 304; Klüber, § 281; Wheaton, §§ 5, 6; Manning, pp. 225-227; Bluntschli, § 789. — La doctrine contemporaine n'excuse plus les aides par auxiliaires, même sous le prétexte d'un traité (v. notamment Hautefeuille, t. I, pp. 432-433; Phillimore, § 147; Neumann, p. 136; Woolsey, § 169; Calvo, § 1065).

dement tombé en désuétude, et qu'il semble disparaître entièrement, surtout depuis que les gouvernements ne peuvent plus, comme autrefois, se lier librement et sans le consentement du parlement, et que les guerres deviennent plus nationales. Mais, tant que le principe lui-même trouve des défenseurs dans la doctrine, on ne saurait le laisser s'affirmer sans démenti ¹.

On a parfois essayé d'établir une distinction subtile entre les secours d'après leur importance : l'envoi de toute une armée impliquerait délit malgré le traité, mais non pas l'envoi d'une force moins considérable ².

Mais alors surgit la question de savoir quel effectif une troupe doit atteindre pour être, dans chaque cas, considérée comme un secours grand ou petit. Tout essai de fixer un nombre sera d'autant plus illusoire, que l'importance du secours dépend, non d'un chiffre, mais de sa proportion aux besoins.

Vattel pense, que si on traitait en ennemi l'État neutre qui ne ferait que fournir un secours déterminé, en vertu d'un traité, les guerres se multiplieraient et seraient étendues sans mesure, pour la ruine commune des nations. Il oublie, que si les traités qui préparent d'avance des ruptures de la neutralité, n'étaient point tolérés, s'ils étaient considérés comme des délits, dont l'exécution entraînerait la perte de la neutralité, on se garderait de les conclure. C'est du reste ce que l'expérience a démontré. Depuis l'époque de Vattel, de tels traités sont de plus en plus considérés comme contraires à la neutralité, et ils se rencontrent de moins en moins.

¹ Il faut protester contre l'assertion de Manning, d'après laquelle la pratique de conclure des traités d'auxiliaires est incontestablement reconnue être de droit international. Elle l'est si peu, que non seulement la majorité des publicistes de première autorité la qualifient de délit de neutralité, du moins si le traité est *exécuté* (§ 59), mais encore que dans la réalité aucun gouvernement ne s'y soumettrait, hors les cas de faiblesse ou de prudence. Qui s'imagine que si dans une guerre, par exemple, entre l'Allemagne et la France, l'un des belligérants recevait des auxiliaires d'une troisième puissance (l'Autriche ou la Russie), l'ennemi ne verrait pas là une rupture de la neutralité et une cause de guerre, indépendamment de tout traité ?

² Si une nation fournit contre moi un corps d'auxiliaires composé de toutes ses forces, dit Vattel, « il se joue s'il prétend n'être pas mon ennemi », car alors c'est une véritable guerre qu'il me fait, quand même l'alliance eût été conclue avant qu'il fût question de la guerre présente (§ 100). Mais si les alliés ne fournissent qu'un secours déterminé, stipulé d'avance, « ils ne me font point injure ». . « Je ne puis pas dire non plus que ma » sûreté m'oblige à les attaquer; car je ne ferais par là qu'augmenter le nombre de mes » ennemis et m'attirer toutes les forces de ces nations sur le bras, au lieu d'un secours » modique qu'elles donnent contre moi » (§ 101). Ici, évidemment, Vattel quitte le domaine du droit international pour s'engager dans celui d'une politique toute opportuniste.

Ceux qui prétendent qu'un traité peut excuser l'envoi d'auxiliaires, tâchent d'échapper aux conséquences en déclarant que les troupes sont traitées en ennemies, tout comme les troupes nationales d'un adversaire, et ils croient trouver dans cette circonstance un tempérament suffisant. Les hommes fournis à titre de contingent supportent donc, disent les partisans de cette théorie, les conséquences de leur action. S'ils sont tués, blessés ou faits prisonniers, leur gouvernement ne peut pas s'en plaindre : sa position de neutre ne lui confère alors aucun droit d'exiger réparation de la violence infligée à ses sujets. C'est là une punition suffisante ¹.

Nous répondons que non. Le fait que le particulier supporte les conséquences de son action, ne saurait exonérer l'État des conséquences de la sienne. Le risque personnel auquel sont exposées les troupes, n'est qu'une suite des opérations militaires et de la participation du soldat à celles-ci; il n'a rien de commun avec ce fait irrégulier que le *gouvernement* neutre a prêté ou permis le renfort. Et si, peut-être par suite de ce renfort — ou même indépendamment de lui —, les auxiliaires ne sont pas battus, et que leurs hommes échappent à tout châtement, le droit de la guerre n'a, dans l'espèce, apporté aucune répression quelconque au délit de neutralité. D'ailleurs, celui-ci n'en subsiste pas moins par le fait que le particulier entre dans l'état de guerre en se soumettant à ses conséquences. Au contraire, si le fait que le droit de la guerre lui est appliqué découle logiquement de son action, c'est une preuve de plus que cette action est inconciliable avec la neutralité.

Depuis le Congrès de Vienne, aucun État européen n'a fourni un belligérant d'auxiliaires en prétendant au bénéfice de la neutralité, pas même sous le prétexte d'un traité. Il n'est guère à craindre que la tentative s'en fasse désormais. Dans la doctrine, quelques voix peuvent bien encore s'élever, contrairement aux faits et à l'esprit moderne, en faveur de la théorie ancienne; mais les gouvernements savent, que l'envoi d'auxiliaires serait un premier pas vers la guerre.

§ 75 — Répression

Les troupes organisées qui sont transportées d'un port neutre à destination d'un belligérant, peuvent, en pleine

¹ Vattel, l. c.; Bluntschli, § 759. — La même raison fut alléguée par le Danemark, en 1788, comme excuse auprès du cabinet de Stockholm, pour avoir envoyé des auxiliaires à la Russie dans la guerre de cette puissance avec la Suède (cp. *suprà*, p. 247).

mer, être traitées en ennemies par la partie adverse et faites prisonnières de guerre. Le navire transportant peut être saisi et condamné pour transport de troupes à l'ennemi, selon le Règlement international des prises.

Des troupes auxiliaires déjà organisées en vue de combattre contre un ennemi, ne peuvent pas prétendre à être mieux traitées par lui sur la haute mer lorsqu'elles se dirigent vers son adversaire, qu'en général les forces militaires de celui-ci. Et le navire qui les transporte, ne peut pas être traité avec plus d'indulgence que tout navire qui fait un transport interdit de troupes pour le compte d'un belligérant. Un tel navire est de bonne prise, selon les règlements des prises et des transports interdits (v. *infra*, §§ 105, 110). Il reste réservé aux capitaines et aux armateurs qui peuvent démontrer qu'ils ont été victimes d'un dol qui n'eût pu être découvert sans une attention extraordinaire, de faire valoir leurs réclamations contre l'auteur du délit.

Cette règle s'applique, que les troupes soient transportées d'un port de leur pays ou d'un autre port neutre quelconque.

ARTICLE IV

ENRÔLEMENT

Aperçu historique

Avant le règlement moderne de la neutralité, l'enrôlement pour les belligérants florissait sous toutes les formes. Il était toléré sous les mêmes conditions à peu près que les auxiliaires, avec lesquels il offre beaucoup d'analogie et de points de contact. Tantôt un gouvernement neutre recrutait lui-même des soldats pour un belligérant. Tantôt il permettait ou tolérait qu'ils fussent enrôlés sur le territoire de l'État et parmi ses ressortissants, soit par des agents étrangers, soit même par des nationaux. Quelquefois l'autorisation était accordée sans conditions ; d'autres fois sous certaines réserves, pour telle ou telle forme d'enrôlement, ou en vertu d'un traité lequel pouvait être allégué comme justification, surtout s'il avait été conclu avant la guerre et sans la prévoir.

La cause de tels renforts était, ou une alliance, ou simplement une spé-

ulation, lorsque l'aide prêtée était rémunérée par des subsides. Sous ce rapport, l'usage d'autrefois était bien différent de celui d'aujourd'hui. De nos jours, quelques formes d'enrôlement sont encore tolérées, ou du moins ne sont pas unanimement qualifiées de délit, tandis que le système d'auxiliaires est condamné. Mais l'enrôlement qui est toléré de notre temps, ne l'est pas généralement à cause d'une alliance ou en vue d'un profit, mais parce que l'opinion n'a pas encore pu se fixer sur l'illégitimité de l'acte lui-même. Jadis, au contraire, l'enrôlement était, comme les auxiliaires, une véritable licence, que se permettaient les gouvernements ou les sujets par esprit de lucre ou d'aventure. Les principes n'y étaient pour rien, la question juridique n'était pas posée. Les raisons étaient de pure opportunité, ou encore, elles faisaient défaut.

Lorsque le système des auxiliaires se fut développé dans les guerres du XIV^e siècle, surtout dans celles entre la France et l'Angleterre à l'occasion de la succession française après la mort de Charles IV, le secours belliqueux sous forme d'enrôlements devint bientôt très florissant. Les gouvernements des petits peuples guerriers enrôlaient contre subsides des soldats pour les grandes puissances conquérantes. C'étaient surtout des montagnards, comme les Suisses, les Écossais, les Espagnols, qui s'enrôlaient. La France et l'Angleterre notamment se pourvoyaient de troupes de cette manière, l'une en Suisse, l'autre dans les petits États allemands. Non seulement les cantons accordaient des auxiliaires, mais encore leurs ressortissants se laissaient en outre recruter par des engagements privés et en dehors des capitulations. La coutume se répandait par l'exemple de ceux qui se trouvaient déjà au service d'un belligérant. Et, une fois que les mercenaires étaient bien habitués à la vie des camps, dépourvue de tout esprit national, le service militaire fut de plus en plus compris comme un métier, absolument indépendant de la justice de la cause. Les mercenaires originaires envoyés à titre de secours par un gouvernement neutre, mais devenus libres et inoccupés après la fin de la guerre, brisaient le lien qui les unissait à leur patrie et à leur souverain, ou abandonnaient ceux-ci provisoirement, sauf à rentrer plus tard à leur service. Dans l'intervalle ils maraudaient, offrant leurs bras à celui qui leur donnait le salaire le plus élevé, passant ainsi continuellement d'une guerre à une autre, d'un État à un autre. Leur exemple entraînait des masses d'autres aventuriers, qui n'avaient pas commencé la vie mercenaire dans quelque contingent officiel, mais débutaient en s'enrôlant isolément ou en se joignant à des corps francs. Or, ces pratiques une fois établies et enracinées, chaque belligérant pouvait, en entrant en guerre, compter sur des renforts consistant en de véritables armées volantes, qui lui arrivaient des contrées où la tradition s'était formée, depuis l'origine du sys-

tème des mercenaires, que les jeunes gens se vendaient pour la guerre.

Telle fut l'origine de l'enrôlement. Dès le début, il occasionna un double mal : 1^o terreur et brigandage partout où les mercenaires arrivaient par bandes entières ; 2^o démoralisation causée par l'usage de se battre seulement pour la solde, n'importe où, et pour n'importe quelle cause, généralement pour des buts incompris, parce qu'ils ne regardaient ni la patrie ni l'humanité. Après la conclusion de la paix, les enrôlés devenus superflus erraient par le pays, en quête de nouveaux engagements, ravageant et rançonnant, inquiétant les villes et les villages, jusqu'à ce qu'on les employât, pour être délivré de leurs excès, ou sous le coup de leurs menaces. Même leurs débris pouvaient être si redoutables, qu'ils battaient les petites armées envoyées à leur rencontre par la chevalerie féodale. Et, naturellement, après chaque pareille défaite des forces qui étaient appelées à rétablir l'ordre, l'insolence des bandes errantes grandissait, de manière à répandre toujours plus la terreur et à augmenter leurs chances d'être employées par suite d'intimidation, ou d'obtenir une rançon. C'est ainsi que, par exemple, le roi de France fut obligé de payer une forte somme à une de ces bandes pour qu'elle évacuât le territoire français. De temps à autre, les restes de bandes dissoutes s'unissaient, surtout si elles avaient une origine commune, et cette nouvelle unité pouvait même, exceptionnellement, sous le commandement et l'influence de tel capitaine plus capable que les autres, être disciplinée et relevée à un niveau moral qui rendait possible son incorporation dans une armée régulière. Mais même dans ce cas — le meilleur — les chances de gagner la troupe à l'ordre furent souvent perdues par le fait démoralisant que le hasard pouvait la placer dans la nécessité de combattre contre la puissance même qui venait de la congédier. Ainsi, le mal étant à la racine du système, les améliorations n'étaient que de faibles palliatifs. Là où les événements poussaient les mercenaires à porter leurs armes, ils étaient fatalement la cause de la démoralisation des armées et de la guerre, par la nature même de l'institution.

Avant l'établissement de principes fixes concernant la légitimité, les formes et les conditions de l'enrôlement fait pour le compte de belligérants, il y eut un grand nombre de conventions conclues entre les États dans le double but, premièrement de régler cette sorte de secours belliqueux dans les cas où il était désiré d'un côté et accordé de l'autre, secondement de le *prohiber* dans les cas où l'intérêt n'y trouvait pas son avantage, mais au contraire demandait des garanties contre son octroi à un ennemi. Ces conventions, tant celles qui contenaient la permission que celles qui contenaient la défense, peuvent, en outre, être divisées en deux

catégories : 1^o les actes unilatéraux, qui stipulent le secours d'un côté seulement ; 2^o les actes bilatéraux, qui le stipulent en faveur de celui des contractants, soit l'un soit l'autre, qui serait impliqué dans une guerre.

Entre les traités d'enrôlement *unilatéraux*, il faut notamment remarquer ceux conclus avec les cantons suisses à partir du XVI^e siècle. Les cantons concédaient formellement à diverses puissances, surtout à la France, le droit d'enrôler, moyennant subsides, des soldats sur leurs territoires. A la même époque, des États allemands de second ordre concédaient un droit analogue à l'Angleterre. Et en 1677, celle-ci accorda chez elle le droit d'enrôlement à la fois à la France et à la Hollande, en guerre l'une avec l'autre, de telle sorte que les Anglais ont dû dans cette campagne se battre contre leurs propres compatriotes. Quelquefois, ces sortes de pactes furent prohibés en suite des réclamations du belligérant contre lequel le secours était donné.

Des traités *bilatéraux* de secours réciproque ont été conclus surtout par l'Angleterre, notamment avec la Suède en 1655.

Souvent on insérait dans ces traités une clause, d'après laquelle le secours devait dépendre de certaines conditions, par exemple de ne point être donné contre tel ou tel État, ou n'être donné qu'en cas de défense mais non pour une attaque, ou bien non pas si l'État qui devait l'accorder était lui-même en guerre.

En général, cette espèce de secours belliqueux n'a pas, avant notre époque, été formellement qualifié de délit de neutralité, à moins que le tort ne fût renforcé par quelque circonstance aggravante, par exemple si l'aide était, sans traité préalable, fournie à l'un des belligérants tandis qu'elle était refusée à l'autre. Et particulièrement, on a été porté à l'excuser du moment qu'un pacte pouvait être allégué, surtout si celui-ci avait été conclu avant la guerre et sans la prévoir, et si le secours était stipulé seulement pour la défense et d'une manière générale. Il est évident que, dans un cas pareil, l'excuse porte sur l'action de conclure le pacte. Car, si l'aide est coupable, la culpabilité commence avec l'accord qui la prépare. Par contre, le secours sans promesse préalable accordé à un belligérant et refusé à son ennemi n'a guère été justifié à quelque époque que ce fût, quand même le tort ait été supporté, ce qui a pu se faire surtout dans les occasions où la partie lésée n'avait pas la force ou l'intérêt de s'y opposer. Autrement, il a bien pu donner lieu à des plaintes, et il ne manque pas d'exemples où celles-ci ont conduit à une prohibition des enrôlements. Seulement dans le cas où c'étaient des particuliers qui, sans la permission ni le concours du gouvernement, se laissaient enrôler directement pour le service étranger, l'opinion a été manifestement d'accord sur la légalité de l'acte. Du moins, les gouvernements n'ont

point été censés obligés alors d'y mettre obstacle, sauf les cas d'enrôlement en masse.

Cependant, au moyen âge et au commencement de l'ère moderne, la concession sans traité préalable d'enrôlement en faveur de l'un de deux belligérants ne paraît pas avoir été désapprouvée d'une manière suffisamment péremptoire pour exclure la nécessité d'augmenter les garanties. Aussi les gouvernements tâchèrent-ils bientôt de s'engager les uns les autres, par voie conventionnelle, à renoncer au prétendu droit de laisser enrôler chez eux pour un ennemi éventuel du cocontractant, s'il y avait lieu de craindre cela. Dès le XV^e siècle on trouve des traités par lesquels les parties stipulantes s'obligent, soit mutuellement soit en ne liant que l'une d'elles, à ne pas souffrir sur leurs territoires des enrôlements en faveur de l'ennemi de l'autre partie. Dans quelques-uns de ces pactes, les parties s'engagent seulement à ne tolérer, lorsque l'autre partie serait impliquée dans une guerre, aucun enrôlement sur leurs territoires *par l'ennemi*. Dans d'autres, on va plus loin, et on promet même, pour le dit cas, d'interdire expressément aux sujets de se *laisser* enrôler. C'est surtout l'Angleterre, en second lieu la France, qui figurent dans ces transactions. Elles stipulent contre les enrôlements illicites des peines fort dures.

Mais le principe qui était le fondement de ces actes fut par eux-mêmes empêché de faire partie intégrante du droit universel, valide par lui-même. Car, autrement, à quoi eussent servi les conventions ? Si celles-ci étaient nécessaires pour interdire ce genre de secours belliqueux, c'est que sans elles il était permis. Ainsi les traités maintenaient, contrairement à leur but, l'opinion que les enrôlements qualifiés d'illégitimes selon eux ne l'étaient pas en vertu du droit de neutralité. D'autre part, la conclusion d'accords sur la matière contribuait sans contredit à diriger l'attention sur la nécessité de la régler. Ils constituaient le premier pas pour sortir de l'anarchie qui les avait précédés. Ainsi, ils ont conduit graduellement, avec les législations et la doctrine, à la règle d'aujourd'hui qui condamne l'enrôlement étranger.

Législations nationales

L'interdiction des enrôlements contraires à la neutralité s'affirma peu à peu, en passant du règlement conventionnel à la législation nationale. En effet, tout État contractant sur la matière devait, en vue de l'efficacité des engagements pris, en assurer l'observation par ses ressortissants. Notamment dans l'Occident, où l'enrôlement étranger, poussé à l'extrême et cause de désordres, avait donné lieu à mainte réclamation et exposait les gouvernements aux représailles de la partie belligérante lésée par le

secours, l'on trouvait, surtout dans la dernière moitié du XVIII^e siècle, que la tranquillité au dedans et l'entente au dehors demandaient une réglementation positive de tout ce qui se rattachait à la matière. A défaut de congrès, elle fut réglée par les législations intérieures. Si celles-ci, chacune prise à part, manquaient de la portée universelle, au moins concernaient-elles tout l'étranger et non pas seulement deux États, comme les traités. La loi se substituant aux conventions isolées, constituait donc sous bien des rapports un progrès. Il est vrai que le principe moderne, qui interdit d'une manière catégorique et sans condition l'enrôlement public sur territoire neutre en faveur d'un belligérant, était encore bien loin d'être reconnu, même si les soldats avaient été acquis par les agents du belligérant, moins encore par les sujets particuliers neutres. L'interdiction n'était d'abord comprise que comme un *droit* de l'État neutre, droit dont la violation était très sévèrement punie, même de la peine capitale pour les enrôleurs pris sur le fait. Ce n'est que peu à peu que la législation parvint à reconnaître dans l'application de ce droit un *devoir*, et envers la nation parce que la vie du citoyen lui appartenait, et envers la neutralité. En attendant, un arrangement définitif était nécessaire. On comprit bientôt que cet arrangement ne serait que fort incomplet, tant qu'était toléré l'enrôlement systématique, fût-il même privé. Et, comme il dépendait de chaque État neutre de régler les questions y relatives sur son territoire, dans la forme qu'il trouvait convenable et favorable à la tranquillité du pays, les gouvernements qui tenaient à protéger l'ordre et la nation contre la démoralisation du système mercenaire et à éviter les réclamations des gouvernements étrangers lésés par les secours, furent enfin entraînés à interdire *tout* enrôlement pour l'étranger, de quelque nature qu'il fût, d'autant qu'il était trop difficile de distinguer ses différentes espèces, qui souvent ne présentaient que des nuances subtiles d'une même action, pour en poursuivre les unes et non les autres. D'ailleurs, les connaissances se développant, on comprit que les recettes de l'État provenant de secours ainsi prêtés à l'étranger ne constituaient point un dédommagement suffisant de la diminution du bien-être et de l'ordre, qui résultait du séjour des sujets hors de la patrie, et de leurs combats à l'étranger.

Aux États-Unis d'Amérique revient l'honneur d'avoir pris l'initiative pour mettre un frein à cette sorte d'abus de la guerre. Il est vrai que c'est *leur* gouvernement qui a été entraîné le plus directement à cela. Au début des guerres de la Révolution française, le cabinet de Washington fut exposé à beaucoup de désagréments causés par les plaintes venant alternativement de Paris et de Londres, au sujet d'enrôlements faits en Amérique tantôt par l'Angleterre, tantôt par la France. L'Union nord-américaine

n'ayant pas les traditions et coutumes belliqueuses qui prévalaient chez les puissances militaires de l'Europe, et regardant en conséquence l'enrôlement comme une prérogative de la souveraineté de l'État, le trouva être, quand il était fait pour le compte de l'étranger, simultanément une violation de la souveraineté et de la neutralité, donc à la fois un délit de droit public et de droit des gens. Un tel abus, pardonnable tout au plus dans la vieille Europe, qui n'avait pas encore pu s'émanciper des préjugés d'un faux honneur militaire, préjugés hérités du moyen âge, n'était plus excusable dans le Nouveau monde, où la tradition n'existait pas. C'est pourquoi le cabinet de Washington, poussé par l'intérêt de l'ordre et par l'ambition de prendre l'initiative d'une réforme, formula ainsi son programme à ce sujet : « Celui qui enrôle pour un belligérant étranger » usurpe un droit souverain de l'État ; c'est là une action illégitime que » la législation doit interdire. En outre, elle doit être défendue comme » constituant une rupture de la neutralité, dont doit répondre l'État devant l'étranger. Car il est du devoir de l'État d'exercer et ne point » se laisser priver d'un droit souverain, dont la non-application signifierait une faveur pour l'une des parties belligérantes aux dépens de » l'autre. Négliger de faire valoir un droit souverain serait un délit » de neutralité, du moment que l'exercice de la plénitude de ce droit » est une condition *sine qua non* pour remplir le devoir d'impartialité » neutre. »

En conséquence, le gouvernement des États-Unis qualifia de délit, contre la souveraineté de l'État et contre la neutralité, tant l'enrôlement pour une guerre étrangère que le système mercenaire en général. D'ailleurs il pouvait, en agissant ainsi, s'appuyer sur la doctrine européenne. Non seulement des hommes d'État en Europe, mais dans la littérature l'école de Wolff, avaient posé le principe qu'il appartient à l'État d'interdire tout enrôlement sur le territoire, puisque le recrutement constitue un droit souverain, relevant du gouvernement et non pas des particuliers, moins encore des étrangers. Or, s'il était par conséquent du droit du gouvernement de le défendre à ces derniers, l'exercice de ce droit devenait un devoir, quand il s'agissait de prévenir un renfort belliqueux inconciliable avec l'impartialité et l'abstention neutres.

Aussi, au moment où éclataient les guerres de la Révolution française, le cabinet de Washington s'opposa-t-il tout de suite, déjà en 1793, aux tentatives des cabinets de Londres et de Paris d'enrôler des soldats dans les États de l'Union. C'était la première fois qu'une telle mesure était prise pour des raisons purement juridiques et non pas simplement en vertu de quelque convention. Elle fut motivée par le principe logique que, si la neutralité défend tout secours en troupes, elle doit aussi défendre toute

permission accordée au belligérant d'enrôler chez le neutre ; puisque le renfort, une fois organisé, est le même dans les deux cas.

Ce principe est à la base de la législation des États-Unis sur la matière. Il trouve son expression d'abord dans le premier *Foreign Enlistment Act* américain de 1794, plus tard renouvelé dans le *Neutrality Act* du 20 avril 1818, en vue d'étendre l'application de la loi aux cas de guerre civile (à l'occasion de l'insurrection des colonies espagnoles). Le dit acte déclare, entre autres, que toute conscription, engagement ou enrôlement, dans la juridiction des États-Unis, de troupes, soldats ou matelots pour un service militaire étranger, soit maritime soit terrestre, sera réputé délit. Des défenses et des peines sont stipulées contre l'action de se laisser enrôler ou d'accepter quelque commission que ce soit en service belligérant¹.

La loi américaine paraît avoir été prise pour modèle par le gouvernement britannique, lors de la publication du *Foreign Enlistment Act* anglais du 3 juillet 1819. D'après le préambule, le but de cet acte est « d'empêcher » l'engagement et l'enrôlement des sujets de S. M. au service belligérant » étranger *sans la permission de S. M.* »². Il est vrai que déjà avant, en 1736 et 1756, des actes du parlement avaient interdit aux sujets britanniques l'entrée au service de guerre étranger. Plus encore, déjà sous le régime de Jacques I^{er}, l'entrée au service étranger sans autorisation préalable était punie comme haute trahison. Mais ces défenses n'étaient pas fondées sur des principes juridiques. Et les deux premières ne visaient, au fond, qu'à un événement tout accidentel ; elles n'avaient pour but que d'empêcher la

¹ Le gouvernement des États-Unis, en désapprouvant par cette loi jusqu'au secours *passif*, qui consiste à *tolérer* l'enrôlement étranger sur le territoire neutre, a voulu réaliser le *maximum* des devoirs d'une puissance neutre. Mais il n'a pas voulu, par cela, prétendre que le droit international qualifie de coupable toute aide d'enrôlement passive. Au contraire : pendant la guerre de Crimée, lorsque des agents anglais voulurent enrôler des militaires en Amérique, un rapport du procureur général déclara que le gouvernement, tout en reconnaissant que chaque État neutre était libre de décider lui-même s'il voulait concéder ou refuser l'enrôlement sur son territoire, pourvu qu'il accordât le même avantage à toutes les puissances étrangères, avait, pour sa part, usé de cette liberté de telle manière qu'il avait interdit chez lui tout enrôlement quelconque pour compte étranger, parce qu'il trouvait cette solution la plus juste et la plus opportune. Et cela étant, les belligérants étaient tenus de respecter l'interdiction, comme acte de souveraineté du pays.

² Pour se rendre compte des motifs, de nature fort diverse, qui luttaient en Angleterre sur cette question, il est assez instructif de lire les protocoles de la Chambre des Communes sur les délibérations du bill d'enrôlement en mai 1819. Pour combattre la prohibition de l'entrée au service étranger, l'opposition n'invoquait pas de raisons juridiques, mais seulement que « l'Angleterre tirerait profit de l'affranchissement des colonies, » où le service avait donné lieu à la loi stipulant la défense ». Rendons hommage à l'éminent homme d'État anglais alors à la tête des affaires, qui qualifia de son véritable nom un argument aussi cynique.

formation en pays étranger de corps de secours en faveur du prétendant Jacques III, dont les partisans, fort nombreux en France et en Espagne, étaient entrés dans les armées de ces deux pays afin de pouvoir, de là, faire leurs préparatifs de débarquement et d'invasion sur territoire anglais ou écossais. D'ailleurs, le caractère draconien de ces lois les rendait inapplicables. Le fait d'accepter l'enrôlement étranger entraînait la peine de mort, à cause de la connexité entre l'enrôlement dont il s'agissait en l'espèce, et le crime de haute trahison consistant dans la tentative de réintégrer dans ses droits la dynastie dépossédée. Le *Foreign Enlistment Act* de 1819, révisé, renouvelé et précisé par celui de 1870, adoucit les peines, de telle sorte qu'elles répondent mieux à l'esprit du temps et au délit. Celui-ci est justement qualifié d'acte contraire à la neutralité, plutôt que d'attentat à la majesté souveraine. Et il est puni partout où il est commis, non pas seulement au service d'États officiellement reconnus, mais encore à celui d'États non reconnus¹. Il va de soi que la loi ne pouvait pourtant pas empêcher les particuliers, comme tels, de se laisser enrôler au service militaire étranger : cela fut spécialement relevé au cours des débats sur le projet. Ce qui pouvait être empêché, c'était le trafic d'enrôlement sur le territoire de l'État neutre. Et l'empêchement fut motivé par l'exemple de la loi américaine, qui avait pris l'initiative en faisant observer que le dit trafic ne se conciliait ni avec la politique ni avec le droit international.

Ce principe devint donc commun aux *Acts* anglais et américains. D'ailleurs, ils diffèrent sur un point capital. Tandis que la loi américaine défend l'enrôlement étranger *sans condition*, la loi anglaise ne défend que celui qui se fait *sans la permission du gouvernement*. Et selon l'acte de 1819, le gouvernement britannique pouvait à un moment quelconque suspendre l'interdiction. Il est évident qu'il y a là une porte ouverte à l'arbitraire qui, à un moment donné, peut exposer la neutralité à de graves dangers. On conviendra que, sous ce rapport, c'est la loi américaine qui est la meilleure des deux. En défendant, comme elle le fait, *tout enrôlement étranger sur le territoire et, de plus, toute aide d'enrôlement et de guerre pour un belligérant*, cette loi place l'État neutre dans une position claire et nette, une position d'où ne peut résulter aucun inconvénient, ni pour lui-même, ni pour l'étranger, ni enfin pour les sujets, puisque ceux-ci conservent la ressource de servir la cause étrangère après avoir changé de nationalité. Quand au contraire le gouvernement se réserve, comme par la loi an-

¹ Clause ajoutée à cause de l'insurrection des colonies hispano-américaines, alors non encore reconnues en qualité d'États souverains. — Comme cette stipulation implique la consécration du principe selon lequel le droit de *belligérant* peut être concédé à un peuple qui n'est pas reconnu comme *État*, les enrôlés insurgés participèrent au traitement des prisonniers de guerre.

glaise, la faculté d'accorder ou de refuser à ses sujets le droit d'entrer au service étranger, il peut arriver que, sous la pression de certaines circonstances, un gouvernement concède à un belligérant le droit d'enrôlement qui a été refusé à un autre belligérant, surtout si dans l'intervalle un parti opposé est arrivé au pouvoir dans l'État neutre. Il peut s'ensuivre, sinon des représailles de la partie lésée, au moins des soupçons de partialité ; et cela non sans raison. Car l'interdiction ou l'autorisation, par le gouvernement, de l'enrôlement pour telle guerre et pour tel belligérant dépendront de considérations plus ou moins subjectives et accidentelles ; d'où il résulte que les motifs même les plus valables ne seront jamais capables d'exclure tout soupçon d'autres motifs moins purs. Et, pour cause. Ainsi, la déclaration de neutralité du gouvernement britannique pendant la guerre de Sécession nord-américaine a défendu, en 1861, les enrôlements pour cette guerre ; parce qu'autrement il eût été à craindre que des masses de sujets anglais se fussent laissés enrôler pour les armées sudistes. Au contraire, la déclaration de 1870 pendant le conflit franco-allemand ne contient aucune défense, probablement parce qu'on n'avait pas de motif de craindre une grande participation d'Anglais à cette guerre, d'autant que ni le ministère de la guerre à Berlin, ni non plus, au début des hostilités, celui de Paris ne se montraient disposés à accepter des étrangers dans les rangs de leurs armées. Toutefois, des Anglais ont participé à la guerre. Et dès lors, quoi de plus naturel, que celui des deux belligérants chez lequel ils avaient le moins recherché du service, eût pu soupçonner quelque partialité dans le fait de leur gouvernement de ne pas réitérer la défense faite lors de guerres antérieures ?

D'après le *Foreign Enlistment Act* de 1870, sont punis de prison ou d'amende les faits : 1° d'accepter une commission ou un emploi au service d'un belligérant étranger contre un État en paix avec la patrie ; 2° d'enrôler ou d'entraîner à de tels services ; 3° de les soutenir ou de les favoriser, de certaines manières déterminées.

En France, le code civil punit de la perte des droits de citoyen le fait de passer au service d'un belligérant étranger. Si le contrevenant est militaire, il est de plus puni comme déserteur. En Italie, le code pénal, sanctionné sous ce rapport par les déclarations de neutralité de 1864 et 1870, interdit tout service, sans la permission du gouvernement, dans la marine militaire d'un belligérant ainsi que dans son armée ; et pour les militaires sont ajoutées des pénalités plus sévères contre l'enrôlement et le service étrangers.

Le système, adopté ainsi par les puissances occidentales, d'interdire formellement par la loi commune l'enrôlement et le service pour les belligérants, ne s'est pas jusqu'ici généralisé, quoiqu'une tendance dans ce

sens se manifeste. Les puissances les plus intéressées à la question qui n'ont pas, à l'instar de l'Angleterre et des États-Unis, interdit l'enrôlement étranger par une loi, publient volontiers des défenses spéciales au début de chaque guerre dans leurs déclarations de neutralité, surtout s'il y a particulièrement lieu de le faire. Ainsi, les gouvernements de France et d'Espagne ont, pendant la guerre de 1861-1865 aux États-Unis, défendu à leurs sujets de servir soit l'un soit l'autre des deux belligérants.

Dans quelques pays, la loi ne défend que les formes les plus graves de l'aide par enrôlement. Ainsi par exemple la Suisse, considérant les abus par lesquels ses sujets se sont autrefois laissés entraîner à participer à des guerres quelconques pour la seule solde, en formant même des troupes séparées s'ils n'étaient pas déjà organisés en auxiliaires avant leur départ pour le théâtre de la guerre, a interdit, pendant la campagne d'Italie en 1859 : 1^o aux ressortissants, d'accepter le service militaire dans une guerre étrangère, en corps séparés en dehors de l'armée nationale du belligérant¹ ; 2^o aux agents enrôleurs étrangers, d'enrôler les sujets sur le territoire neutre ou d'y contribuer. Dans la guerre de 1870, le gouvernement helvétique a appliqué l'interdiction avec une grande sévérité.

Littérature

Les premiers publicistes du droit des gens, Bynkershoek, Wolff, Vattel, Galiani, etc., et même quelques auteurs de notre époque, estiment qu'il dépend du libre choix de l'État neutre d'interdire ou non les enrôlements étrangers chez lui, et que, s'il trouve convenable de les permettre, cette autorisation n'est point contraire à la neutralité, du moment qu'elle est concédée également aux deux parties belligérantes. La doctrine qui avait cours autrefois, ne voyait dans la question des enrôlements que le *droit* du neutre, et non pas son *devoir*. C'est pourquoi l'interdiction était alors ordinairement formulée de telle façon, qu'il était défendu aux belligérants d'enrôler chez les neutres « sans le consentement de ceux-ci »².

Cette manière de voir a été remplacée chez les auteurs modernes par celle qui fait de la prohibition de l'enrôlement étranger un *devoir* des neutres. En même temps, la nouvelle doctrine fonde le droit de prohibition lui-même sur la souveraineté, qui exclut toute ingérence étrangère dans la disposition des citoyens dont la vie est vouée à la défense nationale³.

¹ Simultanément, les consuls à l'étranger ont été avertis que les Suisses engagés au service étranger devaient être considérés comme de simples volontaires.

² Bynkershoek, cap. XXII; Wolff, § 754; Vattel, § 13; Galiani, part. I, cap. IX, § 4; G.-F. de Martens, § 310; Manning, p. 237; Twiss, § 223.

³ Klüber, § 285; Heffter, § 147; Hautefeuille, t. I, pp. 435, 437; Phillimore, § 453; Bluntschli, § 760; Calvo, § 1056; Creasy, § 552; Ferguson, § 255.

§ 76 — Définition

Par *enrôlement* par un neutre pour un belligérant on entend le fait par lequel celui-là fournit à celui-ci des militaires ou lui permet d'en recruter sur le territoire neutre ou parmi les ressortissants neutres.

Il est souvent difficile de distinguer ces deux formes de secours : l'*enrôlement* pour un belligérant, et la fourniture de *troupes auxiliaires*. Dans la doctrine, la distinction n'est pas strictement observée ; le nom et la chose sont fréquemment confondus. La seule distinction rationnelle est celle-ci : le secours consiste en troupes auxiliaires, si les recrues sont déjà organisées en corps au moment de la remise au belligérant ; doit au contraire être qualifiée de simple enrôlement, une aide qui ne consiste qu'à fournir des militaires isolés, ou un certain nombre d'hommes sans lien commun et sans organisation, ou à concéder au belligérant le droit de recruter lui-même, ou par des agents, chez le neutre ou parmi ses ressortissants¹. D'aucuns pensent qu'il appartiendrait, en outre, à la notion des auxiliaires que les soldats soient fournis par le *gouvernement* neutre et non pas par la nation, des partis ou des particuliers. Mais, comme il a été remarqué plus haut (§ 70), c'est là une distinction qui ne saurait être maintenue d'une manière conséquente. Dans l'histoire, l'on trouve toutes sortes de troupes auxiliaires, dont plusieurs sont assez loin de remplir la condition mentionnée. Tantôt, des troupes organisées par un gouvernement dans le but d'aider un autre gouvernement, ont rompu le lien qui les unissait à leur souverain, pour agir à leurs risques et périls (les *condottieri* et les *compagnies* du XIV^e siècle, plus tard les contingents suisses). Tantôt, elles ont été formées par des particuliers ou des bandes de francs-tireurs, peut-être sous l'influence d'une propagande nationale, avec ou même sans l'assentiment, la permission ou l'encouragement tacite du gouvernement (par exemple, les troupes auxiliaires qui

¹ Cp. *suprà*, sous § 70. — Comme exemple de la distinction proposée, on peut citer les différentes concessions faites par l'Angleterre à la Hollande et à la France dans leur guerre de 1677. A la Hollande fut seulement accordé le droit de lever des hommes en Angleterre. La France reçut, en outre, l'avantage du concours actif des autorités britanniques à la conscription. Les casernes furent mises à la disposition des recrues et leurs transports furent organisés. Les secours fournis à la France peuvent être qualifiés d'auxiliaires; l'aide donnée à la Hollande peut être appelée enrôlement.

prire part à la guerre d'indépendance de la Hollande contre l'Espagne, les corps garibaldiens sous les drapeaux français en 1871, des milliers de Russes presque organisés en corps dans la guerre d'indépendance de la Serbie en 1876, etc.). Il y a là autant de formes d'aide qui dépassent la notion du simple enrôlement.

§ 77 — Interdiction

1. Il est interdit à un État neutre de procurer ou de fournir à un belligérant des militaires, officiers, soldats ou matelots ; d'encourager leur enrôlement par des particuliers ou d'y concourir ; de permettre à des personnes à son service d'accepter un mandat ou une charge dans les armées d'un belligérant. L'État doit défendre, et punir de la perte des fonctions et de la nationalité, l'acceptation d'un tel mandat ou d'une telle charge.

2. Est également interdit à l'État neutre de tolérer sur son territoire l'enrôlement de militaires pour un belligérant, ou la réunion ou le rassemblement de volontaires pour lui.

1. L'on est généralement d'accord pour reconnaître que l'État neutre, qui fournit lui-même des soldats à un belligérant, ou permet à ses fonctionnaires d'entrer à son service tout en conservant leurs qualités et droits de citoyens neutres, ou qui donne au belligérant, par des mesures effectives, le pouvoir d'enrôlement sur son territoire, rompt sa neutralité. En effet, il y a là non seulement un acte de partialité évidente, mais encore une véritable participation à la guerre par la mise à disposition du belligérant des forces militaires du pays neutre. Une action semblable diffère fort peu de l'aide par auxiliaires, surtout si la levée se fait, non par hommes isolés mais par corps, lors même qu'ils ne sont pas organisés sur le territoire neutre ¹.

Tout fonctionnaire public d'un État neutre, qui, sans l'autorisation ou la permission du gouvernement, accepte le service de guerre étranger, a forfait sa charge et, en outre, le droit de cité ; car, en préférant le mandat du belligérant, inconciliable avec ses devoirs de neutre, il a préféré l'État belligérant à l'État neutre.

¹ Si les corps y sont organisés, les troupes sont des auxiliaires.

2. L'opinion est moins unanime à reconnaître le caractère de délit dans le fait d'un gouvernement neutre qui *tolère* sur son territoire l'enrôlement pour le belligérant, en le supportant tacitement sans l'empêcher, qu'il se fasse par des bureaux, par des agents étrangers, ou par les sujets neutres. De nos jours encore, plusieurs gouvernements ferment les yeux sur de tels actes, tandis que d'autres ne les tolèrent pas. Si dans la doctrine quelques auteurs les excusent ¹, la plupart les réprouvent ².

Quiconque reconnaît que le fait de lever les forces nationales pour un but de défense constitue un droit souverain, qui, par conséquent, relève de l'État seul, non des particuliers, ni de l'étranger, reconnaîtra aussi, non seulement que l'enrôlement fait par ceux-ci, sans la permission de l'État, est une violation de la *souveraineté*, mais encore que l'État lui-même rompt la *neutralité*, au moins indirectement, s'il donne son assentiment à l'enrôlement pour un belligérant ou tolère celui qui se fait sans sa permission. S'il y donne expressément son assentiment, il prend part à la guerre, en concourant à renforcer un ennemi, et ne saurait se disculper en prétextant le caractère privé de l'acte, du moment qu'il y a participé. S'il ne donne pas son assentiment, mais tolère qu'on enrôle chez lui contrairement à la loi, il néglige, aux dépens du droit de la guerre, d'exercer son droit souverain de répression. Lorsqu'une négligence semblable implique aide et renfort à un belligérant, elle devient coupable, et elle acquiert une portée internationale. En effet, elle équivaut à l'omission de remplir *dans* l'État les devoirs internationaux. Or, tout État souverain est censé capable d'empêcher que des délits ne se commettent sur son territoire. Et, dans ses rapports avec l'étranger, il reste responsable de ce qui a trait à l'exercice de sa souveraineté relativement à d'autres États. Sans doute, il dépend de lui seul d'exercer sa souveraineté directement ou par l'intermédiaire d'organes. Mais c'est précisément pour cette raison que les États étrangers ne se demandent pas qui a exécuté l'action. Ils s'en tiennent au gouvernement, dépositaire originaire du pouvoir.

¹ Ce sont notamment ceux qui estiment que la neutralité est maintenue à la condition que l'aide repose sur un traité ou qu'elle soit accordée également aux deux belligérants (v. *infra*, § 82). Des motifs plus légers encore, v. Vattel (§ 110) et Gallani (part. I, cap. IX, §§ 4, 5).

² Cp. Wolff, § 734; G.-F. de Martens, §§ 309, 310; Wheaton, § 16; Heffter, § 147; Hautefeuille, t. I, pp. 435, 437; Phillimore, § 145-153; Neumann, p. 136; Bluntschli, § 761; Calvo, § 1056; Fiore, § 1351.

Au contraire, si en jugeant la légitimité de l'enrôlement étranger, l'on quitte le point de vue de la souveraineté de l'État pour se placer à celui de l'opportunité toute accidentelle, la règle devient illusoire, l'acte étant réputé coupable ou non sur des fondements purement empiriques, donc plus ou moins subjectifs. Car l'enrôlement lui-même comme action privée, fait par des particuliers, ne semble pas intéresser l'État. Alors, l'on cherche, comme Vattel et Galiani, la culpabilité dans des circonstances vagues, telles que « l'habitude », « la quantité et le nombre », « la justice de la cause », et autres semblables.

§ 78 — Enrôlement de matelots

1. Sera réputé enrôlement illicite l'engagement de matelots pour les navires de guerre des belligérants, dans les ports ou pays neutres.

2. Si l'équipage du navire de guerre d'un belligérant a souffert, par suite de combat ou d'autre cause, une diminution de force ou de nombre telle, que la nécessité oblige le navire à chercher un port neutre, il ne lui est pas permis d'y recruter des hommes, pas même dans le but d'atteindre ses propres ports. Dans le cas où le manque d'équipage suffisant l'empêche de reprendre sa route après s'être muni de la quantité de charbon et de vivres permise et indispensable (§§ 87, 122), il restera dans le port neutre jusqu'à la fin de la guerre. Les moyens d'existence lui seront fournis contre paiement.

1. En principe, les règles de la neutralité sur l'enrôlement de militaires sont applicables également aux forces de terre et de mer.

Cependant, la distinction que la nature même a tracée entre les deux éléments, donne à l'enrôlement pour la flotte d'un belligérant une importance bien plus décisive qu'à l'enrôlement pour l'armée. Car, la différence entre les qualités nautiques des divers peuples est plus grande que celle entre leurs qualités militaires, et certaines nations sont, pour l'emmarinage de leurs flottes, obligées d'avoir recours à d'autres nations. L'interdiction d'un tel recrutement devient d'autant plus nécessaire en temps de guerre, qu'il apporterait un renfort plus précieux. Aussi les règlements de la neutralité ont-

ils, en thèse générale, défendu plus sévèrement l'enrôlement pour les flottes que celui pour les armées. L'un était réputé illicite à une époque où l'autre était encore excusé.

2. Les législations nationales permettent généralement aux bâtiments de guerre étrangers, même belligérants, l'entrée au port neutre en cas de détresse, pour cause de réparation d'avaries ou afin de se munir des choses indispensables (sauf de munitions de guerre) pour atteindre le port de leur patrie le plus proche; et cette permission n'est point contraire au droit des gens. Mais il ne s'ensuit pas que l'équipage puisse y être complété, pas même dans le cas où il serait insuffisant pour reprendre la mer. Car, en temps de guerre, tout homme faisant partie de l'équipage d'un navire de guerre peut servir à l'attaque ou à la défense, et après avoir quitté les eaux neutres le navire pourrait rencontrer l'ennemi. Compléter l'équipage serait donc tout aussi contraire à la neutralité que de compléter les munitions de guerre. L'interdiction est tout particulièrement rigoureuse à cause de l'étendue du droit d'asile en faveur des forces de mer, et des occasions plus fréquentes d'abus qui en résultent. L'accès des ports neutres permis, alors que le territoire est absolument interdit aux troupes des belligérants, pourrait être mis à profit pour des enrôlements sans agents spéciaux.

C'est pourquoi l'entrée en port neutre d'un bâtiment de guerre belligérant dont l'équipage a été affaibli, par combat, avarie, etc., de manière à rendre un recrutement indispensable à la reprise de la navigation, doit être considérée et traitée comme l'entrée de fuyards sur le territoire neutre. De même que ceux-ci sont internés jusqu'à la fin de la guerre, et reçoivent pendant ce temps ce qui est nécessaire à leur existence, de même, le navire belligérant n'ayant pas en hommes les forces suffisantes pour reprendre la mer, ne fût-ce que pour atteindre ses propres parages, doit forcément rester dans le port de relâche neutre jusqu'à la fin de la guerre. Autrement, et si le pays neutre complétait l'équipage, il contribuerait à renouveler des forces perdues et à faciliter ainsi la reprise des hostilités, soit directement, si la capacité militaire dépend de la simple capacité de manœuvrer, soit indirectement, si le navire est par le recrutement mis en état de regagner sa patrie pour y renouveler ses forces militaires. Il n'est pas même permis au navire relâchant dans le port neutre de s'y renforcer en appelant des hommes

de sa patrie ; car, peu importe la provenance du renfort, c'est toujours le port neutre qui deviendrait par là le point de départ de la reprise éventuelle des opérations ¹.

Il est bien entendu que les défenses contenues dans ce paragraphe n'ont trait qu'aux enrôlements de matelots pour des bâtiments de *guerre*, et non pas aux engagements de marins pour les navires de commerce, quand même ils porteraient le pavillon belligérant.

§ 79 — Rappel de militaires qui sont au service belligérant

Si un État neutre a prêté, avant la guerre et non en vue d'elle, à un autre État, plus tard devenu belligérant, quelque aide par enrôlement, active ou passive, en procurant ou en tolérant le recrutement sur son territoire, ou en permettant à quelqu'un étant à son service d'entrer au service militaire de l'autre État, il doit, au moment où celui-ci entre en guerre, rappeler ceux des hommes qu'il a fournis qui font partie des forces de terre ou de mer du belligérant et n'ont pas quitté définitivement le service de leur patrie.

Celui qui ne répond pas au rappel, mais reste au service du belligérant, sans avoir demandé, avant la guerre ou lors de sa déclaration, d'être relevé de ses rapports officiels avec son gouvernement, et sans avoir renoncé expressément aux immunités dont il jouissait auprès de lui, doit être destitué, non seulement de tout office et avantage publics dans sa patrie, mais encore de sa nationalité.

¹ Quelques auteurs ont trouvé trop dure cette interdiction absolue. Ainsi, Hall estime que si le navire de guerre d'un belligérant entre dans un port neutre avec un équipage tellement diminué, que la navigation jusqu'au port le plus proche de son pays ne peut plus se faire en sûreté, le recrutement indispensable à ce but doit être permis (§ 218). D'autres auteurs veulent permettre de compléter l'équipage à condition que les hommes recrutés soient des ressortissants de l'État belligérant, ou du moins pas de l'État du port (Galiani, part. I, cap. X, § 4 ; Hautefeuille, t. II, p. 408 ; Calvo, § 4083 ; etc.). — Ces restrictions ne rendraient pas le recrutement dans le port neutre moins contraire à la neutralité. En effet, ce recrutement mettrait toujours le navire en état de ressortir pour reprendre les hostilités, même en faisant un détour par sa patrie ; et des hommes d'une nationalité étrangère au port, surtout de celle du pavillon, ne composeraient pas un équipage moins guerrier que tout autre. La nationalité de l'équipage est indifférente à la signification belliqueuse de l'enrôlement.

Comme le devoir d'abstention, ainsi que tout autre rapport de neutralité, appartient à l'état de guerre et non à l'état de paix, rien n'empêche un État de prêter, en temps de paix, à un autre État l'aide qu'il voudra, sous quelque forme que ce soit, y compris celle par enrôlement, en vue de n'importe quel but. La régularité et la légitimité de cet acte sont de la compétence exclusive des deux États. Les droits de la guerre et ceux de la neutralité n'en pouvant être atteints, puisqu'alors les états de guerre et de neutralité n'existent pas, une partie belligérante ne peut, dans une guerre survenant postérieurement, se plaindre de ce qui a eu lieu auparavant.

La neutralité aurait été éludée, par conséquent rompue, dans le seul cas où l'aide eût été prêtée en prévision d'une guerre imminente.

Cependant, comme il peut résulter de là qu'au moment où la guerre éclate, des sujets neutres, soldats, matelots ou autres individus en rapport officiel avec leur gouvernement, se trouvent au service de l'État entré en guerre par suite d'un acte d'enrôlement opéré par l'État neutre et qui était licite pendant la paix lorsqu'il avait lieu, il naît facilement une situation dans laquelle le belligérant jouit *en fait* d'un renfort consistant en militaires d'un État neutre, contrairement aux conditions de la neutralité bien que celle-ci n'ait pas été transgressée par l'*action* qui fournissait le renfort. Il est alors juste et équitable que les sujets neutres qui désirent rentrer dans leurs foyers, en quittant le belligérant afin de mieux observer leur neutralité, puissent le faire. Dans ce but, il serait convenable de mettre à tout enrôlement pour l'étranger en temps de paix, la condition de l'annulation de l'engagement en cas de guerre, à moins que l'enrôlé ne préfère passer à la nationalité du belligérant pour légitimer son service chez lui. Si, au contraire, il veut continuer à servir l'État belligérant sans adopter sa nationalité, il ne le peut que comme simple particulier et à la condition qu'aucune obligation ne le lie à son gouvernement (§ 81). Dans ce cas, il fait partie des forces étrangères au même titre que tout autre ressortissant neutre qui, sans office dans la patrie, n'étant rattaché à celle-ci par aucun autre lien que celui de la nationalité, serait entré au service militaire étranger. Mais il ne peut par contre pas rester, après que la guerre a éclaté, simultanément au service du belligérant et en rapports officiels avec sa patrie. Il doit choisir entre l'un et l'autre.

C'est pourquoi au début d'une guerre, tout sujet neutre au service d'un belligérant et encore attaché à son propre gouvernement par quelque lien officiel dont il ne s'est pas délié lui-même, doit être rappelé par son gouvernement. Si, ce nonobstant, il reste au service du belligérant, il doit être aussitôt déchu, non seulement de la position et des avantages dont il jouissait dans sa patrie, puisqu'autrement le gouvernement neutre serait impliqué dans le délit de neutralité, mais encore de ses droits de citoyen de l'État neutre, puisqu'il a prouvé qu'il respecte moins ses lois que le régime du belligérant étranger.

§ 80 — Appel sous les drapeaux du belligérant

N'est point réputé enrôlement illicite sur territoire neutre le fait que l'État neutre permet aux sujets d'un État belligérant, qui au moment où éclate la guerre se trouvent sur le territoire neutre, de répondre à l'appel sous les drapeaux de leur patrie pour remplir leur devoir militaire contre l'ennemi; à supposer, bien entendu, que leur départ n'ait pas lieu en troupe et ne soit pas organisé dans le pays neutre par des agents étrangers, et qu'ils n'y soient pas équipés.

Un séjour temporaire à l'étranger ne saurait dans aucune hypothèse diminuer le droit et le devoir d'un citoyen de participer à la défense de sa patrie en danger, ni ceux de son gouvernement de le rappeler dans ce but. Il s'ensuit qu'un État neutre, sur le territoire duquel séjourneraient momentanément des hommes astreints au service militaire d'un belligérant, n'a ni le droit ni le devoir de mettre obstacle à leur rapatriement en vue de participer à la défense de leur pays. Il n'y a aucune aide par enrôlement ou troupe auxiliaire, du moment que les hommes sont déjà d'avance ressortissants de l'État belligérant, et que l'État neutre ne se mêle pas de leur organisation en corps ni ne tolère qu'une telle organisation ait lieu sur son territoire.

Par contre, serait illicite tout acte par lequel les hommes seraient rassemblés ou formés en corps sur le territoire neutre par des agents ou des chefs, ou y paraîtraient en troupe. En effet, cela impliquant l'emploi du territoire neutre comme point de départ d'une

organisation militaire au service d'un belligérant, le gouvernement neutre ne serait pas autorisé à le tolérer. Pour le but du rappel des gens astreints au service de guerre du belligérant, et pour leur rapatriement, il suffit que l'ordre de leur gouvernement leur soit communiqué, et que les moyens nécessaires leur soient fournis, par leur légation ou leur consulat ¹.

§ 81 — Particuliers neutres au service des belligérants

1. Les sujets d'un État neutre qui ne sont pas au service du gouvernement, peuvent, en leur qualité de simples particuliers, entrer au service militaire d'un belligérant, pourvu qu'ils ne soient pas enrôlés, et que leur enrôlement ne soit pas favorisé, sur le territoire neutre ou par le gouvernement neutre.

2. La neutralité de l'État n'en est pas atteinte ; tandis que le particulier cesse d'être neutre et de jouir des avantages de la neutralité, il renonce à la protection de son gouvernement contre l'ennemi et se soumet au droit de la guerre.

3. D'autre part, l'État neutre peut, s'il le juge convenable, défendre à ses sujets, même particuliers, de servir le belligérant tout en gardant la nationalité neutre, ou y mettre des conditions, et il peut priver des droits de citoyen quiconque contrevient à cette défense. Il reste réservé au particulier d'accepter le service belligérant en renonçant à la nationalité neutre.

¹ Les propositions contenues dans ce paragraphe sont d'une logique si simple, qu'il n'y aurait pas même lieu de s'en occuper, si ce n'est en raison du cas si remarqué et si discuté des Allemands qui, pour remplir leur devoir militaire, se sont embarqués dans des ports nord-américains lorsqu'éclata la guerre de 1870. La question fut posée de savoir si le gouvernement des États-Unis n'aurait pas dû empêcher leur départ, d'autant que celui-ci était soutenu par les moyens de rapatriement fournis par les consuls allemands dans les dits ports. Mais il est évident qu'une pareille assistance ne regarde que le gouvernement des consuls, elle n'a aucun lien avec le territoire et ne saurait être réputée organisation de troupe ou préparatif de guerre en pays neutre. Mettre obstacle au départ des étrangers astreints au service de leur patrie, eût été de la part du gouvernement américain un empiètement sur les droits de souveraineté d'un belligérant ; c'eût été un excès de neutralité, tant que l'ordre n'était pas troublé dans les ports. — Aussi une loi américaine de 1840 déclare-t-elle que le rappel à la guerre de ressortissants étrangers n'implique point enrôlement illicite.

1. On a soutenu que le citoyen qui combat pour une autre cause que celle de sa patrie, commet, du moins selon le droit naturel, un délit contre celle-ci et contre sa neutralité. D'où il suivrait que le droit international, qui, comme toute autre loi humaine, doit reposer sur un fondement moral, devrait interdire aussi aux *particuliers* neutres le service belligérant, et cela même au cas que l'engagement fût pris hors du territoire neutre et sans la moindre ingérence, active ou passive, du gouvernement neutre.

Cette opinion ne tient pas assez compte du but qui peut motiver un appel aux armes. Il y a des guerres purement nationales. Mais il en est aussi qui sont internationales, humanitaires. Comment en serait-il autrement, tant qu'il existe des causes sacrées, non seulement nationales mais universelles, qui sont opprimées et qui, dans la vie internationale, ne trouvent pas, malheureusement, une protection suffisante par des moyens pacifiques. Citons comme exemple la campagne entreprise par Gustave-Adolphe pour protéger la liberté de pensée et de conscience. Sa cause était celle de l'humanité et de la civilisation tout entière, puisqu'il défendait un droit inaliénable de l'homme, en même temps qu'une condition de son instruction et de son perfectionnement. Une guerre nationale elle-même peut comporter, au moins indirectement, une cause internationale, à laquelle ne peut rester indifférent aucun être humain, digne de ce nom. Telles sont, par exemple, les guerres de délivrance ou d'indépendance nationales, les luttes par lesquelles des peuples secouent le joug d'un oppresseur ou d'un usurpateur, dont la possession manque de titre légal; car le droit humain attaqué dans la personnalité d'une nation est celui de *toutes les nations*. Mentionnons comme exemples les guerres par lesquelles l'Italie, les États balcaniques et les États de l'Amérique se sont émancipés du régime étranger. Nous trouvons aussi des exemples appartenant aux époques reculées, dans les guerres d'indépendance des petits États des deux extrémités du Rhin: la Suisse et la Hollande. Dans des cas pareils, il est à la fois juste, naturel, et même patriotique, que des citoyens de toutes les nationalités accourent pour combattre en faveur d'une cause qui est celle du monde civilisé mais dont les défenseurs sont trop faibles.

Sans doute, l'enrôlement pour une guerre n'est pas une action neutre. Effectué en vue du renforcement d'un belligérant, il implique

la participation aux hostilités. Et le fait d'un individu qui se *laisse* recruter, tombe sous le coup de la loi contre l'enrôlement, de même qu'en général toute démarche, par laquelle quelqu'un se prête, même passivement, à un procédé légal ou illégal, participe à la qualité de celui-ci. Mais, lorsqu'un citoyen neutre, sans ingérence ni participation de son gouvernement, combat comme particulier pour une cause jugée légitime par lui, il sépare sa conduite de celle de son gouvernement, et ce n'est que son individu qui est impliqué dans l'état de guerre. Le gouvernement neutre n'est pas responsable de cette action, du moment qu'il ne l'a pas encouragée, qu'il n'y a pas prêté la main, et qu'il n'a pas permis l'enrôlement ou ses préparatifs sur son territoire (§ 77). Et chez le particulier lui-même, qui, en sa qualité d'être raisonnable et libre, est censé combattre pour un but humanitaire lorsqu'il combat comme homme et non comme citoyen, l'on ne saurait présumer, tant qu'il n'est pas démontré, quelque autre mobile que celui de servir la justice indépendamment de la nationalité. C'est pourquoi le droit international n'a pas admis que l'on puisse qualifier de délit le fait, par un particulier, de se laisser enrôler pour la guerre d'un État étranger, lorsque ce fait se passe hors du territoire neutre et sans que le gouvernement neutre s'en mêle¹.

Aussi a-t-on remarqué, non sans raison, que l'État qui subordonnerait l'entrée du particulier au service étranger à d'autres exigences que celles d'une autorisation ou, tout au plus, d'un changement de nationalité, ou qui, outre ce changement, ou tout en le refusant, infligerait une peine, outrepasserait les limites de sa juridiction criminelle et méconnaîtrait la signification de la guerre. Quiconque saisit, dans toute lutte pour un but plus élevé que le but

¹ La doctrine n'est pas d'accord sur ce point. Creasy qualifie le fait précité de délit (§ 564), et Calvo veut que l'État neutre *empêche* ses sujets (particuliers) de prendre part aux hostilités par enrôlement dans l'une ou l'autre armée des belligérants (§ 1053). D'autre part, la majorité des publicistes reconnaissent que, du moment que le gouvernement neutre n'est pas impliqué dans le fait et que l'enrôlement n'a pas lieu sur son territoire, le particulier neutre a le droit de se laisser enrôler au service belligérant (v. Bynkershoek, cap. XXII; Neumann, p. 436; Bluntschli, § 739; Lorimer, p. 276; Ferguson, § 243; Fiore, § 4534). Lorimer relève particulièrement que le droit de l'homme prime ici celui du citoyen (pp. 244-245). En vertu de ce principe, nul homme ne saurait être empêché d'entrer au service d'un belligérant étranger, du moment que son gouvernement n'est pas impliqué dans l'affaire et que ce n'est pas comme citoyen neutre mais comme homme qu'il prend les armes. D'autre part, selon Lorimer, en pareil cas, non seulement l'État neutre a le droit de relever un tel sujet de sa nationalité neutre, mais l'individu lui-même devrait être obligé d'y renoncer en entrant au service étranger.

national, la raison déterminante et la cause finale, qui peuvent être d'assurer, par le rétablissement d'un ordre plus naturel des choses, la paix définitive, inconciliable peut-être avec la paix du moment, reconnaîtra aussi, qu'il est indigne d'un gouvernement conscient de la mission universelle des nations, de poursuivre comme un criminel le citoyen prêt à observer toutes les conditions susceptibles de concilier avec le respect de la neutralité le fait de prendre, en vue d'une telle mission, du service à l'étranger.

Les *Foreign Enlistment Acts* anglais et américains, en punissant l'engagement au service belligérant étranger, ne font que ce que toute législation a le droit de faire pour protéger une neutralité délicate, même contre les déviations dont le particulier porterait seul la responsabilité. Mais, cette peine présuppose que celui qui s'est engagé a conservé le droit de cité. Au contraire, la loi serait inique si elle ajoutait à une si grande sévérité le moindre obstacle au désir du sujet de renoncer à sa nationalité, alors que celle-ci est devenue une entrave à l'accomplissement d'un but humanitaire. Car, s'il est vrai que le particulier ne peut pas se plaindre de la perte des droits de citoyen lorsqu'ils sont incompatibles avec l'enrôlement étranger, il est tout aussi certain qu'il pourrait se plaindre si, même au prix de son droit de cité, il ne lui était pas permis d'accomplir un devoir qui, dans tel cas donné, peut primer le devoir national. Une cause universelle, servie sous un drapeau étranger, peut mériter le sacrifice de la nationalité : le citoyen, auquel le choix est imposé par la sécurité de sa patrie, doit se soumettre à ce sacrifice. Mais il ne doit pas être obligé de se soumettre à être retenu contre son gré dans cette même nationalité, de telle sorte qu'il n'aurait que le choix entre : être traité en criminel, ou renoncer à la lutte pour l'humanité. Car l'homme est homme avant d'être citoyen, l'humanité passe avant l'État.

Il est peu probable que le particulier qui, avant d'entrer au service belligérant étranger, demanderait à être délié de ses obligations comme citoyen de l'État neutre pour éviter le délit prévu par les *Foreign Enlistment Acts* anglo-américains, s'exposerait, en règle générale, à un refus. Toujours est-il, que c'est une faute qu'un tel refus soit possible et que son éventualité ne soit pas expressément exclue par la lettre de la loi. Les *Acts* ne représentent donc pas, sous ce rapport, un progrès, un pas dans la vraie direction, celle qui a été, dès la fin

du XVIII^e siècle, déterminante pour le droit international. Ils constituent plutôt un pas en arrière. La défense absolue, excluant les buts supérieurs à ceux de la nationalité et qui se poursuivraient au prix de celle-ci, concentre la neutralité dans l'individu et non dans l'État auquel elle appartient d'après le principe rationnel. Elle prive, de plus, mainte cause juste, féconde en bienfaits et utile au progrès de la civilisation, des forces indispensables à sa réalisation. Ainsi la défense absolue, loin de servir la paix définitive, est pour elle au contraire un obstacle.

Il est donc contraire à l'esprit du droit moderne de faire reposer les défenses contre l'enrôlement étranger *exclusivement* sur une séparation aussi marquée que possible entre les belligérants et les neutres, en identifiant l'individu neutre avec l'État neutre. Le principe devrait être d'écarter l'État neutre et son territoire de toute participation à l'enrôlement, mais non pas de fermer à l'individu l'alternative de choisir entre la qualité d'homme et celle de citoyen, dans des questions où l'une peut exiger le sacrifice de l'autre. Et lorsque s'offre à un particulier la possibilité de combattre pour la civilisation en servant une cause où la nationalité est le moyen et non la fin, la responsabilité de l'acte doit être reportée de l'État neutre sur la personne du combattant.

2. Étant établi qu'un État neutre, qui n'a rien fait pour *favoriser* l'entrée des sujets au service belligérant et qui n'a pas non plus toléré leur enrôlement sur son territoire, n'est pas responsable de ce qu'ils s'engagent comme particuliers, il s'ensuit qu'il n'est pas tenu de les *empêcher* d'entrer au dit service, ni de mettre obstacle à leur départ dans ce but, fussent-ils même appelés à combattre contre un État en paix avec leur patrie¹. De tels cas se rencontrent dans la plupart des guerres, sans donner lieu à des réclamations pour rupture de la neutralité. Le gouvernement neutre n'étant pas atteint par ces actes, n'a point à s'en occuper; il doit seulement s'abstenir de toute ingérence à cet égard. D'autre part, la participation à la guerre étant ainsi devenue l'affaire personnelle de l'individu qui a, à cette fin, quitté sa patrie, il en résulte pour lui qu'il est considéré comme quelqu'un qui a renoncé à la neutra-

¹ Il y a contradiction à exiger, comme le fait Calvo (§ 1055), que l'État neutre *empêche ses sujets de se laisser enrôler* comme particuliers au service des belligérants, tout en reconnaissant que leur action n'atteint pas la neutralité de l'État, puisque les particuliers ne représentent pas celui-ci.

lité et aux immunités y relatives. Dans l'armée du belligérant, il se trouve placé sous ses ordres et sous ses lois, et il doit subir, comme les autres combattants, la loi martiale de l'ennemi, les dangers et les conséquences de la guerre. Tant qu'il reste au service belligérant, il est privé de la protection du gouvernement neutre en ce qui touche les rapports de guerre et de neutralité. Sa personne et sa propriété sont soumises aux règles de la guerre concernant le droit de vie et de captivité, de saisie, de prise, de séquestre, etc. Sa propriété mobilière est traitée comme un bien ennemi, en quelque lieu qu'elle se trouve sur le théâtre de la guerre. Et le transport de sa personne par un navire neutre tombe sous le coup des règles contre le transport des militaires ennemis ¹.

3. Toutefois, des considérations d'ordre politique peuvent obliger un État neutre à interdire, même aux particuliers, l'entrée au service belligérant, tant, bien entendu, qu'ils resteraient sujets neutres. L'État a le droit de défendre cela; car la souveraineté implique la détermination des conditions de la neutralité; c'est à l'État de décider ce qu'exigent sa position de neutre et celle de ses ressortissants. Et les circonstances peuvent nécessiter, ou l'interdiction absolue aux sujets de prendre part à une guerre, ou la subordination de cette participation à certaines conditions, par exemple à l'autorisation expresse du gouvernement, comme le prescrivent notamment les lois anglaise et italienne ². Il est juste et équitable que le sujet qui, en dépit de la loi, et sans s'être fait au préalable délier de sa nationalité, prendrait les armes à l'étranger, perde ses droits de citoyen (cp. § 73, 2); car cette action témoigne de son manque de respect pour sa patrie. Seulement, comme on l'a remarqué plus haut, la punition à lui infligée doit se limiter à cette perte: elle ne doit pas aller plus loin; on ne doit pas traiter le contrevenant de malfaiteur ³.

¹ V. *Ann.*, t. XIII, p. 108 (§ 22), p. 110 (§ 33); t. XIV, pp. 40, 42; t. XV, p. 232; *Règl. int. des prises*, §§ 34, 117.

² L'autorisation peut être donnée individuellement, ou aussi d'une manière générale, à l'occasion d'une guerre déterminée; elle peut, comme selon la pratique anglaise contemporaine, être censée accordée par le seul fait que le gouvernement ne fait pas usage de son droit de défense. La préférence donnée à cette dernière forme se fonde principalement sur ce qu'elle blesse moins que les autres le sentiment de la partie adverse dans la guerre.

³ La plupart des législations modernes traitent l'entrée au service belligérant étranger sans permission comme un délit qui entraîne au moins la perte des droits de citoyen.

Le sujet neutre ne peut pas se plaindre de la loi qui lui défend, en tant que sujet, le service étranger, puisque la faculté lui est laissée de satisfaire à son désir de participer à la guerre, sauf à faire le sacrifice de sa nationalité¹. Ce sacrifice n'est point trop grand, quand il s'agit d'une cause pour laquelle l'individu est prêt à sacrifier sa vie même, d'autant qu'il peut recouvrer sa nationalité après la fin de la guerre. Le changement de nationalité, droit individuel inaliénable, que ni la guerre ni la neutralité ne saurait diminuer, et auquel le particulier, libre de toute obligation officielle envers son gouvernement, ne devrait trouver aucun obstacle, devient de nos jours de moins en moins difficile à raison de l'échange et de la solidarité croissants entre les nations, de la facilité toujours plus grande des transports des personnes et des choses, et de la ressemblance des législations. Et l'usage qu'en fait celui qui sert l'humanité, est justifié par cela même. Cette dénationalisation étant purement formelle, ne doit pas exclure le ci-devant citoyen de droits dont jouissent dans le pays les étrangers y domiciliés. Bien plus, le fait que le natif n'a quitté le sol natal que par un motif humanitaire, devrait être un titre à des droits plus étendus que ceux qui sont accordés aux étrangers en général.

On objecte que celui qui change de nationalité pour cause de guerre, sera facilement porté par les événements à servir contre sa patrie originaire. Mais il n'en est pas autrement à l'égard de tout changement de nationalité, quel qu'en soit le motif. Tout homme, qui quitte sa patrie pour un autre pays et s'y fait recevoir citoyen, peut être amené par les circonstances à combattre contre son pays d'origine, s'il ne fait rien pour éviter cette cruelle éventualité; car, nul ne sait d'avance quelles guerres peuvent éclater entre les peuples, ceux qui étaient amis hier peuvent être ennemis demain. Si l'individu qui a une nouvelle patrie, ne voit aucune possibilité d'être dispensé d'un service militaire contraire à sa conscience et à son attachement naturel pour la contrée qui l'a vu naître, il est évident que le devoir envers la patrie actuelle prime pourtant le devoir envers la patrie d'origine. Ce principe, applicable à l'occasion de toute collision de devoirs de ce genre, l'est aussi quand il s'agit du

¹ Le lien intime qui unit les deux alternatives en face desquelles se trouve ainsi placé le citoyen neutre, à savoir l'enrôlement et la patrie, est visible dans les législations qui règlent dans une même connexité les questions de *service étranger* et de *nationalité étrangère*.

devoir militaire. Le principe contraire ne mènerait à rien moins qu'à l'interdiction de tout changement de nationalité. Si l'on voulait défendre l'acceptation du service ou de la nationalité à l'étranger, parce que les événements pourraient rendre les deux pays ennemis l'un de l'autre, chacun resterait cloué à son sol, il n'y aurait ni droit d'émigration ni même droit de colonisation. Car, il n'y a pays au monde qui ne puisse avoir une contestation avec un autre pays, et toute contestation peut prendre le caractère belliqueux. D'ailleurs, il reste toujours réservé à l'individu, qu'un sort fatal aurait placé dans la dure alternative de choisir entre la lutte contre ses anciens compatriotes et le défaut de fidélité envers une patrie d'adoption, le dernier et extrême refuge de se délier de sa seconde nationalité.

§ 82 — **Enrôlement en vertu d'un traité ou de la coutume ou pour les deux parties**

La responsabilité pour un secours d'enrôlement interdit n'est pas diminuée par les faits ou sous les prétextes suivants : 1^o qu'un traité de secours a été conclu entre le neutre et l'un des belligérants, soit en vue d'une certaine guerre, soit pour toutes les guerres en général, qu'elles soient offensives ou défensives ; 2^o que des enrôlements semblables ont eu lieu pendant la paix, d'une façon habituelle ; 3^o que la même assistance est prêtée aux deux parties belligérantes.

1. Nous avons remarqué, en parlant des devoirs d'abstention tant en général qu'en particulier, qu'il n'est pas de la compétence d'un neutre et d'un belligérant de restreindre par *traité* tel ou tel de ces devoirs, de manière à diminuer le droit d'un tiers qui n'a pris aucune part à ce traité (§§ 22, 49, 59, 74). La validité de cette règle, notamment à l'égard de l'enrôlement, a été l'objet d'une attention toute spéciale. C'est pourquoi il importe de constater à cet endroit, que s'il est interdit à un État neutre d'enrôler et de laisser enrôler sur son territoire et dans ses ports pour un belligérant, et s'il doit rappeler du service belligérant, lorsqu'éclate une guerre, tous ses fonctionnaires, ces devoirs ne sauraient être moins obligatoires par le fait que le neutre serait convenu avec l'un des belligérants, soit avant soit pendant la guerre, de lui fournir l'aide en question.

Cependant, - encore aujourd'hui, plus encore dans la doctrine d'autrefois, on rencontre l'opinion de ceux qui, oubliant que le fondement de l'abstention neutre est dans la prétention légitime de la partie qui serait lésée par le secours belliqueux, et en concentrant le tort entier dans le seul motif offensant, veulent excuser tout enrôlement, fût-il illicite en lui-même, qui pourrait s'appuyer sur un pacte conclu en temps de paix, quand même l'État lésé par l'aide n'y aurait pas participé ¹.

Le seul cas, où un traité semble pouvoir être allégué comme justification d'un secours par enrôlement, illicite dans les autres cas, est celui où *les deux* belligérants, par conséquent aussi l'État contre lequel les enrôlés viendraient à combattre, auraient pris part à l'accord, ou auraient déclaré y adhérer ². Tout ayant droit peut renoncer à son droit, semble-t-il, un belligérant autant qu'un autre — ce qui ne restreint aucunement la validité de la règle. Nous n'avons trouvé dans l'histoire aucun exemple d'une telle renonciation, et il est difficile d'imaginer un motif qui y entraînerait un gouvernement belligérant jaloux de sa responsabilité. Et du côté neutre aussi, la conclusion d'une convention de cette nature, bien que juridiquement irréprochable, ne serait ni de bonne politique, ni favorable à la neutralité, puisque sa seule justification, à savoir sa reconnaissance par le belligérant qui en souffrirait, ne serait explicable que par un acte irréflecti de son gouvernement, cause probable de protestations au sein de la nation, et propre à exposer l'État neutre à des complications avec les successeurs du dit gouvernement.

2. Une aide par enrôlement illicite ne peut non plus devenir légitime par le fait qu'en temps de paix la *coutume* de livrer des militaires à l'étranger a prédominé dans certaines contrées; car, en temps de guerre l'aide prend une signification toute nouvelle. Les habitants de ces contrées, qui se trouveront, par là, exclus d'un métier lucratif, ne souffriront pas de ce chef autant que les commerçants par suite des lois sur le blocus et la contrebande de guerre, prohibitions

¹ Cette erreur est reproduite assez récemment, encore par Manning (pp. 227, 237). Il allègue l'exemple des Suisses. Mais leurs procédés à cet égard, appartenant du reste à une époque passée et à un esprit qui n'a plus cours, sont généralement désapprouvés, entre autres par la Suisse actuelle, et surtout par des publicistes modernes, par exemple Neumann (p. 136) et Phillimore (pp. 234-235).

² Cas cité par Hautefeuille, t. I, p. 438.

qui interdisent un trafic auquel ils étaient habitués pendant la paix.

Plusieurs peuples montagnards s'étaient habitués autrefois à voir dans l'enrôlement étranger un moyen commode pour favoriser une émigration jugée nécessaire selon la théorie physiocratique alors en vogue, et pour prévenir un surcroît de population hors de proportion avec les forces et la fertilité du sol. Et le mercenaire, une fois entraîné par l'appât des aventures de guerre, ne se souciait plus du foyer de ses pères : il restait à l'étranger. Si l'usage seul conférait le titre juridique, dans ce cas l'enrôlement illicite serait justifié.

Mais, sans relever ce qu'il y a d'erroné dans la théorie qui cherche la source du bien-être, non dans le travail, mais exclusivement dans le sol, il est clair qu'on ne saurait excuser la rupture d'un devoir de neutre en alléguant le soulagement qu'elle apporterait aux soucis économiques du peuple neutre, ou une habitude prise. Le délit de neutralité subsiste par le fait de la lésion du droit du belligérant, indépendamment des intérêts matériels des neutres. Ces intérêts ne peuvent diminuer l'infraction ; et un devoir d'abstention qui a pour but de protéger un droit, ne peut pas être modifié par des usages locaux qui n'ont rien de commun avec ce droit. Du reste, quelle autorité déciderait la question de savoir dans quels cas l'habitude de fournir à l'étranger une aide militaire serait, en dépit du droit des gens, enracinée à un tel point que la conscience populaire serait froissée par l'interdiction d'un tel usage ? Ce ne serait d'ailleurs qu'une conscience *nationale*. Quant à la conscience *internationale*, qui prime tout autre, du moins dans les questions de neutralité, elle n'admettrait pas la légitimité de l'infraction. Quelle autorité fixerait les conditions de la stérilité du sol, rendant nécessaire l'émigration par enrôlement étranger, — à supposer du reste qu'une nécessité semblable pût résulter de la nature du sol ? Une nation qui veut fournir à ses fils l'occasion de gagner leur vie à l'étranger, doit choisir un autre expédient que celui qui compromet la neutralité de la patrie.

3. Pas plus qu'un traité ou la coutume, une prestation *bilatérale* ne peut justifier une aide par enrôlement, illégitime en elle-même (cp. §§ 22, 59, 74). L'une des deux parties belligérantes aurait plus que l'autre besoin de l'assistance, de telle sorte que les enrôlés, fussent-ils de force identique des deux côtés — chose presqu'impos-

sible —, n'amèneraient pas le même résultat de guerre et ne représenteraient pas le même secours. Et l'un des belligérants est presque toujours dans le cas de pouvoir se servir du droit d'enrôlement avec plus d'avantage que l'autre. Tel pays neutre, par exemple, se trouve beaucoup plus éloigné de l'un des belligérants que de l'autre, de manière à rendre plus ou moins illusoire le droit d'enrôlement concédé à celui-là. Dans tel autre pays neutre, la nation entière brûle d'envie d'aider un belligérant contre son ennemi : celui-ci n'y trouverait guère à enrôler un seul homme, tandis que celui-là y trouverait toute une armée. A cela viennent peut-être s'ajouter les différences de métier. Une puissance maritime gagnerait un concours précieux de la part des pays qui peuvent fournir beaucoup de marins, comme les États scandinaves ; si, dans ce cas, l'ennemi était une puissance territoriale, il n'y aurait pas égalité d'avantages.

Et cependant, longtemps après que l'on eût reconnu le droit et le devoir d'un État neutre d'interdire sur son territoire l'enrôlement par ou pour un belligérant, des auteurs ont fait une exception pour le cas où la faculté serait accordée aussi à l'ennemi. Cette opinion se rencontre déjà chez Bynkershoek, et elle est reproduite par Galiani, G.-F. de Martens, Manning, de nos jours même par Twiss d'une manière positive, par Bluntschli et Fiore avec quelque hésitation¹.

Mais, plusieurs auteurs de premier ordre et nationalités différentes, Heffter, Hautefeuille, Phillimore, etc., ont nettement réfuté

¹ Bynkershoek, cap. XXII ; Galiani, part. I, cap. IX, § 4 ; G.-F. de Martens, § 310 ; Manning, p. 237 ; Twiss, § 223 ; Bluntschli, §§ 761-762 ; Fiore, § 1551. — Galiani s'appuie sur le droit de l'État de laisser ses sujets s'expatrier. Mais, outre que l'enrôlement pour l'étranger n'implique pas *ipso facto* l'expatriation, celle-ci peut être légitime sans qu'une manière de la pratiquer contrairement à la neutralité le soit. — Twiss s'exprime en termes qui supposent comme règle le droit de l'État neutre de permettre aux agents d'un belligérant l'enrôlement sur le territoire, en *exceptant* de ce même droit le cas de concession unilatérale. Les autres partisans du système ont été généralement plus circonspects, en ce sens qu'ils se sont contentés d'établir la défense comme règle, en exceptant le cas de concession bilatérale. — Bluntschli estime que l'État qui interdit complètement les enrôlements sur son territoire, respecte *mieux* ses devoirs de puissance neutre que celui qui autorise les deux belligérants à y lever des troupes ; mais il ne pense pas que celui-ci ait manqué aux obligations des neutres. (§ 762. Toutefois, dans l'alinéa 1 sous le même paragraphe, il énonce une opinion contraire.) C'est une manière de légitimer périlleuse que d'établir des *degrés* dans le respect des lois. Lorsque Bluntschli reconnaît que l'État neutre qui permet aux deux parties les enrôlements chez lui, observe *moins bien* la neutralité que celui qui les y interdit absolument, il reconnaît, semble-t-il, que celui-là n'a *pas* observé le devoir d'abstention neutre. Ce devoir doit être observé entièrement ; sinon, il n'est pas observé du tout (cp. *suprà*, § 59).

ces principes relâchés. L'enrôlement pour les belligérants, disent-ils, doit être interdit sur le territoire neutre, et cela absolument, sans condition ni restriction : la concession bilatérale ne saurait couvrir la transgression ¹.

Aux États-Unis, où tout enrôlement pour belligérant étranger est sévèrement défendu, un rapport du procureur général en 1855 reconnaît néanmoins aux autres États neutres le droit de concéder, si leurs gouvernements le trouvent convenable, un tel enrôlement, pourvu que la concession ait lieu également en faveur des deux belligérants. Il semble que cette reconnaissance, contradictoire ou apparente, exprime moins le principe américain relatif au devoir strict de la neutralité, que celui relatif à un usage non encore expressément qualifié par le droit positif de rupture du devoir de neutre.

ARTICLE V

ARMEMENT ET ÉQUIPEMENT

Aperçu historique

Depuis plus d'un siècle, des abus très fréquents ont eu lieu par armements et équipements, en port neutre, de navires de guerre pour compte belligérant. Cette forme de secours belliqueux fut longtemps tolérée, même après que le droit et l'opportunité de la défense eussent été reconnus au gouvernement neutre. La nécessité d'une application constante du droit d'interdiction fut sentie seulement lorsque le développement de la guerre maritime eut rendu insupportable l'exercice du droit laissé aux neutres, de permettre les armements chez eux dans les cas où ils ne trouvaient pas de leur propre intérêt de s'y opposer. Les premiers progrès furent réalisés par la voie conventionnelle, puis l'on passa peu à peu à l'interdiction absolue par législation nationale. C'est principalement dans le Nouveau monde que l'attention a été portée sur le danger de fermer les yeux sur ces sortes de délits de lèse-neutralité, semblables à l'enrôlement et au trafic de contrebande, ou consistant plutôt dans une combinaison des deux.

Et cependant, il est peu de parties du règlement de la neutralité qui soient plus importantes que celle-ci ; il est donc nécessaire de lui vouer

¹ Heffter, § 147 ; Hautefeuille, t. I, pp. 435, 439-460 ; Phillimore, § 433 ; Creasy, § 532.

une attention particulière, d'autant plus que les opinions sur la portée des actes en question ont été, et sont encore, très divergentes.

Ce fut pendant les guerres entre la France et l'Angleterre, à la fin du XVIII^e siècle, que surgirent les difficultés qui obligèrent de régler en détail la question des armements et équipements contraires à la neutralité. Le règlement se fit, à défaut de convention, par voie de décrets nationaux.

Mais déjà auparavant, pendant le XVII^e siècle, on trouve quelques traités conclus entre des groupes d'États et par lesquels, bien qu'ils soient défectueux et incomplets, les parties s'obligèrent mutuellement à faire usage de leur droit d'interdire et d'empêcher sur leurs territoires respectifs, et de réprimer par séquestre ou confiscation, les armements pour l'ennemi du cocontractant. Des navires de guerre qui lui seraient fournis, devaient notamment être saisis et confisqués. Ainsi, un traité entre l'Angleterre et la Suède, conclu en 1661 et renouvelé en 1812, prescrit que des navires de guerre ne pourraient être menés de l'un des pays contractants à l'ennemi de l'autre, et que tout navire qui se trouverait dans ce cas serait de bonne prise. Par un traité de 1670, l'Angleterre et le Danemark s'obligent, non seulement à ce que l'un des contractants ne fournisse pas à un ennemi *attaquant* de l'autre des vaisseaux de guerre ou des articles d'équipement, ni ne tolère que de tels objets lui soient fournis par les sujets, mais encore à punir tout fait y relatif comme acte insurrectionnel ¹.

La question fut réglée avec plus de méthode par la législation nationale des États-Unis en 1793. Un événement hâta alors l'avènement du principe qu'il faut faire valoir avec plus de sévérité la souveraineté territoriale neutre vis-à-vis des tentatives des belligérants d'abuser du territoire neutre pour y armer leurs vaisseaux de guerre. Au début du conflit franco-anglais, le ministre de France à Washington fit armer et équiper dans les ports des États-Unis des corsaires français et y enrôla des matelots américains; le tout sans autorisation et en prétendant exercer un droit. En face de ces préparatifs, et voyant les corsaires ainsi créés prendre la mer et capturer des navires ennemis près du territoire maritime américain et quelquefois même en deçà de ses limites, le gouvernement des États-Unis trouva sa neutralité gravement compromise, et jugea nécessaire de poursuivre ces irrégularités comme offensantes à la fois pour la paix et pour la souveraineté du pays où elles eurent lieu. A la déclaration de neutralité fut, en conséquence, jointe une sommation aux citoyens des États-Unis de s'abstenir de tout secours aux belligérants. Et comme cette dé-

¹ Plusieurs traités de cette époque rangent, en outre, les navires de guerre parmi les articles de contrebande. Il va de soi que, dans ces cas, la saisie et la confiscation s'en sont suivies sans stipulation expresse. Mais il ne s'en est pas suivi que l'État neutre fût tenu de poursuivre le délit, bien que, d'après l'opinion prévalant de plus en plus aujourd'hui, tout gouvernement loyalement neutre devrait s'imposer ce devoir.

claration sommaire, exprimée en termes généraux, se montra bientôt insuffisante pour permettre la poursuite et la répression effectives des délits précités, une série d'actes virent alors le jour, par lesquels fut inaugurée la législation internationale contre l'armement et l'équipement. Un décret du 5 juin 1793 interdit tout équipement de navires dans les ports nord-américains pour le compte d'un belligérant étranger. Et par une note du 17 du même mois, il fut déclaré officiellement à la légation de France que les États-Unis, comme neutres, avaient le droit *et le devoir*, indépendamment de toute convention à cet égard, d'interdire aux belligérants d'armer, d'équiper et d'enrôler pour leurs navires de guerre dans un port de l'Union. Car, il importait de ne léser aucune puissance amie tant qu'elle observait elle-même l'ordre. Des instructions sévères et détaillées furent communiquées aux autorités des ports et des douanes, afin d'empêcher l'équipement de navires évidemment destinés à une guerre étrangère. Des décrets furent promulgués, statuant que « tout armement ou équipement de navire » pour but de guerre, fait par un belligérant en port nord-américain, est « *illicite*, et aucun navire semblable ne jouirait du droit d'asile. Il serait » seulement licite d'équiper un navire de telle manière que l'équipement » pût s'appliquer également à la guerre et au commerce, mais non pas s'il » s'appliquait à la guerre exclusivement. » — C'était la première fois qu'était établi nettement, dans une communication officielle internationale, le principe que du *droit souverain* d'un État d'interdire sur son territoire des armements pour une guerre étrangère, était inséparable le *devoir comme neutre d'en faire usage*, parce que les préparatifs de guerre étrangers sous la souveraineté de l'État non seulement offensaient celui-ci mais rompaient sa neutralité. — Ce fut le point de départ d'une série de lois, qui devaient se multiplier en Angleterre et en Amérique pendant quatre-vingts ans sous l'impression continuelle de preuves nouvelles de la nécessité de *faire usage* du droit d'interdiction, et qui ont finalement abouti aux fameuses Règles de Washington de 1871.

Le gouvernement américain ne s'est pas arrêté aux seules paroles et promesses : il a appliqué les nouvelles règles avec exactitude et sans égard à des sympathies ou à des antipathies nationales, même contre les puissances les plus amies. Les navires qui avaient été armés contrairement à la neutralité, et qui avaient fait des prises, furent désarmés lors de leur retour dans les ports américains. Si des navires ainsi désarmés étaient armés de nouveau dans quelque autre pays, ils n'étaient plus traités en port américain comme des contrevenants, mais comme des corsaires ou navires de guerre ordinaires, équipés à l'étranger.

Les lois provisoires de 1793 avaient interdit l'armement et l'équipement *par belligérant* (ou pour son compte comme propriétaire) de navires mili-

taires en vue de la guerre, mais non pas l'armement par les sujets neutres de navires destinés à être livrés au belligérant *hors du territoire neutre*. Le fait était qualifié de coupable, si le belligérant était propriétaire du navire pendant que celui-ci se trouvait encore sous la juridiction du neutre, mais non pas s'il ne devenait son propriétaire qu'en dehors d'elle, quand même l'équipement sur le territoire aurait été fait pour son compte. Les actes postérieurs allèrent plus loin et réprimèrent même l'armement sur le territoire neutre de navires *destinés* au belligérant.

Le premier *Foreign Enlistment Act* qui a été la conséquence de cette législation provisoire fut celui du 5 juin 1794. Il avait pour objet les préparatifs d'expéditions maritimes contre une puissance amie, équipement de vaisseaux de guerre pour le compte d'un belligérant, enrôlement y relatif, etc. En vertu de cet acte et de la jurisprudence qui s'en est suivie, tout armement de navire ou d'expédition maritime militaire sur le territoire neutre pour un belligérant était défendu et réprimé; n'importe que l'action fût commise par le belligérant ou par les sujets du pays, et sans distinguer si les navires étaient livrés en dedans ou en dehors du territoire neutre. Toute prise faite par des navires ainsi armés était réputée illégale et devait être restituée.

Cet acte et un acte additionnel de 1797 furent appliqués jusqu'à ce que les guerres d'émancipation des colonies espagnoles eussent démontré la nécessité de dispositions ultérieures contre l'abus du territoire neutre, surtout pour des armements *déguisés*. La loi de 1794 n'avait pas prévu et ne punissait pas les armements cachés, faits au moyen d'une vente apparente sur le territoire neutre aux agents d'un belligérant. En 1817, pendant les hostilités entre l'Espagne et les États de La Plata, deux navires espagnols furent capturés par deux navires nord-américains. Ceux-ci s'étaient fait passer pour être de Buenos-Ayres et pour appartenir à des propriétaires y domiciliés, et ils en avaient pris les dehors. Mais les recherches établirent qu'ils avaient été construits, armés et équipés aux États-Unis, où leurs propriétaires véritables étaient domiciliés, et qu'après avoir été achetés par des agents du gouvernement de Buenos-Ayres pour y être menés sous la protection du pavillon des États-Unis dans le but d'être employés contre l'Espagne, ils avaient encore *complété* leur armement aux États-Unis. Nanti de ces faits, le tribunal de prises nord-américain déclara illicite la saisie des navires espagnols et en ordonna la restitution. On admit qu'il y avait là délit de lèse-neutralité, en ce que les propriétaires nord-américains n'avaient pas le droit de vendre un navire lorsqu'ils savaient qu'il était destiné à un emploi en course contre une puissance en paix avec la patrie. Et cela, d'autant que le gouvernement de La Plata n'était pas reconnu comme belligérant, mais devait être considéré comme

un gouvernement d'insurgés, la loi de 1794 n'ayant attribué le droit de belligérant qu'à des gouvernements officiellement reconnus. Et la vente apparente, faite pour couvrir une propriété en réalité neutre, fut déclarée incapable de changer le caractère de celle-ci.

Cependant, ces cas trahirent l'insuffisance de la loi. Elle n'avait pas prévu le fait, devenu fréquent, de *feindre* une vente, faite en pays neutre à des agents d'un belligérant étranger, d'un navire armé sur le territoire neutre, le propriétaire véritable restant en réalité neutre. Si malgré cela le délit avait pu être réprimé par le tribunal, c'était parce que la partie combattante dont il était question, étant en insurrection, ne jouissait pas, selon la loi de 1794, des droits de belligérant. Mais encore cela fut regardé comme un défaut et une lacune de cette loi. En effet, ne laissant dans aucune hypothèse réservé l'expédient de traiter en belligérant un pays insurgé, fût-il même combattant pour sa délivrance, elle forçait les États-Unis à considérer comme rebelle et non comme belligérant un peuple qui, en prenant les armes, n'avait fait autre chose que naguère les États-Unis eux-mêmes, et qui, en conséquence, méritait toutes leurs sympathies. Les Américains se voyaient ainsi obligés, par leur propre loi, à traiter en pirates les corsaires et navires de guerre d'une colonie, qui se trouvait dans la situation où ils s'étaient trouvés eux-mêmes et dont la cause était celle de leur propre guerre d'indépendance. C'est qu'on n'était pas encore parvenu au vrai principe, qui est de considérer comme inséparables les deux sortes de reconnaissances : celle de l'*indépendance* d'un État, et celle de sa *qualité de belligérant* (v. *supra*, pp. 166 et suiv.).

Il importait donc de formuler deux règles nouvelles : 1^o répression des actes d'armement, contraires à la neutralité, qui se couvrent d'un propriétaire fictif ou d'une vente simulée ; 2^o reconnaissance, à toute puissance belligérante *de fait*, du même droit de guerre qu'à tout État reconnu comme tel. Ces lacunes furent comblées par le *Neutrality Act du 20 avril 1818*, remplaçant le *Foreign Enlistment Act* de 1794.

La nouvelle loi reconnaît la qualité de belligérants aux partis combattants dans une guerre *civile*, et interdit l'armement, non seulement pour (ou contre) un *État*, mais encore pour (ou contre) un *peuple*, en paix avec la patrie. D'autres dispositions ont pour but d'empêcher que des délits ne soient commis *en tournant la loi*. Pour prévenir les aides faites au moyen de la vente simulée à l'agent d'un belligérant, d'un navire armé sur le territoire neutre, sans destination belliqueuse visible mais dans le but convenu d'être livré au belligérant *après avoir quitté le territoire neutre*, une caution fut exigée à l'occasion de la construction de navires dont la destination était inconnue. Du reste, le nerf de cette loi est l'article qui défend à chacun, sujet ou étranger, d'armer ou équiper sur le territoire du pays neutre

des navires de guerre, ou d'y préparer ou renforcer des expéditions navales, pour le compte d'un belligérant, dans le but de faire des croisières ou des hostilités contre un État ou peuple ami, ses sujets ou leur propriété, ainsi que d'y contribuer. Il est également interdit d'accepter une mission qui leur serait hostile. Les transgressions sont punies de prison ou d'amende et de la confiscation ou l'expulsion des navires. De plus, les autorités peuvent empêcher des armements.

Une édition revue et considérablement augmentée de cette loi est le *Foreign Enlistment Act* anglais du 3 juillet 1819, « un acte pour empêcher, » entre autres, l'armement et l'équipement de vaisseaux pour buts de guerre sur le territoire de S. M. sans la permission de S. M. — Cette loi ayant été supprimée et remplacée par la loi en vigueur, du 9 août 1870, qui ne fait principalement qu'en reproduire les dispositions en les rendant plus claires, il suffit de mentionner les différences qui séparent les deux actes.

Ils se distinguent tous deux de l'acte américain, leur modèle, par ce trait particulier, que l'interdiction des armements contraires à la neutralité n'est pas, comme dans le dit acte, *inconditionnelle*, mais dépend du gouvernement, qui peut en dispenser. Et les dispositions de la loi anglaise en vue de garantir l'État des délits cachés, semblent moins efficaces que celles de la loi américaine. Tandis que celle-ci exige le dépôt sans condition d'un cautionnement, dans chaque cas d'armement ou d'asile d'un navire dont la destination militaire est visible et qui est prêt à prendre le large, afin de garantir la responsabilité éventuelle du propriétaire originaire en cas qu'il fût établi plus tard que l'équipement, inoffensif en apparence, était destiné à la guerre et à être remis entre les mains d'un belligérant, la loi anglaise abandonne le dépôt du cautionnement au gré du particulier, qui trouverait convenable de se délivrer par là des conséquences qu'entraînerait éventuellement pour lui-même le délit, ou de délier un navire du séquestre. Et le pouvoir accordé aux autorités d'arrêter des navires suspects, est plus large, et implique plus de garantie contre les abus, en Amérique qu'en Angleterre. Les dispositions y relatives sont moins limitées et restreintes par des conditions et des réserves, et laissent plus de liberté d'application aux autorités locales.

L'acte de 1819 avait pour but de remédier à l'absence, en Angleterre, de moyens d'interdire et de réprimer les armements sur le territoire neutre de navires militaires pour des belligérants étrangers, non seulement pour ceux qui étaient reconnus en qualité d'États, mais encore pour ceux qui étaient indépendants *de fait* par suite d'une force suffisante pour soutenir une lutte. A l'exemple de la législation américaine, les droits de belligérant furent accordés à toute insurrection devenue réellement État par les événements. Le devoir du neutre de s'abstenir d'aide par armement fut imposé

même à l'égard d'un état de guerre dans lequel se trouvait une nation non encore reconnue comme souveraine, mais qui avait fourni la preuve de conditions d'existence et de la capacité de faire un emploi régulier des moyens licites de la guerre. Et les défenses, jusque-là limitées, par les *Foreign Enlistment Acts* antérieurs, aux enrôlements, furent maintenant étendues aux armements et à l'équipement de vaisseaux, soit d'armes, de munitions ou d'hommes.

Toutefois, cette loi elle-même fut au bout de quelques dizaines d'années jugée insuffisante pour protéger entièrement la neutralité. La guerre de Sécession de 1861-1865 en fournit la démonstration. Jusqu'alors, les cas d'armements et d'expéditions maritimes contraires à la neutralité avaient été trop simples pour faire comprendre ce qui manquait encore à ce genre de législations. Les aventures des flibustiers en Amérique, et les expéditions maritimes attachées aux insurrections et aux guerres d'indépendance de Grèce et d'Italie, n'exigeaient pas une législation très développée pour sauvegarder la neutralité, les délits étant manifestes. Au contraire, l'importance et la durée de la guerre de Sécession nord-américaine déterminèrent des situations compliquées, des armements préparés et exécutés avec plus de calcul, d'une manière et dans des formes jusque-là inconnues, qu'aucune législation n'avait pu prévoir. Il fut dès lors nécessaire de résoudre et de régler sérieusement et en détail cette question: « Le droit international *oblige-t-il* les États neutres à empêcher dans leurs » ports la construction, l'armement, l'équipement et l'embarquement, sous » toutes les formes et de toute façon, de vaisseaux de guerre pour le » compte des belligérants, par eux, leurs agents, ou les sujets du pays ? » La solution de cette question nécessita presque une dizaine d'années. Et, même après, elle est restée dans un état qui n'est ni clair ni rassurant.

La cause célèbre de l'*Alexandra* prouva, déjà avant la naissance des *Alabama claims*, que l'Angleterre ne pouvait pas, au moyen du seul acte de 1819, empêcher ses sujets de commettre toutes les infractions par armements de nature à compromettre la neutralité de l'État. Le manque de clarté dans la rédaction du texte laissait sans solution précise notamment ces deux points: 1° Le gouvernement neutre peut-il poursuivre comme délictueux l'armement sur le territoire de l'État de navires de guerre pour le compte d'un belligérant, même avant qu'il soit suffisamment *achevé* pour faire participer les navires à des opérations, et sans qu'il soit prouvé qu'ils sont destinés au *gouvernement* belligérant, ou que celui-ci s'en servirait dans la guerre? 2° Jusqu'à quel point le gouvernement neutre est-il tenu de prendre des mesures *préventives* dans le but d'empêcher l'armement, pour pouvoir être libre de toute responsabilité?

Sur la commande d'un agent des États Confédérés, qui avait fourni les

moyens nécessaires, le navire *Alexandra* se trouvait en plein travail de construction et d'armement dans les docks de Liverpool, évidemment en vue d'être employé en croisière contre l'Union. Il fut d'abord mis sous séquestre sur la plainte du cabinet de Washington par sa légation, qui trouva le délit de lèse-neutralité manifeste. En effet, il l'était, selon le *Neutrality Act* américain de 1818, dont l'article y relatif avait été reproduit dans l'acte anglais de 1819. Ce nonobstant, le tribunal anglais devant lequel l'affaire fut portée par les agents du corsaire, acquitta l'*Alexandra*, sous le prétexte que, selon la teneur du dit acte, le délit n'était pas *accompli* lors de la saisie. Car, bien qu'il fût démontré que le navire était construit pour un but militaire, et que son armement et son équipement étaient en train, le tout sur commande d'agents sudistes et en vue de croiser contre l'Union, ni l'armement, ni même la construction n'étaient achevés au moment où il fut séquestré. On y travaillait encore, et cela, d'après un contrat qui ne prouvait pas avec évidence que le travail dût être poussé jusqu'à sa fin pendant que le navire se trouverait encore en Angleterre. Or, selon le tribunal, le texte de la loi anglaise était formulé de manière à exiger, comme condition *sine quâ non* du délit, que l'armement serait achevé, et le navire en état complet de guerre, déjà sur le territoire neutre, de telle sorte qu'il n'y eût besoin de rien ajouter en dehors de ce territoire pour le rendre prêt et capable au combat. Du moins l'intention de cet achèvement, avant que le port neutre fût abandonné, devait pouvoir être prouvé. D'ailleurs, le tribunal jugea que l'acte ne saurait être censé répréhensible, tant qu'il ne serait pas démontré que ceux qui équipaient le navire s'en serviraient *eux-mêmes*, mais qu'ils avaient seulement l'intention de le livrer à un belligérant, sans s'inquiéter de l'emploi que celui-ci en ferait.

Ce jugement ne pouvait satisfaire l'opinion publique et la conscience internationale, ni en Angleterre ni à l'étranger. Il produisit un étonnement universel, et fut suivi d'un échange assez vif de notes entre les cabinets de Londres et de Washington sur la question de savoir jusqu'à quel point l'État neutre *devait* répondre des armements effectués sur son territoire contrairement à la neutralité. Il était évident qu'en faisant dépendre la question principale de cette circonstance que, au moment de l'acte, l'achèvement de l'armement sur territoire neutre, jusqu'à la capacité même de participer aux opérations de guerre et à l'emploi pratique par les propriétaires, était, ou non, clairement visé, l'on tournait la loi; car, d'après elle, la question principale était simplement de savoir si l'armement se faisait effectivement en vue de servir un belligérant, peu importe quand et où auraient lieu l'achèvement et l'emploi. Le tribunal avait donc fourni un précédent contraire à l'esprit et à la lettre du *Foreign Enlistment Act*

de 1819, et en faveur de l'impunité d'armements en port neutre pour le compte de belligérants, du moment que l'œuvre n'était pas complètement terminée dans ce port, mais que le délit était accompli ailleurs, ou bien que le gouvernement belligérant se servait de quelque intermédiaire pour la transmission de l'objet armé. Comme c'était chose bien minime que de remplir ces conditions, ce ne fut point sans raison que le secrétaire d'État américain remarqua, que si le gouvernement britannique continuait à interpréter et à appliquer la loi de 1819 comme cela avait été fait dans l'affaire *Alexandra*, les États-Unis ne pourraient plus voir dans cette loi une protection efficace des prétentions légitimes des belligérants à l'abstention des nations neutres de tout secours de guerre à l'ennemi.

Par cette raison, le cabinet de Washington proposa à celui de Londres de remanier l'acte de 1819, de manière à assurer au gouvernement le pouvoir certain de poursuivre comme délits de neutralité les équipements de navires de guerre dans les ports neutres pour le compte d'un belligérant. Et le cabinet de Washington se déclara tout disposé, si celui de Londres l'exigeait, et pour prouver sa bonne volonté, à introduire de son côté un éclaircissement analogue dans l'acte américain de 1818, puisque les deux actes avaient, jusque-là, été considérés comme identiques sur le point en question, et que, par conséquent, l'interprétation de l'un pouvait s'appliquer à l'autre, bien que les Américains fussent d'avis que *leur* loi était claire et complète. Si l'Angleterre se refusait à s'entendre à ce sujet, il ne resterait aux États-Unis qu'à se défendre par les armes contre toute infraction éventuelle et à exiger réparation et dédommagement pour les pertes qui seraient occasionnées à des propriétaires américains par des armements et équipements faits dans les ports britanniques contrairement à la neutralité.

A ces réclamations vint s'ajouter un avis d'armateurs de Liverpool, exprimant l'opinion qu'en effet la loi anglaise de 1819 manquait de la précision nécessaire pour protéger effectivement la neutralité contre des irrégularités de la nature mentionnée plus haut. Maintenant, le gouvernement britannique se déclara d'abord prêt à acquiescer à la demande des États-Unis et à réformer sa législation dans le sens proposé et à titre de réciprocité. Malheureusement, il ne resta pas fidèle à cet engagement, dont l'exécution loyale eût épargné à l'Angleterre la sentence si défavorable pour elle du Tribunal de Genève. A la communication de la légation des États-Unis à Londres, d'après laquelle le gouvernement américain, acceptant avec empressement l'offre de l'Angleterre, se préparait à présenter au Congrès américain un bill d'amendement de l'acte de 1818 dans le but convenu, le ministre des affaires étrangères britannique répondit que son gouvernement avait pris l'affaire en nouvelle considération

et refusait de modifier sa loi. Cette inconstance déplorable fut la source du fameux conflit dit *Alabama claims*. Après l'issue inattendue de l'affaire de l'*Alexandra*, et après que les tentatives de concilier les points de vue des deux puissances eurent échoué, chacune d'elles résuma son programme futur. En voici les points principaux :

Du côté *américain*, on estima que l'Angleterre romprait la neutralité si son gouvernement négligeait d'*empêcher* : 1^o des armements et équipements dans les ports anglais, notoirement exécutés pour le compte des États Confédérés contre les États-Unis, donc pour un belligérant contre un autre belligérant en paix avec l'Angleterre; 2^o la sortie de ses ports de navires armés, notoirement destinés à croiser contre ce même belligérant en paix avec l'Angleterre. Et on considéra comme indifférent, non seulement le fait que les armements et équipements seraient ou non effectués par des intermédiaires — soit directement par les agents mêmes des belligérants, soit indirectement par des ressortissants britanniques —, mais encore le fait qu'ils seraient ou non poussés jusqu'à l'état complet sur le territoire neutre.

Du côté *anglais*, on contesta encore une fois que la neutralité fût rompue, tant que les propriétaires d'un navire équipé en port neutre n'avaient point l'intention de l'employer eux-mêmes à des hostilités, mais simplement de le vendre à un belligérant quelque part *hors* du territoire neutre, et qu'au moment de la sortie de ce territoire l'équipement du navire n'était pas encore achevé de manière à rendre le navire capable de combattre.

Les divergences s'accrochèrent par le fait que les confédérés, encouragés par le succès et l'impunité de ces entreprises, continuèrent à armer dans les ports de l'Angleterre de nouveaux corsaires, l'un après l'autre, contre l'Union, et que le gouvernement britannique continua à tolérer cela. Pour satisfaire au principe énoncé par lui, les confédérés prenaient régulièrement la précaution d'achever l'équipement hors du territoire britannique. Les navires pouvaient même quitter celui-ci sans avoir un seul canon à bord. L'essentiel était l'emploi des chantiers anglais pour la construction de la coque, et l'acquisition de tous les objets nécessaires pour rendre promptement, ailleurs, les navires propres à combattre, ce qui se faisait souvent au moyen d'armements amenés d'Angleterre. Il était évident, que même les corsaires qui au moment de quitter le territoire anglais manquaient de munitions de guerre, mais dont la forme et les arrangements témoignaient de leur destination belliqueuse, devaient être considérés par les Américains comme des navires de guerre. Et ceux d'entre eux qui recevaient les munitions qui leur faisaient encore défaut, aussi par des bateaux les leur apportant de la côte anglaise, avaient été en réalité, sinon en la forme, complètement équipés en Angleterre.

C'est ainsi que furent construits sur territoire britannique les corsaires sudistes *Florida, Georgia, Shenandoah, Pampero, etc.*, et enfin *Alabama*. Ce dernier fut celui qui fit le plus de ravages dans la marine de l'Union et qui, en conséquence, donna son nom aux réclamations et au conflit tout entier.

L'*Alabama* quitta le territoire britannique en juillet 1862, fortement construit en canonnière. Il n'avait alors point de munitions de guerre à bord, mais s'en pourvut, ainsi que d'équipage, dans la haute mer par des transports venant des ports anglais. Etant ainsi devenu apte au service de guerre, il arbora le pavillon sudiste et fit une chasse acharnée à la marine marchande des États-Unis. Après deux ans de dévastations, il fut, l'été de 1864, attaqué et coulé bas dans La Manche, en vue de Boulogne-sur-mer, par une corvette de l'Union. Quant aux autres corsaires, l'un fut capturé, les autres cessèrent leur course étant devenus incapables de tenir la mer.

Alors commencèrent les réclamations. La plus grande partie de l'année 1865 fut remplie d'un échange de notes très vif entre les deux gouvernements. Depuis que le litige s'était augmenté et étendu, les raisons alléguées auparavant de part et d'autre furent à ce moment renouvelées en termes plus accentués et renforcées d'autres motifs encore.

Du côté *américain*, on prétendait que l'Angleterre avait : 1^o reconnu les États Confédérés comme belligérants *trop tôt*, avec une précipitation partielle et inconciliable avec une vraie neutralité, d'où était résulté pour ces États un appui moral et matériel qui avait prolongé l'insurrection ; 2^o toléré, et négligé de surveiller et d'empêcher, la construction militaire, l'équipement dans les ports anglais et la sortie de navires destinés à attaquer le commerce et la marine marchande des États-Unis, après avoir reçu leurs armes et leurs munitions de guerre de places situées sur le territoire britannique. — Par ces motifs, le gouvernement américain prétendait à une réparation et à une indemnité pour le dommage occasionné par les dits navires à son pays et à ses ressortissants.

Quant au *premier* point, l'on peut dire qu'il n'appartient pas strictement à la matière. Sans doute, le cabinet de Washington ne manquait pas de raisons pour prétendre que l'insurrection avait été prolongée par la reconnaissance des États Confédérés comme belligérants, mesure dont l'Angleterre avait pris l'initiative en y entraînant les autres puissances européennes. En effet, c'était grâce à cet acte de reconnaissance, que les États du Sud avaient été à même d'armer tant de corsaires. Mais, au point de vue de la forme, le dit acte ne pouvait que difficilement être qualifié de contraire au droit des gens, et il n'eût guère été possible de dire *quand* ou *pourquoi* la reconnaissance de la qualité belligérante était venue trop

tôt, alors que ni les États-Unis eux-mêmes ni aucune autre puissance n'avait nettement établi le principe — en vertu duquel seul la démarche critiquée de l'Angleterre aurait pu être décidément considérée comme délit de neutralité — qu'aucun État ne doit être reconnu comme belligérant à moins d'être simultanément reconnu comme État indépendant, puisque le droit de guerre est un droit souverain (§ 34, p. 167). Comme d'ailleurs l'Europe entière avait suivi l'exemple de l'Angleterre, et que les États-Unis eux-mêmes avaient, pendant les guerres d'indépendance des colonies hispano-américaines, commis la faute de reconnaître des États comme belligérants avant de les reconnaître comme États, il ne leur appartenait pas de reprocher maintenant à l'Angleterre d'avoir reconnu les confédérés trop tôt. Il n'existe en effet aucune autre norme pour déterminer ce qui est à cet égard « trop tôt », que celle de la souveraineté. D'autre part, l'Angleterre pouvait, non sans raison, opposer aux griefs des États-Unis au sujet de la reconnaissance des États du Sud comme belligérants, que cette reconnaissance avait eu pour conséquence de mettre le Nord à même de leur appliquer les lois de la guerre sur le droit de visite et le blocus, etc. Et, en appliquant à son ennemi ces lois, le gouvernement des États-Unis l'avait, de son côté, reconnu lui-même comme belligérant.

Le *second* chef des réclamations était plus fondé. Il contenait précisément la question capitale : Quels actes doivent être réputés aide coupable par armement ou équipement ? La première note américaine sur le sujet, transmise par le ministre des États-Unis à Londres en avril 1865, accuse formellement le gouvernement britannique d'une aide de cette nature. Ce gouvernement avait — tel est en résumé le sens du contenu de la dite note et des suivantes relatives au même sujet —, en omettant à dessein de surveiller et d'empêcher les armements que la loi de 1819 avait *interdits*, en observant une attitude toute passive vis-à-vis des entreprises tentées dans les limites de sa juridiction en contravention avec la neutralité, et en fermant les yeux sur elles, été la cause du secours belliqueux apporté aux confédérés contrairement au droit international et à la législation anglaise elle-même.

Du côté *anglais*, on répondit en contestant purement et simplement que le gouvernement n'eût pas fait ce qui dépendait de lui et avait été en son pouvoir pour empêcher ceux des armements qui pouvaient réellement être considérés comme coupables. Le gouvernement avait fait de son mieux pour mettre obstacle à *ces armements-là* ; il y avait mis tous les soins et toute l'attention voulus. Quant aux *autres* armements, ceux que le gouvernement n'avait pas pu prévenir, on renouvela l'observation qu'ils n'étaient pas coupables du moment qu'ils n'étaient ni accomplis ni effectués en dedans des frontières de l'État, par ceux même qui commettaient

les hostilités. D'ailleurs, le ministre des affaires étrangères releva combien il serait difficile en pratique et peu raisonnable en théorie, d'exiger qu'un gouvernement surveillât et poursuivît chaque travail d'armement et d'équipement dans le pays, dans des lieux et dans des villes où des populations entières s'occupaient principalement ou presque exclusivement de travaux semblables, et où des navires innombrables étaient continuellement construits et équipés. Dans ces conditions, ce n'était souvent qu'une question de détail que celle de distinguer les navires destinés à la guerre d'avec ceux destinés au commerce. Cette distinction était d'autant moins essentielle qu'un nombre considérable de navires, même de la première des deux catégories, étaient commandés aussi pour des États en paix. Le ministre anglais déclara ne pouvoir voir qu'une subtilité, une règle toute nouvelle et jusque-là inconnue du droit des gens, dans le fait d'exiger qu'un gouvernement dût en telles circonstances étendre sa surveillance jusqu'au point de savoir quand, dans cette masse énorme de constructions navales, se rencontrerait par hasard quelque travail qui pût être réputé illicite par la seule raison que sa destination était pour un belligérant et que la commande était faite directement ou indirectement par lui.

Quant à ces dernières observations, tout juge impartial leur aurait reconnu une certaine validité, s'il n'eût été que trop manifeste pour pouvoir être mis en doute, que les armements de corsaires sudistes dans les ports britanniques avaient été des événements marqués d'un tel retentissement, qu'il n'eût fallu de la part du gouvernement que la surveillance la plus ordinaire, atteignant à peine le degré que l'on réclame dans tous les rapports juridiques, pour connaître leur but et leur nature. En effet, il n'était pas douteux que le gouvernement, non seulement *connaissait* les armements et leur destination, mais fermait avec intention les yeux sur eux. C'est ce que releva aussi le cabinet de Washington. Il contesta que la négligence du gouvernement britannique pût être ramenée à une simple ignorance des faits, résultant de l'impossibilité, ou même de la difficulté, de surveiller toutes les constructions navales. Il était prouvé à l'évidence que le gouvernement avait eu parfaite connaissance de ce qui se passait, et du but poursuivi. Plus encore, un des corsaires, *après* avoir été armé au complet dans la haute mer, alors que ni sa qualité ni sa destination ne pouvaient être inconnues, et que la neutralité du propriétaire ne pouvait plus être invoquée, était *revenu* en port anglais, sans y avoir été ni détenu ni désarmé ; il y avait au contraire trouvé asile, assistance et protection. Le cabinet de Washington terminait en observant que les excuses tirées du défaut d'achèvement des travaux d'armement dans les limites de la juridiction neutre, et du fait que les navires étaient hors du territoire neutre quand ils avaient été livrés à ceux qui devaient les employer pour les

hostilités, manquaient de tout fondement d'après le *Foreign Enlistment Act* de 1819, loi à laquelle se référait le gouvernement britannique lui-même.

Le ministre des affaires étrangères anglais remarqua que, pendant les guerres d'indépendance des colonies espagnoles et portugaises, des expéditions navales équipées pour elles étaient sorties des ports des États-Unis. Le ministre américain ne nia point le fait, mais démontra dans sa réponse que son gouvernement avait immédiatement poursuivi et puni les transgresseurs sur la plainte des cabinets de Madrid et de Lisbonne, et qu'il avait alloué une indemnité à l'Espagne. Il n'avait pas, comme le gouvernement britannique, tâché d'excuser les transgressions, ni refusé de s'entendre sur une législation propre à les empêcher et à les réprimer.

Comme ces échanges de vues restaient sans résultat, et que le cabinet de Washington, perdant patience, se préparait à les interrompre à la fin de l'automne de 1865, le ministre des affaires étrangères d'Angleterre hésita et parut pour la seconde fois vouloir céder. Reconnaissant l'insuffisance de la loi anglaise, il remit sur le tapis le projet d'une revision en commun, par une commission mixte. Mais cette attitude chancelante, ayant privé le ministre du crédit nécessaire à des négociations aussi délicates, laissait craindre qu'elles ne fussent traînées à l'infini ; sa chute était d'ailleurs imminente. Il ne reçut aucune réponse à ses propositions. Son successeur se trouva hors d'état de rien faire et déclara les pourparlers terminés, « pour ne pas troubler par leur continuation la bonne entente entre » les deux puissances respectives ».

En attendant, ces pourparlers avaient fait mûrir l'opinion publique dans l'Ancien et le Nouveau monde. En Amérique, elle était devenue de plus en plus d'accord avec elle-même et avec le gouvernement, pour établir que les États-Unis devaient insister sur une réparation et des dommages-intérêts, en se fondant sur la négligence intentionnelle du gouvernement britannique. Et comme on pressait la solution, il fallait maintenant formuler d'une manière nette et définitive le programme américain sur ce qui *eût dû être fait* dans ce cas mémorable et dans d'autres pareils pour maintenir une neutralité loyale, et en quoi consistait principalement la faute. Les mesures prises par les autorités en Angleterre avaient été — tel était le jugement du public et de la presse en Amérique — insuffisantes et tardives. Devant l'évidence de la culpabilité des actes, les autorités auraient pu prévenir les constructions même ou du moins les équipements, en tout cas la *sortie* des navires. Ceux-ci auraient dû être détenus, désarmés et confisqués avec tous les objets leur appartenant, et leurs propriétaires auraient dû être traduits devant la justice aussitôt que leurs intentions avaient été manifestes ou même suspectes. Et si, en dépit de toutes les précautions, quelque navire était parvenu à s'échapper, asile n'aurait

dù, dans aucune hypothèse, lui être accordé lors de son retour en port neutre, ni permission d'y réparer, recruter, ou renouveler les provisions, soit de charbon, soit de vivres ou munitions d'espèces quelconques. Finalement, du moment que le gouvernement britannique avait reconnu que sa législation était insuffisante pour protéger la neutralité de l'État contre des entreprises aventureuses, il n'aurait pas dû refuser de s'entendre avec le belligérant lésé sur les réformes à introduire afin de sauvegarder les droits et garantir la bonne harmonie entre les parties intéressées.

En Angleterre, l'opinion publique se prononçait dans un sens analogue. Devant le mécontentement causé par les conséquences des lacunes de la loi, l'on comprit enfin que, tarder davantage à reviser le *Foreign Enlistment Act* dans le sens indiqué pendant les pourparlers et en vue de fournir au gouvernement des pouvoirs pour empêcher que sa neutralité ne fût compromise par des aventuriers, serait exposer l'État à des conflits ultérieurs avec l'étranger. En conséquence, le nouveau ministère jugea à propos d'opérer la réforme. Il fallait, outre les prescriptions données au public, avant tout ouvrir une grande latitude à l'autorité exécutive pour la mettre à même de prévenir, d'empêcher et de réprimer les armements et équipements contraires à une stricte neutralité, c'est-à-dire non seulement ceux qui seraient achevés sur le territoire et par les délinquants eux-mêmes, mais encore ceux qui y seraient préparés pour être accomplis ailleurs et par des intermédiaires. En Angleterre aussi, on était de plus en plus d'avis qu'il fallait absolument que les autorités pussent confisquer les objets délictueux, ou du moins les saisir, les arrêter, les séquestrer, etc., selon les circonstances et le danger plus ou moins grand qu'ils n'arrivassent entre les mains de belligérants ennemis de puissances amies ; en certains cas, aussi exiger le dépôt d'un cautionnement de la part des armateurs, comme garantie contre l'emploi, à l'étranger et contrairement à la neutralité, d'équipements cachés ou difficiles à découvrir avant leur sortie du pays. Ainsi seulement, l'État serait protégé contre les délits de neutralité déguisés ou commis par des voies détournées ; et il aurait la force et l'occasion de punir ceux qui, par quelque ruse, se déroberaient jusqu'au moment décisif où l'aide défendue serait prêtée.

A ces fins, une commission composée des premiers jurisconsultes d'Angleterre fut instituée à Londres en janvier 1867, et chargée de corriger les défauts de l'ancien *Foreign Enlistment Act* et d'élaborer un nouveau projet de loi sur la matière.

Il est intéressant de voir comment se manifestèrent, durant le cours des travaux de cette commission et dans son sein, les symptômes qui trahissaient la cause de l'insuccès de l'Angleterre dans ces contestations : l'absence d'une base *objective* et *strictement juridique* pour régler les

questions de neutralité, et leur appréciation au point de vue d'intérêts secondaires. Un membre de la commission alla jusqu'à déconseiller de faire une loi qui — peu lui importaient la justice et les exigences de la neutralité — pourrait « nuire à l'industrie anglaise » en mettant obstacle à des armements lucratifs dans les ports du pays. Que ces armements fussent, ou non, des violations du droit d'autres États ; qu'ils compromissent, ou non, l'honneur de la patrie et sa position dans la société des nations ; qu'ils la privassent de la confiance des gouvernements étrangers, si nécessaire à tout succès durable en politique extérieure — autant de facteurs de la question qui venaient en seconde ligne, l'essentiel selon ce jurisconsulte était le gain. Jusque-là, dit-il, l'Angleterre avait pu, grâce à la supériorité de ses chantiers et de ses ateliers de construction, garder pour elle seule à peu près le monopole des commandes de navires cuirassés pour l'étranger. Mais si elle devait maintenant, pour éviter de fournir des secours de guerre, renoncer à une partie de ces commandes, les autres pays seraient forcés de perfectionner leurs chantiers et de les amener au niveau de ceux de l'Angleterre, afin de ne point être embarrassés en cas de guerre. L'industrie anglaise rétrograderait alors, et l'État se verrait obligé d'effectuer lui-même à plus grands frais les armements requis pour la défense nationale.

C'est un honneur pour la majorité de la commission de 1867 (dans laquelle figurent les noms connus de Phillimore, Twiss, Baring et Cairns) d'avoir compris qu'il serait à la fois dangereux pour la politique de l'Angleterre et avilissant pour sa dignité, d'adopter une telle base pour l'élaboration d'une loi sur la neutralité de l'État ; d'avoir compris qu'une nation, qui ferait dépendre le respect des droits des belligérants, des chances plus ou moins grandes pour l'industrie du pays d'en tirer des bénéfices, serait bientôt isolée, en politique comme en droit international, et qu'en fin de compte la perte serait plus grande que le profit. C'est pour cela que la majorité, condamnant le système qui subordonne la législation et l'observation des devoirs internationaux aux intérêts immédiats d'une politique industrielle *quand même* — système dont les conséquences ont été si funestes et à l'Angleterre et à l'Europe —, s'est décidée pour un projet de loi qui rompit résolument avec la voie suivie lors des pourparlers de 1865. Les principes qui avaient causé le malentendu avec les États-Unis furent rejetés comme inadmissibles. Bien plus, il fut déclaré, qu'on réputerait délit de neutralité sans restriction, et qu'on rendrait passible de confiscation, etc., non seulement, comme l'avait déjà fait la législation en Amérique, tout armement, équipement et emmarinage d'un navire de guerre ou d'une expédition navale pour un belligérant dans un port neutre, mais encore la *construction* de navires dans les dites circonstances et à cette

même fin. D'ailleurs, la loi nouvelle remplit son but en punissant, à l'instar de la loi américaine, les armements indépendamment de l'emploi d'intermédiaires pour leur transport direct ou indirect à destination, et de l'achèvement des travaux sur le territoire neutre ou hors de ses frontières. Aux sujets comme aux étrangers sont interdits : et les armements dans le pays contraires à la neutralité, et la vente des objets armés ; sans égard aux résultats et aux genres des commandes, du moment que la destination est pour un belligérant. Une importance capitale est attachée à l'*intention* : l'aide est coupable quand elle *visé* à un secours de guerre illicite. Mais, à la différence de la loi américaine, la nouvelle loi anglaise ne considère — tout comme l'avait fait la loi ancienne — les armements comme des délits que s'ils se font *sans la permission du gouvernement*, donc, pas d'une manière absolue. Du reste, l'*Act* nouveau rend plus claires les dispositions qui étaient obscures dans le précédent et avaient par conséquent empêché le gouvernement d'administrer la justice pleine et entière. On compléta les mesures répressives par des mesures *préventives*, offrant des garanties plus efficaces, telles que caution, détention, arrêt, saisie, séquestre, etc., le tout pour faciliter la surveillance et prévenir des entreprises de la nature de celles qui avaient donné naissance aux *Alabama claims*.

Le nouveau *Foreign Enlistment Act*, remplaçant celui de 1819, fut promulgué en date du 9 août 1870. Son contenu, en ce qui concerne les armements et équipements (« constructions et expéditions navales contre la » loi »), peut être résumé comme suit :

1. Quiconque, sur le territoire et sans la permission du gouvernement, construit ou fait construire, arme, équipe, expédie ou charge de quelque commission, un navire avec la destination notoire ou suspecte de servir ou agir hostilement contre un belligérant dans une guerre où l'État est neutre, sera puni de prison, avec ou sans travaux forcés, ou d'amende, et le navire sera confisqué avec son équipement ; la punition n'est évitée que dans le cas où le contrat a été conclu avant la guerre, et où, immédiatement après la déclaration de neutralité, une notification au secrétaire d'État indique l'entreprise et son but, et qu'un cautionnement est déposé, et que les autres conditions sont remplies que pourra prescrire le secrétaire d'État pour prévenir la sortie ou l'expédition non autorisée du navire avant la fin de la guerre (§ 8).

2. Tout navire construit sur commande d'un belligérant ou pour son compte, ou qui est livré ou vendu à lui ou à son agent ou représentant, est censé construit dans le but d'être employé par lui dans la guerre, tant que le contraire n'est pas prouvé (§ 9).

3. Quiconque, sans permission, renforce l'armement ou augmente la

capacité de guerre d'un navire, qui se trouve sur le territoire neutre pendant la guerre et participe à celle-ci, sera puni de prison, avec ou sans travaux forcés, ou d'amende (§ 10).

4. La même responsabilité est encourue par celui qui, sans permission, équipe ou prépare sur le territoire une expédition contre une puissance amie, y participe ou s'y laisse employer; étant confisqués les navires avec leurs équipements, armes et munitions (§ 11).

5. La complicité de ces délits, par aide, encouragement, conseil ou autrement, est punie à l'égal de l'acte (§ 12).

6. S'il y a raison de croire qu'un navire est en voie de construction, chargé d'une commission, armé ou équipé, illégalement sur le territoire, et va être sorti ou expédié, il sera saisi et détenu, et soumis aux perquisitions, et, s'il y a lieu, à une enquête pour déterminer la culpabilité. En certains cas, il peut être relâché, avec ou sans caution comme garantie contre tout emploi illégal. En cas d'innocence, dommages-intérêts (§§ 23-24).

7. Les autorités peuvent s'assurer sur les lieux, dans les chantiers et docks, de l'absence d'entreprises hostiles (§ 25).

Nul doute que ces dispositions de 1870 ne surpassent considérablement en clarté, exactitude et équité tout ce qui avait existé jusque-là en fait de législation contre les armements illicites, surtout la loi de 1819, dont les termes vagues et équivoques avaient laissé plusieurs questions dans l'incertitude, notamment celle de savoir jusqu'à quel point étaient répréhensibles les *préparatifs* et les actes qui précédaient la remise à destination. Par la loi nouvelle, le gouvernement avait gagné — au prix de devoir contredire ses propres déclarations faites précédemment pendant les pourparlers diplomatiques dans les causes de l'*Alexandra* et de l'*Alabama* — des moyens sûrs d'empêcher, de corriger et de réprimer, par la force même, et d'une manière qui ne pouvait plus prêter à contestations, une catégorie importante et toujours croissante d'actes de nature à compromettre la neutralité de l'État.

Cette loi, qui désavouait la conduite du gouvernement et ses tentatives pour échapper aux conséquences des *Alabama claims*, et qui exprimait, au moins dans son sens général, la manière de voir des États-Unis, fit renaître les réclamations de cette puissance, et son espoir de les voir reconnues et satisfaites. En effet, une reconnaissance de l'équité et du fondement juridique des dites réclamations paraissait ressortir tant de la loi nouvelle elle-même que des travaux préparatoires où avaient été exposés et développés ses motifs. Les hommes d'État alors à la tête des affaires à Londres eurent le courage et la logique de ne plus chercher à se soustraire aux conséquences d'une législation, par laquelle ils avouaient vouloir diriger leur manière de procéder dans un sens opposé à celui qu'avait

suivi l'ancienne école. Le ministre des affaires étrangères acquiesça à la proposition du ministre des États-Unis, de soumettre le différend à une commission mixte, composée de deux membres de chaque partie, sous la condition qu'elle ne donnerait son avis que sur la question des armements et non sur celle de la reconnaissance des États Confédérés comme belligérants. Toutefois, cette reconnaissance étant présumée pour que les armements pussent être poursuivis comme délits de neutralité et non pas seulement comme aide prêtée à une insurrection, il est évident qu'une telle condition ne pouvait que faciliter la solution de l'affaire au point de vue auquel elle avait été dès l'abord considérée, et qui seul se rapporte à notre matière, à savoir : si l'aide prêtée avait été contraire aux devoirs d'abstention des neutres.

Ces nouvelles négociations n'aboutirent pas immédiatement à un résultat, le gouvernement américain refusant de ratifier un accord fait en 1869 par son ministre à Londres, parce que, selon l'opinion en Amérique, il avait été trop complaisant. Les États-Unis exigeaient une réparation que l'Angleterre estimait trop considérable, même après avoir reconnu en principe la justice des griefs. En effet, l'indemnité réclamée par le cabinet de Washington était double : en faveur de l'État, pour les pertes nationales causées par les corsaires, et en faveur des particuliers, pour les dommages occasionnés à la propriété privée par les saisies et captures. Il fallut du temps pour faire amener l'opinion en Angleterre à reconnaître la compatibilité de ces prétentions avec la loi nouvelle, qui du reste n'était pas encore promulguée, à laquelle d'ailleurs effet rétroactif ne pouvait être reconnu, et qui par conséquent ne pouvait venir à l'appui des réclamations américaines que comme expression et preuve de ce que l'esprit contemporain, même en Angleterre, reconnaissait être juste et équitable. Les négociations furent d'autant plus volontiers différées, qu'il fallait, conjointement avec la transaction principale, régler définitivement plusieurs questions de droit international qui s'y rattachaient, pour obtenir l'avantage d'une réglementation de neutralité anglo-américaine au moins partielle. Ce ne fut qu'en janvier 1871 que les pourparlers diplomatiques purent être repris. Une commission mixte composée de représentants des deux puissances fut de nouveau instituée, cette fois considérablement renforcée. En date du 8 mai de la même année, ces représentants conclurent le fameux *Traité de Washington*, établissant les larges principes, qui devaient servir de base à l'arbitrage destiné à vider le différend, en répondant à ces deux questions : 1° L'Angleterre a-t-elle rompu sa neutralité – et dans quelle mesure – par les armements de navires, effectués dans ses ports ? 2° Quelle indemnité doit-elle, par suite des ravages faits par ces navires ?

Le Traité de Washington déclare, que son motif et son but sont de régler les réclamations des États-Unis et d'apaiser les dissentiments résultant des dévastations faites par des corsaires prétendus construits, armés, équipés ou renforcés en Angleterre pour le compte des États Confédérés.

En vertu du traité, les réclamations des États-Unis devaient être soumises à la décision d'un tribunal arbitral international de cinq membres, délégués par l'Angleterre, les États-Unis, l'Italie, la Suisse et le Brésil (comme suppléant étaient désignés les Royaumes-Unis de Suède et Norvège). Ce tribunal, qui jugerait en première et dernière instance, et au jugement duquel les deux parties s'obligeaient d'avance de se soumettre, siégerait à Genève. Il prononcerait sa sentence en se basant sur *Trois Règles*, qui, bien que manquant — l'Angleterre le relevait expressément — de force obligatoire comme droit positif à l'époque où furent formulés les *Alabama claims*, furent pourtant admises, même du côté anglais, comme guide (outre le droit des gens reconnu universellement¹) pour juger tant le cas actuel que tout cas analogue, en qualité de législation internationale dans les rapports entre l'Angleterre et les États-Unis, « pour conserver la » bonne entente et trouver une base permanente d'accord ».

D'après les « Règles de Washington », l'État neutre est tenu :

1^o D'user de due diligence pour empêcher dans sa juridiction l'équipement et l'armement de tout navire, qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles contre une puissance avec laquelle il est en paix, et aussi, d'user de la même diligence pour empêcher le départ hors de sa juridiction de tout navire destiné à croiser ou à concourir à des opérations hostiles, ce navire ayant été, dans la dite juridiction, adapté en tout ou en partie à des usages de guerre ;

2^o De ne permettre à aucun des belligérants de faire de ses ports ou de ses eaux la base d'opérations navales contre l'ennemi, ni de s'en servir pour augmenter ou renouveler des approvisionnements militaires ou des armements, ou pour recruter des hommes ;

3^o D'exercer toute diligence nécessaire dans ses propres ports et eaux, et à l'égard des personnes dans sa juridiction, pour empêcher toute violation des obligations et devoirs susmentionnés.

Ces dispositions ne contiennent au fond pas autre chose que ce que l'Angleterre s'était déjà imposé à elle-même par son *Foreign Enlistment*

¹ Il est évident que, puisqu'une partie seulement des questions litigieuses résultaient de délits de neutralité encore obscurs et pour le jugement desquels des lois claires et précises manquaient encore, les Règles de Washington n'exclurent point l'application du droit international généralement reconnu aux autres délits, par exemple, la permission concédée aux corsaires déjà équipés et en service actif de guerre de se renforcer et de se pourvoir de munitions dans les ports neutres, etc.

Act de 1870, avec cette seule différence, que ce que les Trois Règles défendent au gouvernement lui-même, l'Act le défend seulement au cas que cela ait lieu sans la permission du gouvernement. Du reste, l'accord entre les Trois Règles et le principe fondamental sur lequel le cabinet de Washington avait appuyé toutes ses réclamations, est frappant. Selon ce principe, qui a une signification décisive pour le règlement contemporain de ces sortes d'actions, les armements sur territoire neutre ne se concilient jamais avec une vraie neutralité du moment qu'ils ont en vue une destination qui équivaut à une aide dans la guerre, peu importe leur importance, s'ils se font en vertu d'un contrat commercial, sur commande, en tout ou en partie sur le territoire, etc. Ce qui caractérise le délit, c'est, non pas le motif, mais le but de destination, c'est de faire parvenir un secours belliqueux à un belligérant. Et ce but est toujours présumé, du moment que l'on sait que l'armement se fait pour son compte, soit directement soit indirectement, même si le mobile des armateurs est, non l'inimitié contre la partie adverse, mais simplement le gain. La neutralité est rompue même sans l'intention hostile, si l'acte est perpétré en pleine conscience de l'hostilité qui se prépare; de même que, par exemple, dans la loi pénale, un vol à main armée n'est point laissé impuni par la seule raison que le mobile était, non la haine contre le dévalisé, mais le désir de s'emparer de sa propriété. La connaissance d'une destination contraire à la loi suffit pour donner à l'acte un caractère délictueux : l'auteur est coupable parce qu'il sait que son action a une conséquence illicite. Appliqué à la conduite du gouvernement dans la cause, ce principe signifiait que l'essentiel était l'attention, la précaution, la sollicitude, en somme la ferme volonté de suivre et poursuivre, prévenir et corriger les armements, sans égard à leur mobile, en considérant exclusivement la fin visée, c'est-à-dire non pas le but immédiat de faire un gain, mais le but final d'un service de guerre. Le délit est tout entier dans l'omission de cette circonspection; et le maximum des prétentions raisonnables dont le gouvernement peut être l'objet, est un devoir de vigilance. La sévérité des Trois Règles culmine dans la prescription d'une due diligence.

Il faut reconnaître que l'application des Règles de Washington dépendait d'une conception plus ou moins subjective — et le représentant de l'Angleterre dans l'arbitrage ne manqua point de le relever —, à savoir d'une interprétation de l'expression : « due diligence ». Combien de diligence est due, c'est-à-dire, peut être exigée, dans des cas pareils, de tout gouvernement conscient de ses devoirs de neutre ? Comme la réponse à cette question est décisive pour déterminer la responsabilité des États neutres en ce qui concerne les aides par armements ou équipements préparés sur leurs territoires et que le pouvoir exécutif peut empêcher,

tout comme elle l'a été pour juger la responsabilité de l'Angleterre à l'occasion des *Alabama claims*, il est du plus haut intérêt de rappeler ici la manière dont le tribunal arbitral comprit la « diligence » qui peut être considérée comme de *rigueur*.

Le tribunal, convoqué à Genève en juin 1872, énonça l'opinion que la somme de diligence qui dans des cas semblables puisse être exigée de la part d'un État neutre, dépend du dommage plus ou moins considérable qui résulterait, pour le belligérant lésé, de l'armement. Plus le danger serait grand, auquel serait exposé ce belligérant par suite de l'omission du gouvernement neutre de surveiller les armements pour compte étranger, plus on pourrait lui demander de sévérité et de vigilance; car le devoir de surveillance est en raison de la gravité des conséquences que pourrait entraîner son défaut. Voilà, a-t-on objecté — et il faut reconnaître que c'est à juste titre —, de nouveau un principe qui manque de précision objective et dont l'application dépend trop de l'interprétation, c'est-à-dire de la gravité et du danger dans chaque situation particulière. Nul doute. Mais un critérium plus objectif fera toujours défaut, et pour le moins autant, dans les nombreuses causes criminelles, de droit soit public soit privé, où les conséquences juridiques ne suivent que longtemps après la consommation de l'acte, et où celui-ci peut être innocent ou coupable sans différer dans son phénomène. En considérant, de plus, l'impossibilité pour un gouvernement de faire surveiller la moindre commande d'armement faite aux chantiers et ateliers du pays, pour savoir si l'ouvrage est destiné à un belligérant, directement ou indirectement, peut-être en passant par plusieurs intermédiaires, l'on ne saurait méconnaître la justesse du principe qui, quant à la surveillance de rigueur, distingue les diverses situations d'après leur gravité, augmentant ou diminuant les exigences de vigilance selon la grandeur du danger résultant de la négligence, d'autant plus que la possibilité de *connaître et entrevoir* le danger est généralement en raison précisément de la gravité de la situation. En règle générale, plus il y a lieu de supposer qu'un armement fourni à un belligérant peut nuire à l'ennemi, plus le fait éveillera l'attention publique. Dans la même mesure, on peut raisonnablement attendre du gouvernement qu'il le connaisse et le fasse contrôler. De même, plus les événements de la guerre sont importants, plus les préparatifs et commandes y relatifs sont connus vite et loin.

En conséquence, il n'est guère possible de déterminer le degré de diligence, qui peut être exigé d'un gouvernement, avec une autre mesure que le bon sens de celui qui est appelé à juger le cas. Certes, un tel guide de conduite échappe à toute prévision et dépend des situations particulières; il sera donc, quant aux motifs, forcément renvoyé à ces mêmes

particularités et aux vicissitudes qui en découlent. Mais il n'y a dans des motifs pareils, si inconstants qu'ils paraissent, rien de moins juste ni de plus difficile que dans ceux qui doivent guider tout tribunal criminel dans les cas si fréquents où la peine dépend de circonstances atténuantes ou aggravantes. Dans l'un comme dans l'autre cas, il faut juger la culpabilité d'après l'appréciation subjective du plus ou moins de négligence d'une mauvaise volonté, d'une volonté nonchalante ou récalcitrante, qui ne tient pas compte du danger présent et n'y conforme pas ses précautions, ne s'informant pas assez pour pouvoir prendre toutes les mesures nécessaires. C'est là le devoir d'un État non moins que d'un individu, et celui-là doit être jugé comme celui-ci. Le principe en vertu duquel un tribunal arbitral déclarera un État neutre coupable de n'avoir pas exercé la surveillance requise contre des armements illicites, n'est donc pas autre que celui sur lequel se fonde un tribunal qui condamne un particulier pour une transgression résultant d'une insouciance coupable. Plus la négligence a été grande, plus la condamnation sera sévère; ce qui n'empêche pas qu'une négligence légère peut être condamnable, et cela d'autant plus que ses conséquences ont été plus funestes. C'est d'après ce système que doit se trancher la question de savoir si, dans un cas donné, la peine doit être encourue seulement pour des actes de négligence grossière (*culpa lata*), ou bien peut-être aussi pour de simples inadvertances, des actes de négligence plus ou moins légère (*culpa levis*).

De là résultent des degrés de rigueur différents dans l'appréciation de la responsabilité d'un gouvernement neutre pour omission de « diligence » de l'espèce en question. En effet, l'appréciation du degré dépend, non seulement du dommage résultant de l'omission, mais aussi de la facilité avec laquelle il aurait pu être évité, laquelle dépend, à son tour, des circonstances plus ou moins propres à révéler le but final de l'acte, ainsi que de l'évidence de celui-ci et de l'habileté de ses auteurs à le dissimuler. Le simple fait qu'une aide par armement ou équipement a eu lieu, ne rend donc pas, à lui seul, le gouvernement responsable¹.

¹ Il s'ensuit qu'au point de vue de l'appréciation du degré de surveillance exigée en général contre des délits de neutralité de ce genre, on ne peut tirer qu'un enseignement assez limité du précédent créé par l'affaire *Alabama*. Ce cas ne saurait être compté parmi les plus compliqués, vu le peu de difficulté qu'il y avait pour le gouvernement britannique à connaître, et le peu de « diligence » qu'il fallait par conséquent pour découvrir et apprécier, quant à leur signification, les armements qui s'effectuaient dans les ports du pays avec activité et avec éclat, en attirant l'attention générale précisément à cause de leur destination pour les États Confédérés. Aussi, aux excuses du gouvernement britannique alléguant son ignorance du but des armements et son manque d'habitude de surveiller des travaux semblables, le gouvernement américain répliqua-t-il qu'en supposant même l'existence de cette ignorance et de ce manque d'habitude, l'omission n'était guère excusable dans un cas où, comme celui-ci, elle se trouvait être en

Outre les Trois Règles, le Tribunal de Genève reçut des instructions détaillées concernant leur application. Celle-ci ne devait nullement exclure les préceptes du droit international. Au contraire, il fallait avoir recours à ces deux sources conjointement. Mais en leur qualité de loi conventionnelle les Trois Règles devaient avoir la priorité, sur tous les points où le droit international général serait incompatible avec elles. — En cas de culpabilité, le tribunal devait déterminer la somme des dommages-intérêts à payer par l'Angleterre aux États-Unis. Cette somme pouvait être fixée en bloc, quoique le dédommagement dût être examiné par rapport à chaque navire séparément et dépendre, quant à cette fraction de la dette, de la question de savoir s'il y avait délit.

Après ces préliminaires, le procès commença. Les États-Unis exposèrent leurs prétentions, portant sur : 1^o indemnité pour les dommages *directs*, causés par les ravages des corsaires sudistes aux navires et cargaisons nord-américains, tant à la propriété de l'État qu'à celle des particuliers, et à des personnes; 2^o indemnité pour les dommages *indirects*, consistant en : dépenses pour la poursuite des corsaires, pertes par suite de la nécessité de transporter par vente une partie de la marine marchande sous pavillon neutre pour échapper aux saisies, renchérissement des assurances maritimes, prolongation de la guerre en suite de l'encouragement donné à l'insurrection, frais militaires augmentés en conséquence pour la terminer, profit commercial diminué par suite du déplacement des capitaux et de la perturbation du crédit, etc. — L'indemnité devait être allouée en bloc et avec intérêts. — A l'appui de leurs réclamations, les États-Unis offrirent la preuve que les armements auraient eu lieu sur territoire britannique et

dehors de toute proportion raisonnable avec une bonne volonté ordinaire, une disposition d'esprit qui n'ignore pas par pure bravade les dangers qu'elle provoque. — Les États-Unis, en établissant une distinction entre les omissions excusables et non excusables d'un gouvernement neutre dans ces questions, et en étendant celles-ci, dans l'exposé des motifs, à une catégorie dont les limites excèdent de beaucoup celles de l'affaire *Alabama*, posant par conséquent des principes non seulement pour le cas traduit devant le Tribunal de Genève mais pour les armements et équipements *généralement* illicites, ont donné par là à ces principes une valeur que les *Alabama claims* n'auraient pas pu fournir. C'est pourquoi nous vouons ici aux motifs et aux exposés américains une attention exceptionnelle : ils sont devenus des règles applicables à tous les cas de cette nature, d'autant qu'ils démontrent, en expliquant la portée des termes employés (« diligence », etc.), que leur sévérité tant redoutée a été considérablement exagérée. Rien de moins juste que la conclusion de certains auteurs et juristes, d'après laquelle, selon le Traité de Washington, un gouvernement neutre a le devoir et doit être à même de prévenir tous les armements secrets sur son territoire. L'expression « due » ne comporte que la circonspection qu'une situation grave imposerait dans d'autres circonstances quelconques d'une gravité analogue. Aussi les Règles de Washington ont-elles été comprises par l'Institut de droit international comme n'exigeant pour le gouvernement neutre rien au delà du devoir de « veiller à ce que » rien ne soit fait sur son territoire, qui impliquerait un secours de guerre à un belligérant (v. *Tabl. gén.*, p. 162).

au su du gouvernement, dont l'inaction aurait été intentionnelle et partielle. D'ailleurs, la partialité aurait été révélée par le fait du cabinet de Londres de reconnaître la qualité de belligérants aux États du Sud avant même qu'ils fussent en état de défense, — ce qui aurait eu pour conséquence leur reconnaissance comme tels par le reste de l'Europe, et tout l'appui qui en était résulté pour eux ¹.

La déclaration de l'Angleterre contenait de nouvelles protestations contre le reproche de n'avoir pas fait de son mieux, ce qui eût pu raisonnablement être attendu d'elle, pour empêcher les armements. Pas un seul navire — disait-on — n'avait été expédié des ports anglais pendant la guerre pour servir à son usage ². Deux corsaires seulement avaient été construits de façon à être propres à la guerre, et un seul était arrivé dans les mains des confédérés sans que les autorités y missent obstacle. Du reste, le gouvernement avait, assurait-il, fait des sacrifices considérables pour empêcher que des navires déjà armés et équipés ne partissent des ports britanniques à destination des confédérés.

Par arrêt du 14 septembre 1872, le tribunal arbitral, se fondant sur le Traité de Washington et ses trois règles, ainsi que sur le droit international compatible et la déclaration de neutralité promulguée par le gouvernement britannique lui-même le 13 mai 1861, jugea que l'Angleterre avait fait preuve d'une partialité contraire à la neutralité. Son gouvernement n'avait pas usé de la diligence qui aurait pu être attendue, eu égard à la gravité des conséquences des armements et au principe que la surveillance pouvait être d'autant plus exigée que les suites de sa négligence seraient plus funestes. Il avait omis d'empêcher la construction, l'armement, l'équipement et la sortie des corsaires *Alabama*, *Florida* et *Shenandoah*, quoiqu'ils eussent été évidemment bâtis et adaptés au service de guerre contre une puissance amie, et qu'ils se fussent préparés à prendre part aux hostilités aussitôt que la dernière main eût été mise ailleurs à

¹ Toutefois il fut ajouté — et il le fallait — que l'intention du cabinet de Washington n'était nullement de contester le droit absolu de l'Angleterre de reconnaître à une insurrection quelconque le droit de belligérant, d'après des raisons dont il n'appartenait qu'à elle seule, et à aucun autre État, de juger l'opportunité. On releva seulement dans l'espèce, comme une circonstance aggravante, le mobile partial, inconciliable avec le principe d'impartialité neutre. L'évidence de cette partialité avait été d'autant plus frappante, que les autres puissances s'étaient imposé plus de retenue. Notamment, la France s'était empressée d'interdire tous les armements pour le Sud dans ses ports et d'empêcher la sortie des navires suspects.

² Peut-être ces paroles — qui, prises à la lettre, étaient contraires à la réalité, — voulaient-elles dire, qu'aucun des navires n'avait quitté les ports anglais dans l'état où il aurait pu servir immédiatement dans la guerre. En effet, c'était toujours dans cet état immédiat, au moment de la sortie, que l'Angleterre voulait concentrer le critérium délicat tout entier.

leur équipement. Notamment il fut relevé que l'armement de l'*Alabama*, bien qu'ayant eu lieu en dehors du territoire britannique après que le navire avait été construit pour la guerre sur le dit territoire, fut effectué par des moyens de source anglaise. Le délit de neutralité ne pouvait être effacé par cela seul que c'était à l'étranger qu'avait été mise la dernière main au travail, d'autant moins que le gouvernement, averti de la sortie imminente du navire, avait négligé de l'empêcher à temps, ainsi que de saisir le navire lors de son retour aux ports anglais. Le *Florida* avait été sans entrave construit, armé, emmariné et approvisionné; il était sorti, et dans la suite à plusieurs reprises librement rentré. Enfin, on avait toléré — et les autorités s'étaient abstenues d'intervenir — que le *Shenandoah* fréquentât secrètement les ports pour y recruter. — Quant aux autres corsaires et armements, ils furent acquittés, ou du moins leur culpabilité fut déclarée non prouvée. — En conséquence, l'Angleterre fut condamnée à des dommages-intérêts, estimés à une somme ronde fixée pour le tout ensemble, à cause du tort qu'avaient occasionné aux États-Unis les ravages faits au préjudice de ressortissants et de biens américains, navires et cargaisons, par les corsaires dont les armements étaient réputés coupables. L'indemnité fut adjugée à la fois pour le dommage fait à l'État lui-même, et en sa qualité de représentant du droit des particuliers dont les biens avaient été attaqués. L'indemnité ne représentait que le dommage *direct*.

Ce jugement fut rendu à l'unanimité, sauf la voix du représentant anglais, qui fit ses réserves par une déclaration à part ¹.

En revanche, le tribunal rejeta à l'unanimité la demande des États-Unis touchant une indemnité pour le dommage *indirectement* occasionné à l'État et à la nation, par suite des dépenses militaires accrues en vue de poursuivre les corsaires, et par suite de la prolongation de la guerre résultant du secours apporté au Sud par la course illégalement organisée, ainsi que pour d'autres pertes provenant plus indirectement encore des délits de neutralité (renchérissements, ventes forcées, frais augmentés, profit diminué, etc.). Ces dommages, que les Américains avaient du reste calculés trop haut et fait ressortir d'une manière fort exagérée, en les considérant dans leurs conséquences extrêmes et les plus éloignées des délits, étaient en majeure partie de nature à échapper à toute appréciation. Les faire entrer en ligne de compte, eût conduit à des indemnités

¹ Il fonda la prétendue innocence de l'Angleterre sur ce fait que les armements étaient antérieurs aux Règles de Washington. Mais, outre que l'Angleterre avait consenti à ce que les dites règles servissent de base au jugement, elles ne faisaient que résumer la législation anglo-américaine et les principes prédominants en Angleterre et en Amérique sur la matière.

hors de toute proportion avec les fautes commises, et eût impliqué une confusion entre l'intérêt public et l'intérêt privé¹.

Il est évident que ce jugement, qui rend un État neutre responsable, non seulement de ce qui se fait, contrairement à la neutralité, en dedans des limites de son territoire et sous sa juridiction, mais encore, jusqu'à un certain point, d'actes qui déploient leurs effets sur des navires hors du territoire, sous pavillon étranger, s'appuie sur ce principe — expressément admis par la majorité des arbitres de Genève — qu'on ne saurait impunément abuser de l'exterritorialité pour couvrir des ruptures de la neutralité. Du moment que le délit, bien que consommé hors du territoire, a été préparé dans ses limites, il ne peut plus être réputé étranger à sa juridiction. D'ailleurs, dans les cas où un État neutre doit répondre des armements et renforts illicites effectués dans ses ports, ainsi que des conséquences qui surviennent en dehors d'eux, le fait délictueux que l'on poursuit dans celles-ci peut toujours être juridiquement rattaché au territoire d'une manière ou d'une autre, puisqu'il n'est qu'une continuation d'une culpabilité qui, sans le transport illicite de l'objet au delà des frontières, n'aurait pu continuer.

En somme, l'arrêt, qui imposa à l'Angleterre l'obligation de couvrir les pertes occasionnées aux États-Unis par des armements en Angleterre encouragés par le gouvernement britannique directement ou indirectement — par commission ou par omission —, en appliquant, pour motiver le jugement, le principe que la rigueur de la surveillance devait être en raison du dommage qui pouvait résulter de sa négligence, n'était au fond qu'une simple application, non seulement des règles positives créées spécialement en vue de cette cause mémorable, mais encore de la règle, appartenant déjà avant au droit de la neutralité, qu'un État qui n'empêche pas les secours de guerre préparés sur son territoire pour un belligérant, s'en rend complice.

D'autre part, il était juste et équitable de restreindre l'indemnité au dommage *direct*. Le principe des indemnités indirectes est en cas pareils inadmissible, car la limite ne peut être tracée nulle part, et les hypothèses peuvent s'élever à l'infini.

Toutefois, on doit se garder de qualifier d'absurdes *toutes* les réclamations d'une nature quelconque d'indemnités pour pertes indirectes causées par des délits de neutralité. Pourquoi l'État coupable n'indemniserait-il

¹ On a prétendu (v. Calvo, § 1038) que les griefs résultant de la conduite d'un gouvernement à l'égard d'un autre, en cas pareil, ne se traduisent guère en demandes de dommages-intérêts ou d'indemnités pécuniaires que suivant la mesure du préjudice occasionné à des *particuliers*, « l'État étant placé au-dessus de la sphère des préoccupations matérielles ». C'est là, semble-t-il, un principe inadmissible et qui ne s'accorde en aucune hypothèse avec celui des indemnités de guerre, comme elles se pratiquent de nos jours.

pas par les mêmes raisons que les citoyens, et sur des fondements analogues ? Si, jusqu'ici, le droit international est sous ce rapport plus indulgent que le droit civil et le droit criminel, la cause en est uniquement le défaut de moyens de coercition entre les nations, aussi efficaces qu'entre les individus. De là découle le fait que l'on ferme les yeux sur des violations internationales, et tolère des actes pour lesquels réparation serait certainement exigée en cas analogue entre particuliers. Nul doute que la réforme du droit des gens ne tende à accorder, aussi à cet égard, meilleure justice aux États lésés, en rendant la réglementation internationale aussi parfaite que la réglementation nationale. Dans la même mesure, la responsabilité délictuelle internationale entraînera la réparation de dommages aussi indirects qu'en droit privé. Or, d'après les codes de la plupart des États civilisés, les particuliers sont obligés de payer des dommages-intérêts pour préjudices indirectement causés, dans bien des cas, où la connexité entre le délit et ses conséquences n'est pas assez atténuée pour exclure toute conscience de la portée de l'acte, et où d'autre part la justice *demande* la réparation du dommage (frais de voyage de témoins, compensation pour des heures de travail perdues, ou pour la perte de la capacité de gagner sa vie, par suite d'actes de violence ou d'imprudence, ou même par suite de négligence coupable d'entretenir certains moyens de sûreté, etc.).

Certes, il y a ici des limites, et les tracer est une chose des plus difficiles. Impossible de dédommager de toutes les souffrances en prenant pour base la seule raison que la cause originaire réside en le fait d'autrui, car l'enchaînement des effets aux causes ne comporte pas de limites, et l'œil humain ne saurait découvrir quel mal peut dériver d'un autre mal, alors que personne ne s'est douté d'une liaison entre eux ou que leur connexion n'était qu'accidentelle. Cette règle, appliquée par les tribunaux des États, doit l'être de même entre les États. Obliger un gouvernement, qui a négligé d'empêcher dans ses ports des armements suspects de navires, à payer non seulement les ravages faits en guerre par ces navires, mais encore tous les maux, pertes et inconvénients qui pourraient naître des déplacements de capitaux résultant de la prolongation de la guerre, et des transports du commerce sous pavillon neutre afin d'éviter l'insécurité, serait tout aussi ridicule que d'obliger, par exemple, un particulier coupable de délit forestier à payer non seulement les pertes occasionnées par le délit lui-même, mais aussi les frais plus considérables que le propriétaire doit supporter pour entretenir plus de gardes à l'avenir, le mauvais exemple ayant encouragé les perturbateurs, etc. Car, s'il est vrai que les gardes seraient superflus en l'absence de désordres, il est tout aussi vrai que les gages du personnel de service ne sont pas une dépense

si intimement liée à tel ou tel dégât, qu'ils puissent être portés à son compte. De même, la relation entre l'armement d'un corsaire et des frais de sûreté tels que les transports à l'étranger pour échapper en général aux persécutions des courses, des primes d'assurance plus élevées, une diminution de crédit et de rentes industrielles, etc., est trop lointaine pour pouvoir fonder de légitimes prétentions.

Par contre, on ne saurait qualifier d'illégitime la prétention à une indemnité pour frais de guerre proprement dits, augmentés — même indirectement par suite de la prolongation des hostilités — par des armements contraires à la neutralité. Les énormes indemnités de guerre, qui de nos jours sont presque régulièrement imposées aux vaincus à l'occasion des traités de paix, se fondent sans aucun doute essentiellement sur ce principe qu'un État, qui par une conduite inique a causé des dépenses à un autre État, en l'obligeant à prendre les armes pour défendre ou prendre de force un droit réputé injustement attaqué ou refusé, doit lui rembourser ces dépenses. On objecte que ce n'est pas toujours le vainqueur qui a été l'objet de l'injustice. Toujours est-il que le motif du dit principe est le fondement de l'indemnité, que ce motif soit légitime ou non. Aujourd'hui, aucune guerre ne se déclare sans avoir au moins un *prétexte*, sinon un *motif*, juridique ; et les frais de guerre sont lourds et constituent une perte pour l'État, qu'ils eussent dû ou non être évités. Le simple fait qu'aucun gouvernement, responsable devant la nation, ne peut se soustraire à la demande que des réclamations d'indemnité soient basées sur cette perte, prouve, indépendamment de leur légitimité dans chaque cas, que l'on reconnaît généralement le principe des indemnités indirectes, c'est-à-dire celles concernant certains dommages — tels que ceux provenant de l'augmentation des dépenses militaires — qui ne sont qu'indirectement causés par l'acte réputé coupable selon le droit des gens ou du moins allégué comme tel. Et, ce principe une fois admis, il est tout aussi raisonnable qu'un État qui rompt sa *neutralité*, réponde des pertes qui en découlent indirectement par suite des dépenses militaires que la rupture a occasionnées. Car, en règle générale, un délit de neutralité est bien moins contestable que la culpabilité alléguée lors des traités de paix comme raison d'une indemnité de guerre, à supposer même que la cause de celle-ci fût juste. En tout cas, les indemnités imposées de force par les armes manquent de la légitimité qui s'attache aux dommages-intérêts alloués à ceux qu'un arbitrage a constaté être lésés par un délit de droit international.

Il faut conclure que les dommages-intérêts pour pertes indirectes, par exemple par suite d'armements contraires à la neutralité, sont quelquefois légitimes, quelquefois illégitimes. Quant à ceux des *Alabama claims*, il faut distinguer. Si le gouvernement américain s'était contenté de demander,

outre l'indemnité incontestable pour le dommage *directement* causé à l'État et aux particuliers, une indemnité raisonnable pour le dommage *indirect* que les corsaires avaient occasionné en rendant nécessaires de nouveaux préparatifs de guerre, soit pour les poursuivre eux-mêmes, soit comme conséquence de la prolongation des hostilités en général dans le même conflit et de l'encouragement donné à celui-ci par les renforts de l'ennemi sur mer, le Tribunal de Genève aurait pu, semble-t-il, faire droit à cette prétention. Il est évident qu'alors l'importance du précédent offert par cet arbitrage célèbre eût été infiniment plus grande.

Les deux parties, l'Angleterre et les États-Unis, non seulement s'engagèrent à observer elles-mêmes les Trois Règles du Traité de Washington (dont les principes sont du reste contenus dans leurs actes de neutralité respectifs), en les adoptant comme des lois positives ayant à l'avenir une validité pour *elles* ; mais elles convinrent aussi d'inviter les autres puissances maritimes à y adhérer.

Cette invitation n'a pas été faite, et cela — à juger d'après les pourparlers subséquents — à cause d'une divergence d'opinions concernant la rédaction de la seconde Règle, qui, pensait-on, aurait peut-être pu être interprétée comme renfermant une défense de simples ventes d'armes aux belligérants, même sur le territoire neutre. Il y avait fort peu de chances de voir alors une telle défense, fût-elle même désirable, élevée au rang de règle internationale par toutes les puissances, sans une profonde modification des usages jusque-là adoptés en matière de contrebande de guerre. Les Américains eux-mêmes n'avaient pas observé cette défense à l'époque de la conclusion du Traité de Washington. Pendant la guerre de 1870-1871, ils ont, du consentement de leur gouvernement, vendu sur une grande échelle des armes à la France.

Comme seules les parties contractantes du Traité de Washington, mais non pas les autres puissances, se sont expressément engagées à respecter ses règles et ses défenses établies contre certains armements, au point de vue purement formel elles ne sauraient être réputées de droit international. Les deux puissances contractantes l'ont déclaré. Il en est de même de la sentence du Tribunal de Genève, et des motifs et principes qui s'y rattachent. Ils n'obligent pas le reste du monde, pas même les trois puissances qui, conjointement avec les parties en cause, ont envoyé leurs délégués pour siéger comme juges dans le tribunal. Leur mission n'était que des charges de confiance ; et leurs gouvernements respectifs ne se sont pas liés par leurs votes : ils ont simplement consenti à fournir aux parties en litige et par égard pour elles des arbitres qui, par leur position officielle comme hommes d'État, diplomates ou jurisconsultes distingués, offraient des garanties de compétence.

Cela n'empêche pas que les Règles de Washington, les instructions qui y sont jointes et les décisions qui en sont résultées, doivent être considérées comme partie intégrante du droit des gens. En tout cas, ce serait une erreur que de leur refuser cette qualité par la seule raison qu'elles ont trait à un cas spécial; car, le droit international repose en grande partie précisément sur des cas semblables, surtout sur ceux qui, comme celui-ci, font époque et expriment une opinion universelle. De fait, les Règles de Washington et le Jugement de Genève seraient certainement considérés comme obligatoires pour des gouvernements neutres dans des situations analogues. Les Trois Règles conserveront en tout cas la qualité de lois consciencieusement préparées pour régler la cause la plus importante de cette sorte qui se soit présentée. Quant à la sentence arbitrale, elle a la valeur d'une manifestation de l'opinion sinon des gouvernements représentés dans le tribunal, du moins des jurisconsultes d'élite honorés de la confiance des dits gouvernements et choisis comme étant les plus compétents pour juger l'affaire. D'ailleurs, les délibérations du tribunal démontrent que ceux qui reconnaissent l'équité du nouveau règlement sont en majorité. Et dans le cours des négociations, les organes de l'opinion publique en Europe et en Amérique témoignèrent de l'avis général que notre époque *demande* ces lois, qui qualifient de contraires à la neutralité et répriment des armements, ainsi que la complicité y relative, de la catégorie de ceux des corsaires sudistes équipés en Angleterre pendant la guerre de Sécession, et cela, simplement pour protéger la neutralité de l'État contre les aventures. Cette protection fut considérée comme d'autant plus indispensable et reçut une portée d'autant plus grande — par suite du dommage que causèrent la course et la croisière au trafic et au commerce universels en sus du dommage occasionné à l'ennemi —, que la propriété privée sur mer, à laquelle de nos jours les capitaux de toutes les nations sont intéressés solidairement, n'est pas à l'abri des saisies. Finalement, la doctrine, dans les écrits sur le droit de neutralité, a adopté les principes de Washington et de Genève, littéralement ou en leur sens général; et l'Institut de droit international leur a donné sa consécration.

Ces appuis donnés aux précédents créés par les règles et les jugements officiels, reçoivent une valeur plus grande par le fait que ceux-ci n'ont fait, au fond, que préciser et tirer au clair des maximes découlant comme corollaires du droit des gens déjà depuis longtemps établi, à savoir que les États neutres, auxquels sont interdites *toute* organisation ou tolérance de préparatifs de guerre qui feraient de leur territoire une base d'opérations pour un belligérant, ne sauraient se soustraire à cette interdiction dans le seul cas où il s'agit d'armer des navires ou des expéditions maritimes. Or, de l'interdiction suivent logiquement les devoirs de surveil-

lance, d'exécution et de répression. Si les événements ont réservé à la guerre de 1861-1865 de donner naissance à une réglementation précise de tous ces devoirs, cela ne veut pas dire que leurs principes échappassent à la conscience internationale avant ces événements, mais seulement que l'occasion de les exposer avait fait défaut jusqu'alors.

Pendant la guerre de 1877, l'Angleterre a eu l'occasion de reconnaître et d'appliquer les règles nouvelles. Le gouvernement britannique ordonna alors la saisie sur la Tamise d'un navire en voie d'armement pour le compte de la Turquie¹.

Législations nationales

Les législateurs dans les divers États ont reconnu le *droit* des neutres d'interdire chez eux des armements pour un belligérant, longtemps avant que cette interdiction leur fut imposée comme un *devoir*. Déjà au milieu du XVII^e siècle — bien avant que cette sorte de secours belliqueux, l'une d'entre les plus modernes, eût éveillé l'attention — l'on trouve en Angleterre des cas dans lesquels des prises sont enlevées aux corsaires étrangers, armés dans un port britannique « sans la permission du gouvernement » ou « en abusant de la protection que les autorités de S. M. accordent aux étrangers dans les ports du Royaume ». Et, jusqu'à l'époque où les États-Unis posèrent le principe qu'une permission semblable est contraire à la *neutralité*, l'idée prédominante en Amérique comme en Europe était que l'État neutre pouvait, selon ses propres convenances, permettre ou refuser sur son territoire des armements par ou pour les belligérants, pourvu que la permission ou le refus s'appliquât aux deux parties également. D'autre part, les armements défendus, ou entrepris sans permission, ne fussent-ils même que partiels, furent punis comme une violation de la souveraineté territoriale, et les prises faites par des navires ainsi armés étaient confisquées.

Les interdictions basées sur le principe du *devoir* et fondées sur la reconnaissance que les armements compromettent la neutralité comme état juridique, ne se rencontrent dans les législations européennes que plus tard, lors des guerres de la Révolution française et du Premier Empire. Alors, la difficulté de régler la matière par traité, causée par les excès des puissances en conflit, et les inconvénients provenant du manque d'unité dans la réglementation conventionnelle, suscitèrent chez plusieurs États neutres l'idée d'interdire par des décrets nationaux, comme étant contraires à la neutralité, toute construction, tout armement, tout équipement et toute vente de navires de guerre belligérants sur leurs territoires. Ces expressions d'une législation plus sévère pour le gouvernement législa-

¹ *Rev. de dr. int.*, t. X, p. 180.

teur lui-même commencèrent à figurer, paraît-il, dans des déclarations de neutralité de quelques États italiens pendant le conflit franco-britannique à la fin du XVIII^e siècle, plus tard dans des décrets promulgués en Autriche et dans les Pays-Bas. Des peines non convertibles y sont prévues.

Toutefois, la législation créée en Amérique dès l'année 1793 (v. *suprà*, p. 236) devait être bien supérieure. C'est d'elle, et de celle à laquelle elle a donné naissance, qu'est sorti le recueil des lois approfondies et relativement complètes concernant les armements et équipements illicites, qui composent le règlement en vigueur pour le monde anglais et américain, et le seul jusqu'ici existant qui soit détaillé. Les *Foreign Enlistment Acts* sont restés, avec les Règles de Washington, un corps de lois unique en son genre. Fruits de grands événements, à savoir des guerres d'indépendance hispano-américaine au commencement du XIX^e siècle et de Sécession nord-américaine quelques dizaines d'années plus tard, ils jouissent d'une considération internationale, bien qu'ils ne possèdent pas la validité de droit international dans le sens strict. L'Angleterre et les États-Unis étant les seules grandes puissances maritimes dont les intérêts comme neutres aient été sensiblement touchés par ces événements en ce qui concerne particulièrement les questions dont il s'agit, et des questions semblables n'ayant pas été de notre temps soulevées ailleurs par quelque incident d'importance égale, l'absence de législation analogue dans les autres pays est assez explicable. De fait, à part les *Acts* anglais-américains, il n'existe pour ainsi dire pas de lois qui, dans les États, répriment d'une manière effective les aides de guerre de cette espèce. Cette lacune est sensible et plus grande que l'on eût pu attendre, à une époque où les aides contraires à la neutralité d'une gravité comparable ont été, un peu partout, l'objet de décrets nationaux. C'est que la nécessité de régler la répression d'armements illicites ne s'est pas fait sentir aussi vivement en Europe qu'en Amérique, et que la proposition d'universaliser par quelque acte formel le Traité de Washington étant restée sans effet, il faudrait un événement bien grave pour forcer la plupart des États à édicter des projets de législation intérieure à cet égard. Ils n'ont pas, en général, publié chez eux des défenses spéciales réprimant d'une manière effective les armements. La plupart des règles y relatives doivent être tirées par analogie de divers passages de leur droit commun. Du reste, ils se sont bornés à donner, par quelques dispositions isolées et assez incomplètes dans leurs déclarations de neutralité, lois pénales ou codes maritimes, des avertissements, conçus en termes élastiques, contre tout acte de nature à troubler les bons rapports avec des gouvernements étrangers, ou à apporter aide et secours à un belligérant contre une puissance amie. La première de

ces fautes entraîne ordinairement une peine; la seconde ne fait encourir que la perte de toute protection contre les confiscations et autres mesures coercitives de la part des autorités étrangères ou de la force armée du gouvernement lésé. Ce sont là des moyens de répression aussi insuffisants qu'irréguliers; ils ne donnent qu'une garantie précaire à la neutralité. Celle-ci ne sera guère protégée que par des lois nationales réprimant les infractions et donnant aux autorités des pouvoirs tant préventifs que répressifs. Les lois de neutralité qui ne font qu'abandonner le contrevenant à l'ennemi, sans le punir, ne se concilient plus avec le principe que les armements qui compromettent la neutralité de l'État sont des atteintes à sa souveraineté, bien autrement graves que le simple trafic de contrebande de guerre. La conscience d'une distinction essentielle, quant à leur gravité, entre ces deux formes de secours illicites, se manifeste même dans les quelques dispositions insignifiantes sur la matière, que l'on retrouve dans les autres législations que celles de l'Angleterre et des États-Unis. Dans certains États, les délits par armements sont traités à l'instar de la contrebande de guerre; dans d'autres, ils subissent un traitement plus rigoureux. Le défaut de précision de ces dispositions trahit la nécessité de les développer.

Dans le monde latin, la manière de régler ces questions ne semble pas avoir été, jusqu'ici, très heureuse. — La législation française ne les traite pas à part: elles rentrent dans les dispositions générales qui, en termes vagues et étendus, défendent et punissent sévèrement tout acte qui exposerait les citoyens à des représailles ou l'État à une déclaration de guerre de la part d'une puissance étrangère¹. La loi ne mentionne pas spécialement la construction, l'armement, l'équipement ou l'emmarinage de bâtiments de guerre. Elle ne paraît pas non plus exposer à quelque châtement celui qui entreprendrait de tels actes contrairement à la neutralité, pourvu seulement que le belligérant lésé le tolère: la législation sur ce point s'attache exclusivement à l'impression que produit le fait sur

¹ *Code pénal*, art. 83-84, ainsi conçus: « Quiconque aura, par des actions hostiles » non approuvées par le Gouvernement, exposé l'État à une déclaration de guerre, sera » puni de bannissement, et si la guerre s'en est suivie, de déportation. Quiconque aura, » par des actes non approuvés par le Gouvernement, exposé des Français à éprouver » des représailles, sera puni de bannissement. » — La loi n'explique pas l'expression « action hostile ». Cela peut être l'action la plus innocente du monde, qui déplaît à une puissance étrangère dont le gouvernement se trouve blessé, peut-être à tort, par pure irritabilité. Contre une rédaction aussi irréfléchie, dont la teneur subjective menace tout citoyen de bonne foi, il ne reste que l'issue de déclarer « non hostile » un armement où évidemment aucune aide contraire à la neutralité n'a été visée. Il vaut mieux dévier des lois de la langue que de celles de l'équité; et il est à supposer que les tribunaux français, qui autrefois ont souvent fait preuve d'une conscience nette de cette règle humaine, lorsqu'il s'agissait des dures ordonnances de Louis XIV et de Napoléon I^{er}, l'appliqueront également dans ce cas.

celui-ci, non pas à la faveur accordée à l'ennemi, considérée comme telle et en elle-même¹. Du moment, au contraire, qu'elle conduirait à une déclaration de guerre ou à des représailles, l'action tomberait par suite de la disposition précitée sous le coup de la loi pénale, indépendamment de sa culpabilité réelle. C'est là, on ne saurait le nier, une manière de traiter et de réprimer les infractions, qui satisfait aussi mal la conscience qu'elle garantit peu l'ordre. Faire dépendre la culpabilité, non des mobiles et du but, mais uniquement des conséquences, notamment de celles qui découlent de l'impression produite, c'est déroger à ce principe fondamental de toute peine, que la correction doit être dirigée contre la *volonté* fautive, parce qu'elle seule est l'auteur de l'acte. L'histoire fourmille d'exemples de représailles et de déclarations de guerre *injustes*. Si l'on condamne à cause d'elles un acte, par exemple un armement, qui sans cela eût passé librement, et dont le seul tort consiste à avoir fourni un prétexte aux attaques d'un gouvernement étranger susceptible, les actions les plus inoffensives peuvent être qualifiées de délits et poursuivies; il n'y aura plus de distinction entre le juste et l'injuste. De là, cet état d'insécurité qui accompagne toute administration où règnent les sensations subjectives dépendant d'événements incalculables, et où l'action n'entraîne pas les suites qu'elle a méritées par sa propre intention. Une loi punissant la conduite qui déplait à l'étranger, rappelle la coutume barbare d'autrefois de se libérer des réclamations et menaces de guerre d'autres gouvernements en leur livrant simplement le malheureux qui avait été la cause, souvent involontaire, de leur mauvaise humeur. — Par bonheur, le gouvernement français, comprenant sans doute les inconvénients d'une réglementation semblable, y a porté remède, du moins relativement, en saisissant l'occasion des déclarations de neutralité temporaires pour compléter la législation juridique par des ordonnances administratives qui mettent autant que possible la loi en harmonie avec le droit international. A l'époque des armements sudistes en Angleterre, la France, frappée de l'irrégularité de ces actes, inséra dans sa déclaration de neutralité une disposition qui, se référant aux dits articles du Code pénal, mais s'inspirant évidemment aussi des principes plus objectifs des *Foreign Enlistment Acts*, défend aux sujets toute aide d'armement et d'équipement de bâtiments de guerre ou de corsaires à l'un ou à l'autre des belligérants. Et cette défense fut loyalement appliquée, sans partialité ni arrière-pensée politique, à l'égard de plusieurs entreprises de construction déjà commencées dans les ports français.

Dans les codes de plusieurs autres pays latins, en Italie, en Belgique,

¹ La législation française ne possède pas d'autres correctifs contre les aides et secours pour un belligérant, que ceux qui sont contenus dans les peines pour trahison.

au Brésil, l'on retrouve le principe contenu dans le Code pénal français et à l'aide duquel les armements peuvent être poursuivis et punis, à la seule condition qu'ils aient déplu à une puissance étrangère et donné lieu à des plaintes, représailles, hostilités, etc. Et partout, c'est aux déclarations de neutralité temporaires à remédier aux inconvénients des lacunes de la loi.

Le premier acte de neutralité italien, après la création de l'unité du Royaume, interdit aux sujets toute participation quelconque à des actions qui favoriseraient une partie belligérante ou lui porteraient préjudice. Notamment, il est interdit d'accepter le mandat d'un belligérant d'armer des navires de guerre, ou de contribuer à un tel armement. En général, on est tenu d'« éviter » que les ports et eaux du Royaume soient employés comme point de départ des expéditions maritimes des belligérants ou pour seconder leurs armements. Tous les travaux exécutés dans les ports, fussent-ils destinés au commerce, qui pourraient porter préjudice à une partie en guerre, doivent être empêchés. Par ces dispositions — qui du reste s'appuient sur la loi pénale — le gouvernement est mis à même de prévenir et de réprimer les équipements de navires de guerre pour le compte d'un belligérant. Un décret de 1877, qui évidemment est inspiré du *Foreign Enlistment Act* anglais de 1870, interdit même la construction de tels navires; et il est enjoint aux architectes et ingénieurs de constructions navales, commençant des travaux qui pourraient rentrer dans cette catégorie, de donner les explications requises et de produire les documents relatifs aux commandes, qui mettraient les autorités, le cas échéant, à même de s'assurer de l'innocence de l'entreprise.

En Espagne et au Portugal, la loi défend de fournir des navires de guerre à un belligérant.

Dans le monde germanique, des défenses analogues se retrouvent en Autriche et en Danemark. — La Suède a interdit, par sa déclaration de neutralité en 1854, aux sujets tout armement et équipement de navires destinés à la course contre un belligérant, ainsi que toute participation ou service à de telles entreprises. — Les Pays-Bas ont promulgué, pendant la guerre de 1866, par voie administrative, une défense contre l'armement dans les ports néerlandais de navires de guerre destinés à un belligérant.

On le voit, les législations nationales, à l'exception de celles de l'Angleterre et des États-Unis, sont encore à leurs débuts. Elles sont trop sommaires, et n'embrassent pas tous les cas. Même les moins incomplètes, même les *Acts* des deux puissances précitées, ne règlent qu'une partie des armements qui devraient être défendus, à savoir seulement ceux de navires de guerre et d'expéditions navales; et la loi anglaise sépare l'action des principes de droit international en faisant dépendre sa légalité de la permission du gouvernement. Cependant, il paraît que ces lacunes

sont plutôt des fautes d'omission que des manifestations de l'opinion. Celle-ci, croyons-nous, approuve presque unanimement le principe exprimé par l'Act américain de 1818, source des Règles de Washington, qui sans restriction poursuit *tout* armement quelconque sur le territoire contre une puissance amie, et toute commission reçue d'un belligérant étranger pour entreprendre des hostilités contre une telle puissance.

Littérature

La doctrine, dans l'Ancien et le Nouveau monde, a généralement reconnu ce qu'il y a de contraire à la neutralité dans les armements et équipements en pays neutre à destination d'un belligérant¹. Quelques auteurs anglais font exception : ils contestent notamment que le Traité de Washington et le Jugement de Genève possèdent un caractère qui puisse leur conférer quelque validité en droit des gens, puisque les puissances qui n'étaient pas parties au traité n'y ont point adhéré². On ne saurait s'attendre à ce que des publicistes de penchant plutôt national, ou chez lesquels prédomine du moins la tendance si fréquente de se laisser influencer par la politique et les anciens usages de leur patrie, même quand il s'agit d'établir des règles universelles, puissent facilement se résoudre à adopter des principes qui rappellent une défaite de leur gouvernement dans le domaine diplomatique et juridique, alors surtout que c'est précisément sur la validité de ces mêmes principes que se fondait le verdict qui lui a donné tort. Il ne faut donc pas ajouter trop d'importance à leurs protestations.

¹ V. Wolff, § 1174; Vattel, § 104; Klüber, § 285; Kent, pp. 293-294, 310-311; Wheaton, § 16; Manning, pp. 242-244; Ortolan, pp. 208-212; Heffter, §§ 147, 161 a; Hautefeuille, t. I, tit. V, ch. I, surtout p. 440; Neumann, § 80, p. 137; Bulmerincq, § 92, p. 359; Woolsey, § 169; Twiss, § 225; Bluntschli, §§ 763, 764; Calvo, §§ 1055-1088; Field, § 964; Fiore, §§ 1553-1557. — Ortolan démontre surtout la responsabilité de l'État neutre des armements effectués chez lui *en vue* d'un belligérant comme but final, ostensiblement ou secrètement, directement ou indirectement au moyen de transactions commerciales, peu importe.

² V. Phillimore, § 156; Lorimer, pp. 255 et suiv., 269-271; Hall, § 225. — Lorimer est contraire à la répression des armements en pays neutre, même si l'armement est complet et la destination pour un belligérant évidente, et cela, sur ce fondement entre autres, que, selon lui, ils doivent jouir de l'inviolabilité de la neutralité tant que le pavillon ne leur confère pas le caractère belligérant et que les navires restent dans les eaux neutres et n'ont pas commencé les hostilités. C'est là, paraît-il, confondre les délits d'armements et ceux de contrebande, l'action d'armer et son objet le navire. Celui-ci, comme contrebande de guerre, n'a été poursuivi, selon l'usage jusqu'ici prédominant et au temps de Lorimer, que dans son transport, sa livraison, hors du territoire neutre. Tandis que l'armement *comme tel*, action hostile impliquant l'aide belliqueuse en elle-même et indépendamment du trafic hors du territoire, est coupable déjà avant l'application, dans son origine, dans son intention, et l'a toujours été. C'est une erreur que de considérer dans les armements et équipements interdits de simples faits de commerce, dans leurs défenses rien que des interdictions de contrebande de guerre.

Ce sont plutôt les auteurs qui forment en cette matière la majorité, qui sont dignes d'attention. Ceux-ci, sans prétendre que les Règles de Washington et le Jugement de Genève puissent obliger le monde entier juridiquement, reconnaissent à leur contenu la qualité de droit international comme précédent, d'autant plus que les cabinets n'ont été empêchés d'y adhérer que par des scrupules de forme (v. *suprà*, p. 314). Quant à l'esprit et au fond, la reconnaissance des Règles est à peu près universelle. Et l'opinion d'après laquelle elles apporteraient des restrictions aux droits des neutres (v. Lorimer, p. 271), n'est pas en général partagée. Elles restreignent les abus, rien de plus. Aussi serait-ce une illusion de croire que dans l'avenir un État neutre pourrait, sans être censé rompre la neutralité, tolérer chez lui des armements à destination d'un belligérant, de la même nature que ceux qui furent jugés par le Tribunal de Genève sur la base des Règles de Washington.

L'Institut de droit international a adopté ces règles en les modifiant quelque peu. D'après lui, un État neutre a le devoir de : 1° S'abstenir de prendre à la guerre une part quelconque, par la prestation de secours militaires à l'un des belligérants ou à tous les deux, et veiller à ce que son territoire ne serve pas de centre d'organisation ou de point de départ à des expéditions hostiles contre l'un d'eux ou contre tous les deux ; 2° En conséquence, ne mettre à la disposition d'aucun des États belligérants, ni leur vendre, ses vaisseaux de guerre ou vaisseaux de transport militaire, non plus que le matériel de ses arsenaux ou de ses magasins militaires, en vue de l'aider à poursuivre la guerre ; 3° Veiller à ce que d'autres personnes ne mettent des vaisseaux de guerre à la disposition d'aucun des États belligérants dans ses ports ou dans les parties de mer qui dépendent de sa juridiction ; 4° Prendre, lorsque l'État a connaissance d'entreprises ou d'actes de ce genre incompatibles avec la neutralité, les mesures nécessaires pour les empêcher ; et poursuivre comme responsables les individus qui violent les devoirs de la neutralité ; 5° Ni permettre ni souffrir que l'un des belligérants fasse de ses ports ou de ses eaux la base d'opérations navales contre l'autre, ou que les vaisseaux de transport militaire se servent de ses ports ou de ses eaux, pour renouveler ou augmenter leurs approvisionnements militaires ou leurs armes, ou pour recruter des hommes ¹.

A première vue, il semblerait presque résulter de ces résolutions, et plus particulièrement de la troisième, que l'Institut ne réputerait point délits de neutralité certains actes qualifiés de la sorte par le Tribunal de Genève et les Règles de Washington — dont le nom a pourtant été donné aux conclusions de l'Institut —, à savoir les armements sur territoire neutre dont les

¹ *Tabl. gén.*, p. 162 ; *Ann.*, t. I, pp. 139-140.

objets ne sont pas *fournis* au belligérant *sur ce même territoire*, mais qui cependant y sont effectués dans l'intention ou en pleine conscience que leurs objets lui *parviendront*. Toutefois le premier point, dans sa seconde partie, comparé avec le cinquième, peut concerner toutes sortes d'armements matériellement contraires à la neutralité, y compris ceux qui se servent d'intermédiaires pour la destination. Il eût cependant été désirable que la rédaction fût assez claire pour laisser ressortir sans équivoque ce sens, sans lequel on pourrait croire que l'Institut, tout en proclamant des « Règles de Washington », ait entendu exclure du droit international celles qui furent adoptées par le Traité de Washington.

§ 83 — Interdiction

Un État neutre ne doit ni effectuer, ni permettre ou souffrir sur son territoire ou dans ses ports et eaux, quelque entreprise d'armement ou de renfort militaire suspect d'être destiné à un belligérant, ni non plus quelque participation, service ou concours évidents à de tels actes, soit par : 1^o équipement de soldats ou de troupes ; 2^o construction, armement, équipement ou emmarinage de navires de guerre ; 3^o préparatifs d'expéditions navales.

Toute action y relative doit être interdite par la loi, prévenue et empêchée dans les limites du possible, poursuivie et réprimée (§ 89). Les travaux commencés sont inhibés, les navires ou expéditions suspects sont arrêtés et détenus.

Les délits de neutralité les plus dangereux de notre temps ont consisté dans l'abus du territoire neutre pour préparer, en sûreté et sous l'inviolabilité de la souveraineté neutre, des renforts, surtout des armements de navires, pour aider l'une des parties belligérantes. Une législation, nationale et internationale, contre ces abus est d'autant plus nécessaire, mais aussi d'autant plus difficile, qu'ils peuvent se cacher sous toutes sortes de déguisements et compromettre gravement la neutralité de l'État en éludant les poursuites. Des contrats apparents, des transactions simulées, etc., couvrent souvent sous un masque commercial de fortes expéditions navales, l'aide la plus décisive dans bien des guerres, si le bras de la justice est trop court. Comme l'action revêt rarement les dehors militaires

ou violents qui caractérisent les autres secours de guerre, comme elle ne lèse pas la souveraineté de l'État si l'on ne considère que sa forme extérieure, et comme sa manifestation rentre dans l'activité industrielle ordinaire, l'attention n'est pas immédiatement frappée par l'irrégularité du fait. Celle-ci ne se trahit que dans les conséquences, d'ordinaire graves. Rarement elle a l'air de sa culpabilité, et il n'y a pas proportion entre la présomption et le dommage.

C'est pourquoi une réglementation exacte de la neutralité voue à cette forme de violation, si propre à amener de sérieuses complications entre les neutres et les belligérants, une attention croissante.

Jusqu'ici, la solution la plus satisfaisante du problème semble être celle qui est contenue dans les Règles de Washington et les motifs de l'arbitrage de Genève. Ces règles et défenses ne comportent guère, eu égard à l'importance de l'aide, contre les États neutres des prétentions exagérées, ni plus grandes que celles des autres devoirs d'abstention. Tout devoir de cette nature repose sur ce principe fondamental, que ni l'État neutre ni ses ressortissants ne doivent fournir ni même *faire parvenir* à un belligérant quelque aide évidemment destinée aux opérations militaires. Déjà la règle générale qui interdit l'emploi du territoire neutre comme base ou point de départ de telles opérations, implique la défense contenue dans ce paragraphe. Le gouvernement neutre étant souverain sur son territoire, a le droit et le devoir d'y réprimer tout ce qui pourrait compromettre ses rapports internationaux. Et il importe peu que les armements aient été, ou non, commandés directement par le belligérant lui-même, alors que la destination pour lui est évidente; que cette destination soit atteinte en dedans ou en dehors des limites du territoire neutre; que les objets armés passent dans ses mains sous la juridiction neutre ou en dehors d'elle, à l'état achevé ou non, avec ou sans des intermédiaires, par les agents du belligérant, d'autres étrangers ou les sujets de l'État neutre, etc. Le mode de transmission, direct ou indirect, l'emploi d'intermédiaire, l'accomplissement, etc., sont des circonstances secondaires qui n'ont rien de commun avec le délit, sa signification, son caractère et ses conséquences. Le préjudice causé à la partie lésée reste le même; et il serait toujours facile pour le transgresseur de trouver des intermédiaires ou des détours, et d'é luder ainsi la loi qui tracerait une distinction d'après eux dans la culpabilité. Ainsi, la

défense qui n'aurait pour objet que la livraison d'armements au *gouvernement* belligérant et non aussi à ses *sujets*, serait illusoire ; car rien ne serait plus facile pour le gouvernement que d'employer des sujets comme agents secrets, acquéreurs pour la forme. De même, la loi ne peut pas distinguer entre les armements rémunérés ou non, commerciaux ou gratuits, faits dans un but de gain ou par pure partialité, du moment que c'est toujours le belligérant qui est notoirement le destinataire final. La commande par un commerçant, et le mobile de lucre qui le pousserait lui ou l'industriel, ne rendent pas l'aide plus pacifique qu'un mobile analogue chez le patron d'un navire qui transporte de la contrebande de guerre à un ennemi.

La culpabilité des armements, soit de navires, soit de troupes, ou autres, ne présuppose ni le commencement ni l'achèvement sur le territoire neutre. Il suffit que quelque acte y relatif soit effectué sur le dit territoire, fût-ce partiellement, avec connaissance de la destination pour un belligérant ; peu importe que l'entreprise y soit commencée pour être achevée ailleurs, ou achevée après avoir été entamée ailleurs, ou que les objets y soient réparés, augmentés, complétés, améliorés, ou mieux adaptés à leur but.

Un grand nombre d'armements contraires à la neutralité ont quitté le territoire neutre à l'état *non achevé*. Afin de détourner l'attention, ou pour échapper aux poursuites à l'abri d'une loi dont les dispositions seraient susceptibles d'être interprétées comme ne visant que les armements terminés et non pas ceux qui sur le territoire neutre se trouvaient encore à l'état incomplet, ce territoire a été employé pour beaucoup d'armements et d'équipements illécites de la manière suivante : ceux-ci n'y ont été que préparés, ou facilités par une construction convenable et des arrangements propres à la guerre sans faire de l'éclat comme tels, le tout en vue d'être aisément et rapidement complété ailleurs sans risquer les interruptions et surprises de l'ennemi. Les compléments apportés après ont même pu être fabriqués et accommodés également sur le territoire neutre, pour en être exportés à destination des navires, en choisissant de prédilection un autre port de départ que celui qu'avait quitté le navire respectif ¹.

¹ Ainsi, dans la guerre de 1861-1865, le corsaire sudiste *Alabama* sortit des chantiers de Liverpool sans un seul canon ni fusil à bord, mais étant en revanche muni d'une construction fortement militaire et de toutes les conditions requises pour être ailleurs

Il est évident que, si la neutralité pouvait être impunément rompue au moyen d'une précaution aussi insignifiante que celle de mettre la dernière main, hors du territoire, à un ouvrage fait sur ce même territoire, ou de le laisser à l'état incomplet (par exemple en faisant sortir le navire sans munitions suffisantes) pour le compléter ailleurs, sur la haute mer ou à l'étranger, et cela, peut-être en vertu d'une transaction conclue d'avance et stipulant que tout ce qui manque sera apporté séparément après, de telle sorte que l'équipement serait complété, sinon *sur* le territoire neutre, du moins *en partant de* lui, la prétention légitime des belligérants à l'abstention des neutres de tout secours de guerre par abus de leurs territoires comme points de départ des hostilités ne serait qu'un vain mot. Le délit de lèse-neutralité reste absolument le même, malgré la diversité de forme et de mode, dans les deux cas. Que dans l'un de ces cas l'assistance se fasse d'une manière directe et continue, dans l'autre indirecte et par pièces, peu importe. Punir l'armement achevé sur les lieux, en laissant impuni l'armement inachevé, c'est au fond laisser impunis tous les armements habiles. Car, c'est alors un expédient trop facile pour ne pas être employé, que celui de faire accomplir sur le territoire inviolable toute la besogne essentielle, la plus difficile et la plus précieuse, celle qui réclame le plus de protection, c'est-à-dire presque tout, sauf une bagatelle, pour ajouter ailleurs cette bagatelle.

Il en résulte que la loi ne saurait, à moins d'être tournée et par conséquent illusoire, concentrer le délit dans le fait accompli. Il est vrai que dans toute bonne législation le degré de la culpabilité dépend de celui de l'accomplissement, mais non à tel point cependant qu'un manque dans celui-ci soit censé effacer la transgression entière. La tentative d'un délit n'est pas un acte innocent, et un armement partiel est, lui aussi, un armement. Cet acte doit être traité d'après son motif, son but et son importance.

Un secours *complet* de guerre maritime, consistant à construire, armer, équiper, emmariner et faire partir un ou plusieurs navires de guerre, est une *expédition navale*. Autrement, il ne rentre pas dans la notion de l'aide par armement, équipement, etc., de consti- rapidement et complètement adapté à la guerre à l'aide d'articles, armes et munitions. qui devaient lui être amenés par des détours de Liverpool et de Londres, où ils avaient été faits et rassemblés. De même, un autre corsaire, *Georgia*, construit à Glasgow, reçut son équipement hors du territoire britannique, mais par un envoi venant de Newhaven.

tuer un ensemble. Une partie plus ou moins considérable de l'ensemble est coupable si le tout l'est. Un seul canon, ou même la construction qui trahit une destination belliqueuse, peut suffire pour témoigner du caractère illicite, aussitôt qu'un belligérant est le destinataire final.

Les armements illicites qui sont *parachevés* sur le territoire neutre, sont moins nombreux que ceux qui n'y sont que *commencés* ou *préparés*. La première partie est la plus importante et la plus difficile, celle qui demande le plus de temps et le plus de sécurité, par conséquent un emplacement à l'abri des interruptions et poursuites. Au contraire, l'achèvement peut se faire, presque aussi bien, n'importe où, même sur la haute mer, en y transportant rapidement le travail de dernière main. Cela n'empêche pas que *si* un armement est achevé sous la juridiction neutre, cet acte ne soit réputé aussi coupable que tout autre qui tombe sous le coup de la défense et de la répression prévues par ce paragraphe; car, quelque partie du tout d'un secours interdit, que constitue un ouvrage, il est un acte illicite par cela seul qu'il fait partie intégrante d'un tout de cette nature. Et il ne manque pas d'exemples que des navires de guerre qui, par quelque raison, ont quitté leur premier port de départ avec un armement incomplet, ou ont été depuis trouvés insuffisamment armés, ont tâché d'y remédier après, pendant leur refuge dans un port neutre. Si le souverain de ce port voulait alors scrupuleusement observer sa neutralité, il ne le permettrait pas ¹.

Si l'on défend les armements partiels pour le compte d'un belligérant, il s'ensuit qu'il est également interdit d'*augmenter* ou de *réparer* un armement pour lui. Il arrive souvent que le commandant

¹ Pendant les hostilités franco-anglaises dans les guerres de la Convention, un corsaire français voulut se réfugier presque désarmé dans le port de Charleston. Mais il n'y fut pas admis, parce que la réparation qu'il demandait était suspecte d'impliquer un achèvement de l'armement militaire. Lorsque, plus tard, ce même corsaire y retourna avec un armement achevé, il fut dépossédé de sa prise. Un autre corsaire français qui, pour tromper les autorités, avait réduit son armement et s'était muni d'un ordre commercial, arriva dans cet état devant la rade de Delaware, dans le but évident de se faire apporter par des chaloupes de la côte ce qui manquait encore à un équipement complet. Mais la tentative échoua, et un des complices fut condamné à la prison et à l'amende. (V. Kent, ch. VII-VIII.) — Cette sévérité dans le maintien de la neutralité contre les abus des ports neutres pour des armements y contraires, est d'autant plus digne d'attention, et prouve d'autant plus dans la question juridique, qu'elle fut appliquée dans un sens contraire à celui qu'avait pris l'opinion publique. En effet, c'était dans une guerre où les sympathies de la population des ports étaient entièrement du côté auquel appartenaient les corsaires.

d'un navire désire en augmenter la force, fût-elle même entière déjà avant, s'il trouve qu'elle pourrait être plus grande encore, ou qu'il a besoin de réparations, soit par suite de quelque échec éprouvé par le fait de l'ennemi ou quelque perte ou dommage par accident. Mais dans ces cas il ne lui est pas permis de se procurer en port neutre les renforts, ou d'y entreprendre les réparations qui seraient de nature militaire et auraient pour objet les armes, les munitions ou l'équipage, de telle sorte que le navire sortirait du port plus fort qu'il y était entré, ne fût-ce que par l'échange d'objets détériorés contre de meilleurs. Il ne lui est pas même permis de se procurer le minime renfort qui viserait exclusivement à la protection contre une attaque. L'asile n'est accordé qu'en cas de détresse et de relâche forcée, et ne comprend que ce qui est nécessaire à la subsistance purement humaine, pour échapper aux sinistres et périls de mer, ou pour atteindre la patrie¹.

Est réputé illicite, à l'égal des achèvements ou augmentations, le fait qu'un navire de commerce est transformé en navire de guerre sur territoire neutre, ou y subit quelque autre *changement* en vue d'un usage dans la guerre, pour le compte d'un belligérant ou pour le servir comme tel. Il arrive souvent, que l'intérêt commercial ou quelque autre calcul innocent détermine la transformation d'un navire en vue du service dans la marine militaire, avec ou sans commande. Si cela se fait dans le simple but d'une vente ou autre

¹ Cp. *infra*, § 122. — Même avant l'Act américain de 1818, toute augmentation militaire était censée impliquer secours de guerre. Kent cite des exemples datant des guerres à la fin du XVIII^e siècle entre la France et l'Angleterre, qui montrent que déjà d'après l'Act de 1794 on estima en Amérique que la neutralité était rompue par cela (pp. 271-274). Un corsaire français, arrivé à Philadelphie, y ayant reçu une augmentation du nombre de ses canons, les individus qui avaient participé à l'action furent regardés comme coupables. Un autre navire de guerre français, qui avait reçu dans un port américain des fusils, des munitions et des hommes, fut séquestré ainsi que l'armement. D'autres exemples, dans Calvo, § 1021. En Amérique, l'usage constant était de déclarer non valables les prises faites par des navires de guerre qui avaient reçu quelque augmentation d'armement en pays neutre. — Ces principes ont été maintenus dans les lois et usages anglais et américains; ils sont formulés dans les *Foreign Enlistment Acts* et la Seconde Règle de Washington. Pendant la guerre de 1861-1865, le corsaire sudiste *Shenandoah* entra affaibli dans un port britannique. L'armement y fut augmenté, l'équipage complété; charbon, vivres et réparation furent accordés. Dans la suite, ces faits entrèrent en ligne de compte lorsque le *Shenandoah* fut condamné. — D'autre part, certains précédents fournis en ces occasions prouvent que l'on ne répute point augmentation illicite le fait de faire ouvrir en port neutre de nouvelles meurtrières sur les navires des belligérants, ni non plus, en vue de réparer de simples avaries, de déposer les armements à terre pour les ramener à bord dans le même état après la réparation.

transmission à un État pacifique ou à des particuliers, et qu'il n'y ait pas lieu raisonnablement de supposer que le navire arriverait en suite de cette transaction dans les mains d'une partie déjà engagée en guerre, la neutralité ne saurait être censée rompue, même si, de fait, le navire arrive après dans la possession d'un belligérant. Si au contraire l'état de guerre existe déjà, et si la transformation ou l'aménagement se font dans le but évident d'employer le navire à la guerre, la neutralité est rompue indépendamment de la manière (directe, indirecte, par transmissions ou intermédiaires) en laquelle le navire arrive au belligérant : le délit est déjà dans la connaissance du but final, médiat ou non, qui existait lors du travail par lequel l'objet a été préparé à un usage hostile.

Il importe d'affirmer ce principe, surtout en temps de guerre maritime entre des puissances qui possèdent de grandes marines marchandes ou un trafic à vapeur très développé, ou une situation qui leur facilite l'acquisition de bateaux reconstruits dans les ateliers des pays neutres. Un grand nombre des steamers de fer d'un certain tonnage, qui ont été originairement bâtis non pour la marine de guerre, mais pour le commerce ou le service postal, peuvent facilement être reconstruits et aménagés pour l'usage militaire, du moins pour pouvoir, avec l'appui d'une escadre dans les eaux voisines, causer des ravages considérables parmi les navires de commerce de l'ennemi. Tant que le droit international ne les exempte pas positivement de l'application du droit de la guerre; tant qu'ils peuvent être saisis comme prises par tout navire sous pavillon belligérant capable de porter quelques canons, des règles sévères sont indispensables contre les renforts considérables que des travaux en pays neutre pourraient apporter aux flottes des belligérants par la fourniture de nombreux navires dont la construction originaire est pacifique mais qui se prêtent à une transformation pour aller en croisière. Assurément, il faut ici une grande attention; car les navires propres à une telle reconstruction ne se laissent pas toujours facilement discerner des autres. Toutefois, l'on peut exiger d'un État neutre, qu'il supporte la responsabilité des reconstructions faites chez lui en vue d'un service actif dans la guerre. Il n'est pas défendu de transmettre un navire, à l'état pacifique, à un belligérant qui le reconstruit après, mais seulement de le reconstruire sur le territoire neutre en connaissant la destina-

tion d'aide à la guerre. Cette dernière action peut parfaitement être surveillée et poursuivie.

Lorsque les quatre formes principales d'armements *partiels* qui viennent d'être mentionnées, sont traitées comme coupables, on présume la *possibilité* pour l'État neutre, qui doit en répondre, d'avoir pu prévenir ou réprimer l'acte.

Or, il faut convenir que cette possibilité fait quelquefois défaut. Un navire peut être construit et équipé partiellement pour la guerre en secret et avec tant de ruse, en observant tous les dehors d'une entreprise exclusivement commerciale, que ce serait trop prétendre que de demander que les autorités pussent découvrir le véritable but de l'entreprise; et la sortie peut avoir lieu avec un armement si faible, que des soupçons ne seraient guère justifiés. Si dans de semblables conjonctures l'on a pris, de plus, la précaution, pour détourner l'attention, d'effectuer l'équipement principal dans une autre contrée que celle où avait eu lieu la construction, dans le but de l'apporter ensuite au navire en dehors du territoire, au moyen de bateaux partant de différents points, tout cela peut se faire sous la juridiction de l'État neutre sans qu'on puisse imputer à son gouvernement la responsabilité de quelque négligence, — il n'y a pas à en douter. Aussi la loi n'a-t-elle jamais exigé, que le gouvernement réponde d'armements partiels si parfaitement cachés, répartis par pièces ci et là sur divers points du territoire, et réduits chacun à des dimensions si insignifiantes, que le but final de secours belliqueux ne pouvait être découvert que grâce à un degré de surveillance extraordinaire, surpassant la somme de vigilance raisonnablement exigible, vu la gravité, dans des situations analogues lorsqu'il s'agirait d'autres transgressions. Mais ces embarras, et ces *limites* mises au devoir de surveillance, n'empêchent pas son exercice et que l'on ne puisse prétendre, de la part du gouvernement, à une application régulière de la loi, dans tous les cas où le degré d'attention requis comme condition n'excède *pas* la limite du raisonnable, parce que dans ces cas la découverte de l'acte délicieux et sa poursuite ne demandent que l'énergie et l'intelligence toutes ordinaires¹. La démarcation de la limite du possible et de

¹ A cet endroit, il ne faut pas laisser hors de compte combien sont nombreuses les ressources des autorités, même contre les entreprises illicites les plus déguisées. Non seulement les armements partiels, éparpillés ci et là en vue d'une réunion lointaine, peuvent être dévoilés par l'activité avec laquelle on s'en occupe, du moins assez pour justifier un

l'équitable appartient comme de raison au tribunal dans chaque cas spécial; pour cela, seront considérés à la fois la gravité des circonstances qui aurait dû éveiller les soupçons, et les indices qui eussent pu y donner cours. A supposer même, qu'il y ait trop peu d'indices pour provoquer des poursuites sur les lieux, le devoir de répression n'en subsiste pas moins. Les peines que doit toujours prescrire la loi (consistant en amende, prison, confiscation, etc.), peuvent être infligées même si l'objet armé échappe; les coupables et leurs complices répondent du délit avec leurs personnes et leurs biens; il y a encore les moyens de l'extradition et de l'exécution internationale, moyens que les traités rendent de nos jours de plus en plus efficaces.

§ 84 — L'intention

La culpabilité des armements et équipements suspects, selon le paragraphe précédent, sera jugée d'après l'évidence de l'intention ou du but de faire parvenir les objets armés à un belligérant.

En général, mais tout spécialement à l'égard des ouvrages déguisés, partiels, ou destinés à une composition définitive hors du territoire neutre, un *critérium* pour caractériser les armements réputés coupables déjà sur ce territoire, ne serait guère possible si on ne s'en tenait qu'aux dehors de l'entreprise et de ses travaux, et non pas aux motifs des auteurs. Des parties séparées ont d'ordinaire, à les regarder à part, et surtout dans les préparatifs, trop peu de signes distinctifs pour être poursuivies comme armements. D'autre part, l'armement dans son ensemble échapperait facilement s'il ne pouvait être réprimé aussi dans ses parties. C'est pourquoi il faut un principe *interne*, qui constitue la culpabilité indépendamment de la grandeur et de l'unité de l'objet. Ce principe interne ne saurait être autre que l'intention, le mobile, dûment constaté,

examen et l'intervention des autorités. Le navire lui-même, ses arrangements, une forte construction faite en vue de combats sur la haute mer, tout peut prêter à la présomption malgré le manque d'armes et de munitions, surtout si les places qui leur sont réservées sont vides ou remplies d'articles qui n'auraient pas eu besoin de tels préparatifs, ou s'il y a des lacunes non comblées. Du reste, d'innombrables indices se trouvent dans les contrats des livraisons, les transactions conclues avec les intermédiaires, leur qualité et position, les accords de recrutement éventuel, etc. — Et si, outre ces circonstances, des dispositions trahissent directement quelque but militaire, il y a demi-preuve, qui justifie une détention en vue de recherches ultérieures.

c'est-à-dire l'élément de toute culpabilité pénale. Il est juste et naturel de considérer comme délit toute action qui *vise à un délit* ou y contribue en connaissance du but. — En maintenant ce principe, on écarte les difficultés qui s'opposent si souvent à la détermination d'un armement illicite, et qui se rencontrent surtout quand il s'agit de juger les parties d'un ouvrage non encore composé, où rien ne trahit le résultat définitif d'une manière précise. Il suffit alors de poser la question : « Cet ouvrage a-t-il été fait dans l'intention d'armer pour un belligérant ? » Si l'intention que l'armement lui parvienne est manifeste, ou s'il y a eu *connaissance* , lors du travail, que l'ouvrage, une fois fini, *arrivera dans ses mains* , il est évident qu'il y a là un but d'armer *pour* lui. La destination même implique ici la prévision de l'usage dans la guerre, puisqu'il ne peut être ignoré de personne qu'un belligérant emploie contre son ennemi les armes et munitions dont il fait l'acquisition, et ne se fournit d'articles militaires qu'en vue de la guerre. — Ne sont donc innocents que ceux des armements en pays neutres qui ne sont effectués ni pour le *compte* d'un belligérant, ni dans des circonstances qui donnent raisonnablement lieu à la présomption qu'ils sont destinés à lui *parvenir* , d'une manière ou d'une autre. S'ils lui parviennent et sont employés dans la guerre par suite d'événements et de transactions qui n'eussent pu être prévus à l'époque de l'armement et lorsque les objets se trouvaient encore sur le territoire neutre, la neutralité ne saurait être censée rompue par cet armement, mais seulement par le premier acte qui a le belligérant pour but final, et dans la suite par chaque action qui poursuit le même but.

Les publicistes contraires aux thèses de l'arbitrage de Genève ont surtout combattu le principe de l'intention, qu'ils condamnent comme subjectif et arbitraire. Comment « des actes légaux en eux-mêmes », disent les uns, « peuvent-ils être qualifiés d'illégaux sur un *critérium* aussi inapplicable que celui de l'intention »¹? Comme toutefois il ressort ici de l'enchaînement des idées, que la prétendue légalité de l'acte est fondée sur la supposition que l'intention ne saurait être admise comme indice, tandis que cette supposition est à son tour fondée sur la dite légalité, c'est là un cercle vicieux. L'acte n'est *pas* légal, quand il découle d'un motif illégal et vise à un secours de guerre défendu. D'autres, faisant abstraction de l'intention,

¹ V., par exemple, Lorimer, pp. 266-269.

concluent logiquement à l'impunité des armements partiels sur le territoire, même s'ils sont destinés à être, en dehors de lui, réunis à un ensemble défendu. « Ce serait rendre le neutre responsable de » l'effet final d'actions qui étaient innocentes une à une, tant qu'elles » se passaient sous sa juridiction, et ne deviennent coupables que » par leur combinaison au delà d'elle¹. » Il est clair qu'en raisonnant ainsi, on retombe dans l'hypothèse absurde qu'une infraction de neutralité pourrait se dépouiller de son caractère délictueux en divisant simplement l'action entre des localités différentes, et en réunissant les résultats hors des frontières de l'État. Cette mesure a été qualifiée avec raison de détour et subterfuge par le Tribunal de Genève. Un bon règlement ne se laisse pas éluder par de tels détours. En établissant que le but constitue le caractère délictueux, il exclut l'irrégularité consistant en ce que les actions qui, éparpillées pour tourner la loi, visent à un résultat interdit par elle, puissent être réputées « innocentes une à une ». — Les raisonnements de ces auteurs ne font donc que corroborer la signification de l'intention, en démontrant indirectement que sans elle l'on ne saurait dire quand un armement est illégitime : le même armement pourrait être censé à la fois innocent et coupable. La seule chose qui reste incontestable dans ces raisonnements, c'est la difficulté de *prouver* les intentions, difficulté que ces sortes de transgressions partagent cependant avec toutes autres ; ce qui n'empêche pas que dans tous les rapports juridiques la culpabilité se juge plus ou moins d'après l'intention, simplement parce que c'est elle qui en est l'origine et la source.

Cela ne veut pas dire qu'il ne soit pas désirable de trouver, pour juger la culpabilité des armements et équipements en pays neutre, quelque fondement plus objectif que la formule « due diligence » adoptée par les Règles de Washington. Mais à supposer même que l'on y réussisse, l'objectivité des preuves requises ne pourra jamais exclure *tout* égard aux motifs, en ne se tenant qu'à la nature extérieure de l'armement, même partiel, comme le veulent les positivistes. Sans doute, il serait plus commode pour les autorités auxquelles incombent les devoirs de surveillance, de ne s'en tenir qu'à des signes palpables, tels que le bâtiment, les articles qui se trouvent à bord, le caractère militaire de l'équipage, en général l'état et l'orga-

¹ Hall, § 223.

nisation déjà existants, et de fermer les yeux sur tous les faits non apparents. Comme toutefois il n'est que trop facile de tourner et éluder les faits apparents, tout en ne perdant de vue le but belliqueux ; comme, de plus, l'expérience a démontré que la construction et les premiers arrangements extérieurs ne donnent pas un *critérium* sûr pour distinguer entre les bâtiments de guerre proprement dits et d'autres bâtiments qui *peuvent* être employés en guerre, tout navire aménagé d'une certaine manière, sans arrangement militaire visible, étant susceptible de changements rapides qui le transforme en navire de guerre avec équipement complet hors du territoire ; et comme, enfin, il est notoire qu'un nombre très considérable d'expéditions navales sont préparées de cette manière dans les pays neutres en temps de guerre maritime, il ne serait pas juste de libérer celles-ci d'une responsabilité qui est imposée à d'autres entreprises dont la culpabilité n'est pas plus grande mais seulement plus palpable, alors que les mobiles et les résultats sont les mêmes dans les deux cas.

D'ailleurs, on possède déjà dans la réglementation existante, notamment dans les Propositions de Washington et de Genève, une direction pour obvier aux inconvénients du caractère subjectif et vague de l'intention, prise comme base de la culpabilité. Les juges des *Alabama claims* ont déclaré, que l'expression « due » diligence ne comportait que la diligence qui peut être *raisonnablement attendue* eu égard à la gravité du dommage occasionné par l'irrégularité en question. Tout juge inspiré de motifs purs peut fonder son arrêt sur le degré de sollicitude ou de négligence ainsi mesuré. Il demeure possible de proportionner l'exercice des facultés d'observation et de sollicitude à la conscience d'un danger ou d'un mal imminent, et ces facultés sont, dans la même mesure, instinctivement éveillées et prêtes aux précautions à prendre. Ce ne sont là du reste que des règles admises de tout temps en fait de criminalité : pourquoi ferait-on exception pour des transgressions à l'ordre international ?

C'est à peu près ainsi que l'a compris l'Institut de droit international. Il s'est approprié les Règles de Washington dans le but de les éclaircir et de les développer encore. Sentant la nécessité de tenir compte du mobile, tout en ne laissant pas obscur ce qu'il veut dire dans les actions de l'espèce et à quel point une attention sur des entreprises suspectes peut être généralement *exigée* pour que

son omission puisse être qualifiée de coupable, l'Institut, en examinant les Règles de Washington pour leur donner une forme selon son esprit, est arrivé à la conclusion que : « Le seul fait matériel » d'un acte hostile commis sur le territoire neutre ne suffit pas pour rendre responsable l'État neutre ; pour qu'on puisse admettre qu'il a violé son devoir, il faut la preuve, soit d'une intention hostile (*dolus*), soit d'une négligence manifeste (*culpa*)¹. » Etant évidemment entendu sous cette dernière expression une négligence plus ou moins *consciente*, puisqu'il n'y a que celle-là qui puisse traduire le mot *culpa*, qui signifie la négligence d'intervenir dans, et de prévenir dans les limites du pouvoir, ce que l'on *sait* être une aide illicite, ou *devrait* savoir si l'on se souciait des exigences d'une vigilance requise par la gravité des circonstances et des conséquences de son omission, il ne saurait être réputé trop sévère de rendre responsable une négligence aussi grossière.

Etant donné que jusqu'ici toute législation, nationale ou internationale, qui a sérieusement cherché une base pour la répression des aides de guerre par armements contraires à la neutralité, — notamment les *Foreign Enlistment Acts* de 1794, 1818, 1819 et 1870, actes qui ont servi d'exemples aux autres législations (assez rudimentaires du reste) de cette nature, puis les Règles de Washington et les prononcés du Tribunal de Genève, finalement les Conclusions de l'Institut, — a fondé la culpabilité sur l'intention et le but, il y a lieu d'espérer que ce fondement juridique ne sera plus abandonné. Il sera seulement mieux précisé, dans le sens de fournir des garanties plus objectives, que ce ne sera pas l'intention elle-même qui sera réprimée, mais l'action qui sera jugée et réprimée d'après l'intention.

§ 85 — Transmission de navires de guerre

Un État neutre ne doit ni effectuer, ni permettre à ses ressortissants, l'envoi, la vente, la remise ou la livraison, directs ou indirects, à un belligérant de navires de guerre ou navires qui sont notoirement utilisables, et destinés à être employés par lui, dans la guerre.

Il est généralement reconnu qu'un *État*, qui procure un navire de guerre à un belligérant, fût-ce dans le but d'un gain et même

¹ *Tabl. gén.*, p. 163; *Ann.*, t. I, p. 140 (Conclusions de La Haye, V).

indirectement, mais en connaissance de la destination, a rompu sa neutralité ¹.

On est moins généralement d'accord pour admettre que les *particuliers* puissent être empêchés par l'État de livrer des navires de guerre à un belligérant. Plusieurs auteurs, surtout en Angleterre, distinguent à cet égard entre l'État et ses sujets. Selon eux, l'État seul rompt sa neutralité par de tels actes ; tandis que le particulier ne fait que s'exposer au risque de voir le navire confisqué par l'ennemi si celui-ci l'attrape en chemin pour la destination, tout comme, selon la même école, dans les simples faits de contrebande de guerre. Il résulterait naturellement de ce système, que le gouvernement ne serait pas tenu de surveiller, empêcher et réprimer la commission de tels actes par les particuliers ².

¹ L'exemple le plus remarquable est celui connu sous le nom de « transaction de » vaisseaux hispano-suédoise ». En 1823, la Suède, désirant diminuer sa marine militaire, offrit six frégates à l'Espagne, alors en guerre avec le Mexique. L'offre ne fut pas acceptée ; mais si elle l'avait été, la rupture de la neutralité par la Suède eût été hors de doute. L'opinion fut toute autre, lorsque les mêmes frégates furent ensuite vendues par un intermédiaire à une maison de commerce à Londres, dans un but exclusivement économique et *sans connaissance d'une autre destination*. Ce nonobstant, quand il fut connu plus tard que la maison anglaise avait fait l'acquisition comme agent secret du Mexique, le gouvernement espagnol adressa une réclamation au cabinet de Stockholm. Tout en reconnaissant la bonne foi du gouvernement suédois, il prétendait que la neutralité de celui-ci était rompue par suite de la destination, même latente et inconnue, parce que le Mexique s'était servi d'intermédiaires trompeurs. En Suède, au contraire, tout en reconnaissant que la neutralité eût pu être rompue malgré l'emploi d'intermédiaires, si le gouvernement avait connu, ou dû connaître, la destination finale ennemie, on ne voulut par contre nullement admettre que quelque irrégularité avait été commise par l'État du moment que cette connaissance manquait. Aussi le soi-disant délit de lèse-neutralité ne put-il être reconnu dans le cas, et le ministre des affaires étrangères n'a fini par céder partiellement aux demandes de la légation d'Espagne que sur l'intervention amicale d'autres légations. On arriva ainsi à une sorte de compromis, en vertu duquel le contrat de vente concernant les navires *qui n'avaient pas encore quitté les ports suédois fut annulé*. Pour qui se place impartialement au point de vue strict du droit international, il est impossible d'approuver la solution qui distinguait entre ces navires et ceux qui avaient quitté les ports, car ils étaient tous vendus et appartenaient déjà de fait à l'acquéreur, et la lenteur dans le départ n'était pas un délit de neutralité. Un tel délit eût existé par rapport à tous les navires, si la destination illicite avait été connue du gouvernement neutre ; et dans ce cas, il aurait été de son devoir d'annuler le contrat à l'égard de tous, ou de dédommager l'Espagne. Comme le contraire avait été reconnu, ce devoir n'existait par rapport à *aucun* des navires. C'est donc par courtoisie que la Suède a cédé en partie, en supportant la perte pour cette partie ; ce qui peut bien être approuvé comme générosité, mais non pas comme logique.

² V. Kent, p. 279 ; Twiss, § 227 ; Hall, § 217. — Comme précédent on cite, entre autres, un Jugement de Story, le membre bien connu du *Supreme Court* de Washington, adepte de l'école positiviste et partisan des vieux usages maritimes britanniques. Story a estimé que le navire *Independencia del Sud*, vendu par des particuliers nord-améri-

Cette manière de voir n'est plus conforme au droit contemporain. Amener ou vendre à un belligérant des navires de guerre, constitue un secours belliqueux, inconciliable avec une vraie neutralité, et qui doit comme tel être réprimé, même chez les particuliers et indépendamment du fait connexe de contrebande. Il ne faut pas confondre l'armement et la contrebande, lors même que leurs faits pourraient être réunis dans la même action. Les actes de transmission traités dans ce paragraphe, tout en se liant d'un côté aux armements traités plus haut, de l'autre côté aux transports de contrebande, n'en restent pas moins indépendants et constituent un groupe de délits de neutralité à part. Au § 83, il s'agit d'entreprises, de travaux, de préparatifs, non pas de transmissions. Et dans les simples faits de contrebande de guerre, les conséquences juridiques sont autrement limitées quant aux lieux, elles sont généralement moins sévères, et la catégorie des navires objets des poursuites est plus restreinte, c'est-à-dire qu'elle est, sauf les cas de fraude, bornée aux navires appartenant *actuellement* à la marine militaire; tandis qu'ici, rentrent dans la catégorie encore d'autres navires dont l'emploi dans la guerre est visé.

Ici encore, le secours porté rompt la neutralité indépendamment du titre gratuit ou onéreux, de la forme médiate ou immédiate de la transmission, que celle-ci ait lieu directement du territoire neutre ou par des agents à l'étranger, avec ou sans intermédiaires, etc.; peu importe, du moment que l'intention était de *faire parvenir* l'objet aux mains d'un belligérant, et que cette intention existait au moment où le navire a quitté la juridiction neutre. Au contraire, l'intention d'*aider* le belligérant, ou que l'objet le *serve* dans la guerre, ne constitue point une condition de la culpabilité: un navire de guerre *dans ses mains* est déjà une aide illicite, puisque le but dans lequel un État belligérant emploie les articles de guerre qui sont à sa disposition ne saurait être douteux¹. — La transmission ne

cains au gouvernement argentin en guerre avec l'Espagne, n'exposait que soi-même à la saisie sur mer par les croiseurs espagnols, et non pas les vendeurs ni leur gouvernement à quelque poursuite pour avoir rompu la neutralité; car « ni la loi ni le droit international ne défendent aux particuliers d'expédier des navires de guerre en vue de faire « un commerce ».

¹ Lorsque l'Institut de droit international ne défend aux États neutres des ventes ou remises de vaisseaux de guerre à un belligérant que dans les cas où elles auraient lieu « en vue de l'aider à poursuivre la guerre » (v. *suprà*, p. 322), il a trop restreint la responsabilité des neutres.

peut être réputée innocente que si le navire, déjà en dehors du territoire neutre, est arrivé dans les mains du belligérant par suite d'un accord nouveau, conclu ailleurs, inconnu au vendeur ou expéditeur neutre, et qui n'eût pu être prévu par lui lorsque le navire a quitté son pays. Il est vrai qu'encore dans ce cas, ce même navire peut être traité comme *contrebande*, saisi et confisqué par le belligérant lésé qui le rencontre sur la haute mer après qu'il a été destiné à l'ennemi. Le neutre dont le territoire fut quitté par le navire avant cette destination, n'en reste pas moins exempt de toute responsabilité.

Il suit de ce qui précède qu'il n'est pas juste d'excuser, comme le font quelques auteurs, toutes les ventes de navires de guerre aux belligérants qui se font dans un but industriel ou commercial — même celles dont la destination était connue quand le navire se trouvait chez le neutre —, en limitant la répression au seul risque de la confiscation comme contrebande de guerre en cas de surprise durant le transport maritime¹. Ce serait là une répression confiée aux chances et aux hasards. La transmission de navires de guerre à un belligérant est un secours trop considérable et trop inconciliable avec les devoirs d'un État neutre, pour être suffisamment réprimé par le risque des confiscations des objets. Naturellement, si de tels navires sont surpris sur la haute mer en chemin pour l'ennemi, parce que leur départ a peut-être échappé à l'attention du gouvernement neutre ou que celui-ci a négligé son devoir de surveillance, ils tombent sous le coup de la loi de contrebande, peuvent être saisis et confisqués comme telle. Mais ce n'est là qu'une partie de la répression.

Les navires de *commerce* étant susceptibles de changements propres à les rendre aptes au service militaire, l'interdiction contre la transmission de navires de guerre aux belligérants, comme secours d'armement, s'applique aux navires de commerce dont la destination à un usage belliqueux dans les mains du belligérant est notoire, quand même ils n'auraient ni l'apparence ni l'aménagement de navires de guerre. Lorsqu'au contraire il n'y a pas lieu de supposer une telle destination, leur transmission aux belligérants est licite.

¹ V., par exemple, Bluntschli, I sous § 764.

§ 86 — Acquisition de navires

Les neutres peuvent librement *acquérir* des navires, de guerre ou autres, des belligérants, à moins que le prix n'implique un secours militaire.

Ici encore, on a quelquefois voulu distinguer entre l'État et le particulier neutres, en permettant à celui-ci mais non pas à celui-là d'acheter des navires de guerre d'un belligérant. Il est difficile de justifier une telle distinction. Si l'achat implique une aide contraire à la neutralité, il doit être réputé illicite même pour un particulier, ou du moins pour l'État de le lui permettre, et cela, par la même raison qu'un gouvernement neutre est censé tenu d'empêcher des aides d'armement par les particuliers. Au contraire, si l'achat n'implique *pas* un secours de guerre — ce qu'il ne peut guère faire comme tel, plus que tout autre commerce par lequel de l'argent ou quelque autre équivalent de nature aussi pacifique est donné en échange au belligérant —, il est évident que la transaction reste également étrangère à la guerre, que ce soit l'État neutre ou un particulier qui agisse. De nos jours, les États ne font qu'exceptionnellement le commerce. Mais si cela arrive et que c'est le belligérant qui est le vendeur, l'on ne saurait considérer comme un secours de guerre le fait qu'il se *dessaisit* d'un article militaire pour recevoir en échange un article *non* militaire, puisqu'il n'est point renforcé par là. Tout trafic entre neutre (État ou particulier) et belligérant est licite à la condition de ne pas renforcer ce dernier militairement en lui faisant *recevoir* quelque objet de guerre.

On a aussi quelquefois voulu distinguer suivant que le navire offert par le belligérant se trouvait, ou non, *sous la juridiction de l'acquéreur neutre*: l'achat par celui-ci a été réputé légal seulement à la condition que le navire s'y soit trouvé. C'est là, semble-t-il, une distinction tout aussi subtile que la précédente. Si la transaction en elle-même constitue un véritable secours belliqueux, elle est illégale indépendamment du lieu où se trouve l'objet. Sinon, et si elle n'implique aucun renfort militaire pour le belligérant, elle est au contraire légale n'importe où l'objet se trouve. Du moment que cet objet est devenu propriété neutre, et cela par une négociation qui, considérée en elle-même, ne comporte rien d'illicite, il est devenu inviolable. Même s'il se trouvait, lors du contrat, sur la haute mer

ou sous la juridiction d'un État tiers, ou encore dans un port ennemi, il ne serait pas plus attaquant que quelle autre propriété neutre que ce soit. La protection du pavillon ne saurait être diminuée par un droit antérieur et périmé.

Il en suit, que la transaction par laquelle un ressortissant neutre acquiert d'un belligérant une prise maritime qui, saisie par lui, est déjà jugée et déclarée bonne par le tribunal compétent, est également justifiée ; et cela, indépendamment du lieu où la prise se trouve, que ce soit sous la juridiction neutre ou ailleurs. Car, l'arrêt d'un tribunal de prises constitué et jugeant d'après le droit international doit être respecté par tous les États. Une prise devenue propriété neutre en vertu d'un tel jugement, a revêtu le caractère neutre inviolable et ne peut être attaquée. C'est donc une erreur de croire, comme le font quelques auteurs, qu'une prise dans ces conditions pourrait être reprise sur la haute mer par son propriétaire originaire, c'est-à-dire par un croiseur de l'État qui en a été dépossédé. Elle ne le peut que dans le seul cas où le tribunal aurait été constitué, ou aurait jugé, contrairement au droit international. Autrement, l'action de la reprise serait un acte de violence, une violation du droit de propriété neutre. — Il est clair qu'une ci-devant prise, devenue ainsi navire neutre d'après les règles reconnues du droit des gens, ne doit pas sortir de port sans pavillon et papiers de bord qui témoignent de sa neutralité. Si, alors, elle est attaquée par un navire belligérant, c'est une attaque contre des biens neutres et un affront infligé au pavillon étranger, indépendamment de ce que le navire a pu être avant d'avoir eu le droit de porter ce pavillon. Le belligérant ne peut arbitrairement se soustraire au devoir de reconnaître en faveur d'autres États la validité des lois de la guerre dont il revendique les conséquences en sa propre faveur. S'il prétend lui-même être maître de certains biens en se fondant sur le droit de prise, il en résulte logiquement pour lui le devoir correspondant de respecter la validité de ce même droit et ses conséquences juridiques pour le reste du monde. Si donc, en vertu de ces conséquences, une propriété a passé régulièrement à des personnes contre lesquelles il ne peut se servir du moyen des armes comme envers l'ennemi, il lui est interdit d'user de violence contre elles ¹.

¹ Il n'a pas été question ici des prises qui, régulièrement jugées, ont été acquises par un État neutre. Malgré la légalité d'un tel acte et sa prétention légitime à être respecté,

§ 87 — Assistance licite

Ne sera point réputée aide défendue l'assistance humaine qu'accorde un État neutre en permettant que les navires en détresse, même les navires de guerre des belligérants, font relâche dans ses ports pour régler leurs avaries, faire les réparations non militaires nécessaires pour tenir la mer, et se fournir des moyens d'existence et de locomotion requis pour échapper à la disette et aux sinistres ; bien entendu, sans recrutement et avec les restrictions prescrites.

Le devoir d'humanité qui lie toutes les nations policées, oblige moralement aussi les États neutres. Ils ne sauraient, sans se mettre en dehors de la civilisation, refuser aux navires des belligérants, de quelque catégorie qu'ils soient, le refuge qui, n'ayant rien de commun avec la guerre, n'implique que sauvetage ou délivrance des périls de mer. Le devoir d'abstention n'exclut point l'asile. Et celui-ci peut exiger, d'abord des approvisionnements et combustibles pour se nourrir et naviguer jusqu'au domicile, puis les réparations et radoubs nécessaires, avec fournitures, pour ne pas couler bas, quand même ces buts ne pourraient être atteints sans un ouvrage

Il est évident que dans la réalité aucun gouvernement neutre, soigneux des bons rapports avec les autres gouvernements, ne s'engagerait pendant la durée d'une guerre dans des affaires qui laisseraient à sa charge une propriété conquise dans cette même guerre. — D'ailleurs, même à l'égard du droit des *particuliers* sur les prises acquises par eux des belligérants, les opinions ont été jusqu'ici très partagées. Ce droit n'est pas reconnu par tous les gouvernements : les règlements nationaux en témoignent. Quelques États se refusent même à respecter, comme belligérants, le droit de propriété d'un neutre à un navire acheté de l'ennemi, peu importe que celui-ci l'ait lui-même acquis par saisie ou autrement, et que la saisie ait été opérée légalement ou non, confirmée par un tribunal ou non. Probablement ce refus, si illogique et déraisonnable qu'il soit, continuera-t-il à se maintenir tant que les tribunaux de prises ne seront pas internationaux, puisque la reconnaissance de tribunaux ennemis présume une impartialité plus avancée que celle de notre époque. — A cet égard, les législations britannique et américaine semblent être les plus éclairées. D'après la loi anglaise, un belligérant est tenu de respecter le contrat par lequel un neutre a, de bonne foi, acquis soit un navire soit une autre propriété qui a légalement appartenu à l'ennemi. Et selon un avis du procureur général des États-Unis, chaque citoyen peut acheter les navires qu'il veut d'un belligérant, chez celui-ci ou ailleurs, sur la haute mer, où que ce soit ; et l'acquisition doit être respectée du moment qu'elle a eu lieu *bona fide* et que le vendeur était propriétaire légal. Il est clair qu'une disposition semblable présume la réciprocité. En France, au contraire, l'usage a été de ne pas reconnaître à un navire, qui *au début* d'une guerre appartenait à l'ennemi, la qualité de propriété neutre pendant cette même guerre.

de construction, des achats et travaux y relatifs. Ceux-ci sont permis, du moment qu'ils ne se rapportent qu'à la simple navigation et non pas à la capacité militaire. L'assistance tout entière est du reste sujette à certaines conditions de mode et d'étendue, et limitée quant au séjour et au secours, pour garantir l'asile de tout abus qui menacerait la neutralité (§ 122) ; et notamment il est interdit de recruter des matelots dans le port de refuge (§ 78) ¹.

§ 88 — Armements et équipements en vertu d'un traité ou de la coutume ou pour les deux parties

La responsabilité pour des armements ou équipements interdits n'est pas diminuée par les faits ou motifs suivants : 1^o qu'un traité de secours a été conclu entre le neutre et l'un des belligérants, soit en vue d'une certaine guerre, soit pour toutes les guerres en général, qu'elles soient offensives ou défensives ; 2^o que des travaux ou fournitures semblables ont eu lieu pendant la paix, d'une façon habituelle ; 3^o que la même assistance est prêtée aux deux parties belligérantes.

En appliquant particulièrement aux sortes d'aides illicites ici en question ces principes, déjà établis et développés en général et par rapport à d'autres formes de secours interdits (v. §§ 22, 49, 51, 59, 74, 82), il faut ajouter les observations suivantes :

1. Le belligérant contre lequel on a armé ou équipé sur le territoire neutre, peut se considérer comme offensé en dépit de toute *convention* alléguée comme prétexte par l'État neutre. Celui-ci n'avait pas même le droit de *conclure* un traité qui préparait une rupture de son devoir, et en exécutant ce traité, il a rendu la rupture complète.

2. Si une population s'est *habituée* pendant la paix à telle industrie qui suppose des commandes de l'étranger, rentrant dans la catégorie des travaux d'armement ou d'équipement, par exemple de bateaux cuirassés, de blindages ou d'autres choses semblables ; et si, lorsque la guerre éclate, il se trouve que la continuation des

¹ Que les législations nationales font, en restreignant ou refusant l'asile en port neutre pour les navires belligérants, des exceptions en faveur des cas de détresse et de relâche forcée, et accordent un *minimum* de charbon et des moyens de subsistance et de réparation, en conformité du principe ci-dessus énoncé, v. *infra*, sous § 122, dernière note.

livraisons impliquerait des actes illégaux selon les dispositions du § 83 ci-dessus, il faut remettre jusqu'à la fin de la guerre les livraisons et ne point accepter de commandes y relatives. Dans aucune hypothèse les fournisseurs ne pourraient s'en rapporter à l'usage ou aux traditions, pour continuer des armements qui dans la guerre deviendraient contraires à la neutralité. Les devoirs des États les uns envers les autres passent devant les intérêts de lucre des industriels : ceux-ci souffriront sans remède par les dérangements de la paix troublée ; c'est là un inconvénient qu'ils partagent avec tout le monde. Il n'est pas de commerce ni d'industrie qui ne souffre des perturbations causées par la rupture de l'état paisible, directement ou indirectement, d'une manière ou d'une autre. L'on ne saurait en exempter de préférence une seule classe, ou une branche d'activité, pour lui épargner des pertes matérielles.

3. Un armement coupable selon cet article, ne le devient pas moins parce que le neutre l'accorde *aux deux parties* belligérantes. S'il veut garder sa neutralité, il ne doit *rien* armer, ni pour l'une ni pour l'autre. Indépendamment de l'action bilatérale, ce serait faire des préparatifs pour la guerre, ce serait y prendre part, et l'un des belligérants aurait plus que l'autre besoin des équipements¹.

Au contraire, s'il s'agit d'une assistance qui est *licite* selon le paragraphe précédent parce qu'elle rentre dans la catégorie des secours de pure humanité, la concession égale aux deux côtés joue un rôle. Dès lors, l'impartialité exige que les avantages accordés, notamment dans les ports pour sauver des navires, même de guerre, en détresse (réparations, approvisionnements, combustibles, etc.), soient donnés, non pas à l'une seule des parties belligérantes, mais à toutes les deux, et cela d'une manière égale. Si l'un des belligérants a reçu la permission de se fournir de vivres ou de charbon dans un port de relâche neutre, il ne faut pas refuser cette faveur à son ennemi, ni la restreindre à l'un des objets, par exemple au seul achat de charbon, si la partie adverse peut acquérir l'un et l'autre, ni, non plus, rendre les conditions différentes, en fixant des prix

¹ Ce n'est que dernièrement qu'on le reconnaît. Même aux États-Unis, où déjà l'acte de 1794 défendit les armements pour un belligérant, exception fut faite en faveur de ceux accordés des deux côtés. *Supreme Court* ne condamnait pas la concession d'armements ou d'équipements dans les ports, qui avait été donnée aux deux parties. Seulement, il fallait la permission du gouvernement, parce que la souveraineté de l'État était censée engagée dans tous les faits relatifs à ces sortes d'actions.

plus hauts pour l'un des belligérants que pour l'autre, en le soumettant à un traitement plus dur ou plus onéreux, etc. (cp. sous § 51, 1); bien entendu, tout cela suppose que l'inégalité serait faite à l'occasion, et qu'elle ne serait pas une conséquence involontaire de différences qui existaient déjà indépendamment de l'état de guerre, par exemple en vertu des traités de commerce en vigueur ou d'autres causes aussi justifiées ou d'avance compensées.

De nos jours, plusieurs États ont mis beaucoup de soin à régler, par leurs législations nationales, ces faveurs, qui appartiennent à l'assistance licite selon le § 87 ci-dessus et dont la concession est du ressort de chaque gouvernement, selon ses convenances, mais où il ne saurait être tracé aucune distinction entre plusieurs belligérants, ni dans la loi ni dans son administration, sans rompre le devoir d'impartialité neutre. Ce devoir n'est pas aussi simple qu'il semble de prime abord. Pas même l'État neutre qui voudrait se soustraire entièrement à toute assistance commandée par l'humanité, en refusant chaque concession d'asile de sauvetage et de délivrance des périls de mer, et en fermant l'accès de ses ports même dans ces buts également aux deux belligérants, ne maintiendrait complètement sa neutralité. Bien que sa souveraineté autoriserait une mesure aussi rigoureuse, pour ne pas dire barbare, toujours est-il que l'un des belligérants en souffrirait plus que l'autre.

§ 89 — Répression

Les armements et équipements illicites sont réprimés par : 1^o l'indemnité incombant à l'État neutre qui aurait effectué, toléré, ou négligé d'empêcher des actes coupables y relatifs sur son territoire; 2^o les représailles qui peuvent être exercées contre lui en cas de son refus d'indemniser et à défaut d'arbitrage; 3^o les peines et autres conséquences juridiques établies par la législation nationale (amende, prison, confiscation, perte des frais, etc.) contre les transgresseurs ressortissants à l'État neutre; 4^o l'exercice du droit des belligérants lésés de saisir et de confisquer les objets d'armement illicite qu'ils attrapent hors des territoires et eaux neutres.

Les moyens exécutifs qui peuvent être employés deviennent d'autant plus compliqués, qu'ils appartiennent en partie au droit international et en partie au droit national.

Le belligérant, même lésé, ne pouvant pénétrer sur le territoire neutre tout en conservant les relations pacifiques avec le souverain, il est évident qu'aucun armement ne peut être réprimé par le belligérant directement, tant que l'objet se trouve encore sur le dit territoire. Le gouvernement belligérant peut bien rendre responsables les individus qui demeurent ou s'arrêtent momentanément dans les limites de sa juridiction, et ses propres nationaux peuvent même y être punis pour des armements faits à l'étranger. Mais des sujets d'autres États ne pourraient, sans convention spéciale, y être punis pour des délits commis à l'étranger ; ils peuvent seulement être livrés à l'État où ils se trouvaient lors de la transgression, à moins que la législation de cet État ne fût contraire aux prescriptions du droit international ou ne manquât des moyens de répression exigés dans l'espèce par ce droit. Il appartient, règle générale, à l'État neutre lui-même de réprimer les transgressions qui ont lieu sur son territoire en contravention avec sa neutralité, lors même qu'il reste réservé au belligérant lésé de réprimer celles d'entre elles qui, commises par les ressortissants, auraient échappé à la justice locale. Et, bien que la répression doive autant que possible être appliquée dans chaque État en conformité des principes universellement reconnus, puisque l'unité dans la réglementation de la neutralité ne saurait être maintenue autrement, elle ne peut avoir lieu qu'en vertu de la législation nationale en vigueur.

En conséquence, chaque État doit, par ses propres lois mais conformément au droit international, établir : 1° ce qu'il répute armement contraire à sa neutralité ; 2° de quelle manière il entend prévenir et réprimer de tels armements chez lui et par ses autorités ; 3° les peines. Il est de la nature des choses que la peine essentielle consiste dans la confiscation de l'objet délictueux, et que les individus coupables, auteurs, fauteurs et complices, s'exposent à être punis par amende ou prison selon la gravité de leurs actes et des circonstances.

Comme toutefois les actions qui rentrent dans cette catégorie de délits de neutralité se pratiquent, ainsi qu'il a été remarqué plus haut, souvent d'une manière si cachée et par de tels détours, qu'elles

peuvent braver la meilleure volonté et la vigilance la plus attentive d'un gouvernement neutre et éluder ainsi les poursuites sur son territoire; et comme, d'autre part, la réglementation internationale n'émancipera pas de si tôt les neutres complètement des mesures de sûreté dont l'exécution est encore aujourd'hui confiée aux organes militaires des belligérants, les moyens coercitifs ne sont pas limités à ceux dont disposent les autorités régulières dans l'intérieur des États neutres. Notamment à l'égard des armements échappés, la répression qui consiste à traiter l'objet comme contrebande de guerre si la partie adverse l'attrape hors du territoire neutre en chemin pour la destination interdite, demeure réservée. Si c'est un navire de guerre, il peut alors être confisqué, avec tout ce qu'il porte, par le belligérant lésé, et l'équipage peut être fait prisonnier de guerre, bien entendu à la condition que la culpabilité soit prouvée devant le tribunal compétent.

Cette manière de réprimer un armement échappé reste alors la seule, si l'État neutre, dont l'autorité a été bravée, avait usé de la diligence voulue et fait son possible, tout ce qui pouvait raisonnablement être attendu de lui, pour empêcher le fait. Sinon, et si le gouvernement impliqué a été fautif, si, par sa condescendance, ou sa négligence de poursuivre l'irrégularité, il en a été la cause, le belligérant lésé par l'aide apportée à son ennemi peut exiger par voie diplomatique une réparation avec des dommages-intérêts, et, en cas de refus, la prendre de force. En outre, il peut demander que les coupables qui sont du ressort de l'État neutre où l'acte fut exécuté, y soient régulièrement punis.

Dans toutes ces hypothèses, les prises faites par des navires illégalement armés sont illégitimes et doivent être restituées.

Les moyens de répression justifiés dans ces cas s'appuient sur : 1° la souveraineté de l'État neutre, d'où suivent son droit et son devoir de maintenir sa neutralité chez lui; 2° le droit de l'État belligérant d'exiger ce maintien, ainsi que ses conditions en vigilance et en répression, en tant que leur absence impliquerait une rupture de la neutralité à son préjudice. — Il résulte de ces fondements, qu'il faut qualifier d'erronée l'opinion selon laquelle la répression tout entière devrait — du moins dans les cas où il ne s'agirait que d'armements faits par des *particuliers* — être restreinte à la seule saisie et confiscation de l'objet délictueux par le belligérant lésé qui le ren-

contrerait par hasard hors du territoire neutre. Evidemment, cette manière de voir repose sur la supposition que l'action d'armer en pays neutre pour un belligérant, considérée *en elle-même*, exécutée par des particuliers et où le rôle de l'État ne serait que passif, une omission d'intervenir, ne pourrait revêtir le caractère de secours coupable tombant sous le coup des prescriptions contre les délits de neutralité proprement dits. Dès lors, l'objet armé est considéré comme un simple objet de commerce à l'instar d'un article quelconque de contrebande, l'armement comme une affaire privée, où l'ingérence positive de l'État ne serait guère justifiée, et où son devoir tout entier se limite à retirer sa protection au particulier qui s'exposerait par son imprudence aux saisies des belligérants¹. — Il est inutile de faire observer combien est peu rationnel ce système, qui, niant que l'État soit responsable du maintien de sa neutralité sur son propre territoire, concentre la question juridique dans celle de la spéculation commerciale et fait dépendre la répression uniquement des hasards de la guerre. — Quelquefois, on retrouve le même système sous cette forme un peu modifiée, que les armements entrepris avec l'intention de porter immédiatement *aide et secours* à un belligérant, peuvent bien être traités et poursuivis comme de véritables délits de neutralité, mais que ceux qui ne sont faits que dans le but du *profit*, fût-ce même en pleine connaissance de la destina-

¹ Cette opinion se retrouve généralement chez les auteurs, amis des anciens usages de guerre maritime britanniques, qui veulent confondre les armements et équipements interdits avec les faits de contrebande et faire de ceux-ci de simples aventures commerciales en niant leur caractère de délit de neutralité, d'où il suivrait, que la répression et les poursuites déjà sur le territoire neutre équivaldraient à autant de restrictions indues dans le trafic neutre, du moment qu'il s'agirait d'actes faits par des particuliers et non par l'État. Dans la cause célèbre citée plus haut (p. 336, n. 2), le fameux juge américain Story déclare que « lorsque les particuliers neutres expédient des navires de guerre aux ports étrangers (même belligérants) pour être vendus, ce n'est là qu'une aventure commerciale qu'aucun État n'est tenu d'empêcher ». — En général, voici les termes chez les positivistes anglais : « Les navires armés et équipés sont des articles de commerce. Les neutres peuvent les vendre à qui ils veulent, même aux belligérants, et où ils veulent, soit dans les ports neutres ou dans ceux des destinataires, bien entendu avec le risque de les voir saisis comme contrebande de guerre s'ils sont surpris par l'ennemi hors des eaux neutres en chemin pour leur destination. Et le neutre qui peut vendre un navire de guerre, peut aussi le construire sur commande, et la commande elle-même devient ainsi licite » ; etc. (V. Lorimer, Twiss, l. l. c. c. Hall, § 224; etc.) — Ainsi, un navire de guerre pourrait être construit, armé, équipé, etc., sur le territoire neutre, sur la commande et pour le compte d'un belligérant, et lui être livré, sans rupture de la neutralité et sans autre répression que « l'aventure », en observant seulement la petite précaution que les instructions de guerre ne fussent délivrées qu'en dehors du territoire!

tion pour un belligérant, sont inoffensifs et seulement exposés aux saisies, non pas aux punitions. Au fond, le principe reste tout aussi irrationnel. Excuser une aide qui par son résultat est sciemment inconciliable avec le devoir d'abstention, par la seule raison que le motif est une spéculation, c'est ne regarder qu'un côté des deux qui composent l'acte. Il reste toujours celui du secours porté, qui est le même indépendamment du but de profit. D'ailleurs, l'armement ou l'équipement en pays neutre, qui compromet l'État, constitue comme tel un fait qui dépasse celui du simple transport de contrebande.

ARTICLE VI

CONTREBANDE DE GUERRE ¹

Aperçu historique

La défense d'apporter à un belligérant certaines choses propres à l'usage de la guerre, est très ancienne. Depuis des temps immémoriaux, les peuples de l'antiquité qualifiaient de crime l'action d'aider un ennemi avec des armes, du fer ou d'autre attirail de guerre, ou des munitions. La transgression fut considérée à l'instar de haute trahison et punie de mort ou d'exil. — Ainsi, les Romains stipulaient la peine de mort pour le fait de fournir des armes aux barbares, c'est-à-dire à un peuple quelconque non soumis à leur empire, car chaque peuple qui prétendait à l'indépendance de Rome fut traité en ennemi par eux. Comme par conséquent il n'existait pas de peuple neutre, le monde connu étant divisé entre l'Empire romain et ses vassaux ou tributaires d'une part, et de l'autre part ses ennemis, actuels ou éventuels, la loi de contrebande de guerre n'était pas, comme aujourd'hui, une loi pour les neutres. Elle était — comme du reste toute autre loi à laquelle correspond de nos jours une loi de neutralité — un règlement de la conduite des *nationaux* envers les ennemis. Le fait d'apporter aide et secours à ceux-ci, maintenant poursuivi comme contraire à la *neutralité*, fut poursuivi alors comme contraire au *patrio-*

¹ Cet article est traité plus en détail : 1° quant à l'histoire, les législations et la littérature, dans la série des articles sur *Le droit de la contrebande de guerre*, par M. R. Kleen, *Rev. de dr. int.*, t. XXV (1893), pp. 7, 127, 239, 389 et suiv.; 2° quant à la réglementation, dans la monographie *De la contrebande de guerre, etc.*, par Richard Kleen, Paris 1893, pp. 19-221.

tisme : c'était trahir la patrie, car il s'agissait toujours d'un ennemi de celle-ci, non pas d'un ennemi d'une puissance amie. La réglementation appartenait en conséquence, non pas au droit international, mais au droit d'État.

Cette manière de voir se maintint sur tous les points essentiels à travers le moyen âge. On aurait bien pu supposer qu'elle se modifierait quelque peu sous l'influence naturelle de la création, à la fin de l'antiquité, d'une pluralité d'États mutuellement reconnus indépendants, d'où découlait la notion de la neutralité, savoir un rapport juridique existant entre des nations en paix et des nations en guerre, sans que celles-ci dussent considérer celles-là comme étant nécessairement ou vassaux ou ennemis. Ce nonobstant, et quoique la qualité de délit de neutralité en eût dû suivre logiquement chez les actes de contrebande de guerre, ceux-ci continuèrent encore longtemps à être rangés dans la catégorie des faits de haute trahison, des délits nationaux et non pas des délits internationaux. Bien des influences particulières de l'époque y contribuèrent, mais surtout les guerres de religion, qui opéraient une fusion morale des États, de telle sorte qu'un neutre qui avait la même foi qu'un belligérant, fut censé trahir leur cause commune par tout secours apporté à un ennemi adversaire de cette foi. Les premiers décrets de contrebande de guerre connus du moyen âge furent portés pendant les Croisades, contre les ennemis de la chrétienté. Ces décrets, bien que nationaux, étaient donc dirigés contre des belligérants qui étaient regardés comme les ennemis aussi des nations chrétiennes qui restaient étrangères à la lutte. Même comme neutres celles-ci devaient, pensait-on, considérer un ennemi de l'Église comme un ennemi de la patrie. C'est pourquoi lorsque les papes interdirent, et que les conciles frappèrent d'excommunication et d'emprisonnement, le transport d'articles de guerre (armes, fer, munitions navales) aux Sarrasins, ennemis de tous les peuples chrétiens, y compris ceux qui restaient en paix parce qu'une raison quelconque pouvait les empêcher de prendre une part active aux hostilités, ceux-ci étaient envisagés comme liés aux belligérants chrétiens par la bannière commune de la Croix. Un délit de contrebande par lequel un sujet, même neutre et étranger, de cette bannière aidait un adversaire de la cause sainte, fut en conséquence qualifié de trahison, malgré les différences de nationalité. Mais comme, d'autre part, ces différences divisaient les membres de la communauté religieuse en États indépendants, une transition fut peu à peu préparée à la réglementation réellement internationale; elle n'attendait pour son application, que le moment où la lutte commune contre les infidèles céderait la place à des luttes entre les États chrétiens eux-mêmes. En attendant, le pas fut facilité par cette circonstance intermédiaire, que les alliés de la Croix,

tout en s'envisageant comme des frères d'armes, n'étaient pas compatriotes. Le délit de contrebande, même de caractère intérieur, était donc compris comme quelque chose de plus que national avant d'être nettement international.

On considérait comme articles de contrebande, pendant le moyen âge, non seulement les armes, mais encore les métaux servant à leur fabrication, les matériaux de fortification, les vivres même, c'est-à-dire diverses choses qui selon une limitation plus strictement rationnelle n'y appartiennent pas. La punition consistait en excommunication, amende, confiscation, et servitude en cas de surprise sur le fait ¹.

La transition graduelle de la notion de contrebande de guerre à la réglementation de la neutralité, et sa signification moderne de secours belliqueux par un *neutre*, furent appuyées par les fameuses règles maritimes du moyen âge, notamment *Rôles d'Oléron* et *Visby Sjölag*. Ces recueils contiennent des défenses contre les transports d'articles de guerre à un ennemi, tout spécialement sur le fondement juridique qu'une telle assistance ne se laisserait pas concilier avec la position de *neutre*. — En revanche, sous un autre rapport, le point de vue moderne *manque* dans la manière dont les dites lois maritimes, surtout chez les Villes Hanséatiques, ont réglé la contrebande de guerre. Non seulement ces puissances maritimes, si redoutées alors, ne se sont pas contentées d'interdire à *leurs propres*

¹ L'excommunication étant considérée comme la peine principale et la plus redoutable, le terme « contrebande » a quelquefois été dérivé de l'expression latine *contra bannum* (contre ban, dans le sens d'interdit). Mais la dérivation de l'expression italienne *contra bando* (contre bandée, dans le sens d'ordonnance) est plus rationnelle. Car la notion de contrebande existait avant la contrebande de guerre : le mot fut originairement employé, déjà dans l'antiquité, dans le même sens à peu près que maintenant, pour indiquer dans le droit commercial une marchandise illicite quelconque (contre les ordonnances), soit dans le trafic, soit pour l'exportation ou l'importation, non pas seulement en guerre et comme secours à un ennemi, donc sans la moindre pensée au ban ou à l'excommunication, dont la notion fut liée à celle de la contrebande de guerre à l'occasion des Croisades. D'ailleurs, il est plus naturel de supposer qu'un transport interdit soit appelé d'après l'action d'enfreindre une ordonnance que d'après le fait d'enourir une peine. Et la dérivation de l'italien est plus probable que celle du latin. Au moyen âge, la terminologie commerciale se forma en majeure partie dans les grands ports italiens de la Méditerranée, où virent le jour les premiers recueils des règles maritimes qui se sont répandues de là sur l'Europe méridionale. Le terme *contrabbando* se rencontre alors dans des décrets italiens de douane et de commerce, d'abord pour désigner une marchandise *en général* défendue. Plus tard, il fut transplanté au droit politique, dans l'expression contrebande *de guerre*, pour indiquer une marchandise défendue *en guerre*. Cette transposition paraît avoir eu lieu à peu près simultanément avec l'application de la notion de la contrebande de guerre dans sa signification moderne d'aide contraire à la neutralité, et ne se généralise que vers le XVII^e siècle. — Si le droit international a dû emprunter ainsi ses termes au droit commercial, c'est que les premiers édits de contrebande de guerre furent portés par les législations nationales en connexion avec les instructions concernant le commerce et la navigation neutres.

sujets les transports de contrebande de guerre : elles étendirent leurs défenses *aux neutres* ; mais encore, ces défenses étaient rarement suggérées par quelque principe objectif de droit international, indépendant des moments et des lieux. Elles étaient le plus souvent l'expression sans retenue d'un point de vue subjectif et instantané, d'un but isolé du belligérant ; elles étaient des ordres arbitraires, imposés de force aux étrangers comme aux propres ressortissants, et servant exclusivement l'intérêt égoïste de détourner d'un adversaire le trafic, même innocent, sans égard au détriment causé par là aux autres États. Aussi ces édits despotiques changeaient-ils continuellement et n'étaient-ils jamais les mêmes dans des guerres différentes. Tantôt ils défendaient plus, tantôt moins ; quelquefois certains articles plus ou moins propres à l'usage d'une armée ou d'une flotte, mais souvent aussi des choses d'un usage essentiellement pacifique, ou même tout commerce quelconque avec l'ennemi. Et malgré cela, les gouvernements qui usurpaient ainsi une législation au delà de leur compétence, prétendaient à une obéissance aveugle à leurs décrets tyranniques de la part des neutres. Quand, au contraire, ces mêmes gouvernements devenaient neutres à leur tour, ils voulurent forcer d'autres belligérants à restreindre ou supprimer la loi de contrebande à cause d'eux et pour les favoriser.

Le service rendu au droit des gens par les villes maritimes en incorporant la notion de la contrebande de guerre dans la réglementation de la neutralité, a donc été singulièrement atténué, grâce au système, introduit également par elles, de tourner la loi d'après les buts accidentels, de la remanier sans raison juridique et de l'imposer de violence au monde : ce système qui, inauguré par La Hanse, et imité d'abord par la Hollande, puis par l'Angleterre, qui le poussa à l'extrême, a causé tant de mal et d'injustice pendant les guerres maritimes d'un demi-millier d'années.

Le mérite d'avoir établi objectivement la qualité de délit de neutralité dans le fait de contrebande de guerre, comme un délit *en soi*, indépendant des intérêts momentanés, en vertu du principe juridique de la neutralité, ne revient donc pas aux gouvernements. Il est dû à la doctrine, le principe a pris son origine dans les universités d'Italie. Aussi s'est-il arrêté longtemps dans le camp des théoriciens, et ce n'est que vers la fin du moyen âge qu'il s'est répandu et a pénétré dans les cercles gouvernementaux.

La réglementation n'a acquis une portée universelle que lorsqu'à l'entrée de notre ère la découverte d'un nouvel hémisphère et l'exploitation de pays éloignés d'outre-mer eurent provoqué la création de grandes marines marchandes, et généralisé les intérêts commerciaux en les engageant dans l'administration des colonies, qui à cette époque furent d'importance décisive. La course y contribuait aussi, comme étant le premier

moyen efficace pour les belligérants d'empêcher l'arrivée des transports de contrebande à leurs ennemis. Lorsqu'enfin, pendant la première période de l'ère moderne, les marines militaires commencèrent à germer, et que les États se sont groupés en constituant des unités plus solides, la notion de la contrebande de guerre dut naturellement être précisée. Il fut enfin reconnu que le trafic y relatif devait être qualifié d'infraction au *droit international*, non seulement d'offense au belligérant qui était lésé par le renfort apporté à son adversaire.

Toutefois, il ne s'ensuivit pas d'entente désirable dans l'interprétation. Sans doute, la plupart des gouvernements et des savants étaient d'accord pour définir la contrebande de guerre comme des choses qui, apportées par un neutre à un belligérant, fournissaient à celui-ci un secours pour la guerre; et ils convinrent également de reconnaître que les actions qui s'y rattachaient devaient être poursuivies comme contraires à la *neutralité* et non seulement à l'intérêt belligérant. Mais jamais on n'est tombé d'accord ni sur les articles qu'il fallait considérer comme contrebande à l'exclusion de tous autres et en vertu du principe général, ni, non plus, sur ce qu'il appartenait au droit international et non pas aux belligérants de décider et ordonner avec validité pour tout le monde. Par malheur, ces deux questions, dont l'une dépend de l'autre, ont été posées et tranchées par la seule force physique, sans beaucoup d'égard au droit international. Aux occasions où les belligérants ont décrété des lois de contrebande, ce fut presque toujours à leur point de vue exclusif, en écartant tout égard à la communauté internationale, et en faisant bon marché de l'équité mutuelle. Ce n'était point un principe de droit, mais l'arrogance née d'un succès du hasard ou d'une prétention guindée, qui de tout temps ajoutait aux prohibitions ordinaires des prohibitions extraordinaires. Celles-ci ont été d'autant plus nombreuses et plus étendues, que le belligérant a été plus fort et par conséquent plus exigeant.

C'est donc à l'usurpation de la réglementation de la contrebande de guerre par les belligérants à l'exclusion des neutres, que le monde est redevable de l'état peu satisfaisant où se trouve cette réglementation. Comme la hardiesse de l'État belligérant de résoudre seul, et sans se concerter avec les autres États intéressés, la question de savoir ce qu'il fallait prohiber, fut dictée par son désir d'empêcher le trafic d'objets qui eussent été libres si la résolution avait été prise d'un commun accord, régulièrement opéré, les prohibitions furent innombrables et étendues outre mesure. C'est ainsi que l'Europe fut inondée d'une masse de décrets de contrebande changeant à l'infini, et que toute règle de conduite susceptible d'une observation constante fut éludée, faute de base. Dans toutes les guerres, des obstacles furent mis au commerce qui n'aurait jamais dû être

entravé, et cela, parce que les convoitises du belligérant n'étaient pas proportionnées aux devoirs d'abstention du neutre.

Quoique liées l'une à l'autre, ces deux erreurs doivent, dans leur examen, être considérées chacune à part : 1^o l'habitude des belligérants de régler seuls la contrebande de guerre, sans consulter les neutres ; et 2^o l'augmentation exagérée des prohibitions.

1. L'habitude des gouvernements, prise dès le début, de faire, chacun séparément, la loi qui concernait tous les États, au lieu de s'entendre avec les autres ou suivre une règle générale de conduite, fut malheureusement encouragée par le manque de dispositions claires et suffisantes, reconnues partout. Aussi cette habitude fut-elle bientôt tellement enracinée, que de fait la législation entière dans ces questions reposait entre les mains des belligérants, qui en décidèrent contre le reste du monde. Aussitôt qu'une guerre éclatait, chacune de ses parties publiait tout de suite, de son chef et sans consulter les États qui restaient en paix, une ordonnance qui, adressée à l'étranger non moins qu'à la patrie, contenait la prétention exorbitante que toutes les nations devaient obéir aux prohibitions imposées par elle, et s'abstenir d'apporter à l'ennemi les choses qu'il plaisait au législateur universel ainsi improvisé de qualifier d'interdites pendant la même guerre. Toute cette section du règlement de la neutralité, que s'arrogeait de telle façon une des parties en cause, fut donc une loi portée par cette seule partie contre toutes les autres, notamment de et par le belligérant contre le neutre, au lieu d'être une loi *entre* eux. Le devoir du neutre fut compris comme un droit pour le belligérant; d'où découlaient des fondements législatifs et des listes de contrebande qui n'étaient au fond que de simples expressions d'un désir unilatéral du belligérant, sans égard à la communauté des intérêts. Le belligérant n'était censé lié, outre ces propres ordres, que par les traités dont il était partie contractante. Mais les traités n'étant jamais généraux, étant conclus seulement entre un couple ou groupe restreint d'États, et n'obligeant que leurs contractants, le belligérant ne s'y estimait point astreint quant au droit d'un neutre qui n'y avait pris aucune part avec lui ; ou bien, il imposait de force au neutre des clauses conventionnelles que celui-ci n'avait jamais approuvées. Et les neutres virent rarement d'autre issue que la soumission. Ils se plièrent plus ou moins humblement aux ordres despotiques, surtout quand ils n'étaient pas assez forts pour y opposer quelque résistance physique, ou que la résistance n'était pas censée valoir la peine d'une rupture de la paix. Intimidés par les menaces des belligérants, ils enjoignaient même souvent à leurs navigateurs l'ordre de se conformer à leur volonté. Mais ils n'approuvaient point cette volonté : au contraire, ils exprimaient de temps à autre leur désapprobation, en y joignant même dès

protestations, et jamais ils ne s'y sont déclaré liés; la déférence était toute passive. Au début, la législation usurpée des belligérants, introduite dès l'incorporation de la loi de contrebande avec le règlement de la neutralité, a même rencontré quelque résistance. Mais elle fut bientôt tolérée par fatalité, et elle était si enracinée par suite de la supériorité maritime des puissances qui s'en étaient emparées, que l'Europe entière la souffrait après sa réintroduction à la fin du XVI^e siècle. La Hollande prit le premier pas, par une ordonnance de 1599 pendant sa guerre contre l'Espagne, en interdisant aux autres États toute importation aux ports espagnols. L'Angleterre suivit l'exemple par des ordonnances de 1625 et 1626, également dans une guerre avec l'Espagne; seulement, la prohibition était moins absolue. Depuis, ces deux puissances ont réitéré le procédé de décréter des lois de contrebande pour le monde entier, la Hollande tant qu'elle a gouverné sur mer, l'Angleterre toujours. Parmi les autres puissances maritimes, aucune n'a été exempte de la faute, mais elles l'ont bien moins mise en système. Ce qui est certain, c'est que rien n'a autant que cet arbitraire contribué à maintenir l'anarchie qui règne encore dans le règlement de la contrebande de guerre.

2. Une conséquence naturelle de ce système arbitraire fut le manque complet d'une *délimitation des prohibitions*, leur augmentation outre mesure, et leur changement incessant selon les circonstances et des buts incalculables. Avant le XVI^e siècle, point d'opinion arrêtée sur l'extension des prohibitions. Et avant le XVII^e, pas de liste d'articles de contrebande. Il est vrai qu'avant cette période l'usage a limité, tant bien que mal, aux munitions de guerre proprement dites la contrebande absolue, c'est-à-dire ce qui devait être prohibé d'une façon permanente et dont le transport à un ennemi entraînait la confiscation du navire et de la marchandise. Mais, à l'époque du dressement des listes, d'autres articles furent ajoutés, tels que, d'abord, les matières premières pour la confection d'armes, la monnaie et les métaux, le matériel maritime, les vivres, etc. — Des avis contraires se révélèrent plus distinctement pendant et après la guerre de Trente ans. D'une part le système, inauguré par Grotius, de poursuivre comme contrebande « accidentelle » ou « dans certaines circonstances » le commerce d'autres objets que des munitions de guerre, avait augmenté le nombre des prohibitions. D'autre part, l'essor que prit à la même époque le trafic international provoqua l'exigence, exprimée par plusieurs gouvernements, d'un respect plus sévère pour le commerce pacifique, qui ne devait pas être molesté sans cause urgente. Cette exigence conduisit à l'établissement de règles plus précises et plus solides. La France marchait alors en tête vers ce but, en rédigeant la loi sur la base d'une liberté élargie du commerce neutre; et elle entraîna à sa suite l'Espagne, la Hol-

lande et plusieurs autres États. Ce mouvement libéral fut notamment favorisé par les grands traités des Pyrénées et d'Utrecht, comme on le verra plus loin. Leurs listes, fondées sur le principe de restreindre autant que possible les prohibitions aux munitions de guerre proprement dites, donnaient le ton jusqu'à la Neutralité armée de 1780, qui y apporta quelque modification, du reste assez insignifiante.

Le rôle qu'a joué dans ces questions l'alliance de la Neutralité armée consiste surtout dans le principe de garantir aux neutres plus de sécurité, en faisant accepter partout les mêmes prohibitions. Les alliés ont choisi pour modèle la liste d'articles de contrebande la plus libérale qu'ils ont pu trouver à cette époque, et qui possédait le plus de chance de réunir tous les suffrages; et ils firent de leur mieux pour gagner les adhésions de tous les États (v. *suprà*, p. 22). Leurs efforts ont été couronnés de succès, en tant que presque tout le monde civilisé, l'Europe et l'Amérique, sauf l'Angleterre, a adopté la liste proposée, telle quelle, ou avec des modifications de peu d'importance. Dans ses points principaux, la règle de 1780 est devenue universelle et s'est conservée telle; — ce qui a apporté l'avantage d'une certaine uniformité, du moins relative, en attendant le résultat définitif — encore éloigné — d'une véritable loi de contrebande internationale.

Il est vrai que l'unité remportée par là a été de nouveau brisée plusieurs fois, d'abord par suite du défaut de l'adhésion de la plus grande puissance maritime à la règle de 1780, puis par les événements suivants qui forcèrent la plupart des États rivaux de se grouper autour d'elle pour contrebalancer la prépondérance bientôt menaçante de la France. Pendant la période subséquente, en conséquence marquée de bouleversements qui mirent de temps en temps hors de force la loi de 1780, celle-ci a cependant repris chaque fois son influence et la direction de la législation. Les augmentations du nombre des objets prohibés au delà des munitions de guerre proprement dites reparaissent de côté et d'autre et à des intervalles, mais, ainsi que les diminutions au deçà, d'une manière trop vacillante et hasardée pour pouvoir être considérées comme des précédents de quelque valeur. Les *augmentations* n'étaient d'ordinaire que des actes de despotisme ou de représailles alternativement. Elles étaient, ou bien, des expressions du désir d'opprimer une navigation rivale ou de refuser un droit de guerre à l'ennemi, ou bien, des mesures de précaution ou de revanche contre un désir semblable. D'autre part les *diminutions*, par lesquelles le nombre des objets défendus fut réduit à moins que les munitions de guerre proprement dites, ont été occasionnées par le manque de raison pratique pour telle ou telle défense de commerce dans une situation particulière, le peu d'influence qu'elle y exercerait sur le résultat de

guerre, ou bien par le but accidentel d'acquérir par des concessions pareilles quelque avantage en échange.

Malgré les progrès qu'a faits le règlement des droits et devoirs des neutres sur d'autres points depuis l'époque de la Neutralité armée, celui de la contrebande de guerre n'a pas avancé. Les États ne se sont entendus ni sur les *articles* qui doivent être qualifiés de contrebande à l'exclusion de tous autres, ni sur les marques distinctives d'un *fait* ou *acte* de contrebande, ni même sur la définition et la notion. Il est clair qu'il n'y aura ordre ni justice sous ces rapports avant la conclusion d'un accord positif entre les gouvernements, par lequel ils s'obligent mutuellement à appliquer un seul et même règlement, reposant sur le principe de l'abstention de certain commerce, non pas d'après tel « intérêt » de tel belligérant, mais en vertu des exigences de la neutralité comme état juridique.

En attendant, un usage plus ou moins constant des États a consacré progressivement, depuis 1780, le principe de restreindre la contrebande de guerre aux spécialités militaires, et de tâcher, autant que possible, d'observer les mêmes prohibitions partout et toujours, en s'abstenant de faire des additions et des lois d'occasion. Ces thèses ne sont, du reste, que des conséquences logiques du principe moderne d'après lequel tout ce qui règle les rapports entre neutres et belligérants est un règlement bilatéral, qui doit considérer les droits des deux côtés et non pas subordonner l'un à l'autre. Les innombrables décrets de contrebande contradictoires, qui naissaient autrefois de la législation usurpée par les belligérants et appliquée selon leurs caprices, seront remplacés par une loi uniforme, déduite de la nature de la neutralité. Tout le monde y trouvera son intérêt, toutes les nations étant associées dans le trafic universel et participant — non seulement comme neutres mais encore comme belligérants, à tour de rôle, — à l'avantage du respect de tout commerce de nature essentiellement pacifique.

Législations nationales et traités

A défaut d'accord universel sur la contrebande de guerre, les législations nationales et les conventions entre des groupes d'États constituent la seule réglementation. En les comparant, pour en tirer les principes qui s'y retrouvent identiques ou analogues, on peut recueillir une idée relativement adéquate des usages assez prédominants pour exprimer l'esprit de l'époque. Toutefois, cet expédient de dernière ressource ne comble pas le manque d'un règlement international. En laissant celui-ci être remplacé par un assemblage d'ordonnances intérieures, les gouvernements ont mis obstacle à l'unité, au détriment non seulement de la simplicité mais aussi de la sécurité. La désunion et les divergences dans les dispo-

sitions législatives ont prolongé l'anarchie dans l'administration de la justice de contrebande entre les neutres et les belligérants. Pas même le sacrifice de l'indépendance de ceux-là vis-à-vis de ceux-ci n'a pu remédier au mal des troubles résultés du désaccord. Car, la justice belligérante, fondée sur des visées momentanées, et se trouvant, faute de stabilité, dans un état de fluctuation continuelle, maintenue d'ailleurs par la seule supériorité physique, a perdu son autorité sur les neutres aussitôt que les moyens matériels de celle-ci ont fait défaut, ou que les abus ont été poussés au delà d'une certaine limite, ou encore que la versatilité a rendu insupportable l'incertitude dans les relations. Dès lors, les neutres, voyant leurs droits les plus clairs menacés, et l'injustice ne pouvant être ni masquée de prétextes plausibles ni menée à bout par la violence, n'ont plus cédé. Révoltés par les violations, ils ont repoussé les prohibitions imposées par la force et ont usé de représailles.

Un remède, du moins provisoire, à ces inconvénients a été cherché dans l'usage dernièrement prédominant de restreindre le rôle de la loi nationale à celui d'une simple promulgation de règles supposées être de droit international ou plus ou moins retrouvées dans la plupart des législations. Ce n'est là qu'un palliatif. Tant que les opinions sont, faute de prescriptions précises et adoptées en commun, divisées même sur la question de savoir ce qui est, ou non, accepté partout ou par une majorité, les législateurs nationaux seront impuissants de s'accorder, même par un rapprochement sous-entendu, et de former un corps de règles approximativement analogues au moyen de dispositions copiées les unes sur les autres. Il est vrai qu'à travers la confusion, et malgré le manque d'accord positif, la progression qui marche vers l'unité est visible. Si l'on compare les dispositions contemporaines sur la contrebande de guerre, ordinairement contenues dans les règlements des prises, les codes maritimes ou civils, etc., avec les décrets d'autrefois, expressions d'une convoitise mal cachée du butin, élastiques et pliés aux situations alternatives de belligérant ou de neutre, élargissant ou rétrécissant en conséquence les prohibitions d'après le but accidentel de permettre plus ou moins selon qu'il s'agissait d'une permission à soi-même ou à autrui, l'on peut noter un progrès, un pas vers l'objectivité, donc vers l'unité. Cependant, celle-ci est loin d'être accomplie. L'on compte encore aujourd'hui presque autant de lois de contrebande que d'États, malgré que la matière ressortisse au droit international. Et dans chaque État, la législation est double : l'une purement intérieure, qui enjoint aux sujets des prohibitions à observer envers tout le monde, ressortissants et étrangers, sans distinction des nationalités ; l'autre conventionnelle, qui ordonne certains égards envers les ressortissants de tel État cocontractant dans un traité qui dévie de l'ordre général.

On se trouve ainsi en présence d'une confusion multiple : celle d'abord qui découle de la double réglementation, dont l'une divise les États eux-mêmes et l'autre les règlements dans chacun d'eux, de sorte qu'il en est résulté une quantité de différences de devoirs même dans des rapports analogues ; ensuite celle qui dérive de ce qu'aux différences ainsi créées *entre* les législations s'ajoutent encore des différences *au dedans* d'elles. La difficulté, déjà grande, pour les neutres d'obéir à des lois de contrebande qui ne sont pas les mêmes dans deux pays, est singulièrement empirée par le manque d'analogie entre les actes conventionnels. Non seulement les traités conclus entre divers groupes d'États contiennent des règles et listes de contrebande différentes et contradictoires, mais on voit souvent aussi, surtout dans les transactions des trois derniers siècles, un seul et même État conclure, même simultanément, de divers côtés des traités contenant des différences semblables, des contradictions tout aussi inconciliables, en concédant d'un côté ce qu'il défend de l'autre. Et l'on ne voit pas que les gouvernements, qui ont ainsi chargé leurs sujets de devoirs compliqués et contraires, à observer différemment envers différentes nationalités étrangères, aient facilité cette observation de côté et d'autre par quelque loi résumant les divergences. Les gouvernements n'étant pas réputés responsables des actes de contrebande des particuliers, ne se sont jamais donné beaucoup de peine pour les faire éviter. La conséquence de cette omission a été visible dans d'innombrables délits de contrebande suivis de confiscations, nés de la seule ignorance, chez les commerçants et les navigateurs, des prohibitions exceptionnelles et conventionnelles, insérées dans le traité avec tel État étranger et avec aucun autre État, et sans disposition correspondante dans le règlement général. Il est facile de se figurer l'influence d'un désordre pareil sur les relations économiques entre les nations, où les contrats doivent se conclure longtemps d'avance et se lient intimement aux entreprises industrielles.

Il est satisfaisant de voir que parallèlement à la légèreté qui, surtout dans la conclusion de conventions avec l'étranger, n'hésite point à assumer la responsabilité d'obligations contractées au hasard, se développe une chaîne de traités successifs, marqués d'efforts louables pour établir une unité par la voie de l'entente conventionnelle ¹.

¹ Il est vrai que ces efforts n'étaient pas toujours sérieux, ni d'une forme propre à mener au but. Ainsi, quelques puissances ont essayé de provoquer l'unité par force, en convenant que la liste de contrebande arrêtée entre elles dans un traité obligerait aussi les autres États, qui n'y avaient pas donné leur consentement. Ou bien, les contractants se sont donné eux-mêmes et mutuellement le droit, en cas de guerre, d'écrire seuls leurs lois de contrebande et de les imposer de force au monde entier. Des clauses pareilles se rencontrent notamment dans les traités que l'Angleterre a conclus pendant les guerres de la Révolution française pour régler ses différends de contrebande avec les États-Unis et la Suède.

Le premier grand acte qui fraie le chemin dans cette direction loyale est le Traité des Pyrénées, conclu le 7 novembre 1659 entre la France et l'Espagne. Sa liste d'articles de contrebande est dressée sur le principe de ne prohiber que les objets qui sont particulièrement destinés à l'usage militaire. N'y sont ajoutés que les seuls articles salpêtre, chevaux et selles. Sans doute, cette addition est une inconséquence à peine explicable. Toujours est-il que la stricte délimitation est expressément érigée en principe, et cette déclaration est d'autant plus importante que des nécessités, telles que les vivres, avaient déjà été prises comme contrebande, selon les circonstances ¹.

Cette solution, très libérale pour l'époque, a reçu une extension par son renouvellement, en termes presque identiques, dans le traité plus important encore d'Utrecht, conclu le 11 avril 1713 entre six puissances considérables, confirmé par les traités subséquents d'Aix-la-Chapelle en 1748, de Paris en 1763, de Versailles en 1783 et en 1786, et plus ou moins exactement reproduit, à l'égard du point en question, par de nombreux pactes contractés entre divers couples ou groupes d'États jusqu'à notre temps. Depuis les deux traités des Pyrénées et d'Utrecht, et grâce aux efforts faits par les parties contractantes pour dresser une liste stable des objets qui devaient, à l'exclusion de tous autres, être réputés contrebande, et pour limiter ces objets aux choses appartenant particulièrement à la guerre, ou à peu près, le principe d'une telle limitation s'est fait valoir dans la grande majorité des lois et conventions les plus importantes et a pénétré dans la conscience internationale pendant les siècles suivants, de sorte qu'il s'est maintenu assez constamment comme règle, dont les déviations, bien que nombreuses, peuvent être considérées plutôt comme des exceptions, plus ou moins accidentelles. Une légère modification y fut apportée par le Traité de la Neutralité armée de 1780, auquel ont participé douze puissances maritimes; bien entendu en restant fidèle au principe général de limiter la contrebande de guerre aux objets purement militaires ².

Lorsque l'Angleterre, par les conventions de 1801-1802 avec la Russie et les États scandinaves, parvint à rompre la Neutralité armée et à remplacer ses points principaux par des règles moins libérales, la liste de contrebande de 1780 fut ce nonobstant respectée; et, après le Traité de

¹ Déjà avant ce traité, quelques États, à savoir l'Angleterre, la Hollande et la Suède outre la France et l'Espagne, avaient restreint dans leurs lois ou conventions les prohibitions d'une manière semblable. Mais ces actes étaient de portée moins générale.

² Parmi les additions à ces objets, faites par les traités de 1659-1713, on élimina en 1780, pour le laisser libre, l'article chevaux; mais en revanche on y joignit, outre les articles alors ajoutés du salpêtre et des selles, des prohibitions encore contre le soufre et les brides (cp. *suprà*, p. 21, n. 1).

Tilsit, les principes de la Neutralité armée reprirent leur influence. Depuis lors, les occasions ont manqué pour une déclaration commune des États relativement à la contrebande de guerre. Mais de fait, la formule de 1780, telle quelle ou peu modifiée, s'est fait valoir plus qu'aucune autre dans les lois et traités. Les excès des guerres de la Révolution française, où les abus des prohibitions furent poussés jusqu'à une obstruction si absolue, que la notion de contrebande fut pour ainsi dire confondue avec le blocus fictif, étaient trop outrés et transitoires pour annuler les progrès déjà gagnés. Et comme depuis ce temps aucun congrès, pas même celui de 1856, ne s'est occupé de la question, les principes de 1713 et 1780 sont encore aujourd'hui restés les plus avancés et les plus reconnus; ils n'ont été remplacés par aucune autre règle, sauf les lois et conventions spéciales qui s'en écartent. Aussi, la plupart des décrets de notre époque, qu'ils soient contenus dans les déclarations de neutralité ou dans les instructions des belligérants, démontrent-ils que les dits principes prédominent encore, en tant que, règle générale, selon les ordonnances des États publiées au début d'une guerre ou durant son cours, surtout depuis la guerre de Crimée, en 1859, 1864, 1866, 1870 et 1877, sont réputés contrebande de guerre les objets fabriqués exprès pour les usages militaires¹. On n'y ajoute d'ordinaire que le soufre et le salpêtre, ou l'un des deux, à l'exemple du Traité de la Neutralité armée, quelquefois aussi les chevaux, comme le Traité d'Utrecht. De cette manière, ces trois articles se sont glissés dans la majorité des tables de contrebande, même celles qui contiennent la clause que les prohibitions doivent être restreintes aux choses particulièrement faites pour la guerre: inconséquence qui ne peut être expliquée que par le prestige traditionnel des grands actes conventionnels de 1713 et 1780.

A côté de ce juste milieu, consistant dans la limitation de la contrebande aux munitions de guerre proprement dites ou à peu près, l'on trouve des législations et traités qui vont au-dessus ou au-dessous, en y comptant soit *plus* soit *moins*.

Lorsqu'on a prohibé *plus* que les véritables munitions de guerre, c'est-à-dire en outre des objets également propres à l'usage de la guerre et aux usages pacifiques, cette démarche a pu être de nature durable ou occasionnelle, suivant qu'elle était faite par une loi portée régulièrement ou par un décret accidentel. — Dans ce dernier cas, le procédé a pu avoir lieu: 1^o à titre de représailles; 2^o parce qu'une partie belligérante n'a pas voulu reconnaître le droit entier de la guerre à son ennemi (par exemple

¹ V., notamment, les ordonnances françaises depuis 1681, les décrets prussiens, russes et scandinaves du temps de la Neutralité armée, l'*Allgemeine Landrecht*, l'ukase russe de 1877, le décret suédois de 1854, danois de 1864, le code maritime italien.

si celui-ci a été une province soulevée, ou un État vassal qui a tâché de se rendre indépendant¹); 3^o par suite d'un acharnement extraordinaire dans la guerre; 4^o parce qu'un belligérant a voulu se servir de l'occasion de la guerre pour nuire à une marine marchande rivale. A des moments semblables, des prohibitions irrégulières ont été jointes aux prohibitions régulières, à savoir, dans les trois premiers cas, surtout contre la monnaie et les métaux, les vivres, les matières premières pour la confection des armes, et les chevaux; dans le quatrième cas, notamment contre le matériel maritime. Ces sortes de contrebandes supplémentaires prennent rarement la forme conventionnelle². Les prohibitions ne représentent alors que l'impression d'une situation, plus ou moins exceptionnelle; elles manquent donc de toute signification comme précédents. D'ailleurs, les quatre cas susmentionnés trahissent des motifs qui sont tous de nature à n'unir que difficilement plusieurs États par un accord commun: tout au plus peuvent-ils pousser un seul gouvernement dans un moment donné, sous l'influence de l'emportement. En effet, ce n'est, règle générale, qu'un seul État, et non plusieurs simultanément, dont l'ennemi est un peuple soulevé, ou qui se laisse entraîner par l'envie commerciale, une revanche ou une rivalité illégitime, à des règles de neutralité aggravées qui dans les conséquences tombent sur les neutres, donc sur d'autres nations que celles auxquelles la mesure avait visé. C'est pourquoi la forme usitée était d'ordinaire celle de la simple notification ministérielle et non celle de la convention, une ordonnance publiée au début ou dans le cours d'une guerre pour empêcher un transport ou commerce réputé momentanément favorable à l'ennemi³. — Quand, au contraire, l'augmentation de la contrebande de guerre au delà de la catégorie des objets purement militaires a été opérée, non pas momentanément, mais par une loi permanente, la mesure a été généralement motivée par le principe de prohiber les choses qui peuvent être *utiles* dans une guerre quoique seulement d'une manière indirecte et malgré leur signification essentiellement pacifique. Ont été alors compris dans les prohibitions, avant tout, les quelques objets qu'une

¹ Ainsi, l'Espagne augmenta les prohibitions de contrebande dans sa guerre avec les Pays-Bas qui se sont révoltés contre elle, et en convint avec des neutres, avec l'Angleterre en 1604 et avec la France en 1630.

² Quand elles l'ont fait, les articles non purement militaires qui furent ainsi prohibés, ont été (outre le soufre, le salpêtre et les chevaux, qui étaient ordinairement identifiés avec les munitions de guerre): en premier lieu, les matériaux pour la construction de vaisseaux, puis les vivres, l'argent, les métaux, moins souvent les matières premières pour la confection d'armes.

³ Toutefois, des États se sont souvent servis de la forme conventionnelle pour se reconnaître mutuellement le droit de publier de telles ordonnances accidentelles; et les principes convenus ont guidé les tribunaux de prises, surtout en Angleterre et aux États-Unis.

longue tradition historique avait habitué les gouvernements à identifier avec les articles de guerre (chevaux, soufre, salpêtre). Mais en outre, on a été porté à défendre sur ce fondement certains articles préférés d'usage double : le plus souvent des matières premières pour la confection des armes, des matériaux pour la construction et l'équipement de vaisseaux, des vivres ; moins souvent la monnaie, les métaux, les vêtements, la houille. Dernièrement, les prohibitions de celle-ci ont commencé à être plus fréquentes, et l'on a simultanément ajouté les machines.

De temps à autre, les prohibitions augmentées ont été portées jusqu'à une défense *absolue*, de sorte que *tout* a été déclaré contrebande. Des essais de fermer ainsi le trafic entier à un ennemi ont été faits tantôt par le moyen de conventions, tantôt par des ordonnances. — Un exemple très connu du premier de ces deux moyens est le fameux traité de Whitehall conclu en 1689, par lequel l'Angleterre et la Hollande convinrent d'interdire aux neutres tout commerce quelconque avec la France, l'ennemi commun des contractants. L'interdiction prit la forme d'une déclaration en état de blocus de toute la côte ennemie ; mais un blocus aussi étendu ne pouvant être que fictif, la mesure équivalait en réalité à une prohibition absolue de contrebande ¹. Cependant, cette fois les neutres ne se soumirent pas. Les États scandinaves s'opposèrent, et ils empêchèrent l'exécution. — En forme d'ordonnances, des prohibitions absolues ont été décrétées déjà au moyen âge, par les Villes Hanséatiques ; et dans l'âge moderne, d'abord par la Hollande, en 1599, pendant sa guerre d'indépendance, afin de couper tout transport à l'Espagne ; puis par celle-ci, en réponse ; finalement par la France et l'Angleterre l'une contre l'autre pendant la lutte exaspérée de 1793-1815, quelquefois avec l'adhésion de la Russie. — Il est évident que ces exemples isolés de mesures outrées, fruits d'une folle politique dans des moments d'irritation frénétique, n'ont été capables ni de se faire valoir en droit international, ni d'exercer une influence sur le développement du règlement de la neutralité.

Les décrets qui ont prohibé *moins* que les munitions de guerre proprement dites ont été beaucoup plus rares, parce que les irrégularités dans les réglementations de contrebande appartiennent aux périodes de l'intolérance. Cependant, des exemples de tels actes de libéralité se rencontrent, soit dans la forme d'une liberté de commerce absolue avec l'ennemi, soit dans celle d'une réduction des prohibitions à un *minimum*, quelquefois à si peu, que même le transport d'armes a été toléré. Quelques traités stipulant l'une ou l'autre de ces diminutions de la loi ordinaire de la con-

¹ Ces sortes de prohibitions absolues se présentent en effet dans l'histoire alternativement sous la face des blocus et des contrebandes ; parfois, comme par exemple dans les guerres de la Révolution française, sous toutes ces deux formes réunies.

trebande de guerre se rencontrent au XVII^e siècle. — Quelquefois, ce sont les *conséquences* du trafic illicite qui sont mitigées, les moyens de répression, de telle sorte, par exemple, que la confiscation a été remplacée par un simple séquestre ou un droit de préemption¹, soit dans tous les cas de transport interdit, soit dans certains cas de moindre gravité.

D'ailleurs, les actes conventionnels qui ont outre mesure augmenté ou diminué les prohibitions ne sont à beaucoup près aussi nombreux, ni ne jouissent de la même considération, que ceux qui les ont limitées approximativement au juste milieu. Mais même parmi ces derniers, une signification réellement universelle ne peut être attribuée qu'à ceux auxquels ont adhéré un nombre plus considérable d'États, comme cela est arrivé par exemple avec les traités de 1713 et 1780. Or, dans la plupart des cas n'ont participé aux accords qu'un couple ou groupe fort restreint de gouvernements. Ce qu'ils ont alors établi n'a pu lier les autres États que moralement, et encore, seulement sous la condition que les dispositions arrêtées aient exprimé une opinion générale et non pas un intérêt occasionnel — ce qu'elles n'ont fait que rarement, la grande majorité des actes ayant interprété des vues de l'instant chez une partie en cause. Dans ces circonstances, ils n'ont pu contribuer au développement du règlement que dans les cas où, indépendamment de vues semblables, ils ont involontairement frayé le chemin à un principe nouveau mais produit d'une manière naturelle de l'esprit du temps, avec une racine dans l'ordre général et ses besoins populaires, ainsi que l'a fait, par exemple, le Traité des Pyrénées, en introduisant l'idée de limiter les prohibitions d'après un fondement rationnel, jusque-là non éclairci; ou bien, lorsqu'ils ont, comme le traité anglo-russe de 1766, dont la formule intelligente a été prise pour modèle par l'alliance de la Neutralité armée, gagné de cette façon un prestige universel; ou bien enfin, s'ils ont groupé les États autour d'une seule et même règle de caractère juridique, ainsi que l'ont fait les transactions qui ont proclamé l'identification de la contrebande de guerre avec les objets purement militaires. Et si alors, ces transactions ont, comme il est arrivé souvent, ajouté à la dite proclamation une clause déclarant expressément libre toute autre chose, elles ont pu, grâce à la justesse de leur esprit et à leur reproduction par conséquent à d'autres occasions de manière à former un corps de lois imposant, étendre leur influence à la grande société des nations et acquérir une valeur internationale pratique. — Du reste, les traités ont contribué à l'éclaircissement de la matière, en donnant aux États des occasions d'échanger leurs idées, ne fût-ce que sous l'impression de mobiles accidentels. Pendant les pourparlers, les raisons

¹ Prétendu droit d'arrêter et de s'approprier, moyennant *compensation*, des marchandises d'une autre destination.

alléguées de part et d'autre à l'appui des propositions ont souvent démontré l'avantage d'une règle commune et stable, acceptable partout et toujours, en vertu de sa validité objective, seule capable de servir tous les intérêts. Nul doute que les traités conclus dans la grande période conventionnelle des XVI^e, XVII^e et XVIII^e siècles, n'aient été sous ce rapport d'une utilité réelle.

Par malheur, une grande partie de cette utilité a été perdue par suite de la manière dont les traités ont été conclus. Dans la plupart des cas, on est entré en négociations sous l'influence de certains buts isolés, suscités par la marche ou le plan des opérations hostiles, et non sous l'influence du but d'une unité dans la réglementation. Le motif qui poussait les contractants, était le désir de lier momentanément une ou plusieurs puissances étrangères à un système qui pût favoriser l'essai de spolier un adversaire ou un rival de tel bien qui lui revenait selon le droit de guerre général, plutôt que le désir de gagner une règle propre à assurer les droits de tous par sa source dans l'ordre. Cette habitude de fonder les négociations sur des intérêts d'opérations, au lieu de les fonder sur des intérêts internationaux, a produit des pactes qui survivaient rarement à l'occasion. Et, comme les plans d'opérations changeaient constamment, les traités offraient l'aspect d'une confusion de dispositions contraires, absolument sans valeur comme sources de droit international. Non seulement ils se divisaient en trois catégories différentes, dont la première limitait la contrebande de guerre aux munitions de guerre proprement dites, la seconde l'étendait à plus, et la troisième la restreignait à moins. Mais dans chacune de ces catégories, il y a eu encore des subdivisions. Dans la première, l'on n'a pas toujours donné la même définition, par conséquent la même étendue, aux munitions de guerre proprement dites. Dans la seconde, on n'a pas étendu les prohibitions supplémentaires également loin au delà ; les défenses se sont rapprochées de l'interdiction absolue à des degrés différents et très variables. Enfin, dans la troisième, les licences accordées ont été plus ou moins larges et nombreuses.

Voilà autant de sources de confusions qui, maintenues à travers les siècles, privent encore aujourd'hui cette partie du droit international de l'unité nécessaire. Mais il faut chercher la cause principale du désaccord dans l'antagonisme entre : d'une part, les exigences du trafic pacifique ; d'autre part, le système prédominant dans quelques puissances maritimes d'éviter toute entente et règle fixe afin de pouvoir tenir ouverte une porte aux prohibitions additionnelles et accidentelles, c'est-à-dire à toutes sortes d'attaques à des biens quelconques qui deviendraient à tel moment objets de leurs convoitises, et à un commerce quelconque qui serait un obstacle éventuel à leurs prétentions exorbitantes. Cet antagonisme, bien que mi-

tigé graduellement au fur et à mesure d'un respect augmenté des droits des neutres, a conservé cependant jusqu'à nos jours assez de vie pour maintenir l'ancien usage arbitraire des belligérants de défendre au monde entier, par leurs décrets nationaux et indépendamment des conventions, ce qui ne leur plait pas¹.

Ainsi a été défait ce que les accords internationaux avaient fait, désuni ce qu'ils avaient uni. Car, non seulement les ordonnances des belligérants n'avaient pas toujours égard aux traités, et souvent elles les contredisaient; mais il fut même prétendu que les traités n'étaient valides que dans la supposition qu'aucune ordonnance ne survint qui pût, ou bien alléguer des « circonstances extraordinaires », une « nécessité de la guerre » ou autres prétextes semblables, ou bien s'excuser par la raison d'une prestation bilatérale. On oubliait qu'il ne faut attribuer aux traités de contrebande aucune signification autre, soit plus grande soit moindre, qu'aux autres traités internationaux quelconques. Comme ils obligent tous les États qui y sont parties, chacun de ceux-ci peut s'en tenir aux clauses convenues en ce qui concerne les rapports y rentrants, à l'exclusion de la législation nationale du cocontractant. D'où il suit que tout État qui négocie un traité avec un autre État, devrait avoir soin d'y conformer ses propres lois ou bien d'éviter dans le traité des dispositions qui y seraient contraires. — D'autre part, les accords conventionnels ne sont ni la seule ni même la plus haute source du règlement international : ils tirent eux-mêmes leur origine d'une source plus haute, *ratio et usus*, qui font la règle dont les exceptions peuvent être stipulées par convention. Si le traité passe avant la loi nationale, c'est que personne ne peut de son chef diminuer son devoir contracté envers une autre partie. Mais le traité, tout comme la loi, n'est qu'un règlement positif, qui peut être accidentel, notamment si les contractants sont peu nombreux. Or, l'accidentel est dominé par le principe qui a son fondement dans la nature des choses. Appliquée à la question de la contrebande de guerre, cette maxime veut dire, que la loi en vertu de laquelle le fait d'apporter à un belligérant des munitions de guerre rompt la neutralité n'a besoin d'aucune sanction par traité, puisqu'elle suit des exigences et de la nature de la neutralité comme état juridique. Des tempéraments peuvent y être apportés par les conventions, mais ils n'obligent que les contractants, un tiers n'en est pas lié. Et si la loi nationale survient, elle est valide dans les limites de l'État, mais elle n'étend pas ses effets au delà de celles-ci.

¹ Le reproche qui, à bon droit, a été fait aux décrets de contrebande nationaux, de régler des objets en dehors de leur compétence, ne s'applique naturellement pas à ceux qui, comme par exemple l'ordonnance française pendant la guerre de Crimée, se sont contentés d'imposer les prohibitions extraordinaires aux *nationaux*, en laissant sans altération les prohibitions qui, en vertu du droit international, incombent aux *neutres*.

Il faut donc absolument proscrire : 1^o le système de faire des lois de contrebande par la législation nationale dans un autre but que celui de porter simplement à la connaissance du public ressortissant à l'État, soit les dispositions du droit international, soit les devoirs contractés par traité envers l'étranger ; 2^o le système d'établir par traités entre des couples ou groupes restreints d'États d'autres lois de contrebande que celles qui se concilient avec le droit international.

Et cependant, l'histoire entière de la contrebande de guerre n'est qu'une série continue de récits des infractions à ces deux règles, et la conséquence a été visible dans des violations sans cesse réitérées. Les grandes puissances maritimes ont légiféré chacune de sa propre autorité et dans son propre intérêt incidentel, en ne respectant les droits des autres États que dans la mesure qui lui a plu, sans les consulter mais en prétendant à leur obéissance, généralement à leur détriment et à celui de leurs prétentions les plus légitimes ; il en est résulté un mépris complet tant de la justice que des obligations contractées par convention. Et des couples ou petits groupes d'États sont convenus, dans des traités particuliers, de leur manière de comprendre la réglementation, une manière qui faisait ordinairement bon marché des droits de la communauté et du règlement international, tandis qu'aucun traité obligeant tous les États n'a réglé la matière d'un commun accord. De là, des lésions, des interprétations opposées et des contradictions de toutes parts, des applications divergentes d'une seule et même loi en diverses occasions et aux différents États neutres ¹.

Aussi les traités particuliers ne sont-ils plus conclus en si grand nombre depuis qu'une opinion plus claire commence à prévaloir quant à la nature de la contrebande de guerre et la manière la plus propre de la régler. En même temps, le besoin croissant d'une unité dans la loi paraît avoir inspiré aux gouvernements l'idée de s'abstenir de tous pourparlers et de s'en tenir plutôt à l'usage, en attendant des dispositions conventionnelles qui soient générales. On évite d'augmenter le nombre des listes de contrebande isolées, semblables à celles qui ont figuré dans les innombrables traités conclus durant les trois siècles passés sous l'influence de circon-

¹ L'habitude de fonder le règlement sur des traités particuliers a trouvé un appui même dans la doctrine. Les positivistes (Wildman, Hall, etc.) la déduisent du prétendu caractère des transactions, particulières aux situations, d'exprimer les originalités de celles-ci, des rapports positifs, les seuls que ces auteurs veulent reconnaître. D'autres (Klüber, § 288) estiment, que seuls les traités particuliers représentent les rapports exceptionnels justifiés par le libre consentement, et que le règlement entier de la contrebande de guerre n'est qu'un tel rapport exceptionnel, puisque d'après le droit naturel, valable où aucune convention ne fait exception, le commerce des neutres doit être libre et hors de portée des attaques de la guerre.

stances passagères, et qui ont par conséquent donné des résultats contradictoires et enfanté des conflits. Maintenant, le traité est de nouveau remplacé par le décret; et celui-ci se borne de plus en plus à reproduire la liste qui est censée rendre le principe de ne compter pour contrebande de guerre que les munitions de guerre proprement dites, ni plus ni moins, tout au plus avec quelque modification insignifiante par suite de la différence des opinions sur ce qu'il faut entendre sous la dite expression. C'est ce principe, répandu d'abord par la Neutralité armée, qui prédomine aujourd'hui. Sa répétition dans les législations nationales ne signifie qu'une publication locale de ce qui est censé universellement reconnu.

Toutefois, ce principe ne vivant que dans un usage plus ou moins incertain, une loi positive de contrebande, de validité universelle dans le sens strict du mot, acceptée partout, manque encore. Ce manque ne peut être considéré que comme un reste de l'ancienne tactique d'autrefois, de maintenir la question dans le vague, pour pouvoir l'adapter aux visées de l'instant, en décrétant et en imposant de force des lois provisoires contenant des prohibitions au delà des munitions de guerre proprement dites.

Dans ces circonstances, et en attendant l'occasion où l'unité pourrait être gagnée, les gouvernements se contentent généralement de la règle de laisser libre en temps de guerre tout commerce qui n'apporte pas à un ennemi quelque secours de caractère spécialement et évidemment militaire. Les déviations de cette règle divisent encore, il est vrai, les législations nationales jusqu'à un certain point en groupes différents en ce qui concerne la manière de définir et étendre la contrebande. Toutefois, le programme de 1780, qui limite celle-ci strictement aux articles de guerre purs, en n'y ajoutant que deux matières premières de la poudre, et à l'exclusion des déclarations accidentelles, prédomine décidément.

Littérature

Dans la science, les systèmes ont varié à peu près comme dans la politique. Ils se groupent principalement en deux points de vue opposés : l'un objectif, l'autre subjectif. Le premier révèle la tendance de retenir les prohibitions sous une règle stable et permanente, en les identifiant avec les objets qui par leur nature même appartiennent à la guerre en propre. Le second laisse la loi suivre les circonstances, ce qui équivaut plus ou moins à une extension des prohibitions au delà des dits objets, en abandonnant à la partie intéressée le droit de les arrêter d'après ses intérêts fluctuants. Comme donc le système fluctuant rentre dans celui de l'extension, l'on a généralement classé les publicistes qui ont traité cette matière, en deux catégories, dont l'une tient la contrebande strictement limitée aux munitions de guerre et l'autre l'étend au delà; auxquelles catégories les plus

ordinaires s'ajoute une troisième, très faiblement représentée, qui la réduit à moins.

Le système qui identifie la contrebande de guerre avec les véritables articles de guerre, a reçu l'approbation du noyau de la doctrine et de la plupart des publicistes les plus distingués¹.

Le système qui élargit la contrebande de guerre au delà, a pu pousser l'extension plus ou moins loin. On peut noter trois subdivisions : 1^o clôture du commerce entier ; 2^o addition d'objets d'une valeur *mediate* pour la guerre ; 3^o déclarations accidentelles, ajoutant à la contrebande ordinaire des prohibitions avec force *momentanée*.

Quant à défendre *tout* trafic entre neutre et belligérant, c'est une mesure trop radicale et absurde pour avoir pu trouver quelque partisan dans la théorie. Pas une seule voix ne l'a sérieusement appuyée en doctrine. Elle appartient exclusivement aux législations militaires des époques de passions belliqueuses.

Ce qui a été plus ordinaire, même dans la doctrine, c'est l'exagération qui consiste à *augmenter* les prohibitions par la prétendue raison que le commerce d'une chose qui, tout en étant fabriquée pour une destination pacifique, peut être utile aussi dans une guerre par suite de sa signification *indirecte* pour son usage, doit être interdit entre les neutres et les belligérants. Comme toutefois ce système se lie intimement à celui des prohibitions accidentelles contre tel ou tel article spécial, puisque l'utilité d'un objet pacifique dans une guerre dépend de ses particularités, par conséquent de circonstances plus ou moins accidentelles qui ne peuvent être bien réglées que par des lois adaptées à la situation du moment, l'on trouve ordinairement réunies chez les mêmes auteurs les deux manières d'addition, dont l'une se fonde sur la valeur *mediate* d'une chose pour la guerre, et l'autre la prohibe en prétextant la nécessité pour un belligérant d'empêcher l'arrivée à son ennemi de choses qui serviraient les opérations de celui-ci *dans les circonstances présentes*. D'ailleurs, les objets poursuivis sont les mêmes dans les deux cas, à savoir des objets *ancipitis usus*, puisque la prohibition des munitions de guerre proprement dites, étant de droit international toujours reconnu, n'a besoin d'aucune loi accidentelle pour sa validité.

Grotius a lui-même inauguré ce système — doublement faux et qui cependant a gagné depuis tant de partisans — de diviser la contrebande de guerre en deux catégories distinctes, dont l'une (contrebande absolue) comprendrait les articles prohibés d'une manière *permanente* et par le

¹ Citons seulement, entre autres, Bynkershoek, cap. X ; Klüber, § 288 ; Hautefeuille, tit. VIII, sect. II, § VI, p. 420 ; Pistoye et Duverdy, t. I, pp. 395 et suiv. ; Woolsey, §§ 195-196 ; Field, § 859 ; Bulmerincq, § 92 ; Gessner, pp. 108-109 ; Fiore, § 1600.

droit international parce qu'ils appartiennent à la guerre déjà par leur nature, tandis que l'autre (contrebande relative) comprendrait les articles que le *belligérant* devrait pouvoir interdire *provisoirement* et dont il devrait pouvoir empêcher l'arrivée à son ennemi *dans certaines circonstances*, parce que dans ces circonstances ils avaient acquis pour les opérations une signification exceptionnelle qui autrement ne leur était pas propre.

D'ailleurs, les auteurs se groupent séparément quant à la question de savoir ce qu'il faut ranger dans l'une ou l'autre des deux catégories. Tel publiciste compte pour contrebande absolue ce que tel autre compte pour contrebande relative. Et, tandis que les amirautés ont décrété leurs défenses incidentelles sous l'influence du hasard, de telle sorte que dans une circonstance particulière un objet *quelconque* a pu être pris comme prétendue contrebande relative, les auteurs partisans du système, tout en reconnaissant aux belligérants le droit de publier ainsi des décrets d'occasion, ont cependant tâché de le restreindre dans certaines limites, en indiquant *certaines articles* (d'usage double) comme seuls objets légitimes des déclarations éventuelles de contrebande accidentelle.

Depuis Grotius, cette méthode de ballotement, où le principe de la législation accidentelle mène à une soi-disant contrebande relative, a, grâce au prestige de son fondateur, enrôlé toute une armée d'adhérents, surtout en Angleterre, mais aussi aux États-Unis chez les vieux qui vivaient avant notre période, enfin même en Allemagne quelques-uns parmi les chanceliers¹. Ce sont surtout les tribunaux de prises qui en sont responsables, parce que leurs sentences les plus observées sous ce rapport ont été portées précisément pendant les courtes périodes où l'acharnement de la guerre maritime et l'avidité du butin ont dicté les résolutions. Et malheureusement, les hommes de la doctrine n'ont été que trop souvent de simples et dociles interprètes des préjugés de leurs pays. Ils ont été d'autant plus facilement induits dans cette erreur, que l'école historique ne pouvait jamais se soustraire à l'influence de l'ancienne manière de voir selon laquelle le droit du neutre était *subordonné* au droit du belligérant, d'où découlait la prétention de celui-ci d'imposer à celui-là ses décrets accidentels, et cela, parce que le droit du neutre était supposé n'être qu'un droit du *commerçant particulier*, tandis que le droit du belligérant était un droit de l'*État* (Gentilis, Vattel, Lampredi). En jugeant ainsi la neutralité exclusivement au point de vue privé, tandis que la guerre fut jugée

¹ Cp. les différentes nuances du système accidentel chez Hübner, t. II, 2^{me} p^{de}, ch. I, § 5; les Anglais: Manning, pp. 352-353; Phillimore, §§ 252-253; Wildman, ch. V; Creasy, §§ 574, 576; Hall, § 241; Ferguson, § 265; en Amérique, Kent et Wheaton, qui ne font guère que rendre les principes y relatifs des tribunaux de prises. Bluntschli (§§ 803-805) et Heffler (§ 160) y font quelques concessions hésitantes.

au point de vue public, il n'est guère étonnant que l'on arrivât à la conclusion que le droit de celle-ci devait primer le droit de celle-là.

D'autre part, plusieurs auteurs, de couleur indépendante et strictement juridique, ont condamné tout ce système. Déjà Bynkershoek démontre, par des raisons bien fondées, combien est arbitraire et injuste, tant la législation du belligérant sur le neutre, c'est-à-dire de l'un des intéressés sur l'autre, que le droit de légiférer momentanément, sous la seule impression de l'instant. Et après lui, de nombreuses voix dans la littérature ont fait voir, que non moins le principe accidentel comme tel, que la législation que s'arroge une des parties en cause, sont absolument inadmissibles ¹.

Enfin, quelques publicistes ont proposé de restreindre les articles de contrebande à *moins* que les munitions de guerre. Une tendance visible dans la doctrine révèle même le désir de supprimer entièrement la notion de contrebande de guerre dans les rapports entre les neutres et les belligérants pour ne la maintenir qu'entre ces derniers, comme moyen de guerre, en laissant libre et non molesté tout commerce des États restés en paix, sans autre restriction que celle qui suivrait des blocus et des investissements (Cocceji, en principe Klüber, de Rayneval et de Bar, auxquels s'associe Lorimer en ce qui concerne le commerce des particuliers). Principe incontestablement juste, mais appartenant à un avenir éloigné et incalculable.

§ 90² — Définition et notion

1. Sont réputées *contrebande de guerre* les munitions de guerre à destination d'un belligérant.

Sous la dénomination de « munitions de guerre » (*lato sensu*) sont ici compris les objets faits pour la guerre et y servant dans leur état actuel immédiatement et spécialement ³.

¹ V. surtout G.-F. de Martens, §§ 314-315; Ortolan, p. 222; Hautefeuille, tit. VIII, sect. IV, t. II, pp. 313-315; Neumann, § 51; Woolsey, §§ 195-196; Calvo, §§ 1114, 1125; Field, § 889; Gessner, pp. 99, 104-108, 109, 159-160; Fiore, §§ 1591, 1600. — Énoncé de l'Institut de droit international, v. *Rev. de dr. int.*, t. VII, p. 607.

² Les §§ 90-102 suivants reproduisent à peu près le contenu des §§ 1-18 de l'*Avant-projet de règlement international sur la contrebande de guerre et les transports interdits aux neutres*, adopté et déposé par la Huitième Commission de l'Institut de droit international en séance à Paris le 30 mars 1894 (*Ann.* t. XIV, pp. 33-39). — Plus tard, le 29 septembre 1896, à la session de Venise, l'Institut, ajournant la réglementation détaillée à cause de la grande divergence d'opinions, n'a voté que quelques principes fondamentaux, conformes à un projet transactionnel et sommaire formulé par nous, et susceptibles d'un développement ultérieur (*Ann.*, t. XV, pp. 230-233).

³ La signature G. R.-J. nous reproche (*Rev. de dr. int.*, t. XXII, 1890, pp. 521-522), en critiquant la définition donnée dans notre monographie *Om Krigskontraband* (Stockholm 1888), d'où a été tirée celle d'ici, de n'avoir tenu assez compte de celle du projet de Règlement international des prises de l'Institut (§ 30), ainsi conçue : « les objets sus-

2. Y sont aussi renfermées les choses qui, pour posséder les caractères des munitions de guerre, ne demandent qu'à être réunies ou juxtaposées, sans autre travail ou transformation.

1. Il appert de cette définition, que rien n'est contrebande de guerre qui ne sert à l'usage de la guerre qu'indirectement parce que cela exige encore quelque changement, façonnement ou maniement avant de pouvoir y être employé, ou bien qui sert tout aussi bien aux usages pacifiques.

L'on ne s'est pas fait faute de prétendre — surtout quand il s'est agi de réserver à la politique une certaine liberté d'action pour porter des lois de contrebande « selon les circonstances », — qu'une détermination positive de la notion et des objets de la contrebande de guerre, valide pour tous les États et toutes les occasions, indépendante des moments et des lieux, serait peu pratique sinon impossible, attendu que les intérêts des États les placent dans des situations si différentes à l'égard des divers articles, que ce qui revêt le caractère de contrebande à tel moment au point de vue d'un État, ne le revêtirait plus à tel autre moment au point de vue d'un autre État. Ainsi, par exemple, l'on ne saurait s'attendre à ce qu'une nation pour laquelle telle marchandise constitue un objet principal d'exportation, donnât son adhésion à la prohibition de cette même marchandise. Tandis qu'une autre nation pourrait être engagée à la prohiber, par la raison que son ennemi en aurait tout spécialement besoin.

Le droit des gens ne saurait tenir compte de considérations semblables, qui appartiennent à la politique du jour et non à lui. Eta-

ceptibles d'être employés à la guerre immédiatement, qui sont transportés par des navires de commerce nationaux, neutres ou ennemis, pour le compte ou à destination de l'ennemi »; et G. R.-J. trouve cette définition aussi complète que la nôtre dans l'ouvrage suédois, qui lui paraît trop longue. — Tout en concédant volontiers que la définition recommandée par l'éminent publiciste dont le nom se cache sous la dite signature, soit peut-être plus nette et élégante dans la forme que celle de notre monographie précitée, nous ne saurions admettre qu'elle soit *complète*. En effet, si, pour être qualifié de contrebande de guerre, il suffisait qu'un objet fût susceptible d'être employé à la guerre *immédiatement* (sans l'être *spécialement*), bien du commerce pacifique et innocent serait injustement molesté, comme on le verra par les motifs exposés ci-dessous (pp. 373-374). — L'erreur commise dans le § 30 du Règlement de l'Institut a été corrigée dans les sessions de Paris (1894) et de Cambridge (1895) par sa commission instituée pour régler la contrebande de guerre, et par l'Institut lui-même dans sa dite séance du 29 septembre 1896.

blir les règles internationales aux points de vue restreints des situations changeantes des divers États, et non au point de vue supérieur de l'ordre qui les domine en les conciliant, ce serait éluder tout règlement. Celui-ci n'est possible qu'en prescrivant le même devoir partout, en le jugeant d'un seul et même point de vue, valide pour la société des nations et non pour telle ou telle nation. Si ce devoir commun exige un sacrifice de la part d'un État par suite de son point de vue spécial à un moment donné, cet État le regagnera non seulement toutes les fois que les circonstances le placeront au point de vue opposé, mais encore, d'une manière permanente, par l'avantage d'un ordre universel qui garantit ses droits, un ordre où il rentre comme membre avec ses coïntéressés et qui serait illusoire sans des lois uniformes. La réglementation commune est chose parfaitement réalisable, et elle est également avantageuse pour tous, pourvu qu'on la fasse reposer sur un fondement objectif.

Le principe de prohiber ce qui appartient à l'usage de la guerre spécialement et par sa nature, est valide à tout point de vue. Si, dans une situation particulière, son application cause des inconvénients à telle branche de commerce, ce n'est pas une raison pour en suspendre l'effet; il n'est loi au monde qui ne puisse susciter des inconvénients à des intérêts particuliers. On les supporte parce que le règlement est profitable à la communauté, et que l'anarchie produirait des inconvénients bien plus grands. La loi sur la contrebande de guerre ne peut, elle seule, déroger à cette règle universelle et s'établir à chaque moment — une loi pour chaque cas — en se pliant aux petits intérêts. Ce n'est qu'à la condition d'être établie pour tous les États et en prohibant ce qui serait secours de guerre *en général*, qu'elle peut faire partie intégrante du droit international et rentrer dans l'état juridique de la neutralité.

Il faut donc, afin d'éviter une législation usurpée et licencieuse des intéressés, arrêter d'avance et par une seule règle générale ce qui doit être réputé contrebande de guerre. Il est évident que, pour concilier les prétentions légitimes de tous les côtés, cette règle doit avoir égard simultanément au droit du neutre, représentant le commerce essentiellement pacifique, et au droit du belligérant d'exiger qu'aucun secours militaire ne soit fourni à son ennemi. Or, ces égards réciproques sont mis d'accord par une loi qui interdit sans restriction toute assistance à un belligérant par des objets

qui constitueraient un *renfort de nature purement militaire*, en laissant libre tout autre objet.

Pour renfermer dans une formule courte et pratique les choses qui impliqueraient un renfort semblable, le Règlement les appelle simplement « munitions de guerre » (proprement dites ¹).

Toutefois, déjà cette notion et la manière de l'exprimer ont été sujettes à des controverses. Même ceux qui ont reconnu qu'il fallait limiter les défenses de contrebande aux munitions de guerre proprement dites, plus encore ceux qui, ne reconnaissant pas cela, ont exposé les articles y relatifs comme une classe entre plusieurs à prohiber, en ont différemment formulé la définition.

D'abord, on a qualifié ces articles de : « objets qui servent *uniquement* (ou exclusivement) à la guerre » ². Evidemment, cette définition est trop *étroite*. Ne prohiber que ce qui sert à la guerre et à rien que cela, ce serait supprimer à peu près la contrebande de guerre tout entière, puisqu'il existe bien peu de chose, même entre les armes, qui ne puisse servir aussi à des usages pacifiques. Les fusils et les balles servent à la chasse, les explosifs dans les entreprises industrielles, et ainsi de suite. — D'autre part, l'on trouve aussi des définitions trop *larges*, ainsi que, par exemple, quand les articles de contrebande sont qualifiés de : « objets susceptibles » d'être employés à la guerre *immédiatement* ³; ou bien : « qui » sont *utiles* (utilisables, propres) à la guerre »; « qui *peuvent* » y être employés; etc. ⁴. Au moyen de la première de ces locutions, un

¹ *Lato sensu*, à la différence des munitions de guerre *stricto sensu*, qui ne sont que des appartenances ou accessoires des armes (v. *infra*, p. 393).

² Ou bien : « qui *ne servent qu'* » à l'usage de la guerre; — ce qui revient au même. — Le premier exemple de ces définitions peu correctes se trouve chez Grotius, qui qualifie ainsi la classe de contrebande dont les articles, selon lui, doivent être prohibés sans condition (cap. I, § V); et son erreur a été reproduite par plusieurs savants distingués de notre temps (Heffter, § 160; Hautefeuille, t. II, tit. VIII, sect. II, pp. 317, 420; Bluntschli, § 806, 2; Calvo, § 1114; Fiore, §§ 1598, 1604).

³ V. Saalfeld, § 131, pp. 309-310; Neumann, p. 142; Woolsey, § 194; Bulmerincq, *Rev. de dr. int.*, t. XI, p. 611; Fiore, § 1601. — Cp. *supra*, p. 370, n. 3. — L'expression « immédiatement » est employée dans ce sens encore par plusieurs législations nationales, notamment celles des États scandinaves, de la Prusse, de l'Autriche, de l'Italie et de la Russie.

⁴ Wheaton, § 24; Bluntschli, § 802. — Le décret suédois du 8 avril 1854 concernant le commerce et la navigation en temps de guerre maritime qualifie de contrebande de guerre « les articles immédiatement utilisables à l'usage de la guerre », phrase qui a été reproduite par le décret autrichien du 3 mars et le règlement des prises prussien du 20 juin 1864 (« Gegenstände welche sich unmittelbar für den Krieg verwenden lassen »). Les instructions pour l'armée et la marine italiennes pendant la guerre de 1866 contiennent une qualification analogue.

grand nombre de choses les plus pacifiques et dont on reconnaît que le besoin dans la vie ordinaire devrait les mettre à l'abri de toute loi de contrebande, pourraient être prohibées. En effet, les chevaux, les vivres, la houille, les machines, l'argent, etc., se laissent employer en guerre « immédiatement », c'est-à-dire sans manquement ni changement avant leur emploi. Et s'il fallait prohiber tout ce qui serait « utile » ou « utilisable » dans une guerre, « propre », ou qui « pourrait » y être employé, il ne resterait plus rien de protégé contre les confiscations des belligérants. Tout au monde *peut* être employé par eux, d'une manière ou d'une autre ; et tout peut être *utile* dans une guerre¹.

La qualification adéquate est celle qui définit les pures munitions de guerre comme des choses qui sont *expressément faites pour* la guerre, qui y servent *spécialement* (particulièrement). C'est plus que ce qui y sert uniquement, mais moins que ce qui y sert immédiatement et ce qui y est utile : c'est tout ce qui y *appartient par sa nature*, ce qui est essentiellement et principalement un moyen de guerre².

2. Il est toujours entendu qu'un objet, même militaire, doit, pour pouvoir être prohibé comme de la contrebande, se trouver *actuellement* dans l'état prêt à être employé directement pour le but de guerre, sans avoir besoin d'être perfectionné ou de subir préalablement quelque changement ou transformation qui le rendrait plus propre au dit but. Il est donc correct, sans doute, d'exiger l'aptitude « immédiate » chez l'objet de contrebande ; seulement, comme il vient d'être dit, ce caractère immédiat ne doit pas être réputé suffisant pour conférer, lui seul, la qualité de contrebande à la chose. C'est un des caractères entre plusieurs³.

¹ Différentes manières de limiter la notion de la contrebande de guerre et la catégorie des articles, v. *Rev. de dr. int.*, t. VII, pp. 606-607.

² Bynkershoek paraît être le premier publiciste qui ait qualifié l'objet de contrebande de guerre d'une manière adéquate, comme une chose *expressément et particulièrement* propre à la guerre (cap. X). Vattel suit l'exemple, quoiqu'il prohibe, contrairement à sa juste définition, d'autres choses (§ 112). Des définitions similaires, également rationnelles, se rencontrent de notre temps chez Creasy (§ 376) et Field (§ 389), ainsi que dans les traités contenant des dispositions sur la contrebande de guerre que, dans les dernières dizaines d'années, la France et les États-Unis d'Amérique ont conclus avec d'autres puissances, notamment dans celui si méritoire du 26 février 1871 entre les États-Unis et l'Italie (art. 15).

³ Les législations de la Prusse, de l'Italie et de la Suède mentionnent l'utilité immédiate comme une condition *entre autres* pour constituer le caractère de la contrebande

Toutefois, ne sera considérée comme changement ou transformation la simple *réunion* des parties d'un objet pour en faire son ensemble. Si celui-ci est contrebande, les parties le sont également.

§ 91 — L'emploi et la destination

Le fait qu'un objet peut être, dans un but militaire, utile à un belligérant ou utilisé par lui, ou qu'il est destiné à son usage, ne suffit pas pour le faire rentrer, à l'effet de le caractériser de contrebande, dans la catégorie des munitions de guerre. La destination à l'usage d'un belligérant n'est illicite qu'en tant qu'un objet, qui est déjà contrebande par sa nature propre, lui est expédié ou bien est réservé pour lui être remis.

La question de savoir si un transport d'articles de guerre est coupable ou non, dépend, il est vrai, de sa *destination*, à savoir pour un belligérant. Mais il ne s'agit point alors de l'*emploi* que celui-ci peut en faire. Assurément, il est à supposer, en thèse générale, que toutes les fois qu'un objet de guerre parvient aux mains d'un belligérant, c'est à quelque usage connexe avec la guerre qu'il l'utilise. Mais, comme il vient d'être dit, c'est là une supposition, dépendant du cas spécial et des circonstances, dont il n'appartient pas au droit international de s'occuper. Ce droit ne peut interdire le commerce de quelque chose que l'on suppose être « *destiné à être employé dans la guerre* », mais seulement de quelque chose qui est *de nature* à être ainsi employé; car personne ne peut savoir avec certitude comment et à quoi un destinataire emploie ce qui lui arrive, et, encore le sût-on, cela ne regarde que le destinataire. Une loi qui, au lieu de s'en tenir à l'usage établi en général, s'en tiendrait à un usage présumé dans le cas, n'excluerait pas les applications capricieuses. C'est pourquoi tout système de contrebande a mené à l'arbitraire hors celui qui, après avoir préalablement établi quels objets doivent seuls être prohibés comme appartenant à la guerre *par leur nature*, a traité comme illicite tout acte par lequel un objet de cette catégorie *arriverait aux mains* d'un belligérant.

de guerre. Et la législation italienne explique avec justesse la qualité immédiate comme une propriété de pouvoir être utilisé dans l'état *présent* (où se trouve l'objet *actuellement*), c'est-à-dire qui n'exige aucun travail avant l'usage.

Donc, il faut entendre sous la « destination » celle de *parvenir au* belligérant (à son territoire ou à ses mains) et non celle de lui être utile ou d'être utilisé par lui dans la guerre.

Ce nonobstant, la destination a été souvent comprise dans ce dernier sens, savoir à un *usage*. Au lieu de laisser au droit international d'établir la qualité de contrebande, en se fondant sur la propriété inhérente aux objets mêmes, et de laisser aux organes exécutifs et judiciaires de poursuivre comme illicites les transports ou aliénations par lesquels ces mêmes objets seraient destinés à parvenir dans les mains d'un belligérant, on a voulu qualifier de *contrebande* les objets supposés être destinés à un usage militaire par le belligérant, et d'*illicite* le transport par lequel ils seraient portés à la place de cet usage ou vers la dite destination. Il est évident qu'en jugeant ainsi le caractère d'après la destination à un usage, non pas en général mais dans l'espèce, et l'action d'après les chances d'y mener, l'on tombe dans un système doublement accidentel. En effet, comme les usages et les emplois diffèrent, une seule et même marchandise sera de cette manière alternativement contrebande et libre; un seul et même transport au belligérant sera, selon les hasards, réputé tantôt légitime tantôt illégitime. De là, point de prohibition nettement déterminée, ni de culpabilité clairement définie.

L'erreur de faire dépendre ainsi la légalité des transports d'un usage présumé dans le cas, se rencontrè déjà au XVIII^e siècle, chez Heineccius et Hübner; dans le XIX^e siècle, surtout chez des auteurs anglais, mais aussi chez quelques Américains, Story et Kent; finalement Bluntschli n'en est pas exempt¹. Aux États-Unis, la Cour Suprême a suivi la règle de poursuivre des transports d'objets d'usage double dans les cas où il pouvait être supposé que le destinataire belligérant les employerait à un usage belliqueux (*usus bellicus*).

Autrefois, ce principe a été appliqué sous une forme un peu modifiée par les tribunaux de prises anglais et américains. Ils ont confirmé la confiscation de marchandises pacifiques transportées vers des ports *militaires* d'un belligérant, ou bien vers des places

¹ Heineccius, cap. I, § 14; Hübner, t. II, 2^{me} p^{te}, ch. I, § 5; Wildman, ch. V; Phillimore, §§ 259, 272; Twiss, § 143; Creasy, § 376; Hall, § 241; Kent, pp. 336-337; Bluntschli, §§ 803-805.

de son territoire qui étaient fortifiées, militairement organisées, ou employées pour des armements de nature à nécessiter l'emploi de ces mêmes marchandises. Encore ici, la prohibition se fonde sur la supposition d'un usage dans la guerre d'objets autrement libres, en concluant d'une destination extérieure et visible à une destination intérieure et présumée.

Le droit international moderne ne fait dépendre la légalité du transport d'aucune autre qualité du port de destination, que la qualité de neutre ou de belligérant ¹.

§ 92 — L'intention

L'intention d'aider ou de favoriser un belligérant ne saurait jamais conférer la qualité de contrebande à un objet indépendamment des qualités qui le caractérisent comme telle d'après le § 90 ci-dessus, ni faire de son transport ou de sa livraison un acte de contrebande en dehors des circonstances prévues au § 95 ci-dessous.

Les partisans des lois de contrebande vagues et confuses ne se sont pas contentés des prohibitions fondées sur la supposition d'une destination à certains *usages* selon les circonstances. Entre autres subtilités dont ils font dépendre le règlement, il faut mentionner aussi le *motif* et l'*intention* présumés derrière l'acte ². Par ce principe subjectif, une large porte est ouverte aux augmentations capricieuses du nombre des articles prohibés, aux excès des croiseurs et à leurs persécutions arbitraires contre le trafic neutre, aux poursuites des choses de nature pacifique mais dont le transport à un ennemi est soupçonné d'être dicté par le mobile de lui

¹ L'Institut de droit international interprète avec justesse « la destination » d'après le principe énoncé dans ce paragraphe (v. *Règl. int. des prises*, § 113, 1°).

² C'est surtout Bluntschli qui, par cette méthode, a laissé une catégorie considérable de cas sans réglementation certaine et objective, pour les juger d'après des phénomènes intérieurs, inaccessibles à toute détermination (§ 765). La contrebande de guerre elle-même est définie par Bluntschli : « Objets transportés à l'un des belligérants *dans le but* » de faciliter les opérations, etc. » ; à quoi il ajoute qu'on « doit se demander *dans chaque cas spécial* si l'*intention* de venir en aide à l'un des belligérants existe dans l'espèce », et « s'il est nécessaire que cette intention existe pour qu'on puisse confisquer la contrebande » (§ 802). Plus loin, cette même « intention de prêter aide et assistance » est particulièrement alléguée comme un motif de prohiber des choses d'usage pacifique et en général libres (§ 803 et point 2). Notamment, la *confiscation* n'est admise par Bluntschli que dans la supposition qu'il y ait eu l'intention de prêter secours et non pas lorsque le but était de « faire simplement du négoce » (§ 806).

porter secours. D'autre part, cette même habitude de tout juger d'après l'intention peut aussi mener à exempter de toute répression des transports illicites motivés par le seul désir du profit.

Le principe de l'intention a été ainsi mis en pratique surtout aux États-Unis. Leurs tribunaux de prises, notamment la Cour Suprême de Washington, ont fondé très souvent leurs sentences en matière de contrebande sur la réponse à donner à cette question: « Le » transport avait-il lieu *dans le but d'aider l'ennemi?* »

Selon le droit international moderne, la légalité ne dépend de l'intention que dans ce sens, que certaines formes de transports ou d'aliénations sont interdites et poursuivies parce que c'est surtout sous ces formes que se cache *en général* le but de fournir à un belligérant ou d'apporter à son territoire une chose qualifiée de contrebande par le règlement. Cette intention ne peut être jugée et traitée que d'après ses *signes extérieurs*, à savoir la nature de l'objet, et le fait qu'il est livré dans des mains ou porté à une place, qui équivalent à sa possession par un belligérant. Au contraire, le *motif intérieur* — peu importe que le but soit un secours ou un commerce — manque de signification juridique: l'utilité pour l'ennemi assisté et le préjudice causé à la partie adverse n'en dépendent pas. Tout au plus l'intention hostile peut-elle être comptée comme une circonstance aggravante: cette circonstance peut augmenter la culpabilité, elle ne saurait la constituer¹. C'est qu'il est de la notion même de la contrebande d'être tout entière dans la marchandise et sa nature propre, jugée d'après ses marques distinctives, de telle sorte que l'objet y est tout, et que l'agent n'y joue aucun rôle². D'ailleurs, il est rare que dans le trafic de contrebande l'intention pour les individus qui le pratiquent soit autre chose que le simple but du gain³.

§ 93 — Le devoir incombe à l'État et aux particuliers

Tout État neutre doit, non seulement s'abstenir lui-même de fournir aux belligérants, ou à l'un d'eux, des

¹ Bulmerincq fait justement ressortir que ce n'est pas l'intention, mais la *possibilité pratique* de tel emploi, la forme extérieure sous laquelle les objets se présentent *de fait*, qui les caractérise comme contrebande (*Rev. de dr. int.*, t. XI, p. 614).

² Les autres formes de secours ne sont pas aussi indépendantes des faits intérieurs, de l'intention et du motif (*cp. supra*, § 84).

³ *Cp. Rev. de dr. int.*, t. VII, p. 607.

objets de contrebande, mais encore surveiller ses ressortissants et les individus qui se trouvent sur son territoire afin qu'ils ne leur en fournissent point, faire interdire par la loi, prévenir et empêcher dans les limites du possible, et punir les délits de contrebande, partout où s'exerce son autorité souveraine.

Comme on l'a vu (v. *suprà*, p. 372), le règlement de la contrebande de guerre est une conciliation de la prétention légitime du neutre au respect du trafic essentiellement pacifique, avec la prétention du belligérant qu'aucun secours essentiellement militaire ne soit fourni à son ennemi. Or, la question est de savoir de quelle manière on peut concilier des prétentions aussi contraires. Evidemment, cela ne peut se faire qu'à un point de vue assez élevé au-dessus d'elles, pour pouvoir les dominer toutes deux en les subordonnant à un seul et même principe juridique. C'est précisément le manque d'un tel principe, ou plutôt de sa due observation, qui a jusqu'ici mis obstacle à toute réglementation équitable de cette matière, et il faut reconnaître aussi que la bonne volonté a fait défaut. Autrefois, alors que le droit de la guerre étouffait celui de la neutralité, il n'y avait pas de conciliation du tout : le belligérant décidait seul le rapport entre les prétentions opposées, ce qui se faisait sans égard à celle du neutre. A mesure que les intérêts pacifiques ont été plus respectés, les prétentions des belligérants ont été ramenées à des proportions moins exagérées. De nos jours, le neutre ne se laisse plus commander sans une règle juridique.

Toutefois, il ne suffit pas de poser simplement cette règle juridique. Il importe de trouver, pour son application dans la réalité, une méthode qui puisse impliquer quelque garantie de justice et d'impartialité. Sous ce rapport, l'on se trouve en présence de deux systèmes essentiellement différents.

L'un, qui part de la supposition qu'un acte de contrebande n'est pas un délit de neutralité mais une « aventure commerciale », abandonne en conséquence au belligérant lésé le soin de *prendre* justice lui-même, en empêchant, de force et sans immixtion du gouvernement neutre dont le pavillon et la juridiction sont impliqués, les navires neutres d'apporter quelque secours à l'ennemi, et en usant, envers les navires qui se laissent prendre, des droits, appar-

tenant à la guerre, de la saisie et de la confiscation. L'autre, partant du point de vue que la neutralité est un état juridique et l'acte de contrebande par conséquent une transgression, consiste à confier l'administration de la loi au *droit international*. Il est vrai que ce dernier système n'exclut pas le droit du belligérant d'*appliquer* en partie la justice, établie par le règlement international, aux transports qui y sont contraires, et d'user de certains moyens de répression comme légitime défense contre les transgressions éventuelles des devoirs de l'abstention neutre. Toutefois, une différence essentielle sépare les deux systèmes. Celui d'après lequel la loi de contrebande est réputée de droit international et les actes de contrebande sont considérés comme des transgressions, exige comme conséquence que l'État neutre, sous le pavillon et la juridiction duquel l'acte se passe, s'en occupe et en réponde, tout comme cela se fait par rapport aux autres ruptures de sa neutralité. Cet État doit, en vertu de sa souveraineté, interdire à ses ressortissants cette forme de rupture des devoirs d'abstention neutre non moins que toute autre forme, donc empêcher, tant qu'il est dans son pouvoir, que des actes de contrebande ne soient commis chez lui ou par ses sujets, et les réprimer, indépendamment de la répression administrée par le belligérant à titre de légitime défense. Au contraire, si le fait de contrebande n'est pas considéré comme une transgression juridique mais comme une simple « aventure », abandonnée au particulier d'entreprendre à ses propres risques et périls, une affaire à régler à *deux* entre lui et le belligérant qu'il offense, l'État neutre auquel ressortit ce particulier n'est censé ni responsable de l'acte de celui-ci ni tenu de le réprimer, et la neutralité de cet État n'est pas réputée engagée; il n'est donc pas obligé de défendre et d'empêcher l'acte: il peut l'ignorer complètement. Dès lors, le fait de contrebande devient un jeu, bon s'il réussit, mauvais s'il échoue.

Il n'est guère besoin de faire observer combien cette dernière manière de voir est illogique et peu digne, disons même révoltante. Parler d'une « défense », mais fermer les yeux sur son infraction; prohiber certain commerce, mais déclarer qu'il dépend du particulier de courir le risque; permettre à l'une des parties en cause d'attaquer une action qualifiée d'inoffensive en elle-même, pour pouvoir justifier la négligence du gouvernement de la réprimer; exposer enfin les neutres à des poursuites appartenant au droit de

guerre, voilà, à vrai dire, autant de maximes pour le moins étranges et une méthode de réglementation peu sérieuse, qui sent singulièrement le moyen âge. C'est le hasard qui décide alors si une action peut passer librement ou non. Et encore, à supposer qu'elle soit attaquée, c'est de nouveau le hasard qui décide de la répression et de la question de savoir à quel point sera sévère l'application des moyens de la guerre.

Et cependant, cette manière nonchalante de régler une grande catégorie des devoirs de la neutralité, à savoir au moyen d'une extension du droit de la guerre aux dépens de l'ordre et de la souveraineté d'État, a prédominé partout, tant dans la doctrine que dans la marine. Pour excuser l'anomalie, qui dans ce seul rapport de la neutralité sépare le ressortissant neutre de son gouvernement pour le placer sous une souveraineté étrangère, l'on a essayé de faire valoir pendant toute notre ère cette thèse absurde, que ce n'est pas le droit international mais le belligérant qui interdit les secours de guerre par contrebande, et qu'en conséquence la seule répression qui soit nécessaire est celle qui consiste dans les saisies et confiscations par les croiseurs en cas de surprise.

Le Traité d'Utrecht de 1713 inaugure ce régime. Selon ses art. 19-20, l'État n'est nullement tenu de défendre aux sujets le commerce de contrebande de guerre, et s'ils réussissent, ils sont libres. Si au contraire ils ne réussissent pas, et qu'ils soient surpris étant en route pour un ennemi, toujours est-il qu'ils risquent d'exposer le navire transportant et les marchandises à être saisis et déclarés de bonne prise ; mais c'est leur affaire, cela ne regarde pas leur gouvernement. Plus tard, la même opinion se retrouve en Amérique, au sein des tribunaux de prises et chez les docteurs qui donnent le ton, en Angleterre plus encore, enfin sur le continent européen chez quelques auteurs¹. Dans la plupart des dernières guerres d'Europe, notamment dans celles de Crimée et de 1870, le gouvernement des États-Unis d'Amérique a ouvertement toléré l'exportation d'articles de contrebande aux belligérants, en déclarant qu'il n'y avait là aucune rupture de la neutralité, ni de la part de l'État ni de la part des particuliers, étant, bien entendu, réservé au belli-

¹ Vattel et Lampredi (v. *Rev. de dr. int.*, t. XXV, pp. 251-255). Après Vattel, cette manière de voir est reproduite sur le continent européen par G.-F. de Martens (§ 315), Neumann (p. 136) et Fiore (§§ 1559, 1561).

gérant le droit d'appliquer au trafiquant neutre les lois de la guerre en confisquant les objets illicites.

Heureusement, l'opinion opposée gagne du terrain et semble indiquer la voie à venir. Pendant la guerre de 1870-1871, le président des États-Unis a dû finir par reconnaître ce qu'il y avait d'irrégulier dans l'exportation de contrebande de guerre à destination d'une partie belligérante et que l'acte était contraire au droit international, reconnaissance qui n'impliquait du reste qu'une conclusion logique des principes contenus dans le *Neutrality Act* américain de 1818 et des Règles de Washington sur la responsabilité des neutres et leurs devoirs d'impartialité et d'abstention. Le gouvernement allemand exprima pendant la même guerre, par son ambassade à Londres et sa légation à Washington, l'opinion, dont la justesse finit par y être reconnue, qu'un État neutre ne doit pas permettre que des transports de contrebande de guerre aient lieu sous sa juridiction à destination d'un belligérant, mais qu'il est tenu de surveiller et poursuivre ses ressortissants pour leurs transgressions des prescriptions du droit des gens à cet égard, puisque ces prescriptions obligent les États non moins que leurs sujets. La Suisse, la Belgique, le Japon même, appliquèrent ce principe et défendirent les actes de contrebande par la loi. Et dans la guerre sino-japonaise de 1894, la légation du Japon à Londres porta plainte au sujet d'exportation d'armes et de vaisseaux de guerre des ports britanniques avec destination pour la Chine. Il ne paraît pas que le cabinet de Saint-James ait pu contester la légitimité de la réclamation. Plusieurs législations nationales contiennent des défenses contre le trafic de contrebande de guerre et en font une partie intégrante de la loi, fondée sur le droit international. Et parmi les auteurs, les plus modernes surtout ajoutent aux prohibitions de commerce par le dit droit une obligation imposée au gouvernement neutre de répondre de l'action de son sujet, dans ce cas non moins que dans tout autre cas où il s'agit de maintenir et faire respecter la neutralité¹.

Le devoir d'abstention de l'État neutre est donc ici double : il doit s'abstenir lui-même, et il doit faire s'abstenir ses ressortissants. En conséquence, il est tenu : 1° de se retenir de toute mesure ou démarche par laquelle des articles de guerre seraient fournis à un belligérant; 2° d'insérer dans sa législation une défense formelle,

¹ V. spécialement Hautefeuille, t. II, pp. 298-299; Woolsey, § 193; Field, § 964.

conforme à celle du droit international, contre tout trafic de contrebande de guerre par ses sujets et sous sa juridiction ; 3° de surveiller par ses organes et autorités, et en usant de toute due diligence, l'observation de la défense, et d'en réprimer les transgressions¹.

§ 94 — Commerce actif et commerce passif

Les devoirs imposés aux neutres leur incombent autant par rapport au commerce *passif*, par lequel des objets de contrebande seraient livrés à un belligérant, à ses agents ou à ses ressortissants, sur le territoire neutre ou dans les ports neutres, que par rapport au commerce *actif*, par lequel les objets seraient transportés dans un lieu relevant directement du belligérant.

Comme la raison d'être des prohibitions est tout entière dans le secours, contraire à la neutralité, qui serait fourni par les objets prohibés, et que ce secours a la même signification n'importe où il est fourni, du moment qu'il implique un renfort dans la guerre pour l'une des parties, il est évident que la neutralité est tout aussi complètement rompue par un trafic de contrebande sur le territoire neutre que par des transports en dehors de ses limites et jusqu'aux ports du belligérant, alors que c'est lui qui dans les deux cas est le but final. Le lieu où se passe l'acte ne le rend ni plus ni moins coupable. C'est pourquoi la fourniture d'articles de guerre ne doit pas même être permise dans le pays neutre, et qu'elle doit être empêchée là aussi, si par elle les objets interdits parviendraient notoirement aux mains d'un belligérant.

Ce principe, si simple, n'a pas été généralement observé. Il a été de coutume de distinguer entre les actes de contrebande et les autres délits de neutralité quant aux lieux, à l'effet de restreindre la culpabilité des dits actes aux transports maritimes hors des territoires et eaux neutres. Cette inconséquence s'attache intimement à l'ancienne suprématie du belligérant. Certains actes, quoique *reconnus* comme délits de neutralité, n'étaient pas *traités* comme tels indépendamment du lieu, depuis qu'une habitude enracinée s'était figuré la répression entière concentrée dans les mains des croi-

¹ Opinions différentes au sein de l'Institut de droit international, v. *Rev. de dr. int.*, t. VII, pp. 608-609 ; t. XIII, pp. 53-59, 80-86.

seurs et exécutée par eux en pleine mer. La pensée s'accoutumait donc à se représenter comme *permis* tout ce qui restait *impuni* parce que cela échappait à la main armée du belligérant et au châ-timent sur la place même du fait. C'est ainsi que, par une confusion du délit et de la peine, il ne fut plus tenu compte de la culpabilité des actes de contrebande qui se passaient sur le territoire neutre, où les belligérants ne pouvaient pas pénétrer et d'où par conséquent la répression violente par leur force armée était exclue.

C'est pourquoi l'on trouve entrelacés les deux préjugés, dont l'un exempte l'*État* neutre d'une responsabilité des délits de contrebande correspondant à celle qui lui incombe pour les autres délits de neutralité, et l'autre débarrasse de toute poursuite les faits de contrebande qui se passent sur le *territoire* neutre.

Ces préjugés ont duré jusqu'à notre époque, mais non sans protestations. Quant à la question qui est l'objet du second, deux systèmes opposés sont en présence : 1° celui qui traite les actes de contrebande à l'instar des autres infractions à la neutralité, en les poursuivant partout où ils se passent, sans distinction des lieux, donc aussi dans le pays neutre ; 2° celui qui ferme les yeux sur ce qui se prépare en pays neutre — même sur les faits de contrebande qui impliqueraient le secours de guerre le plus évident et inconciliable avec les devoirs d'impartialité et d'abstention neutres —, en tournant la poursuite exclusivement contre les *navires*, et en ne rendant responsables que les *transports maritimes*, qui commencent par la sortie des navires des eaux neutres et leur voyage vers la destination ennemie.

Pour pouvoir concentrer le fait de la contrebande de guerre dans le seul trajet, les partisans de cette dernière opinion s'en tiennent d'une manière unilatérale au principe de la souveraineté d'État. Le droit souverain territorial exclut, disent-ils, toute ingérence étrangère, donc aussi celle des belligérants, dans le trafic qui s'opère en dedans des frontières de l'État. Le commerce qui s'y fait ne regarde personne à l'étranger, qu'il soit belligérant ou non ; d'où il suit que chacun peut vendre à volonté, dans les limites d'un territoire neutre, tous les articles qui ne deviendraient contrebande que par rapport à un état de choses qui règne au delà d'elles et avec lequel le vendeur n'a rien à faire. Au contraire, en dehors du dit territoire, sur la haute mer, *nullius territorium*, rien n'empêche le belligérant

d'attaquer les navires qui portent du secours à son ennemi, et de confisquer les objets par lesquels ce secours serait effectué : un tel acte de légitime défense, ayant lieu où aucun souverain ne règne, ne blesse aucune souveraineté.

Ce sont surtout des publicistes anglais, mais aussi d'autres, et des anciens depuis le temps de Grotius, qui par ces raisons et d'autres semblables veulent excuser le trafic de contrebande en pays neutre ¹.

Il n'est guère besoin de signaler combien serait illogique de laisser impunément se passer sur le territoire neutre une seule forme des secours de guerre contraires à la neutralité, alors que toutes les autres formes y sont poursuivies et réprimées. Si la souveraineté territoriale signifiait que l'État neutre pût ne pas vouloir voir sous sa juridiction les actions, qui autrement et indépendamment du lieu lèsent les prétentions des belligérants reconnues légitimes par le droit international, la plupart des obligations de la neutralité qualifiées de devoirs d'abstention de secours illicite disparaîtraient, savoir toutes celles qui interdisent l'abus du territoire neutre comme renfort ou base d'opérations en faveur d'un belligérant. De plus, appeler « légitime défense » l'attaque par la force armée d'un belligérant contre des navires neutres non armés sur la haute mer, est évidemment ridicule. On ne se défend que contre des agresseurs. Entre des États en paix, les moyens de redressement ne devraient pas consister dans des mesures qui appartiennent en propre à la guerre.

L'opinion opposée et plus rationnelle, selon laquelle les actes de contrebande doivent être réprimés aussi quand ils sont commis sur le territoire neutre, compte beaucoup de représentants distingués en doctrine ².

Dans la politique des gouvernements et dans les législations des divers États, les deux systèmes se trouvent partout mêlés.

A l'origine de la contrebande de guerre, dans les droits romain et canonique, puis dans le *Consulat de la Mer*, les *Rôles d'Oléron* et

¹ V. Grotius, cap. I, § V, 1; Bynkershoek, cap. XXII; Vattel, § 112; Lampredi, part. I, § 5; G.-F. de Martens, §§ 315, 318; Schmalz, pp. 286-287; Klüber, § 288; Saalfeld, § 131; Ortolan, p. 181; Heffter, § 166; Wildman, p. 211; Neumann, p. 136; Twiss, § 151; Calvo, § 1059; Creasy, §§ 571-572.

² V. notamment Galiani, part. I, cap. IX, § 4; Hautefeuille, tit. VIII, sect. III; Phillimore, § 236; Pistoye et Duverdy, t. I, p. 391; Woolsey, § 193 (et note); Gessner, pp. 125-127, 162.

Visby Sjölag, la vente d'armes à un ennemi est prohibée aussi sur le territoire; mais il est vrai qu'une analogie adéquate ne saurait en être tirée, la notion de la neutralité étant ici une autre (v. *suprà*, pp. 348-349). Pendant l'époque moderne, le système opposé a été suivi de préférence par les gouvernements, qui ne se sont pas expressément obligés par traité à interdire l'exportation d'articles de guerre à l'ennemi d'un État ami, allié ou cocontractant. Cependant, dans le XIX^e siècle, la tendance en faveur de telles interdictions est manifeste¹. — Les présidents des États-Unis ont déclaré, à maintes reprises, pendant les guerres de 1793 et de 1855, le procureur général de même en 1796, que la vente et l'exportation d'articles de guerre à des belligérants ne sauraient être interdites aux sujets ni réputées délits de neutralité; seulement, elles sont exposées aux confiscations des belligérants sur mer. Pendant les guerres d'indépendance des colonies hispano-américaines, les gouvernements britanniques étaient indécis et flottaient entre les deux opinions. Tantôt ils interdisaient la livraison d'armes aux parties belligérantes sur le territoire et dans les ports, tantôt ils révoquaient l'interdiction; cela, selon la couleur du parti qui se trouvait occasionnellement au timon des affaires, ou bien d'après ses manières fluctuantes d'interpréter les préceptes du droit des gens. Lors de la guerre de Crimée, la Prusse a toléré l'exportation d'armes et de munitions pour la Russie. Dans la guerre de 1870-1871, des exportations semblables eurent lieu impunément, notamment de l'Angleterre et des États-Unis à la France. La *High Court of Admiralty* de Londres a expressément approuvé ces procédés dans ses sentences, et le ministre des affaires étrangères a prononcé l'avis que le gouvernement ne saurait en être rendu responsable. — D'autre part, diverses législations nationales défendent de livrer des objets de contrebande aux belligérants, même sur le territoire neutre. La Russie a décrété une telle défense en 1780, l'Angleterre de même pendant la guerre de 1848-1849 en Danemark, la Belgique et la Suisse en 1870. A cette dernière occasion le gouvernement des États-Unis fut obligé, sous la pression de nombreux meetings, de faire inhiber des livraisons d'armes effectuées par lui-même à des agents français, et d'interdire tout trafic

¹ Surtout les puissances de la Baltique ont conclu des conventions, tant entre elles qu'avec d'autres puissances, contenant une clause qui défend aux sujets des parties contractantes tout trafic de contrebande en cas de guerre.

de contrebande de guerre sur le territoire de l'Union. — D'autres exemples montrent des défenses semblables à l'égard d'une partie seulement du territoire, à savoir des ports, ou bien relativement à une partie du trafic, par exemple sous pavillon belligérant. Ainsi, la déclaration de neutralité des Royaumes-Unis de Suède et Norvège en 1853, et le décret suédois du 8 avril 1854 concernant le commerce et la navigation neutres, arrêtent, qu'il est défendu d'exporter des objets de contrebande des ports neutres par les navires des belligérants. Une circulaire du ministre des affaires étrangères britannique du 19 juillet 1870 interdit aux navires *de guerre* des belligérants *tout* commerce (y compris donc celui dont il s'agit) dans les ports britanniques, hors le strict nécessaire pour l'existence. Les *Foreign Enlistment Acts* anglais et américains interdisent, du trafic de contrebande sur le territoire neutre, toute la catégorie qui consisterait dans une livraison d'articles d'armement ou d'équipement de vaisseaux de guerre pour compte belligérant. A cela s'ajoutent encore les défenses, devenues de plus en plus fréquentes depuis leur modèle dans la seconde Règle de Washington, de faire usage des ports et des eaux neutres pour augmenter les provisions de munitions de guerre des belligérants. Il est évident qu'en principe ces sortes de défenses impliquent la reconnaissance de l'illégalité de toute fourniture de contrebande de guerre à un belligérant sur le territoire d'un État neutre, n'importe où, puisque la raison y est la même partout et dans tous ces cas.

§ 95 — Actes de contrebande

Sont réputés actes de contrebande :

1^o le fait que des articles de contrebande sont *apportés* à un belligérant, à ses armées, flottes ou navires, dans ses ports, ou dans un territoire lui appartenant ou occupé par lui ; les articles étant présumés lui être destinés, soit qu'ils aient eux-mêmes cette destination, soit que le navire transportant l'ait à lui seul ;

2^o le fait que des articles de contrebande sont *livrés, fournis ou vendus, où que ce soit*, à un belligérant, à ses ressortissants, agents ou navires, le fournisseur sachant que les objets lui parviendront.

1. Ce n'est donc pas seulement le *territoire* d'un belligérant, y compris ses ports et ses eaux, qui est fermé au trafic de contrebande. Des objets relatifs à ce trafic ne peuvent, n'importe où le belligérant se trouve, lui être apportés à lui, à ses forces de terre ou de mer, ou à ses autorités militaires, qu'elles séjournent dans leur patrie ou ailleurs, en pays conquis ou occupé, sur la haute mer ou dans des eaux étrangères.

Même les transports qui ne sont amenés à un belligérant ou à son territoire qu'*en passant*, sont défendus. Celui qui veut conduire des articles de guerre d'un pays neutre à un autre pays neutre, doit donc se servir de navires qui ne font pas escale dans le port d'un belligérant et qui ne s'arrêtent pas à un point où une force belligérante domine : le transport n'est pas libre par la seule circonstance que la destination définitive de la marchandise est plus lointaine dans une place neutre, et que les objets ne sont pas déchargés dans le lieu de relâche sous la domination du belligérant. Le simple fait du séjour, si court qu'il soit, ou d'un passage, fût-il le plus transitoire possible, dans un endroit relevant d'une partie en guerre, forfait la marchandise. Cette règle procède de l'impossibilité où l'on est de surveiller autrement les transports illicites, et d'empêcher le trafic de contrebande qui se ferait par des détours ou à l'aide de faux papiers¹.

Si, *vice versa*, la destination finale et définitive est le belligérant, la culpabilité n'est pas diminuée par la circonstance qu'une destination immédiate ou plus proche est une place neutre, soit que relâche y ait lieu ou que la marchandise y soit adressée, et n'importe qu'elle y soit déchargée ou non. La neutralité est rompue par le secours de guerre; et celui-ci est indépendant de la forme plus ou moins directe ou indirecte du transport : qu'il se fasse avec ou sans des intermédiaires, des interruptions ou des détours, c'est indifférent. Quand même la marchandise illicite serait débarquée quelque part en chemin, elle n'en conserve pas moins sa qualité de contrebande de guerre, s'il peut être démontré que son but final était de servir un belligérant : les voies choisies ne sauraient modifier la

¹ Cp. Wildman, p. 211; Field, §§ 856, 858. — Selon la pratique anglaise, si le lieu de destination d'un navire relève de l'ennemi, toute marchandise qu'il porte est censée y être destinée également, lors même que l'intention de la conduire plus loin à quelque place neutre existe, et que ce but soit manifeste.

nature du fait illégal. Ce fait était fondé déjà au moment de l'expédition de l'objet dans le premier port de départ ¹.

Il s'ensuit, que des articles de guerre chargés sur un navire neutre ne passent librement que dans le seul cas où le navire, tant que les dits articles se trouvent à son bord, ne toucherait pas une seule fois quelque possession ou territoire d'un belligérant, mais fréquenterait uniquement des places neutres, et où les articles ne seraient non plus destinés à être ultérieurement transportés de ces places à quelque point dans la possession d'un belligérant. Avec ces modifications règne la règle générale que tout objet, même militaire, qui est transporté à une place neutre, est protégé contre les saisies des belligérants ².

Finalement, il résulte de la défense pour un navire neutre de transporter de la contrebande de guerre aux ports d'un belligérant, qu'il lui est également interdit d'effectuer de tels transports *entre* les ports d'un belligérant. Sans doute, le droit de cabotage sur les côtes d'un État en guerre en est indépendant. Tout État accorde ou refuse ce droit à qui il veut, d'après ce qu'il juge lui-même convenable. Il en est partant de même d'un belligérant à l'égard des nations neutres, puisqu'il est souverain chez lui. Mais il ne s'agit alors, bien entendu, que d'objets de nature pacifique. Quant au trafic d'objets de nature *non* pacifique, la partie adverse dans la guerre

¹ Cp. Wildman, pp. 217, 218; Bluntschli, § 813; Gessner, pp. 137, 139; Creasy, § 589; *Règl. int. des prises*, § 30 (« objets transportés pour le compte ou à destination » de l'ennemi », expression adéquate). — Le même principe a trouvé son expression dans plusieurs législations nationales, entre autres dans celle de l'Italie. — En Angleterre, il n'est pas reconnu sans réserve. Au contraire, selon la règle de l'amirauté britannique, la destination de la marchandise est considérée comme inséparable de celle du navire, de sorte que, si le but final du navire est neutre, la marchandise est réputée neutre, quand même elle serait destinée à parvenir à un belligérant par des voyages ultérieurs, au delà du port de destination du navire, soit par rechargement ou envoi à travers les pays. Toutefois, cette pratique n'est pas constante et n'a pas toujours pu se faire valoir, même en Angleterre. Ainsi, le cabinet de Londres a dû reconnaître, dans sa note du 23 janvier 1862 au gouvernement des États-Unis concernant l'affaire du *Trent* (v. *infra*), qu'une destination *finale* constitue une raison suffisante de saisie et ne saurait être protégée par une destination immédiate qui n'est qu'apparente. — En Europe comme en Amérique, cette manière de voir prédomine. Dans la guerre de 1877, lorsqu'un navire autrichien, transportant des munitions de guerre de Trieste à un port turc, fit relâche à l'île de Corfou, les autorités grecques sur cette place les saisirent et les renvoyèrent à Trieste pour y être détenues jusqu'à la fin de la guerre (*Rev. de dr. int.*, t. X, p. 180).

² Un décret suédois du 29 juillet 1870 arrête, que la prohibition des objets de contrebande de guerre n'est pas applicable au cas où de tels objets, sans appartenir ni être destinés aux belligérants ou à leurs sujets, seraient transportés *entre* des ports relevant exclusivement d'États neutres.

possède naturellement le même droit de l'empêcher dans les eaux ennemies que sur la haute mer : l'exercice des droits de la guerre ne saurait être moins étendu sur celles-là que sur celle-ci ¹.

La preuve de la destination, pour les transports maritimes, est fournie par les papiers de bord. Dans le cas où l'on excipera que ces papiers sont faux, incomplets, ou insuffisants à raison d'un but final plus éloigné que le lieu de destination immédiat, on admettra les preuves jugées valables par le tribunal, selon le Règlement international des prises.

2. Le chargement d'un article de contrebande à bord d'un navire qui porte le pavillon d'un belligérant ou qui va notoirement à une place sous sa domination, équivaut au fond à l'action de mettre cet article à sa disposition. La neutralité est rompue par l'un de ces actes non moins que par l'autre, le chargement eût-il même lieu sur un territoire neutre. — D'ailleurs, sous la catégorie des faits de contrebande prévus ici, tombent non seulement toutes les ventes de munitions de guerre à un belligérant, ses agents ou ressortissants, sur le territoire neutre, mais encore les transports *par terre* qui partent de ce territoire avec destination pour un belligérant. Il est évident que, si la neutralité est rompue par un envoi de contrebande à un port neutre, avec l'ordre de son transport ultérieur, soit par terre soit par mer, à un ennemi, elle n'est pas moins rompue par un envoi semblable à travers le territoire neutre directement à un belligérant dont le pays est limitrophe, ou bien à lui par des territoires intermédiaires. Ce sont là des cas moins fréquents que les transports maritimes, et moins faciles à poursuivre. Cela n'empêche pas que, étant également contraires à la neutralité, ils soient sujets à des réclamations. Chacun des États dont les territoires, même intermédiaires, peuvent servir à des transports de contrebande de guerre, de passage ou autrement, est tenu de les empêcher dans les limites du possible.

¹ Principe généralement reconnu, dans la pratique comme par la doctrine (cp. Wildman, p. 211; Calvo, § 1119; et les *Admiralty Reports* anglais). Déjà lorsque la convention anglo-russe de 1801 déclara libre la navigation neutre sur les côtes ennemies, la contrebande fut exceptée de cette liberté, de même qu'elle l'a été de toute autre immunité gagnée au pavillon neutre. D'ailleurs, il est évident que la jouissance de la dite liberté de navigation présuppose l'assentiment de l'État ennemi, souverain de la côte. C'est là une affaire entre lui et l'État neutre : le précepte du droit international n'a égard qu'au rapport entre celui-ci et le belligérant adversaire du souverain de la côte.

§ 96 — Articles de contrebande

Les États s'entendront, par une convention internationale générale, sur les articles qui seuls doivent être réputés contrebande conformément à la définition, donnée au § 90, des munitions de guerre, ainsi que sur les changements à introduire, s'il y a lieu, dans la liste des dits articles, par suite des inventions, des progrès de l'art militaire, ou de nouveaux principes de droit international.

Chaque gouvernement portera à la connaissance de ses ressortissants la liste d'articles de contrebande qui aura été dressée d'un commun accord.

A défaut d'accord sur les changements à introduire dans une liste acceptée, celle-ci restera en vigueur jusqu'à entente générale.

Il ne suffit pas d'adopter un *principe*, qui établit le caractère, destiné à être universellement valable, des objets à interdire dans le commerce entre les neutres et les belligérants. Si indispensable qu'il soit, ce principe ne fournit que la *base* des prohibitions. Reste à désigner les objets. Encore à leur égard, les opinions peuvent se séparer, malgré l'existence d'une base générale, car les avis ne sont pas toujours les mêmes sur l'application du principe aux objets ; et des gouvernements de mauvaise foi pourraient abuser de la divergence d'opinion et de l'absence de prohibitions détaillées, pour dresser, suivant leurs intérêts isolés, des listes spéciales et contraires, en prétextant telle ou telle *interprétation* du principe généralement adopté.

Par malheur, il reste encore ici une lacune à combler. Elle a été laissée ouverte même par le Congrès de 1856, occasion la plus favorable qui se soit présentée jusqu'ici, pour établir — conjointement avec d'autres points controversés de la neutralité, au sujet desquels il fallait effleurer celui de la contrebande de guerre, — d'un commun accord non seulement la notion de la contrebande mais encore quels objets devraient y être compris.

A l'anarchie ainsi maintenue, il n'a pas, non plus, été porté remède de quelque autre manière. Les traités contenant des listes de contrebande, conclus entre des couples ou petits groupes d'États,

bien que nombreux, diffèrent trop pour pouvoir être allégués comme des précédents d'autorité décisive. D'ailleurs, ceux même d'entre eux qui pourraient servir de modèle parce qu'ils limitent raisonnablement les prohibitions et contiennent d'utiles dispositions concernant l'exécution et la répression, manquent de la force obligatoire au delà du cercle des États contractants et sont par conséquent insuffisants comme réglementation internationale. Il en est de même des législations nationales, généralement contenues dans les déclarations de neutralité, les instructions aux commandants de flotte et d'escadre, et les codes maritimes. Finalement, comme on l'a vu, dans la littérature, les avis ont été si partagés sur les articles à prohiber, et une liste commune fait encore défaut à tel point, qu'une opinion générale ne saurait sans restriction être censée représentée par aucun des systèmes.

Cependant, le danger qu'offre le manque d'une liste généralement adoptée des articles de contrebande de guerre, est manifeste. Ce danger consiste dans rien moins que des opinions partagées entre les neutres et les belligérants sur le commerce qui en temps de guerre serait permis : de la discorde sur ce point naîtraient des violations, des complications, des querelles. Une liste commune n'est donc pas une pure théorie doctrinale, elle est une nécessité pratique. — Il va de soi, qu'elle ne saurait être adoptée dans la forme d'une énumération de choses à prohiber toujours. L'essentiel, ce n'est pas la validité dans tous les temps, mais dans tous les États. Naturellement, des changements, additions, déclarations supplémentaires, commentaires explicatifs, etc., seraient inévitables, par la seule raison que la science technique, qui rend tels moyens de guerre surannés et introduit tels autres nouveaux, progresse, mais aussi parce que les exigences et les relations entre les États en guerre et les États en paix peuvent subir des modifications au fur et à mesure d'une manière plus avancée d'en comprendre la réglementation. Toutefois, il ne faut point en conclure à l'impossibilité, soit de l'entente, soit des modifications successives, comme on a quelquefois voulu le faire ¹. Ce serait voir les choses à un point de vue trop sceptique. Les changements, non moins que l'entente première, pourraient être opérés par des échanges d'idées prélimi-

¹ Objections faites par de Bulmerincq et de Bar à l'idée d'une entente et d'une liste générales, v. *Rev. de dr. int.*, t. VII, p. 607 ; t. XXVI, pp. 404 et suiv.

naires, suivis de conférences entre des plénipotentiaires de profession nommés *ad hoc* et munis d'instructions, ainsi que cela se pratique à l'occasion d'autres conventions universelles. Les modifications de détail pourraient même être confiées à une commission permanente, sous la réserve des ratifications des gouvernements, et toujours à supposer que les propositions fussent soumises aux avis d'experts et basées sur leurs projets.

Actuellement, d'après les principes énoncés plus haut, les articles suivants seraient de contrebande, à l'exclusion de tous autres :

1° Les *armes* de guerre, à feu, de jet, d'estoc ou de taille, telles que canons, mortiers, mitrailleuses, coulevrines, obusiers, fusils, carabines, revolvers, pistolets, pétards, épées, glaives, sabres, poignards, javelots, lances, piques;

2° Les *munitions* de guerre (*stricto sensu*), telles que bombes, obus, grenades, boulets, balles et autres projectiles; mitraille, grenaille, dragées, fusées, saucissons, cartouches, capsules métalliques, poudre, fulmicoton, matières explosives ou fulminantes propres à remplacer la poudre, charges de toute sorte;

3° Les objets d'*équipement* de guerre appartenant à l'armement, tels que casques, cuirasses, armures, plastrons, boucliers, baudriers, ceinturons, porte-épée, porte-mousqueton, fourreaux, gâines, fontes, gibernes, cartouchières, mandrins, bandoulières, tire-balles, objets faits pour porter des armes ou pour servir de protection contre celles de l'ennemi; les articles d'artillerie ou de cavalerie; les articles de harnachement; les uniformes militaires;

4° Les *navires* et embarcations de guerre ou de transport militaire, canonnières, monitors, torpilleurs, batteries flottantes; les torpilles et les fougasses;

5° Les *parties constitutives* de tous ces articles, ainsi que leurs *accessoires*, pourvu que les parties soient déjà, dans leur état actuel, sans remaniement ou façonnement ultérieur, prêtes et propres à être jointes à l'objet dans la composition duquel elles entrent (affûts, crosses, etc.); que les accessoires appartiennent évidemment aux objets principaux respectifs (attirail de transport militaire, voitures d'armes, baïonnettes, baguettes de fusil, cercles goudronnés, mèches, etc.); et que ni les parties, ni les accessoires ne soient de nature à pouvoir appartenir ou servir tout aussi bien à des objets ayant une destination essentiellement pacifique;

6° Les objets d'armement ou d'équipement propres à *remplacer* ceux qui sont énumérés ci-dessus, et faits pour la guerre;

7° Les *machines* et instruments spécialement faits pour *fabriquer* des objets qui sont contrebande de guerre.

L'on est généralement d'accord pour reconnaître la qualité de contrebande de guerre de ces choses. Des tendances visibles par ci par là, surtout chez les grandes puissances maritimes, ont tâché d'étendre les prohibitions plus loin. D'autres tendances, qui dominent surtout dans les pays éminemment pacifiques, montrent au contraire des efforts pour les restreindre. Mais l'esprit prédominant est favorable à une liste dont celle que nous venons d'établir pourrait être considérée comme une reproduction complétée¹.

Pour être rigoureux, nous n'avons pas même maintenu la prohibition, si invétérée, contre le soufre et le salpêtre, ni non plus celles contre les chevaux, les selles et les brides, — ces cinq articles qui se glissent volontiers même dans les listes les plus strictes sous d'autres rapports. C'est que, bien que défendus par des traditions enracinées, ces articles n'appartiennent pas de leur nature spécialement à la guerre; pas même le soufre et le salpêtre : ils ne sont, ni « par-ties constitutives » de la poudre, ni « accessoires » d'elle, mais des matières premières qui, pour devenir un moyen de guerre, demandent un travail et une transformation préalables.

D'autre part, nous avons rangé parmi les objets prohibés les *navires de guerre* (y compris ceux de transport), bien qu'ils ne figurent pas toujours sur les listes. On les a souvent exclus, non par suite d'un refus de reconnaître qu'il serait contraire à la neutralité

¹ Des listes de contrebande de guerre se rencontrent depuis le XVI^e siècle. Peuvent être notées comme les plus remarquables :

1° dans les *traités* : celles des traités de paix des Pyrénées et d'Utrecht, prédominant dans les conventions jusqu'à la Neutralité armée; celle du traité anglo-russe de 1766, adoptée par la Neutralité armée et répandue par elle dans le monde entier; celle de 1778, contractée entre la France et les États-Unis, sur laquelle se fondent les listes nombreuses stipulées depuis par ces deux puissances avec d'autres États; finalement celle du traité conclu en 1871 entre l'Italie et les États-Unis, la plus moderne et la plus parfaite;

2° dans les *légalisations nationales* : celle de la France dans ses instructions de marine de 1854, de la Suède dans son décret de 1854 sur le commerce neutre, de la Prusse et de l'Autriche dans leurs règlements des prises de 1864, de l'Italie dans son code maritime marchand de 1865, de la Russie dans l'ukase de 1877 concernant les neutres;

3° dans la *littérature* : celles dressées par : Hübner, t. I, 2^{me} p^{me}, ch. I, § 5; Saalfeld, § 131; Manning, p. 335; Heffter, § 160; Hautefeuille, t. II, tit. VIII, sect. II, § VI, p. 420; Neumann, § 51; Bluntschli, § 803; Fiore, § 1601.

d'en fournir aux belligérants. On s'est habitué, paraît-il, à n'insérer dans les listes que des choses de moindre volume, assez petites pour être transportées à bord et y être objets du droit de visite et de recherche. C'est pourquoi les navires de guerre ont été oubliés ou ont formé un groupe de secours illicite à part, de sorte que parmi les transports interdits ceux de contrebande et ceux de navires de guerre figurent comme deux différentes espèces. Ou bien, l'action de fournir de tels navires à un belligérant a été rangée dans la catégorie des armements interdits. — Il est difficile de voir quelque raison valable pour distinguer ainsi entre les navires de guerre et les autres objets de nature militaire, du moment qu'il s'agit d'une catégorie de secours illicite, où ces deux groupes d'objets rentrent ensemble parce qu'ils possèdent sur tous les points le caractère distinctif de la contrebande de guerre, selon la définition et la notion données à celle-ci (§ 90). Il est vrai que le secours par fourniture de navires se fait le plus souvent sous forme d'armement illicite. Cela n'empêche pas qu'il peut s'effectuer aussi comme simple transport de contrebande. Encore faut-il ajouter que, lorsque les deux formes rentrent dans la même action, le fait de contrebande y est distinct de celui de « transmission de navires de guerre », fait qui doit être considéré à part comme étant de nature plus grave (cp. *suprà*, § 85) ¹.

Il est entendu qu'aucun navire ne peut être considéré comme contrebande de guerre s'il n'est pas, dans son état actuel, propre au service belliqueux et visiblement destiné à ce service. Les navires de commerce ne peuvent y être compris, à moins que ce caractère ne soit qu'apparent (cp. sous le § suivant, p. 410). Assurément, la distinction n'est pas toujours facile. Un nombre assez considérable de navires marchands peuvent, par un simple aménagement et sans aucun travail de transformation dans l'acception stricte de ce terme,

¹ Le principe de compter les navires de guerre parmi les articles de contrebande n'a pas été contesté, bien qu'ils ne figurent que sur une minorité de listes, tant dans les traités et législations que chez les auteurs. L'Angleterre les mentionne dans plusieurs de ses traités de contrebande, notamment dans ceux conclus avec les États scandinaves; et son *Foreign Enlistment Act* de 1870 comprend leur prohibition dans la défense d'en vendre aux belligérants (§ 8, point 4). Les tribunaux de prises anglais et américains les traitent comme contrebande. Et parmi les auteurs, leur qualité de telle se trouve exprimée chez Ortolan (p. 206), Heffter (§ 161 a), Wildman (p. 212), Twiss (§ 148), Halleck (p. 583), Bluntchli (§ 803), Calvo (§ 1123), Field (§ 834), Gessner (pp. 120, 148, 162), Creasy (§§ 570, 591), Ferguson (§ 263), Fiore (§ 1601).

être employés à la marine militaire, sans que leur utilité à ce but soit frappante, surtout dans les pays où, comme par exemple aux États-Unis d'Amérique, l'architecture navale a égard à la nécessité de faire servir, le cas échéant, la marine marchande dans les guerres. Mais le principe n'en reste pas moins inaltéré : tout navire fourni à un ennemi et jugé d'après l'état où il se trouve, doit être traité comme appartenant à la guerre et par conséquent de contrebande, ou bien comme appartenant à la paix et par conséquent libre, suivant que le tribunal trouve, conformément aux preuves valables selon le règlement des prises, qu'il a été, ou non, destiné à l'usage belliqueux, des experts compétents ayant été à même de constater le caractère essentiellement militaire.

§ 97 — **Contrebande relative et contrebande accidentelle**

Sont et demeurent abolies les prétendues contrebandes désignées sous les noms, soit de contrebande *relative*, concernant des articles (*usus ancipitis*) susceptibles d'être utilisés par un belligérant dans un but militaire, mais dont l'usage est essentiellement pacifique, soit de contrebande *accidentelle*, quand les dits articles ne deviennent propres à servir spécialement aux buts militaires que dans une circonstance particulière.

Lorsque des prohibitions ont été promulguées en violation du principe d'identifier la contrebande de guerre avec les articles de guerre, cela a pu se faire de deux manières différentes. Ou, on a défendu, outre les objets d'usage principalement militaire, le commerce d'objets d'usage principalement pacifique, en prétextant leur *utilité* aussi dans une guerre (contrebande relative, indirecte ou conditionnelle). Ou bien, des objets, dans la règle laissés libres, ont été prohibés à telle ou telle *occasion*, l'interdiction n'étant valide que pour le moment ; cela, sous le prétexte que des circonstances appartenant particulièrement à la situation de ce moment — par exemple un besoin pressant chez l'ennemi — confèreraient à l'objet en question provisoirement une signification comme secours dans la guerre, qui, bien que n'existant pas autrement, équivaldrait *alors* par exception, au moins indirectement, à celle d'un véritable article de contrebande (contrebande accidentelle).

Ces deux espèces de contrebandes additionnelles ont le défaut, commun aux deux, d'empêcher un commerce qui, par sa nature essentiellement pacifique et nécessaire aux relations internationales régulières, ne devrait jamais être molesté dans les rapports entre des États en paix les uns avec les autres. Mais de plus, les prohibitions *accidentelles* souffrent d'un vice qui n'est pas nécessairement inhérent à la contrebande relative. Elles sont des lois du moment. Et comme, dans ce moment, elles ne peuvent être portées que par le belligérant lui-même, qui en profite au détriment d'une autre nation, elles sont des lois d'une partie en cause. Impossible d'éviter la partialité dans une telle législation, plus encore dans son application.

Les contrebandes relatives et les contrebandes accidentelles ne sont pas nécessairement identiques. Des objets de nature pacifique ont pu être prohibés d'une manière permanente et non seulement à telle occasion (par exemple le soufre, le salpêtre, les chevaux). Mais il est évident que les prohibitions momentanées sont d'ordinaire dirigées précisément contre les articles de contrebande relative, c'est-à-dire contre ceux qui appartiennent en propre à la paix mais peuvent aussi être utiles dans une guerre, puisque, les articles de guerre proprement dits étant interdits toujours et régulièrement, une prohibition extraordinaire contre eux manquerait de raison d'être. Il en résulte, que les deux catégories de la contrebande qui dépassent le droit international, ont généralement les mêmes objets, à savoir des choses « d'usage double » (*ancipitis usus*), c'est-à-dire qui peuvent servir et en paix et en guerre. La contrebande accidentelle rentre donc ordinairement dans la contrebande relative comme une classe de celle-ci : elle est une contrebande relative improvisée.

Lorsque des contrebandes *relatives* ont été décrétées, soit accidentellement soit régulièrement, il a fallu comme de raison, du moins chez les théoriciens, un prétexte pour couvrir la prohibition, faite en vue de la guerre, d'un objet qui n'y appartenait pas strictement mais plutôt aux nécessités de la vie. Ce prétexte, c'était ordinairement que la marchandise en question était « profitable » à un ennemi, « bienvenue », propre à lui *faciliter* la guerre, ou du moins à en diminuer la peine et le fardeau. Or, comme il n'est guère d'objet au monde, même parmi les nécessités de la vie, qui ne puisse rendre, d'une manière ou d'une autre, une guerre

plus facile, ou y être profitable, et par conséquent constituer un renfort du moins indirectement, une application logique et conséquente du principe des contrebandes relatives conduirait à la clôture de presque tout le commerce neutre. En effet, c'est ce qui ressort de l'examen des marchandises qui ont été ainsi prohibées. Et comme il est de la nature des choses qu'un objet qui n'appartient pas à la guerre doit, pour être censé propre à la faciliter, compter surtout parmi les moyens d'existence, l'on a de préférence poursuivi comme soi-disant contrebande relative les objets les plus indispensables à la vie ordinaire. D'ailleurs, une règle constante pour ces sortes de défenses n'a jamais existé. Ce que les législations nationales et les traités ont déclaré contrebande relative, a été toute chose imaginable, selon le hasard, sans fondement visible. Déjà à l'époque de la guerre de Trente ans, les objets même les plus pacifiques ont été prohibés par les grandes puissances maritimes sous les dits prétextes. Et depuis le moment où l'Angleterre, après avoir supplanté l'Espagne et la Hollande dans la suprématie sur les océans, avait pris en ses propres mains la décision essentielle de la question des contrebandes, celles-ci furent surtout marquées par son désir d'affaiblir la France. Il est vrai que, ce motif n'existant plus aujourd'hui, et l'intérêt britannique se transformant maintenant de plus en plus dans le sens d'une identification avec celui des puissances neutres, c'est plutôt chez un parti réactionnaire, diminuant en force et en nombre, que l'on trouve à présent les défenseurs des contrebandes relatives. Toutefois ce parti peut vivre encore longtemps, et il compte aussi quelques adhérents en Amérique.

Dans le reste du monde semble prédominer le principe de condamner absolument ces espèces de contrebandes, comme en général toute prohibition d'objets pacifiques, à moins de convention y relative conclue par les États entre lesquels elle serait valable. Et encore cet usage, autrefois si fréquent, de déroger ainsi par des conventions spéciales à la réglementation générale, est de plus en plus abandonné, non seulement à cause de la solidarité commerciale toujours croissante qui réunit tous les pays civilisés, mais encore parce que la contrebande relative offre les mêmes inconvénients dans les rapports entre un couple d'États contractants qu'entre tous les États. Dans la littérature, elle a été réprouvée par de nombreux publicistes contemporains des plus distingués, qui se basent

surtout et à juste titre sur cette considération, qu'il n'y aurait ni limite ni principe pour d'autres prohibitions que celles des munitions de guerre proprement dites¹.

Tous ces mêmes inconvénients, qui rendent les contrebandes relatives de nos jours de moins en moins applicables, rendent la contrebande *accidentelle* moins applicable encore. Comme, ici, la prohibition n'est pas de validité générale mais tire toute sa raison d'être d'une situation particulière dans la guerre, c'est une disposition d'esprit précipitée qui, sous l'influence des hostilités entre les belligérants, dicte le motif qui doit limiter les droits des neutres. Et la défense est doublement accidentelle : elle n'est valide que pour une occasion particulière provoquée par des événements momentanés, et elle est le fruit d'une impression de l'instant. Il en résulte que d'entre les contrebandes relatives, toujours plus ou moins injustes, la contrebande accidentelle est la plus injuste. Expression d'un but qui n'a point d'attaches avec la neutralité comme telle, puisqu'il naît de circonstances qui appartiennent exclusivement aux particularités des opérations militaires et de leurs hasards, la loi est portée sans le moindre égard aux prétentions légitimes des relations pacifiques les plus respectables. Et comme il n'y a jamais entente possible pour une législation ainsi improvisée en toute hâte sur les lieux, d'autant moins qu'il y aurait obstacle déjà dans la partialité du motif et dans l'emportement belliqueux, la loi accidentelle sera plus ou moins un jugement du belligérant intéressé, qui

¹ V. surtout Hautefeuille, tit. VIII, sect. II, § VI; Gessner, pp. 92-96, 109, 160; Fiore, § 1604. — Bulmerincq remarque, qu'il est « peu convenable d'abandonner la distinction » entre la contrebande absolue et la contrebande relative *aux belligérants*, au lieu de la « déterminer par une entente *internationale*, ou du moins par une déclaration faite par eux au commencement de la guerre et précisant les articles » (*Rev. de dr. int.*, t. XI, p. 612). — Sans doute, l'injustice serait alors mitigée. Mais elle ne serait pas complètement écartée, tant qu'une contrebande relative serait admise. Et la déclaration des belligérants eux-mêmes précisant les articles, fût-ce même au début de la guerre et non pas à son cours, serait toujours plus ou moins une loi dictée par l'égoïsme et la passion. Elle n'excluerait ni les prohibitions du point de vue accidentel, ni les décrets contradictoires qui augmenteraient la confusion. Si les deux parties, qui, se préparant déjà à se faire la guerre, ne s'entendent naturellement plus sur la question, décrètent des prohibitions différentes, il est facile de se figurer les difficultés qui en naîtraient dans le trafic universel. Bulmerincq le reconnaît lui-même plus loin (p. 615) par l'aveu qu'il serait « désirable » que *les États s'entendissent* sur ce qui est contrebande, car autrement chaque État particulier peut citer d'autres objets dans sa proclamation de guerre... ; — et il a reconnu l'injustice qu'il y aurait à laisser la décision aux belligérants (*Ann.*, t. II, pp. 63-64). — L'Institut de droit international a désapprouvé la contrebande relative (*ib.*, t. II, pp. 62-63; t. XV, p. 231).

par là s'arroge lui-même son droit et le prend de force aux États en paix.

Aussi l'histoire nous expose-t-elle les déclarations de contrebande accidentelle sous forme de décrets imposés avec violence par les belligérants aux neutres. Le premier pas dans cette voie fut fait par les Villes Hanséatiques ; la Hollande suivit l'exemple, puis l'Angleterre. Et dans la doctrine, l'usage trouva des défenseurs même parmi les pères du droit des gens moderne, qui ne pouvaient pas encore entièrement se soustraire à l'influence de l'esprit barbare de leur époque : Gentilis et Grotius. Celui-ci abandonne au belligérant le droit de décider, dans chaque cas spécial et selon les circonstances, à quel point une marchandise d'usage double (*ancipitis usus*) peut être réputée contrebande. Il est évident que la grande autorité de Grotius devait énormément contribuer à maintenir une coutume de guerre légitimée par lui. Dans la suite, un nombre considérable d'auteurs anglais ont pris parti pour le système accidentel. Il en est de même des Américains qui, comme Kent et Wheaton, ont continué aux États-Unis les anciens usages britanniques, ou ont suivi de préférence les précédents des tribunaux de prises. Sur le continent européen y ont adhéré Hübner et Vattel, et, jusqu'à un certain point, même Heffter et Bluntschli. Il va sans dire, que le système revêt des formes très diverses chez des auteurs de vues si différentes. D'après les plus partiaux pour le côté belligérant, tout, ou presque tout, peut être contrebande si, dans une situation particulière, un ennemi est censé en avoir un besoin assez pressant pour que le manque pût faciliter sa soumission ; et c'est son adversaire qui en est juge, même à l'égard des neutres. D'autres, plus modérés, se contentent d'ajouter à la liste ordinaire de contrebande des prohibitions éventuelles de certains articles d'usage double, à interdire suivant ce que le belligérant intéressé juge convenable. C'est lui qui est seul législateur dans tous les cas et d'après toutes ces différentes théories. Il juge selon les circonstances, selon la quantité des objets, etc., et surtout selon la destination : si celle-ci est un port militaire ou un port pacifique, un lieu d'armement, loin ou près d'une force ennemie, etc. L'appréciation des présomptions ne revient donc pas toujours au *gouvernement* belligérant au début de la guerre et avec validité pour sa durée, ni, non plus, même à l'amirauté ou au ministère de la marine, mais souvent à des chefs de flotte ou d'es-

cadre, dans le cas qui se présente; et c'est au conseil des prises qu'est dévolue la décision, non seulement de la question du fait (*quid facti*), mais encore de celle de la loi (*quid juris*)¹.

Ainsi encouragé, même par la science, l'usage d'augmenter les prohibitions par des décrets arbitraires provenant d'un seul des ayants droit et en ne consultant que son propre intérêt momentané, a fleuri durant tout l'âge moderne; mais il atteint au comble dans les luttes acharnées de 1793-1815. De cette manière ont été poursuivis et saisis, sous le prétexte de la guerre, les objets les plus étrangers à la guerre, spécialement des vivres dans les occasions où l'on croyait pouvoir alléguer le but de réduire un ennemi par la famine. Mais les choses les plus diverses, et de toute espèce, ont été prises à l'aide du principe de contrebande accidentelle; car le manque de fondement stable et les variations des « intérêts » ont donné lieu à des convoitises sans bornes.

A l'heure qu'il est, surtout depuis le Congrès de 1856, le système accidentel, en sa qualité de législation tant du moment que de l'un des intéressés, est condamné, et par les gouvernements, et par la doctrine. C'est chose rare, que de trouver une loi qui le sanctionne. Le *Manual of Naval Prize Law* de l'amirauté britannique déclare contrebande tout objet d'usage double que, sur un examen des « circonstances » et en jugeant le caractère du port d'arrivée, les opérations, etc., l'on peut supposer avoir une destination ennemie. Et le gouvernement britannique a proclamé officiellement, en 1859, le principe de laisser au tribunal de prises la décision de la question si, dans tel cas présent, certains objets d'usage double seraient contrebande ou non. Plusieurs jurisconsultes, publicistes et juges anglais sont restés à l'ancien point de vue, exprimé par de nombreux traités conclus autrefois par l'Angleterre, et selon lequel la contrebande relative — dont le maintien est sous-entendu — ne saurait être limitée d'une manière précise, mais nécessite chaque

¹ Différentes nuances du système de la contrebande accidentelle, v. les auteurs cités *suprà*, p. 369, n. 1. Peuvent être ajoutés ceux qui appuient leurs opinions sur les précédents des tribunaux de prises, sans se soucier des principes. — La nuance la plus mitigée jusqu'ici semble être celle adoptée par une fraction dans l'Institut réunie à Cambridge en 1895, qui limite la contrebande accidentelle tout entière au seul droit de prohiber (outre les munitions de guerre) des objets qui ont une destination « immédiate et spéciale » aux forces militaires ou navales ou aux opérations militaires d'un ennemi, et sous la condition qu'ils aient été compris dans une déclaration préalable faite à l'ouverture de la guerre par le gouvernement belligérant (*Ann.*, t. XIV, p. 192).

fois un examen de la question de savoir si, à juger d'après la nature des circonstances, une marchandise qui peut rentrer dans la dite catégorie doit être, ou non, interdite parce que son transport équivaldrait dans ce cas à un secours de guerre. Ces jurisconsultes allèguent comme raison les différences des situations et de leurs besoins, d'où il résulterait que dans telles circonstances données un objet pacifique peut acquérir pour un ennemi la même signification que des munitions de guerre dans telles autres circonstances. La faiblesse de cet argument a déjà été relevée (v. *suprà*, § 90, 1, pp. 371-372). S'il fallait réserver la législation aux cas et aux situations par la raison qu'ils changent, il n'y aurait plus sous aucun rapport quelque ordre que ce soit. La loi du moment, improvisée à l'occasion et dictée par les circonstances, sera toujours plus ou moins une loi du hasard; et dans les faits de contrebande elle sera, en outre, une loi d'une des parties, l'expression d'une partialité. Les changements des situations, qui peuvent conférer le caractère de secours à une chose quelconque, n'en font pas pour cela une contrebande de guerre. Un ennemi est secouru par tout commerce, quel qu'il soit, toute relation, tout rapport avec le reste du monde, par les postes mêmes. Contrebande de guerre, c'est ce qui apporte une aide purement militaire: l'objet ne dépend pas des circonstances, il est déterminé par sa propre nature qui lui est inhérente.

La théorie accidentelle transfère la réglementation du droit international aux législations nationales et rompt la règle qui fait relever l'administration des droits entre les États de leur *communauté*, en livrant la décision à l'une des parties en cause. Par là, tel belligérant prohibe ce que tel autre laisse libre, d'autant que toute chose qui rentre dans la catégorie des contrebandes relatives est de signification douteuse quant à l'usage dans une guerre. D'ailleurs, aucune autorité impartiale ne pourrait juger l'exactitude de prohibitions qui se fondent sur des événements que personne autre que le belligérant intéressé ne voit. — Par ces raisons et bien d'autres encore, un grand nombre de publicistes les plus distingués, depuis Bynkershoek jusqu'à nos contemporains inclusivement, proscrirent en termes péremptoirs toute contrebande accidentelle, comme étant injuste en théorie et inopportune en pratique¹.

¹ V. *suprà*, p. 370, n. 1, les principaux d'entre ces auteurs appartenant aux nations les plus diverses; de plus, Kleen, *De la contrebande de guerre*, pp. 97 et suiv., ainsi

Il résulte de ce qui précède, qu'il ne peut exister qu'une seule classe et une seule espèce de contrebande de guerre, à savoir la contrebande absolue, celle qui est valable d'une manière générale, sans avoir égard aux cas spéciaux, et ne comprenant que les choses qui appartiennent à la guerre par leur propre nature. Si le gouvernement d'un État particulier s'avise de décréter, de plus, des prohibitions à part, en défendant des choses qui n'ont pas cette nature, sans entente avec les autres États, ceux-ci ne sont pas obligés de s'y conformer, et ils n'ont pas à s'occuper du prétexte que les prohibitions en question se fondent sur une situation exceptionnelle, qui confère en l'espèce à la marchandise pacifique une signification de secours pour un ennemi¹.

A ce sujet, il faut particulièrement relever la nécessité de respecter le libre trafic de certaines marchandises qui, plus que toutes autres, ont été, au grand détriment des neutres, des objets illégitimes de déclarations de contrebande accidentelles de la part de belligérants, qui dans les grandes guerres maritimes ont voulu les prohiber comme articles de contrebande relative en alléguant leur utilité pour l'ennemi, malgré leur qualité de choses pacifiques indispensables à l'existence humaine. Ces objets sont : 1° la *monnaie* et les *métaux*, 2° les *vivres* et les *céréales*, 3° les *étoffes, draps et vêtements* (sauf les uniformes militaires), 4° les *navires* de commerce, 5° le *matériel maritime*, 6° les *matières premières* pour la fabrication des armes et des munitions de guerre, 7° les *machines* (autres que les machines de guerre), 8° la *houille*, 9° les *chevaux*.

1. MONNAIE ET MÉTAUX. — Quelquefois, surtout lorsqu'un ennemi s'est trouvé momentanément en embarras d'argent, ou bien aux occasions dans lesquelles presque tous les moyens pour faire la guerre ont été prohibés, la monnaie, les lingots ou les métaux de monnayage ont été déclarés contrebande. Au XVII^e siècle principalement, mais aussi plus tard, l'or, l'argent, le cuivre, le fer, le plomb et autres métaux, monnayés ou non, figu-

que « Réponse aux objections contre le projet de règlement sur la contrebande de guerre », par M. R. Kleen, dans *Rev. de dr. int.*, t. XXVII. — L'Institut de droit international a condamné la contrebande accidentelle (*Ann.*, t. XV, p. 231).

¹ Il ne s'ensuit pas que si un État fournit à un belligérant des marchandises, de quelque nature qu'elles soient, même la plus pacifique, systématiquement et exprès, dans le but de lui faciliter les opérations de guerre, ce ne soit pas là une rupture de la neutralité, justifiant des réclamations et des représailles de la partie adverse. Mais un fait semblable ne rentre pas dans la catégorie des faits de contrebande. C'est un délit de neutralité d'un autre genre, indépendant, traité à part plus haut sous l'Art. II (v. § 69).

rent parmi les articles interdits dans les traités. D'autre part, plusieurs actes conventionnels arrêtent que la monnaie doit être libre; et une disposition du Traité d'Utrecht proclame la liberté, et de cet article, et des métaux en général.

Il règne à l'égard de ce groupe d'objets une grande perplexité. Souvent l'on voit qu'une seule et même puissance proclame alternativement leur interdiction et leur liberté, en traitant de divers côtés, ou à des occasions différentes. Même les publicistes qui veulent encore excuser ou justifier les contrebandes relatives ou accidentelles, ne sont pas d'accord sur ce point. Ainsi, Heffter énumère l'or, l'argent et le cuivre, monnayés ou en barres, dans sa liste de contrebande conditionnelle; Bluntschli y compte l'argent; et parmi les Anglais, Manning, qui appartient pourtant au parti persécuteur le plus acharné, exempte la monnaie et les métaux, tandis que Hall, partisan des extensions « selon les circonstances », les range dans la contrebande relative. Calvo, Fiore, et beaucoup d'autres auteurs, désapprouvent toutes ces prohibitions ¹.

Lors de la guerre de Sécession nord-américaine en 1861-1865, l'on a déclaré contrebande plusieurs métaux (platine, argent, zinc, etc.), mais seulement en se fondant sur la pratique de prise, spécialement américaine, de juger la culpabilité du transport d'un objet d'usage double d'après la supposition d'une destination belliqueuse dans les mains de l'ennemi (cp. *suprà*, p. 376, sous § 91).

Pour faire la guerre, rien n'est plus indispensable que l'argent. Celui-ci ne devient pas par cela un article de guerre, ni non plus son transport une action moins pacifique ². Quant aux métaux, ils n'ont avec les objets de guerre qu'une relation éloignée, sauf comme matériel pour la construction de navires ou comme matières premières pour la fabrication d'armes et de munitions, en lesquelles qualités ils rentrent cependant dans d'autres catégories (v. *infra*, 5 et 6).

2. VIVRES ET CÉRÉALES. — Les moyens de subvenir à la nutrition semblent être, d'entre toutes choses, les moins militaires. Cependant, même les vivres ont été prohibés, bien que sous des prétextes qui de nos jours peuvent être qualifiés de surannés. Ces prétextes ont été principalement de quatre sortes : 1° une disette chez l'ennemi, qui a suscité l'idée de le réduire par la famine en lui coupant tout approvisionnement ³; 2° un

¹ Heffter, § 160; Bluntschli, § 803; Manning, ch. VII; Hall, § 246; Calvo, § 1107; Fiore, § 1604.

² Ce qui n'empêche pas que des *subsides* ou *prêts de guerre* fournis par un État neutre seraient des secours illicites, bien entendu non par contrebande, mais sous leur propre nom (cp. *suprà*, § 67).

³ Principe posé par Grotius (cap. I, § V), Bynkershoek (cap. IX-X), Vattel (§ 112), et plusieurs publicistes du parti conservateur britannique.

caractère prétendu révolutionnaire chez l'ennemi, caractère qui a été allégué comme raison de ne pas lui reconnaître le droit de guerre entier (dans les luttes de sécession ou d'indépendance, par exemple celle du Portugal contre l'Espagne en 1640-1668: alors celle-ci obtint de la France, en 1659, que les vivres fussent réputés contrebande par rapport au Portugal); 3° l'extermination, dans des guerres d'un acharnement extraordinaire, comme celles de 1793-1815; 4° un besoin ou une disette dans le pays du belligérant (allégués par la France et l'Angleterre dans les guerres de la Convention nationale¹). — Dans des occasions semblables, les belligérants ont prohibé temporairement, par décret ou convention, toutes sortes de moyens de subsistance, comme les céréales, la farine ou autres denrées, en se référant, dans les trois premiers cas, à l'ancien principe selon lequel la guerre autoriserait contre un ennemi tout moyen qui lui causerait le plus grand détriment possible (et sans se soucier du détriment causé par là aux neutres).

Les prohibitions concernant les vivres apparaissent déjà au XIV^e siècle, dans les lois et traités; et c'est l'Angleterre, parait-il, qui les introduisit. Dans le courant du XVII^e siècle, l'amirauté britannique déclare contrebande les céréales, le vin et l'huile; dans le XVIII^e suivent des défenses, par les précédents des tribunaux de prises anglais, contre l'un après l'autre des comestibles: le riz, le beurre, le poisson, etc. En 1689, la Hollande et l'Angleterre, en guerre l'une avec l'autre, prohibèrent le transport de vivres et céréales quelconques. Depuis, la Hollande a abandonné le principe, tandis que l'Angleterre y est restée fidèle. De temps à autre, dans le cours du XVIII^e siècle, les chefs de flotte et d'escadre britanniques reçurent l'ordre d'empêcher l'arrivée de vivres à un ennemi que l'on supposait se trouver en disette.

C'est surtout avec l'époque de la Révolution française que commencent les persécutions outrées contre les transports de vivres et céréales. La famine, qui régnait alors en France, fut prétextée par les Coalisés comme raison suffisante pour motiver une prohibition générale. Le gouvernement français y avait du reste donné lieu lui-même, par un décret qui ordonnait de saisir les navires neutres chargés de vivres à destination ennemie et de les conduire en France, où la cargaison devait être vendue à l'État. L'Angleterre conclut alors, avec presque toutes les principales puissances maritimes de l'Europe, des conventions interdisant tout transport de vivres aux ports français. Les instructions de la marine britannique concernant l'exécution, datées le 8 juin 1793, arrêtent, entre autres, qu'il est défendu d'aller à une place française avec une cargaison de cé-

¹ Ordonnance française du 9 mai 1793; les *orders in council* britanniques de 1793 et 1795.

réales : celle-ci devait être prise pour compte anglais, contre paiement du prix, du fret et des frais, et être conduite au port britannique le plus proche ; ou bien, caution devait être déposée pour son transport à un pays ami de l'Angleterre. On alléguait comme raison que les vivres pouvaient être contrebande dès qu'ils étaient destinés à maintenir ou à prolonger la résistance d'un ennemi, et que le but de réduire celui-ci à la soumission justifiait le moyen consistant à empêcher l'arrivée de la cargaison. Du reste — ajoutait-on — l'Angleterre avait, de son côté, « besoin » de vivres pour continuer la lutte contre la France. Or, cette lutte ayant pour but de délivrer l'Europe des attaques françaises, le gouvernement britannique concluait à son droit, non seulement d'empêcher l'exportation neutre de vivres et de céréales pour la France, mais encore de la diriger de force vers les ports britanniques.

Les neutres, au contraire, trouvèrent que ce raisonnement témoignait d'un respect insuffisant pour les droits de propriété des nations qui n'avaient point eu de part au conflit. Les puissances maritimes qui s'étaient tenues en dehors des dites conventions conclues avec le cabinet de Saint-James, à savoir les États-Unis d'Amérique et les États scandinaves, élevèrent des protestations, en relevant, en termes énergiques, ce qu'il y avait d'injuste à qualifier de contrebande les moyens ordinaires de subsistance, et à se servir, en usant de violence, des aliments des neutres pour nourrir les belligérants.

Le gouvernement britannique révoqua alors sa défense contre les transports de vivres aux colonies françaises, et conclut, en date du 4 novembre 1794, avec les États-Unis un traité contenant la disposition que *dans les cas où les vivres seraient contrebande* « selon le droit des gens en vigueur », ils ne seraient pourtant pas confisqués mais seulement sujets à préemption. — Il est évident que, par cette disposition, la violation n'était ni désapprouvée en principe ni supprimée en fait ; puisque les vivres étaient toujours présumés pouvoir être des objets éventuels de contrebande dans certains cas, et que, déjà avant la conclusion du traité, les cargaisons n'avaient pas été, en règle générale, confisquées mais seulement soumises à une vente forcée. Aussi l'Angleterre continua-t-elle, comme par le passé, de faire saisir les transports de vivres et de céréales destinés à des ports français, en les faisant conduire en Angleterre pour être offerts au gouvernement britannique.

Toutefois, sur les plaintes réitérées des neutres, l'ordre de cabinet relatif à cette démarche continuée fut révoqué, et une commission mixte fut enfin instituée pour examiner les griefs. Elle condamna l'Angleterre à payer des dommages-intérêts aux propriétaires dont les droits avaient été lésés par les saisies contraires au droit international.

Cependant cette correction n'a agi que momentanément. Pendant les hostilités pleines d'excès qui suivirent, les vivres furent continuellement proclamés contrebande, par la France, la Russie et l'Angleterre; mais cette dernière puissance paraît avoir été la seule des trois qui ait agi systématiquement, en se réservant le droit de prohiber les vivres « sous certaines circonstances déterminées par les particularités de la guerre ou la » situation et les conditions spéciales de l'ennemi ». Il en résulta des lois variant à l'infini, car les « circonstances » étaient de toutes sortes imaginables. Tantôt on attaquait tous les vivres, de quelle nature qu'ils fussent, tantôt on n'attaquait que ceux de telle ou telle espèce. Dans la pratique, des tempéraments pouvaient être apportés par l'application des deux règles de : 1^o respecter les matières non encore travaillées et les produits naturels du pays du navire, 2^o avoir égard à la destination évidemment pacifique. Dans ces cas, la confiscation fut remplacée par la préemption.

Même aux États-Unis les tribunaux de prises se sont rendus coupables de nombreuses attaques contre les cargaisons de vivres, malgré les protestations de leur propre gouvernement contre les prohibitions analogues en Angleterre; et le prétexte d'affamer l'ennemi y a été également allégué. On se fondait ordinairement sur la destination à un *usage* belliqueux, dont la présomption passait surtout pour se baser sur le *lieu* de destination, par exemple si ce lieu était un port militaire ou autre place de signification spéciale et directe pour les hostilités ou bien dont quelque qualification pût donner lieu à la supposition de la présence dans l'espèce d'un secours de nature militaire. D'ailleurs, la pratique américaine a fait dépendre, elle aussi, la prohibition des vivres dans chaque situation particulière de la question de savoir quel était l'État de production, et si la marchandise provenait ou non du pays du navire transportant.

Pendant la guerre de Crimée, il fut encore déclaré par l'*Attorney general* au parlement anglais, que le gouvernement entendait sous la contrebande de guerre non seulement les munitions de guerre mais encore les vivres. Dans le cours des quarante années qui se sont écoulées depuis, rien n'a fait présager le maintien de cette opinion pour l'avenir. Quant aux autres États de l'Europe, leurs règlements actuels démontrent qu'ils ne la partagent pas. Leur manière de voir n'est, du reste, sous ce rapport pas nouvelle. Déjà en 1654 et 1655, la Hollande et la France ont confirmé la liberté des vivres, et leurs stipulations à cet égard ont été réitérées à des occasions où il a fallu prendre le parti des neutres contre les attaques de ces choses. De même dans les traités. Outre ceux qui *excluent* les vivres de leurs listes d'articles prohibés, il y a de nombreux actes conventionnels qui défendent expressément de les traiter comme tels.

Dans la doctrine, les pères du droit des gens, Grotius, Bynkershoek et

Vattel, prohibaient les vivres conditionnellement, en cas de disette. Plus tard, ils ont été déclarés contrebande conditionnelle par Heffter, par une autre raison, à savoir dans les cas « où par leur transport le commerce » neutre prendrait le caractère de secours manifestement hostile ». Chez des publicistes anglais et américains, ils sont qualifiés de contrebande accidentellement « selon les circonstances », ce qui veut dire pour ceux-là « d'après l'intérêt du belligérant », pour ceux-ci « d'après la destination » supposée à un usage belliqueux dans ses mains »¹.

Par contre, la plupart des auteurs modernes, de toute nationalité, sont d'accord pour rejeter cette contrebande comme injuste et absurde². Ils remarquent avec justesse que la prohibition des vivres, fondée ordinairement sur l'espoir de réduire un ennemi par la famine ou la supposition que son approvisionnement maintiendrait la force de ses troupes, mènerait dans ses conséquences à l'obstruction du commerce principal neutre avec l'ennemi, puisqu'il existe fort peu de choses, du moins parmi les objets du commerce de quelque importance, qui ne maintiennent le bien-être et par suite la force de l'acquéreur.

Ajoutons, que l'exténuation n'est pas un moyen de guerre admis hors des moyens qui existent entre les belligérants eux-mêmes. Si un belligérant veut réduire son ennemi par la disette, qu'il en remplisse les conditions, consistant généralement dans les cernements et investissements. Au contraire, il n'est pas autorisé à se servir des neutres pour le but. — Il est tout aussi peu autorisé à s'emparer de cargaisons neutres de vivres sous le prétexte de ses *propres* besoins, ou d'une disette chez *lui-même*, ainsi que le firent la France et l'Angleterre en 1793 et 1795 : fût-ce même contre paiement et quand même les cargaisons seraient destinées à l'ennemi. Les « besoins » des belligérants ne regardent pas les neutres et ne sauraient leur imposer une obligation quelconque. Entre des nations qui n'ont pas interrompu leurs relations pacifiques et ne sont pas ennemies déclarées les unes des autres, le droit de propriété doit être aussi strictement respecté que dans l'état de paix. Si donc un belligérant en disette veut acquérir d'un neutre des vivres, qu'il se présente comme acheteur de la manière usitée et honnête, non pas comme brigand³.

¹ V. *suprà*, p. 404, n. 3; Heffter, § 160; Kent, p. 359, etc.

² V., par exemple, Wheaton, p. 158; Ortolan, p. 191; Hautefeuille, tit. VIII, sect. II, § V, art. 2; Bluntschli, § 807; Calvo, § 1106; Fiore, § 1604.

³ De ce que les vivres ne peuvent pas être contrebande de guerre, il ne suit pas que si un *État* neutre fournit à un belligérant des vivres dans le but de l'aider dans la guerre, cet *État* n'ait rompu sa neutralité. Le fait ne serait pas un acte de contrebande, il tombe sous une autre rubrique (§ 69). De même, la liberté des vivres n'implique point qu'il serait conciliable avec la neutralité de permettre aux belligérants ou à leurs navires de guerre des approvisionnements à discrétion ou des dépôts de victuailles sur

3. **ÉTOFFES, DRAPS ET VÊTEMENTS.** — N'en a été défendue qu'une partie minime, sauf les cas exceptionnels¹. Les articles de vêtement le plus souvent prohibés sont les selles et les brides (rénes) : elles ont été déclarées contrebande même à des occasions où les chevaux ne le furent pas, quoique ce soit naturellement à cause de ceux-ci, et avec eux, que soit venue originairement la pensée de les compter parmi les prohibitions. Conjointement avec les chevaux, les selles furent mises sur la liste de contrebande par les traités des Pyrénées et d'Utrecht. Elles reviennent, avec les brides, mais *sans* les chevaux, sur les listes si répandues de 1766 et de la Neutralité armée; ce qui explique le fait que les selles et les brides se retrouvent encore sur un grand nombre de listes, bien que les chevaux soient généralement libres².

Outre ces deux objets, il est rare de voir des défenses contre les choses de cette catégorie. Quelques traités contemporains, conclus entre et par des États américains, prohibent la buffleterie. D'autre part, plusieurs traités, entre autres ceux de 1677, 1713 et 1786 conclus entre la France et l'Angleterre, ont expressément déclaré libres, et les vêtements, et leurs matières brutes. Dans la littérature, des articles de cette classe ne sont guère interdits que par quelques partisans du système accidentel³.

Les étoffes et les habillements ne sont contrebande que lorsqu'ils peuvent être rangés parmi les uniformes militaires⁴ ou autre équipement (baudriers, porte-épée, etc.) appartenant à l'armement des troupes, ou bien rentrent dans la catégorie des moyens de défense contre les armes de l'ennemi (harnais, cuirasses, etc.). Autrement, un habit, quand même

le territoire neutre ou dans les ports neutres, de sorte que ceux-ci deviendraient base des opérations. Encore ici, les actes ne seraient pas des faits de contrebande; ils appartiennent à une autre catégorie (*infra*, §§ 114, 122).

¹ Une telle exception était, par exemple, la prohibition des étoffes décrétée en 1655 par la Suède.

² Ainsi, le décret suédois du 8 avril 1854 (§ 5) et le règlement des prises prussien du 20 juin 1864 (§ 8) prohibent les selles et les brides, en laissant libres les chevaux.

³ Hübner, t. I, 2^{me} p^{te}, ch. I, § 5; Bluntschli, § 805; Hall, § 246; Ferguson, § 265.

⁴ Les uniformes sont les seuls habits qui soient réputés de contrebande, même par des actes conventionnels très modernes, tels que, par exemple, le traité si bien rédigé en 1871 entre l'Italie et les États-Unis. Une condition semble être qu'ils appartiennent évidemment, quant à la forme et aux couleurs, à des troupes servant dans la guerre en question. Comme il est cependant difficile de les faire rentrer dans une définition rationnelle de la contrebande, puisqu'ils ne sont guère des « munitions », nous ne les avons compris dans notre liste que sur la proposition et le vote, en 1894, de la commission de l'Institut de droit international instituée pour régler la contrebande de guerre (cp. *suprà*, p. 370, n. 2). Jusqu'alors, nous les avons exclus (v. Kleen, *De la contrebande de guerre*, p. 132).

destiné à couvrir le corps d'un soldat, n'est pas un objet plus militaire que les aliments destinés à nourrir ce même soldat. L'un comme l'autre n'est pour lui qu'un moyen de simple existence humaine.

4. NAVIRES DE COMMERCE. — On les a quelquefois saisis comme contrebande en alléguant, ou bien la facilité *en général* de les transformer en navires de guerre, ou bien, l'intention supposée *dans l'espèce* de leur faire subir une transformation semblable. Toutefois, ces arguments officiels ont souvent couvert le motif secret d'empêcher le développement d'une marine commerciale concourante. L'on ne saurait méconnaître les indices de ce mobile derrière les traités par lesquels, à l'époque de la grande rivalité coloniale, les puissances qui y étaient particulièrement intéressées sont quelquefois convenues de cette contrebande.

Parfois aussi, les tribunaux de prises en Angleterre et en Amérique ont condamné des navires de commerce neutres surpris en chemin pour une place forte relevant de l'ennemi, ou bien pour quelque lieu sous sa domination où se sont poursuivis des armements ou préparatifs militaires. Il en a été de même si quelque autre circonstance pouvait être alléguée comme présomption d'un but chez le destinataire d'employer le navire dans la guerre — ou bien chez l'armateur ou le capitaine de l'y *faire employer* —, après lui avoir fait subir en arrivant les changements et équipements nécessaires pour servir dans un combat. Il est difficilement supposable que ces sortes de présomptions n'appartiennent pas au domaine des conjectures hasardées et plus ou moins légères. En tout cas, il serait inconsidéré de leur attribuer quelque valeur juridique à moins qu'une véritable fraude ne soit prouvée, de sorte que le caractère commercial n'ait été qu'apparent, le navire ayant pris les dehors d'une commission de commerce mais étant en réalité un navire de guerre déguisé. Si alors la capacité militaire existe, le navire ne peut sans doute être qualifié de commercial par cela seul que l'équipement pour la guerre ait été à dessein laissé à l'état non achevé pour détourner l'attention; car, il est une règle juridique partout reconnue qu'aucune loi ne peut être tournée par une manœuvre dolosive. Par contre, attaquer un navire en pleine mer sur un simple soupçon, soit parce qu'il navigue avec destination pour un port qui par hasard est le théâtre d'armements, soit parce que la plupart des navires de commerce *peuvent* être utilisés dans une guerre même militairement, serait pour le moins arbitraire. Aussi des autorités et conseils des prises, par exemple en France, ont-ils unanimement désapprouvé cet usage capricieux, comme contraire au principe de ne ranger parmi les objets de contrebande que ce qui est article de guerre dans son état *actuel*, sauf bien entendu les cas de fraude prouvable. Dans la doctrine, les navires qui peuvent seulement être qualifiés

d'utilisables dans une guerre, sans appartenir actuellement et proprement à la marine militaire, n'ont été réputés contrebande que par des partisans du système accidentel¹. La plupart des auteurs modernes condamnent absolument la prohibition de tels navires².

5. MATÉRIEL MARITIME. — Dans les grandes guerres sur mer on a souvent essayé de rapporter à la notion des munitions navales, en l'étendant outre mesure, un nombre immense de choses qui servent à la construction et la réparation d'un navire quelconque. A cette grande classe d'objets appartiennent : 1^o les *parties* d'un navire ordinaire, telles que mâts, voiles, agrès, cordages, roues, rouages, hélices, ancres, gouvernails, chaînes, maillons, câbles, etc. ; 2^o les *matières* qui rentrent dans leur composition, telles que cordes, toiles, fil, chanvre, lin, laine, coton, etc. ; 3^o les *mécanismes* appartenant à la machinerie d'un navire, ainsi que leurs parties, écrous, vis, plaques, etc. ; 4^o les articles, de bois, de métal, ou autres, qui entrent dans la *construction*, le *radoub*, l'*équipement*, l'*aménagement* et l'*armement* purement maritime et non militaire d'un navire, tels que bois, charpentes, planches, poutres, solives, poix, goudron, résine, ciment, brai, métaux de construction, etc.

Comme on le voit, toutes ces choses sont des nécessités du domaine de l'industrie, de l'agriculture, du commerce et de la vie ordinaire, mais en outre et tout spécialement de la navigation pacifique. Ce nonobstant, et malgré leur manque de connexion immédiate ou particulière avec la guerre et les flottes de haut bord, elles ont été proclamées contrebande à diverses époques de prohibitions augmentées, sous le prétexte de leur *utilité* dans les marines militaires, leur qualité d'être employées pour elles aussi. Encore ici, perce souvent le mobile d'empêcher l'architecture navale étrangère qui pourrait faire naître ou maintenir une navigation rivale, même pacifique, en d'autres termes le désir de monopoliser autant que possible en mains propres le commerce maritime. Toutefois, vu la nature éminemment inoffensive de ces articles, les opinions ont été très partagées sur l'opportunité et l'extension des défenses, même au camp des partisans des contrebandes relatives et accidentelles. Non seulement les divers systèmes prohibitifs en sont venus aux prises, et on a voulu distinguer quant aux classes, en exemptant du moins les articles les plus indispensables aux besoins ordinaires ; mais des protestations ont tout particulièrement été élevées par les États dont l'exportation naturelle et

¹ Hübner, Phillimore et quelques autres. — Bluntschli énumère les navires de commerce parmi les objets de contrebande *conditionnelle* (§ 803). Heffter de même, à une époque antérieure, mais non pas dans les dernières éditions de son ouvrage.

² Si la destination belliqueuse dans les mains de l'ennemi est prouvable et consciente chez l'agent neutre lors de la transaction sur son territoire, l'acte peut, indépendamment de ce qui précède, être poursuivi comme *armement* (cp. *suprà*, § 85).

principale est composée en grande partie de ces objets, qui rentrent dans l'industrie de leurs terres, leurs mines et leurs forêts.

Les poursuites contre le matériel maritime étaient fréquemment pratiquées déjà au commencement du XVIII^e siècle. Mais peu de contrebandes furent aussi controversées, non seulement à cause du manque de fondement, mais surtout de la contrariété des intérêts en jeu : d'une part, les spéculations maritimes, l'avidité d'un butin propre à renforcer la marine de la patrie et à écraser celle d'autres nations ; d'autre part, l'exportation qui ne pouvait se passer de ses débouchés naturels, et l'importation qui avait besoin de matériaux pour le développement de l'architecture. En conséquence, les prohibitions de cette catégorie présentent, à travers les deux siècles, une grande multiplicité et beaucoup de confusion. Tantôt toutes ces choses sont prohibées, tantôt quelques-unes, ou l'une après l'autre. On voit un seul et même État conclure des traités de divers côtés, quelquefois simultanément, prohibant des groupes d'objets tout différents parmi le matériel maritime, plus encore, déclarant le même objet libre d'un côté et défendu de l'autre. Même dans la législation intérieure, l'on trouve parfois qu'un gouvernement publie dans le cours de quelques années des décrets contradictoires à cet égard. Ainsi, le gouvernement britannique prohiba le matériel maritime en 1744, le déclara libre en 1748, le prohiba de nouveau en 1755, etc. Quelques conventions établissent l'immunité alternativement entière et partielle. En somme, il serait impossible de trouver dans cette masse de lois et d'actes, fruit de l'envie ou d'une spéculation au hasard, quelque principe propre à servir de règle générale. Plutôt pourrait-on y trouver des témoignages du manque de tout fondement juridique dans cette sorte de contrebande, comme, par exemple, lorsque le traité de 1667 entre la Suède et la Hollande proclame la liberté du matériel maritime, sauf à l'égard de l'Angleterre, alors en guerre avec la Hollande, et lorsque le traité de 1803 entre l'Angleterre et la Suède en prohibe certaines catégories, tout en remplaçant la confiscation par la préemption pour les produits de la patrie du navire. C'est là naturellement reconnaître, que ce n'est point uniquement le secours de guerre que l'on poursuit et réprime ; car la signification de ce secours ne dépend pas du lieu de production de la marchandise.

Les rôles des différentes puissances maritimes semblent avoir été aussi divers que les fluctuations des époques. La Hollande a fait autrefois de cette contrebande une politique maritime contre l'Espagne. L'Angleterre a fréquemment poursuivi les articles y relatifs, notamment ceux qui entrent dans la construction de navires, et surtout avant et pendant la guerre d'indépendance américaine. Les États-Unis ne paraissent en général s'être liés à ces prohibitions que sous la pression de l'Angleterre ou à cause

d'elle; mais à plusieurs occasions, par exemple en 1797 contre l'Espagne, ils les ont soutenues. La France a le plus souvent contesté leur légitimité : les traités français qui les contiennent n'ont guère été que des actes de représailles contre l'Angleterre, et le gouvernement a eu soin de faire des exceptions en faveur des produits naturels de pays exportants. La Suède enfin, a évité, hormis quelques cas d'urgence ou de contrainte, de reconnaître la validité d'une contrebande qui équivalait à la ruine de son exportation.

Cette dernière signification, toute spéciale, de la prohibition du matériel maritime n'a point manqué d'exercer une certaine influence sur son développement historique. Lorsque, en dépit de l'existence d'un traité anglo-suédois qui, déjà en 1656, avait exclu ces choses de la liste des articles prohibés, les Anglais voulurent les traiter comme contrebande peu de temps après, même en provenance de la Suède, la question fut sérieusement mise sur le tapis. De nouveaux traités furent conclus entre les deux puissances, en 1661, en 1664 et en 1665, par lesquels la franchise fut décidément établie; et plus tard, en 1720, elle fut expressément consacrée. Durant les guerres contre Napoléon, on traça une distinction subtile entre les différentes espèces, en traitant avec plus d'« indulgence » (préemption au lieu de la confiscation) les articles non encore travaillés ou qui étaient des produits naturels de la patrie du navire transportant. L'Angleterre s'entendit avec l'un après l'autre des États baltiques pour distinguer les diverses catégories tombant sous la notion du matériel maritime, sur la base du principe qu'il fallait avoir un certain égard à une industrie nationale dont l'exportation ne pouvait être attaquée sans ruiner les ressources du pays, que cet égard consistât en une liberté entière ou bien seulement une exemption de la confiscation. Selon la convention anglo-russe de 1801, à laquelle avaient adhéré les États scandinaves, le matériel maritime était exclu du nombre des articles déclarés seuls de contrebande. Cependant, la plupart des objets en question ayant une signification spéciale entre l'Angleterre et la Suède et rentrant dans l'industrie et la production particulièrement suédoises, ces deux États ont réglé l'affaire en plus de détails par une convention conclue entre eux à Londres en date du 25 juin 1803. Ici, les objets furent divisés en classes, soumises à des traitements différents, d'après l'état du produit et sa provenance. Les articles d'équipement pour navires de *guerre*, déjà travaillés et immédiatement utilisables, ainsi que les objets *non* produits par le pays du navire, seraient *confisqués*. Les articles de la dite espèce *non* encore travaillés, ainsi que les matières premières pour la construction de navires, et les articles d'équipement pour navires de *commerce*, seraient, s'ils étaient des produits du pays du navire et la propriété de ses sujets, seu-

lement soumis à *préemption* (avec 10 % d'augmentation et dommages-intérêts). Enfin, certaines matières brutes (fer, acier, cuivre, laiton, planches, poutres, etc.) seraient complètement *libres*¹. — Par le traité anglo-suédois de 1812, ces restrictions et modifications apportées à la liberté entière de tout matériel maritime furent supprimées; et les traités rentraient en vigueur, en vertu desquels *aucun* objet appartenant à ce matériel n'est réputé contrebande dans les rapports entre les parties contractantes.

Cependant, bien que supprimées, les stipulations de 1803 ne semblent pas avoir perdu toute leur influence sur la manière des publicistes et des juges en Angleterre de comprendre la pratique anglaise quant à cette contrebande, sauf l'éventualité d'une entente nouvelle. Leur opinion peut être résumée en ces points : 1^o le matériel maritime peut être contrebande « selon les circonstances » et à différents degrés; 2^o peuvent être confisqués, les articles propres à l'équipement de navires de guerre ou ayant une destination évidemment belliqueuse; 3^o parmi les autres articles, ceux qui sont travaillés sont traités plus sévèrement que les matières brutes, et la production nationale du neutre entre en ligne de compte; 4^o en cas de traitement mitigé, la confiscation est remplacée par la préemption, sinon par l'acquiescement.

Jusqu'à quel point un gouvernement britannique, contemporain ou futur, tiendra-t-il encore à ces principes, c'est ce qui ne saurait être prédit; cela dépendra probablement du progrès que fait actuellement en Angleterre la tendance à rompre avec le système d'isolement d'autrefois, pour s'accorder plutôt avec les autres États. Or, ceux-ci ne comptent plus le matériel maritime comme contrebande. Sur le continent européen, cette opinion paraît être claire et unanime. En France et en Italie, les objets y relatifs sont réputés libres, maintenant comme auparavant. En Prusse, l'*Allgemeine Landrecht* (§ 2036) proclame leur liberté expressément. L'Autriche n'a imposé leur prohibition qu'aux ressortissants de l'État, à savoir comme belligérant en 1859 et en forme de défense d'exportation, tout en respectant la liberté du commerce *neutre*. Moins claire est la loi américaine. Quelques publicistes, non seulement en Angleterre mais aux États-Unis, notamment Kent, ne se sont pas fait faute de prétendre, que sous ce rapport la pratique de prise américaine, continuant les traditions vieux-britanniques, ait traité en conséquence le matériel maritime comme contrebande. Cette opinion ne semble exacte qu'en ce qui touche l'usage, prévalant en Amérique, de faire saisir des articles d'équipement pour navires de guerre, en y comptant, par une interprétation élargie, bon nombre de

¹ Une partie de ces immunités furent également stipulées entre l'Angleterre et le Danemark.

choses appartenant à la catégorie du matériel pacifique (poix, goudron, toile, chanvre, ancres, mâts, etc.), dans les cas où ces choses auraient été destinées à un usage belliqueux, ou bien à une localité qui le ferait présumer, comme par exemple à un port ou un dépôt militaires, une armée ou une flotte, en général à des mains ou des lieux qui pussent faire supposer l'intention d'un secours pour la guerre. Tel a été, du moins, le principe qui a prévalu auprès de la Cour Suprême de Washington. Quant aux listes de contrebande américaines, elles ont ordinairement été rédigées en conformité de celle qui fut insérée dans le traité de 1778 avec la France et qui ne prohibe que les munitions navales qui appartiennent à la guerre de leur nature. D'ailleurs les Américains, eux aussi, exemptent volontiers de la confiscation les produits naturels du pays dont le navire transportant porte le pavillon.

Dans la doctrine, à part des nuances de moindre importance, ce ne sont en général que des auteurs anglais et quelques Américains, qui prohibent décidément le matériel maritime¹. D'autres Américains et la grande majorité des publicistes du continent européen en reconnaissent la liberté. Quelques anciens, Vattel et Hübner, rangent dans leurs prohibitions une partie des munitions navales, à savoir les articles de construction et d'équipement pour les navires de guerre. D'entre les modernes, Calvo paraît être le seul auteur de premier rang et de couleur impartiale qui soutienne la thèse pour le moins contestable que cette contrebande domine de fait. Hefter et Bluntschli la considèrent comme conditionnelle, en s'attachant, Hefter du moins, à la supposition dans l'espèce d'un « secours manifestement hostile », Bluntschli à « l'intention de prêter aide et assistance »².

Les autorités doctrinales d'une neutralité stricte ont attaché une grande importance au maintien inaltérable de la liberté de tous ces objets³. Hautefeuille fait observer avec raison, qu'ils « ne sont pas des instruments de guerre », ne pouvant y être employés « dans l'état où le commerce les fournit au belligérant ». A cette juste remarque, l'on peut ajouter que le matériel maritime — se composant en majeure partie de matières premières dont l'emploi pour l'usage militaire ne saurait jouer qu'un rôle relativement secondaire — est de nature éminemment pacifique et si indispensable aux besoins de la vie ordinaire les plus urgents, que des attaques dirigées contre les objets y relatifs ne seraient guère tolérées désormais⁴.

¹ Notamment Manning, pp. 360-361; Wildman, p. 212; Kent, pp. 332, 337, 339.

² Vattel, § 112; Hübner, t. I, 2^{me} p^{te}, ch. I, §§ 5, 10; Calvo, § 1109; Hefter, § 160; Bluntschli, § 805.

³ V. surtout Klüber, § 288; Hautefeuille, t. II, tit. VIII, sect. II, § V, art. 4, p. 388; Fiore, § 1604.

⁴ Leur liberté n'implique pas la permission d'en fournir les navires de guerre des belligérants dans les ports neutres, de manière à faire de ceux-ci des places d'armement

6. MATIÈRES PREMIÈRES POUR LA FABRICATION DES ARMES ET DES MUNITIONS DE GUERRE. — Moins un objet, bien qu'utilisable aux buts de la guerre, a été travaillé ou prêt à servir, *tel qu'il était*, aux dits buts, plus il a été exempté des prohibitions. Par une application logique de ce principe, le règlement moderne n'admet comme contrebande *aucune* matière première, pas même celles des armes. Et lorsqu'autrefois, par une convention au dit principe, ces matières ont été prohibées, les défenses ont été plus circonspectes qu'à l'égard des autres objets d'usage double. On les rencontre de plus en plus rarement avec chaque pas en avant dans l'histoire et le développement industriel et commercial, et elles deviennent plus hésitantes dans la mesure où la marchandise en question se trouve dans un état plus primitif et par conséquent plus rapproché de l'usage pacifique et plus éloigné de l'usage belliqueux.

Quand on a déclaré ces choses contrebande, on s'est fondé sur cette thèse que, de même que les *parties* sont défendues lorsque leur *ensemble* l'est, il faut de même interdire les *matières* de ce qui est prohibé à l'état *prêt*. Toutefois, l'analogie n'est pas adéquate. Car, la loi qui ne poursuit que les *parties* d'un tout interdit, alors que ces parties n'avaient d'autre but que de former l'unité par une simple juxtaposition, ne crée par là aucune prohibition nouvelle; elle ne fait qu'empêcher que celle qui existe ne soit éludée. Au contraire, défendre des *matières*, qui ne peuvent composer un article prohibé qu'après un travail qui les transforme, c'est en réalité créer une nouvelle prohibition, puisque les matières sont des objets indépendants, ayant leurs buts propres, qu'il ne faut pas confondre avec ceux qui caractérisent la chose à la fabrication de laquelle elles peuvent servir mais qui n'est pas leur destination unique. Si cela est vrai en général, c'est tout particulièrement le cas à l'égard des matières premières d'articles de guerre. En effet, ordinairement l'on peut dire que leur but de servir à la fabrication de ces articles n'est qu'une minime partie de leurs buts considérés dans leur généralité. Leur signification de beaucoup prépondérante est concentrée dans leur qualité de servir aux besoins de la vie habituelle. Même à supposer que les puissances neutres pussent se résigner à voir subordonné leur commerce avec elles aux intérêts d'un conflit étranger, il ne serait pourtant pas possible d'établir quelque limite rationnelle pour les défenses. Car, autant il est facile et simple de dire quels objets sont dans leur état *achevé* des armes ou munitions de guerre, autant il est difficile, disons presque impossible, de déterminer quelles ma-

ou d'équipement, ni, non plus, d'y laisser organiser des dépôts par les belligérants ou à leur disposition. Ces actes ne sont pas des faits de contrebande. Ils tombent en partie sous la catégorie des *Armements et équipements interdits* (v. *suprà*, § 83) et en partie sous celle de *Dépôts et Abus de port neutre* (v. *infra*, §§ 114, 122).

tières premières seraient destinées à le *devenir*. Non seulement les matières elles-mêmes sont innombrables, et dans leur catégorie se trouvent les choses les plus ordinaires et les plus indispensables à l'existence pacifique ; mais encore, elles forment une chaîne infinie, dont les anneaux rentrent les uns dans les autres. Tels objets sont matières premières pour tels autres objets, ceux-ci pour d'autres encore, et ainsi de suite, jusqu'à ce que, en poursuivant la série jusqu'au bout, l'on verrait les choses les plus primitives et les plus nécessaires, de sorte qu'en fin de compte, il n'y aurait presque plus de trafic licite. Toute matière brute, à peu près, pourrait ainsi rentrer, directement ou indirectement, dans la fabrication d'articles rangés parmi les moyens de guerre. Impossible de déterminer par *combien* de mains ou de manipulations une chose devrait passer, avant sa transformation définitive en munition de guerre, pour ne pas être comptée parmi les matières premières sujettes à une prohibition logique.

Cependant, on a essayé de résoudre ce problème épineux au moyen de distinctions tracées entre les différentes classes. Ainsi, les traités des Pyrénées et d'Utrecht prohibent le salpêtre seul en laissant libres toutes les autres matières premières ; et parmi celles-ci, les plus ordinaires, notamment les métaux et le charbon, sont exemptées expressément par le second des dits grands actes. Cette distinction, dont le fondement ne pourrait naturellement être trouvé que dans la qualité du salpêtre de servir à la fabrication de la poudre (où le charbon rentre pourtant aussi), était donc peu conséquente. Elle devient déjà un peu plus conséquente dans la liste du traité anglo-russe de 1766, adoptée plus tard par la Neutralité armée, où la prohibition exceptionnelle comprend, outre le salpêtre, aussi le soufre, toujours en maintenant l'immunité des autres matières brutes. Grâce à l'extension des principes de la Neutralité armée, ces deux objets sont restés depuis lors prohibés presque partout et régulièrement, même dans les législations qui ont respecté l'immunité des matières premières en général. Il y a plus. Des législations les ont même prohibés en dépit de leur déclaration — inconciliable avec cette prohibition — de ne réputer contrebande que ce qui sert à la guerre « immédiatement », c'est-à-dire sans transformation ¹.

Il s'en est suivi que peu de marchandises d'usage double, peut-être même aucune, ont été prohibées en compagnie des munitions de guerre

¹ Cette dernière contradiction se retrouve dans les règlements des plus modernes. Ainsi, le décret suédois du 8 avril 1854 prohibe le salpêtre et le soufre comme des produits « *immédiatement* utilisables aux usages de la guerre ». L'*Allgemeine Landrecht* prussien les range dans sa liste de contrebande, tout en déclarant que « les matières qui » ne deviennent articles de guerre que par une *transformation* ne sont *pas* prohibées ». De même, les instructions de marine françaises de 1854, renouvelées en 1859 et en 1870, prohibent le salpêtre et le soufre conjointement avec l'attirail fabriqué pour la guerre.

proprement dites aussi fréquemment que le soufre et le salpêtre, surtout ce dernier. Dans les traités, on ne les trouve nulle part déclarés libres *expressément*. Et ils ne sont *exclus* que des listes de contrebande les plus modernes, par exemple de celles de l'Italie tant dans ses lois que dans ses traités, de celle du règlement des prises prussien de 1864, etc. Ici, le législateur semble avoir compris ce qu'il y a de contradictoire à prohiber d'une part des matières premières, quand on proclame d'autre part que les articles de guerre à l'état *achevé* doivent *seuls* être contrebande.

D'autres matières premières ont été moins souvent défendues. Les métaux ne l'ont été, en règle générale, que dans les occasions où les droits des neutres étaient particulièrement restreints. Plusieurs actes conventionnels, par exemple le Traité d'Utrecht, les exemptent *expressément*. Le plomb paraît avoir été le métal poursuivi de prédilection¹. Parmi les autres articles de cette nature, qui ont été de temps en temps soumis aux prohibitions, surtout auparavant en Angleterre, l'on trouve le fer, l'acier, le cuivre, le laiton, et d'autres métaux rentrant dans la fabrication des armes; toutes sortes de substances pour faire la poudre, ou ses substitutions; d'autres explosifs, tels que la nitroglycérine, la dynamite, etc.

Les législations les plus modernes n'exceptent pas une seule matière brute, pas même le soufre et le salpêtre, ni aucun métal, de la règle que toute chose qui n'est pas encore *prête* pour l'usage belliqueux doit être libre.

Dans la littérature, les opinions diffèrent beaucoup. Les auteurs anciens, même ceux qui ont voulu identifier la contrebande de guerre avec les munitions de guerre, y comptent le salpêtre. Parmi les modernes, les uns se bornent à prohiber, dans cette classe d'articles, ce seul objet et son compagnon ordinaire le soufre, les autres y ajoutent une ou plusieurs autres matières brutes (certains métaux pour la confection d'armes, des substances chimiques, etc.), soit comme contrebande absolue, relative ou accidentelle. Par une inconséquence, le charbon reste respecté même de la part de ceux qui prohibent le soufre et le salpêtre comme matières premières de la poudre².

Les publicistes restés sur le terrain de la neutralité strictement juridique condamnent toutes ces contrebandes sans faire d'exception, et cela, par les mêmes raisons que celles relatives à la classe précédente (cp. *suprà*, p. 415). En effet, la notion même de la contrebande de guerre exclut les objets qui ne servent pas à l'usage de la guerre dans leur état *actuel*, sans

¹ Entre autres, par le *Manual of Naval Prize Law* britannique et un décret subdóts du 13 septembre 1855 additionnel à la liste de contrebande de 1854.

² Cp., comme représentants de ces nuances, Manning, p. 355; Heffter, § 160; Wildman-ch. V; Bluntschli, § 803 et point 3; Calvo, § 1110; Hall, § 242; Ferguson, § 265.

avoir besoin donc de subir préalablement quelque travail ou manipulation pour y être utilisables.

7. MACHINES. — Il va de soi, qu'il ne s'agit pas ici des machines de guerre. Elles sont contrebande, non pas en tant que machines, mais en leur qualité d'armes. La question est de savoir, si l'on peut prohiber encore d'autres machines, celles qui n'appartiennent pas à la catégorie des armes. Si jusqu'ici cette question n'a pu être tranchée à l'aide de nombreux précédents, c'est que la plupart des machines dont il s'agirait sont des produits d'inventions postérieures à l'époque des augmentations arbitraires des articles de contrebande, soit par les théoriciens, dans les législations nationales ou les accords internationaux.

Heffter, suivi par Bluntschli en cela — comme généralement dans ses vues quant à la contrebande qualifiée par eux de *conditionnelle* —, y compte les machines à vapeur¹. Et pendant la guerre de Crimée, les deux puissances alliées occidentales interdirent, par des défenses plus ou moins étendues, l'exportation de certaines espèces de ces machines. Mais cette mesure qui, étant limitée au territoire ou aux ressortissants, n'intervint pas directement dans le trafic étranger neutre, tombe en dehors du domaine de la contrebande internationale. Le premier pas dans la direction de faire rentrer décidément les machines dans celle-ci, paraît avoir été pris lorsque, dans la guerre de 1861-1865 aux États-Unis, le gouvernement nord-américain mit divers appareils mécaniques (matériel de poste, de télégraphe, de chemin de fer, d'imprimerie, etc.) au nombre des articles d'usage double qui devaient, selon la pratique mentionnée de la Cour Suprême de Washington, être réputés contrebande dans des cas particuliers de destination à un usage dans la guerre par l'ennemi. Il est évident que les objets ainsi saisis, bien qu'étant des plus pacifiques et indispensables aux buts de la communication tant physique qu'intellectuelle, étaient par cela même également nécessaires à un belligérant. Seulement, il y a là un abus du terme « dans la guerre », terme à l'acception double, qui peut signifier au sens plus large l'état de guerre, et au sens restreint les hostilités et opérations purement militaires. Comme la première interprétation laisse la porte ouverte aux prohibitions infinies, quelques-uns ont, depuis, et en poursuivant ce principe arbitraire, voulu prohiber non seulement des machines quelconques utilisables dans les arsenaux et à l'équipement des flottes, mais encore l'attirail et les ustensiles les plus ordinaires du trafic en temps de paix ainsi que leurs parties (chaudières, vis, axes, etc.), en prétextant leur « utilité dans une guerre »².

¹ Heffter, § 160; Bluntschli, § 805; (sous les mêmes conditions que pour le matériel maritime, v. *suprà*, p. 415).

² Cp. Calvo, § 1111; Ferguson, § 265.

Vu l'extension toujours croissante, dans l'industrie, de l'usage de tout ce groupe d'objets, surtout des machines à vapeur qui appartiennent aux espèces employées avantageusement dans les guerres sans être des machines de guerre, le commerce neutre de ces choses ne saurait être attaqué sans que l'industrie en général en souffre. D'ailleurs, tous les instruments mécaniques pourraient être molestés sous les mêmes prétextes. Si les mécanismes d'une locomotive, d'un bateau à vapeur, d'un télégraphe, etc., peuvent être interdits, comme cela est déjà arrivé, pourquoi n'interdirait-on pas tout aussi bien une moissonneuse ? Ceux-là ne sont ni plus ni moins pacifiques que celle-ci ; et ils ont tous ce trait commun, que leur but principal est absolument étranger à la guerre, tandis que, d'autre part, ils peuvent bien augmenter les ressources d'un belligérant. — Aussi, les publicistes contemporains qui ont mentionné cette contrebande, n'ont-ils approuvé que la prohibition contre les véritables machines *de guerre* ¹.

8. HOUILLE. — Il n'en est pas autrement de cet article que de l'article précédent, auquel celui-ci appartient généralement comme un accessoire et avec lequel il est devenu, seulement de notre époque, objet de l'attention des prohibants. La houille a été déclarée contrebande sous des prétextes analogues à ceux de la contrebande des machines : celle-là comme celles-ci joue un rôle important dans les guerres, surtout sur mer, bien que sa signification principale soit pacifique, pour l'industrie, la navigation et le ménage. Aussi les tentatives de prohiber la houille ont-elles rencontré une vive résistance, d'autant que cette contrebande n'est surgie que depuis le temps où l'on n'admet plus aussi facilement qu'auparavant quelque obstruction dans le trafic inoffensif neutre à cause de conflits étrangers.

Le premier pas parait avoir été pris lorsqu'en 1854, pendant la guerre de Crimée, l'Angleterre a déclaré officiellement, comme belligérant, que la houille pouvait être traitée en contrebande « selon les circonstances », se réservant toute décision ultérieure. Elle a réitéré cette déclaration comme neutre pendant la guerre italienne en 1859, par son décret de neutralité accompagné d'une note du 18 mai. La houille, y est-il dit, *pouvait* être traitée comme contrebande : la question dépendrait, dans chaque cas, des circonstances particulières, jugées par les tribunaux de prises après la saisie. Au contraire, l'Autriche laissa intact le droit des neutres, en se bornant à défendre l'exportation à ses propres sujets ; et la France et la Sardaigne proclamèrent unanimement, non seulement que la houille n'était point contrebande, mais encore que selon l'avis des deux puissances cette règle devait être considérée, non comme accidentelle, mais comme permanente. Aussi y sont-elles restées fidèles depuis ; et la France a renou-

¹ Cp. Gessner, p. 93 ; Fiore, § 1604.

velé sa déclaration en 1870. L'Angleterre, de son côté, est restée à sa prohibition encore pendant la guerre de Sécession américaine de 1861-1865. A l'ouverture des hostilités, le gouvernement fit connaître au parlement, que la houille deviendrait contrebande dans les cas où son transport d'un neutre à un belligérant serait de nature à faire supposer une destination hostile. Par contre, dans la guerre de 1870-1871, l'Angleterre semble avoir modifié son attitude dans la question, son industrie ayant maintenant intérêt à l'exportation et à la vente de houille anglaise en grandes quantités à la France. Le gouvernement n'y mit pas d'obstacle. Seulement, sur les plaintes du cabinet de Berlin, qui rappela à son souvenir les déclarations antérieures par lesquelles l'Angleterre avait proclamé cet article contrebande dans des cas analogues, un décret britannique défendit d'exporter de la houille directement d'un port anglais à des navires de guerre français sur la haute mer, tout en laissant libres les transports aux ports de la France. Il est difficile de voir le fondement juridique de cette distinction; et la seule conclusion que puisse tirer la doctrine des différents points de vue où se sont placés les divers gouvernements britanniques à l'égard de cette contrebande, c'est qu'ils n'y sont pas au clair, ou bien, qu'ils désirent réserver la décision aux cas selon leur « intérêt ». D'autre part, l'exigence de la Prusse à la dernière occasion, que la houille fût considérée comme contrebande, ne saurait guère être prise au sérieux, puisqu'elle est contraire à la loi prussienne elle-même, qui exclut cet article de sa liste. Il faut en conclure, que la remarque faite par le cabinet de Berlin dénote plutôt le désir assez compréhensible de faire ressortir combien il est contradictoire et peu équitable, qu'une puissance prohibe comme belligérant un objet qu'elle laisse libre quand elle est neutre, ou bien, en cette dernière qualité, le poursuit ou non selon ses convenances et ses buts de profit. Il n'est guère présumable que l'Allemagne, qui ne prohibe pas la houille par sa propre législation, veuille exiger sa prohibition par d'autres États. Et dans les autres États, elle n'est pas réputée contrebande.

Elle ne l'est pas non plus d'après la doctrine. Quelques auteurs en Angleterre abandonnent aux occasions et aux croiseurs la solution de la question de savoir si la houille doit être traitée comme contrebande, « selon » les circonstances », la « destination », la « quantité », etc.¹. Ailleurs, il est rare de trouver des défenseurs de cette prohibition; et, alors même que par exception elle est admise, ce n'est que sous certaines conditions². Les publicistes les plus modernes protestent contre elle, en démontrant com-

¹ V. Phillimore, § 266; Creasy, § 578; Hall, § 244.

² Heffter (§ 160) et Bluntschli (§ 805) veulent prohiber la houille sous les mêmes conditions que le matériel maritime et les machines à vapeur (en cas de « secours hostile » ou « intention de prêter aide », etc.; cf. *supra*, pp. 415, 419).

bien serait absurde l'obstruction du commerce d'une marchandise aussi indispensable à l'industrie et à l'existence que la houille : ce serait violer les intérêts les plus réguliers et respectables à cause d'intérêts irréguliers¹.

L'immunité de la houille a le même fondement que celle des machines : la propriété de cet article d'appartenir aux nécessités de la vie, et son caractère essentiellement pacifique. Du reste la houille est, comme les vivres, une condition d'existence ; le but d'empêcher les moyens d'existence d'un ennemi ne justifie pas des attaques sur ceux d'un neutre. Finalement, la houille doit être libre par la même raison que le matériel maritime. La prohiber à cause de son emploi à la chaudière d'un navire de guerre, est tout aussi peu raisonnable que de prohiber la toile parce qu'elle sert aux voiles d'un tel navire².

9. CHEVAUX. — Il n'est guère d'objet d'usage double, hors le soufre et le salpêtre, qui ait été aussi souvent prohibé que celui-ci. Ce sont surtout les puissances occidentales, sur l'initiative de la France, parait-il, qui ont tenu à cette contrebande, tandis que l'Europe orientale l'a désapprouvée.

La France l'introduit déjà dans une transaction de 1655 avec les Villes Hanséatiques, la renouvelle dans les traités importants des Pyrénées et d'Utrecht dont la grande autorité la répand un peu partout, et la maintient depuis, dans un nombre considérable de conventions et de lois, qui ont été plus ou moins influencées par les dits traités, entre autres dans la fameuse ordonnance de la marine de 1681, décisive pour la politique de contrebande française, finalement dans son traité de 1778 avec les États-Unis, modèle des listes postérieures stipulées par les deux puissances avec d'autres. Le gouvernement des États-Unis introduisit cette prohibition dans sa législation par un acte de congrès de la même année, et il l'a insérée, depuis lors, dans ses conventions avec d'autres États américains.

La Neutralité armée causa un revirement. Le traité anglo-russe de 1766 ayant exclu l'article chevaux de ses prohibitions par suite du refus de la Russie de le reconnaître comme contrebande, les alliés de 1780, en adoptant la liste de 1766, l'exclurent également, et, par leur influence étendue, le firent graduellement disparaître des lois de contrebande, d'abord en

¹ V. Gessner, p. 93; Calvo, § 1111; Fiore, § 1604; etc.

² Il ne s'ensuit pas qu'il serait conforme à la neutralité, soit de laisser organiser des *stations* ou *dépôts* de houille pour l'usage des belligérants sur le territoire neutre, soit même de leur permettre d'y en renouveler à discrétion leurs provisions. (Ce qui y est permis, en cas de détresse, pour atteindre le port le plus proche de la patrie, v. *infra*, § 22, restriction qui d'ailleurs ne concerne pas seulement ces objets d'usage double mais des nécessités quelconques, et qui ne défend pas leur fourniture comme des moyens de guerre mais de séjour et de station.) Ces sortes d'assistance interdite ne sont pas des faits de contrebande : elles rentrent dans les catégories de *Dépôts* et *Port interdit* (*infra*, §§ 114, 122).

Europe¹, puis en Amérique, où les États-Unis ont de nouveau exempté cet article dans leur législation après leur adhésion au Traité de la Neutralité armée².

Pendant la guerre de 1870, le cabinet de Berlin s'est plaint auprès de celui de Saint-James des transports de chevaux de l'Angleterre en France. Comme toutefois cette plainte ne s'est fondée ni sur le droit international, ni sur les lois ou conventions, il est difficile de lui attribuer quelque portée générale. L'on ne saurait supposer, que le gouvernement prussien veuille comme belligérant exiger que les neutres traitassent de contrebande un article que la Prusse elle-même ne considère comme telle ni dans sa législation ni dans ses grands actes conventionnels concernant les principes de la neutralité.

Dans la littérature, les chevaux n'ont été dans la règle prohibés que par d'anciens auteurs (Vattel, Galiani, etc.) : plus tard, l'on ne retrouve guère leur défense que chez les partisans du système accidentel. En suivant les traces de Hübner, qui fait dépendre cette prohibition — comme en général celles des objets d'usage double — de la supposition d'une destination à un usage belliqueux, Heffter et Bluntschli prohibent l'article chevaux sous certaines conditions³. Des publicistes anglais (Twiss, Hall, etc.) comptent parmi les conditions de cette contrebande des suppositions telles que « le besoin chez l'ennemi », sa qualité de puissance maritime ou continentale, et d'autres semblables⁴.

En général, la doctrine moderne et contemporaine désapprouve péremptoirement cette contrebande⁵.

Les chevaux ne sont pas des munitions de guerre; et leur prohibition rencontre en pratique d'autant plus d'obstacles qu'il serait difficile sinon impossible de faire, comme le veulent des traités américains, la différence des chevaux militaires d'avec les chevaux destinés aux buts pacifiques. En temps de guerre aussi, beaucoup de ces animaux, même de ceux qui pourraient servir dans l'armée, servent au travail dans les différentes

¹ *Allgemeine Landrecht* prussien déclare expressément libre l'article chevaux (B. II, VIII, § 2036); et celui-ci est exclu des listes de contrebande : de la déclaration de neutralité danoise de 1793, des décrets sur le commerce neutre danois de 1803 et suédois de 1854, des règlements des prises prussien et autrichien de 1864, des décrets de contrebande français de 1854, 1859 et 1870, et du code maritime italien de 1865.

² Des traités américains contemporains prohibent les chevaux de cavalerie, cherchant ainsi un moyen terme entre les systèmes opposés de 1659 et de 1780.

³ Les mêmes que pour la houille, etc. (cp. *suprà*, p. 421, n. 2).

⁴ Vattel, § 112; Galiani, cap. IX, § 4, art. 2; Hübner, t. I, 2^{me} p^{te}, ch. I, § 5; Heffter, § 160; Bluntschli, § 805; Twiss, § 143; Hall, § 242; Ferguson, § 265.

⁵ Par exemple, Hautefeuille, tit. VIII, sect. II, § V, art. 7; Field, p. 630, § 859; Fiore, § 1604.

branches de l'industrie et de l'agriculture, ainsi qu'à la locomotion ordinaire. Le croiseur sur la haute mer ne pourrait pas voir lesquels d'entre eux appartiendraient à telle ou telle catégorie.

Si les chevaux ne sont pas contrebande, il est clair que les effets appartenant à leur équipement, tels que les selles, les brides, etc., ne doivent non plus l'être. Toutefois, ces accessoires de monture sont souvent restés sur les listes de contrebande après que les chevaux eux-mêmes — conjointement avec lesquels et à cause desquels ils étaient originairement prohibés — en ont été éliminés (v. *suprà*, p. 409).

§ 98 — Dispense

Les articles réputés contrebande en vertu du § 96 seront exceptés et laissés libres à bord des bâtiments de commerce, pour autant qu'ils sont indispensables aux besoins et à la sécurité du navire, de son équipage et de ses passagers.

Le droit de la contrebande de guerre n'ayant d'autre but que celui d'empêcher que du secours militaire ne soit apporté à un belligérant, et d'autre part tout navire, fût-il au service d'intérêts les plus pacifiques, étant ordinairement obligé d'avoir quelques armes à bord pour son propre compte, afin de pouvoir se défendre, le cas échéant, contre des attaques injustes ou des actes de violence, faire des signaux de détresse, etc., il a toujours été d'usage d'excepter des prohibitions et laisser passer librement, même à bord des navires naviguant vers un port ennemi, la quantité d'armes et de munitions qui évidemment ont été destinées à rester en la possession du navire, ou qui appartenaient aux voyageurs personnellement, ou encore à l'équipage.

On ne trouve nulle part quelque règle précise quant au nombre ou à la nature des armes ainsi exemptées, et il serait peu pratique d'en établir. Dans des contrées sûres et très fréquentées, l'armement indispensable à la légitime défense d'un navire de commerce se réduit à un *minimum*; tandis que dans des eaux lointaines, celles par exemple qui baignent les côtes de peuplades hostiles ou qui sont infestées par des pirates, l'armement doit être plus considérable. Toutefois, dans l'un comme dans l'autre cas, il ne saurait être permis de transporter en franchise de la loi de contrebande que le strict nécessaire, dont le navire ne pourrait se passer sans s'exposer à des

dangers évidents, et dont l'usage et le caractère privés sont manifestes. Un patron ne peut prétexter de tels dangers ou usages en faveur d'une quantité quelconque de munitions à destination d'un belligérant. Une tolérance aussi exagérée donnerait facilement lieu à des abus. Sous le masque de la légitime défense, des articles de guerre pourraient passer aux mains d'une partie belligérante.

L'immunité arrêtée par ce paragraphe paraît être aussi ancienne que l'usage de la contrebande de guerre. Même aux temps où les belligérants administraient la justice sur mer contre les neutres comme bon leur semblait, ils respectaient ordinairement les objets, trouvés à bord des navires visités, qui pouvaient être censés nécessaires à leur propre sécurité. Depuis, ce respect a été expressément stipulé dans des lois et conventions. La liste de contrebande de 1766 et de la Neutralité armée, renouvelée par les traités de 1797 et de 1801-1802 entre l'Angleterre et les puissances du Nord, ne prohibe les articles énumérés qu'au delà de la quantité nécessaire à l'usage (ou la défense) du vaisseau et de son équipage, ou « que doit avoir » chaque homme servant sur le vaisseau ou passager ». De même, les législations nationales de notre époque déclarent libre, en règle générale, la provision des articles autrement prohibés « qui peut » être indispensable à l'usage (ou la défense) du navire et de l'équipage »¹. L'Institut de droit international et la littérature contemporaine ont consacré cette règle².

§ 99 — Contrebande en vertu d'un traité ou de la coutume ou pour les deux parties

Aucune dispense de la loi de contrebande ne peut être réclamée sous les prétextes suivants : 1^o qu'un traité a été conclu dans ce but entre le neutre et l'un des belligérants, soit en vue d'une certaine guerre, soit pour toutes les guerres en général ; 2^o que des transports semblables ont eu lieu pendant la paix, d'une façon habituelle ; 3^o que la même assistance est prêtée aux deux parties belligérantes.

¹ Le décret suédois du 8 avril 1854, le règlement des prises prussien du 20 juin 1864, les décrets autrichiens des 3 mars et 9 juillet 1866, et le décret austro-hongrois du 29 juillet 1870, exemptent alternativement les objets nécessaires à « l'usage » ou à « la défense ».

² Cp. *Règl. int. des prises*, § 32. — V. Saalfeld, § 131 ; Heffter, § 160 ; Bluntschli, § 804 ; Field, § 860.

1. En suite de la règle, établie et appliquée en ses divers endroits (§§ 22, 49, 59, 74, 82, 88), qui n'admet pas que des États puissent, au moyen d'un *traité*, modifier les interdictions du droit international contre certaines formes de secours militaire, de manière à empiéter sur les droits d'un autre État qui n'est pas partie au pacte, puisqu'aucun contrat ne peut supprimer la loi générale ni diminuer le droit d'un tiers, il ne serait pas permis à un neutre d'apporter des articles de contrebande à un belligérant sous prétexte que le gouvernement neutre eût conclu avec ce même belligérant un traité stipulant la liberté des dits articles. De même, deux États ne seraient pas autorisés à convenir de traiter comme contrebande certains articles transportés à l'ennemi de l'un, si ces articles ne sont pas contrebande d'après le droit international. L'ennemi, du droit duquel les contractants auraient disposé à leur gré, ne serait pas tenu de reconnaître la validité de prohibitions ainsi introduites par un accord auquel il n'avait pas participé. Comme par conséquent la conclusion même de semblables traités, qui dépassent la compétence des contractants, est illégale, identique au premier pas vers une violation éventuelle, chacune de ses parties se trouve placée devant l'alternative, ou, de s'efforcer de déterminer son cocontractant à renoncer à l'exécution, ou bien, d'offrir réparation aux lésés¹.

Il en résulte, que si deux États veulent stipuler quelque modification des prescriptions du droit international sur la contrebande de guerre, ils doivent limiter l'objet de leur accord à leurs prétentions mutuelles l'un à l'égard de l'autre, soit en les augmentant soit en les diminuant, tout en laissant en dehors de la transaction leurs rapports avec d'autres États, pour autant que les droits de ceux-ci ou de leurs ressortissants pourraient en être affectés. Tout au plus peuvent-ils convenir de ne point faire usage eux-mêmes de tel ou tel droit de contrebande contre un autre État ou d'autres États, non parties du contrat, en sorte que la conséquence ne serait qu'une diminution de leurs propres prétentions légitimes envers ces États. Mais ils ne peuvent pas convenir d'une augmentation de leurs prétentions vis-à-vis d'eux, ni d'une diminution de leurs devoirs, soit d'abstention soit d'observation, envers eux. Un neutre qui a stipulé par traité avec l'un des belligérants d'*augmenter* le nombre

¹ Cp. Heffter, § 160; Twiss, § 151; Fiore, §§ 1539, 1600.

d'articles prohibés par rapport à *lui*, peut naturellement en conséquence s'imposer, à soi-même, plus de devoirs d'abstention quant au commerce avec ce même belligérant, sans que personne n'ait lieu de s'en plaindre. De même, un neutre peut convenir avec l'un des belligérants de *diminuer* les prohibitions par rapport à l'*ennemi*, de manière à rendre libre tel commerce avec celui-ci qui autrement eût été défendu. Des pactes semblables, dont la charge ne tombe que sur ceux qui les ont contractés, sont légitimes, puisque chacun est libre de disposer de ses propres droits¹.

Peu importe pour la validité ou la nullité de toutes ces sortes de traités, qu'ils aient été contractés dans le cours d'une guerre et avec égard spécialement à elle, ou bien déjà avant, en vue d'un état de guerre quelconque. Quand des traités de cette nature sont invalides, ils le sont parce qu'ils dérogent à une loi dont la réglementation n'appartient pas aux contractants, de sorte que ceux-ci n'ont pas qualité pour la changer : ce défaut est indépendant de l'époque de la conclusion.

2. L'application du droit de contrebande amène souvent à suite des perturbations sensibles dans l'industrie de peuples neutres dont les produits, appartenant à une catégorie d'objets prohibés, avaient trouvé pendant la paix un débouché dans les pays devenus belligérants, surtout si les dits peuples s'étaient plus particulièrement voués à la fabrication de ces mêmes objets prohibés. Toutefois, si regrettables que soient des dérangements semblables et les pertes qui s'ensuivent, ni eux, ni l'*habitude* de fournir depuis longtemps et sur une vaste échelle, aux contrées d'États impliqués ensuite dans une guerre, des objets qui ne sont défendus qu'à cause de celle-ci, ne sauraient constituer quelque juste cause d'une exception au droit de contrebande en faveur de certaines branches d'industrie ou de leur patrie. Car, premièrement, aucune mesure n'existerait pour déterminer l'étendue et l'importance de l'industrie qui mériterait le privilège : celui-ci, accordé à telle branche d'activité ou à tel pays, se-

¹ Il va de soi qu'il ne s'agit ici que des droits *juridiques*. Quant à l'*opportunité* et à l'*équité* de tels traités particuliers, qui dévient de la loi générale de contrebande, elles seront toujours douteuses. En effet, même un traité auquel les belligérants auraient adhéré tous deux de concert avec le neutre, et où la déviation de la règle ordinaire n'affecterait directement que les droits des seuls contractants, aurait encore l'inconvénient de placer les pays neutres dans des conditions différentes. Il en résulterait un tort du moins indirect et au fond, sinon immédiat et en la forme. Les neutres qui n'en seraient pas favorisés, subiraient un préjudice.

rait bientôt exigé par d'autres branches ou d'autres pays. Secondement, et indépendamment du nombre et du caractère de ceux qui seraient les objets des exemptions, celles-ci manqueraient de fondement juridique, puisque le secours de guerre resterait le même — et impliquerait la même assistance —, qu'il fût, ou non, un produit naturel ou un article d'exportation habituelle du pays neutre d'où il serait apporté. La loi considère ce qu'il y a de juste ou d'injuste dans l'aide, non pas ce qu'il y a de facile ou de difficile dans l'abstention de son acte, du moment que cette abstention est inséparable d'une vraie neutralité. (Cp. *suprà*, §§ 82, 88.)

D'ailleurs, les dispenses de cette nature appartiennent à une époque où les prohibitions étaient moins précises encore qu'aujourd'hui. Elles étaient alors un refuge contre des décrets prohibitifs exagérés. Ainsi, par exemple, une tradition s'est formée dans les derniers siècles, d'excepter de la contrebande certains produits des forêts, des mines et des terres, sans cela saisis comme « munitions » navales », et de les laisser libres, ou bien de remplacer leur confiscation par un simple droit de préemption, s'ils venaient directement du pays producteur et en étaient une exportation essentielle, indispensable au bien-être de sa population, comme c'était notamment le cas dans les États scandinaves (cp. *suprà*, pp. 413-415). Cette mitigation d'une contrebande absurde fut introduite par la France, au commencement du XVIII^e siècle, et se répandit dans tout l'Occident. Même en Angleterre et aux États-Unis — les deux puissances qui ont le plus persévéré dans les prohibitions du matériel maritime — la pratique de prise y a apporté des tempéraments de cette espèce, en faveur des peuples dont autrement l'industrie qui les faisait vivre eût été ruinée; et la doctrine a approuvé cette pratique.

De telles exceptions, bien que contraires au vrai principe, sont respectables en tant que dernière ressource contre une loi despotique. Mais c'est là précisément la meilleure preuve de l'injustice de celle-ci. Un règlement raisonnable n'aurait pas besoin de dispenses aussi larges pour prévenir des violations. Une fois limitée d'une manière rationnelle aux armes et aux munitions, en respectant les objets pacifiques, la contrebande de guerre se passera de la ressource des privilèges.

3. Le principe — dont il a déjà été fait mention aux passages y relatifs (§§ 22, 59, 74, 82, 88) -- qu'un secours militaire n'est pas,

règle générale, moins illicite parce qu'il est fourni aux *deux* belligérants, est spécialement applicable à la contrebande de guerre. Un neutre, qui procurerait des objets prohibés simultanément à plusieurs parties en présence dans la même guerre, ne justifierait point par là sa rupture du devoir d'abstention, il la rendrait au contraire multiple. Il violerait le droit de chacun des belligérants, sans que l'aide prêtée à l'un pût effacer l'aide prêtée à l'autre. Même en leur fournissant des articles d'égale espèce, quantité et qualité, et sous les mêmes conditions — chose presque impossible —, il ne pourrait éviter de favoriser l'une des parties aux dépens de l'autre, par le fait qu'il résulte déjà de la diversité des situations et des besoins, qu'un secours quelconque en provisions d'armes, fût-il le même, n'a jamais la même valeur pour de différentes forces militaires.

Ce nonobstant, plusieurs auteurs ont voulu distinguer entre les transports unilatéraux et les transports bilatéraux, en recommandant plus d'« indulgence » envers ceux-ci. Ce principe se présente sous des formes différentes, selon la couleur des opinions. Les uns vont jusqu'à vouloir acquitter tout commerce, de quelque nature qu'il soit, qui fournit simultanément des objets analogues à deux parties belligérantes. Les autres ne rendent responsables que les transports permis (ou défendus) à l'égard de l'une des parties. D'autres encore font dépendre la prohibition d'objets d'usage double de leur fourniture unilatérale, en les déclarant contrebande dans les seuls cas où ils seraient donnés à l'un et refusés à l'autre des belligérants¹. — Outre ce qu'il y a de faux dans le principe et d'illusoire dans l'application, il suffit de remarquer combien serait difficile dans la pratique, pour ne pas dire impossible, la comparaison sur la haute mer entre des transports qui vont à des destinations opposées et dont l'un est saisi sans connaissance de l'autre. D'ailleurs, l'acte de partialité de l'État neutre, qui refuse à l'une des parties belligérantes ce qu'il accorde à l'autre, peut rompre sa neutralité sans être pour cela un acte de contrebande. Les objets d'une telle partialité peuvent être d'une nature quelconque, non seulement de nature belliqueuse, et se trouver dans des actions quelconques, même celles qui autrement seraient les plus inoffensives. Le principe de l'impartialité ne concerne pas spécialement les transports, moins encore exclusivement ceux d'articles d'usage double. Et ces articles

¹ Ces nuances, v. Hübner, t. II, 2^{me} p^{te}, ch. I; Twiss, § 151; Calvo, § 1059.

ne deviennent pas contrebande par suite de la partialité, car la marchandise ne change pas de nature, et ne se transforme pas en arme, par cela seul qu'elle n'est pas apportée à deux. Dès qu'elle appartient à la catégorie des munitions de guerre par sa *nature*, elle est contrebande dans tous les cas, qu'elle soit transportée à l'une des parties ou à toutes deux. Sinon, un délit de *neutralité* peut bien être commis par son commerce, mais non pas un délit de *contrebande*¹.

§ 100 — Répression

Indépendamment des réclamations officielles et, en cas de refus et à défaut d'arbitrage, des représailles qui peuvent être exercées contre un gouvernement qui a enfreint une loi de contrebande, les délits de ce genre sont réprimés par les moyens prévus au § 93 contre les transgresseurs ressortissants à l'État neutre, ainsi que par l'exercice du droit des belligérants de saisie et de prise sur mer hors des eaux neutres, et de leur droit de s'emparer des objets de contrebande destinés à l'ennemi qu'ils trouvent sur le théâtre de la guerre.

Comme il a été remarqué (*suprà*, pp. 379 et suiv.), la procédure de contrebande a, dès son début, été conduite dans une direction qui de nos jours ne peut plus être approuvée. Non seulement on manque d'autorités exécutives de caractère impartial, mais l'application de la justice n'est pas même confiée aux parties intéressées des deux côtés, pour être du moins administrée dans l'*ordre* international, à défaut d'*organes* internationaux. Même les actes de contrebande qui ont lieu hors des territoires des belligérants, sur la haute mer, tombent sous le traitement juridique de l'adversaire de la partie assistée. C'est donc une des parties dans la cause, qui est appelée à la juger. Le belligérant est police et tribunal, bien que l'acte se soit passé en dehors du domaine qu'embrasse le droit de la guerre. Et le moyen de répression lui-même, qu'applique alors

¹ V. § 69, qu'une marchandise quelconque peut devenir un moyen d'assistance contraire à la neutralité lorsqu'elle est fournie par l'État neutre en vue de la guerre, sans toutefois tomber sous la loi de contrebande. — Dans la doctrine, il est fréquemment reconnu que la culpabilité d'un transport de contrebande de guerre ne dépend pas de la prestation unilatérale ou bilatérale. V. Galiani, lib. I, cap. 4; Hautefeuille, tit. VIII, sect. II, § 1; Gessner, pp. 105, 127.

le belligérant, n'appartient pas, comme le rapport dans lequel rentrent les intéressés, en propre à la neutralité, mais à la guerre, état juridique étranger au neutre.

Si ce reste des temps de la licence peut encore vivre, c'est grâce à la force de la tradition. Dans l'origine des Règles maritimes du moyen âge, notamment des *Rôles d'Oléron* et de *Visby Sjölag*, avant toute réglementation sérieuse et lorsqu'il n'existait d'autre décision que celle de la force armée, l'administration de la loi de contrebande fut comprise comme une démarche du belligérant *contre* le neutre, non pas comme une réglementation *entre* eux. Cette manière de voir reçut, depuis la fin du moyen âge, une application étendue par la course, ce moyen par excellence des belligérants d'empêcher, en usant de violence, l'arrivée par mer de renforts à l'ennemi. Cela, et en outre les stipulations du *Consulat de la Mer*, qui concédaient aux commandants des flottes le droit d'arrêter les navires neutres pour s'assurer de la nature de leurs commissions, introduisirent et maintinrent l'usage, si humiliant pour les neutres, de placer leur commerce et leur navigation sous la surveillance, dans la réalité toujours plus ou moins arbitraire, d'autorités militaires étrangères, dont les gouvernements étaient pourtant censés vivre en état de paix avec leurs gouvernements.

Cette coutume, si offensante pour la souveraineté de l'État et si inconciliable avec l'ordre régulier, a continué jusqu'à notre époque. Ce fut toujours le belligérant qui seul devait réprimer les actes de transport illicite, et la répression consistait dans le plein pouvoir accordé aux croiseurs de s'emparer avec violence des biens suspects trouvés à bord des bâtiments neutres, ou de conduire ceux-ci à un port sous la juridiction du belligérant pour y être jugés. A l'entrée du XVII^e siècle, des murmures se firent déjà entendre contre cette administration usurpée; et la Seconde Neutralité armée en adoucit du moins la *forme*, en introduisant l'institution du convoi, par lequel les neutres pouvaient, en se soumettant à certaines conditions, du reste assez onéreuses, éviter les molestations. Toutefois l'irrégularité principale, consistant dans le pouvoir administratif et judiciaire que s'arrogeaient les belligérants, n'en subsistait pas moins. Elle fut même aggravée, lorsqu'à l'époque des guerres acharnées de la Révolution française et de l'Empire, les excès des belligérants furent poussés à un degré inouï. Comme cependant les

puissances elles-mêmes, qui s'en sont rendues coupables, déclarèrent officiellement que cette période devait être regardée comme une exception des règles de neutralité, notamment en ce qui concernait la contrebande de guerre et ses moyens de répression, ceux dont on usait alors n'ont fourni aucun précédent. Et depuis, il n'y a pas eu d'événements propres à servir de guide pour juger la ligne de conduite qu'observeront à cet égard les belligérants dans un avenir prochain, ou pour montrer jusqu'à quel point ils oseraient employer des moyens de répression surannés pour se faire les juges et la police des neutres.

Quelquefois, on a voulu excuser les moyens de répression concentrés dans les mains des belligérants, même sur la haute mer, par la prétention déjà mentionnée, que les transports de contrebande ne sont pas des délits de neutralité au sens strict, et qu'en conséquence leurs actes ne regardent pas les gouvernements neutres mais restent des affaires à régler exclusivement entre le navire contrevenant et le belligérant lésé. Ce faux principe, dont nous avons exposé plus haut l'origine, le développement et la condamnation tant par les gouvernements que dans la doctrine, a déjà été indiqué par Grotius; il s'est répandu par son école et trouve des défenseurs modernes surtout parmi les publicistes anglais et quelques Américains¹. La théorie est fréquemment exprimée ainsi : « La vente de contrebande à un ennemi n'expose pas la *neutralité*, » mais le *transport* expose le *véhicule* ». C'est en conformité de cette thèse, que le gouvernement britannique a déclaré devant le parlement, pendant la guerre de 1861-1865 aux États-Unis, que selon la tradition, le trafic de contrebande ne devait être considéré comme une infraction au droit international mais simplement comme une action qui exposerait le navire transportant à la saisie et la cargaison à la confiscation. En même temps, le gouvernement fit observer que ce principe avait été reconnu par les États-Unis. En effet, on le retrouve déjà avant l'acte de congrès de 1794 qui détermine les devoirs des neutres, à savoir dans les instructions du gouvernement américain aux autorités des côtes et des ports concernant la neutralité pendant la guerre entre l'Angleterre et la France sous la Con-

¹ V. *suprà*, pp. 379-382. — Cp. les différentes nuances chez Grotius, cap. V, §§ 1-3; Bynkershoek, cap. IX; Wolff, cap. VIII, § 683; Vattel, § 411; G.-F. de Martens, § 319; Kent, ch. VII; Manning, pp. 377-384; Twiss, § 151; Creasy, §§ 568, 572.

vention nationale; et depuis, il est répété en plusieurs occasions. Par la déclaration de neutralité du 14 mai 1861, le gouvernement britannique *avertit* les sujets du risque qu'il y aurait à *apporter* de la contrebande de guerre à un belligérant; mais il ne réprime pas l'acte, il l'abandonne simplement à la répression du belligérant lésé. De même, la déclaration britannique du 30 avril 1877 fait savoir, que les sujets qui s'aviseraient d'apporter des objets de contrebande aux belligérants, « le feraient à leur propre risque et dommage, en » s'exposant, avec navire et cargaison, aux saisies ennemies, etc. », — répressions contre lesquelles « ils ne recevraient aucune protection quelconque ».

D'autre part, ce même décret, par une contradiction incompréhensible, qualifie les transports de contrebande d'actes par lesquels on « dévierait des devoirs de la neutralité » et de « l'obligation qui » incombe aux sujets d'un souverain neutre ». L'action est appelée une « violation du droit des gens », et sa répression est qualifiée de « punition ». Ce qui semble prouver, qu'en dépit des affirmations réitérées que le trafic de contrebande ne serait point réputé délit, l'instinct tant du gouvernement que de la nation le désigne pourtant comme tel. Encore d'autres législations nationales — parmi lesquelles il suffit de mentionner une des plus observées dans cette matière, le décret suédois du 8 avril 1854, — *défendent* aux ressortissants tout commerce de contrebande, mais sans punir l'acte qualifié de « délit ». — Le droit international, en condamnant cet acte à la confiscation, quelquefois au delà même de l'objet délictueux, prouve par cette disposition que dans les rapports entre les États il est réellement envisagé comme un délit. Autrement, la simple saisie ou le séquestre eussent rempli le but. — Or, qualifier de délits des actions commises par les neutres mais dont la répression est exclusivement laissée aux belligérants, c'est placer ceux-là sous la juridiction de ceux-ci. Au contraire, déclarer que ces actions ne sont *pas* des délits mais des aventures, et permettre ce nonobstant aux belligérants d'attaquer l'auteur et de le traduire devant leurs tribunaux, c'est poursuivre des faits réputés innocents et soumettre les neutres au droit de la guerre.

Le règlement ne sera délivré de ces anomalies qu'en posant nettement le principe, seul logique, que l'État neutre est responsable des délits de contrebande commis sous sa souveraineté tout comme

des autres délits de neutralité, et, en conséquence, que la répression appartient au gouvernement neutre, non seulement sur les réclamations des belligérants lésés, mais indépendamment d'elles, de sa propre initiative, en vertu de et par sa juridiction (cp. *suprà*, pp. 382-383). Ce principe est reconnu par plusieurs gouvernements et dans la doctrine moderne (v. p. 382). Il s'ensuivrait l'exclusion de la répression par le belligérant en dehors des territoires de celui-ci et de son ennemi, et son devoir de s'en tenir au gouvernement neutre. Ce qui n'empêche pas qu'il ne puisse, indépendamment de cela, et en usant de son droit de légitime défense, prévenir l'arrivée de renforts à l'ennemi sur le théâtre de la guerre. Le moyen que lui accorde à cette fin le droit international, consiste dans le cernement ou l'investissement, avec des forces suffisantes, du lieu ennemi qu'il veut isoler, de telle façon que l'arrivée des renforts devient réellement impossible. De même, il peut saisir tout objet de contrebande qu'il trouve sur son propre territoire et sur celui de l'ennemi, puisque ces territoires sont soumis au droit de la guerre. Hors de ces lieux et ces expédients, l'esprit de notre temps, représenté par les publicistes strictement juridiques, ne reconnaît plus que les moyens de guerre puissent être tournés contre les neutres¹.

Cependant cet esprit, qui reflète plutôt l'avenir que les précédents historiques et auquel manque la sanction, n'est pas encore assez répandu et incontesté pour qu'une réglementation, qui ne se borne pas aux théories et qui tient consciencieusement compte des faits actuels, puisse ignorer ou rayer l'usage, bien que de moins en moins approuvé, qui souffre l'exécution exercée dans la haute mer par les marines militaires des belligérants. C'est pourquoi ce paragraphe conserve, outre la répression *régulière*, qui n'est exigée que dernièrement mais à laquelle semble appartenir désormais le mot d'ordre, encore la répression *irrégulière*, laissée en héritage des temps passés et provisoirement *tolérée*. Elle consiste dans la concession, faite à la partie belligérante présumée lésée, de visiter les navires neutres hors des eaux neutres pour se convaincre de l'observation de leur part des prohibitions de contrebande, de les saisir en cas de suspicion raisonnable, et de les traduire devant les tribunaux de prises du capteur, pour l'instruction et la procédure ultérieures

¹ V., par exemple, Hautefeuille, t. II, p. 312; Gessner, p. 142. — Cp. Heffter, §§ 159, 161.

ainsi que la répression éventuelle¹. Il est évident qu'aussi longtemps que l'exécution principale en fait de contrebande restera abandonnée aux belligérants intéressés, ces mesures, simples conséquences, ne sauraient leur être refusées. On les supporte, en attendant un règlement de contrebande et de prise définitif et plus complètement international.

Il en appert, que la période de transition actuelle fournit à la réglementation des moyens de répression qui sont multiples et essentiellement divers, d'abord dans ce sens, qu'ils ne sont qu'en minime partie conformes aux exigences contemporaines, puis dans ce sens, qu'ils sont, ou encore reconnus à moitié mais non approuvés, ou bien approuvés mais non encore reconnus, enfin suivant que ce sont les gouvernements neutres eux-mêmes ou leurs ressortissants qui sont les transgresseurs. Mais il y a lieu d'attendre, que le règlement futur — à supposer qu'un avenir soit réservé à l'institution de la contrebande de guerre — ne traitera pas les actes y relatifs autrement que les autres transgressions de la neutralité. Si c'est un gouvernement qui est en faute, le belligérant lésé s'adressera à lui directement pour la réparation, et, en cas de refus, il fera appel à l'arbitrage, ou usera de représailles ou d'autres moyens de contrainte. Si c'est un particulier, sa punition et le dédommagement pourront être exigés officiellement par voie diplomatique. Toujours cela présuppose-t-il, que les législations nationales contiennent des défenses et des pénalités, partout identiques dans la mesure du possible, contre le trafic illicite des ressortissants (cp. § 93).

Aucune saisie de contrebande, ou de navire pour cause de contrebande, ne peut avoir lieu par les belligérants sur les territoires ou dans les eaux neutres, soit de l'État auquel ressortit le navire, soit d'autres États. C'est déjà beaucoup de tolérer des saisies sur la haute mer sous un pavillon qui représente une autre souveraineté que celle du capteur. Par là, en effet, celui-ci pénètre sur le territoire d'un État étranger, avec lequel son gouvernement maintient des relations pacifiques, pour y appliquer la justice. Toutefois, la haute mer elle-même étant un *nullius territorium*, cette ingérence peut être supportée par suite d'une fiction et en vertu d'un consentement tacite. Et cette tolérance établie, il suit avec plus de justifi-

¹ Pour les détails des droits de visite, de saisie et de prise, v. les chapitres y relatifs. Livre IV (tome second).

cation un droit de saisie dans les eaux du capteur et dans celles de l'ennemi, puisque le belligérant se trouve sur celles-là dans sa propre juridiction et sur celles-ci dans la juridiction de la guerre. Mais, étendre sa police au delà, à des contrées placées sous une domination étrangère, qui est pacifique et en dehors du théâtre des hostilités et de leurs rapports, ne saurait être excusé ni par une fiction ni par aucun droit de guerre. Tout belligérant, qui prendrait des mesures exécutives de contrebande en port neutre ou dans des eaux neutres, violerait la souveraineté territoriale et romprait la paix. S'il veut attaquer des transports supposés illicites qui se trouvent encore dans ces lieux, il est obligé d'attendre leur sortie de là, à la mer, ou bien d'observer le moment de leur passage par les eaux territoriales des belligérants.

§ 101 — Restrictions dans les poursuites

1. Un commerce de contrebande sans connaissance obligée de l'état de guerre n'est pas punissable.

2. Un navire neutre ne peut être saisi sur mer pour cause de contrebande, ni 1^o en dehors du voyage de transport, ni 2^o si le point de destination ne se trouve plus au pouvoir de l'ennemi, de sorte qu'il n'y a pas lieu de supposer que les objets prohibés lui parviendront ¹.

1. Bien que la réglementation de la contrebande de guerre soit encore loin d'avoir atteint le caractère strictement juridique, l'on est assez d'accord pour reconnaître que les actes y relatifs partagent ce bénéfice accordé à tout fait prévu par une loi, qu'ils ne peuvent être poursuivis et punis à moins d'avoir été commis dans des circonstances où la connaissance de l'injuste a existé ou aurait pu être exigée. Sans doute, un trafic illicite ne peut pas s'excuser en alléguant simplement l'ignorance, soit des prohibitions soit de l'état de guerre, si la connaissance eût été un devoir. Un patron de navire, qui part avec de la contrebande sans s'être informé de ce qu'une guerre est déjà déclarée, ou qui néglige de s'en informer en route, quoiqu'il fasse escale dans un port intermédiaire où la nouvelle de la guerre est arrivée avant lui, doit en supporter les conséquences s'il persiste à porter la contrebande plus loin, à l'ennemi,

¹ Cp. *Règl. int. des prises*, §§ 31, 113.

au lieu de la débarquer ailleurs. Au contraire, s'il agit de bonne foi, et qu'il ait, de plus, pris les précautions nécessaires pour éviter tout trafic illicite; s'il quitte le port de départ avant la déclaration de guerre et sans avoir aucune raison pour la croire imminente, et que le trajet va à la destination, devenue ennemie à son insu, directement ou du moins sans port intermédiaire où il soit possible de recueillir la nouvelle, il serait injuste de le rendre responsable de la transgression. Non seulement la répression de l'acte de par la loi, mais encore celle du belligérant lésé par le transport, est ici exclue, pour autant qu'elle excéderait les mesures inévitables de la plus stricte légitime défense. Ses croiseurs, qui rencontreraient le navire avec la contrebande, pourraient tout au plus exiger des garanties contre son transport à la destination ennemie, bien entendu sous condition de prouver l'existence de l'état de guerre; tandis que la confiscation des objets ne saurait être admise, puisqu'elle impliquerait quelque chose de plus qu'un simple détournement du danger, et la saisie du navire ne pourrait avoir lieu sans pleine indemnisation et redressement du tort avec des dommages-intérêts.

2. Bien distincts de tels cas sont ceux où le délit est réel et manifeste, et où les moyens coercitifs ne sont exclus que parce qu'ils arriveraient après coup ou n'auraient plus de but pratique. C'est ce qui peut avoir lieu, notamment, lorsque le transport serait déjà mené à fin ou ne parviendrait plus à l'ennemi. Dans ces deux cas, à la différence de ceux de l'alinéa précédent, c'est la répression comme telle qui doit être plutôt maintenue, et c'est la légitime défense proprement dite qui est plutôt omise. Examinons les deux cas.

1° Les saisies sur mer de biens neutres par les belligérants impliquant plus ou moins une ingérence dans une souveraineté étrangère, et n'étant par conséquent tolérées qu'à titre présumé de préservation défensive, on a reconnu que dans les faits de contrebande elles ne sont permises qu'à l'égard de navires pris *en flagrant délit*, c'est-à-dire pendant la durée de l'acte du transport suspect. Or, cet acte est censé *commencer* par la sortie du navire — ayant à bord la marchandise prohibée et destinée à un ennemi — des eaux neutres ou d'un port ennemi. Il *continue* tant que le navire se trouve avec la marchandise sur la haute mer ou dans les eaux des belligérants. Et il *cesse* avec le moment où la marchandise est livrée, sur le lieu de destination. Après cela, le navire qui ne fut pas pris *in delicto*, pen-

dant le trajet, l'objet délictueux se trouvant encore à bord, ne peut pas être attaqué par le belligérant quand il n'a plus le dit objet en sa possession, — ni immédiatement, ni en retournant, ni plus tard, — pas même sous le prétexte d'un dédommagement à acquitter par le navire ou quelque autre cargaison pour le secours effectué. La raison de la légitime défense ayant cessé, la répression repose dès lors exclusivement entre les mains du gouvernement du navire contrevenant.

L'on objecte, qu'une fois reconnue au trafic de contrebande de guerre la qualité de délit de neutralité et non pas seulement celle de simple aventure (v. *suprà*, sous §§ 93, 100), et si, en conséquence, la question de savoir si un transport est attaqué ou non, ne dépend pas de sa chance d'échapper aux poursuites, pourquoi ne pas pouvoir l'attaquer indépendamment de la présence de l'objet délictueux à bord? Le délit n'est pas diminué, mais plutôt augmenté, par sa consommation; et la culpabilité ne saurait être effacée par la seule circonstance que les preuves deviennent plus difficiles après la remise.

Cette objection ne manquerait pas de validité, si les saisies sur mer et leurs suites étaient, d'une manière conséquente, de véritables répressions dans le sens strictement juridique. Une fois que les transgressions seront régulièrement réprimées par des tribunaux internationaux, ou du moins par des autorités impartiales relevant des gouvernements des contrevenants, elles devront naturellement être réprimées indépendamment de la présence des objets délictueux. Par contre, tant que sera maintenue la juridiction unilatérale du belligérant sur le neutre, les principes normaux de prescription ne sont pas applicables. Les garanties de l'impartialité de cette juridiction, déjà si minimes, diminueraient encore, et l'arbitraire des belligérants augmenterait, s'il leur était permis de poursuivre les navires neutres sur des soupçons de transactions illicites déjà passées. D'ailleurs, reste toujours la répression éventuelle par le gouvernement du navire, dans les conditions ordinaires de prescription.

Comme ces principes se fondent sur la règle qu'une saisie n'a en vue d'autre procédure que celle qui peut être dirigée contre l'objet prohibé lui-même et rien au delà (v. *infra*, § 102), — d'où il suit que cet objet n'étant plus présent, toute attaque contre le véhicule

manque de raison d'être, — la loi qui restreint le terme de saisie au trajet ne fut reconnue qu'avec celle qui restreint la confiscation aux objets prohibés. Avant le Traité d'Utrecht, qui établit d'une manière générale cette dernière règle, les belligérants pouvaient saisir les navires suspects quand ils le voulaient, même pendant les voyages de retour du port où les objets avaient été livrés, la responsabilité étant attachée au navire et à la cargaison entière, non pas seulement aux articles de contrebande. En Angleterre, cet usage paraît avoir prédominé jusqu'en 1672. Alors, il fut déclaré que « rien n'est » forfait qui n'a été saisi en chemin pour l'ennemi, et la contrebande » une fois remise, le navire et le reste de la cargaison ne sont plus » attaquables, donc pas en retournant ». Cette règle a prévalu pendant le XVIII^e siècle. Lorsqu'après les guerres de la Révolution française une distinction fut tracée entre les moyens de répression selon les cas *avec* ou *sans* circonstances aggravantes (v. *ib.*), de telle sorte que la présence de circonstances de cette nature fut une cause pour étendre la confiscation au navire, le *terme* établi pour l'application de celle-ci fut étendu également au delà du voyage de transport, et son droit était censé maintenu après la remise des objets. Les tribunaux de prises anglais, qui étendaient la confiscation au navire dans les cas de fraude, de faux papiers ou d'indications trompeuses sur la destination, ont appliqué la confiscation au retour du moins si la fraude était la cause de ce que la saisie avait manqué l'occasion du transport. Dans des cas semblables, il y a même eu des exemples de saisies de cargaisons inoffensives ou nouvelles, à titre de dédommagement pour des objets délictueux perdus de vue, et cela, non seulement à l'occasion du retour mais d'autres voyages, et des années entières après, et non seulement en s'en tenant à des cargaisons acquises en connexion avec celle qui avait échappé, mais encore à d'autres, absolument étrangères au fait, de sorte que tel propriétaire a dû souffrir pour la faute de tel autre¹. Toutefois, sous ce rapport la pratique n'a pas été constante : la règle a varié, « selon les circonstances ». — La Cour Suprême aux États-Unis semble avoir suivi la règle anglaise des saisies au retour, en certains cas de circonstances aggravantes.

Étant établi qu'en général toutes les extensions des moyens de répression à des objets non illicites à cause de telles circonstances

¹ V. Robinson, t. III, pp. 126, 168.

sont, du moins quand on considère la façon dont elles ont été motivées et pratiquées, inadmissibles, comme il sera exposé plus bas (§ 102), le même principe s'applique à celles qui concernent le terme. C'est pourquoi un nombre considérable de publicistes modernes ont relevé avec justesse l'inopportunité et le danger qu'il y aurait, pour le commerce et la navigation pacifiques, à tenir ouvertes, au delà des voyages de transport délictueux, des éventualités d'attaques à l'infini contre des cargaisons qui peuvent, à une époque postérieure quelconque, se trouver à bord d'un navire qui a une fois pendant le même état de guerre conduit des articles de contrebande¹. D'autre part, les saisies après coup, notamment en cas de fraude, ont trouvé quelques défenseurs dans la doctrine anglaise et américaine². Le principe prédominant est sans doute que l'acte de contrebande s'éteint avec la remise des objets, et qu'une fois ceux-ci séparés du véhicule, il n'y a plus de place pour des démarches à cause d'eux, ni contre le navire ni contre ses autres cargaisons : que celles-ci soient, ou non, un profit de la vente des articles de contrebande.

2° Le fondement principal du droit de saisie de la contrebande de guerre, consistant dans la prétention légitime d'un belligérant d'empêcher des renforts militaires de parvenir à son adversaire, est censé disparaître aussitôt que, par suite de quelque événement ou circonstance, la destination du transport, ou son lieu, change de telle manière qu'évidemment la contrebande n'arrivera pas par cette voie aux mains de l'ennemi. Si, par exemple, elle est envoyée à un de ses ports, sans connaissance de ce qu'il a dû évacuer ce port et l'abandonner à l'autre belligérant, et que, de plus, celui-ci a coupé les autres voies qui conduiraient à son adversaire, ou bien que la nature les a si complètement coupées par suite de l'état de possession changé, qu'il est évident que la marchandise ne pourra plus arriver à destination ennemie par ce même voyage, on estime que la saisie pendant sa durée a perdu sa raison d'être. Il en est de même, si les circonstances nouvelles qui empêchent l'arrivée au destinataire ennemi interviennent pendant le voyage même, et que le capteur devrait en avoir connaissance.

Par contre, le droit de saisie n'est point perdu par le seul fait

¹ V. surtout Wheaton, § 26; Heffter, § 161; Calvo, § 1117; Gessner, p. 192.

² V. Wildman, p. 219; Halleck, ch. XXIV, § 8.

que le lieu de destination immédiat passe sous une autre domination que celle de l'ennemi, si ce changement n'exclut *pas* l'éventualité d'un transport ultérieur de la marchandise illicite au destinataire ennemi. Comme il a été relevé plus haut (§ 95), le règlement défend tous les envois, non seulement directs mais encore indirects et par des détours, de contrebande à un belligérant, quand il peut être constaté que c'est lui qui est le but final et que rien n'empêche l'arrivée chez lui ; car la culpabilité consiste dans l'aide et non dans la localité. Ainsi, par exemple, un article de contrebande peut être adressé à un particulier résidant dans un port qui, appartenant à l'ennemi au moment du départ du navire transportant, tombe pendant le voyage au pouvoir de l'adversaire mais sans que celui-ci trouve convenable de l'occuper militairement. Si alors, le changement de domination seul exemptait les articles de contrebande de toute saisie, en sorte qu'ils arrivassent sans obstacle au destinataire, celui-ci pourrait les envoyer plus loin, à l'ennemi, soit en vertu d'un mandat, soit autrement par pur zèle pour la cause. — D'autre part, le transport de contrebande qui irait au belligérant possédant ou occupant *de fait* la place qui lors du départ était (ou fut censée être) au pouvoir de son ennemi mais lui a été prise depuis, ou bien qui serait destiné simplement à une maison sur cette place, peut être saisi en route par le dit ennemi qui était d'abord le maître du lieu mais ne l'est plus ; car, lui aussi a le droit d'empêcher l'arrivée de renforts à son antagoniste.

D'ailleurs, une restriction apportée à l'application des moyens coercitifs des belligérants, par suite de la cessation de son fondement principal, ne saurait diminuer le droit de répression des gouvernements neutres sur leurs sujets contrevenants, dans ces cas aussi peu que dans ceux des transports non pris en flagrant délit. La légitime défense disparaît avec le danger : la pénalité reste contre les transgressions. Même celles d'entre elles qui ne sont pas achevées ou qui manquent leur but, existent dans une certaine mesure et sont en conséquence punissables, selon les principes de législation modernes, surtout lorsque le but n'est manqué que par l'ignorance du transgresseur ou par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. Le délit de lèse-neutralité, qui commence par le départ d'un navire avec une commission illicite, ne peut plus être effacé qu'au moyen de quelque acte de réparation. Et, que l'aide-

soit apportée — ou arrive — à l'un ou à l'autre des belligérants, à celui qui fut d'abord visé ou à la partie adverse, peu importe du point de vue objectif : l'agent a péché par la seule action de transporter un article de guerre à une partie en guerre, ou à un point appartenant aux territoires qui rentrent dans le domaine qu'embrassent les hostilités. Ce que défend la loi de contrebande, c'est d'apporter des objets prohibés à un belligérant *quelconque*, non pas à tel ou tel belligérant. Il en suit, que le transport qui était illégitime au début, ne devient pas légitime par suite de changements survenus dans le caractère du port de destination. Ces changements n'affectent que la coercition exercée par le belligérant lésé.

§ 102 — Peines

1. Les peines édictées par les législations nationales doivent être aussi identiques que possible et concorder avec le droit international.

2. Les peines que les belligérants sont autorisés à infliger, consistent dans la confiscation des objets prohibés et la perte du fret et des frais pour le navire transportant.

3. Ni le navire, ni des objets non de contrebande qui se trouvent à bord, ne peuvent être confisqués à cause des objets prohibés.

4. Toute peine doit être prononcée, et toute coercition doit être confirmée, par un tribunal. Les croiseurs ne pourront confisquer sur place.

5. Sont interdites les pénalités, même mitigées, dans les cas où la culpabilité n'est pas démontrée.

1. Bien qu'il appartienne à chaque État de décider lui-même par quels moyens (amende, prison, confiscation, etc.) il veut empêcher que des actes de contrebande ne soient commis par ses ressortissants et punir ces actes, de tels moyens intéressent le droit international en tant que leur insuffisance pourrait éluder l'application du principe selon lequel les États doivent veiller au maintien de la neutralité chez eux. Une réglementation internationale complète demande un accord sur les peines aussi bien que sur les prohibitions ; et le principe une fois établi, que les gouvernements

ne peuvent tolérer des transgressions de la loi de contrebande par leurs sujets, il s'ensuit que le dit accord embrassera plus ou moins les législations nationales aussi.

La pénalité frappera, non seulement le propriétaire de l'objet délictueux, mais tout participant du transport illégal, soit en qualité d'armateur, patron, etc.

2. Le droit des belligérants de confisquer la contrebande qu'ils rencontrent sur le théâtre de la guerre, c'est-à-dire sur leurs propres territoires et ceux de leurs ennemis, découle du droit de guerre et ne requiert pas un jugement international. Mais il résulte un droit analogue de l'usage qui leur permet de réprimer aussi les actes de contrebande en pleine mer, par la saisie des navires contrevenants (§ 100). Dans ce cas, les objets prohibés ont été d'ordinaire confisqués, et les armateurs ont dû supporter la perte du fret, le dommage du retard et les autres frais occasionnés par suite du transport illégal. Il est évident que, tant que la saisie de biens neutres par le belligérant hors du territoire de celui-ci est permise, les dites conséquences de cette saisie seront également tolérées. Depuis le moyen âge, les confiscations des belligérants ont marché de pair avec la juridiction usurpée par eux. Toutefois, l'usage n'a pas été uniforme. Pendant les premiers siècles de l'âge moderne, les habitudes ont varié. La confiscation fut la règle; mais quelquefois le belligérant se contentait de garder les objets saisis jusqu'à la conclusion de la paix, dans le seul but de prévenir leur arrivée à l'ennemi. Telle était la pratique en France, où un système de contrebande mitigé a prédominé jusqu'en 1681. Cette année, la confiscation y fut établie, et dès lors, elle y est restée la règle constante tout comme ailleurs, tandis que les cas de simple séquestre ont été des exceptions. — La confiscation a été expressément réglée, dans la suite, par plusieurs des actes conventionnels qui ont donné le ton, entre autres l'important traité anglo-russe de 1766. Elle a trouvé dans la doctrine, à côté de quelques adversaires, des partisans dans ceux qui veulent enrichir le butin des flottes¹.

3. Au moyen âge, et avant la délimitation rationnelle des droits,

¹ Bien que les auteurs qui prennent fait et cause pour les mesures de rigueur contre les neutres, aiment à représenter la confiscation comme une *peine*, ils font de l'acte de contrebande, non pas un *délict*, mais une aventure, pour pouvoir justifier les attaques des belligérants contre les navires neutres en pleine mer. Cette contradiction se trahit surtout chez Vattel (cp. §§ 411 et 413).

le belligérant confisquait, outre les articles de contrebande à bord d'un navire neutre, encore le reste de la cargaison, quelquefois même le navire par-dessus le marché. Plus tard, il a pu dépendre soit de la pratique nationale, soit de l'acharnement dans la guerre, que le belligérant se soit contenté de confisquer seulement les objets prohibés et rien au delà, en observant la distinction entre choses légales et choses illégales, ou bien, qu'il se soit approprié aussi le navire et les marchandises inoffensives. Cette dernière alternative prédomina dans la plupart des pays, excepté en France, jusqu'en 1713. Alors, le Traité d'Utrecht stipula et répandit la règle des ordonnances françaises, selon laquelle la confiscation ne devait frapper que les objets délictueux. Par malheur la France, qui avait introduit ce juste principe, s'en départit elle-même déjà en 1778, en décrétant l'extension de la confiscation au navire et à la cargaison entière dans les cas où les trois quarts de celle-ci se composeraient d'objets prohibés. Ce fut le signal d'une grande confusion dans le règlement. — La loi du XIX^e siècle était d'abord de limiter, règle générale, la confiscation aux seuls articles de contrebande, et de réserver l'extension aux cas de circonstances aggravantes. Mais les opinions furent très divergentes sur ces cas. D'après tels traités, la limitation de la peine aux articles prohibés présuppose que le patron ait délivré ceux-ci spontanément, ou du moins sans fraude ni résistance; tandis que le navire et la cargaison sont forfaités s'il se soustrait, résiste, ou use de dol. D'après tels autres traités, la confiscation est étendue plus loin si un certain pour cent de la cargaison, ou sa majeure partie, se compose de contrebande. Les tribunaux de prises se sont servis de ces divers principes selon les circonstances; et ils y ont ajouté encore d'autres motifs d'extension, comme par exemple: que le navire a été frété exprès pour le trafic de contrebande, qu'il a eu le même propriétaire que les objets prohibés, que la cargaison entière a eu un seul et même propriétaire, fraude chez les armateurs, rupture de quelque traité ou convention, ou autres raisons semblables.

Selon les *Reports* et le *Manual of Naval Prize Law* de l'amirauté britannique, la confiscation a été généralement limitée aux articles de contrebande; mais elle a été étendue, soit au navire ou à la cargaison entière, soit à l'un et à l'autre, dans les cas suivants de circonstances aggravantes, à savoir lorsque: 1^o le navire ou le reste

de la cargaison avaient le même propriétaire que les articles de contrebande; 2° l'armateur avait connaissance de l'illégalité du fait; 3° celui-ci impliquait une rupture de quelque traité ou obligation entre les parties, notamment en ce qui concerne l'abstention de certain commerce avec l'ennemi; 4° le navire avait fait trafic de contrebande au service du gouvernement neutre lui-même ou de ses fonctionnaires; 5° le patron avait résisté à la visite ou aux recherches, ou bien avait des instructions pour cela; 6° il y avait eu fraude, ou tentative de tromper le capteur, quant à la propriété ou la nature de la cargaison (faux papiers, faux renseignements, recel, etc.).

Des motifs d'extension semblables ont été appliqués aux États-Unis. Seulement, la pratique y a été moins constante qu'en Angleterre.

Au contraire, en France, on a toujours — dernièrement en 1870 — continué à appliquer la règle précitée de 1778, selon laquelle la confiscation est limitée à la contrebande à moins que celle-ci ne compose les trois quarts de la cargaison. Dans ce dernier cas, les tribunaux français condamnent tout : navire et marchandises inoffensives. Cette règle assez capricieuse (pourquoi précisément les trois quarts?) est désapprouvée même par des publicistes français. Elle n'est pas reconnue en Europe et ne figure pas dans les traités. Son prétendu fondement, à savoir que l'entreprise d'un navire est « probablement » coupable en son entier, si une partie prépondérante des objets transportés par lui sont illicites, nous semble être une présomption pour le moins arbitraire.

La loi italienne fait confisquer le navire pour tout transport de contrebande, de quelque grandeur qu'il soit, mais laisse passer librement les marchandises licites.

En Prusse, l'*Allgemeine Landrecht* ne fait confisquer que les articles défendus. Par contre, le règlement des prises du 20 juin 1864 déclare de bonne prise le navire aussi, si la cargaison *entière* se compose de contrebande (en outre, si le navire résiste aux recherches, ou bien si les papiers sont faux ou manquent, et que ces irrégularités ne soient pas justifiées). Le décret autrichien et le règlement danois de 1864 contiennent des dispositions analogues. Le règlement suédois de 1808, encore en vigueur, ainsi que l'ukase russe de 1877, limitent strictement la confiscation aux seuls objets prohibés.

Il est difficile de trouver quelque principe universellement reconnu sur l'extension de la peine, les législations étant, comme on le voit, trop diverses, et les précédents trahissant plus ou moins l'instantanéité du mobile. L'anarchie a été augmentée par le manque d'accord sur la distinction à établir entre les causes qui doivent forfaire le navire *et* la cargaison et celles qui n'entraînent que la perte de l'un *ou* de l'autre.

Étendre la confiscation au *navire* mais non à la cargaison inoffensive, fut l'usage avant l'introduction d'une détermination plus exacte de la peine par le Traité d'Utrecht, et avant l'adoption du principe de tenir compte des circonstances aggravantes. Cette sorte d'extension a été motivée par des prétextes tels que ceux-ci : « le » navire qui se met au service d'un commerce illégal, est un coupable » ; « en aidant l'ennemi, il devient ennemi », etc. — Évidemment, en raisonnant ainsi, on oublie que les commissions *non coupables* du navire sont en même temps injustement attaquées. — Lorsque plus tard, après la Paix d'Utrecht mais surtout pendant le XIX^e siècle, la confiscation fut peu à peu restreinte, de manière à ne frapper que les choses interdites, sauf les cas de circonstances aggravantes, elle a toujours été plutôt étendue au navire qu'à la cargaison inoffensive, et l'extension a eu lieu surtout dans les cas de fraude ou de violation des traités. Aujourd'hui, la règle, notamment dans les actes conventionnels, est de laisser libre le navire, tout au plus avec exception (mais le plus souvent *sans* exception) pour les cas de circonstances aggravantes, toutefois sous condition, ordinairement, que la contrebande soit délivrée de bon gré et que le navire ne soit pas frété *exprès* pour le trafic illicite. Dans ce dernier cas, il est considéré comme prenant une part active aux hostilités.

L'extension de la confiscation à la *cargaison inoffensive* a été bien moins fréquente. En effet, on ne pouvait alléguer ici les circonstances les plus aggravantes, celles qui d'ordinaire firent perdre le navire, à savoir la résistance à la visite, la fraude du patron ou de l'armateur, les violations des traités, l'équipement *exprès* pour trafic illicite, et autres causes semblables. Ces causes, les plus graves d'entre les raisons d'extension, étaient toujours plus ou moins attachées à la propriété ou au commandement du *véhicule* et pouvaient par conséquent impliquer dans le fait le navire — mais

non pas la cargaison — et l'exposer à une punition pour des actes plus ou moins indépendants du transport de la contrebande. Et d'autre part, l'absurdité qu'il y avait à poursuivre une cargaison légale à cause d'une cargaison illégale, par la seule raison que toutes les deux étaient effectuées par un même moyen de locomotion, était trop manifeste.

Parmi les *publicistes*, l'on trouve dans cette question toutes les opinions imaginables. Les plus modernes n'admettent guère de confiscation en dehors de celle de la contrebande; mais les partisans des extensions se divisent à l'infini. Les plus anciens étendaient généralement la peine au navire et à la cargaison entière si tout cela avait le même propriétaire, ou bien, à toute la partie qui était l'objet d'un seul et même droit de propriété. A l'époque de Grotius quelques auteurs mentionnent les divers usages, — entre autres celui de tout confisquer à cause de la contrebande, alors même que les propriétaires ne fussent pas les mêmes, — sans toutefois trancher la question théorique; tandis que Grotius semble ne vouloir permettre d'extension que dans le seul cas où un patron transporterait de la marchandise défendue en pleine conscience de l'illégalité. C'est Bynkershoek, paraît-il, qui, le premier, a plaidé en théorie la cause des extensions. Selon lui, le navire doit être confisqué si l'armateur a eu connaissance de l'illégalité du transport, et la cargaison entière est perdue si elle a un seul et même propriétaire. Les juges et publicistes du dur système d'autrefois s'autorisent par préférence du nom de Bynkershoek. D'ailleurs, tous les systèmes sont représentés. Tels auteurs étendent la confiscation au navire, tels autres à la cargaison, d'autres encore à tous les deux. Et les raisons sont les plus diverses: chez quelques-uns c'est la propriété commune, chez d'autres quelque fraude, violation de traité, connaissance de l'illégalité, résistance à la visite, etc., etc.¹

Il serait donc aussi inutile que contraire à la bonne théorie de chercher quelque raison justificative du système des extensions chez ses partisans, si peu d'accord entre eux. Le seul principe qui soit conséquent, c'est de ne faire confisquer que la contrebande et

¹ Cp. ces divers systèmes d'extension et leurs motifs différents dans Hübner, t. II, ch. IV; G.-F. de Martens, § 345; Wheaton, § 26; Hefster, § 161; Wildman, p. 216-218; Phillimore, §§ 275 et suiv.; Woolsey, § 198; Twiss, § 149; Bluntschli, §§ 806, 810; Field, §§ 837, 871. — Énoncés au sein de l'Institut, v. *Rev. de dr. int.*, t. VII, p. 608.

rien de légal à cause de l'illégal. Ce principe est établi par plusieurs auteurs modernes dans un esprit strictement juridique ¹.

Le seul cas où l'on pourrait encore avec quelque apparence de raison confisquer le navire ou des marchandises licites à cause de marchandises prohibées, serait celui où le propriétaire serait le même. Mais encore dans ce cas, ce serait le pur hasard qui établirait la proportion entre la transgression et la peine. Tantôt, les articles de contrebande représenteraient une valeur insignifiante, tandis que le reste des biens transportés et le navire pourraient représenter toute une fortune. Tantôt, la proportion serait inverse. D'ailleurs, la communauté de propriété n'augmente pas la culpabilité. Il n'existe aucune raison valable pour frapper l'objet légal conjointement avec l'objet illégal parce que les deux objets ont le même propriétaire, alors que l'illégalité de l'acte n'est pourtant pas devenue plus grande par suite de la présence de l'objet légal sur les lieux. Impossible de justifier le système qui punit la même action différemment chez deux coupables, parce que l'un possède par hasard quelque autre propriété dans le voisinage, tandis que l'autre n'y possède rien. — Si, d'autre part, l'armateur ou le patron sont en faute, soit par fraude, violation de traité ou connaissance du délit, sans doute chaque faute dans ces cas doit être punie. Mais ces punitions, comme aussi ces fautes, sont indépendantes de celles du fait de contrebande. Les délits de fraude et de violation ne sont point réprimés par la confiscation d'objets inoffensifs dont la valeur n'est pas en proportion avec la gravité du délit. Et, quand on confisque un navire qui résiste à la visite, ou bien qui est frété exprès pour un trafic illicite, cette confiscation n'est point une peine pour le délit de contrebande, puisque l'acte qu'elle punit n'est point un tel délit.

4. Le pouvoir concédé aux belligérants de s'emparer — même par leurs organes militaires subordonnés — de navires et cargaisons neutres en pleine mer, pour administrer la justice dans leur propre cause, est un pouvoir *exécutif* et non pas judiciaire. En général, un belligérant ne devrait exercer aucun pouvoir judiciaire en dehors de son territoire et du théâtre de la guerre. Même dans

¹ V., par exemple, Klüber, § 289; Ortolan, pp. 197-198; Hautefeuille, t. XIII, ch. I, sect. I, § 1, p. 204; Gessner, pp. 145-147; Marquardsen, *Der Trentfall*, Erlangen, 1862. — Cp. *Règl. int. des prises*, § 113, 2°.

les limites de sa juridiction, il ne devrait jamais prononcer un arrêt contre des neutres comme tels, car il n'est pas impartial dans les questions de neutralité qui le concernent. Ce n'est qu'en attendant l'institution de tribunaux de prises internationaux, que l'on tolère encore provisoirement que les tribunaux des belligérants tranchent les questions de confiscation des biens saisis sous pavillon neutre. Mais alors, du moins, ce sont des autorités judiciaires qui jugent. Rien ne doit être confisqué sans la sentence d'un tribunal régulièrement constitué, fondée sur des preuves certaines du fait et de la culpabilité, dans l'ordre prescrit pour la procédure de prise. Le jugement en dernier lieu ne peut pas être laissé aux organes de la marine militaire sur la haute mer. Le croiseur est un agent de police, il n'est pas un juge ; et le neutre n'étant pas subordonné au droit de la guerre, il n'appartient pas à l'autorité militaire de faire autre chose que de prendre les mesures nécessaires pour mettre l'autorité judiciaire à même de faire la procédure. En d'autres termes, les commandants de la marine doivent conduire chaque navire suspect de trafic de contrebande devant le tribunal de prises compétent. Il n'a pas le droit de s'appropriier simplement la contrebande sur la place du fait et de la garder sans procédure régulière.

Toutefois, on a longtemps laissé passer cette dernière manière de confisquer de la contrebande de guerre. Afin d'être quitte de la peine de conduire chaque navire saisi au port du tribunal, en déviant de la route et de la croisière ; pour échapper à la responsabilité des saisies injustes ; finalement pour éviter les frais, retards, embarras et risques d'un procès incertain, surtout dans les cas où il ne s'agirait que d'une bagatelle de contrebande qui n'en vaudrait guère la peine, les croiseurs des belligérants ont pris l'habitude de s'emparer sur place, et sans démarches ultérieures, des articles prohibés qu'ils ont trouvés à bord d'un navire neutre, après quoi ils l'ont laissé poursuivre son voyage. Le patron neutre, trop faible pour résister, a dû se soumettre et livrer les articles, fût-il coupable ou non, bien aise, dans le premier cas d'échapper à des confiscations étendues et à d'autres répressions, dans le second cas aux tracasseries, retards et pertes inséparables du voyage involontaire en compagnie de son agresseur jusqu'au port de celui-ci. Par là, pas de garanties juridiques. Comme telles ne saurait être considérée la simple *confirmation* par une autorité judiciaire, sans la présence et

l'inspection du navire, et sans examen des papiers, audition de l'équipage, etc.

En général, les confiscations sur mer et sans formalités juridiques ont eu lieu lorsque les articles de contrebande ont pu être sans inconvénient embarqués à bord du croiseur. Ainsi, une place n'a été réservée à la procédure régulière que dans les cas où la procédure irrégulière a été matériellement impossible.

Il n'est guère besoin de relever combien cet usage est peu compatible avec un bon règlement des prises. Sans doute, tout propriétaire particulier est libre de livrer, s'il le veut, sa propriété, même légale, à un belligérant ou à ses organes militaires, en supportant volontairement la perte; et s'il le fait, soit par crainte, indifférence ou insouciance, personne n'a qualité pour s'en plaindre. Mais une renonciation semblable à la protection de la loi ne saurait dans aucune hypothèse lui être imposée comme *devoir*. Aucun patron d'un navire neutre n'a le droit de livrer ainsi la propriété de son armateur sans le consentement de celui-ci, en s'autorisant d'un usage inique; et aucun croiseur n'a le droit de s'en emparer sans procédure qui prouve sa propre compétence et l'illégalité de l'objet. D'autre part, le propriétaire peut s'en rapporter au droit international pour protester contre toute confiscation qui se fait sans jugement régulier. Quant aux frais et aux retards qu'occasionnent les formalités juridiques, ils seront à la charge du contrevenant qui en est la cause, à savoir du neutre qui aurait rompu sa neutralité, ou bien du capteur qui aurait effectué une saisie injuste ou légère.

Afin de régler ces questions à l'amiable, plusieurs États ont conclu, surtout vers la fin du XVIII^e siècle, des traités par lesquels les contractants se sont mutuellement concédé le droit de confisquer, en cas de guerre, la contrebande sur simple délivraison, sans procédure. Il est évident que ces actes conventionnels sont autant de preuves que la confiscation purement exécutive manque de fondement dans le droit international, puisqu'autrement il eût été superflu de s'en réserver le droit par traité spécial. Un tel traité est naturellement valide, mais il ne lie que ses parties. Un État qui ne s'est pas ainsi obligé, n'a pas besoin de tolérer que des confiscations non judiciaires aient lieu sous son pavillon par des belligérants.

Quelques auteurs ont voulu excuser les confiscations sur simple délivraison, à la condition que les articles de contrebande ne com-

posent qu'une minime partie (laquelle?) de la cargaison, qu'ils puissent facilement être embarqués à bord du croiseur, et que le navire neutre n'ait pas été forfait par quelque délit de neutralité entraînant sa propre confiscation. L'Institut de droit international au contraire, exige le jugement d'un tribunal pour chaque prise, à moins que le patron neutre ne soit lui-même prêt à s'en passer et à délivrer sur place les articles prohibés, sous certaines conditions déterminées (*Règl. int. des prises*, §§ 33, 110).

5. L'ancien usage d'abandonner les confiscations et autres moyens de coercition aux organes militaires sur la mer, avait naturellement pour conséquence que bon nombre de navires et cargaisons étaient pris sans commission de délit de neutralité, ou du moins sans que leur transgression fût manifeste, c'est-à-dire sur de simples soupçons. A cela s'ajoutaient les saisies d'objets déclarés contrebande occasionnellement, par des croiseurs qui les convoitaient ou en avaient besoin, et en dépit de leur caractère inoffensif. Dans les deux cas — que l'objet fût une contrebande imaginée ou improvisée —, toujours manquait-il à la peine une de ses conditions essentielles : l'évidence d'une transgression de la loi. Or, comme l'injustice d'une confiscation d'objets dont le transport n'était pas clairement coupable, était trop criante, les juges de prises ont inventé, pendant les guerres maritimes à outrance, le système de remplacer la confiscation par un droit de préemption ou de simple séquestre dans les cas où les objets saisis n'appartenaient pas à la catégorie de la contrebande absolue et non controversée, ou bien, où leur destination ennemie n'était pas *claire*, de telle sorte qu'il pouvait y avoir des opinions différentes sur la question de savoir si le transport était coupable ou non. Ce système étrange d'infliger des peines mitigées à des actions qui n'étaient que suspectes mais non pas incontestablement illicites, a fleuri pendant les guerres de la Révolution française, à l'époque où les flottes des puissances occidentales causaient de grands ravages, et il a même été toléré explicitement, en vertu de stipulations conventionnelles. La partie passive s'y est alors résignée dans le but d'échapper du moins aux confiscations, en préférant d'entre deux maux le moins grand, dans des cas où strictement il ne devait être question d'aucun. A une époque, où des alternatives aussi révoltantes pouvaient être posées aux neutres, il n'est guère étonnant que ceux-ci, n'ayant d'autre

choix, souffrissent des injustices plus supportables pour éviter des injustices moins supportables. Ce qui est plus étonnant, c'est qu'encore de notre temps ces sortes d'injustices peuvent trouver un seul défenseur sérieux dans la littérature du droit des gens¹. Punir une action dont la culpabilité n'est pas manifeste, c'est-à-dire punir un innocent, est un principe aussi indigne du droit international qu'il est exclu de toute législation des nations civilisées.

ARTICLE VII

SERVICE DE TRANSPORT²

§ 103 — Définition et notion

Sera réputé *service de transport*, contraire à la neutralité quoique ne rentrant pas dans la catégorie des contrebandes, le fait de transporter certaines personnes ou choses pour le compte d'un belligérant et en vue de la guerre, ainsi que le pilotage pour lui, selon ce qui suit (§§ 104-108).

Quelquefois ont été rangés parmi les articles de contrebande de guerre certains objets qui n'y appartiennent pas, bien que leur transport pour le compte ou à destination d'un belligérant puisse être interdit. Non seulement chez des publicistes mais aussi dans des lois et traités, certaines *personnes et communications* sont considérées comme une espèce de contrebande, du moment qu'elles ont été apportées à un ennemi ou transportées à cause de lui, de manière à le renforcer ou l'aider dans la guerre, soit matériellement soit même intellectuellement. C'est ainsi que se rencontrent depuis longtemps sur les listes de contrebande des objets tels que « soldats », « troupes », etc., dernièrement aussi « documents ».

Comme toutefois cet élargissement de la notion de la contrebande de guerre se conciliait peu avec la terminologie juridique,

¹ V. Bluntschli (§§ 806, 811)

² Cet article est traité plus en détail dans la monographie *De la contrebande de guerre et des transports interdits*, etc., par Richard Kleen, Paris 1893, pp. 223-272.

les personnes et les correspondances n'étant ni des marchandises ni des munitions, tandis que la contrebande a été de tout temps définie comme telles, les choses ainsi intruses dans sa catégorie n'y furent pas toujours rangées *de la même façon* que les autres objets prohibés, ni sans restriction. Parfois, il est vrai, on les trouve simplement insérées dans les listes comme des articles de contrebande ordinaires. Mais d'autres fois elles y sont ajoutées (« assimilées ») sous d'autres dénominations, un peu modifiées, par exemple sous la qualification de contrebande improprement dite ou dans le sens figuré, « quasi-contrebande », « analogues de la contrebande », etc.

Ainsi, Bynkershoek range les soldats dans sa spécification de la contrebande de guerre, et Hübner y compte les troupes organisées et les recrues. Parmi les modernes, Heffter confère la dénomination peu propre de « contrebande par *accident* » aux transports de « soldats, matelots et autres hommes destinés au service militaire » d'un belligérant, dépêches d'un belligérant ou à un tel, servant à la correspondance avec ses agents à l'étranger non résidant ordinairement dans un pays neutre ; et il y ajoute « l'envoi de vaisseaux de guerre construits ou armés dans un port neutre ou ailleurs, effectué pour le compte d'un belligérant ». Bluntschli, Field et Creasy comprennent les gens de guerre et les dépêches dans la catégorie des articles de contrebande. Ils divisent ceux-ci en quatre classes : personnes, navires, marchandises, documents. D'après leur système, des *personnes* peuvent devenir contrebande, quand elles sont en route pour venir en aide à un ennemi dans un but militaire, ou bien sont revêtues de la qualité de militaires au service de l'ennemi, en faisant partie intégrante de sa force armée ou en entretenant des relations avec les opérations de guerre en vertu d'une autorisation officielle. Selon Creasy, y appartiennent les soldats, les matelots, et les officiers civils et militaires envoyés au service de l'ennemi et à ses frais. Quant aux *documents*, Field convient qu'ils ne constituent de la contrebande de guerre que quand ils consistent dans des communications officielles, émanées des officiers ennemis ou à eux adressées, et propres à servir aux opérations militaires ; tandis que le contenu des dépêches qui se trouvent sur des paquebots est libre. Creasy traite au fond les documents et les dépêches défendus comme des objets d'un service de transport interdit, tout en maintenant malgré cela, avec peu de

conséquence, la dénomination de contrebande. Bluntschli met sur sa liste de contrebande « les dépêches relatives à la guerre et trans- » portées dans l'intention de favoriser un des belligérants ». Il s'appuie sur un jugement de prise par lequel fut condamné, en 1808, un navire neutre pour avoir conduit des dépêches semblables *d'une autorité ennemie au gouvernement de celle-ci*; quoiqu'il soit évident que cet exemple représente l'acte au contraire comme un service de transport. Il en est de même de l'exemple, invoqué également par Bluntschli, des décrets par lesquels les puissances occidentales prévinrent les neutres dans la guerre de Crimée « qu'ils ne devaient » pas transporter des dépêches relatives à la guerre »¹. Encore le transport de militaires faisant partie des armées belligérantes est, selon Bluntschli, « assimilé au transport de matériel de guerre et » envisagé comme contrebande ». — Les auteurs qui, comme Wheaton, Wildman et Phillimore, ont l'habitude de conformer leur doctrine aux précédents fournis par les juges de prises, rendent plus ou moins passivement l'usage de ceux-ci d'introduire des personnes et des documents réputés secours de guerre dans la liste de contrebande, sans s'occuper de la question de savoir si cet usage s'accorde avec les définitions et les notions. Selon la pratique de prise anglaise, sont qualifiés de contrebande de guerre : les soldats et matelots au service belligérant; les fonctionnaires civils et militaires envoyés à l'étranger en mandat officiel et aux frais d'un belligérant, y compris les courriers porteurs de dépêches défendues.

Une nuance intermédiaire, entre le système absurde qui confond ainsi les personnes et les correspondances avec le matériel et les munitions, et le principe strict qui distingue nettement ces deux différents groupes d'objets transportés contrairement à la neutralité, est constituée par ceux qui font du premier des dits groupes une classe de transports « analogues » ou « semblables » à la contrebande, sans l'identifier avec celle-ci. Cette nuance est principalement représentée par Gessner. Tout en établissant avec justesse que « la dé- » nomination de contrebande est restreinte aux armes et aux

¹ En général, les décrets et ordonnances y relatifs publiés par les belligérants et les neutres lorsque la guerre de Crimée éclata, défendent, comme deux sortes différentes de délits de neutralité, d'une part le trafic de contrebande, d'autre part le transport de troupes ou de dépêches (v. les décrets de la France et de l'Angleterre du 28 mars, de la Suède du 8 et de la Prusse du 22 avril 1854). De même, la déclaration de neutralité de l'Angleterre du 30 avril 1877.

» munitions », il désigne du nom d'*analogues* de la contrebande : le transport de soldats ou de matelots chez une puissance belligérante, ainsi que de dépêches de ou pour une telle puissance, — à quoi on ajoute, dit-il, la fourniture de navires pouvant servir à la guerre ou aux transports ; et il motive cette désignation par l'observation que les dits objets, sans être compris dans la *définition* de la contrebande, ont avec celle-ci « les plus grands rapports ». Gessner semble donc saisir parfaitement la différence profonde de ces sortes de transports d'avec le trafic de contrebande, bien qu'il veuille tenir compte d'une pratique présumée. Mais on comprendra difficilement pourquoi, avec la distinction rationnelle que fait ainsi ce publiciste, il n'a pas laissé aux navires de guerre leur nom véritable de contrebande de guerre ¹.

Dans plusieurs traités anciens, par exemple celui d'Utrecht, et ceux conclus, en 1661 entre l'Angleterre et la Suède, et par les États-Unis en 1778 avec la France, en 1782 avec la Hollande et en 1785 avec la Prusse, l'article « soldats » se trouve parmi les objets énumérés dans la liste de contrebande. Et le décret italien du 20 juin 1866 y insère tant le dit article que l'article « dépêches ». D'autre part, on trouve aussi des lois et traités qui observent la différence entre le transport de ces objets et celui des objets de contrebande ².

Ce sont surtout les militaires, les dépêches et les navires de guerre, qui ont été déclarés contrebande par analogie. Parmi ces trois articles, le dernier est le seul qui soit de contrebande ; mais il l'est de la manière ordinaire, sans condition ni analogie, et sans qu'il y ait lieu de modifier à cause de lui la notion générale de la contrebande de guerre. Par contre, ni les militaires ni les dépêches ne peuvent être caractérisés contrebande sans renverser la notion même de celle-ci, théoriquement et pratiquement. Théoriquement, en effet, cette notion a de tout temps renfermé celle de marchandise, et selon le principe moderne elle est de plus limitée aux armes et aux munitions. Encore sous d'autres rapports, l'analogie n'existe guère. La confiscation, répression distinctive de la

¹ Bynkershoek, cap. IX ; Hübner, t. I, 2^{me} p^{te}, ch. I, § 5 ; Heffer, § 161 a ; Bluntschli, §§ 803, 815 ; Field, §§ 852-853, 861-862 ; Creasy, §§ 569-570, 591-592, 595 ; Gessner, p. 111.

² Par exemple, les décrets publiés sur la matière lors de l'ouverture de la guerre de Crimée (v. *suprà*, p. 454, n. 1).

contrebande, n'est pas applicable aux militaires. Et, règle générale, les dépêches vont librement entre le neutre et le belligérant. L'acte d'*apporter* à ce dernier des correspondances, soit privées soit diplomatiques, est licite comme appartenant à l'échange intellectuel ou aux relations gouvernementales inviolables. Du reste pratiquement, il n'existe aucune raison valable pour confondre avec les actes de contrebande les transports d'individus et de documents réputés secours de guerre ; car ceux de ces transports qui ne rentrent pas dans les catégories traitées plus haut sous les qualifications d'enrôlements, d'armements, d'équipements et de troupes auxiliaires (art. III-V), constituent, de leur nature, une forme indépendante d'entre les délits de neutralité, différente du commerce de contrebande. Ici, il ne s'agit pas de commerce, et le délit prend un tout autre caractère, beaucoup plus grave, que celui qui distingue la simple contrebande de guerre. En transportant des personnes ou des dépêches pour le compte d'un belligérant comme tel, ou entre ses stations, possessions ou autorités en vue de la guerre, le neutre ne se borne pas à lui *apporter* purement et simplement un renfort : il se met à *son service*. Et ce service se fait par le transport de ce qui appartenait déjà au belligérant ou à son administration, tandis que le trafic de contrebande lui fournit quelque chose de nouveau.

Assurément, la neutralité n'exige pas l'interruption des relations personnelles et postales avec les belligérants. Il est permis de leur *amener* des personnes hors des enrôlés et des auxiliaires, ainsi que des choses non de contrebande. Il n'est pas nécessaire, non plus, de suspendre un service de communication sur le territoire d'un belligérant ou y aboutissant, qui y avait été organisé avant la guerre ou indépendamment d'elle, régulièrement et sans autre but que le trafic ordinaire, fût-ce même par des neutres. Le fait de transporter des personnes ou des choses relevant d'un belligérant, ne déroge à la neutralité que lorsque cela se fait pour lui en sa *qualité de* belligérant et pour son compte, ou bien entre ses stations ou autorités, de telle sorte que le neutre se met à sa disposition en vue de l'aider à faire passer à leur destination belliqueuse des objets ou des forces qui concernent la guerre. C'est ce qui peut avoir lieu par des transports, dans certaines circonstances, des agents diplomatiques, des militaires, des dépêches ou des approvisionnements d'un belligérant, ainsi que par le pilotage de ses na-

vires de guerre. La neutralité serait rompue par de tels actes, indépendamment de tout usage ou convention, et quand même le service serait rendu aux deux parties belligérantes.

§ 104¹ — Transport de diplomates

Le transport d'agents ou de courriers au service diplomatique d'un belligérant (sauf le trafic régulier et ordinaire) est interdit : 1^o sur les territoires des belligérants; 2^o entre leurs possessions; 3^o entre deux alliés.

Par contre, aucun agent ou courrier diplomatique des belligérants ne peut être détenu, arrêté, empêché ou molesté à bord de bâtiments neutres naviguant entre des ports neutres ou entre un port neutre et le port d'un belligérant, et le navire ne peut pas être inquiété en raison de la présence de cet agent.

Les relations diplomatiques entre les neutres et les belligérants sont inviolables. L'état de guerre n'y change rien : elles continuent comme dans l'état de paix. Ni les personnes qui les entretiennent, ni leurs correspondances ne peuvent être attaquées. Sans doute, l'inviolabilité des diplomates eux-mêmes peut être différente, suivant qu'ils servent un gouvernement neutre ou un gouvernement belligérant. Mais leur activité entre un État neutre et un État belligérant ne dépend pas de cette différence : celle-ci ne se manifeste que dans les modifications auxquelles sera plus ou moins soumise l'immunité des diplomates d'un État belligérant sur le théâtre de la guerre et dans les rapports avec l'ennemi. — Quant au diplomate neutre, son inviolabilité ne le quitte nulle part : il conserve son caractère extraterritorial sur les lieux des hostilités mêmes. Tandis que le diplomate d'un État belligérant partage sur ces lieux le risque auquel est exposé tout fonctionnaire public d'un État en guerre, à savoir d'être fait prisonnier par la force armée de l'ennemi. Et celui-ci peut lui interdire tout accès de ses possessions. Mais ces droits, appartenant à la guerre, ne peuvent en règle générale atteindre le diplomate hors des territoires des parties belligérantes.

¹ Les §§ 101-111 suivants reproduisent à peu près le contenu des §§ 20-36 de l'*Avant-projet de règlement international sur la contrebande de guerre et les transports interdits aux neutres*, déposé à l'Institut de dr. int. (*Ann.*, t. XIV, pp. 39-43).

Sur le territoire d'un État neutre, et en pleine mer sur un navire neutre naviguant entre le dit territoire et un autre État, celui-ci se trouvât-il même en guerre, tout diplomate, qu'il soit au service d'un belligérant ou non, est inviolable, et son transport est libre entre sa patrie et les pays neutres.

Il s'ensuit que les ambassadeurs, les envoyés et autres agents diplomatiques d'un belligérant peuvent être transportés sans obstacle par les neutres et leurs navires, non seulement partout sur les territoires neutres — ceux des transportants ou autres — mais encore entre ceux-ci et les territoires des belligérants, aller et retour. Leur inviolabilité y est tellement absolue, qu'elle ne souffre pas même d'exception pour le cas où le diplomate irait chargé de quelque mission ou ordre concernant la guerre. Un belligérant n'aurait pas le droit d'arrêter le navire neutre qui transporterait un diplomate ennemi allant de son pays à la capitale de l'État neutre pour entraîner celui-ci à prendre part à la lutte. Les raisons en sont bien fondées. Le belligérant qui se trouverait en dehors des pourparlers, étant incapable de connaître leur nature, ne pourrait appuyer son intervention sur aucun fait certain qui la justifierait. Et encore le pût-il, il n'aurait pas qualité pour s'en mêler. Car, tant que le neutre reste tel par l'observation, dans ses actes *extérieurs*, des devoirs d'impartialité et d'abstention, c'est son droit incontestable de traiter avec les belligérants de quoi que ce soit, et il n'appartient à aucun tiers de s'en occuper ¹.

¹ La littérature contemporaine attache une grande importance au respect de ce principe, surtout depuis que sa violation dans une occasion mémorable lui a attiré une attention toute particulière. En 1861, pendant la guerre de Sécession aux États-Unis, le paquebot anglais le *Trent*, allant en service régulier, transporta de La Havane à Southampton deux diplomates, MM. Mason et Slidell, envoyés en Europe pour représenter en Angleterre et en France les États Confédérés du Sud, reconnus comme belligérants, officiellement par l'Europe, et de fait par l'Union elle-même. Pendant le trajet, le *Trent* fut attaqué en pleine mer par la frégate nord-américaine le *San Jacinto*, dont le commandant fit prendre de force les deux diplomates sudistes et les fit conduire comme prisonniers à un port de l'Union. Pour excuser ce grave attentat, on alléguait du côté américain comme prétendues raisons, principalement : que les diplomates sont des « dépêches personnelles » ; qu'ils sont contrebande par la même raison que les militaires, d'autant que le terme contrebande signifie tout objet illégal, personnes ou choses ; que finalement, la circonstance que le transport se faisait entre deux ports neutres, n'était point un obstacle à l'exercice du droit des belligérants de visite et de capture. — D'entre ces prétextes, le dernier fut — comme il fallait s'y attendre — le plus péremptoirement condamné, et par les cabinets, et par la doctrine. En effet, la saisie était illégale *surtout* parce que les deux ports, celui du départ et celui de la destination, étaient neutres. Mais encore l'un des ports eût-il appartenu à l'ennemi, l'acte du *San Jacinto* n'en aurait pas moins été

Le transport des diplomates d'un belligérant par des neutres n'est donc illégal que sur les territoires et eaux des belligérants et entre ceux-ci. Un neutre, qui transporterait le diplomate ou courrier d'un belligérant sur le sol de celui-ci, ou entre ses possessions, États ou colonies, pour conduire l'agent en mission ou en commission entre des autorités officielles afin de servir les intérêts de la guerre dans les relations avec les puissances étrangères, ou bien qui transporterait dans le même but des diplomates ou courriers entre deux alliés, romprait sa neutralité.

La seule exception que souffre cette règle, c'est lorsque la ligne de communication où aurait lieu le transport serait exploitée *régulièrement*, et que le service ne s'y ferait pas non plus d'une manière extraordinaire. Il ne serait pas équitable d'empêcher le passage d'un diplomate, même d'un État belligérant et chargé d'une mission pour lui, allant par hasard entre ses possessions ou entre des alliés sur une ligne organisée par des neutres mais non pas pour l'occasion ou en dehors des courses ordinaires et pacifiques, ni en vue des hostilités. Comme dans un cas pareil le caractère neutre chez le transportant manquerait de toute signification relative à la

inexcusable, puisque le transport de diplomates, même de gouvernements belligérants, est légitime entre un État neutre et un État belligérant, et que le diplomate lui-même est inviolable sous pavillon neutre, indépendamment de la nature de sa mission. La circonstance que MM. Mason et Slidell étaient envoyés à Londres et à Paris avec des instructions visant à disposer les gouvernements britannique et français à reconnaître les confédérés, ne justifiait donc aucune mesure de violence ni contre les deux agents à bord du navire neutre ni contre celui-ci. — Les autres prétendues justifications alléguées par le cabinet de Washington n'étaient guère plus heureusement trouvées. Le droit international n'a jamais identifié les diplomates avec les dépêches; et, d'ailleurs, encore le transport de celles-ci est libre sous pavillon neutre à destination neutre, même en provenance d'un belligérant. Le droit international n'a pas, non plus, défendu le transport de diplomates aux mêmes conditions que celui des militaires, et ni les uns ni les autres ne sont contrebande. Mais le fussent-ils, pas même la contrebande n'est saisissable lorsque la destination est neutre. Enfin, la prétention que tout ce qui est *illégal*, même si l'objet est une personne, est contrebande, — thèse qui du reste ne touchait pas la question, — est absurde. Dans cette hypothèse, les enrôlements défendus, les équipements, les aides par auxiliaires, etc., seraient autant de faits de contrebande. — Non seulement l'Angleterre, dont le pavillon avait été offensé, mais la France, l'Autriche et la Prusse protestèrent contre la violation commise par le *San Jacinto*, qui d'ailleurs a été sévèrement jugée même aux États-Unis (v. Woolsey, § 199). Et les diplomates arrêtés ont immédiatement été mis en liberté. L'incident et l'échange d'idées qui s'en est suivi ont eu cela de bon que, d'une part, les immunités neutres et diplomatiques ici en question ont été définitivement établies, et que, d'autre part, une nouvelle preuve a été fournie du danger qu'il y a à laisser aux organes exécutifs et purement militaires des belligérants trop de pouvoir d'agir, de leur propre autorité et sans instructions suffisantes, contre les neutres sur mer.

guerre, le fait serait étranger aux questions des devoirs de la neutralité. Ce qui n'empêche pas que, si la partie belligérante adverse surprend un transport semblable en quelque lieu relevant du théâtre de la guerre, où les hostilités et leur droit de conquête et d'occupation ont leur libre cours, elle peut interrompre la communication et disposer des moyens de celle-ci pour ses opérations, sans égard à la nationalité neutre du transportant, à condition toutefois de respecter chaque propriété et droit neutres.

Le principe, en vertu duquel le diplomate d'un gouvernement belligérant ne peut en général être attaqué par l'ennemi que « là » où on a la liberté d'exercer des actes d'hostilités », fut établi déjà par Vattel ; et depuis, il a été admis tant en doctrine que par la pratique de prise ¹. — Les auteurs modernes sont unanimes à reconnaître l'inviolabilité des transports de diplomates sous pavillon neutre en provenance ou à destination d'un territoire neutre ².

Il est évident qu'un neutre quelconque, navire, autorité ou individu, qui prêterait son concours à un acte d'espionnage politique au service d'un belligérant, et qui transporterait à cet effet un agent, romprait sa neutralité. Mais il serait difficile de se figurer l'acte en dehors des territoires et eaux du belligérant lésé. En pays neutre et sur la haute mer, il ne pourrait guère avoir lieu de manière à justifier quelque répression.

§ 105 — Transport de militaires

1. Le transport de personnes appartenant aux forces de terre ou de mer d'un belligérant est interdit : 1° sur les territoires des belligérants ; 2° entre leurs autorités, ports, possessions, armées ou flottes ; 3° entre des points neutres, entre un point neutre et le point d'un belligé-

¹ Vattel, liv. IV, ch. VII, § 85; Robinson, t. VI, p. 461. — Les énoncés de Vattel et des juges de prises anglais sur ce point furent, à l'occasion de la controverse précitée dans l'affaire du *Trent*, employés du côté américain comme prétextes pour justifier des attaques contre les diplomates des belligérants encore à bord de navires neutres naviguant entre les ports neutres ou entre ceux-ci et les ports des belligérants. Cependant, il appert tant du passage cité chez Vattel que de la sentence du tribunal britannique que, selon eux, les diplomates ne sont *pas* attaquables sur ces lignes sous le pavillon neutre, puisque le navire protégé par celui-ci ne fait point partie des lieux où sont permises des hostilités.

² V. surtout Woolsey, § 499; Bluntschli, § 817; Gessner, pp. 121-122.

rant, d'un point neutre à l'armée ou à la flotte d'un belligérant ; dans ces trois derniers cas, si le transport se fait pour le compte ou sur l'ordre ou le mandat d'un belligérant, ou bien pour lui amener, soit des militaires qui se trouvent déjà à son service, soit des troupes auxiliaires ou enrôlées contrairement à la neutralité.

Est par contre libre, en trafic régulier entre les places neutres ou entre celles-ci et les places des belligérants, le transport de particuliers, sujets d'États belligérants ou autres, qui ne se trouvent pas encore au service d'un belligérant lors même qu'ils aient l'intention d'y entrer, ou bien qui font le trajet comme simples voyageurs et sans connexité manifeste avec le service militaire.

2. La légalité d'un transport militaire ne dépend pas du nombre des individus transportés.

1. Les neutres sont tenus à une abstention bien plus sévère à l'égard de transports des *militaires*¹ d'un belligérant qu'envers ceux de ses diplomates, et cela par plusieurs raisons. D'abord, les relations militaires entre un État neutre et un État belligérant ont moins d'importance que leurs relations diplomatiques et demandent moins d'égards qu'elles. Puis, celles-là pourraient, d'autre part, donner lieu à des secours de guerre bien plus dangereux que celles-ci. Ce sont les militaires d'un belligérant, mais non pas ses diplomates, qui exécutent la guerre. D'où il découle, que si le diplomate reste dans les limites de ses attributions, il n'a pas, règle générale, — même en étant au service d'un belligérant — la signification d'un secours belliqueux assez grave pour nécessiter des mesures de précaution contre son libre passage ; tandis qu'au contraire presque chaque pas d'un militaire au service du belligérant doit être présumé avoir quelque connexité avec les opérations.

C'est pourquoi la coercition dont peut user un belligérant contre une aide prêtée aux militaires de son ennemi, est incomparable-

¹ Est réputé militaire tout individu ou fonctionnaire relevant de l'administration de la défense nationale (troupes ou personnes) soit sur terre soit sur mer, combattants et autres, à l'exception des malades, blessés ou naufragés, ainsi que du personnel de la Croix-Rouge.

ment plus étendue que celle qu'on lui permet d'employer contre les diplomates de celui-ci. Les mesures admises envers ces derniers sont limitées au champ des hostilités. Là, elles sont justifiées par la même raison que celle qui autorise une partie en guerre à y restreindre de toute manière la liberté et l'activité des fonctionnaires appartenant à une administration ennemie, de quelque nature qu'elle soit, pour autant que cela peut être exigé par les opérations. Mais comme ce but n'existe pas ailleurs, il n'existe pas non plus de raisons valables pour poursuivre ailleurs les transports de fonctionnaires ennemis non-militaires. Au contraire, de telles raisons existent en tous lieux à l'égard des militaires, leur transport pouvant impliquer un secours de guerre partout, parce que les opérations peuvent partout motiver leur déplacement, non seulement sur le théâtre de la guerre, mais en dehors de lui, même entre les places neutres, plus encore entre celles-ci et les places des belligérants. Sur ces dernières lignes, le but hostile est généralement évident. Mais le même but peut être visé par un transport entre deux points neutres, pour autant que la destination immédiate peut n'être que transitoire, une station intermédiaire, ayant son terme final plus loin, dans le cercle des hostilités. Ou bien, des militaires d'États belligérants peuvent accomplir en pays neutre des commissions qui servent le but des opérations, par exemple en ce qui concerne l'intendance.

La seule restriction, que comporte la responsabilité d'un neutre pour avoir servi un belligérant avec des transports de militaires, se réduit donc à celle qui découle inévitablement du principe que les neutres ne doivent pas être chargés de devoirs d'abstention dont l'accomplissement serait impossible. Ainsi, si des neutres ont organisé une ligne de communication marchant régulièrement, soit exclusivement sur territoire neutre, soit en partant de là, soit en y aboutissant, dans le but évident de ne pourvoir qu'aux exigences du trafic commun et ordinaire, ce serait une prétention exagérée que de demander que l'on y surveillât, seulement à cause de la guerre, les voyageurs assez minutieusement pour exclure l'éventualité de la présence de tout individu au service militaire des belligérants, alors que ni son trajet ni son extérieur ne fût propre à le faire discerner d'un touriste ordinaire. Ce principe a été reconnu par les tribunaux de prises.

Cela ne veut pas dire que le fait de négliger une observation suffisante des passagers puisse toujours excuser un transport, illégal en lui-même. Non seulement la négligence mais l'inadvertance grossière est coupable, bien que des faits cachés puissent diminuer plus ou moins la responsabilité. Le cas précité est celui de l'inadvertance légère, qui dans une situation pareille ne saurait être évitée sans une préoccupation toute extraordinaire à l'égard de l'objet. D'ailleurs, les cas sont nombreux dans lesquels un transport de militaires d'États belligérants, même sur territoire neutre, peut être illégal et poursuivi comme tel quand même le véhicule n'a pas été loué ou frété exprès pour le compte du belligérant favorisé et qu'il ne fait qu'une de ses courses ordinaires. Ni la régularité de la communication, ni la distance éloignée du théâtre de la guerre, ne sauraient excuser la rupture de la neutralité, commise par le transport de troupes organisées, en route pour la guerre avec destination visible. Toujours est-il que l'affrètement spécial pour un belligérant, en vue d'un transport expressément militaire, qui rend la destination belliqueuse et le secours de guerre évidents, les militaires n'étant pas mêlés aux autres passagers d'une course ordinaire, sera compté pour une circonstance aggravante¹.

La seule *intention* d'entrer au service d'un État belligérant ne confère pas, avant la consommation de l'acte par lequel le service est accepté et pris, le caractère de militaire dont le transport serait puni comme tel. D'où il suit, qu'il ne peut être défendu de transporter des individus se rendant quelque part *dans le but* d'y prendre les armes pour servir dans une guerre. Car, il n'appartient pas aux neutres de s'ingérer dans la question de savoir si un particulier qui n'est pas encore militaire, le sera, et pourra peut-être dans une qualité future prendre part à des hostilités. Le devoir de s'abstenir de transports militaires n'a pour objet que les hommes qui font déjà (dans le moment dont il s'agit) partie de l'armée ou de la marine d'un belligérant, y ayant été inscrits de la manière usitée; d'au-

¹ La pratique de prise a ajouté une grande importance à la location expresse pour transport spécialement militaire. Ainsi, des navires ont été condamnés plus facilement ou sévèrement quand ils avaient conclu un contrat particulier de transport de soldats, surtout si l'accord était fait avec une autorité militaire, ou à l'exclusion d'autres passagers et d'autres commissions, ou bien pour des troupes entières. Même sans contrat, le seul fait qu'un navire neutre a évité d'embarquer d'autres personnes ou cargaisons pour pouvoir se tenir à la disposition d'un transport militaire, a été réputé preuve du délit de neutralité.

tant qu'avant cette formalité il n'est nullement certain que l'engagement aura lieu ¹.

Plusieurs *traités*, conclus surtout au XVIII^e siècle entre des puissances occidentales, interdisent les transports de militaires. Ils font consister l'illégalité dans l'acte même d'*amener* à l'ennemi (conduire à sa destination) des gens de guerre appartenant *actuellement* (déjà engagés) à son service. Quelquefois, à cause de la connexion, ces traités peuvent parler simultanément des enrôlements interdits et des auxiliaires, en tant que délits de neutralité analogues. En général, la défense prend la forme d'une exception à la liberté de transporter les sujets d'un ennemi ainsi qu'à leur protection par le pavillon neutre.

Les *législations nationales* interdisent le transport des troupes d'un belligérant, dans leurs déclarations de neutralité ou leurs décrets sur la contrebande de guerre ².

2. On a voulu quelquefois établir une différence dans la culpabilité des transports militaires d'après le nombre des individus transportés, en prétextant qu'il serait absurde d'exposer un navire aux mêmes risques et à la même répression pour avoir transporté quelques hommes que pour le transport de corps entiers ³.

Il est évident que la loi ne peut admettre sous ce rapport aucune distinction. Premièrement, il ne serait pas possible de fixer le *maximum* permis. Secondement, l'importance du secours ne dépend que fort relativement du chiffre. Parfois, le fait d'amener à un belligérant un seul militaire habile peut impliquer un renfort plus con-

¹ En 1870, lorsqu'éclata la guerre franco-allemande, des Allemands astreints à la *Landwehr* dans leur pays furent transportés de New-York par des navires anglais à un port neutre en Europe, pour se rendre de là à leurs domiciles respectifs où ils devaient entrer au service belligérant. Il a été dit que les navires, qui s'étaient ainsi affrétés pour ramener des hommes *appelés sous les drapeaux*, rompaient leur neutralité, ces hommes étant de véritables soldats (Calvo, § 1037). Nous ne saurions partager cette opinion. L'appel seul ne fait pas le soldat, aussi peu que l'âge qui en est la condition. Ce qui confère le caractère militaire, c'est l'enrôlement, l'inscription dans le rôle ou cadre. Avant cela, l'approbation et l'engagement sont une éventualité, nullement certaine, ils ne sont pas une réalité. Les navires anglais ne transportaient donc, croyons-nous, que des passagers civils, militaires futurs ou éventuels. Si dans leur nombre il s'était trouvé des enrôlés déjà acceptés, le transport eût été illégal par rapport à *eu.x*. — Cp. Bluntschli, § 816; Fiore, § 1603.

² V. l'*Allgemeine Landrecht* prussien, le décret suédois du 8 avril 1834, les déclarations de neutralité française du 10 juin 1864, autrichienne du 29 juillet 1870, britannique du 30 avril 1877.

³ V., par exemple, Gessner, pp. 113-114, 160-161; Hall, § 250.

sidérable que s'il avait reçu tout un régiment. L'histoire ne nous montre-t-elle pas, qu'un homme a pu changer complètement le résultat d'une guerre, à tel point que son arrivée sur le champ de bataille au moment décisif a eu une valeur pour le moins égale à celle d'une armée? Or, comme il n'existe aucun principe ni aucune mesure pour déterminer les différences dans une valeur personnelle semblable, et que dans tous les grades de la hiérarchie militaire, et dans tous les nombres, un nombre inférieur peut dépasser en valeur un nombre supérieur, il ne serait ni juste ni praticable de considérer le chiffre des individus en poursuivant les transports de militaires. L'interdiction et la répression doivent donc être les mêmes contre tout nombre quelconque, sans exception pour quelque *minimum* que ce soit, et sans avoir égard aux grades¹.

Sans doute, dans l'application on tiendra souvent compte de la quantité plus ou moins considérable. Mais il n'en sera guère autrement de la qualité, ni autrement ici que dans tout autre rapport juridique. C'est un fait que chaque administration raisonnable de la justice laisse sans poursuite des transgressions si insignifiantes que leur incrimination serait évidemment ridicule. Il serait tout aussi peu équitable de capturer un navire pour avoir apporté *une* balle au port d'un belligérant, quand même le droit de contrebande rendrait légitime une poursuite aussi minutieuse, qu'il serait inouï de le saisir pour le transport d'un seul soldat de troupe, bien que, à la lettre, il y eût là un service de transport interdit. Pourquoi aucun décret relatif à la contrebande de guerre n'a-t-il trouvé convenable de fixer un *minimum* d'armes comme cause valable de saisie? Évidemment parce que la loi générale ne peut s'occuper de détails d'une certaine petitesse, détails qui échapperaient à la prévoyance comme à la réglementation. Il existe d'autant moins de raisons pour dévier de ce principe de sens commun particulièrement en ce qui concerne les transports de militaires, qu'il serait certainement plus difficile d'établir des distinctions de quantité et de nombre entre les

¹ Reconnaître, comme le fait Bluntschli, que même les *petits* nombres de militaires doivent juridiquement être traités à l'égal des troupes, mais vouloir s'arrêter malgré cela à un *minimum*, ne peut être qu'arbitraire. « Par troupes », dit-il, « on doit entendre non seulement de grands corps d'armée, mais aussi un petit nombre de soldats » avec un sous-officier, par exemple » (§ 815, 1). — Quel nombre? Bluntschli ne l'a pas fixé, et personne ne le fixera. A moins d'une détermination précise, il ne reste, semble-t-il, que de traiter de la même manière tous les nombres, du moment que le transport est contraire à la loi.

militaires qu'entre les articles de contrebande, les différences individuelles étant plus grandes entre les personnes qu'entre les choses¹.

§ 106 — Transport de dépêches

1. Sera entendu sous le nom de dépêche toute communication officielle entre des autorités officielles.

2. Est interdit le transport des dépêches d'un belligérant (sauf le trafic régulier et ordinaire) entre deux de ses autorités, qui se trouvent sur quelque territoire ou navire d'un belligérant ou occupé par un tel.

Au contraire, le transport des dépêches d'un belligérant est libre entre des places neutres, ainsi qu'en provenance ou à destination de quelque territoire ou autorité neutre.

1. En comprenant la dépêche comme une communication « officielle », on n'entend point par là que son *contenu* soit nécessairement de nature officielle². C'est sa forme qui fixe son caractère, à savoir, dans ce cas, la forme qui consiste dans la qualité officielle de l'expéditeur et du destinataire. Quant à la matière, il serait d'autant moins praticable de faire la distinction entre public et privé, qu'il n'appartient à personne, pas même à une autorité belligérante, de s'en assurer, les scellés devant être respectés.

2. L'inviolabilité de l'échange de dépêches entre neutre et belligérant résulte de celle de leurs relations diplomatiques et gouvernementales (v. *suprà*, p. 457). Toutes les autorités publiques établies dans un pays neutre, y compris celles des belligérants, les ambassades, légations, consulats ou agents publics de ceux-ci résidant sur le territoire neutre, jouissent d'un droit absolu d'échanger des correspondances avec les pays des belligérants. L'exterritorialité de la légation d'un État belligérant établie dans un État neutre, en vertu de laquelle cette légation est censée rester sur son propre territoire, est une fiction qui ne signifie que l'exemption de la souveraineté de l'État territorial mais non pas la perte de la protection de cet État. Étant une immunité et non une soumission, l'exterritorialité

¹ Cp. Wheaton, § 23; Phillimore, § 272; Woolsey, § 199; Robinson, t. VI, p. 434; *Rev. de dr. int.*, t. III, p. 126.

² Il paraît que la pratique de prise en Angleterre s'attache sous ce rapport au contenu (v. Wildman, p. 234).

ne saurait dans aucune hypothèse fournir à un État tiers, fût-il même partie adverse en guerre avec le gouvernement de l'autorité ou personne exterritoriale, quelque prétexte pour empêcher les neutres de transporter des correspondances *de* ou *à* la place neutre où la dite autorité ou personne aurait sa résidence ¹.

La nature du contenu des correspondances n'apporte à ces règles de leur liberté aucune modification. En général il y a lieu de présumer, que les dépêches qui courent entre des autorités qui sont neutres d'un côté, concernent des affaires pacifiques et manquent de connexion avec la guerre. Mais, même en cas contraire, il n'appartient à aucune puissance tierce de s'en mêler, puisque l'intérêt neutre y rentre de la moitié et que le cachet officiel est inviolable. Tant que l'État neutre ne commet pas un acte extérieur qui forfait la neutralité, il a le droit d'entretenir, sans obstacle ni ingérence d'autrui, avec les deux belligérants des relations par écrit dont lui seul décide le contenu et la nature, même si ces relations concernent la question d'abandonner la neutralité et de participer à la guerre conjointement avec le belligérant cocorrespondant. Des navires neutres peuvent donc librement transporter des dépêches d'un belligérant à une place neutre et *vice versa*, soit que le correspondant du côté neutre (envoyeur ou destinataire) se trouve au service neutre ou belligérant, et que sa résidence y soit permanente ou temporaire ². Même sur le territoire d'un belligérant, les navires neutres peuvent transporter des dépêches entre une autorité neutre et une autorité de la place, par exemple entre une légation ou un consulat neutres d'une part, et un ministère ou autre bureau administratif du belligérant d'autre part ³. — On a voulu quelquefois excep-

¹ Même dans les guerres contre le Premier Empire français, les tribunaux de prises anglais acquittaient des navires neutres qui transportaient des dépêches entre le ministère des affaires étrangères de l'ennemi et sa légation ou son consulat dans un État neutre (Robinson, t. VI, p. 465).

² On a voulu refuser le libre transport aux dépêches de la correspondance d'un belligérant avec ses agents *non résidant ordinairement* dans un pays neutre (Heffter, § 161 a). C'est là une déviation gratuite du principe, reconnu être de droit international, qui confère aux missions extraordinaires et temporaires la même inviolabilité qu'aux missions permanentes. La raison pour respecter l'échange intellectuel est la même dans les deux cas. Souvent, un agent à l'étranger n'y manque de résidence ordinaire que par des causes purement économiques.

³ Wildman veut priver un ambassadeur neutre en pays ennemi du libre passage pour ses dépêches « si leur caractère est hostile et illégal » (p. 237), malgré qu'il vient de reconnaître (p. 236) « qu'aucune communication entre un État neutre et l'ennemi ne

ter de ces franchises le cas où le navire transportant porterait le pavillon d'un autre État neutre que celui auquel appartiendraient l'autorité ou le territoire. On limiterait alors le droit du transport à des lignes de communication qui s'étendent entre : d'une part, le territoire ou les autorités de l'État d'où ressortit le navire, et d'autre part, ceux du belligérant; tandis que les transports entre le territoire ou les autorités d'un pays neutre *étranger* et ceux du belligérant seraient interdits. Cependant, une distinction semblable manque de fondement juridique; car, dans ces cas, la légalité n'a rien de commun avec la nationalité du transportant : elle tire toute sa raison d'être de l'inviolabilité des correspondances neutres elles-mêmes, immunité qui est la même pour tous les pays et autorités neutres.

Le transport de dépêches entre deux places neutres, quels que soient l'expéditeur et le destinataire, est inattaquable *a fortiori*.

Restent donc, seuls attaquables, les transports entre des autorités belligérantes qui se trouvent sur des territoires de belligérants. Sont comptées comme « territoires » toutes les possessions, immédiates et médiates, y compris les colonies. Tout navire ou autre neutre, qui fait passer les dépêches d'un belligérant dans les limites de la souveraineté de ce même belligérant, son ennemi ou son allié, entre leurs territoires ou des points sur eux, que ces territoires ou points relèvent d'une juridiction fixe, ou bien qu'ils soient des places occupées, des navires, des flottes ou des corps d'armée, a rompu sa neutralité, du moment que ni l'expéditeur ni le destinataire n'est neutre; et cela, indépendamment du contenu de l'écrit¹.

Il y aurait exception à cette règle, si la ligne de communication était régulièrement exploitée, et si le service s'y faisait dans l'ordre habituel. Il ne saurait être permis à un belligérant de molester des paquebots neutres à cause de dépêches portées avec la poste ordinaire et comme telle. Un transport semblable est pacifique, quels

» partage la nature hostile... », « le pays neutre ayant le droit de maintenir ses relations avec l'ennemi ». — Si l'État neutre possède ce droit, et si aucune de ses communications ne peut être qualifiée d'« hostile », comment alors admettre un cas où les dépêches de son ambassadeur auraient le caractère hostile et illégal?

¹ Vu l'impossibilité de réunir la connaissance du contenu avec le respect des scellés, et la rupture de ceux-ci présupposant d'autre part la preuve antérieure d'un contenu illégal, il est absurde de faire du contenu « hostile » ou « concernant la guerre » une condition de l'illégalité du transport, comme le proposent quelques auteurs (Bluntschli, § 803; Calvo, § 1131; Field, § 861; Gessner, pp. 118, 161; Hall, § 249).

que soient les expéditeurs et les destinataires. L'immunité est alors fondée sur la permanence du service, le même fondement qui existe par rapport au transport d'agents diplomatiques dans des conditions analogues (v. *suprà*, p. 459). La sécurité serait menacée et les désordres deviendraient trop fréquents, si le service postal universel pouvait être attaqué par les croiseurs. On l'a reconnu ; et, après avoir d'abord délivré les paquebots des moyens de répression les plus rigoureux pour avoir transporté des dépêches ennemies, en ne maintenant contre eux que le droit de visite et de séquestre éventuel des correspondances illégales, on a abandonné même ces derniers correctifs et établi l'immunité entière. Même les visites exceptionnelles « sur un soupçon fondé », dernier reste des poursuites, ont été abolies dans ces circonstances, comme rendant plus ou moins illusoire la liberté du service postal régulier, d'autant qu'il n'existe aucune mesure pour déterminer le caractère fondé du soupçon. Étant donné l'impossibilité pour le commandant d'un paquebot ordinaire de distinguer, dans la multitude des correspondances, celles qui avec l'adresse d'une autorité belligérante porteraient encore le sceau, quelquefois peu clair, d'une telle autorité, le droit de le détenir pour examiner les lettres donnerait lieu à trop de taquineries.

La pratique de prise a reconnu l'immunité des paquebots, et plusieurs gouvernements l'ont consacrée¹. Divers traités internationaux concèdent aux paquebots, surtout s'ils sont au service de l'État ou subventionnés, la même exemption du droit de visite et des recherches qu'aux navires de guerre neutres².

Les secours de guerre par transport des dépêches d'un ennemi n'ont éveillé l'attention sérieuse des législations que de notre époque. A l'heure qu'il est, la plupart des États les défendent, dans

¹ V. le *Manual of Naval Prize Law* de l'amirauté britannique. — Aux États-Unis, le gouvernement arrêta d'abord, au début de la guerre de Sécession, que les gibecières de lettres trouvées par les croiseurs à bord de navires neutres devaient être délivrées au ministère des affaires étrangères ; mais plus tard, on les laissait passer librement. Dans la guerre de 1870-1871, le gouvernement français les a également laissées, sur la parole de l'agent de poste.

² Cette exemption a été trouvée si pratique et inoffensive, qu'elle a même été étendue, par quelques traités, aux rapports postaux entre les belligérants eux-mêmes et en faveur des transports effectués par leurs propres paquebots. C'est ainsi que l'Angleterre a exempté quelques lignes postales avec la France et avec l'Amérique pour le cas de guerre entre les parties contractantes.

leurs déclarations de neutralité ou autres décrets relatifs aux devoirs des neutres ¹.

§ 107 — Transport d'objets nécessaires

Est interdit le transport d'objets nécessaires d'une nature quelconque, même non de contrebande, effectué systématiquement pour le compte d'un belligérant, en vertu d'une convention spéciale conclue avec son gouvernement ou ses autorités, et en vue de pourvoir à ses besoins de guerre sur le théâtre des hostilités.

Comme il a été dit (v. *suprà*, pp. 372-374), un règlement rationnel de la contrebande de guerre, propre à exclure l'arbitraire et les malentendus, doit restreindre les prohibitions aux munitions de guerre dans le sens strict du terme. Mais alors, il reste naturellement beaucoup d'objets qui, sans être contrebande, pourraient néanmoins constituer un secours de guerre inconciliable avec une neutralité réelle, s'ils sont transportés exprès pour le compte d'un belligérant et d'une telle façon, que le transportant se met systématiquement à la disposition du belligérant pour l'aider dans les hostilités. L'on ne saurait considérer comme neutre celui qui, en vertu d'un accord spécial conclu avec l'une des parties belligérantes, l'aiderait avec des transports de choses (par exemple de vivres ou de matériaux de toute sorte) qui, sans être des articles de contrebande, seraient pourtant, dans la situation présente, aussi nécessaires que de tels articles aux opérations de l'armée ou de la flotte.

¹ La plupart de ces décrets distinguent entre le transport de dépêches et le trafic de contrebande de guerre. Tel est le cas des décrets de la France et de l'Angleterre des 28/29 mars, de la Suède du 8 et de la Prusse du 22 avril 1854, promulgués à l'ouverture de la guerre de Crimée, et des déclarations de neutralité de la France, de l'Angleterre et de l'Espagne faites au commencement de la guerre de Sécession américaine en 1861. Tous ces actes défendent aux sujets neutres, en le traitant comme un délit de neutralité à part, le fait de se laisser employer aux transports de dépêches pour le compte des belligérants. Il en est de même de la déclaration britannique du 30 avril 1877, qui interdit le fait de leur apporter des dépêches. Au contraire, l'ukase russe du 26 mai 1877 confond les transports de dépêches avec le commerce de contrebande. — Dans la littérature, cp. les manières, très diverses, de traiter le transport interdit de dépêches, chez Kent, pp. 352 et suiv.; Wheaton, § 25; Heffter, § 161 *o*; Wildman, pp. 234-239; Philimore, § 273; Woolsey, § 199; Bluntschli, § 803; Calvo, § 1131; Field, §§ 861-862; Gessner, pp. 113-120, 161; Creasy, § 592; Hall, § 248-249; Ferguson, § 246; Fiore, § 1603.

Cette règle ôtera tout prétexte à la contrebande accidentelle. En effet celle-ci, si menaçante pour les bons rapports entre neutres et belligérants (v. *supra*, pp. 399 et suiv.), sera ainsi remplacée par une disposition qui, tout en fournissant aux belligérants les garanties désirables contre des secours occasionnels prêtés à un ennemi, assure aux neutres une protection contre les abus de force inséparables des déclarations de contrebande accidentelles. Celles-ci se sont de tout temps fondées sur ce fait, que dans telle circonstance particulière une chose quelconque peut devenir, par suite de la situation exceptionnelle, un secours belliqueux aussi efficace que les véritables munitions qui appartiennent à la guerre régulièrement et de leur nature. Si vrai que soit ce fait, il n'empêche pas qu'il serait absurde, soit de prohiber par la loi de contrebande *ordinaire* tout commerce d'objets quelconques entre les neutres et les belligérants, soit de laisser à ceux-ci le pouvoir dangereux, invitant à toutes sortes de poursuites tracassières, de décider, d'après leur bon plaisir et selon leurs convenances, ce qu'il leur plairait de réputer trafic illégitime parce que cela prendrait le caractère de contrebande dans une situation *extraordinaire*. Il ne reste donc d'autre parti à prendre, afin de protéger à la fois le belligérant contre des transports impliquant occasionnellement un secours de guerre pour l'ennemi, et les neutres contre des prohibitions arbitraires dictées par un caprice momentané, que de restreindre la *contrebande*, attaquable toujours et indépendamment des circonstances, à certains articles qui peuvent être d'avance nettement déterminés parce qu'ils appartiennent à la guerre régulièrement, et de compter comme une forme de délit de neutralité *à part*, le transport d'objets qui ne deviennent secours de guerre que dans une situation particulière et à cause d'elle. Cette dernière forme de secours interdit, pour être réputée tel, sera alors entourée d'avance de conditions, qui par leur stricte précision rendent l'illégalité de l'acte évidente en même temps qu'elles excluent les abus inhérents aux contrebandes accidentelles. Il est juste de poursuivre et punir un transport qui est, indépendamment de la nature de l'objet, un secours de guerre parce que *la manière même dont il se fait* le caractérise évidemment comme tel ; tandis qu'il ne serait pas juste de poursuivre le transport d'une marchandise indépendamment à la fois de cette manière et de sa propre nature, par la seule raison qu'un

belligérant trouve convenable de s'en emparer en prétendant gratuitement qu'il en a besoin ou que son ennemi en serait aidé.

La manière d'opérer l'acte, qui le rend coupable d'après ce paragraphe, consiste à transporter l'objet en question à un certain point, où il ressort clairement des circonstances qu'il servira immédiatement et spécialement aux opérations de la guerre en ce moment-là quoique non en général ; et cela, sur le mandat d'un belligérant et en vertu d'une convention conclue exprès entre ses autorités et le neutre, dans le but déterminé que le transport soit effectué ainsi. Il est évident, que par une action où l'aide en vue des hostilités est aussi directe et préméditée, le neutre prend une véritable part à la guerre en se plaçant au service même d'une de ses parties. La rupture de la neutralité est manifeste, malgré la nature pacifique de l'objet et sans qu'il y ait place pour quelque déclaration à la discrétion et au choix du belligérant. C'est le droit international qui prévoit les circonstances, et cependant, on tient compte de la situation particulière.

§ 108 — Pilotage

Il est interdit de piloter les navires de guerre ou de transport militaire des belligérants, sauf les cas de détresse et de relâche forcée.

Le pilotage étant une aide de transport, il est défendu aux neutres de piloter pour les forces armées d'une guerre. La seule exception est celle qu'ordonnent les préceptes de l'asile et de l'humanité. Il serait barbare de ne pas secourir les victimes d'une avarie ou d'un naufrage, par la seule raison qu'elles servent un gouvernement engagé dans une guerre, bien que durant celle-ci le secours ne doive naturellement pas être poussé au delà des exigences impérieuses du devoir humain. Il est donc juste de piloter le navire de guerre d'un belligérant, qui se trouve en détresse, mais seulement tant qu'il le faut pour le sauver et le conduire en sûreté. Et, si un tel navire est exposé à un naufrage, les canots et bâtiments de sauvetage ou de refuge peuvent être conduits, mais exclusivement en vue du salut. Dans aucune hypothèse il ne serait permis aux neutres, de se servir du prétexte humanitaire pour étendre le pilotage à des excursions non nécessitées par le sauvetage lui-même et interdites par les lois sur la contrebande de guerre et les services de transport.

§ 109 — Répression

L'État neutre doit interdire et réprimer tout service de transport illégal qui aurait lieu sous sa souveraineté ou par ses ressortissants. Si l'État lui-même commet un tel acte ou s'en rend complice, le belligérant lésé peut exiger une réparation et, en cas de refus et à défaut d'arbitrage, user de représailles.

En outre, le belligérant lésé peut s'emparer des transports interdits qu'il rencontre sur son territoire ou sur celui de l'ennemi, et user contre ceux qu'il rencontre sur mer, hors des eaux neutres, du droit de saisie et de prise.

Encore ici, dans le règlement de la répression, se révèlent la similitude et la communauté qui lient le service de transport et la contrebande de guerre, à tel point qu'ils ont été confondus. Le fait que les deux espèces de secours revêtent la forme d'un transport, ordinairement par mer, de certains objets à un ennemi ou pour son compte, a donné lieu à des moyens coercitifs également analogues. Il a déjà été remarqué, à propos de la contrebande (§§ 93, 100), que ces moyens coercitifs sont en partie imposés par les gouvernements et en partie exercés plus ou moins librement par les organes militaires de la partie adverse; et à ce propos nous avons relevé, d'une part, combien est peu satisfaisante et contraire au bon ordre cette dernière forme de répression consistant à abandonner les navires contrevenants et leurs cargaisons aux attaques du belligérant intéressé, d'autre part, que ce reste des excès maritimes d'autrefois n'a cependant pas été jusqu'ici décidément éloigné de la réglementation (v. *suprà*, pp. 381-382, 431-434). En dépit des exigences croissantes de la régularité de la répression et de son exercice par les gouvernements et leurs autorités judiciaires en vertu de législations tant nationales qu'internationales, la répression militaire et administrative des belligérants subsiste, de telle sorte qu'en attendant une réforme plus complète, on est provisoirement en présence de ces deux systèmes, non seulement dans le règlement de la contrebande mais encore dans celui des services de transport, à savoir : 1° la répression *régulière*, introduite peu à peu et de plus en plus par des lois et traités, qui consiste dans les réclamations et redressements par voie diplo-

matique contre les transports illégaux des États, et les punitions infligées par les législations nationales aux transgresseurs privés; 2^o la répression *irrégulière*, qui consiste dans l'ancien usage, encore toléré, des saisies et prises exécutées par la partie belligérante lésée, ses croiseurs et ses autorités¹.

Les belligérants sont tenus d'indemniser les navires neutres injustement saisis ou molestés par eux.

§ 110 — Peines

Indépendamment des peines imposées par les législations nationales — peines qui doivent être identiques au possible et s'accorder avec le droit international —, les navires coupables de services de transport sont confisqués ainsi que les dépêches et objets illicites, les personnes illégalement transportées et les pilotes contrevenants peuvent être faits prisonniers, et les patrons ou armateurs en faute perdent leur prétention au fret et aux frais.

Si les principes généraux qui régissent la répression des faits de contrebande et celle des services de transport offrent une grande analogie, de sorte que la responsabilité mutuelle des gouvernements et le droit de saisie et de prise des belligérants sont valides, en somme, de la même manière à l'égard de toutes les deux formes de secours, en revanche la sévérité des peines n'est pas la même pour les deux. Les services de transport sont punis plus sévèrement que les actes de contrebande, parce que le fait de se mettre à la disposition d'un ennemi pour transporter ses personnes, correspondances, etc., qui concernent la guerre, constitue un secours plus important et une rupture de la neutralité plus grave, que le fait de

¹ Pendant sa guerre contre le Madagascar, le gouvernement français avait, en janvier 1895, conclu un contrat spécial avec un armateur anglais (neutre) pour le transport de canonnières de guerre et d'autres objets destinés à l'armée française sur le théâtre de la guerre. Les navires anglais semblent avoir été frétés exprès pour ce transport. A une interpellation au sein du parlement anglais le gouvernement répondit, qu'il ne se trouvait pas obligé par le droit international à intervenir et à empêcher les sujets d'entreprendre de tels transports pour le compte d'un belligérant. Toutefois on reconnut, en Angleterre même, que s'il n'y avait pas « d'autorité en faveur » de l'existence d'une semblable obligation d'après le droit *international*, la législation nationale britannique la contenait dans le *Foreign Enlistment Act* de 1870, sect. 8. (*Revue de droit int. public*, 1895, pp. 251, 252.)

lui apporter simplement des armes ou des munitions. Dans le premier cas, le neutre s'associe au belligérant, entre à son service dans la guerre et prend part aux hostilités, tandis que dans le second cas il ne fait que son négoce. Et les conséquences d'un service de transport sont généralement plus sérieuses que celles d'un commerce de contrebande. Une seule personne, une seule dépêche, portée à sa destination dans une guerre, peut devenir d'importance décisive pour son résultat; mais un seul article de contrebande ne le pourrait guère. Comme enfin dans les services de transport le véhicule est, d'une manière ou d'une autre, mis exprès à la disposition du belligérant, ordinairement sous sa surveillance ou ses ordres et en suite d'une entente, — signes caractéristiques qui ne sont pas distinctifs pour les actes de contrebande, — le moyen de répression n'a pas été restreint, comme pour eux, aux objets défendus: il a été étendu au navire. Celui-ci est confisqué s'il fait des services de transport, tandis que dans le trafic de contrebande la confiscation ne frappe que les articles prohibés. C'est qu'un navire portant de la contrebande n'est pas l'agent direct du délit: c'est la relation commerciale qui l'est, et le véhicule n'est que son instrument passif. Au contraire, un navire placé au *service* d'un belligérant devient son agent, directement impliqué dans le délit. La confiscation ne dépend pas ici de la quantité des objets transportés, puisque c'est l'acte et non l'objet qui confère le caractère hostile au moyen de transport. Quand des articles de contrebande sont confisqués eux seuls, il y a proportion exacte entre le secours illégitime et sa peine. Par contre, la confiscation d'une dépêche, l'arrestation d'une personne, ne seraient pas une punition suffisante, proportionnée à la transgression commise par un navire *servant* l'ennemi¹.

Mais, s'il est donc juste d'étendre dans ces cas la confiscation au navire, il ne serait pas juste de l'étendre à des objets inoffensifs se trouvant à bord en même temps que ce qui est illégalement trans-

¹ La signification plus sérieuse d'un secours de guerre qui se fait par service de transport, ainsi que l'extension de la peine pour lui au delà de ce qui est stipulé contre les actes de contrebande, est généralement reconnue, et dans la doctrine, et par la pratique de prise et les législations. Cp. Wheaton, § 25; Heffter, § 161 a; Hautefeuille, t. II, p. 461; Wildman, pp. 239 et suiv.; Phillimore, § 272; Woolsey, § 199; Gessner, pp. 112, 161-162; Hall, §§ 248, 251; Fiore, § 1602; Robinson, t. VI, pp. 440; *Règl. int. des prises*, §§ 113, 117 (condamner le navire pour les transports de militaires, mais non pour les transports de diplomates et de dépêches, comme le veut ici l'Institut de dr. int., semble peu logique, tous ces transports constituant des délits de neutralité également graves).

porté. Lors même que ces objets eussent le même propriétaire que le navire réputé coupable et puni comme tel, ils ne sauraient être impliqués dans la culpabilité. C'est le navire, et non pas eux, qui a été mis à la disposition du belligérant pour servir ses transports. Et le fait que le propriétaire du navire est le leur, ne constitue pas une raison suffisante pour les confondre avec l'acte du navire; de même qu'en général, et dans d'autres rapports juridiques, les biens d'un contrevenant ne pourraient être saisis par la seule raison de leur présence dans le voisinage et la facilité plus grande de les prendre, alors que ce n'est pourtant pas ces biens, mais d'autres, qui tombent sous le coup de la loi. Sinon, un seul et même délit serait puni tour à tour plus ou moins sévèrement, et on lui infligerait un châtiment tantôt plus dur tantôt plus doux, selon le hasard qui pourrait occasionner ou non la présence de choses appartenant au contrevenant, sur les lieux où se trouveraient les objets délictueux, et cela, malgré le manque de toute connexité juridique ou communauté quelconque entre ces différentes catégories d'objets. Pourquoi un transportant dont la propriété est fortuitement ailleurs, sera-t-il puni moins sévèrement que celui dont la propriété est sur les lieux, alors que leur faute est la même et que la différence des conditions n'affecte en rien la culpabilité, ne l'augmente ni ne la diminue? Le seul principe qui soit juste, c'est que la confiscation frappe les coupables et les objets illicites ou qui ont avec la transgression quelque rapport, et cela en proportion de la grandeur de la faute et non de la chance de trouver beaucoup de choses qui appartiennent à ceux qui l'ont commise¹.

D'ailleurs sont applicables encore ici les maximes — exposées plus haut (§ 102) au sujet de la contrebande de guerre — relatives: à l'uniformité des législations nationales sur les peines (amende, prison, etc.) à infliger aux coupables ressortissant à l'État; à l'obligation de

¹ Cp. § 102, 3, le principe y correspondant relatif à la contrebande de guerre, où la même raison existe pour l'immunité, mais dans une plus grande extension, à savoir en faveur *et* de la cargaison inoffensive *et* du navire lui-même. A l'exemple de ce qui s'est passé aux occasions des saisies de contrebande, le principe de la liberté de la cargaison inoffensive a été souvent violé encore lorsqu'il s'est agi des services de transport. On a prétexté alors, notamment, la communauté de propriété, soit avec le navire soit avec les objets illégalement transportés, ou bien une agence commune (Robinson, t. VI, pp. 440, 461-463; *Manual of Naval Prize Law*, §§ 196, 205). — Le seul cas admissible, où des objets non défendus pourraient être, avec quelque raison plausible, impliqués dans la confiscation, serait plutôt celui où leurs propriétaires, *sans* être les mêmes que ceux du navire ou des objets défendus, seraient complices du transport.

n'imposer aucune punition ou coercition par voie purement administrative et sans confirmation d'un tribunal, par conséquent de ne rien confisquer sur place et par les croiseurs; finalement au devoir de n'appliquer aucune pénalité, fût-elle même mitigée, sans preuve suffisante de la culpabilité.

§ 111 — Modifications de la culpabilité

1. Les transports partis avant la déclaration de la guerre et sans raison suffisante pour supposer son imminence ne sont pas punissables; et l'usage a exempté des saisies et prises sur mer les transports non pris sur le fait ou dont le point de destination a cessé d'être au pouvoir de l'ennemi.

2. Toute répression n'est pas exclue par le seul fait que le transportant a été contraint à l'acte illégal par la violence, ou y induit par la ruse ou le dol, d'un belligérant. Un acte entièrement involontaire n'est pas puni; mais la partie belligérante lésée conserve son droit de saisie et de prise (§ 109). Il reste réservé aux violentés de faire valoir par voie internationale leurs droits contre l'auteur, en exigeant une réparation et des dommages-intérêts.

1. Des services de transport illégitimes en eux-mêmes ne deviennent pas sans réserve légitimes par cela seul que les objets ont quitté, déjà avant la guerre, les lieux en dehors desquels les défenses, valables à partir du moment où la guerre éclate, sont des obstacles à l'arrivée au but (cp. *suprà*, § 101, 1). Sinon, un belligérant futur pourrait, prévoyant la rupture prochaine de la paix, faire porter avant la déclaration officielle de la guerre des objets de secours à des points d'où ils seraient librement transportés par des neutres à leur destination belliqueuse au moment décisif, sous le prétexte de mettre en sûreté des ressources que les hostilités avaient surprises. D'autre part, les transports interdits sont excusés, si leur propre action avait commencé avant que la guerre ou son imminence eût *pu être connue* dans le lieu de départ. Sous l'expression « guerre » l'on entend ici sa déclaration. En effet, c'est de là que datent ses conséquences juridiques; tandis que l'ouverture des hostilités et des opérations mêmes n'exerce sur cette question aucune

influence, d'autant qu'il serait souvent difficile d'établir ce qui devrait être compris sous leurs dénominations. — La pratique de prise a reconnu l'équité de cette règle et exempté de la répression les transports partis avant la déclaration de guerre et exécutés de bonne foi mais dont les effets pourraient néanmoins léser une partie en guerre. La seule coercition admise contre eux consisterait dans un arrêt provisoire ou le renvoi du navire de la course qui menacerait la neutralité.

Cette exemption repose sur le principe qu'une illégalité, pour être traitée comme telle, doit être consciente. Il paraîtrait s'ensuivre *vice versâ* qu'une *légalité*, pour être traitée comme telle, devrait être consciente également, et que par conséquent un transport effectué dans une intention coupable mais devenu inoffensif à l'insu de son agent, devrait conserver son caractère illégal devant la loi et en subir les conséquences juridiques. Toutefois cette conclusion n'a pas été tirée par la pratique de prise. Les tribunaux ont acquitté des services de transport qui étaient illégitimes à leur origine, si au moment de leur surprise sur mer le point de destination avait cessé d'appartenir à l'ennemi par suite de quelque événement survenu pendant le trajet et sans la connaissance du transportant, de telle sorte que l'acte, contraire à la neutralité dans la pensée de celui-ci, n'y est pas devenu contraire dans son *résultat*.

De prime abord, il peut paraître que cette pratique suit logiquement de celle qui y correspond dans le traitement des actes de contrebande. En effet, comme il a été remarqué plus haut (§ 101, 2, 2°), ces actes ne sont pas poursuivis sur mer dans des conditions semblables, parce que les saisies des belligérants, prétendues mesures de légitime défense¹, sont censées n'avoir plus de raison d'être lorsque le danger a passé. Toutefois il y a ici une distinction à faire, l'analogie n'étant pas adéquate, dans l'espèce, entre les deux formes de secours. Un acte de contrebande, aide plutôt passive et indirecte, ne comporte de la part du belligérant lésé que la légitime défense; tandis qu'un service de transport, véritable hostilité qui s'associe à celle de l'ennemi, donne lieu à l'application du droit de guerre. Ici, il est juste que le belligérant lésé réprime le contreve-

¹ C'est-à-dire *principalement*. Si la répression concédée au belligérant n'était *rien* qu'une mesure de légitime défense, cela *exclusivement*, le séquestre remplacerait la confiscation.

nant plus sévèrement que par de simples mesures défensives (du reste la confiscation du navire prouve que l'opinion ne l'envisage pas autrement). Et s'il en est ainsi, l'on ne saurait nier que la pratique, qui délivre dans ce cas le transgresseur de sa responsabilité à cause d'événements extérieurs qui ne dépendaient pas de lui et sans lesquels il eût été réputé coupable, est contraire à la règle universellement adoptée, que toute culpabilité et pénalité doit être jugée d'après la volonté de l'agent et non d'après des faits étrangers à elle, et que même les *tentatives* de délit sont punissables, quand elles ont manqué leur but contre la volonté de l'auteur. — Aussi peut-on mettre en doute que le droit international théorique approuve des acquittements semblables en faveur du service de transport à l'égal de l'acte de contrebande. Il paraît plus rationnel, le premier d'entre ces secours étant réprimé comme hostilité, de maintenir la culpabilité des actes interdits y relatifs, qu'ils réussissent ou non. Sans doute, la partie belligérante qui eût été lésée par le transport en cas de réussite, mais qui n'en souffre aucun inconvénient du moment qu'il a échoué, peut renoncer à son droit de l'attaquer, d'autant qu'en général les attaques contre les neutres par la partie intéressée dans la guerre ne sont qu'une concession que lui fait le règlement, en attendant une répression plus régulière. Mais, dans le cas où le belligérant lésé ne trouverait pas convenable de faire cette renonciation — que d'ailleurs personne ne peut lui prescrire, quand même l'arrivée à destination du transport illégal ne lui causerait plus aucun préjudice, — le transportant neutre, coupable de tentative, ne serait guère autorisé à exiger l'intervention de son gouvernement contre l'application à lui du droit du belligérant de saisie et de prise.

L'exercice des moyens coercitifs des belligérants en matière de service de transport présuppose, tout comme lorsqu'il s'agit de la contrebande de guerre (v. *suprà*, § 101, 2, 1^o), que le navire soit pris *en flagrant délit*, ayant les objets illicites à bord. Si le trajet est terminé, et que les objets sont arrivés à leur destination (les personnes débarquées, les dépêches transmises, les choses déchargées, etc.), ce même acte de transport ne peut plus être attaqué ni poursuivi par le belligérant lésé. On estime que la coercition par lui, limitée au fait et fondée principalement sur le droit de légitime défense, ne serait plus applicable.

Les manières de restreindre la répression pour les diverses espèces de transports dont la culpabilité est modifiée selon ce point, sont donc très différentes. L'usage a exempté, il est vrai, toutes ces espèces de transport du droit de prise des belligérants. Mais, tandis que les transports effectués sans connaissance de la guerre ne subissent aucune répression de quelque nature que ce soit, puisqu'ils sont des actions de bonne foi, au contraire, les transports non surpris sur le fait ou manqués par suite d'un changement involontaire dans la destination, mais coupables en eux-mêmes, n'échappent qu'à la répression irrégulière exercée par la partie lésée. Étant au fond des actes illicites, le droit international ne peut poser en principe leur exemption de la répression régulière dans leurs pays respectifs.

2. Le neutre qui a servi un belligérant avec des transports illégaux ne saurait en général se disculper sous prétexte qu'il y avait été forcé par quelque *violence*, car personne ne peut être forcé à une chose qui suppose un acte de volonté. Si la contrainte n'était que morale et qu'elle avait consisté dans des pressions ou des menaces, l'action ne posséderait pas le caractère involontaire et ne pourrait pas être déliée de toute responsabilité, bien qu'il pût être compté comme une circonstance atténuante que la transgression n'était que le résultat d'un manque de courage et non pas d'un manque de respect des droits. Tandis que, si la contrainte était physique — ce qui présuppose que la direction du transport ait été ôtée au neutre pour être donnée à quelqu'un qui a exécuté les ordres d'un belligérant —, il est vrai que celui qui a été éloigné du moyen de transport par une force supérieure ne peut être rendu responsable d'une action qu'il n'a pas lui-même commise. Mais, encore dans ce cas, le transport même ne peut guère échapper au sort d'être saisi par le belligérant lésé qui le rencontrerait par hasard hors des eaux neutres; car, le droit de ce belligérant de se défendre contre un service rendu à son ennemi en rupture de la neutralité, ne dépend pas de la question de savoir jusqu'à quel point ce service a pu être volontaire ou non. Seulement, il semble équitable que la saisie en pareille occurrence ne soit que provisoire, et que le navire soit rendu à son propriétaire aussitôt que l'innocence de celui-ci et du transportant aura été prouvée. — Du reste il est évident que, dans tous ces cas, le neutre qui a été exposé aux violences d'un belligérant, soit physiques, soit consistant dans des menaces

impliquant un danger imminent, a le droit d'exiger satisfaction et réparation de toutes ses souffrances. Sur ses réclamations faites par voie officielle, le gouvernement du militaire qui avait commis l'excès sera obligé de punir celui-ci et de veiller à l'indemnisation des victimes.

L'exemption de la répression ordinaire en faveur des transports physiquement ou moralement forcés a été l'objet d'opinions assez diverses. Il a surtout été difficile de s'accorder sur la limite à tracer entre l'acte volontaire sujet à correction et l'acte involontaire excusable. En règle générale, on craint d'encourager les prétextes qui allèguent la violence pour excuse, car ils ne sont que trop commodes pour couvrir des machinations. Comment savoir, en effet, si la prétendue violence, du moins celle qui n'a pas eu pour résultat des souffrances physiques d'une certaine gravité, a été autre chose qu'une comédie, convenue d'avance entre le transportant et le belligérant favorisé? La preuve du contraire devient ici extraordinairement difficile. D'ailleurs il a été remarqué, non sans raison, qu'il appartient aux neutres de maintenir et défendre eux-mêmes leur neutralité contre la violence, et de s'en tenir pour celle-ci à ceux qui l'ont commise, plutôt que d'implorer l'indulgence du belligérant lésé. Celui-ci, de son côté, a le droit de s'en tenir au transport illégal dans sa forme extérieure et ses effets : il n'a pas besoin de s'inquiéter des motifs¹. — D'autre part il a été remarqué, avec non moins de raison, combien serait injuste la punition d'un acte involontaire, surtout à l'égard de la victime d'une violence². — Il nous semble, que cette dernière raison pour excuser les transports forcés se laisse parfaitement concilier avec les raisons précitées, alléguées en faveur des belligérants lésés, par l'adoption du principe qui exclut toute répression comme telle du moment que la violence a été irrésistible, mais uniquement alors, et qui reconnaît du reste aux victimes violentées toute réparation équitable non seulement des outrages et mauvais traitements, mais encore pour les dommages et pertes qui résultent de ce que la partie lésée dans la guerre ne saurait être privée du droit de saisie au degré appartenant

¹ Wheaton, § 25; Hautefeuille, t. II, pp. 453 et suiv., 466 et suiv.; Phillimore, § 272. — La pratique de prise en Angleterre paraît y adhérer (v. Robinson, t. IV, pp. 256, 259; t. VI, pp. 430, 436).

² Heffter, § 161 a; Gessner, pp. 112, 115, 160; Hall, p. 629, n.; Fiore, § 1602.

à la stricte légitime défense. Car, il serait difficile de refuser au belligérant le droit de s'emparer, du moins provisoirement, d'un navire qui, sous la direction de l'*ennemi*, effectuerait des transports illégaux et préjudiciables à ses intérêts légitimes dans la guerre, alors qu'il lui eût été permis d'appliquer le droit de prise entier à ce même navire s'il était resté dans la possession du *neutre*. Le *maximum* de restriction au dit droit, que comporte la différence des circonstances dans une situation pareille, semble consister dans le devoir de restituer le navire à l'armateur, au cas que l'innocence de celui-ci et du patron qui le représente fût pleinement démontrée. Dans l'intervalle, le transport surpris dans des mains ennemies ne peut guère s'attendre à quelque traitement autre ou meilleur que celui que subit tout instrument militaire employé aux hostilités par un adversaire. D'autre part, le tort infligé au neutre doit être réparé par nul autre que celui qui a commis la violence contre lui. Le malfaiteur ayant agi au nom du gouvernement belligérant favorisé par le fait, ce gouvernement ne peut pas se soustraire à l'obligation de répondre en dernière main de ce que redressement et dédommagement pleins et entiers soient accordés ¹.

Si donc les transports illégitimes ne peuvent que dans une mesure relative échapper aux conséquences de leurs actes en alléguant une contrainte, ils le pourront moins encore au moyen de quelque prétexte de leurs auteurs d'y avoir été induits par une *ruse* ou un *dol*. Il incombe à chacun de se prémunir lui-même contre la ruse; et il est présumé, en règle générale, qu'une prudence ordinaire suffit pour exclure au moins le danger d'être entraîné à des actions volontaires défendues. Ainsi, par exemple, un patron qui a transporté illégalement des dépêches ou des militaires, ne peut pas se disculper en disant simplement que les dépêches lui avaient été données avec l'assurance qu'elles n'étaient que des correspondances ordinaires, ou qu'elles ne contenaient « rien d'important », etc., alors qu'elles étaient pourtant envoyées entre les autorités d'un belligérant, chez lui, et en dehors du trafic régulier; ou bien, que les militaires s'étaient furtivement glissés entre les passagers transportés d'une station militaire à l'autre du belligérant. Il appartient

¹ L'ordonnance suédoise du 8 avril 1834 exige que le patron qui veut se soustraire aux conséquences d'un service de transport (de dépêches, troupes ou articles de guerre) rendu à une puissance belligérante, ait *formellement protesté* contre la contrainte subie par lui, et que cette contrainte ait été *réelle*.

à tout commandant de navire, qui se trouve dans des conditions où certains transports pourraient devenir contraires à la neutralité de son pays, d'être attentif, et de contrôler ce qui est reçu à bord et ce qui s'y passe, ouvertement ou non. S'il néglige cette attention, il ne saurait se soustraire aux conséquences de son omission.

Certes, il y a des nuances dans la culpabilité, d'après la grandeur de la faute. La négligence, même grave, peut être corrigée moins sévèrement que l'intention, et l'inadvertance légère peut être excusée.

Aussi, dans la pratique, des transports quoiqu'illégitimes ont-ils été acquittés, lorsqu'il a été prouvé que le capitaine du navire avait fait de son mieux, en usant de toute vigilance, et qu'il avait été trompé par une manœuvre dolosive dont la découverte eût demandé une perspicacité extraordinaire; ainsi, par exemple, si les personnes transportées avaient été déguisées, des dépêches cachées, etc.¹.

Par contre, la négligence n'a pas été excusée, lorsqu'il résultait des circonstances qu'elle aurait pu être facilement évitée avec une vigilance ordinaire, plus encore si elle a été poussée jusqu'au laisser-aller nonchalant qui diffère peu de la bravade. Bien des faits peuvent se passer dans des circonstances semblables. Ainsi, par exemple, un capitaine peut négliger absolument de s'informer de la nature des correspondances et du caractère des commissions et des buts des personnes transportées par lui entre deux stations d'un belligérant, tout près du théâtre des hostilités, ou sur une ligne qui est notoirement prise pour les opérations de guerre. Ou bien il peut, après avoir découvert, pendant le transport même, ses conditions illégales, persister néanmoins à le conduire jusqu'à destination. Ou bien encore il peut, étant soumis au droit de visite, refuser de fournir les renseignements requis sur les passagers, cacher des objets, etc. — Dans les cas douteux, on présume la connaissance plutôt que l'ignorance. Le capitaine qui prétend être victime d'un dol, doit *prouver* que la découverte de celui-ci était particulièrement difficile et qu'il a ignoré le fait malgré une attention sérieuse.

¹ V. Robinson, t. VI, pp. 436-437. — Le degré de surveillance, exigé pour exclure la responsabilité, est à raison du danger et de la connaissance présumée de son existence. On demande, par exemple, plus d'attention et de contrôle sur une ligne qui lie deux stations militaires, armées, flottes ou autorités officielles d'un belligérant, que sur une ligne entre deux de ses ports ordinaires; la responsabilité est plus grande où il y a lieu de présumer des hostilités dans le voisinage, que sur des routes très éloignées des opérations, etc.

CHAPITRE II

ABUS DE TERRITOIRE NEUTRE

§ 112 — Devoir de l'État

L'État neutre doit défendre et réprimer tout acte par lequel son territoire servirait de base aux opérations ou autrement de moyen aux buts de la guerre ¹.

Les transgressions de la neutralité traitées dans le chapitre précédent consistaient généralement à apporter, transporter ou fournir à un belligérant, ou pour son compte, des personnes ou des choses réputées secours de guerre. Au contraire, les transgressions traitées dans ce chapitre sont celles qui consistent à ouvrir ou céder le territoire neutre pour être employé à quelque fin qui favoriserait les hostilités. Là, c'étaient non seulement les gouvernements mais encore et surtout les particuliers qui figuraient comme transgresseurs, et le rôle du neutre contrevenant était essentiellement actif. Ici, ce rôle est plutôt passif, et, règle générale, c'est le gouvernement qui est le coupable. En effet, c'est lui qui dispose des places et points, sur lesquels la souveraineté de l'État s'exerce et dont la concession impliquerait une grande partie des fautes ici en question; c'est lui qui domine sur le territoire et les eaux, dont les abus en constitueraient l'autre partie; et il lui appartient, à lui et non aux particuliers, de veiller à ce que les possessions de l'État restent intactes des hostilités et en dehors des desseins de la guerre. Rarement, par exception seulement (par exemple en concédant aux belligérants le droit de tenir des dépôts de munitions sur des places neutres), ces sortes de devoirs d'abstention peuvent être rompus aussi par les particuliers. Mais encore dans ces cas, le gouvernement en

¹ Cp. *Tabl. gén.*, p. 162, I.

est responsable en dernier lieu, notamment envers l'étranger et les belligérants. Car, c'est au gouvernement de tenir les sujets à l'observation de la neutralité sur le territoire, d'empêcher et réprimer les abus de celui-ci. Cela d'autant, que la partie lésée dans la guerre ne peut pas, quand il s'agit de délits de neutralité qui se passent dans l'intérieur du pays neutre, se rendre la justice elle-même en attaquant les contrevenants, comme cela se pratique à l'occasion des aides et renforts actifs (faits de contrebande, services de transport, etc.) qui ont lieu et peuvent être réprimés dans la haute mer ou sur le théâtre de la guerre, et que l'extradition ne peut pas, non plus, être demandée par un belligérant lésé pour des délits commis par un neutre dans son propre pays. Le territoire neutre étant fermé aux belligérants, ils sont obligés de s'adresser à l'État neutre pour l'exécution et la réparation. Cet État répond alors, non seulement de sa propre négligence, mais encore de la rupture de neutralité qui s'est effectuée chez lui, que l'agent coupable soit un ressortissant ou la partie adverse dans la guerre.

Les devoirs d'abstention de cette catégorie sont fondés sur le principe que la guerre et les actions y relatives ne doivent pas être portées en pays neutre, et que la jouissance des avantages de la neutralité suppose la condition que les États neutres tiennent les dites actions éloignées de leur domaine, ce qu'ils ne feraient pas s'ils permettaient que leurs territoires fussent employés au but d'appuyer les opérations, les hostilités ou autres actes relevant du droit de la guerre.

Presque chaque guerre place plusieurs États neutres, par suite de leur situation géographique, dans une position où ils pourraient facilement aider les belligérants ou l'un d'eux, s'ils leur permettaient de traverser les territoires neutres, y occuper des places, s'y retirer devant l'ennemi, y organiser des dépôts, utiliser les ports, etc. — Il est évident que tout État neutre, qui offrirait ainsi à un belligérant un refuge chez lui contre les attaques de l'ennemi, pour en sortir et opérer à loisir ou après s'être renforcé sous l'égide du territoire inviolable, en se servant de celui-ci pour surprendre l'ennemi aux moments les plus favorables, cesserait d'être neutre, et cela, indépendamment de tout traité, usage, ou concession bilatérale¹. Convenir de telles faveurs, fût-ce encore d'avance, ce serait

¹ Cp. Heffter, § 147; Bluntschli, §§ 769, 777; Calvo, § 1073; Field, § 964, 3; Hall, § 231.

convenir de rompre la neutralité. Même la coutume, ou une tradition de n'importe quelle durée, ne sauraient être alléguées comme raison, du moment qu'elles impliqueraient un secours de guerre. Et la faveur concédée aux deux parties équivaldrait à l'abandon de la neutralité vis-à-vis de toutes les deux ¹. Le neutre ne pourrait pas même s'excuser en prétextant avoir été victime d'une violence ou d'un dol; car c'est à lui d'y faire attention et de défendre lui-même sa neutralité. Si un belligérant a abusé, par force, du territoire neutre, l'État neutre n'est libre de responsabilité qu'après avoir prouvé qu'il y a opposé toute la résistance dont il était capable (cp. § 111, 2). Par cela, il se trouve en état de guerre avec le belligérant contrevenant, s'il veut éviter l'exécution de la partie adverse, consistant éventuellement dans l'entrée des forces de celle-ci sur le territoire pour empêcher son abus par l'ennemi.

§ 113 — Différentes sortes d'abus du territoire neutre

Il peut être abusé du territoire neutre par : 1^o *dépôt*, *vente* ou *garde*, 2^o *occupation*, 3^o *passage*, 4^o *opérations*, 5^o *concession de port*, 6^o *concession de juridiction*.

Dans chacun de ces cas, l'adversaire du belligérant favorisé peut exiger réparation du gouvernement neutre qui a toléré l'abus de son territoire dans un but belliqueux, et en cas de refus user de contrainte.

ARTICLE PREMIER

DÉPÔT, VENTE ET GARDE

§ 114 — Dépôts

L'État neutre ne doit permettre à aucun des belligérants d'avoir sur le territoire neutre des stations ou dépôts de munitions ou de provisions, qui pourraient y faciliter

¹ Cp. *suprà*, §§ 99 et 103 (pp. 425-429 et 437), le même principe en ce qui concerne la contrebande et les transports. — V. Klüber, § 281, opinion contraire.

le renfort et le renouvellement de l'équipement ou de l'approvisionnement des forces belligérantes pour la guerre.

On est d'accord pour reconnaître, qu'il serait contraire à la neutralité de permettre à un belligérant d'organiser sur le territoire neutre des dépôts d'armes ou de munitions de guerre, ou des manufactures pour leur fabrication, propres à lui fournir l'occasion de renouveler l'armement ou l'équipement de ses forces de terre ou de mer. Mais même l'établissement d'autres dépôts, fût-ce d'articles de nature pacifique, doit y être interdit aux belligérants en tant qu'ils serviraient à fournir leurs forces combattantes des moyens d'existence et d'opération. Ainsi, il ne serait guère conciliable avec le devoir d'abstention, qu'un belligérant pût organiser dans le pays neutre, sur ses côtes ou dans ses ports, des entrepôts de matériel maritime ou de vivres, afin de pouvoir, même sans détresse, y faire approvisionner ses troupes ou escadres; ou bien qu'il y pût établir des stations de munitions navales ou de charbon, pour pouvoir y renouveler commodément, et pas trop loin du théâtre de la guerre, ses provisions de combustibles ou d'autres nécessités en vue des hostilités. Au cas qu'un belligérant tentât de faire des dépôts semblables sur le territoire neutre en contravention avec la défense et en usant de violence, l'État neutre dont la souveraineté avait été violée devrait l'empêcher par ses autorités, en usant de force également. Sinon, il ne saurait se plaindre de ce que la partie belligérante adverse ne respecte pas non plus le territoire devenu ainsi point d'appui des opérations de son ennemi.

Ce n'est que de notre époque que les aides de guerre de cette catégorie ont gagné une grande importance. Après l'énorme développement des moyens d'attaque et de leurs accessoires en suite des progrès techniques, les munitions de guerre ont reçu une augmentation telle, que l'organisation de dépôts de ces objets sur divers points en pays étrangers mais voisins ou situés sur le chemin pour le théâtre de la guerre peut acquérir une signification décisive pour le succès d'une armée. Et depuis que la vapeur est devenue la force motrice des flottes, la permission accordée à une grande marine militaire d'entretenir des dépôts de houille à des stations neutres intermédiaires, serait, surtout sur la route qui conduirait à un

ennemi éloigné, d'une valeur inestimable, en facilitant le renouvellement des moyens de locomotion et en épargnant les longs transports. Il devient d'autant plus nécessaire de maintenir le droit et le devoir des neutres de ne point accorder des permissions semblables. Sans l'interdiction, des États neutres plus faibles et possédant des ports d'escale commodes, seront exposés aux pressions des puissances maritimes en guerre prétendant aux faveurs des dépôts, au détriment de la tranquillité et de la neutralité de l'État souverain des côtes.

Le *droit* des neutres d'interdire tout dépôt par un belligérant chez eux n'a guère été révoqué en doute. Il fut déjà reconnu par les premiers auteurs du droit des gens, dans le principe établi par eux de ne tolérer sur le territoire neutre aucune démarche qui soit de nature à seconder les opérations de guerre¹. Mais en outre, depuis qu'une attention plus grande a été fixée sur les questions y relatives, parce qu'il y a plus de causes qu'autrefois pour la supposition qu'elles surgissent dans la pratique, la dite interdiction par les neutres leur est imposée comme un *devoir*. En effet, l'abus de leurs territoires en vue de quelque dépôt pour la guerre ferait du pays neutre un point d'appui des opérations².

§ 115 — Vente et garde

L'État neutre ne doit permettre à aucun des belligérants d'organiser sur le territoire neutre un débouché de butin ou de prises, ou des stations ou magasins à cet effet ; d'y vendre, garder, mettre en sûreté, ou même conduire, quelque butin ou prise non encore devenus propriété légale du conquérant selon le droit de la guerre.

Au contraire, pourront y être permises des ventes isolées de butin ou de prises, ainsi que leur garde, quand ils ont déjà acquis le caractère de propriété légale du conquérant. Tout butin et toute prise se trouvant sur

¹ V. Bynkershoek, cap. VIII; Wolff, § 687; G.-F. de Martens, §§ 310-311; Wheaton' § 7; Ortolan, ch. VIII; Hautefeuille, t. I, tit. V, ch. I; t. II, tit. VI, ch. I, surtout pp. 49 et suiv.; Phillimore, § 349.

² Cp. Saalfeld, § 119; Neumann, p. 136; Bluntschli, § 777.

un territoire neutre contrairement aux dispositions de ce paragraphe, seront restitués à leurs propriétaires originaires par le gouvernement neutre.

Les objets de butin et de prise ne perdent pas, par le seul fait de leur présence sur le territoire de l'État neutre, leur qualité de propriété acquise régulièrement avant le passage de la frontière du dit État.

Il va de soi que, même dans les cas où la garde ou la vente de butin ou de prises ne seraient pas illégales sur le territoire neutre, le droit de propriété étant d'avance légitimé, l'État neutre n'est nullement obligé de les tolérer. Il peut, alors, les interdire ou les permettre, ou y apporter des restrictions, selon ses convenances, et aux mêmes conditions qu'il appartient à tout État de décider lui-même des avantages à accorder relativement à des choses sous sa souveraineté¹. Sans doute, la défense absolue est préférable, étant plus sûre. Notamment les puissances occidentales, l'Angleterre, la France, les Pays-Bas, l'Espagne, ont depuis longtemps pris la sage coutume, étant neutres, d'interdire sans restriction toute vente quelconque et même déchargement de prises, fussent-elles encore légitimées, dans leurs ports. Les États scandinaves rétablirent les règles sévères, s'approchant de l'interdiction absolue, à l'occasion de la guerre de Crimée; et les autres puissances suivirent leur exemple². Souvent, les interdictions sont réglées par des conventions. D'ailleurs, la législation nationale peut stipuler certaines conditions, par exemple fixer des limites de temps ou d'espace, pour la demeure, sur le territoire de l'État, de butin et de prises légitimés. Si de telles conditions manquent dans la loi, et si celle-ci ne défend pas expressément l'entrée de prises légitimées, la permission est présumée. Toutefois, l'usage est de la demander d'avance.

Mais cette liberté reconnue au neutre, de choisir entre la défense et la tolérance quant à l'importation de butin et de prises chez lui,

¹ Cp. Klüber, § 285; Saalfeld, §§ 119, 121. — Si l'accès du territoire avec des prises a été accordé, elles sont comprises dans l'exterritorialité du navire capteur. Alors, et lorsque la prise est légale, le gouvernement neutre ne peut pas l'ôter au capteur et la restituer à son ancien propriétaire, celui-ci fût-il même un ressortissant (le contraire est soutenu par Valin, t. II, p. 274).

² Des voix dans la doctrine s'élèvent même en faveur du principe de donner à l'interdiction absolue la validité de droit international (v. Field, §§ 973, 977).

présuppose qu'ils étaient préalablement devenus la propriété légale du belligérant qui les a saisis. Cela exige comme condition, selon les lois de la guerre, une possession de 24 heures du butin, et un jugement de tribunal décernant la prise, avant l'entrée dans les territoires et eaux neutres. Au contraire, y conduire des objets saisis auxquels manquent encore ces conditions, ce serait y conduire la propriété de l'ennemi et continuer sous la souveraineté neutre les actes de guerre, en d'autres termes faire du territoire neutre un théâtre des hostilités. D'autre part, l'État neutre qui le permettrait, en aidant ainsi un belligérant à gagner en toute sûreté, et sous la protection de la souveraineté étrangère, le temps requis, soit pour la légalisation du butin ou une garantie contre sa reprise par l'ennemi, soit pour pouvoir reprendre les hostilités contre lui plus commodément, prêterait par là un secours de guerre et ferait de son asile une base des opérations ¹. — Au point de vue du neutre, des choses saisies dans la guerre mais dont la propriété n'est pas encore légitimée, appartiennent à leur ancien propriétaire.

Autrefois, les belligérants conduisaient librement leur butin et leurs prises, même non légitimés, aux ports neutres, les y gardaient ou vendaient, quelquefois en vertu de conventions conclues dans ce but. Et la doctrine l'approuvait, plus ou moins ². Aujourd'hui, le droit international le défend, et dans les dernières guerres les neutres ne l'ont pas permis. Si, en cas de détresse, un navire belligérant est admis (§ 122), sa prise non légitimée ne peut être ni gardée ni vendue dans le port. D'autre part, un butin qui se trouve à bord d'un navire belligérant admis dans le dit cas à l'asile d'un port neutre, n'est pas réputé se trouver sur le territoire neutre.

La doctrine contemporaine reconnaît en général la validité de ces principes ³.

¹ Il est donc illogique de n'interdire la garde ou la vente du butin sur le territoire neutre que dans le cas où il aurait été fait par une violation de ce même territoire. C'est là ne juger que l'un des deux côtés de l'illégalité.

² V. Bynkershoek, cap. XV. Wheaton veut le faire dépendre du libre consentement ou refus de l'État neutre (§ 14). — La pratique anglaise a quelquefois approuvé l'usage de faire juger des prises absentes, conduites en sûreté dans un port neutre (cp. Phillimore, § 379).

³ Cp., nuances différentes, G.-F. de Martens, § 312; Kent, pp. 312-315; Heffter, § 147; Neumann, p. 141; Bluntschli, §§ 844-845, 857; *Règl. int. des prises*, § 59.

ARTICLE II

OCCUPATION

§ 116 — Interdiction

L'État neutre ne doit permettre à aucun des belligérants d'occuper par des forces militaires quelque place ou point sur son territoire, ou de faire stationner des bâtiments de guerre dans ses eaux.

La validité de cette règle, si évidente, est de nos jours rarement contestée. On ne regarderait plus comme neutre l'État qui souffrirait qu'un seul soldat d'un belligérant mit le pied sur son sol, moins encore celui qui permettrait, soit que quelque troupe relevant d'une armée belligérante s'y fixât, y prit possession de quelque région ou district, y occupât quelque forteresse, port ou place, soit qu'une escadre ou des navires de guerre des belligérants s'arrêtassent dans les eaux territoriales. Autrefois, des actions semblables furent tolérées, et cela, pour des causes de nature diverse. Quelquefois un État neutre, dont la tranquillité ou la liberté d'action étaient menacées par l'une des parties belligérantes, pouvait convenir avec l'autre partie que celle-ci occuperait éventuellement telle place ou province sur le territoire neutre, afin de prévenir sa violation par l'adversaire ou pour pouvoir s'opposer plus facilement à ses prétentions arbitraires. En ces occasions, l'acte de l'occupant était ordinairement motivé par le but d'empêcher que le neutre, peut-être trop faible pour résister, ne fût entraîné dans la sphère d'action de l'ennemi ; ou bien, l'occupation devenait le dernier moyen pour retenir de force dans sa dépendance un neutre suspect ou chancelant, ou pour l'empêcher de prendre fait et cause pour l'adversaire ¹.

¹ Encore chez Vattel (§ 122) se rencontre l'opinion, aussi dangereuse qu'arbitraire, qu'en cas d' « extrême nécessité » un belligérant peut être autorisé « à se saisir pour un temps d'une place neutre, à y mettre garnison pour se couvrir contre l'ennemi, ou pour le prévenir dans les desseins qu'il a sur cette même place, quand le maître n'est pas en état de la garder » ; et Vattel trouve que la violation est réparée par le paye-

Toutefois, avant la réglementation définitive du *devoir* des neutres de s'opposer aux tentatives d'occupation des belligérants, du moins leur *droit* à cet égard fût-il reconnu, et cela, plus tôt et avec moins de difficultés que la plupart des autres droits inhérents à la souveraineté territoriale, déjà au temps où furent tolérés les passages violents des belligérants, la poursuite de troupes ennemies sur le sol neutre, etc. C'est que l'occupation d'une place, étant une action plus permanente et plus systématique, constituait une violation bien plus frappante qu'un passage à travers le pays, acte transitoire et qui laissait plus de latitude aux prétextes de la « nécessité ». Encore à l'époque où les belligérants étaient accoutumés à exiger les passages comme un droit, il leur fallait recourir aux instances et aux pourparlers pour obtenir la faveur d'une occupation, bien qu'aux persuasions et aux pressions pouvaient se joindre des menaces d'hostilités en cas de refus. Et toujours est-il que la neutralité était considérée comme plus ou moins limitée par suite d'une occupation tolérée.

Aujourd'hui, non seulement le droit des neutres contre toute tentative d'occuper quelque point que ce soit sous leur souveraineté est clair, mais encore on exige d'eux comme un devoir de ne pas le souffrir. Des causes nombreuses, qui sous ce rapport exposaient jadis les neutres aux tentations et aux dangers, n'existent plus. Ainsi, la politique plus nettement tracée et le contrôle public plus sévère de notre époque ne feraient plus dépendre la neutralité d'événements incalculables, de la nature que présuppose l'opportunité de mesures telles que l'admission de l'une des parties belligérantes au territoire pour pouvoir tenir ferme contre les prétentions de l'autre partie, ou pour éloigner les soupçons, retenir l'amitié d'un gouvernement chancelant, et autres marchandages semblables, plus ou moins arbitraires, entre des gouvernements autocratiques. Des mesures pareilles sont exclues déjà par les constitutions et représentations modernes. Aucune nation, consciente de sa souveraineté, ne laisserait influencer sa neutralité par des pressions

ment des frais et dommages-intérêts, et excusée par la limitation de l'occupation à la durée du danger. — Les prétextes allégués sont d'autant moins valides que personne n'est juge, ni d'un tel danger, ni des desseins d'un adversaire qui n'est pas le sien, et qu'un neutre, qui aurait besoin de garder ses propres places contre un ennemi, cesserait par cela même d'être neutre, tandis que, tant qu'il resterait tel, personne sur son territoire n'aurait besoin de se couvrir contre un ennemi.

violentes de l'espèce de celles qui trouveraient leur expression dans les invasions ; et elle ne permettrait l'occupation d'aucun point sur son territoire par des troupes étrangères belligérantes sans une alliance régulière, qui ferait du reste, comme telle, cesser la neutralité. La seule raison qui puisse entraîner un gouvernement contemporain à laisser occuper par un belligérant des places sous sa souveraineté, consisterait donc dans le motif d'ouvrir à ce même belligérant un refuge ou un point d'appui ou de départ pour ses opérations. Un acte pareil, absolument inconciliable avec une neutralité honnête, serait considéré comme une participation à la guerre, qui délierait la partie belligérante adverse de l'obligation de respecter le territoire ainsi livré à son ennemi, et lui donnerait le droit d'y attaquer celui-ci tout comme chez lui ¹.

Si un belligérant s'avise d'occuper de violence quelque point sur un territoire neutre, le souverain de celui-ci doit s'y opposer, en ayant recours à toutes ses forces militaires s'il le faut, supposé qu'il veuille jouir des avantages de la neutralité. Lors même qu'il fût trop faible pour empêcher l'entrée des forces du belligérant contrevenant sur son sol ou dans ses eaux, toujours est-il qu'il se trouverait en état de guerre avec lui par suite de la violation, et pourrait faire cause commune avec son ennemi. Autrement, cet ennemi ne saurait être tenu au respect de la neutralité ainsi supprimée de fait ; il serait autorisé à entreprendre lui-même l'expulsion de son adversaire.

Le stationnement fixe de navires de guerre d'un belligérant dans les eaux neutres équivaut à une occupation. Sans doute, la violation du territoire est moins saillante. En principe, elle est la même, en tant que la souveraineté soit la même partout où elle règne. Et quant à la neutralité, elle est également rompue n'im-

¹ Cp. Klüber, § 283; Saalfeld, § 119, p. 277; Hautefeuille, t. I, tit. V, ch. I, pp. 442 et suiv.; Bulmerincq, § 92, p. 358. — Heffter comprend d'une manière très imparfaite le devoir du neutre dans cette partie, quand il exprime la défense des occupations par les belligérants en ces termes : « Le neutre ne peut céder à l'une des parties aucune place fortifiée ni aucun port de guerre »,... « non plus permettre que ses ports, ses rades ou ses mers territoriales servent de station aux bâtiments des puissances belligérantes » (§ 147). — Le droit international contemporain ne se contente pas d'interdire aux belligérants l'occupation de ces parties, les plus importantes, du territoire neutre : il leur défend d'en occuper quelque point *que ce soit*. — Klüber estime que cela pourrait être permis, si le neutre pouvait alléguer un traité conclu à cette fin avant la guerre (§ 281). Comme nous l'avons déjà dit (v. *suprà*, § 112, pp. 483-486), convenir avec un belligérant de telles faveurs, ce serait convenir de rompre la neutralité.

porte où s'arrête une force belligérante sous la domination d'un État neutre ¹.

ARTICLE III

PASSAGE

Aperçu historique

Autrefois, on était peu exact quant à l'accomplissement du devoir de fermer le territoire neutre aux passages des troupes des belligérants. Il fut toléré, non seulement que les États neutres *accordaient* le droit de passage tout en maintenant la neutralité, mais encore que les belligérants le *prenaient*. A cet égard, même le droit souverain de l'État à l'interdiction était de beaucoup moins respecté que quand il s'agissait d'occupations : il fut davantage contesté et plus souvent violé. Surtout au temps où les questions de neutralité furent réglées du point de vue exclusif des belligérants, un État qui, en faisant son entrée en campagne, trouvait avantageux de passer par un pays neutre pour arriver à son ennemi, demandait le passage d'un ton menaçant, et, en cas de refus, faisait simplement passer ses troupes par les provinces, en usant de violence. Quelquefois, on ne prenait pas même la peine de présenter la demande. On passait, surtout si l'ennemi ne pouvait être atteint par d'autres voies, ou que, en tout cas, le territoire neutre se trouvait sur le chemin de la marche à sa rencontre. Aux protestations des neutres dans des occasions semblables fut cyniquement opposé ce principe : « Celui qui m'empêche de forcer » mon ennemi à la reconnaissance de mon droit, est mon ennemi, dont je » n'ai pas besoin de respecter la souveraineté ». Ainsi, en partant du point de vue unilatéral que chacune des parties belligérantes considérait

¹ Les occupations traitées dans cet article ne doivent pas être confondues avec celles des *neutres* en pays *belligérant*. Comme les territoires des belligérants font partie du théâtre de la guerre, l'État neutre qui en occuperait quelque point ou partie, abandonnerait par cela même sa neutralité ; et cet abandon revêtirait particulièrement le caractère hostile du moment que les points occupés auraient quelque signification pratique pour les opérations. La partie adverse, qui y porterait ses armes, serait autorisée à traiter en ennemi toute force armée qu'elle y rencontrerait, par conséquent aussi l'État dont celle-ci porterait les couleurs. D'ailleurs cet État, en jetant une partie de ses forces militaires sur le théâtre de la guerre, se serait ingéré dans les hostilités. Mais l'acte y relatif ne rentre pas dans la catégorie des délits de neutralité ici en question et par lesquels le territoire *neutre* est l'objet de l'abus. Il appartient à la catégorie traitée plus bas, ch. III, art. II (§ 141).

sa cause comme juste, celle de la partie adverse comme injuste, on en déduisait ce principe soi-disant international, que la justice présumée en propre intérêt de côté et d'autre créait pour *tous* les belligérants un droit qui conférait la prétention d'une exécution violente. Le fondement adopté de cette prétention, à savoir la supposition que tout peut être juste pour celui qui le fait mais non pour son ennemi, était donc aussi illogique que subjectif. Et, une fois que les passages violents étaient tolérés sur cette base, comme un « droit » pour le belligérant, ils furent bientôt tolérés par son ennemi comme une *concession* par le neutre, de sorte que, jusqu'au XIX^e siècle, les États étaient censés pouvoir accorder des droits de passage sans rupture de leur neutralité.

Furent surtout exposés aux passages des troupes belligérantes les petits pays qui, par leur situation géographique enclavée entre d'autres États plus grands, étaient croisés par les principales routes militaires, et qui manquaient des forces requises pour s'opposer à l'entrée sur leurs territoires de corps d'armée puissants. Par contre, quand exceptionnellement l'État enclavé n'était pas si faible, le passage pouvait bien rencontrer de la résistance. Il en résultait des controverses, qui conduisaient peu à peu à la concentration de la question juridique dans le prétendu droit du neutre d'*accorder* le passage. Un État donc, qui désirait s'assurer d'avance de ce que celui-ci lui serait concédé, ou du moins refusé à son ennemi, tâchait d'en conclure à temps une convention avec l'État neutre¹.

Les grandes guerres de la Révolution française firent époque dans ces questions. Alors, du moins reconnut-on au neutre le droit de *refuser* le passage. Seulement, l'application de ce droit ne fut pas encore considérée comme un *devoir*. Même pour les armées de Napoléon, la permission du gouvernement neutre fut demandée d'avance, chaque fois qu'il s'agissait de passer par une province neutre. Ce qui semble prouver, que la décision de la question du droit dépendait du bon vouloir de l'État souverain du territoire, et que, d'autre part, un belligérant n'était pas censé avoir le droit de se plaindre d'une faveur de passage accordée à son ennemi, à

¹ Ces conventions de passage se rencontrent en grand nombre, surtout entre la France et la Suisse, depuis la fin du moyen âge jusqu'au Premier Empire. La Suisse s'obligeait à ne point accorder de droit de passage aux ennemis de la France. Lors de la Paix de Westphalie, les souverains allemands convinrent de s'accorder mutuellement ce droit entre eux, mais non pas à des souverains étrangers. Un accord analogue fut conclu plus tard entre les États de la Confédération du Rhin. Dans l'intervalle, l'on trouve entre diverses puissances des traités avec la clause de ne pas accorder des passages aux ennemis les uns des autres. Vers la fin du XVIII^e siècle, des traités contiennent l'obligation des parties de ne faire passer leurs troupes par aucun pays neutre sans le consentement préalable de celui-ci. De là, peu à peu se fit jour la règle selon laquelle les passages devaient être interdits absolument. (Cp. Martens, *Recueil*, t. V, p. 349 ; t. VI, p. 525.)

moins de pouvoir fonder sa plainte sur quelque acte conventionnel. Il est vrai que la décision du neutre et sa souveraineté ne furent pas toujours respectées, surtout s'il était faible et que ses possessions empêchaient un belligérant fortement armé d'atteindre son ennemi par quelque autre voie de terre aussi directe. Toujours est-il que, dans ces cas, les violations étaient réellement regardées comme telles. La marche des corps français à travers le territoire prussien en 1805 fut qualifiée de délit de neutralité. Quand la Suisse fut, en 1813, traversée sans son consentement par l'armée autrichienne, et lorsque le gouvernement fédéral fut forcé, contre sa volonté, par le traité de Zurich du 27 mai 1815, à accorder des passages aux armées coalisées, les gouvernements mêmes de celles-ci reconnurent en principe ce qu'il y avait d'irrégulier dans cette contrainte, bien qu'ils tâchaient d'excuser la violation comme une « exception », « vu la situation » particulièrement grave ».

Après 1815, le principe prit consistance en vertu duquel le neutre, non seulement ne peut pas être *forcé* à accorder des passages, mais n'a pas le *droit* de le faire, parce que la permission lèse le droit de la partie belligérante contre laquelle les troupes de passage marcheraient. Il est vrai que la période entre les deux congrès, de Vienne et de Paris, n'offrit pas des occasions pour l'application de cette règle. Une telle occasion ne se présenta qu'en 1859, et encore a-t-elle été un exemple assez insignifiant. Alors la Bavière, neutre dans la guerre d'Italie, permit aux Autrichiens de passer par le territoire bavarois avec des prisonniers de guerre français. Bien que cette sorte de passage ne facilitât pas directement l'attaque ou la défense, la permission a été qualifiée de contraire à la neutralité. Pendant la guerre de 1870, l'occasion se présenta pour la première fois de trancher la question juridique d'une manière claire et complète, à savoir du point de vue double de la souveraineté et de l'abstention neutres. La Belgique et la Suisse furent alors exposées, par suite de leur situation critique sur les ailes des deux parties belligérantes, aux pressions des gouvernements de celles-ci, aussitôt qu'il leur venait la pensée des avantages stratégiques de tel ou tel passage; et l'on put constater encore une fois combien la neutralité dite « garantie » par les grandes puissances signifie peu de chose dans les moments graves. Mais les deux petits États s'opposèrent péremptoirement aux passages; et la France déclara, qu'elle considérerait comme une rupture de la neutralité de la Belgique toute permission accordée à quelque force allemande de passer par ce pays. La Suisse, dont les Cantons de Bâle et de Schaffhouse sont traversés par une route militaire partant du lac de Constance à l'extrémité orientale du Grand-Duché de Bade et s'étendant jusqu'à l'extrémité occidentale au nord de Bâle, et dont le Canton de Genève est égale-

ment croisé par une route qui mène de la Savoie au centre de la France et à sa frontière du côté de l'Allemagne, interdit absolument tout transport quelconque de troupes étrangères sur les dites lignes, et ne permet aux militaires des armées belligérantes de passer le territoire de la Confédération qu'isolément et sans porter l'uniforme. Lorsque des troupes françaises voulurent se servir des chemins de fer suisses pour passer le territoire *en corps*, la tentative fut empêchée, et le passage fut interdit, par suite de ce fait, même aux militaires isolés et sans uniforme. Après ces exemples, l'interdiction de tout passage quelconque de forces belligérantes par des territoires neutres, soit pour attaquer un ennemi soit pour se retirer devant lui, peut être considérée comme établie sans retour. Aujourd'hui, un État qui dévierait de cette règle, s'exposerait inmanquablement à des plaintes et à des réclamations. Quant au droit d'un État neutre de fermer son territoire, on reconnaît que la décision et l'emploi n'en appartiennent qu'à lui-même. Quant à son *devoir* d'user de ce droit contre les tentatives de passage des belligérants, l'application lui en est imposée par le droit international.

Littérature

Au temps où les passages étaient excusés, ils le furent aussi par les auteurs. Avant l'époque actuelle, plusieurs d'entre eux essaient même d'en démontrer la légitimité, soit comme droit pour le *belligérant* d'atteindre son ennemi par les voies des pays neutres alors qu'il n'en a pas d'autres ou que les autres voies sont moins convenables, soit comme droit pour le *neutre* d'ouvrir son territoire à qui lui plaît et d'après ce que bon lui semble. Ainsi, cette espèce de délit de neutralité fut légitimée de deux points de vue opposés. C'est en partant de celui du belligérant, que Grotius plaide la cause des passages; tandis que Vattel le fait du point de vue du neutre.

Selon Grotius, la nature a conféré le caractère international à la route militaire qui mène directement à l'ennemi, fût-ce même par les possessions d'un neutre. Dès lors, le droit du belligérant de s'en servir découle du manque de toute autre ou meilleure route, et de ce que le passage est utile à ce belligérant sans être nuisible au neutre. Et, conclut Grotius, « un État n'a pas le droit d'empêcher ce qui profite à un autre État sans nuire à lui-même ». En conséquence, tout belligérant qui combat pour une cause qui est « juste », peut exiger le passage par un pays neutre dont il a besoin, et le gouvernement neutre ne peut pas le lui refuser (lib. II, cap. II, § XIII).

L'absurdité de ces prétextes est évidente. Assurément, aucun État prudent ne ferme à l'étranger les grandes routes sur son territoire, qui

sont internationales de leur nature parce qu'elles relient commodément des points principaux du trafic entre différents pays. Ici, l'intérêt national, non moins que l'intérêt de la civilisation, commande l'hospitalité. Toujours est-il que la décision de cette hospitalité appartient à l'État lui-même, qui est souverain sur le territoire, et à personne autre, c'est-à-dire en tant que les devoirs positifs envers le droit international n'en sont pas affectés. L'État neutre ne peut pas être hospitalier en opposition avec son devoir d'abstention. Non moins que les lois de la guerre, celles de la neutralité apportent des restrictions au libre exercice de la souveraineté territoriale. Si les routes qui traversent un pays d'un bout à l'autre étaient réputées internationales dans ce sens, qu'elles seraient à la disposition d'un État étranger belligérant qui les trouverait commodes pour ses plans belliqueux, et si cet État pouvait les traiter comme siennes, c'en serait fait de toute neutralité comme de toute intégrité territoriale. Dans cette hypothèse le belligérant devrait pouvoir, non seulement passer le territoire, mais y occuper des places fortes, y construire des arsenaux et des docks, y entretenir des dépôts militaires, juger ses prises, etc., en somme, faire du territoire neutre une partie du théâtre de la guerre. D'ailleurs, quand Grotius veut permettre les passages du moment que le neutre lui-même, qui y prête son territoire, n'en souffre aucun préjudice, il oublie que les conditions de la neutralité ne sont pas établies à cause du neutre seul, mais de l'ordre international, et qu'il n'y est pas seulement question de ses droits, mais encore de ses devoirs. Permettre au neutre de tolérer chez lui tout ce qui ne lui porterait pas préjudice, ce serait supprimer en général tous ses devoirs d'impartialité et d'abstention. En effet, la plupart d'entre eux (défenses d'enrôlements, d'armements, d'expéditions navales, etc.) lui interdisent ce qui ne lui causerait aucun dommage. C'est que le but de l'abstention neutre n'est pas l'État neutre mais la neutralité. Finalement, en appuyant les prétentions des belligérants sur la « justice » de leur cause, Grotius fonde le droit de guerre sur une base subjective. Jusqu'ici, aucun belligérant n'a pris les armes sans prétendre que sa cause fût juste et celle de son ennemi injuste, et les prétextes n'ont jamais fait défaut. Pour juger leur validité et rendre le fondement de Grotius pratiquement applicable, il faudrait une autorité au-dessus des nations¹.

L'erreur de Grotius a été renouvelée par quelques-uns de ses successeurs, notamment par Wolff et Vattel². Ce dernier reconnaît, il est vrai, à

¹ Contre l'assertion de Grotius que le passage est un droit de belligérant, il a été remarqué avec justesse, déjà il y a plus d'un siècle, que la meilleure preuve contre l'existence de ce prétendu droit, c'est qu'on ne l'a jamais fait valoir envers un neutre *puissant* (Galiani, part. I, cap. VII).

² Wolff, §§ 687-689, 704; Vattel, §§ 119-131, 134-135.

la différence de Grôtius, que l'État neutre, souverain sur son territoire, ne saurait, règle générale, être forcé contre sa propre volonté à y accorder des passages aux belligérants. Ceux-ci doivent en demander la permission (§ 120). Seulement, la permission ne doit pas être refusée pour un passage qui est « innocent » (§ 119) et demandé « pour de justes » causes » (§ 135). Vattel veut bien admettre, que « c'est au maître du territoire de *juger si* le passage est innocent », que « dans tous les cas » douteux il faut s'en rapporter à ce jugement du maître et le souffrir », et qu'« il est très difficile que le passage d'une armée soit entièrement » innocent » (§§ 119, 122)¹. Mais sous la dénomination de l'innocence Vattel entend alors, outre la « juste cause », que le passage des troupes n'amène point de maux ni de dommages aux provinces traversées (*ib.*), ni non plus de danger ou de crainte, soit d'excès (§ 123) soit que le pays ne devienne le théâtre de la guerre (§ 129)². Par contre, il ne semble pas venir à l'esprit de Vattel que la neutralité elle-même, en tant qu'état juridique, serait rompue par les passages. Pourvu seulement que ceux-ci soient accordés, et que l'État neutre veuille bien se soumettre à leurs inconvénients, dommages et dangers, la partie adverse dans la guerre, contre laquelle les troupes de passage marchent, n'a point lieu de s'en plaindre, que des causes de refus aient existé ou non (§ 127)³; et Vattel considère les troupes belligérantes comme des touristes particuliers, qu'il faut bien recevoir lorsqu'on vit en paix avec leur nation (§ 119). — Le défaut principal de Vattel est toujours sa manière de voir subjective. Il juge les

¹ Toutefois, Vattel excepte de cette règle « les cas d'une extrême nécessité », ainsi que « les cas très rares où l'on peut faire voir, de la manière la plus évidente, que le » passage demandé est absolument sans inconvénient et sans danger ». Dans ces cas, il laisse le belligérant passer *de force* et malgré le refus du souverain (§ 122). Comme cependant Vattel avait, auparavant, dénié au belligérant le jugement de la question de l'innocence et des inconvénients, ainsi que celui relatif aux limites dans lesquelles le refus du souverain pourrait être justifié, on se demande qui appréciera, dans les cas cités, « l'extrême nécessité » et « le manque absolu d'inconvénient et de danger ». Selon le principe de Vattel, ce serait le neutre; et pourtant, c'est précisément contre le refus du neutre que Vattel veut faire valoir les dites raisons, à l'aide desquelles le passage pourrait avoir lieu avec violence. La contradiction ne reçoit aucune solution satisfaisante.

² Vattel donne d'amples conseils concernant la meilleure manière d'éloigner ces dangers et ces craintes, en prenant des précautions; mais alors il retombe fatalement dans le prétendu « droit de nécessité », qui les rend illusoires et encourage le passage de force dans le cas où il ne plairait pas au belligérant de se soumettre aux conditions (§§ 124-125).

³ Ici, Vattel dévoile un de ses côtés les plus faibles : la licence. Il estime, qu'il y a surtout lieu pour l'État neutre de ne point refuser un passage demandé, s'il était obligé de soutenir le refus les armes à la main, et que, d'autre part, un État faible, *menacé* par le belligérant contre lequel les troupes passeraient, ferait mieux de refuser le passage (§ 128). Donc, aux yeux de Vattel, qui intitule pourtant son ouvrage « *Droit des gens* », menace vaut titre.

questions, non pas du point de vue de l'état juridique de la neutralité qui interdit l'abus du territoire neutre pour les buts de la guerre, mais du point de vue de l'agrément du neutre ou de la « nécessité » pour le belligérant. Il est inutile de remarquer ce que signifieraient, dans la logique des belligérants armés devant les frontières neutres, des expressions aussi élastiques que « nécessité », passage « absolument sans inconvénient », « dont l'innocence est évidente », etc., et combien il serait facile à un État neutre de prêter à une puissance amie du secours contre l'ennemi sans s'exposer soi-même, s'il pouvait ouvrir son territoire aux armées de celle-là en se réservant le jugement sur le caractère inoffensif de cette mesure.

Encore longtemps après l'époque de Vattel se rencontrent ces mêmes abus du principe de la nécessité, bien que sous des formes un peu mitigées ¹.

Ce sont encore les règles subjectives de Vattel, que l'on retrouve chez les juristes anglais et américains (Scott, Kent, Wheaton, etc.) qui persistent à soutenir le principe que « le passage est une simple question » d'inconvénient pour le neutre mais non pas d'injustice contre la partie belligérante adverse »... « Celle-ci ne peut s'en plaindre ; car il dépend du bon vouloir du neutre, souverain du territoire, de concéder ou refuser : sa neutralité n'en est pas atteinte ». Même quelques auteurs allemands, entre autres G.-F. de Martens, ont adhéré au principe de Vattel de laisser au neutre le jugement de la question de « l'innocence » du passage ².

Se borner à reconnaître ainsi au neutre le droit de la concession, en refusant au belligérant celui de la réclamation, était bien un premier pas. C'était du moins respecter la souveraineté territoriale. Mais ce n'était pas encore maintenir la neutralité.

La doctrine contemporaine n'approuve pas ces demi-mesures, ces principes relâchés. Selon elle, le passage est une question de devoir d'abstention et non pas d'opportunité pour le neutre ou le belligérant. Ce n'est point assez, que le droit d'interdiction du souverain du territoire ne souffre aucune restriction. Un État qui laisserait passer des forces belli-

¹ Ainsi, Saalfeld donne à un belligérant, dont autrement la ligne de retraite serait coupée, le droit de passage en cas de « nécessité urgente », même indépendamment de la permission du neutre, mais en ajoutant que celle-ci doit être demandée « si faire se peut » (§ 121), et que le belligérant doit se soumettre à toutes les garanties prescrites : désarmement, séparation des corps, escorte, défense de se munir d'articles de guerre, etc. (§ 120).

² Kent, p. 305; Wheaton, § 8; Twiss, § 218; Robinson, t. III, p. 353. — G.-F. de Martens, § 310.

gérantes par son territoire, ne serait plus neutre, et la partie qui en serait lésée, aurait le droit de le traiter comme ennemi ¹.

Abandonner la décision au neutre, c'est le délivrer d'un devoir pour remplacer celui-ci par un droit capricieux. Les passages sont interdits, non pas à cause des neutres, mais de la neutralité.

Quelquefois, l'on a voulu excuser les passages quand l'État neutre pouvait, pour les accorder, s'en rapporter à quelque *législation*, ou à une *convention*, ou bien au fait que la faveur avait été accordée *aux deux* belligérants.

Klüber estime qu'une convention, conclue sans prévision de la guerre, rend la permission du passage légitime. Bluntschli s'y associe, en y ajoutant le cas où la constitution ou une servitude d'ordre public imposeraient à l'État neutre l'obligation de tolérer le passage ². Mais il est évident qu'un État qui insérerait dans sa législation une disposition équivalant à une rupture éventuelle de la neutralité, commettrait par cela la même faute que l'État qui la romprait actuellement, et s'exposerait aux mêmes conséquences. Une constitution, une loi de tel État, ne sauraient passer avant le droit international dans les rapports internationaux. Et un traité de passage, comme du reste tout traité quelconque, n'est valide qu'entre les contractants : il ne lie pas un État tiers dont le droit comme belligérant en serait lésé. Au cas même que le traité fût conclu avant la guerre, cet État belligérant, qui n'y avait aucune part, regardera de plein droit le passage comme tout aussi contraire à la neutralité que si le traité n'existait pas, et il traitera en ennemi le neutre qui avait légiféré au delà de sa compétence.

Selon l'opinion d'un auteur contemporain, le passage doit être réputé innocent du moment qu'un traité, conclu avant la guerre, en aurait concédé le droit à un État, dont les possessions seraient situées de manière à rendre nécessaire le passage du territoire étranger pour arriver d'une des possessions à une autre. Si cet État a reçu la permission de laisser ses troupes traverser le dit territoire déjà pendant la paix, par exemple pour le service de garnison, le passage ne doit pas lui être interdit non plus lorsqu'il devient belligérant ; « car il serait difficile de distinguer les pas-

¹ V. Heffter, § 147 ; Hautefeuille, tit. V, ch. 1 ; Woolsey, § 171 ; Bulmerincq, § 92 ; Halleck, p. 517 ; Bluntschli, § 770 ; Calvo, §§ 1073-1075 ; Field, sous § 987 ; Hall, § 219 ; Fiore, § 1549.

² Klüber, § 281 ; Bluntschli, § 771. — Ce dernier cite, comme exemple, les obligations mutuelles de concessions de passage contenues dans les pactes qui lient les États d'une confédération. Naturellement, un accord semblable peut être légitime, mais seulement à la condition que le pacte fédéral rende en même temps l'état de guerre et de neutralité commun aux États membres de la confédération, de telle sorte que la neutralité serait toujours exclue pour l'État qui accorderait le passage.

» sages de garnison d'avec ceux de guerre, et ceux-là étant devenus une » habitude ou assurés par traité, l'on ne saurait équitablement considérer » leur continuation comme contraire à la neutralité ». Toutefois le même auteur ajoute, que l'admissibilité de ce principe doit dépendre des circonstances (du nombre des troupes, etc.) et que son application ne peut être toujours égale¹. — Ces subtilités nous semblent plus ou moins étrangères à la réglementation juridique, et, de plus, propres à l'é luder. Qui déterminera, dans chaque cas spécial, la nature des « circonstances » qui pourraient rendre légitime un passage autrement illégal ? et quel serait le nombre des troupes permis ? D'ailleurs, sous ces rapports les habitudes et conventions de la paix peuvent d'autant moins légitimer un acte contraire à la neutralité pendant la guerre, que tous les devoirs d'abstention neutre sans exception sont d'une catégorie qui n'existe pas en temps de paix. Ainsi donc, si un État neutre a accordé, avant la guerre et sans égard à elle, un droit de passage pour des transports et des dislocations, militaires mais pacifiques, ce droit cesse aussitôt que la guerre éclate, pour autant qu'il serait appliqué en faveur d'un belligérant. Il ne saurait être question, alors, de quelque difficulté pour faire la distinction entre les passages de garnison et ceux de guerre, puisque tout passage de troupes d'un belligérant se fait en vue de la guerre, d'une manière ou d'une autre.

Quelques publicistes plutôt anciens, qui en principe veulent donner aux neutres le droit de concéder ou de refuser le passage, exigent pourtant que la concession ou le refus se fassent également aux deux belligérants, si ceux-ci ne se trouvent pas dans des circonstances essentiellement diverses². D'autres, qui ne reconnaissent pas en général aux neutres le dit droit facultatif, le font cependant comme une exception pour le cas où la concession ou le refus auraient lieu également des deux côtés³. Ces publicistes oublient que l'égalité, soit dans la concession soit dans le refus, deviendrait toujours plus ou moins illusoire, puisque les avantages et désavantages ne seraient pas les mêmes dans leurs résultats des deux côtés, vu les différences des situations ; et que, plus encore, ce n'est en

¹ Hall, § 219.

² Wolff, § 689; Vattel, § 126; Wheaton, § 8; Phillimore, § 153; Twiss, § 218.

³ Quelquefois, les deux prétendus fondements pour excuser des passages autrement illicites, à savoir la convention préalable et la concession bilatérale, sont combinés. Ainsi, Manning estime que, sans un traité conférant le droit de passage, le belligérant ne saurait l'exiger, ni non plus le neutre l'accorder autrement que des deux côtés (pp. 245, 249). G.-F. de Martens, posant en règle générale que le neutre « conserve, à défaut de traités, » la pleine jouissance du droit de défendre ou d'accorder tout passage ou séjour de troupes étrangères », ajoute que « l'inégalité même qu'il observerait à cet égard n'emporterait pas toujours la violation de la neutralité, si elle s'observait déjà en temps de paix » ou était fondée sur des traités généraux, conclus antérieurement à la rupture » (§ 310).

réalité que *l'un* des belligérants et non pas l'autre, qui se trouve dans les conditions qui puissent occasionner la *demande* du passage de tel territoire, ou auquel il pourrait être *question* de l'accorder. Dans aucun cas deux parties en guerre n'auraient motif pour demander simultanément, et avec les mêmes avantages, la faveur de traverser le même territoire. L'on ne saurait qualifier d'« égalité » que le neutre, après avoir accordé la demande de l'un des belligérants de le traverser, offre la même faveur à l'autre belligérant, alors que celui-ci ne peut évidemment pas s'en servir avec le même profit. Encore le pût-il, que le territoire ainsi ouvert aux armées des deux belligérants aurait cessé par cela même d'être neutre. En outre, et indépendamment de ces conséquences pratiques, la concession du passage resterait toujours en cette qualité un acte contraire à la neutralité, comme impliquant une faveur dans la guerre, doublement coupable du moment qu'elle serait accordée des deux côtés ; en effet, ouvrir le droit de passage aux deux parties belligérantes, c'est rompre la neutralité à l'égard des deux. Aussi la doctrine contemporaine ne reconnaît-elle plus, que la concession bilatérale pût effacer la culpabilité d'une permission de passage ¹.

§ 117 — Interdiction

L'État neutre ne doit accorder à aucun des belligérants quelque passage sur le territoire neutre avec des troupes ou du matériel de guerre.

Les possessions d'un État neutre sont quelquefois situées entre celles de deux parties belligérantes, de telle manière que les forces de celles-ci pourraient difficilement, ou ne pourraient d'aucune façon, s'atteindre les unes les autres sans passer le territoire neutre. Mais, quand même cette situation empêcherait l'engagement des hostilités, les chemins conduisant à l'ennemi étant fermés de côté et d'autre, il n'est permis, ni à l'État neutre, tant qu'il reste tel, de laisser passer son territoire par quelque force belligérante, ni non plus à aucun des belligérants de l'y faire passer. Le territoire neutre, impliqué dans les hostilités et changé en théâtre de la guerre par suite de la présence d'armées belligérantes, sortirait par là de l'état de neutralité, puisque cet état renferme précisément celui de rester en dehors du domaine des hostilités. Le caractère d'appui aux opérations ne saurait même être enlevé à la concession du passage par

¹ V. Heffer, § 147 ; Woolsey, § 171 ; Creasy, § 532 ; Fiore, § 1543 ; etc.

le fait que le pays neutre séparait les belligérants, mettant ainsi obstacle à leur rencontre, ou bien les obligeant à des détours. Les difficultés qu'éprouveraient les belligérants en cherchant d'autres voies, ne seraient pas objectivement déterminables par les lois de la neutralité ; et elles ne regardent pas celle-ci, elles sont des questions de la stratégie. D'ailleurs, il est rare de trouver aujourd'hui un État qui, comme par exemple la Suisse, ne pourrait pas être atteint, par un belligérant non voisin, par mer et sans que quelque pays neutre soit traversé. Or si, en suite du principe ici établi, un tel État ne peut être attaqué par une puissance dont les possessions ne toucheraient pas aux siennes, à moins que quelque État limitrophe ne soit entraîné dans le conflit ; et si, par conséquent, ce conflit est forcément renvoyé à l'arbitrage en cas que les pourparlers à l'amiable échouent, l'on ne saurait voir là ni un mal ni même un inconvénient.

Il en suit, que tout État neutre a le droit et le devoir de défendre et d'empêcher que la moindre force belligérante ne mette le pied sur son territoire ou n'en traverse même la plus petite portion. Son *droit* à cet égard est fondé sur sa souveraineté et sa prétention légitime de tenir le territoire exempt de l'inquiétude et des irrégularités de la guerre. Son *devoir* est fondé sur celui de ne prendre aucune part à celle-ci. Si un belligérant tentait de passer en dépit de la défense, le gouvernement neutre, dont le territoire serait ainsi violé, devrait s'y opposer de toutes ses forces. En cas d'hostilités ouvertes, il se trouverait en état de guerre avec l'envahisseur. Si au contraire le belligérant essayait d'obtenir une permission, le refus s'imposerait de lui-même. Encore la tolérance passive de la part du neutre équivaldrait-elle à la rupture de la neutralité¹.

¹ Cp. *suprà*, p. 301, n. 1. — Fiore veut exempter l'État neutre du devoir de s'opposer de vive force à un passage qu'il ne serait pas *en mesure* d'empêcher ; et il estime qu'en pareil cas une protestation suffirait pour exclure toute responsabilité (§ 1849). Le savant publiciste italien se contredit pourtant et se corrige lui-même. En effet, après avoir déclaré (p. 433) que la faiblesse dispense le neutre même de la *résistance*, il se borne plus loin (p. 434) à le dispenser des conséquences d'une contrainte *subie*. C'est là un principe plus rapproché du règlement contemporain. Ce principe est mieux exprimé par Hefster, qui déterminé la contrainte comme celle d'une force *supérieure* (§ 147). Toutefois il manque, encore ici, l'observation que même la violence d'une force supérieure n'excuse aucune *concession* de passage, mais seulement le fait d'un passage auquel le neutre s'est d'abord opposé de toutes ses forces. Si les neutres pouvaient couvrir les abus de leurs territoires, en prétextant leur faiblesse mais sans avoir fait un usage sérieux de leurs moyens de défense, la neutralité territoriale ne serait qu'un vain mot. Même le plus

§ 118 — Objets de la défense

Sous la dénomination des troupes et du matériel dont le passage est interdit selon le paragraphe précédent, on comprend toutes les personnes et choses appartenant à l'organisation militaire d'un belligérant, et ses prisonniers de guerre, mais ni les malades et blessés et leurs gardes, ni non plus le matériel des ambulances.

La raison principale de la défense des passages consistant dans la nécessité d'empêcher l'emploi des territoires neutres pour transporter des moyens de guerre au théâtre des hostilités, l'interdiction s'applique à tout personnel et matériel qu'un belligérant aurait besoin d'y conduire. Le *personnel* ainsi interdit comprend, non seulement les combattants, mais encore les autres fonctionnaires qui relèvent de l'armée ou de la marine militaire, sauf les malades et blessés ainsi que leur suite nécessaire. Quand même ce personnel ne serait pas complètement organisé à l'heure du passage, il est considéré comme militaire du moment que le passage viserait à le conduire au théâtre des hostilités pour y servir contre l'ennemi. Le *matériel* interdit comprend, outre la contrebande de guerre, tout objet destiné aux opérations ou à l'usage de leur personnel, excepté les choses appartenant au service des malades et blessés ou à leur train indispensable.

Encore pour le transport de prisonniers de guerre, le territoire neutre doit-il être fermé; car, tant que dure l'état d'hostilité, ils relèvent juridiquement du champ de guerre, et l'action de les conduire en sûreté est un acte de guerre, un transport militaire belligérant¹.

Les malades et blessés du champ de bataille, qui ont été reconnus incapables de servir après guérison, ou qui se sont obligés à ne pas reprendre les armes pendant la durée de la guerre (neutres en vertu de la Convention de Genève du 22 août 1864, art. 6), passent librement, avec leurs convois, trains et gardes, personnel et maté-

faible État doit s'opposer, les armes à la main, aux passages violents, tout comme à une autre attaque quelconque contre son territoire. S'il est écrasé par une force supérieure, il est libre de responsabilité, mais seulement après avoir résisté autant qu'il *pouvait*.

¹ Cp. Vattel, § 432; Neumann, p. 140; Calvo, § 1075.

riel. Il est vrai qu'aucun État neutre ne saurait être obligé, contre sa volonté, à leur accorder libre passage, et que le respect de sa souveraineté exige que la permission en soit préalablement demandée. Mais il est clair que cette permission n'est jamais refusée — sans des raisons de politique supérieure ou d'une gravité toute exceptionnelle — par aucun gouvernement qui tient à être considéré comme humain et civilisé, surtout si les circonstances sont telles, que le passage favoriserait, d'une manière évidente et à un degré sensible, la diminution des maux et des souffrances inutiles des victimes de la guerre. Cela à supposer, bien entendu, que les convois soient strictement limités à celles-ci et à leur suite, et qu'aucun abus de la dite permission ne soit commis en vue de laisser passer simultanément des personnes ou des choses interdites selon ce paragraphe. C'est aux autorités neutres d'y veiller¹.

On a proposé de laisser le passage libre aux militaires qui n'arriveraient pas en troupe armée, mais isolés et sans armes². Cependant, il serait souvent difficile de décider ce qui doit être réputé « isolé » ou non ; et l'on éluderait facilement la loi. Ainsi, un nombre illimité d'officiers, dont la signification militaire pour la guerre serait au moins aussi grande qu'un régiment de troupes armées, pourraient se rendre au champ des hostilités par le pays neutre en observant seulement la précaution de ne pas porter leurs armes et en feignant de ne pas être en compagnie. C'est encore ici le lieu de constater une fois de plus, combien sont illusoire ces subtilités par lesquelles certains auteurs croient pouvoir rendre la loi plus équitable en la rendant moins nette. Dans l'espèce, à moins de prêter aux abus, elle ne peut que défendre simplement, sans restriction ni réserve, le passage à tout militaire au service belligérant, sans avoir égard à son habillement, à son équipement, au nombre, à la

¹ Cp. Bulmerincq, § 92, p. 358. — Ce principe fut particulièrement soutenu par le cabinet de Berlin dans la campagne de 1870-1871, lorsqu'un passage par la Belgique avec des blessés allemands fut demandé, mais fut refusé par le gouvernement belge après que le gouvernement français avait déclaré qu'il en regarderait la concession comme une rupture de la neutralité. On a voulu excuser ce refus par la raison que la concession eût facilité aux armées allemandes des transports militaires sur les autres lignes qui reliaient le théâtre de la guerre à l'Allemagne (v. Hall, § 219). Mais c'est là une manière de faciliter trop indirecte pour empiéter sur le principe de la neutralité des malades et blessés. Il est certain que même sur le champ de bataille, où cette neutralité est de nos jours si respectée, elle facilite aux belligérants bien des charges, qui autrement rendraient plus difficiles les opérations et l'arrivée des renforts.

² V. Neumann, p. 140.

manière de voyager, etc. — Autre chose est l'application de la loi. De même que toute autre mesure de police de cette nature, qui exige une surveillance attentive, cette règle ne pourra jamais, dans la réalité, être mise en pratique dans tous les détails avec une exactitude si minutieuse, qu'il ne puisse arriver que quelque militaire isolé d'un belligérant se glisse par ci par là au delà de la frontière sous un déguisement quelconque. Par cela, comme en matière de lois douanières, où les difficultés d'application ont l'effet de maintenir le métier de contrebandier, la règle n'est pas annulée. D'ailleurs, quant au nombre surtout, il n'existe pas plus de raison d'y avoir égard ici que lorsqu'il s'agit des services de transport contraires à la neutralité. Il a été observé, à bon droit, que le transport d'un seul militaire au théâtre de la guerre peut être décisif pour le résultat de la campagne (cp. *suprà*, § 105, 2, pp. 464-465). Or, son passage le plus direct pour y arriver peut l'être tout autant. Et la difficulté de la surveillance est la même dans les deux cas.

§ 119 — Passages par terre et par mer

Le passage par la mer territoriale, soumise à la souveraineté d'un État neutre, suit les mêmes lois que le passage par ses provinces de terre ferme.

La nécessité de tenir les préparatifs de guerre éloignés des possessions d'un État neutre est naturellement la même partout où règne sa souveraineté. Il existe à cet égard d'autant moins de raisons valables pour établir une distinction entre le territoire continental et le territoire maritime, que la concession du passage pour une flotte peut avoir, le cas échéant, la même signification comme aide belliqueuse que le passage d'une armée. Se servir des eaux neutres pour la guerre, n'est pas plus conforme au principe de la neutralité que se servir du sol neutre.

Cette analogie entre les deux éléments soumis à une seule et même souveraineté, est si simple, qu'il serait même superflu de la relever, ne fût-ce que la doctrine a quelquefois distingué entre les passages sur terre et les passages sur mer, en traitant ceux-ci avec une plus grande indulgence ¹. — Cette inconséquence ne peut être

¹ Kent, tout en laissant au neutre le choix entre la concession et le refus du passage tant par mer que par terre, répute le passage maritime plus innocent (p. 306). Twiss admet le libre choix du neutre seulement par terre, et pense que le belligérant peut eri-

expliquée que comme un reste de l'usage licencieux d'autrefois, de régler le droit des neutres sur mer d'une manière moins consciencieuse que sur terre, parce que c'est plus difficile d'y *faire valoir* le droit. Ce mobile se trahit surtout chez Calvo, qui du reste exprime à cet endroit des idées qui appellent d'énergiques protestations, tant à cause du danger auquel elles exposeraient la souveraineté maritime des États, qu'à cause de la singularité des raisons alléguées. Calvo estime, qu' « un navire de guerre qui se dirige vers » les côtes ennemies peut traverser les eaux neutres sans en violer » la neutralité », et cela, parce que : 1° l'État riverain ne peut pas « protéger matériellement, au moyen de navires et de forts, toute » l'étendue de ses mers juridictionnelles » ; que 2° « le fait de naviguer ne constitue pas intrinsèquement un acte dommageable » ; qu'enfin 3° « il est difficile d'interdire un simple passage aux vaisseaux belligérants, qu'il est d'usage d'admettre dans l'intérieur » des ports et des rades militaires » (§ 1076).

Aucun de ces motifs ne soutient un examen sérieux. Quant au premier, remarquons que si le passage par les eaux neutres devait être permis parce que le belligérant peut le forcer, en bravant les moyens de défense de l'État riverain, le passage forcé par terre pourrait être excusé par la même raison, du moment que le neutre, comme c'est presque toujours le cas, serait trop faible pour barrer le chemin à des forces belligérantes supérieures. Et pourtant, Calvo lui-même a reconnu, deux pages plus haut (§ 1074), l'absurdité de telles excuses. En général, si les belligérants n'étaient tenus de respecter d'autres droits neutres que ceux que les États neutres peuvent faire valoir militairement, c'en serait fait de la neutralité de la plupart des États. Comment, par exemple, la Belgique et la Suisse eussent-elles pu faire valoir leurs interdictions de passage contre la France et l'Allemagne dans la guerre de 1870-1871, si la seule force physique avait dû déterminer la validité de la défense ? Et comment qualifier de coupables, comme le fait pourtant le droit

ger la traversée par les eaux (§ 218). Calvo (§ 1076), Creasy (§ 549), etc., considèrent le passage par mer comme licite, tandis qu'ils qualifient celui par terre d'illicite. Bluntschli (§ 772) et Fiore (§ 1850) partagent cette opinion, tout en reconnaissant au neutre le droit d'interdire le passage même par ses eaux. — Ferguson veut fonder le prétendu droit d'un accès du territoire maritime sur l'*exterritorialité* des navires de guerre (§ 236, pp. 447-448). C'est là une confusion évidente des notions. L'*exterritorialité* ne renferme qu'une exemption de la juridiction étrangère, non pas le droit de pénétrer sur le territoire étranger.

international, les passages forcés, si l'acte devenait légitime par le fait que le neutre ne possède pas des moyens suffisants pour s'y opposer? — Quant au second motif de Calvo, que « le *fait de naviguer* ne constitue pas intrinsèquement un acte dommageable », il faut dire que ce motif souffre moins encore l'analogie, établie par l'auteur lui-même, avec le passage par terre qu'il interdit; car, le *fait de marcher* ne constitue pas, non plus, « intrinsèquement » un acte dommageable. La marche est une action inoffensive en elle-même mais qui devient coupable du moment qu'elle se fait par des troupes belligérantes à travers le territoire d'un neutre: il en est de même de la navigation par ses eaux. — Enfin, le troisième motif de Calvo, à savoir qu'« il est d'usage d'admettre les vaisseaux belligérants » dans l'intérieur des ports et des rades militaires », se départit positivement de la réalité. L'usage ne les y admet *pas* dans des buts militaires, ou même en général hors les cas de détresse, comme on le verra plus loin (§ 122), et cela, précisément par la même raison que celle de l'interdiction de leur passage par la mer territoriale.

Quelques juristes anglais, s'appuyant sur la pratique de leurs tribunaux de prises, allèguent comme raison pour ouvrir les eaux neutres aux passages, que ceux-ci n'y font aucun *dommage*, comme il peut au contraire arriver avec les passages qui traversent l'intérieur des provinces¹. C'est là, évidemment, s'attacher à des considérations d'ordre secondaire au lieu de regarder la question principale. Comme il a déjà été relevé plus haut (v. pp. 500-501), l'interdiction des passages n'est pas fondée principalement sur l'avantage ou le désavantage des neutres, mais sur la neutralité comme ordre international; elle est imposée pour empêcher les abus des territoires neutres dans des buts de guerre, et non seulement pour épargner aux États pacifiques des maux et des inconvénients. — Aussi plusieurs publicistes contemporains, du point de vue objectif, ne font-ils aucune distinction entre les passages sur la terre ferme et par les eaux, mais les interdisent sans réserve partout où s'étend la souveraineté de l'État neutre².

Cette interdiction n'apporte aucune restriction à la règle que le passage est libre par des détroits qui unissent des mers libres. Ces détroits sont — indépendamment de leur largeur et des distances

¹ V. Twiss, § 218; Creasy, § 549; Robinson, t. III, p. 352.

² V., par exemple, Woolsey, § 171; Bulmerincq, § 92, p. 338.

qui autrement pourraient donner lieu à un pouvoir territorial sur eux — exceptés de la souveraineté des États riverains, en guerre comme en paix, et cela, en vertu du principe qui protège la liberté des grandes routes maritimes et de leurs communications. Comme par conséquent les détroits de cette catégorie ne font pas partie des eaux neutres, quand même ils y appartiendraient selon la règle générale qui régit l'étendue des mers territoriales, le droit à *leur* passage n'implique aucune diminution de la validité du principe, qui interdit le passage de tout territoire maritime neutre par les belligérants. Si, par exception, même un tel détroit international reste fermé aux navires de guerre étrangers (y compris ceux de belligérants) pendant la paix ou la neutralité de l'État riverain, comme c'est le cas par exemple avec le Bosphore, l'interdiction n'est pas de droit international, mais puise sa source dans la convention ou la prescription, ce qui prouve précisément que d'après le droit international général elle n'existe pas ¹.

ARTICLE IV

OPÉRATIONS

§ 120 — Interdiction

Il est défendu aux belligérants de franchir les frontières continentales ou maritimes d'un État neutre avec leurs forces de terre ou de mer, plus encore de se retirer, opérer ou commettre des hostilités et actes de guerre sur des territoires ou eaux neutres.

Une des règles les plus évidentes qui suivent de l'inviolabilité territoriale et de la neutralité, est celle qui exempte les territoires neutres des scènes de la guerre et empêche qu'ils ne fassent partie du théâtre des hostilités. — La souveraineté et la neutralité d'un État pacifique n'admettent, ni qu'un seul soldat d'un belligé-

¹ Quant à l'*étendue* de la mer territoriale ou neutre, fermée aux passages et autres opérations des belligérants, v. *infra*, liv. III, ch. II (§ 146), au sujet du *Territoire neutre*.

rant mette le pied sur le sol de cet État, ni qu'un seul des navires de guerre belligérants entre dans ses eaux, sauf les cas de détresse (§§ 87, 122). Il en suit *a fortiori* que les territoires neutres, continentaux et maritimes, sont absolument fermés aux hostilités des belligérants; que ceux-ci ne peuvent pas y porter ou continuer leurs opérations, y commettre des actes violents, y livrer des combats, y attaquer des personnes ou propriétés ennemies, y faire ou même y *conduire* des prisonniers ¹, y faire du butin ou des prises, s'y organiser, y poursuivre l'ennemi ou même s'y retirer devant lui. Des actes semblables feraient du pays neutre une partie du théâtre de la guerre et de l'État neutre une partie belligérante.

Aujourd'hui, ces actes interdits — dont les catégories ont naturellement augmenté avec la sévérité plus grande des exigences de la neutralité — peuvent être ainsi groupés : 1° simple *séjour* sur le territoire; 2° *préparatifs*; 3° *fuite* ou *poursuite*; 4° *attaque* ou *hostilité* directes; 5° saisie ou garde de *prisonniers*, saisie de *butin* ou de *prise*.

1° Les défenses contre les intrusions des belligérants atteignent leur point culminant dans l'interdiction de leur *entrée* toute simple sur le territoire neutre, quand même aucune violence n'y serait commise, mais que tout au plus des mouvements de troupes ou des manœuvres s'y ajouteraient. Même le séjour, même la *présence* d'une force de guerre chez un neutre, menacent sa tranquillité et donnent lieu à l'abus du territoire dans un but belliqueux; car, toute force belligérante étant destinée à combattre l'ennemi, sa présence en pays neutre ne pourrait s'expliquer que par quelque intention connexe à cette fin, par exemple celle de se couvrir contre des poursuites, se préparer, s'organiser, sortir à l'attaque dans des circonstances plus favorables, etc. — Sans doute, il peut y avoir des actions — correspondantes aux faits qui font l'objet de l'asile excepté par les §§ 87 et 122 — dans lesquelles l'emploi du territoire neutre même pour un belligérant peut être innocent. Telle est, par exemple, l'action d'y chercher des vivres, de l'eau, ou d'autres nécessités semblables appartenant à l'existence ordinaire, quand l'acte ne prend pas le caractère d'approvisionnements mili-

¹ Conduire un prisonnier de guerre à un territoire neutre n'est pas, comme y conduire des *choses* prises à l'ennemi, une action de simple « garde » (§ 115); c'est la continuation d'un acte appartenant *directement* aux hostilités, donc aux opérations.

taires. Seulement, il suit de la défense d'entrée sur le territoire ferme de forces en guerre, que la mission, pour être réputée innocente, soit exécutée, alors, par des personnes qui ne se trouvent pas au service actif du belligérant. Seuls les navires sont admis *eux-mêmes* dans des cas pareils, vu l'impossibilité de l'asile humanitaire envers eux autrement (cp. *infra*, p. 533, n. 3).

C'est sur le territoire maritime, que la neutralité a été le moins respectée, encore à cet égard. Aussi son maintien y est-il plus difficile. Encore de nos jours se rencontre quelquefois l'ancienne opinion que les navires de guerre des belligérants peuvent naviguer librement sur les eaux neutres et le long des côtes neutres, pourvu seulement qu'ils n'y commettent aucun acte d'hostilité¹. Cette opinion, qui implique une déviation sans la moindre cause rationnelle du principe général de l'inviolabilité du territoire neutre, est contraire au droit international. Tout séjour quelconque, fût-il des moins hostiles, d'une force belligérante n'importe où sous la souveraineté neutre, que ce soit sur le sol ou sur les eaux, porte, à l'exception de l'asile humanitaire — dont la concession dépend d'ailleurs du souverain du territoire —, atteinte à la domination de celui-ci et implique un abus de l'inviolabilité neutre en faveur d'une partie en guerre.

2^o Les *préparatifs*, sur un territoire neutre, d'armements, d'équipements ou d'expéditions pour la guerre, se font ordinairement sans invasion ni opérations sur le territoire, et rentrent alors dans la catégorie de violations traitée au § 83 ci-dessus. Mais il peut aussi arriver, qu'un corps non encore organisé, ou une troupe qui désire augmenter sa force, franchisse les limites de l'État neutre, pour se former ou se renforcer à l'abri de l'inviolabilité du territoire pacifique, afin de ressortir au théâtre des hostilités et reprendre le combat dans des conditions plus avantageuses. Ou bien, des sujets d'un État belligérant, astreints à son service militaire ou non, peuvent s'unir ou s'organiser en corps militaires sur le territoire neutre pour se préparer au combat. Le gouvernement neutre ne saurait, ni ne devrait, tolérer de tels actes. — Si des ressortissants d'un État belligérant, qui demeurent ou se trouvent sur un territoire neutre, se rendent de là chez eux comme de simples voyageurs, et qu'ils ne voyagent pas en troupe organisée sur le dit

¹ V., par exemple, Neumann, p. 140.

territoire, l'inviolabilité de celui-ci n'est pas atteinte, quand même ils partiraient ensemble et que la fin de leur voyage serait leur participation à la guerre. Au contraire, s'ils se forment ou vont en corps uni sous la domination neutre, le fait tombe sous le coup de l'interdiction. (Cp. *suprà*, § 80.)

3^o Un des devoirs les plus délicats d'un État neutre est celui qui consiste à tenir ses territoires fermés contre les invasions des *fuyards* et de leurs *persécuteurs*. L'État ne doit pas les tolérer en tant qu'invasions, et en sa qualité de souverain il n'est pas même tenu d'ouvrir l'asile aux *fuyards*. Encore la permission toute passive accordée à ceux-ci — qui, eux aussi, sont des belligérants — de se réfugier dans les territoires ou eaux neutres pour échapper aux poursuites d'un ennemi supérieur, équivaldrait à une aide dans la guerre, alors que les opérations pourraient être de là reprises ; et cela, indépendamment de la chance plus ou moins grande pour le belligérant ainsi secouru d'en tirer quelque avantage effectif en ressortant de l'asile pour renouveler les hostilités. Toutefois, comme on le verra au paragraphe suivant, il y a ici des distinctions importantes à faire, tant à cause de la nature plus ou moins involontaire de plusieurs actions rentrant dans cette catégorie, que des circonstances atténuantes, dignes d'indulgence, qui peuvent accompagner certains cas de fuite.

Poursuivre une prise ou un butin, devenus propriété ennemie selon le droit de guerre, équivaut à la poursuite d'un ennemi.

Autrefois, les poursuites jusque sur les territoires ou dans les eaux neutres furent fréquemment tolérées, surtout sous le prétexte de « l'acharnement du combat », ou bien lorsque la chasse n'était que la continuation d'un engagement déjà commencé en dehors des frontières neutres¹. Enfin, les neutres s'opposèrent, à main armée, aux envahissements des troupes belligérantes, que celles-ci fussent à la poursuite ou en fuite. De nos jours, les territoires neutres leur sont décidément fermés, sauf quelques exceptions, peu nombreuses et très limitées, appartenant à l'asile humanitaire. Des

¹ Dans ce dernier cas, la poursuite est excusée par Bynkershoek (cap. VIII), bien que conditionnellement et tout en reconnaissant que son opinion n'était pas prédominante, même de son temps. — Le juge anglais sir Will. Scott voulait permettre aux croiseurs de poursuivre et saisir dans les eaux neutres des navires qui s'y étaient réfugiés pour échapper aux visites (Robinson, t. V, p. 365). — Ces déviations sont généralement désapprouvées.

forces arrivées sous la souveraineté neutre ne sont plus réputées belligérantes ¹.

4° Livrer de véritables *combats* sur le territoire neutre, serait sa violation la plus manifeste; et le souffrir, impliquerait l'abandon de la neutralité. Mais encore des *hostilités* moindres, telles que des attaques isolées par des militaires de l'une des parties belligérantes contre les personnes ou la propriété de l'autre partie, des tentatives de reprendre des prisonniers, du butin ou des prises, etc., constitueraient des transgressions de même nature bien que moins grandes, puisque toute personne et toute chose, soit indigènes soit étrangères, sous la souveraineté de l'État sont placées sous sa protection. Si, pour une raison ou une autre, quelque partie du personnel militaire d'un belligérant a été admise dans les limites d'une domination neutre, ou bien, que des particuliers ressortissants aux belligérants y séjournent, leur premier devoir envers le souverain dont ils ont accepté l'hospitalité, est de s'abstenir scrupuleusement de toute offense et de la moindre action hostile envers les sujets, militaires ou autres, de la partie belligérante adverse, qui pourraient s'y trouver également, ainsi que d'y respecter tout objet propriété de l'ennemi ou de ses sujets ².

La validité de ces règles est en général reconnue ³. Les dénégations n'ont ordinairement consisté que dans un marchandage avec les principes, surtout en faveur d'une sévérité moins grande sur le territoire *maritime*. Quelques publicistes, prétextant la difficulté de maintenir sur la mer territoriale, où les violations sont plus faciles que sur la terre ferme, quelquefois même à peine conscientes, des interdictions aussi rigoureuses que sur celle-ci, ont voulu, ou bien les y modifier, ou bien les supprimer entièrement. Ainsi par exemple, Ortolan demande si des navires ennemis qui se rencontrent dans des mers territoriales neutres « baignant une étendue considérable de côtes à peu près *désertes, incultes et non défendues* »,

¹ V. Saalfeld, p. 282; Neumann, p. 140; Woolsey, § 174; Ferguson, § 205; Fiore, § 1574.

² Comme propriété ennemie sont naturellement aussi comptés le butin et les prises légalement acquis par un ennemi en vertu du droit de la guerre et conduits dans les limites de l'État neutre avec sa permission (cp. *suprà*, § 115).

³ Cp. Vattel, § 132; G.-F. de Martens, §§ 112, 311-312; Klüber, § 285; Kent, p. 303; Saalfeld, § 121, pp. 283-284; Halleck, p. 523; Field, § 971.

devront « oublier leurs qualités d'ennemis », et si « celui qui veut » forcer son ennemi légitime au combat devra attendre patiemment » d'être bien sûr » de se trouver au delà des eaux territoriales pour commencer l'attaque, « et fournir par là à cet ennemi la possibilité » de lui échapper ». Ortolan veut excuser l'officier commandant qui, dans ces circonstances, « se laisse entraîner » au delà de la règle prescrite, alors qu'il « n'a pas eu l'intention d'offenser l'État » neutre ni de violer son droit d'empire ». — De même, le juge anglais sir Will. Scott estimait qu'un croiseur peut saisir, sur des eaux neutres *devant une contrée inhabitée*, un navire qui s'y soit réfugié pour échapper au droit de visite, pourvu que la saisie se fasse « sans injure ». — Neumann, enfin, pense qu'il n'y ait point de culpabilité si, « dans l'ardeur de l'action », la frontière maritime n'est pas observée ¹.

Ce sont là des principes plus ou moins relâchés et qui souffrent tous de la faute de ne considérer la question de la souveraineté neutre que du point de vue exclusif des impressions et sensations de guerre.

S'il faut excuser les violations du territoire maritime toutes les fois qu'un commandant de marine ne veut pas laisser échapper son ennemi, pourquoi ne pas excuser également le commandant de troupes qui par terre pénètre sur le sol neutre, en franchissant les frontières de l'État, pour y attaquer son ennemi, toutes les fois que sans cela celui-ci lui échapperait? La raison est la même sur les deux éléments. S'il était raisonnable de dire, avec Ortolan, que le respect de la limite neutre sur mer « *fournirait* » à l'ennemi le moyen d'échapper, il le lui fournirait aussi sur terre, dans toute situation analogue. Le souverain, dont le territoire serait violé sous des prétextes semblables, répondra simplement que le désir des belligérants de combattre ne le regarde pas, et que ce n'est pas à lui de le satisfaire. Quand Ortolan colore spécialement les violations sur mer, en appelant l'ennemi sur l'eau « légitime », l'obligation d'y respecter la limite neutre une « attente patiente », un « oubli de la qualité d'ennemi », etc., ce sont là des termes qui trahissent trop la partialité de l'auteur pour le métier de marin auquel il appartenait lui-même et qu'il place ici évidemment plus haut que le droit international. Pourquoi l'ennemi serait-il plus « légi-

¹ Ortolan, pp. 287-288; Robinson, t. V, p. 385; Neumann, p. 140.

» time » sur mer que sur terre ? Pourquoi ce qui est ici une simple exigence de respect devient-il là un « oubli » ? Et pourquoi enfin les officiers de la marine ne doivent-ils pas s'imposer la même patience que ceux de l'armée ?

Les autres excuses invoquées par ces publicistes souffrent toutes de la subjectivité. Il ne serait pas possible d'établir objectivement quelle côte devrait être réputée « déserte », « inculte », « inhabitée », etc., moins encore de déterminer des sensations telles que « l'en- » traînement », « l'ardeur du combat », ou autres semblables. Chaque belligérant pourrait les alléguer, et qui en jugerait ? La circonstance que les côtes sont, ou non, habitées et cultivées, n'augmente ni ne diminue l'inviolabilité du territoire : celle-ci suit de la souveraineté et ne saurait dépendre de la nature ou des conditions du sol. De même, le manque des moyens de défense sur une côte ne peut pas diminuer la neutralité de la mer territoriale qui la baigne. Enfin, les violations de territoire ne sont point annulées par l'absence de l'intention d'offenser l'État souverain ; la transgression est tout entière dans l'abus lui-même, l'emploi des places neutres pour la guerre, n'importe dans quelle intention.

Sans doute, les limites de la mer territoriale ne peuvent pas être tracées avec la même exactitude que les limites du territoire ferme. Des navires de guerre, que les circonstances obligent à engager une action près du pourtour de la limite maritime neutre, ou à une petite distance de là, ne peuvent pas savoir avec une certitude absolue où se trouve la limite précise. Cela ne diminue la responsabilité que dans ce sens, que dans l'application elle sera imposée seulement quand la violation a eu lieu à une distance suffisamment longue en dedans de la limite, pour exclure, de la part de chaque commandant qui use de l'attention ordinairement requise, tout doute sur le caractère neutre des lieux. S'il néglige cette attention, il est coupable, et ne peut se couvrir de « l'ardeur », l'entraînement, le manque de mauvaises intentions, etc. Tout au plus y verra-t-on des circonstances atténuantes ; on n'y verra pas une cause d'impunité.

Jadis, il s'est parfois manifesté l'opinion que des hostilités et opérations de guerre de ce genre sur territoire neutre ne sont illi- cites qu'à la condition que le souverain ne les permette pas, et qu'il dépend de lui de les interdire, ou bien de les tolérer, par con-

cession soit avant soit pendant la guerre, pourvu que cette concession soit faite également aux deux parties belligérantes ¹.

Aujourd'hui, le souverain qui, avec ou sans partialité, souffrirait des opérations de guerre sous sa domination, ne serait plus considéré comme neutre. Tout acte de violence commis dans les limites de la juridiction d'un État pacifique par l'un des belligérants contre les personnes ou la propriété de l'autre, impliquerait un attentat tant à la neutralité qu'à la souveraineté. Il en suit que l'usage, par lequel les États s'obligeaient autrefois par traité à ne point admettre de tels actes chez eux contre les sujets ou leurs biens les uns des autres, est superflu et inopportun, ces actes étant interdits par le droit international.

5^o Du droit et du devoir de l'État neutre d'interdire chez lui toute attaque contre des personnes et propriétés ennemies, procèdent son droit et son devoir d'interdire également d'y faire ou d'y garder des *prisonniers de guerre*, ainsi que d'y faire du *butin* ou des *prises*.

Un belligérant, qui s'emparerait d'une personne ou d'une chose sous la domination neutre, y transférerait la guerre et porterait atteinte à la souveraineté, qui renferme les droits d'arrêt et de saisie. S'il a fait, avec ou sans combat, au préjudice d'un ennemi ou d'un neutre, quelque prisonnier, butin ou prise, soit *sur* un territoire neutre, continental ou maritime, soit par des bateaux expédiés *de là* ², la capture est illégale et nulle, les saisies et captures de guerre n'étant admises que sur le théâtre de la guerre ³.

Les législations et la doctrine ont fréquemment confondu les lois concernant l'entrée sur territoire neutre de *prisonniers*, de *butin* et de *prises*; d'où est suivie l'erreur de résoudre de la même manière et d'appliquer le même principe à la question de la présence sur le territoire de ces trois catégories d'objets. Il importe de distinguer entre elles, et entre leurs divers traitements.

Quant au *droit* des neutres d'interdire l'entrée sur le territoire,

¹ V., par exemple, Wildman, pp. 147, 149.

² Du moins selon la pratique de prise anglaise et américaine, une saisie effectuée en dehors de la mer territoriale neutre mais par une chaloupe appartenant à un croiseur qui se trouve dans les limites de la juridiction, est réputée illégale et censée avoir eu lieu sur le territoire neutre même, parce que l'acte hostile était *parti* de là, de la même manière qu'un projectile d'une arme à feu (v. Kent, p. 304; Robinson, t. III, p. 162; t. V, p. 373).

³ Cp. Wheaton, § 18; Heffter, § 149; Woolsey, § 174; Bluntschli, § 777; Ferguson, § 203; Fiore, § 1573.

il est le même à l'égard de toutes les trois catégories. Sous ce rapport, il convient de n'établir aucune distinction ¹. Celle-ci commence avec la question de savoir jusqu'à quel point c'est un *devoir* pour l'État neutre de *faire valoir* le dit droit. A cet égard, on a souvent commis la faute de lui laisser la même liberté de choix par rapport aux prisonniers, au butin et aux prises, de telle sorte qu'il pouvait accorder ou refuser l'accès, selon ses convenances, également à ces trois objets de capture. Pour assimiler ainsi la capture des personnes à celle des choses, on a généralement prétexté le principe de sauvegarder la tranquillité du territoire pacifique, qui serait troublée par la présence de n'importe quel objet, personnel ou réel, des actes de guerre ². Évidemment, c'est là ne considérer que le droit pacifique du neutre et non son devoir d'abstention. Pour qui considère celui-ci, l'entrée de prisonniers se présente sous une face essentiellement différente de l'entrée de *choses* capturées, parce que ceux-là sont des forces vivantes des belligérants. Comme la continuation de leur captivité implique une hostilité continuée, l'on est arrivé à reconnaître qu'ils ne peuvent jamais, sous aucune condition quelconque, être conduits à un territoire neutre sans violation simultanément de celui-ci et de la neutralité, à supposer bien entendu qu'il y ait quelque prétention d'y maintenir leur captivité ³. Tandis qu'au contraire, du butin et des prises peuvent bien, comme il a été dit (§ 115), être amenés à des territoires neutres dans un cas, à savoir celui où le droit du conquérant à leur propriété aurait été dûment confirmé.

Cette profonde différence a pour conséquence que sous cet article, qui traite des opérations, tombent non seulement l'acte de *faire* des prisonniers sur le territoire neutre, mais encore celui de les y *conduire*; tandis que, quant aux butins et aux prises, leur saisie seule est traitée ici, et l'action de les amener tombe sous le coup de l'article I^{er} (v. *suprà*, pp. 489-490).

¹ Cp. Vattel, § 132; Heffter, p. 282; Neumann, p. 141; Twiss, § 221.

² V. Phillimore, § 349, p. 562; Calvo, § 1088; Ferguson, p. 446.

³ Cp. Saalfeld, p. 283; Neumann, l. c.; Twiss, l. c.; Flore, § 1583. — Quelquefois, il peut devenir une nécessité absolue d'amener des prisonniers de guerre à un port ou territoire voisins, sans faire attention au caractère de l'État territorial et à ses rapports avec l'état de guerre, par exemple en cas d'impossibilité matérielle de les garder, en cas de maladie, crainte de contagion, etc. Cependant, si le territoire, où l'asile est demandé par des raisons semblables, est neutre, non seulement la permission du gouvernement doit être demandée, mais les prisonniers qui touchent terre sont libres.

La loi qui défend aux neutres de permettre qu'un belligérant *tienne* chez eux des *prisonniers de guerre*, — n'importe où ils ont été pris, — a un double fondement. Une captivité, qui n'a pas été infligée dans les limites de la juridiction, est contraire à la souveraineté de l'État. Et il est contraire à sa neutralité, que des personnes sous sa juridiction soient privées de leur liberté par un droit de guerre, qui ne le regarde pas puisqu'il vit en paix avec leur gouvernement. L'État qui laisse maintenir chez lui une captivité, basée sur un acte de guerre qu'un autre État a exécuté, s'identifie avec le caractère belligérant de celui-ci, ce qui veut dire qu'il prend le parti du preneur. — C'est pourquoi tout prisonnier de guerre, qui franchit les frontières d'un État neutre, recouvre sa liberté par cela même qu'il se trouve sur le territoire de celui-ci. Il est protégé à la fois par la souveraineté et par la neutralité. Quelques législations nationales prescrivent expressément cette liberté.

Toutefois, des prisonniers qui se trouvent à bord du navire de guerre d'un belligérant dont l'entrée dans un port neutre a été permise (§§ 87, 122), ne sont pas sous la souveraineté neutre ¹.

Jadis, les règles contenues dans ce paragraphe furent fréquemment transgressées, bien que les transgressions fussent de bonne heure l'objet de la critique théorique du droit des gens, et nonobstant que le droit du neutre fût revendiqué contre elles plus tôt que contre les passages. Tout un siècle avant que ceux-ci fussent qualifiés de coupables, il fut reconnu que la moindre prétention à l'inviolabilité neutre était celle qui exigeât que les hostilités fussent éloignées des territoires pacifiques. Avant cette reconnaissance, les belligérants avaient l'habitude de combattre et faire des prisonniers et du butin sur les territoires neutres. Des batailles navales furent livrées, des saisies et des prises furent faites, dans les eaux neutres. Vers la fin du XVII^e et le commencement du XVIII^e siècles, l'indulgence des États neutres pour ces sortes de violations de leurs territoires prit fin. D'abord, des défenses contre elles furent insérées dans de nombreux traités, puis aussi dans les législations intérieures. Toutefois, des saisies dans les ports neutres se rencontrent aussi tard qu'à l'époque de la Convention nationale en France. Peu à peu, les

¹ Cp. Bynkershoek, cap. XV. — Autrefois, ce principe n'était pas reconnu. Un prisonnier à bord d'un navire entré au port était considéré comme conduit au territoire (cp. Vattel, t. II, p. 449, n.).

gouvernements ont commencé à exiger réparation des torts. Le cabinet de Washington demanda la restitution des prises que firent les croiseurs anglais, pendant les guerres de la Révolution française, dans les eaux territoriales des États-Unis ; et il fut donné suite à la demande. De son côté, le gouvernement américain a accordé satisfaction, pendant la guerre de 1861-1865, des saisies faites par ses croiseurs dans les eaux neutres, anglaises et autres. De nos jours, les exigences sont devenues plus sévères. Les territoires neutres sont absolument fermés à toute personne et à toute chose comprises dans les forces belligérantes, butin et matériel y inclus¹, et cela indépendamment des demandes et instances des belligérants. Les relations amicales avec les gouvernements de ceux-ci ne sont plus affectées par les refus des neutres d'accorder des faveurs contraires à cette règle.

Dans la littérature, la validité de ces interdictions a rarement été contestée. La plupart des auteurs sont d'accord pour défendre tout exercice et toute continuation de quelque hostilité, opération ou acte de guerre que ce soit, sur territoire neutre².

§ 121 — Répression

1. L'État neutre doit s'opposer par tous les moyens à chaque tentative par une force belligérante de franchir ses frontières, et l'empêcher. Il doit désarmer et interner les troupes, navires et individus appartenant à une telle force, qui auraient malgré cela pénétré, ou se seraient réfugiés, sur ses territoires ou dans ses eaux et ports, soit qu'ils y aient, ou non, opéré ou combattu, et sauf l'asile humanitaire accordé à la détresse³.

2. Les prisonniers, le butin et les prises, faits par une force belligérante sur les territoires ou eaux neutres, ou y amenés par elle à l'occasion d'une entrée illicite, lui seront repris par l'autorité neutre. Les prisonniers sont

¹ Hors les malades et blessés avec leur matériel (cp. *suprà*, § 118).

² V. Vattel, §§ 132-133 ; G.-F. de Martens, §§ 311-312 ; Klüber, § 284 ; Kent, p. 306 ; Wheaton, § 40 ; Heffter, § 147 ; Bluntschli, § 777 ; Calvo, §§ 1073, 1077-1078 ; Balme-rincq, § 92, p. 358.

³ Cp. *Lois de la guerre*, Inst. de dr. int., art. 79 (*Tabl. gén.*, p. 188 ; *Ann.*, t. V, p. 156).

libres, les choses prises sont restituées à leurs propriétaires.

3. Si l'État neutre néglige ces devoirs, la partie belligérante adverse, lésée par l'omission, peut demander ou se faire justice, même en poursuivant, s'il le faut, sur le territoire envahi l'ennemi qui en aurait abusé impunément.

1. Dans la question de savoir jusqu'à quel point il y a pour un État neutre droit et devoir d'user de contrainte envers les militaires d'un belligérant qui franchissent les frontières, deux principes sont en conflit : 1° l'*asile* qui, fondé sur le devoir humain, défend d'user de violence, ou même de repousser, les victimes de la guerre qui, en fuite, danger ou détresse, cherchent un refuge ; 2° la *souveraineté territoriale* qui, jointe au devoir de la neutralité, interdit d'abuser du refuge, et ordonne de repousser tout envahissement qui équivaldrait à l'usage du territoire pour des buts de guerre. — Le règlement, ne pouvant se soustraire à l'observation ni de l'un ni de l'autre de ces deux principes, impose au neutre le devoir de s'opposer de force à toute opération, hostilité et même simple entrée de militaires belligérants dans les limites de sa juridiction, mais sans violence, même indirecte, contre des individus en détresse.

Le problème de la conciliation de ces exigences, apparemment contraires, n'a trouvé sa solution qu'à notre époque. L'esprit humanitaire qui a dicté les institutions de la Croix-Rouge et d'autres mesures semblables, propres à séparer les victimes de la guerre de ses combattants, n'admettrait plus que les autorités d'un État neutre, dont la frontière aurait été franchie par une troupe chassée, battue, en dissolution ou en déroute, ou perdue pour le résultat de guerre, et ne cherchant plus que d'échapper à la mort ou à la captivité, pussent refouler les malheureux sous le feu de leurs persécuteurs, en les traitant en ennemis. La conscience juridique des peuples demande au contraire de leur ouvrir alors un asile dans le pays pacifique, et de leur apporter soulagement et secours. C'est pourquoi il n'est pas réputé contraire à la neutralité d'un État de recevoir et soigner des militaires belligérants jetés sur son territoire dans un état épuisé, soit par suite de maladie, blessures, fatigue, ou même incapacité de résister à l'adversaire. Mais il importe ici,

avant tout, de tracer bien exactement la limite entre les aides de nature différente, de telle sorte que celle qui est accordée à la détresse ne soit pas étendue à ce degré où elle pourrait acquérir une signification militaire, en faisant, par exemple, des lieux de l'asile un refuge pour la réorganisation des opérations, un point de ralliement d'où les troupes, réunies après un échec, pourraient ressortir au théâtre de la guerre après s'être remises et avoir repris les forces. Ceux qui profitent de l'asile ont, en l'acceptant, renoncé à toute coopération dans la guerre et à tout rôle comme combattants : ils doivent donc, à partir du moment de leur réception, être considérés comme des individus séparés des forces belligérantes et auxquels il ne reste plus que le caractère tout privé de victimes des malheurs de la guerre. Entrés sous la protection neutre en leur qualité de souffrants qui cherchent le salut ou la guérison, ils sont tenus d'y rester jusqu'à la fin de la guerre, puisqu'autrement l'hospitalité pourrait devenir un expédient pour eux, comme combattants éventuels ou futurs, de reprendre la lutte dans des circonstances plus favorables. C'est seulement ainsi qu'une conciliation des devoirs de la neutralité et de l'humanité sera possible. Toute force belligérante (corps, soldats, escadre, navires), culbutée sur la frontière ou chassée de la haute mer et entrée, soit sur le sol, soit dans les eaux ou ports, des possessions neutres, doit y être immédiatement *désarmée*, et *internée* dans l'État neutre jusqu'à la conclusion de la paix, et cela indépendamment de la question de l'entretien, du secours et des soins à donner aux individus souffrants et en détresse. L'internement n'implique pas captivité ; il n'est qu'une garantie contre l'abus de l'hospitalité neutre ¹.

¹ Cp. Galiani, part. I, cap. X, § 4; Heffter, § 149; Bluntschli, § 776; Field, §§ 972-973; Bulmerincq, § 92, p. 358; *Rev. de dr. int.*, t. XI, p. 649; Fiore, § 1579. Presque tous ces auteurs exigent le désarmement et l'internement, non seulement des troupes entrées sur le sol neutre, mais également des navires qui se sont enfuis dans les eaux et ports, — principe dont la reconnaissance a été bien moins unanime. — La réglementation plus détaillée de l'asile, particulièrement en ce qui concerne l'aide et les soins donnés aux fuyards, v. *infra*, liv. III, ch. II, art. II. — Le devoir moral d'accorder asile et secours aux militaires battus et jetés sur le territoire, a reçu, non moins que le devoir juridique de les désarmer et interner, sa consécration dans la pratique de guerre moderne. Dans la campagne de 1859, la Suisse a reçu généreusement les fuyards autrichiens et italiens, mais les a internés, dans ses cantons italiens; et les vapeurs des belligérants, qui s'étaient rendus de la partie italienne du Lac de Come à la partie suisse, y furent détenus jusqu'à la paix. Dans la campagne de 1870-1871, des légions très considérables de l'armée française furent sur les territoires de la Belgique (septembre 1870) et de la Suisse (janvier 1871) afin d'échapper aux poursuites de corps allemands (sur-

Au contraire, si une force belligérante essaie de franchir une frontière neutre *sans* détresse, le devoir du souverain du territoire s'impose d'une manière plus absolue. Ici, sont appliqués les moyens de correction, tant préventifs que répressifs, sans diminution. En cas de besoin, et si les avertissements restent infructueux, le gouvernement local aura recours à sa police et à son militaire, pour éloigner les envahisseurs des frontières. — Toutefois, encore ici importe-t-il de distinguer entre des degrés divers de culpabilité. Le moindre d'entre ceux-ci consiste dans la simple entrée, ou séjour, sans violence et sans intention hostile, sur le territoire, par inadvertance ou manque d'attention. Il va sans dire qu'une inadvertance semblable n'est pas innocente ni exempte de toute responsabilité, du moment que la frontière était régulièrement indiquée. Mais elle peut représenter un *minimum* de culpabilité, digne d'une certaine indulgence, surtout dans les cas où une frontière naturelle a manqué et où la configuration de la contrée a, peut-être, augmenté la difficulté de bien discerner les poteaux servant de borne. Alors le simple renvoi, ou l'expulsion au besoin, peuvent suffire, accompagnés, s'il y a lieu, de la condamnation aux dommages-intérêts et de certaines garanties contre le renouvellement de la violation. — Au contraire, si celle-ci a été intentionnelle, plus encore si elle était préméditée, les envahisseurs peuvent être désarmés et internés, emprisonnés même, selon la gravité du fait, et traités d'ailleurs d'après les lois en vigueur contre les attentats à la sécurité publique. Ceci devient surtout nécessaire, quand l'entrée a eu lieu à l'occasion d'une poursuite de fuyards, ou bien en dépit des avertissements, ou en bravant la police et les autorités; et si le simple séjour se transforme en opération ou dégénère en hostilités, il perd entièrement son caractère primitif et relativement inoffensif, en sorte que les dites corrections plus rigoureuses seront appliquées eu égard aux circonstances aggravantes. — Si les coupables ont agi

tout le Canton de Neuchâtel fut envahi). On les reçut. Les blessés et les malades furent soignés. Les autres soldats furent désarmés et internés, et, non sans beaucoup de peine, d'embarras et de sacrifices, surveillés par les autorités belges et suisses jusqu'à la fin de la guerre afin d'empêcher leur rentrée en campagne. Les deux petits États furent obligés de mobiliser des forces assez considérables, pour être à même de remplir ces devoirs et de garder simultanément leurs frontières. — Des obligations et charges semblables seront probablement, encore longtemps, le sort des États neutres, voisins des théâtres de la guerre et manquant de frontières naturelles qui puissent mettre obstacle aux violations de cette espèce de leurs territoires.

sur un ordre supérieur, la punition de l'auteur peut en outre être demandée auprès de son gouvernement. Si celui-ci était lui-même coupable, il sera responsable devant l'État neutre. D'ailleurs, les moyens coercitifs même violents, employés par cet État pour maintenir l'ordre chez lui contre les invasions, ne peuvent pas lui être imputés comme quelque abandon de la neutralité vis-à-vis du belligérant coupable, tant qu'il n'a pas lui-même trouvé nécessaire de sortir de la neutralité pour protéger par le moyen extrême ses droits attaqués.

Dans l'hypothèse où des forces des deux parties belligérantes auraient envahi le territoire, et que des hostilités y éclateraient entre elles avant que les autorités neutres aient eu le temps de l'empêcher, il semble juste que la partie attaquée — à supposer qu'elle n'ait pas donné lieu à l'attaque — soit protégée par le militaire neutre contre son agresseur, à la condition bien entendu qu'elle ne fasse contre celui-ci que se défendre ; car les hostilités sur le terrain neutre doivent être considérées et traitées comme de simples désordres. Le droit et le devoir du désarmement et de l'internement restent naturellement intacts et non affectés de tels incidents ¹.

2. Si, à l'occasion d'hostilités ou de poursuites sur le territoire neutre, un belligérant y a fait des *prisonniers* ou pris du *butin* sur son ennemi, ou bien, s'il y a amené des prisonniers ou du butin lors d'une entrée illicite, dans ces cas il rentre dans le devoir du rétablissement de l'ordre, incombant au souverain neutre, d'anéantir tous les droits ainsi usurpés et de remettre l'état des choses primitif qui existait avant la violation. Comme dans un État pacifique personne n'a le droit de tenir captif un citoyen qui n'a pas enfreint les lois, les prisonniers faits là où il n'existe aucun droit de guerre, doivent être enlevés à leurs usurpateurs et mis en liberté. Et tout butin illégal doit être repris et restitué à son propriétaire légitime. Il en est de même des *prises*, soit ennemies soit neutres, faites dans les eaux neutres ². — La restitution — que les objets se trouvent encore, ou non, sur le territoire — doit se faire à l'État neutre et

¹ Cp. Kent, p. 306 ; Saalfeld, § 121, p. 283 ; Wheaton, § 133 ; Bluntschli, §§ 788-790 ; Field, §§ 971-972. — Quant à la garde et l'entretien des internés, v. art. 80-81, *Lois de la guerre*, Inst. de dr. int. (*Tabl. gén.*, p. 188).

² V. Wheaton, §§ 9-12 ; Heffter, l. c. ; Hautefeuille, tit. XIII, sect. I, § 2 ; Bluntschli, § 786 ; Halleck, p. 524.

par son intermédiaire, sur sa résolution et demande, puisque l'illégalité principale et immédiate consistait dans la violation de sa souveraineté territoriale ; et c'est à cet État, simultanément ayant droit et protecteur de tout droit chez lui, de veiller à ce que chaque chose revienne à son vrai propriétaire ¹. Celui-ci, dont le droit a été violé par une saisie illégitime, peut solliciter du gouvernement neutre les démarches propres à amener la restitution avec dommages-intérêts, et suite doit y être donnée ². Même si un tribunal du capteur a jugé une saisie bonne, par ignorance ou partialité, la restitution peut être exigée lorsque l'illégalité est prouvable sur la place de l'acte. Ni l'absence du butin ou de la prise, s'ils ont échappé, ni l'inexpérience ou la mauvaise volonté de leurs détenteurs, ne sauraient annuler la légitimité de la prétention à une restitution fondée sur le manque de titre juridique. Si la prise illégale a été conduite en dehors de la mer territoriale, sur la haute mer, ou bien sous une juridiction étrangère, soit celle d'un belligérant soit une autre, le gouvernement neutre peut, dans le premier cas faire poursuivre par ses autorités exécutives, secondées de force militaire, le navire qui avait enlevé la prise et la lui reprendre, dans les deux cas la réclamer par voie officielle auprès du gouvernement belligérant dont relève le transgresseur.

Il s'ensuit qu'il faut qualifier d'insuffisant le redressement du tort — proposé par quelques auteurs — qui consisterait à laisser à l'État neutre lésé le droit de redemander et reprendre une prise illégale seulement en cas et à l'occasion de son *retour sur le territoire* et à condition qu'aucun jugement d'un tribunal ne l'ait déclarée bonne ³. La circonstance que du butin illégal échappe, peut changer le mode d'exécution, mais non pas supprimer le droit : ce qui est hors de portée de la reprise immédiate par les autorités

¹ La qualité de l'État neutre comme intermédiaire se fonde donc sur sa propre souveraineté, et non pas sur quelque prétendue légalité de la capture « entre belligérants » sur territoire neutre (Wildman, p. 147; Twiss, p. 493; Ferguson, p. 334). Ce qui est illégal d'après le droit international ne saurait être légal pour les belligérants et entre eux. — Ces principes pour la restitution par le neutre de butin, même maritime, fait par une violation de ses territoires et parages, semblent avoir été reconnus en Angleterre déjà au XVI^e siècle (v. Wheaton, § 12).

² Il est donc faux de se figurer l'État neutre comme le *seul* ayant droit (Scott, Wildman, Phillimore, etc.). Il partage, violé dans sa *souveraineté*, la prétention avec celui qui a été violé dans sa *propriété*.

³ V. Wheaton, § 13; Hall, § 227.

exécutives locales peut être réclamé par voie diplomatique. Pas même l'autorité judiciaire d'un État étranger ne saurait anéantir le droit et le devoir neutres reconnus être de validité internationale, ni, non plus, la souveraineté territoriale, surtout dans l'espèce, qui présuppose la partialité des considérants de la dite autorité. Il n'y a pas même le changement éventuel, avant la réclamation, de la prise illégale en navire de guerre du belligérant coupable, qui puisse y mettre obstacle ; car la réclamation se fonde ici sur un droit réel de la neutralité, tandis que le prétendu droit de guerre était fictif. Certes, dans ce cas, la restitution n'a pas besoin d'être effectuée dans le même objet : elle peut se faire par un équivalent. L'essentiel est le fidèle maintien du principe qu'aucune prétendue exterritorialité d'un navire de guerre ne peut couvrir une violation de la neutralité.

L'histoire des guerres maritimes fourmille d'exemples que toute capture faite sur un territoire neutre, continental ou maritime, a été réputée illégitime, et que les objets ont dû être restitués à leurs propriétaires par l'intermédiaire du gouvernement neutre ; et ce principe est devenu habituel. Déjà aux XVI^e et XVII^e siècles, des jugements de tribunaux anglais ont déclaré libres et ordonné la restitution de navires saisis par des croiseurs étrangers dans les eaux britanniques. Dans les guerres maritimes de la Révolution française, les conseils des prises, tant aux États-Unis qu'en Angleterre, ordonnaient la restitution de navires français capturés par des croiseurs anglais dans les eaux et ports neutres, soit en Amérique soit en Europe, ou bien par des chaloupes expédiées de ces mêmes eaux et ports par des croiseurs qui y étaient ancrés¹.

Quelquefois ces règles ont été établies par des actes conventionnels entre les États, et les législations nationales les ont sanctionnées et ont ordonné leur application. Ainsi, vers la fin du XVIII^e siècle, les États-Unis d'Amérique ont conclu avec plusieurs puissances européennes, l'Angleterre, la France, les Pays-Bas, la Prusse, des traités garantissant la protection des parties contractantes dans les ports neutres contre toute tentative de belligérants d'y faire du butin ou des prises, et imposant aux souverains des territoires respectifs le devoir de reprendre et de restituer à leurs propriétaires, avec dommages-intérêts, les prises faites en violant

¹ V. Robinson, t. I, p. 144; t. III, p. 163; t. V, pp. 15, 373 et suiv.

le territoire. Ce n'était qu'après avoir épuisé en vain tous les moyens, que le gouvernement neutre était délié du dit devoir. Des prises faites sur la haute mer mais par des croiseurs armés sur le territoire neutre, étaient censées faites sur ce territoire. Les tribunaux américains appliquent ces principes sans distinction des nations. Selon eux, pas même la *vente* d'une prise faite par une violation du territoire n'est un obstacle à sa réclamation. Et en général, ils ne semblent pas partager l'opinion, exprimée dans la pratique anglaise, que si le neutre néglige la réparation d'un tort infligé sur son territoire à un belligérant en paix avec lui, ou aux ressortissants de ce même belligérant par un ennemi de celui-ci, et si le neutre ne veut pas intervenir auprès de cet ennemi pour réclamer, la partie lésée perd son droit à la réparation du tort ¹. Selon la Cour Suprême de Washington et la plupart des auteurs américains, c'est, au contraire, à la fois un devoir juridique et une question d'honneur pour le gouvernement neutre, que de veiller à ce qu'aucun étranger sous sa domination ne souffre à cet égard par suite de quelque négligence des autorités de faire obtenir due satisfaction de la part de tout État ou capteur qui auraient violé la souveraineté territoriale ; et l'on reconnaît aux lésés le droit d'user de moyens coercitifs contre une négligence semblable ². Cette manière de voir, jointe à la reconnaissance du devoir régulier de restitution selon le principe que nous avons établi ici, est également adoptée par la doctrine contemporaine en Europe ³.

Ces sortes de restitutions, étant d'ordre administratif, ne requièrent point de jugement de tribunal dans les cas non litigieux. Les objets illégitimes de butin ou de prise, qui se trouvent dans les

¹ V. Robinson, t. III, p. 162 ; t. VI, p. 47.

² V. Kent, pp. 303, 307 ; Woolsey, § 174 ; Halleck, p. 530. — Le juge américain Story se range à l'avis contraire, celui de la pratique anglaise ; et, chose singulière, l'on retrouve même cet avis chez un auteur aussi moderne que Bluntschli. En effet, dans les termes suivants, quelque peu capricieux, Bluntschli refuse au propriétaire d'un navire capturé dans les eaux neutres le droit de *réclamer* sa propriété : « Il dépendra de l'État neutre d'appuyer ou de ne pas appuyer ces réclamations ». S'il plaît au dit État d'exiger la remise de la prise illégale, de telle sorte que la propriété revient à son propriétaire légitime auquel elle avait été arrachée par une transgression, c'est là, suivant Bluntschli, pour le propriétaire « une chance heureuse, un hasard favorable » (3 sous § 786). — N'est-ce pas comprendre les questions de justice plutôt comme des questions de jeu ?

³ Cp. Ortolan, pp. 298-300 ; Phillimore, §§ 350-351 ; Neumann, p. 140 ; Twiss, § 232 ; Calvo, § 180 ; Fiore, § 1575.

limites du territoire violé, sont repris par les autorités exécutives locales. Ceux qui ont atteint l'étranger, peuvent être réclamés par la légation ou le consulat respectifs auprès du gouvernement du coupable. Dans l'un et l'autre cas, la restitution s'effectue sur une confirmation de l'acte d'après l'instruction faite par l'autorité administrative sur les lieux de la contravention. Au contraire, l'*indemnité* doit être fixée par un tribunal de ces mêmes lieux. — La restitution n'est point empêchée par le passage de l'objet aux mains d'un tiers. Si celui-ci l'a acquis de bonne foi, il s'en tiendra au coupable pour sa propre réparation, en faisant valoir sa prétention contre lui devant l'autorité judiciaire compétente, ou bien auprès de son gouvernement, s'il y a lieu ¹.

3. De la différence qui sépare les obligations de l'État neutre vis-à-vis des motifs d'ordre divers — ceux de la nécessité et ceux de l'abus — par lesquels la frontière neutre peut être illégalement franchie par un belligérant, suit une différence correspondante entre *les droits de la partie adverse* dans la guerre. — Un belligérant n'est autorisé à *poursuivre* au delà d'une frontière neutre, soit continentale soit maritime, ni un ennemi culbuté par lui à travers la dite frontière et objet légalement présumé de désarmement et d'internement imminents, ni, non plus, un ennemi qui, bien que coupable d'avoir dépassé la frontière sans nécessité urgente, est immédiatement ou sans délai repoussé par l'État territorial. Comme la poursuite sur les territoires ou eaux neutres ferait de ceux-ci une partie du théâtre de la guerre, elle n'est autorisée que lorsque l'entrée des fuyards ou des envahisseurs y est tolérée par l'État souverain, avec une négligence évidente du devoir, que lui impose ce paragraphe, d'empêcher l'abus du territoire dans un but belliqueux. C'est ce que reconnaissent généralement la doctrine et la pratique modernes, en distinguant avec justesse l'entrée qui ne fait que *violer* la neutralité, d'avec celle qui la *rompt* par une complicité du souverain du territoire ². — De même, si par un abus de

¹ Surtout relevé par les juristes américains. Découle logiquement du principe de droit privé, qui exige la restitution de toute propriété illégalement prise, bien que non sans dédommagement — à payer par le coupable — au possesseur innocent.

² Cp. Vattel, § 133; G.-F. de Martens; Klüber, § 284; Saalfeld, p. 283; Wheaton, § 10; Phillimore, § 457; Bluntschli, § 787; Robinson, t. V, p. 15. — Il est donc injuste d'excuser la poursuite d'un corps ennemi sur le territoire d'un neutre qui aurait fourni ce même corps à titre d'auxiliaires, parce que « lorsque la neutralité est incomplète, on

l'asile, les belligérants ont combattu sur des territoires ou eaux neutres, aucun d'eux n'est autorisé à réclamer quelque *réparation*, auprès du gouvernement territorial, d'un prétendu manque de protection, si ce gouvernement avait fait ce qui dépendait de lui pour réprimer le désordre, ou bien que le belligérant réclamant avait lui-même pris part à celui-ci, ou y avait contribué.

ARTICLE V

CONCESSION DE PORT

§ 122 — Interdiction

Les ports et rades neutres sont fermés aux navires de guerre des belligérants, hors les cas de détresse par suite de tempête, sinistre, péril, défaite, manque d'eau, de charbon ou de vivres, ou besoin de réparations (§ 87).

Relâche n'est pas accordée au delà du but de délivrance. Refuge contre péril de mer n'est donné que tant que dure le danger. Eau, charbon et vivres ne sont fournis que dans la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus proche. Réparation n'est permise que pour simple navigabilité. Et, ces mesures de sauvetage accomplies, le navire doit immédiatement quitter le port et les eaux neutres.

L'autorité du port établira un intervalle suffisant entre les sorties de deux navires dont l'un pourrait être présumé vouloir poursuivre l'autre, et celui-ci partira le premier.

• a le droit de ne la respecter qu'incomplètement » (v. Bluntschli, § 791 ; Klüber, § 285 ; Saalfeld, p. 282). Il n'existe pas de « neutralité incomplète » (cp. *supra*, § 21). La neutralité d'un État qui a fourni des auxiliaires étant *rompue*, la poursuite chez lui se fait chez un ennemi. Mais en fût-il autrement, et cet État fût-il réputé neutre, la violation de sa neutralité ne saurait être justifiée par la rupture antécédente. Ce serait là corriger une transgression par une autre transgression.

Il appartient à tout État souverain de décider lui-même dans quelle mesure il veut permettre aux étrangers l'usage de ses ports et rades, comme de ses eaux territoriales en général ; et ce droit de décision est indépendant du but et de la nature de l'emploi. Juridiquement, un navire de guerre ne peut pas exiger plus d'hospitalité pour ses visites d'exercice, qu'un navire de commerce pour son trafic, un pleasure-yacht pour ses excursions. La seule priorité juridique des navires de guerre consiste dans leur exterritorialité, l'accès une fois admis. Mais quant à l'accès lui-même, ils n'y ont pas plus de droit que d'autres navires ; et ils sont soumis, autant que ceux-ci, au devoir d'obéir à l'ordre prescrit par le souverain et les autorités des lieux.

Un état de guerre n'apporte en général à l'application de cette règle pas d'autres modifications que celles qui découlent des devoirs d'un État neutre, particulièrement de son devoir de faire valoir son inviolabilité territoriale contre les abus éventuels de l'hospitalité commis par les belligérants en vue de renforts ou d'autres buts de guerre, et de protéger contre toute hostilité tant les belligérants eux-mêmes que d'autres étrangers admis soit à l'asile soit à l'accès simple, l'expérience ayant démontré combien la présence de navires de guerre des belligérants en port neutre peut devenir dangereuse à ces deux égards. Mais, à ces restrictions apportées par le devoir, pour garantir la neutralité de l'État et les droits de chacun, le souverain du territoire est naturellement libre d'ajouter les ordonnances qu'il lui plaît et qu'il trouve convenables, pour sauvegarder l'ordre chez lui, en considérant, par exemple, sa situation géographique, les circonstances spécialement difficiles, des intérêts particuliers etc., — bien entendu sans favoriser ou défavoriser l'une des parties belligérantes comme telle plus que l'autre. Du reste, le souverain du territoire n'est en aucune façon tenu d'accorder aux belligérants les mêmes droits dans ses ports qu'aux autres États, si cela ne rentre pas dans ses convenances, pas même à leur commerce les mêmes avantages que ceux qui y sont concédés au commerce en général. Et, il peut faire entre le traitement de leurs navires de guerre et celui de leurs navires de commerce toute distinction qu'il trouve de son intérêt, sans même rendre compte de ses motifs ; bien qu'il soit évident, qu'il y va de son propre intérêt, non moins que de l'intérêt universel, de ne point faire des distinc-

tions semblables sans de graves raisons. En règle générale, il n'est pas d'usage de traiter les navires de commerce des belligérants autrement que ceux des autres nations. Mais l'on peut se figurer que des causes accidentelles, quelquefois suscitées par les événements de la guerre, peuvent obliger un État neutre, dans l'intérêt de l'ordre et de la sûreté, à prescrire même aux navires de commerce des belligérants des conditions toutes spéciales pour l'accès des ports. Tel ou tel commerce, même pacifique, peut leur être interdit, ou bien même tout commerce et trafic, soit dans quelques ports désignés ou dans tous les ports du pays, soit pour la durée de la guerre ou une période plus courte, et cela, sans le moindre égard à la nature du commerce admis pendant la paix.

Indépendamment de ces sortes de mesures laissées au gré de l'État neutre, il peut encore *renforcer*, plus ou moins, les interdictions contre les visites des navires de *guerre* des belligérants, que lui commande le droit international. Selon celui-ci, les ports, rades et eaux neutres ne peuvent d'aucune manière être à la disposition des belligérants comme tels. Il est interdit à leurs navires de guerre, non seulement d'y renouveler leurs munitions et provisions, de s'y renforcer de quelque façon que ce soit, en augmentant leur force ou en suppléant à son défaut, mais encore d'y stationner, même d'y entrer, sans nécessité urgente (cp. §§ 78, 83, 120). Dans les limites de cette nécessité, une certaine latitude de choix et de décision est laissée à l'État neutre ; et il en use en considérant tant les exigences de son inviolabilité territoriale que le principe humain. Avec le développement de la réglementation, ces exigences sont devenues plus sévères et ont, de plus en plus, réduit les cas exceptés de l'interdiction à un tel *minimum*, que sauf l'asile à donner au véritable malheur dans la mesure absolument commandée par l'humanité, les ports sont fermés aux marines militaires belligérantes.

Ce n'est que de nos jours, que l'on est arrivé à reconnaître la validité de ces principes, et que, à l'égal des territoires neutres en général, les ports aussi sont à l'abri des événements de la guerre. Autrement, ainsi qu'il a été remarqué (pp. 513, 519), les eaux territoriales neutres devenaient fréquemment théâtre des hostilités. Les ports intérieurs n'étaient guère plus respectés. Les belligérants s'y approvisionnaient, s'y renforçaient, y livraient même des combats. Peu à peu seulement, par suite des plaintes réitérées des neutres, aux-

quelles succéda enfin leur résistance effective, l'inviolabilité des ports a été reconnue. Mais les pas dans cette direction se poursuivent encore, et ce n'est que dans les derniers temps que les États neutres font systématiquement usage du droit de déclarer d'avance leurs ports fermés aux visites des navires de guerre des belligérants. Longtemps après la reconnaissance de leur droit de refus comme souverains à cet égard, ils admettaient le libre accès, et cette admission fut même réglée par des traités. Tel fut l'usage en Angleterre jusqu'à ce que les décrets du 1 juin 1861 et du 31 janvier 1862 défendirent l'entrée avec des prises et limitèrent aussi pour le reste l'accès plus sévèrement. Dans les autres États, celui-ci a été, très lentement, rendu plus difficile, sans être cependant refusé. Naguère encore, seulement les ports les plus importants ont été fermés, surtout à l'occasion de guerres voisines, tandis que les autres ports ont été laissés ouverts. Ou bien, entrée a été accordée sur preuve du but pacifique ou déclaration préalable de la nature de la visite. Ou bien encore, permission spéciale a dû être sollicitée pour chaque entrée dans un port, ou du moins dans certains ports désignés.

Aujourd'hui, les législations nationales contiennent des défenses contre la plupart des abus d'autrefois, et le droit international protège les ports neutres contre les visites indues des belligérants à peu près sur les mêmes fondements qu'il protège le territoire continental contre leurs occupations, passages, opérations, etc. L'emploi des ports pour la guerre est, tout comme celui des provinces, qualifié de violation et de rupture de la neutralité.

L'usage et la loi contemporains n'exceptent en général, de la défense aux navires de guerre des belligérants d'entrer en port neutre, que quelques rares cas, spécialement indiqués par la législation. Seulement, l'interdiction paraît être encore vague, en tant que son étendue dépend, par certains endroits, du choix de l'État neutre. Et les législations diffèrent sensiblement quant aux détails en ces endroits. Ainsi, les unes n'exemptent de la défense que les cas de *détresse*, tandis que d'autres exemptent tous les cas de but *pacifique*, et que d'autres encore se contentent d'interdire l'entrée dans les ports *de guerre* ou *fortifiés*, ou bien celle qui a lieu en vue de renforts militaires. Ces variations n'étant pas encore effacées d'une manière péremptoire par quelque disposition universellement reconnue par le droit international, l'on s'en tient à leur égard aux

décrets nationaux, ordinairement publiés à l'occasion des guerres. Toutefois, le principe d'interdire aux navires de guerre des belligérants l'accès de *tous* les ports neutres, tant des ports commerciaux que des ports militaires, et cela, non seulement dans tous les cas non pacifiques ou dans des buts de guerre ou de renfort, mais dans tous les cas hors ceux de *détresse*¹, semble décidément vouloir l'emporter, du moins dans la doctrine, quoiqu'il ne soit pas encore expressément prononcé dans la plupart des législations².

Sont considérés comme « détresse », au sens large, tous les cas dans lesquels l'asile est commandé par un devoir humain qui est réputé indépendant de l'obligation imposée par la neutralité, à savoir, d'abord le cas qui correspond à la réception des fuyards sur terre, puis celui qui correspond au privilège d'y chercher de l'eau et des moyens de subsistance³, enfin quelques cas de péril qui sont propres à la vie sur mer et auxquels rien ne peut correspondre sur terre. Comme la houille rentre dans la catégorie des moyens d'existence pour les navires de construction moderne, l'asile des ports ajoute cet article à ceux qui composent, sur tous les territoires, la classe des objets d'assistance livrés même aux belligérants. Et la réparation d'un navire, mais non pas celle d'un moyen de transport des troupes sur terre, est également, comme toute aide donnée aux avariés et aux naufragés comme tels, une question d'existence, puisqu'un véhicule maritime, qui ne peut pas tenir la mer, expose son équipage au danger de mort. — Donc, un navire de guerre *fuyant* devant l'ennemi et réfugié dans un port neutre, y est traité à l'instar des fuyards de la guerre continentale, c'est-à-dire désarmé et interné après avoir joui des soins humanitaires; tandis qu'au contraire, le navire entré en *disette* ou détresse proprement dite

¹ Une nuance transitoire aboutissant à cette règle plus nette, est celle qui a permis en outre les entrées sur preuve d'une cause légitime et inoffensive d'une certaine importance, et sous la condition de sortie immédiate.

² Cp. Bluntschli, § 773; Field, § 973; Creasy, § 548; Fiore, § 1578; etc. — On estime, que là où aucune défense n'est promulguée, l'entrée libre peut être présumée (Calvo, § 1088; Field, l. c.). Toutefois, les navires de guerre ont l'usage de demander la permission d'avance.

³ Cp. *suprà*, pp. 511-512. — Seulement, les navires étant hors d'état de *faire* chercher ces choses — comme cela peut se pratiquer pour les troupes qui se trouvent sur terre — par des messagers, l'aide humanitaire demande que les navires de guerre soient, à la différence des forces terrestres, admis *eux-mêmes* dans le territoire pour recevoir leurs nécessités.

peut et doit quitter le port et mettre au large aussitôt qu'il est hors de danger. Et afin de prévenir tout abus du port, qui pourrait résulter d'un séjour prolongé, des limites sont prescrites même pour la jouissance des moyens d'existence, et seules les visites accidentelles sont tolérées. Un approvisionnement régulier ou périodique ferait du port d'asile un entrepôt. C'est pourquoi même les articles de première nécessité ne sont donnés que jusqu'à un *maximum* très restreint, et que le séjour ne peut être prolongé au delà d'un court délai, fixé ordinairement à un certain nombre d'heures après l'accomplissement du travail de sauvetage¹.

Lorsque la loi exclut toute autre entrée, fût-elle même pacifique en la forme, de navire belligérant dans les ports neutres que celles qui sont causées par la détresse, le motif en est dans la présomption légitime qu'un navire, appartenant aux forces d'un État en guerre, et dont le devoir est de combattre, pourrait difficilement être autorisé par son gouvernement à visiter sans nécessité urgente des ports étrangers par quelque raison qui ne soit pas connexe, directement ou indirectement, au dit devoir. Pourquoi la marine dépenserait-elle, plus que l'armée, les fonds de guerre pour des visites d'agrément ou de courtoisie ? Cela étant établi, même la permission du séjour le plus inoffensif en apparence pourrait impliquer secours de guerre. Comment le neutre peut-il savoir, si ce séjour ne signifie pas une embuscade, un guet, l'attente d'un moment plus favorable pour attaquer l'ennemi ? D'ailleurs, quand même il n'aurait d'autre signification que celle d'un repos ou d'un recouvrement, ceux-ci seraient déjà un avantage dans la guerre. Or, comme il ne serait pas possible au neutre d'examiner tous les motifs cachés des commandants d'escadre — motifs dont plusieurs ne sauraient être compris que par les hommes du métier ou par suite d'une analogie des situations —, et comme même les motifs visibles seraient difficiles à prouver, une réglementation conséquente et impartiale ne peut tirer la ligne de démarcation entre le légal et l'illégal dans ces sortes d'actions que par une règle qui exclut toutes les *occasions* de l'abus. — D'autre part, une règle aussi rationnelle que celle qui exclut des ports, dans ces conditions, les navires de guerre des belligérants, alors que leurs navires de commerce y sont admis, ne

¹ Les opinions et les législations diffèrent quant aux limites, tant des délais que de la quantité permise de provisions.

saurait être interprétée comme un manque d'hospitalité ou une atteinte à la *comitas gentium*.

Même lorsque l'asile n'est accordé qu'à la détresse, il importe aux autorités neutres d'avoir l'attention fixée sur les navires belligérants admis, et de prendre les mesures nécessaires pour que des navires ennemis, qui jouissent simultanément de l'hospitalité dans le même port, ne saisissent point l'occasion pour commettre des hostilités ou pour causer quelque détriment ou désavantage les uns aux autres. L'expérience des guerres a démontré, que ni le respect de la neutralité du lieu ni même l'état souffrant des équipages ne sont toujours sous ce rapport, et devant la difficulté des belligérants de s'abstenir d'attaquer les objets de leur inimitié, une garantie suffisante des désordres. Il y a surtout lieu de craindre des offenses entre des équipages ennemis dont les navires viennent en quelque contact ou collision d'intérêts, ou seulement dans le voisinage immédiat l'un de l'autre, ou bien qui ont l'occasion de se rencontrer dans le port. Et, le terme de l'asile écoulé, des navires ennemis qui sortiraient simultanément après s'être remis des suites de leur détresse, pourraient bien, si les précautions nécessaires n'étaient pas prises par les autorités de la place, s'attaquer sur la rade extérieure ou la limite de la mer territoriale. Or, quand même des hostilités ouvertes entre eux, ou de l'un contre l'autre, n'auraient lieu qu'en dehors de la dite limite, l'asile accordé dans le port, qui les avait attirés, ne devrait pas en être la cause, même indirecte.

Par ces raisons, la loi nationale impose généralement, à titre de garanties, aux navires belligérants le devoir d'observer certaines *conditions* pour la jouissance de l'hospitalité dans les ports neutres. Les prescriptions y relatives, qui ne visent qu'à assurer la neutralité et le bon ordre, et qui sont de l'intérêt tant des belligérants que du trafic général, enjoignent aux navires un certain tour de rôle et contiennent des mesures pour prévenir des troubles, des collisions, des actes d'hostilité et des abus du territoire pour la guerre. En partant du principe général que le caractère de combattant est suspendu tant que les navires se trouvent sous la protection de l'État neutre, et qu'étant égaux en leur qualité d'hôtes de cet État ils doivent supporter la présence les uns des autres, ces lois de police, bien que très divergentes dans les différents États, contiennent généralement les dispositions suivantes concernant :

1° le nombre des navires de guerre, d'un seul et même pavillon, admis simultanément ; 2° la durée de leur séjour ; 3° l'ordre à observer dans le port ; 4° la sortie.

1° Afin d'éviter les dangers et inconvénients résultant de la présence simultanée, dans un port, de trop de navires de guerre, notamment du même État, plusieurs législations ont depuis longtemps fixé un certain nombre pour chaque pavillon, comme *maximum* de ces navires admis en même temps. Autrefois, surtout au XVIII^e siècle, ce nombre, variant de trois à huit, fut même établi par des traités. Encore aujourd'hui, on retrouve dans diverses législations nationales cet expédient suranné de parer aux inconvénients d'hôtes gênants, même en temps de paix. L'avantage est douteux, tant que la loi ne s'en tient qu'au nombre des navires et non à celui des canons. Grâce à la construction moderne, un seul cuirassé peut exposer la tranquillité d'un port à plus de danger qu'une huitaine de croiseurs ordinaires. D'ailleurs, la force militaire étrangère peut difficilement être vérifiée par les autorités de la place. Il est donc moins pratique de s'occuper de la question de force ou de nombre, que d'établir simplement : en temps de paix, la permission demandée pour chaque fois comme condition d'entrée, et en temps de guerre, la défense, hors l'asile accordé à la détresse.

2° Les États qui, étant neutres, admettent encore les navires de guerre des belligérants dans leurs ports, même sans détresse, comme par exemple l'Angleterre et l'Italie, limitent alors le droit de séjour à un temps très court (24 heures).

3° Pendant leur séjour en port neutre, les navires des belligérants doivent se comporter paisiblement et s'abstenir de tout différend et de toute violence. Leurs commandants doivent empêcher que des actes agressifs de la part de leurs équipages n'aient lieu envers les personnes et la propriété d'autres nations, particulièrement envers leurs navires, soit de guerre soit de commerce. Ils doivent respecter les navires du pavillon ennemi et ne pas mettre obstacle, par intrigue ou intimidation, à leur jouissance légitime de l'asile neutre ; ne pas les épier, guetter, espionner, ou s'embusquer contre eux ; ne pas faire la vigie dans le port, explorer ou sonder les eaux. Du reste, ils doivent observer scrupuleusement les interdictions des renforts par enrôlement, armement et équipement, ainsi que des abus du territoire par dépôts de mu-

nitions¹, vente ou garde, préparatifs et opérations de guerre, tentatives de reprendre ou d'introduire clandestinement des prisonniers, du butin ou des prises, etc.². — Tout navire, qui contrevient ou se soustrait à ces lois, ou bien refuse de se soumettre aux règlements des lieux, peut y être obligé par la contrainte; il peut être éloigné du port, même de force, par les autorités locales, avec défense absolue d'y retourner pendant la durée de la guerre, même dans les cas où autrement asile serait accordé³.

4° Des navires ennemis ne doivent pas sortir d'un port ou d'une rade neutres simultanément⁴. Ils doivent se soumettre à un intervalle, de 24 heures au moins, entre leurs départs, fixé par l'autorité du port. Le navire inférieur en force part le premier pour avoir le temps d'échapper, ou bien, si les conditions de force sont égales, celui dont le départ a été annoncé le plus tôt. L'intervalle peut être prolongé si, par exemple, il se trouve à son écoulement que des circonstances de temps ou de vent, ou bien quelque accident, ont empêché le premier navire d'être hors de portée de la vue; et il peut être changé si les navires ne l'observent pas. Un navire de guerre d'une des parties belligérantes, déjà entré dans le port, ne doit pas aller à la rencontre d'un navire de l'autre partie, aperçu ou entré après lui, ni l'empêcher ou sortir pour le chercher. Si, à la sortie de l'un, l'arrivée de l'autre est signalée, celui-là doit rester et différer son départ jusqu'à ce que celui-ci ait eu le temps d'être reçu dans le port⁵.

¹ Hautefeuille veut permettre le transfert, dans le port, de munitions de guerre d'un navire belligérant à un autre de la même nationalité (t. II, p. 111). Soit, mais à la condition, bien entendu, que la mesure ait lieu directement entre les navires, sans toucher terre.

² V. *suprà*, §§ 77, 78, 83, 114, 115, 120.

³ Cp. Woolsey, § 174, p. 293. — Le *Neutrality Act* américain du 20 avril 1818 (§ 9) autorise le président à employer les forces de terre et de mer des États-Unis contre les bâtiments qui refuseraient de s'éloigner des ports.

⁴ Ici, on a quelquefois voulu ajouter : « à moins que leurs commandants ne donnent leur parole d'honneur de n'entreprendre cette fois-là aucune hostilité l'un contre l'autre ». — Cet expédient, au moyen de la parole, pour éviter que l'asile neutre ne donne lieu à des hostilités, a été essayé notamment par la législation autrichienne. Des exemples suffisants manquent pour en prouver l'efficacité. Mais devant les précédents qui ont prouvé combien il est difficile de se fier à la parole d'honneur donnée par des prisonniers de guerre, auxquels une liberté momentanée a été laissée sous cette prétendue garantie, des mesures de précaution plus sûres ne semblent pas superflues.

⁵ Cp. Saalfeld, § 121; Ortolan, pp. 291 et suiv.; Neumann, p. 140; Bluntschli, § 776 bis; Field, §§ 975-976; Bulmerincq, p. 359; Fiore, § 1579. — Ces dispositions concer-

Plusieurs puissances maritimes, surtout l'Angleterre et l'Italie, ont, ordinairement dans leurs règlements ou déclarations de neutralité, régularisé l'ordre des ports plus ou moins en conformité, à peu près, des principes ici énoncés, qui sont ceux de la doctrine contemporaine¹. Parfois se rencontre encore la permission pour les navires belligérants de faire, même sans détresse, un court arrêt dans les ports, ou du moins dans les ports de commerce².

nant la sortie, ayant pour but non moins la protection des navires les uns contre les autres, que le respect et maintien de la neutralité et de la tranquillité des ports, se trouvent en partie dans les règlements de ceux-ci et dans les instructions de marine, déjà au XVIII^e siècle, en partie dans les déclarations et actes de neutralité, autrefois aussi dans les traités. Les États-Unis ont conclu plusieurs traités semblables immédiatement après la déclaration de leur indépendance et vers la fin du XVIII^e siècle, et les ont corroborés par des décrets nationaux. Quant aux règles elles-mêmes, elles sont devenues traditionnelles et ont acquis validité internationale. Déjà en 1759, une escadre anglaise, entrée dans le port de Cadix où un bâtiment de guerre français (ennemi) était mouillé, a été obligée, sur l'invitation des autorités de la place, d'attendre le départ de celui-ci avec une avance de 24 heures (Ortolan, pp. 292-296). Le gouvernement britannique fit prévaloir l'observation de la même règle dans la guerre nord-américaine de 1861-1865, lorsque deux navires, l'un de l'Union et l'autre des États Confédérés, se trouvaient simultanément dans le port de Southampton. A l'heure qu'il est, la règle des 24 heures est partout acceptée, particulièrement depuis longtemps par l'Angleterre, la France, l'Italie, les Pays-Bas et les États-Unis. — Par « ennemis » ne sont pas seulement entendus les navires de guerre appartenant à des parties belligérantes opposées. Si un navire de commerce, portant le pavillon de l'une des parties, veut sortir pendant le séjour d'un navire de guerre de l'autre partie dans le port, le danger de saisie est également compté comme risque d'hostilité. L'on a même voulu étendre l'application de la règle des 24 heures à la sortie de navires neutres avant des navires belligérants (Hautefeuille, Calvo), mais le droit international n'a pas généralement confirmé cette extension.

¹ Dans la littérature, v. surtout Heffler, § 149; Neumann, p. 135; Woolsey, § 169; Bluntschli, §§ 773, 776-777; Field, §§ 964, 973; Creasy, § 518; Fiore, §§ 1550, 1564-1566.

² Amérique (États-Unis). — L'acte de neutralité du 20 avril 1818 interdit, sur les territoires de l'Union, toute augmentation de la force d'un navire de guerre destiné au service militaire étranger contre une puissance amie, et autorise le président à faire étoigner des navires des ports de l'Union. Une déclaration du 8 octobre 1870 défend l'usage des ports neutres pour des buts de guerre.

Espagne. — La déclaration de neutralité promulguée à l'occasion de la guerre de 1861-1865 aux États-Unis, défend aux navires de guerre et corsaires des belligérants d'entrer ou de s'arrêter avec des prises aux ports et rades pour plus de 24 heures, sauf les cas de détresse, ainsi que d'y vendre des objets appartenant à des prises. La déclaration du 26 juillet 1870 ajoute une défense aux dits navires, de faire plus de houille que la provision nécessaire pour atteindre le port le plus proche de la patrie, ou de renouveler la provision sans permission spéciale.

France. — La déclaration de neutralité publiée lors de la guerre de Sécession aux États-Unis contient des dispositions analogues à celles de l'Espagne à la même occasion. Celle

ARTICLE VI

CONCESSION DE JURIDICTION

§ 123 — Interdiction

L'État neutre ne doit permettre à aucun des belligérants de se servir comme tel des tribunaux neutres.

C'est particulièrement pour juger et confirmer du butin et des prises, que les belligérants se sont servis de la juridiction des États neutres. Autrefois, on exigeait moins rigoureusement qu'aujourd'hui, que les navires saisis, pour être réputés de bonne prise, fussent conduits jusqu'aux ports du capteur, afin d'être régulièrement jugés par les tribunaux compétents. Le capteur trouvait souvent plus commode, surtout si sa patrie était éloignée, d'aller avec la prise à un port voisin, même si celui-ci était neutre, et d'y faire

du 6 mai 1877 interdit l'entrée et le séjour avec des prises, hors les cas de détresse et de besoin de réparations.

Grande-Bretagne. — Le décret du 31 janvier 1863, une circulaire du ministre des affaires étrangères du 19 juillet 1870 et le *Foreign Enlistment Act* du 9 août 1870 (exécution, v. § 23) interdisent aux navires de guerre des belligérants l'entrée dans tout port, rade et eau quelconque de l'Empire, comme station ou refuge temporaire dans le but de renfort ou pour faciliter des armements, équipements, etc. Les navires de guerre entrés sans but militaire quitteront le port, la rade et les eaux dans les 24 heures, hors les cas de détresse, de disette et de réparation. Dans ces cas, le départ aura lieu, pour ceux qui ont reçu des moyens de subsistance, aussitôt que possible après le dit délai, et pour ceux qui ont fait des réparations, 24 heures au plus tard après leur accomplissement. Il n'est pas fourni dans les ports d'autres provisions que celles consistant seulement en moyens de subsistance suffisants pour le moment, ainsi que de la houille en quantité nécessaire pour atteindre le port de la patrie le plus proche, ou un port plus voisin encore (après quoi tout renouvellement de houille sur territoire britannique sans permission spéciale est interdit à ce même navire avant l'expiration de trois mois). Des navires ennemis sortants sont soumis à un intervalle de 24 heures entre leurs départs respectifs. Un *order in council* du 1 juin 1861 et la déclaration de neutralité du 30 avril 1877 interdisent l'entrée aux navires conduisant des prises.

Italie. — Le code de la marine marchande (de 1865 et 1877) et la déclaration de neutralité du 6 avril 1864 arrêtent que : 1° il est défendu à des navires quelconques d'un belligérant, de se servir des ports pour but de guerre, de s'y fournir d'armes ou de munitions, d'y entreprendre quelque chose qui augmenterait l'aptitude militaire, etc. ; 2° les navires de guerre ou corsaires des belligérants ne peuvent s'y fournir d'autres choses que des moyens de subsistance et de réparation indispensables à l'existence de l'équipage et à la sécurité de la navigation, ainsi que (24 heures après l'arrivée) de la quantité de houille nécessaire; 3° il est défendu d'entrer avec du butin de guerre, sauf les

rendre la sentence, soit par le consulat de son gouvernement, s'il y en avait, soit par une autorité judiciaire de la place.

Cet usage, par lequel l'État neutre prêtait sa juridiction aux belligérants dans un but de guerre, ne se concilie ni avec sa souveraineté ni avec sa neutralité : il est contraire au respect du territoire et à la dignité de l'État ; que ce soit, d'ailleurs, le consulat ou un tribunal du pays qui donne suite à l'affaire. Un consul ne jouit pas, en général et dans le cercle des nations civilisées, des attributions d'un juge de prise ; encore les eût-il, que la défense contre l'introduction même dans un port neutre de prises non encore confirmées mettrait obstacle à leur exercice. Quant aux tribunaux de la place, ils ne doivent pas, étant neutres, être à la disposition des belligérants en telle qualité. Outre que le pouvoir judiciaire est un droit souverain, que tout État indépendant exerce pour lui-même et non pour un autre État, et dont en conséquence les organes ne sauraient être réservés à un étranger qui n'est pas partie dans une cause sous la juridiction nationale, il serait incompatible avec les devoirs d'impartialité et d'abstention, qu'un État neutre contribuât à faciliter les saisies de la guerre et l'acquisition de son butin, en prêtant son aide, au moyen d'une juridiction plus proche, à une appropriation plus rapide et plus commode des prises.

Sans doute, un État neutre est libre de donner suite aux demandes d'arbitrages qui lui sont adressées de la part de gouvernements étrangers, même belligérants. Une fois, dans l'avenir, des tribunaux de prises mixtes ou internationaux institués dans toutes les instances, c'est le territoire neutre qui sera leur siège véritable. Mais alors, l'État neutre prêterait son territoire au siège de la juridiction étrangère en vertu d'un mandat international et également envers

cas de détresse ; 4° après une entrée par suite de détresse, le départ aura lieu aussitôt que le danger sera passé ; 5° sauf détresse et disette, les navires de guerre des belligérants ne peuvent s'arrêter que tout au plus 24 heures aux ports, rades et eaux ; 6° un intervalle de 24 heures, susceptible d'une prolongation selon les circonstances par les autorités locales, sera établi entre les sorties de navires ennemis.

Prusse. — Le règlement des prises du 20 juin 1864 défend de conduire des prises dans d'autres ports que ceux de l'État ou de ses alliés, excepté (provisoirement) en cas de détresse ou devant la poursuite de l'ennemi.

Suède et Norvège. — La circulaire du 15 décembre 1853 permet aux navires, tant de guerre que de commerce, des belligérants d'entrer dans les ports des Royaumes-Unis, à l'exception des ports fortifiés, et de se fournir de tout, excepté la contrebande de guerre, mais interdit d'y conduire des prises, sauf les cas de détresse. Des corsaires ne sont pas reçus, ni dans les ports, ni aux rades.

les deux parties. Cette juridiction serait exercée, non pas par des organes nationaux et au hasard, en faveur et selon le désir arbitraire de l'un ou de l'autre des belligérants, mais par des tribunaux d'organisation internationale et d'une manière régulière. En attendant cette réforme, et tant que la procédure de prise manque de garanties réelles d'impartialité, étant abandonnée au gré du belligérant intéressé, l'accès du territoire neutre avec recours aux tribunaux y établis doit être interdit aux capteurs. L'État neutre ne saurait permettre, que les belligérants se servissent de ses institutions judiciaires tout comme si celles-ci ressortissaient à leur domination : ces institutions relèvent de sa propre juridiction, ou bien d'une juridiction internationale où il entre comme membre. — Toute prise non encore confirmée par un tribunal compétent siégeant hors du territoire neutre, conformément à la réglementation internationale ¹, est donc considérée par l'État neutre comme appartenant à son propriétaire originaire; car les actes de prise eux-mêmes sont des hostilités, des actes de guerre, et le neutre doit rester étranger à ces actes tant qu'ils ne sont pas encore régularisés par quelque procédure qui leur confère le caractère international.

Ces principes sont de nos jours généralement reconnus, tant par les législations que par la doctrine ². Ils ne diminuent en rien le droit de l'État neutre de faire examiner et juger par ses propres tribunaux l'illégalité du butin et des prises faits par un belligérant sur les territoires neutres en y violant la souveraineté. Alors, la juridiction s'exerce au nom du neutre lui-même et non pas à celui du belligérant. Loin de contribuer à une extension indue du droit de butin et de prise, elle contribue au contraire à en restreindre les abus. Elle ne s'ingère pas dans le droit de la guerre, elle ne fait que protéger le droit de la neutralité ³.

¹ Selon elle, l'instruction et la première instance relèvent de la souveraineté belligérante (*Règl. int. des prises*, §§ 58, 63, 85).

² V. G.-F. de Martens, §§ 317, 322; Wheaton, § 13; Heffter, § 147; Woolsey, § 169; Bulmerincq, § 92, p. 359.

³ Cp. Kent, p. 307; Heffter, § 172; Neumann, p. 135.

CHAPITRE III

INGÉRENCE DANS LA GUERRE OU SES OPÉRATIONS

(HORS DU TERRITOIRE NEUTRE)

ARTICLE PREMIER

BLOCUS ¹

Aperçu historique

Pour trouver l'origine du blocus comme moyen de guerre, il faut remonter jusqu'à la haute antiquité. On le retrouve partout et à toutes les époques, employé par les belligérants et reconnu par les neutres. Ce qui a été contesté dans le blocus, ce n'est pas son principe, mais ses conditions et ses effets : à peine est-on aujourd'hui d'accord à ce sujet. Cependant, le droit de bloquer a toujours été censé impliquer celui d'empêcher aux tiers l'accès des lieux investis. Grotius raconte, que déjà environ trois siècles avant notre ère, le roi Demetrius bloqua Athènes pour forcer la ville à la reddition par la disette, et qu'il fit pendre le capitaine et le pilote d'un navire qui avaient tenté d'enfreindre le blocus pour approvisionner la ville (cap. I, § 5, 5).

Toutefois, le blocus antique se distingue essentiellement du blocus moderne. Dans l'antiquité, l'investissement semble n'avoir eu pour objet qu'un point, une place ou une ville, et avoir été plus ou moins uni au siège. Avant l'attaque ou l'assaut, le lieu assiégé fut réduit à l'extrémité au moyen du blocus. Dans cette forme primitive, le blocus paraît avoir été employé dans la plupart des guerres maritimes de tous les âges. Au con-

¹ Bien que les questions relatives au droit de blocus ne rentrent directement dans le sujet de ce chapitre que par rapport au devoir des neutres de le respecter et de ne pas s'ingérer dans l'opération, la connexion exige un exposé du blocus dans toutes les parties de la matière.

traire, comme moyen de guerre indépendant, sans connexion nécessaire avec les sièges, et appliqué dans le but spécial d'isoler une contrée ennemie, l'on ne le retrouve guère avant la naissance des flottes militaires au commencement de l'âge moderne et leur armement adapté aux stationnements. Un peu plus tard, vers l'époque de la guerre de Trente ans, il fut plus systématiquement développé. Alors, les belligérants s'en servent pour justifier leurs interdictions absolues de tout commerce entre les neutres et l'ennemi, en faisant surveiller les côtes de celui-ci par des croiseurs. En même temps, le droit de blocus devient l'objet d'une véritable réglementation juridique, propre à lui et indépendante des règles de siège. Les problèmes y relatifs sont posés et résolus en connexion avec les causes, devenues de plus en plus fréquentes, de fermeture de ports ennemis, pendant les violentes guerres maritimes de cette époque entre l'Angleterre, la Hollande et l'Espagne. Les Hollandais firent un usage avantageux du moyen de blocus pendant leur guerre d'indépendance contre l'Espagne, parce que des ports espagnols se trouvaient à leur proximité, très éloignés de la métropole. Le décret hollandais du 26 juin 1630, promulgué déjà avant l'indépendance, dans le but de régler un blocus des ports de Flandre relevant de la domination espagnole, est considéré comme la première législation nationale du blocus moderne. En effet, on y trouve ses premières règles définies.

Cependant, le droit de blocus resta encore longtemps à l'état vague, et quant à sa forme, et quant à ses moyens répressifs. L'action, réputée plus ou moins contraire à la neutralité, d'approvisionner une place bloquée, fut jugée d'après les circonstances, surtout d'après les chances du belligérant bloquant d'avoir pu autrement réduire l'ennemi par la famine, ses sacrifices voués à l'investissement, la probabilité de la capitulation, etc.; et la violation du blocus fut réprimée à raison du dommage causé par elle (*ib.*, 3). Et — ce qui fut un plus grand mal pour les neutres — les exigences quant aux conditions que devait remplir le belligérant pour que le blocus fût réputé valable, n'étaient pas moins vagues. Déjà maintenant, quelques puissances commencent à se servir de simples *déclarations* de blocus, comme prétexte pour obstruer tout trafic quelconque entre les neutres et l'ennemi, que les côtes de celui-ci fussent en réalité bloquées ou non. Tantôt, elles étaient gardées seulement par quelques croiseurs allant de long en large, mais qui traitaient néanmoins de délinquant tout navire neutre surpris à destination ennemie. Tantôt, la côte entière fut déclarée fermée à tout trafic, quoiqu'en réalité elle n'était point du tout bloquée.

Ces abus manifestes du blocus, à l'aide desquels le commerce neutre fut pour ainsi dire supprimé, remplissent les pages de l'histoire des

guerres maritimes jusqu'à la campagne de Crimée. Alors, la France entraîna l'Angleterre à une démarche commune, visant à ne reconnaître que les blocus réels. Enfin, le Congrès de Paris adopta, en 1856, une disposition par laquelle les blocus ne doivent obliger les neutres qu'à la condition d'être assez complets pour que l'accès des lieux fermés soit en réalité empêché (v. *infra*, sous § 129).

Il est vrai que, comme on le verra plus loin (*ib.*), même la règle de 1856, rédigée en termes qui prêtent à l'ambiguïté, ne contient pas une garantie suffisante contre tous les abus. Il n'est que trop à craindre que les blocus, qui de tout temps étaient pour les marines militaires colossales un moyen d'écraser les marines marchandes rivales et de saisir l'occasion de la guerre pour favoriser certains intérêts matériels aux dépens des droits d'autres nations, ne puissent servir des desseins semblables encore à l'avenir, si l'occasion s'en présente et qu'une guerre maritime d'une certaine étendue en favorise l'application.

Malgré ces imperfections, le blocus, comme moyen pour un belligérant d'isoler son ennemi en lui coupant tout trafic et commerce, même le plus pacifique, avec le reste du monde du côté fermé, est positivement reconnu valable par le droit international moderne. Or, tant que dure cette reconnaissance sans des garanties suffisantes pour la qualité effective des blocus par une définition qui, mieux qu'à présent, puisse préciser ce qu'il faut entendre par une force bloquante, et tant que le maintien permanent et non interrompu de celle-ci devant les lieux fermés n'est point exigé en termes non équivoques, le droit de blocus demeure une menace contre le commerce pacifique des neutres, sans constituer pour le résultat de guerre quelque avantage qui pourrait compenser les inconvénients. Et, tandis que la loi de contrebande n'est qu'un empêchement à un commerce très spécial, le blocus est une obstruction. L'opinion d'aujourd'hui, s'appuyant sur l'incompatibilité d'une telle obstruction avec les exigences du commerce universel, qui ne souffre de restriction que pour telle exception, et avec le principe que la guerre doit respecter tout commerce neutre de nature pacifique, demande la suppression des blocus commerciaux contre les neutres. Mais c'est là une opinion qui, pour se faire valoir, aura besoin de preuves, qui ne peuvent être fournies que par les dévastations ruineuses des blocus d'une grande guerre contemporaine sur mer.

Littérature

La doctrine a dû chercher quelque fondement acceptable pour justifier, ou du moins excuser, un moyen de guerre aussi peu juridique que le blocus : acte qui implique un reniement du droit, reconnu aux États entre

lesquels la paix n'est pas troublée, de faire, les uns avec les autres, du commerce qui n'a avec la guerre rien de commun. Ce fondement a été cherché diversement, mais surtout dans les deux prétendus droits de *nécessité* et de *conquête*.

1. *Droit de nécessité*. — Autrefois, ce soi-disant droit fut fréquemment allégué pour couvrir toutes sortes d'extravagances des belligérants, qui manquaient d'autres excuses. Le fait que, en ce qui concerne spécialement le blocus, il a fallu avoir recours à ce prétexte, qui fait taire d'avance tout raisonnement, prouve combien on a été embarrassé à trouver une justification. Cette échappatoire fut notamment employée par Grotius et Vattel, et par ceux qui, à leur exemple, ont considéré le règlement de la neutralité exclusivement du point de vue des belligérants. Encore de notre époque, quelques auteurs se sont rangés du même parti.

Grotius prétend justifier le blocus par la nécessité « quand je ne puis » me défendre autrement ». Évidemment, sous le terme de « défense » on entend ici ce que le belligérant lui-même considère comme telle. Grotius fait dériver le devoir imposé au neutre de respecter le blocus, non de quelque principe de neutralité, mais de la *chance* du belligérant de prendre une place ou de gagner autrement son but, et il fait dériver l'illégalité de la violation d'un blocus exclusivement de l'obstacle mis par là à l'exécution des desseins du belligérant. — Bynkershoek répète ces motifs, à peu près. « Du moment qu'une place se trouve dans une situation pareille » (bloquée), « l'importation devient illégitime, *puisque* sans elle les bloqués » pourraient être contraints à la reddition. S'il était permis de leur fournir » des nécessités, le belligérant pourrait bien être forcé à supprimer le » blocus ; cela *pourrait lui nuire* et serait *par conséquent injuste*. » Et comme personne ne peut connaître les besoins des bloqués, Bynkershoek pense qu'il vaut mieux que la loi défende *tout* trafic avec eux, « pour » mettre une fin aux controverses ». — Un droit de nécessité analogue est conféré au belligérant par ces mots de Vattel : « Quand je tiens une place » (assiégée, ou seulement) bloquée, je suis en droit d'empêcher que per- » sonne n'y entre, et de traiter en ennemi quiconque entreprend d'y en- » trer sans ma permission, ou d'y porter quoi que ce soit : *car il s'oppose » à mon entreprise*, il peut contribuer à la faire échouer... ».

On le voit, nulle part il n'est ici question de devoirs de neutre procédant de raisons puisées dans la nature juridique et dans les exigences de la neutralité elle-même comme telle ; les raisons sont exclusivement rattachées aux convenances des belligérants. — De nos jours, cette manière unilatérale de juger le blocus a été reprise par Twiss. Selon lui, lorsque le belligérant ferme tout accès de son ennemi, il ne fait que choisir une forme d'hostilités plus douce que celle qui consisterait dans l'attaque et

l'effusion de sang, une forme tout aussi justifiée. Il découle de ce droit, que celui qui fait manquer l'entreprise commet un tort, puisqu'il empêche l'opération de guerre. Twiss oublie ici cette différence, essentielle au jugement de la question, entre une fermeture semblable et une attaque contre l'ennemi, que celle-là affecte le droit des *neutres*.

Cauchy, voulant éviter cette erreur de tout soumettre au point de vue de l'un des deux côtés, essaie d'impliquer, par un habile tour de phrase, le devoir même du neutre dans le droit de nécessité sur lequel se fonderait celui du blocus. A cette fin, il distingue les opérations plus ou moins locales. Il reconnaît que, devant les véritables hostilités, c'est-à-dire les opérations mobiles appartenant à l'attaque et à la défense, les neutres ne sont tenus à d'autre abstention que celle des secours de guerre proprement dits, ce qui veut dire, en fait de commerce, de s'abstenir d'apporter des armes et des munitions. Au contraire, les opérations toutes locales, comme les blocus et les sièges, étant spécialement liées à telle ou telle place, demandent une abstention plus générale, savoir de *tout* commerce et de *tout* trafic, parce que, dans ce cas exceptionnel, le but de la guerre ne peut pas être atteint par des combats et des évolutions, mais seulement au moyen de l'isolement absolu du point en question, isolement qui serait éludé sans l'extension du devoir d'abstention de *certain*s objets du commerce à *tous* ses objets. Il est donc juste, conclut Cauchy, de rendre l'interdiction absolue quand il s'agit d'un lieu, bien qu'elle ne puisse être que relative à l'égard du théâtre entier de la guerre.

Si ingénieux que soit cet expédient pour justifier la fermeture absolue par blocus, en établissant une analogie avec les sièges, le parallèle n'est pas adéquat. Un siège a lieu sur le théâtre de la guerre, où le belligérant est chez lui, d'où il peut par conséquent exclure le neutre avec le même droit qu'un souverain, et où il interdit le trafic à cause des opérations et non pour empêcher le commerce pacifique. Au contraire, à l'occasion d'un blocus maritime, le bloquant se trouve généralement en dehors du théâtre de la guerre et de tout territoire des belligérants, sur une place où ne règne aucune souveraineté et où les neutres possèdent le même droit que lui. L'action qui ferme ici, non seulement un trafic qui empêcherait les hostilités, mais le commerce même le plus pacifique, en coupant le libre échange des neutres qui n'a rien de commun avec la guerre, ne peut pas être excusée par le caractère local de l'opération. L'erreur de Cauchy consiste à confondre dans une seule et même catégorie toutes les opérations locales, de quelque nature qu'elles soient, et à les soumettre toutes à une règle qui n'est applicable qu'aux sièges.

Bluntschli justifie les blocus uniquement par la prétendue raison qu'ils sont « inévitables ». Sans recourir à eux, « on ne peut », dit-il, « pousser

» les opérations énergiquement et avec succès ». Bluntschli trouve ce fondement, qu'il rattache lui-même aux « nécessités de la guerre », suffisant pour que les neutres se soumettent aux blocus, car « ils ne peuvent écarté d'eux le contre-coup de la guerre ». D'ailleurs Bluntschli reconnaît que, précisément parce qu'on ne peut assigner au droit de blocus quelque autre base, « il faut le restreindre aux cas où il y a réellement nécessité » absolue ». — Mais qui, sinon le bloquant lui-même, établira ce qui doit être réputé « nécessité » ? Si celle-ci doit être considérée comme existante toutes les fois que l'on estime que la guerre sans blocus ne peut être poussée « énergiquement et avec succès », selon la formule de Bluntschli, elle sera alléguée dans chaque cas où un belligérant dispose de forces navales suffisantes pour barrer l'accès des ports de son ennemi, c'est-à-dire dans tous les cas où il pourrait être question de blocus.

Gessner exige que la nécessité ne soit « pas seulement prétendue ». Mais il estime qu'elle a toujours été reconnue, et que ce fait et sa sanction historique donnent « une base solide » au droit de blocus, comme « le moyen le plus important d'arriver par la guerre maritime à des résultats et d'accélérer le rétablissement de la paix »... « Et », ajoute Gessner, « cette nécessité n'a fait naître d'aucun côté des réclamations de quelque importance... », — affirmation pour le moins hardie. La vérité est que les derniers blocus de quelque durée ont fait naître de fortes réclamations, par suite des dérangements qu'ils ont provoqués dans les rapports internationaux. Et quant à la « sanction historique », dans le sens que lui prête ici Gessner, elle n'a fait défaut à aucun usage de la guerre, fût-il le plus barbare. Excuser chaque pratique qui pût alléguer une coutume enracinée, ce serait fermer la porte à toute réforme rationnelle.

Chez Galiani, la théorie de la nécessité se présente sous une face originale. Cet auteur, dont le système repose sur le principe qu'une réglementation de la neutralité n'est possible que par une limitation mutuelle et une balance égale des intérêts du belligérant et du neutre, applique ce principe au droit de blocus de cette manière, que les neutres ayant le droit nécessaire d'être en relation avec les deux parties belligérantes, et celles-ci ayant un droit non moins nécessaire d'empêcher toute relation avec l'ennemi, qui dérangerait les opérations, et comme la fermeture des ports ennemis relève des opérations, il ne peut être remédié à cette collision de prétentions, légitimes mais opposées, qu'au moyen de leur accommodation par des devoirs y relatifs. Ainsi d'une part, les neutres doivent s'imposer l'obligation de soumettre leur commerce à la restriction que demande la fermeture des lieux ennemis pour pouvoir atteindre le but de guerre, tandis que d'autre part, les belligérants s'imposent certains devoirs y correspondant pour remplir les exigences d'une qualité effective

de la dite fermeture. — Ici, Galiani présuppose évidemment comme établi d'avance ce qui devait être prouvé, savoir le droit du belligérant de compter les fermetures des ports ennemis au commerce pacifique neutre parmi les opérations légitimes et nécessaires. Si ce droit, pour lequel il fallait précisément trouver une base objective, est admis, sans doute, il en découle pour les neutres le devoir de limiter à cause de lui leurs propres prétentions qui en sont affectées. Mais l'expédient de Galiani, de présumer comme incontestable la nécessité d'un moyen de guerre qui barre le chemin à des relations régulières et innocentes, étrangères aux opérations militaires, laisse pendante et sans solution la question de savoir sur quel fondement une telle mesure peut être justifiée quand on ne se place pas au point de vue exclusif des belligérants¹.

On le voit, le prétendu droit de nécessité repose dans toutes ces diverses nuances toujours sur la même erreur : celle qui juge le droit de blocus tout entier, y compris celui qui concerne les neutres, unilatéralement d'après les intérêts des États en guerre, en leur subordonnant ceux des États en paix. Si cette manière de voir était admise, elle mènerait logiquement à la soumission des neutres aux belligérants.

2. *Droit de conquête* (ou d'occupation). — Lorsque cette base a été alléguée pour le blocus, la raison était en général que le belligérant, en occupant avec ses forces navales les eaux territoriales de son ennemi, y acquiert par cela même la *souveraineté* — et avec elle le droit de décréter des lois prohibitives et d'interdire tout passage — que confère le droit de guerre à la prise de possession par les armes aux occasions des investissements, soit par blocus ou par siège. On trouve ces motifs, dont l'auteur semble avoir été Hübner, plus tard surtout chez Klüber, Massé, Ortolan et Hautefeuille.

Le bloquant, étant devenu (en vertu du droit d'occupation) souverain de l'entrée des lieux bloqués, disent Hübner et Massé, peut y décréter des défenses de commerce et de trafic aux étrangers, tout comme s'il se trouvait dans sa patrie ; car, l'occupation armée en guerre confère possession, et possession confère souveraineté.

Hautefeuille sépare le droit de blocus du droit de la neutralité, pour l'unir à celui de la guerre, en identifiant le blocus avec une conquête du territoire maritime de l'ennemi. Et la conquête — moyen le plus efficace pour amener la paix et par cette raison indispensable encore du côté de la mer — implique souveraineté et juridiction, donc législation et le droit d'interdire l'accès du territoire. Cette interdiction n'est, selon Hautefeuille,

¹ Grotius, cap. I, § V, 3; Bynkershoek, cap. IX; Vattel, § 117; Twiss, § 99; Cauchy, t. II, p. 198; Bluntschli, 2 sous § 827; Gessner, p. 168; Galiani, cap. IX, § 2 (cp. *Rev. de dr. int.*, t. XXV, p. 232).

autre chose qu'une défense aux étrangers d'entrer dans les limites de l'État et d'y trafiquer. — De même, Ortolan fonde le droit de blocus sur le remplacement de la souveraineté régulière par celle que produit la conquête. Or, comme le droit de conquête relève du droit de la guerre et non de celui de la neutralité, le but du blocus ne regarde pas les neutres, et ceux-ci ne peuvent pas faire valoir leur prétention aux libres communications contre le belligérant devenu souverain de la place, puisque tout souverain commande chez lui sans aucun devoir de rendre compte à l'étranger de ses motifs. Encore Ortolan s'en tient-il à la prétendue analogie entre le blocus et le siège. Il estime qu'un bloquant possède, autant qu'un assiégeant, la domination territoriale sur la zone occupée, parce que cette zone doit être réputée prise à l'*ennemi*, d'où il suit que les neutres ont le même devoir de s'abstenir d'un lieu bloqué que d'un lieu assiégé¹.

Comme il a été remarqué plus haut contre Cauchy, ici encore l'analogie avec les sièges est fautive, et le droit de possession dérivé de là, ainsi que la souveraineté fondée sur une prétendue conquête de la place sur l'*ennemi*, sont de pures fantaisies. Celui qui bloque un port, étant forcé de se tenir hors de portée des canons de son ennemi, se trouve par cela aussi, généralement, en dehors de la mer territoriale, dans des eaux où ne règne aucune souveraineté et où par conséquent un droit de conquête n'est pas possible; d'où il résulte que la théorie de conquête et d'occupation comme fondement juridique, bien qu'applicable aux sièges, ne l'est pas aux blocus. D'après une conclusion logique des principes de territoire et de souveraineté — principes dont le droit de blocus, appliqué contre les neutres, constitue une flagrante déviation —, tout le monde possède le même droit sur l'eau où s'étend une chaîne bloquante, sauf sur le petit territoire maritime occupé par chaque navire.

Hautefeuille a tâché de tourner cette logique par une sorte de fiction. Il imagine une souveraineté en faveur du belligérant bloquant, même en dehors de la mer territoriale de l'ennemi et sur la haute mer, en s'appuyant sur le fait que les projectiles des navires bloquants peuvent *atteindre* la mer territoriale et de cette façon la « conquérir », d'où découlerait une souveraineté non seulement sur l'eau ainsi dominée mais encore sur celle *d'où part* la domination, parce que les *moyens* s'y trouvent. — Une fiction pareille est aussi arbitraire qu'illogique, et elle manque de tout fondement quelconque dans le droit positif. Tout au plus pourrait-on admettre, que les eaux territoriales *appartenant à l'ennemi* et se trouvant, à portée de canon, en dedans de la chaîne des navires du belligérant bloquant, tom-

¹ Hübner, t. I, ch. VII, § 6; Klüber, § 297; Ortolan, p. 329; Massé, t. I, p. 287; Hautefeuille, tit. IX, ch. I, sect. 1.

bassent sous la souveraineté de celui-ci parce qu'il les domine de fait, bien que strictement la souveraineté sur la mer territoriale suivit celle de la côte et dût par conséquent être réputée appartenir à l'ennemi tant que la côte reste en son pouvoir. Mais une souveraineté *en dehors* des dites eaux, sur la haute mer où se trouvent les forces bloquantes, ne saurait en suivre sous aucun prétexte, car selon le droit des gens la haute mer reste libre indépendamment de toute opération de guerre. S'il en était autrement, le navire d'un belligérant acquerrait par la même raison une souveraineté sur toute la surface, n'importe où, de la mer libre que la portée de ses canons pût embrasser : règle qui n'a jamais été reconnue, et qui serait d'autant plus absurde qu'elle conduirait à l'admission de plusieurs souverainetés différentes sur une seule et même surface. Il en suivrait non seulement le reniement de la liberté des mers, mais encore une confusion des droits. Aussi le droit international ne reconnaît-il pas qu'une souveraineté puisse être acquise par quelque portée de canon sur la mer en dehors des eaux territoriales ; et la plupart des auteurs modernes constatent l'insuccès de tout essai d'interdire aux neutres, en prétextant un droit de souveraineté ou d'occupation, l'accès des eaux qui se trouvent au delà d'une mer territoriale, et d'appliquer le droit de conquête à des lieux où ne règne aucun ennemi¹.

Si la doctrine, pour légitimer les blocus, a dû recourir à des prétendus fondements tels que la « nécessité » et la « conquête », c'est qu'en réalité le droit de blocus manque de fondement. La nécessité ne constitue jamais, à elle seule, une base juridique : elle-même a besoin d'une base pour sa propre validité ; et le droit de conquête n'existe qu'entre les belligérants, tandis que le blocus maritime attaque les neutres. La prétention de quelques auteurs, notamment de Bluntschli, qu'une mesure semblable, qui obstrue le trafic pacifique, est « inévitable » parce que sans elle les opérations de guerre ne pourraient être poussées avec succès, devient chaque jour plus absurde. Au contraire la guerre contemporaine nous présente-t-elle les blocus comme, règle générale, des opérations plutôt secondaires. L'énorme développement des communications continentales, devenues les artères principales du trafic, a de notre époque mis les États, dont les ports sont bloqués, à même de se servir par voie indirecte des ports neutres pour continuer leurs relations commerciales avec le monde extérieur. Et la transformation de la guerre elle-même en défense nationale a contribué à faire dépendre, d'une manière naturelle, ses résultats principaux des opérations purement militaires et sur terre, comme l'ont suffisamment démontré les guerres contemporaines ; tandis que les

¹ Cp. Heffter, § 151, n. 2 ; Woolsey, § 202 ; Bluntschli, I sous § 827 ; Calvo, § 1144 ; Gessner, p. 242 ; Fiore, § 1608.

opérations maritimes, particulièrement les blocus commerciaux, ont diminué d'importance, en tant que moyens efficaces de combattre un ennemi. Ainsi réduit à un rôle plutôt subordonné, par suite à la fois de la nature changée de la guerre et de la facilité augmentée d'éluider le but d'obstruction, l'avantage militaire du blocus ne semble plus être assez grand pour pouvoir contrebalancer la violation des droits pacifiques qu'amène son application. Dans ces conditions, il est difficile de voir comment la doctrine pourrait encore justifier un moyen d'attaque, dont l'effet sur l'ennemi est aussi indirect que douteux, et qui atteint les neutres presque autant que lui ¹.

§ 124 — Notion

Par *blocus* on entend l'investissement militaire, sans attaque, d'une place ou contrée ennemie, à l'effet de l'isoler en lui coupant les communications.

Un blocus se distingue essentiellement d'un siège quant aux moyens, au but et à la signification, et cela, malgré l'analogie de caractère et de règlement qui existe entre ces deux sortes d'opérations. A l'occasion du blocus, comme aussi du siège, une région ou un point ennemis sont bâclés par une force militaire, soit au moyen d'un investissement complet ou bien seulement d'un barrage d'un ou de quelques côtés. Mais, tandis que le siège vise à *prendre* la place fermée, le blocus comme tel n'a d'autre but que de l'isoler. Règle générale, une attaque armée est présumée devoir accompagner le siège, mais non pas le blocus. Il ne rentre pas même nécessairement dans la notion de celui-ci, que le cernement ait pour fin la reddition ou l'abandon du lieu enfermé, bien que cette fin puisse s'y joindre ou en devenir de fait la conséquence. Le but ordinaire est d'empêcher toute communication entre l'ennemi, particulièrement ses possessions bloquées, et le reste du monde, afin de faire cesser son libre échange, ou l'arrivée de moyens d'assistance ou d'existence chez lui, soit en général soit d'une certaine espèce, pour paralyser son commerce et faire tarir ainsi ses ressources matérielles, quelquefois pour empêcher ses mouvements ou des renforts, en somme, pour le réduire par appauvrissement ou affaiblissement.

Comme, en conséquence, une force bloquante n'exerce d'ordi-

¹ Le droit de blocus est traité, dans ses détails et au point de vue moderne, par P. Fauchille, *Du blocus maritime, etc.*, Paris, 1882, et par G. Carnazza Amari, *Del blocco marittimo*, Catania, 1897.

naire pas de violence contre les lieux bloqués, leur garnison et leur population, elle se tient dans la règle en dehors de la portée du canon, tandis qu'une force assiégeante se tient en dedans d'elle. Le blocus est composé d'un cordon de forces armées, qui fait cercle autour de la place en question ou forme une barrière devant la région, afin d'empêcher que personne n'y entre ni n'en sorte, et que rien ne puisse y être transporté. Ce but pouvant être atteint sans hostilités directes, la chaîne de blocus s'arrête volontiers à une distance assez éloignée de la côte pour ne pas être exposée aux projectiles de l'ennemi.

Sans doute, cette différence entre le blocus et le siège n'exclut pas leur union en une seule et même opération. Une escadre, ou une armée, peut opérer la transition du blocus au siège, en faisant avancer les navires ou les lignes, et en passant de l'obstruction passive à l'attaque active, par exemple dans un cas où le système de dépérissement par disette s'est prouvé être insuffisant. De plus, l'investissement peut se proposer la fin double ou alternative d'attaquer et d'isoler une place. Enfin, une place forte peut être assiégée d'un côté et bloquée de l'autre, ou bien, être bloquée complètement et assiégée partiellement, etc., par une seule et même force armée. Ce qui n'empêche pas que les deux notions, celle du blocus et celle du siège, restent distinctes l'une de l'autre¹.

Comme cette distinction repose principalement sur le caractère passif et pacifique dans la *forme* du blocus, à la différence de celle du siège, le but de guerre étant cherché dans des moyens qui évitent l'effusion de sang en la remplaçant par la privation, le blocus se présente de prime abord comme une opération relativement humaine et civilisée, plutôt à comparer aux répressions appartenant à l'état de paix, telles que la rétorsion et les représailles.

Cependant, à y regarder de plus près, on verra bientôt que ce jugement n'a de valeur qu'aux points de vue exclusifs des belligérants. Pour les neutres, par contre, le blocus implique une violence

¹ Il est donc incorrect de faire la distinction entre le blocus et le siège de cette manière, que celui-là est qualifié d'investissement par *mer* et celui-ci par *terre* (v. Halleck, ch. 23, § 3). Toutes les deux opérations peuvent être tant maritimes que continentales. Ainsi, une flotte peut assiéger du côté de la mer — et bombarder pour prendre — un port fortifié, une forteresse, ou un camp retranché sur la côte; elle peut aussi se borner à les bloquer simplement. Sur terre, une armée peut se contenter de bloquer une ville ou une forteresse, au lieu de s'engager dans l'attaque et le combat qui accompagnent un siège, si elle trouve que l'isolement suffit pour atteindre le but de guerre.

de la pire espèce, la plus grave violation de leurs droits et intérêts légitimes. Tandis que tous les autres devoirs de la neutralité n'imposent aux États neutres qu'une abstention limitée à telle ou telle aide particulière comme objet de l'interdiction — abstention qui ne frappe que des branches d'activité spéciales et se rapporte plus ou moins à la guerre —, l'exigence de respecter les blocus signifie au contraire un renoncement à toute communication quelconque, même la plus pacifique, avec des contrées d'ordinaire en relations régulières avec les neutres et dont la fréquentation était d'une certaine importance pour leur existence et leur bien-être, puisque autrement le blocus lui-même manquerait de valeur comme moyen de contrainte. On comprend aisément qu'à notre époque d'échange libre et vital, de solidarité quant aux besoins et aux ressources, une obstruction semblable de la circulation internationale doit produire, chez tous les États en dehors du couple en conflit, des dérangements profondément attentatoires, suivis de préjudices et de souffrances incalculables et immérités, surtout si — comme c'est ordinairement le cas — les lieux bloqués sont des entrepôts considérables du commerce. Voilà pourquoi dans la réalité le blocus équivaut à une guerre autant contre les neutres que contre l'ennemi, quelquefois contre la nation même du belligérant bloquant, surtout si cette nation est un peuple industriel qui était habitué à faire venir ses matières premières des ports devenus objets du blocus.

Il devient de plus en plus difficile d'admettre un moyen de guerre aussi peu conciliable avec les principes généraux de la réglementation moderne de la neutralité. En effet, celle-ci condamne toute opération qui, sans contribuer *directement* à la soumission de l'ennemi, viole le droit des nations neutres à l'échange pacifique, et cause à leur commerce inoffensif des pertes qui n'ont été encourues par aucune transgression et qui sont en dehors de toute proportion avec l'importance du moyen de guerre comme tel.

Toutefois, il faut reconnaître aux blocus un avantage, propre à leur servir d'excuse et à prolonger leur existence, du moins en partie, et aussi longtemps que la loi de contrebande n'est pas abrogée par rapport aux neutres et que la propriété privée n'est pas respectée sans restriction dans la guerre maritime. L'usage encore toléré, si offensant pour la souveraineté du pavillon, de permettre aux belligérants d'arrêter et de visiter des navires neutres en pleine

mer sur un soupçon gratuit, ne pourrait, tant que subsiste le droit d'empêcher les transports d'articles de guerre à un belligérant, être remplacé par rien autre que le blocus des ports ennemis, mesure par laquelle ces transports sont déjoués et qui par conséquent rend superflues les molestations en dehors de la contrée des opérations.

Afin d'abolir la police à juste titre répudiée, que se sont arrogée les belligérants sur les neutres hors du théâtre de la guerre, le règlement pourrait conserver un droit de blocus *limité*, consistant dans la simple mesure d'empêcher, par un investissement effectif sur les lieux, tout transport de contrebande de guerre et de secours militaire aux ports de commerce ennemis¹, en y laissant libre tout autre trafic neutre. Ainsi seraient évitées les violations inséparables des blocus absolus, et du droit de bloquer seraient conservés les avantages sans les inconvénients. Il est vrai que, même sous cette forme mitigée, le blocus entraînerait toujours après lui un droit de visite pour le bloquant et des moyens coercitifs contre les neutres en cas de transport illégal. Mais ni les visites ni aucune coercition ne se feraient alors hors des lieux des opérations; du moins l'indépendance des neutres serait-elle respectée sur la haute mer. Leurs navires ne seraient pas continuellement exposés à des molestations sur des soupçons légers d'une destination ennemie qui dans la majorité des cas est imaginaire. Il ne pourrait plus être question d'arrêter des navires *quelconques*, mais exclusivement ceux qui non seulement auraient en réalité une destination pour un port ennemi mais seraient déjà *sur le point d'y entrer* et auraient, par cela même, *prouvé* la destination. L'inconvénient de subir, devant un port étranger, certaines formalités d'entrée, imposées par une autorité étrangère, n'implique pas une violation de la souveraineté du pavillon, pas même si l'autorité ne règne sur la place qu'en vertu du droit de la guerre, alors que cette même place est intimement liée au théâtre de la guerre et que l'entrée du navire est déjà un fait. Au contraire, on est l'objet d'une violation quand on subit, sur la haute mer, la police, les arrêts et les recherches d'autorités étrangères, qui pour cela ne peuvent alléguer d'autres raisons que des suppositions plus ou moins arbitraires d'une destination éloignée, susceptible d'être attribuée à qui que ce soit.

¹ Quant aux ports *militaires*, il est juste qu'on leur empêche tout transport quelconque, même pacifique.

§ 125 — Blocus continental et blocus maritime

Le blocus peut avoir lieu tant sur terre que sur mer.

Le terme « blocus » signifie dès l'origine simplement barrage ou obstruction d'un lieu ennemi, soit d'une place (forteresse, port, etc.) soit d'une contrée (camp, rade, côte, etc.). Cette notion n'implique donc pas nécessairement — ainsi que cela résulte déjà du paragraphe précédent — que l'opération ait lieu sur mer. Dès qu'un endroit ennemi est séparé de ses communications par un cernement ou une fermeture, sans siège ni attaque, il y a blocus, peu importe que le dit endroit soit situé à l'intérieur du pays ou sur la côte, et que les forces bloquantes consistent en troupes ou en navires. Aussi les blocus se rencontrent-ils sur terre comme sur mer. Seulement, les blocus terrestres sont beaucoup moins fréquents, puisqu'il est rare qu'un investissement à l'intérieur du pays remplisse le but de guerre sans siège. Toutefois, il peut arriver par exception, qu'un belligérant trouve avantageux d'empêcher toute communication avec une région ennemie sur terre, par exemple une forteresse, un camp retranché ou une armée, pour prévenir des renforts, des ralliements, des points d'appui, etc., et cela, sans que des attaques ou des combats soient joints à l'opération. Tantôt ceux-ci peuvent être superflus, l'isolement étant un moyen suffisant pour réduire l'ennemi ou empêcher le renfort ou le ralliement redoutés ; tantôt ils pourraient exiger des sacrifices au delà du but. — Quelquefois, des blocus de terre et de mer sont combinés dans une seule et même opération, lorsque, par exemple, une place ne peut être isolée autrement¹.

Toutefois, le blocus continental requiert fort peu de réglementation et n'appelle aucune attention spéciale dans la matière qui nous occupe. Il suit généralement les mêmes règles de guerre et comporte les mêmes droits souverains que les sièges et les occupa-

¹ Il est donc inexact de décrire la différence entre le blocus continental et le blocus maritime comme une différence entre des investissements de *siège* et de *commerce* (v. Ferguson, § 271). Pas plus que le blocus de terre n'implique nécessairement un siège, celui de mer n'a pour but *exclusif* l'interception du commerce (« be *solely* intended to distress the enemy by intercepting his maritime commerce, without any direct military end in view... »). Le but est l'affaire du belligérant. Mais rien n'empêche de bloquer, par exemple, un port fortifié ou une station de flotte dans un but directement militaire, afin d'empêcher des approvisionnements ou des renforts, ou même simplement la sortie de forces militaires pour rejoindre des forces alliées.

tions de lieux ennemis, et il ne se distingue essentiellement de ces opérations que par l'absence de violences directes. Un blocus sur terre qui a lieu dans l'intérieur, sur un territoire occupé, exclut les problèmes de la neutralité. La position légale des neutres à son égard ne diffère guère de leur position vis-à-vis d'une place assiégée. Ils n'ont rien à y faire et entrent rarement en quelque rapport juridique avec lui. Les droits et les devoirs sont difficilement applicables aux neutres, alors que le théâtre de l'action n'est pas commun à eux et aux belligérants.

Il en est autrement du blocus maritime. Ici, le neutre qui se trouve devant la chaîne de blocus, est sur une zone où il possède originairement les mêmes droits que le belligérant, puisque les navires bloquants se tiennent d'ordinaire au delà de la limite du territoire maritime. Il y surgit par conséquent une réglementation entre le neutre et le belligérant. Or, comme le blocus maritime se fait par un investissement de ports, rades ou côtes, qui sont régulièrement l'objet du commerce et de la navigation neutres, un intérêt neutre de la plus haute importance y est engagé, et les ressortissants neutres y figurent continuellement comme des ayants droit. Il en résulte toute une législation basée sur des règles qui, grâce à l'état provisoire de la guerre, restreignent les droits des neutres en faveur des belligérants, mais qui, comportant une suspension de prétentions légitimes, présupposent naturellement, pour être tolérées, des fondements de nécessité d'une certaine force. La précision de ces règles devient d'autant plus impérieuse, que autrement la détermination même de l'opération comme telle sera de beaucoup plus difficile sur mer que sur terre. Les postes militaires sur terre sont facilement disposés d'une manière régulière, tandis que les navires stationnés sont exposés au gré des vents et à d'autres dérangements.

Le blocus maritime exige donc une réglementation toute particulière, bien différente de celle du blocus continental. Et comme ce n'est au fond que celui-là qui soit en collision directe avec les droits des neutres, le règlement de la neutralité ne s'occupe ordinairement des blocus qu'autant qu'ils se passent sur mer, et le blocus au sens ordinaire et restreint signifie blocus maritime.

Ces distinctions établies, il n'est guère besoin de faire observer que les inconvénients et lésions dont on a accusé l'institution du blocus ne sont, à proprement parler, inhérents qu'au blocus mari-

time, celui du sens étroit, parce que c'est sur la mer, territoire libre, que le neutre a la prétention légitime de ne pas être molesté par les belligérants, et que c'est au dehors du théâtre de la guerre qu'il a le droit d'entretenir des relations pacifiques. Le blocus continental se justifie par les mêmes raisons qu'un siège, savoir le droit d'un belligérant d'affaiblir son ennemi, de couper ses voies de renforts et de ressources, de paralyser ses opérations. Lorsque ce droit a été allégué comme fondement du blocus en général, cela ne veut donc pas dire qu'il soit suffisant pour légitimer les blocus sur mer, mais seulement que tout autre fondement leur manque.

§ 126 — Exercice du droit de blocus

Le blocus est exécuté par le commandement militaire local, sous la condition ou la présomption de l'ordre ou du consentement de l'autorité suprême de l'État belligérant.

Les opérations de guerre sont exécutées par les commandants militaires. Mais ceux-ci ressortissent, quant aux principes, à l'autorité suprême qui fait partie intégrante du gouvernement de l'État.

Le blocus étant reconnu comme opération de guerre, il pourrait paraître superflu de relever la validité de cette règle quant à lui.

Cependant, on rencontre fréquemment la prescription que le droit de blocus ne peut être exercé que par le souverain ou le gouvernement, et qu'en conséquence, son exécution par un commandant (de troupes, flotte, escadre, etc.) n'est admise qu'à condition d'avoir lieu sur l'ordre ou le mandat du pouvoir suprême de l'État¹.

En rattachant ainsi le blocus, particulièrement et plus que toute autre opération de guerre, d'une manière intime au pouvoir souverain, on part du point de vue que ses effets, ainsi qu'il a été observé, ne se tiennent pas dans les limites du théâtre de la guerre,

¹ Wildman, p. 178; Phillimore, § 288; Bluntschli, 1 sous § 831; Calvo, § 1137; Gessner, pp. 197, 242; Hall, § 259. — Field estime au contraire, qu'un commandant peut établir un blocus sans autorisation spéciale, à moins d'être *désavoué* par son gouvernement (3 sous § 892). Cette opinion n'est pas en général partagée. — Ordinairement, ceux qui réservent la décision au gouvernement, se fondent sur le caractère d'*acte de souveraineté* qu'ils attribuent au blocus. La guerre en son entier est un tel acte. Mais une opération spéciale, telle que le blocus, ne saurait être ainsi qualifiée par la seule raison que la *décision en dernière main* — ici comme en toute autre affaire publique — appartient au gouvernement.

comme devrait le faire la guerre strictement, mais s'étendent au delà, atteignent plus que l'ennemi, portent leur coup à la grande société des nations, et troublent les rapports de celles-ci en y intervenant. Une mesure semblable devient quelque chose de plus qu'une simple opération militaire et n'appartient pas exclusivement au champ de guerre et à ses autorités. Entraînant tous les États dans sa sphère d'action, elle acquiert une signification universelle. Voilà pourquoi l'autorité militaire ne peut pas l'entreprendre à elle seule, ni l'étendre ou la changer quant à la portée, sans l'autorisation du gouvernement. C'est à celui-ci — plus compétent que l'autorité militaire pour juger les affaires étrangères — d'examiner alors si le blocus est, dans l'espèce, assez indispensable comme mesure de guerre, pour pouvoir excuser la violation des intérêts d'ordre universel qu'il occasionne.

Sans doute, rien n'empêche que le gouvernement ne puisse, en pareil cas comme en d'autres, *charger* une autorité militaire de son droit de décision. Des pleins pouvoirs à cet effet peuvent, par exemple, être nécessités par les exigences des opérations, par une rapidité de résolution et d'exécution qui ne permettrait pas de recueillir l'autorisation d'un ministère éloigné. Le gouvernement peut, dans certaines circonstances, avoir cette confiance en la sagesse d'un commandement en chef sur les lieux, qu'il l'autorise d'avance à juger l'opportunité du blocus, d'autant que quelquefois cette opportunité ne saurait être appréciée que sur place. Toujours est-il que dans des situations pareilles, c'est le gouvernement qui répond en dernier lieu, devant l'étranger, des conséquences qui peuvent résulter de l'abandon à des autorités militaires de la décision d'affaires aussi graves et qui présupposent généralement plus de connaissances politiques et gouvernementales que ne possèdent les commandants militaires. Les États neutres s'en tiennent naturellement au gouvernement : ils n'ont pas à discuter avec des autorités subordonnées. Devant eux, c'est le gouvernement qui est présumé avoir pris la résolution, et c'est à lui qu'il incombe de voir et de surveiller, directement ou indirectement, que toutes les conditions soient remplies qui confèrent au blocus la validité internationale.

Dans le cas où un commandant militaire abuserait des pleins pouvoirs que lui aurait conférés son gouvernement pour le représenter dans la décision de l'exercice du droit de blocus, le gouver-

nement ainsi compromis peut bien se décharger de la responsabilité devant les neutres lésés, en leur accordant toute réparation et en punissant le coupable. Le gouvernement belligérant qui négligerait ce devoir, revêtirait par là lui-même la culpabilité. Il ne saurait dans aucune hypothèse se disculper en prétendant n'avoir eu aucune part à la faute commise par son autorité militaire, alors qu'il a omis de corriger cette faute. D'autre part, une autorité militaire qui bloque sans ordre ni mandat de son gouvernement, en est responsable devant celui-ci. L'étranger ne peut pas s'ingérer dans cette question intérieure de l'État belligérant, si aucun intérêt étranger n'a été violé par le blocus.

§ 127 — Objets d'un blocus

1. Tout point et toute contrée sur les territoires ou les eaux des belligérants, soit sur la côte soit dans l'intérieur, peuvent, règle générale, être bloqués.

2. Sont exceptés : *a)* les détroits qui unissent des eaux libres ou neutres ; *b)* les fleuves, embouchures ou bras de mer, en tant que le blocus obstruerait le trafic derrière eux avec des possessions neutres.

3. Aucun blocus ne peut fermer un autre passage que celui qui est bloqué.

4. Barrer sa propre possession n'est pas bloquer.

1. Quelques publicistes ont voulu apporter certaines restrictions, quant aux lieux et à l'étendue, au droit de blocus, même sur le théâtre de la guerre et les territoires des belligérants. D'après eux, des points isolés ou des places peuvent seuls être bloqués, mais non des côtes entières, du moins de quelque étendue¹. Mais ces auteurs n'ont jamais pu établir une distinction quelconque entre les étendues qui seraient des objets licites et celles qui ne le seraient pas, hors la distinction entre le possible et l'impossible. Une côte, si longue — voilà le fond de leur raisonnement — qu'elle ne *pourrait* pas être bloquée, parce qu'aucune flotte ne serait assez grande pour remplir les conditions du caractère effectif prescrites par le droit

¹ Calvo, § 1164; Gessner, pp. 210, 244-245.

international (v. *infra*, § 129), ne *devrait* pas, non plus, être réputée objet légitime de blocus.

C'est là confondre la légalité avec la possibilité. Une côte, dont l'étendue rendrait le blocus dans les conditions prescrites impossible, ne devient pas plus par cela un objet « illégal » de blocus, qu'une forteresse trop bien fortifiée pour pouvoir être prise par les moyens de guerre admis, ne devient par là un objet de siège illégal. Si un belligérant entreprend l'investissement — comme cela se pratiquait jusqu'à l'époque de la guerre de Crimée — d'une côte d'une longueur telle, que sa marine ne suffit pas pour la tâche, son action peut bien devenir illégale. Mais cette illégalité n'atteint pas l'objet; elle est tout entière dans la prétention de s'arroger un droit de guerre sans disposer des moyens voulus pour en remplir les conditions. D'autre part, fixer une certaine limite comme *maximum* d'étendue, au delà duquel aucune flotte n'aurait la force — donc pas le droit — de bloquer effectivement, mais au-dessous duquel elle l'aurait, serait évidemment chose impraticable, tant qu'aucune loi ne pourrait prévoir le chiffre ni établir le contrôle de l'augmentation des marines militaires en force et en nombre des navires. Il en suit que la loi ne peut prescrire, quant à la légalité de l'*objet*, que ce qui se rapporte à la souveraineté — de belligérant ou de neutre — sur les lieux en question, et, quant à la légalité de l'*acte*, que ce qui se rapporte à la condition effective. — Par conséquent, un blocus au-dessus des forces du belligérant et aux exigences duquel celui-ci est dès lors incapable de satisfaire, devient *de fait* illégal indépendamment de l'étendue de l'objet. Un seul port peut de cette manière devenir un objet illégal, savoir si le bloquant ne dispose pour sa fermeture que, par exemple, d'un seul navire, et que ce navire ne peut pas dominer l'entrée du port. De même, une *côte* n'est pas un objet légal du blocus, si celui-ci ne peut pas se faire dans l'ordre prescrit; tandis que dans le cas contraire, la même côte peut être un objet légal. Des côtes d'une étendue qui éluderait le blocus, ne rendent donc celui-ci illégal que dans ce sens, que l'illégalité devient alors facilement *prouvable*.

Aussi la théorie qui qualifie d'illégaux les blocus de côtes, est-elle née de l'*évidence* du caractère fictif de certains blocus embrasant des objets plus vastes que ce qu'a pu manier le bloquant, surtout si une puissance a, par exemple, déclaré en état de blocus

toutes les côtes appartenant à une nation ennemie, alors même qu'elles n'étaient pas réellement bloquées, et malgré l'impossibilité manifeste de former une chaîne de blocus suffisante pour produire un investissement aussi vaste. Alors, la longueur du littoral a d'autant plus facilement fait naître l'idée de l'illégalité, que la plupart des exemples de blocus de côte se rencontrent avant la réglementation exacte des conditions, aux temps des abus consistant à déclarer fermés des littoraux qui n'auraient pas même *pu* l'être. Voilà pourquoi on retrouve encore aujourd'hui l'opinion qui, à défaut d'exemples de blocus de côte honnêtes et sous l'impression des abus d'autrefois, estime illégal un objet de blocus pour lequel *jusqu'ici les moyens ont manqué*. Il en est résulté, par une confusion entre la forme des dits abus et l'illégalité considérée en elle-même, l'idée que les blocus de côtes *en général* ne devraient pas être permis ¹.

Depuis que le droit international a prescrit l'ordre pour l'arrangement des blocus, et qu'aucun blocus qui ne se fait pas au moyen d'un investissement conforme à cet ordre, n'est reconnu, toute question relative à l'étendue des objets bloqués devient nulle. Quelque côte que ce soit est un objet légal de blocus quand elle est effectivement fermée, un objet illégal quand elle ne l'est pas. S'il y a des côtes trop longues pour pouvoir être légalement bloquées, l'illégalité dans ces cas ne résulte pas de la loi dans le sens que ces côtes *sont* des objets illégaux, mais dans le sens que jusqu'ici les ressources pour en *faire* des objets légaux n'ont pas existé. Dès qu'elles existeraient, même ceux qui, comme Gessner, rejettent les blocus de côtes par des raisons pratiques, conviennent qu'ils ne peuvent pas, théoriquement, être réputés contraires au droit international. Qu'il existe réellement des côtes, très longues même, susceptibles d'être bloquées selon toutes les règles et correctement, est

¹ Gessner nous prémunit contre la proclamation du droit de bloquer des côtes, comme étant « dangereux »; et il rappelle au souvenir les abus de tels blocus par l'Angleterre, en faisant observer qu'il est « peu probable » qu'une puissance « ait à sa disposition des forces maritimes suffisantes pour investir une côte entière avec des vaisseaux stationnés » (pp. 210, 212, 244-245). — Mais, qu'entend donc Gessner par le terme « côte entière »? Une côte peut être très courte bien qu'entière, par exemple si un État ne touche à la mer que par un coin de ses possessions. Il n'existe aucune règle pour la longueur, seulement pour la manière de bloquer. Et l'application d'un droit, qui n'est qu'une conséquence logique de la réglementation, ne peut pas être contestée par la seule raison que ce droit est « dangereux » parce que les abus en sont faciles.

hors de doute, quoique Calvo dise que cela n'a pas encore été « démontré »¹. Cela a été au contraire démontré d'une manière frappante, par exemple par les États-Unis dans la guerre de 1861-1865.

En conséquence, peuvent devenir objets légaux du droit de blocus un point ou une étendue ennemis quelconques, non seulement sur le terrain du théâtre de la guerre (forteresse, ville, camp ou autre place) mais encore sur les eaux (port, rade, mouillage, fleuve, golfe, baie, côte), avec les exceptions ci-dessous signalées, et à condition que l'investissement soit complet selon les prescriptions du droit international. — Il est vrai que la plupart des actes internationaux, et presque toutes les législations et traités, y compris même les réglementations de blocus si importantes de 1780, 1800 et 1801, ne mentionnent que des blocus de *ports*. Mais il faut en chercher la raison dans cette circonstance, que les flottes n'étaient autrefois pas aussi grandes et aussi fortes que maintenant, et que ce sont les ports qui le plus *souvent* sont bloqués. — Non seulement la déclaration du Congrès de Paris de 1856, contenant la réglementation internationale actuelle, mais encore quelques décrets nationaux mentionnent les blocus de côte et de littoral². Et la doctrine reconnaît aux belligérants le droit de bloquer, soit entièrement soit partiellement et selon les convenances de la guerre, des points et lignes quelconques³.

Ce qui précède réduit également à néant — tant que restent en vigueur les prescriptions actuelles — la théorie qui limite les objets de blocus aux places *fortes* ou militairement occupées, en exemptant les ports de commerce et autres places non fortifiées⁴. Cette théorie peut être juste en elle-même : elle est inconciliable avec la

¹ Gessner, p. 212; Calvo, § 1165.

² V. entre autres les déclarations anglaise et française du 28-29 mars 1854.

³ V. Klüber, § 297; Ortolan, p. 332; Heffter, § 154; Massé, t. I, § 297; Hautefeuille, t. III, pp. 49 et suiv.; Woolsey, § 202; Twiss, § 117; Bluntschli, § 827; Field, 1 sous § 892; Hall, § 233.

⁴ Cette théorie paraît avoir pris son origine dans l'essai d'un belligérant d'empêcher, dans un cas spécial, sans raison juridique ni autre motif que son propre intérêt, l'emploi sur une vaste échelle du blocus par une grande puissance ennemie. Par le fameux décret de Berlin, en 1806, Napoléon I déclara non justifiés les blocus de l'Angleterre *hors des places fortes*. — Dans la doctrine, quelques voix, Richard Cobden en tête, se sont élevées en faveur de la limitation des blocus aux places militaires. Cp. *Rev. de dr. int.*, t. VII, pp. 677, 681; *Ann.*, t. II, p. 88.

réglementation contemporaine du droit de blocus. D'après celle-ci il appartient au belligérant lui-même de décider, seul, quelle partie ou quels points du pays ennemi il veut bloquer pour atteindre le but de l'affaiblissement de son adversaire. Si ce but peut être atteint au moyen d'un isolement de places commerciales, la réglementation actuelle admet ce moyen. — Mais il faut avouer, qu'une réforme à cet égard serait juste et désirable. L'on ne saurait nier que, comme il a été remarqué plus haut, les blocus de commerce attaquent d'une manière indue les droits pacifiques et neutres, et soient contraires au juste principe de limiter les moyens de guerre à ceux qui se dirigent immédiatement sur les *forces* ennemies. Il en suivrait logiquement l'abolition de tout autre blocus que celui des places militaires ou celui qui se ferait dans le but d'empêcher l'arrivée de marchandises en contrebande ou d'autre secours de guerre¹. Cela impliquerait d'autant moins un sacrifice sensible du droit des belligérants, que le dommage causé par le blocus commercial aux intérêts pacifiques n'est nullement compensé par quelque avantage militaire y correspondant, depuis que les communications par terre peuvent, grâce à leur énorme développement, éluder dans une mesure très essentielle le but des investissements de ports maritimes.

Toutefois, en attendant une réforme qui tienne compte de ces considérations, aucune distinction ne peut être faite entre les diverses qualités des lieux bloqués, tant que le droit international voit dans le blocus un moyen d'épuiser l'ennemi par l'interception des communications pacifiques avec autant de ses possessions que le bloquant peut effectivement isoler. Ni la Neutralité armée, ni la déclaration de droit maritime de 1856, ne distinguent entre des lieux militaires et des lieux commerciaux comme objets de blocus.

Une nuance mitigée de cette théorie est celle qui, en supposant que même des places non fortifiées pussent être bloquées, exige que du moins quelque but de stratégie ou de tactique militaire doive pouvoir être allégué comme raison. Des ports de commerce et des côtes ouvertes seraient objets légaux d'investissement seulement dans les cas où la mesure rentrerait dans les opérations, par exemple conjointement avec : 1° une attaque contre les lieux ; 2° le but de contraindre l'ennemi à la reddition d'une place d'importance straté-

¹ Solution proposée par Field, § 891.

gique ; 3° le but d'empêcher les opérations de troupes ennemies sur la côte, ou de leur couper l'arrivée de transports propres à maintenir leurs forces ¹.

Cette théorie intermédiaire encore, fondée sur la juste règle de respecter les relations purement pacifiques, présente la difficulté de présupposer une transformation assez radicale du blocus contemporain. Toute désirable qu'elle est, la limitation de celui-ci aux investissements de but stratégique n'est pas conciliable avec le principe régnant de réduire l'ennemi par l'épuisement des ressources économiques. Les derniers exemples de blocus en témoignent. — D'ailleurs, il ne serait pas possible de tirer la limite entre les blocus de *but* militaire et ceux de but non militaire, tant qu'il serait permis de bloquer des *lieux* non militaires. La distinction entre des ports de guerre et des ports de commerce est facile et susceptible d'une réglementation claire : elle serait une base rationnelle pour le blocus futur. Mais aussitôt que le *critérium* serait transféré de la nature extérieure de l'objet au mobile intérieur du sujet, qui échappe à toute détermination et à toute preuve, la réglementation deviendrait vague et l'application plus vague encore. Le but militaire du blocus d'un port de commerce — existât-il — ne saurait être que médiat, même à supposer qu'une force ennemie se trouvât dans le voisinage ; et la connexité serait rarement évidente. Quel belligérant ne pourrait invoquer une influence indirecte sur les opérations de l'ennemi, ou l'espoir de la reddition d'une place quelque part, comme conséquence éventuelle d'un blocus de lieux absolument pacifiques, à une distance quelconque de là ? Quelque investissement que ce soit, n'importe où, peut amener indirectement des capitulations par manque du nécessaire. Dès lors, la différence entre le blocus militaire et le blocus non militaire se réduirait à une différence de *distance* entre les lieux bloqués et une force ennemie ou

¹ Hall, § 233. Comme exemple cet auteur allègue, que l'Angleterre, en guerre avec les États-Unis d'Amérique, pourrait bien avoir le droit de bloquer les ports *atlantiques* de ces États, pour autant que des opérations de guerre seraient poursuivies de ce côté, mais non pas les ports de l'Océan *Pacifique*, puisque de telles opérations n'y auraient guère de but. — Toutefois, Hall reconnaît lui-même les difficultés pratiques de l'application de sa théorie. Seulement, en comptant parmi elles cette objection que tant qu'un belligérant peut couper *par terre* les transports même les plus pacifiques de moyens d'existence à destination ennemie, le même droit devrait lui être concédé *par mer*, c'est là une fausse analogie ; car, la terre où ont lieu les opérations de guerre fait partie des territoires des belligérants, tandis que la mer est un *nullius territorium*.

une place d'importance stratégique. Or, il n'y aurait aucune règle certaine pour la détermination de cette distance.

2. Il suit de la liberté des passages internationaux, que l'on ne peut pas bloquer des *détroits* qui mènent à des eaux libres ou neutres. Il n'est pas même permis, en bloquant une place située auprès d'un détroit libre, de soumettre le passage à des charges ou à des peines, par exemple à l'observation de faire route le long du côté non ennemi, de se faire convoyer, etc. ¹.

Si un belligérant bloque les embouchures de fleuves ou de détroits, dont les rives, golfes ou baies appartiennent à plusieurs États, et qu'un ou plusieurs de ces États soient neutres, le blocus ne peut pas empêcher le passage de navires à destination des territoires neutres, alors que ces navires ne pourraient pas y arriver par quelque autre voie aussi directe. Tel est le cas, notamment, lorsque l'embouchure d'un grand fleuve, ou un golfe se ramifiant, ressortissent à la souveraineté d'un autre État que ceux qui se trouvent en arrière ou à l'intérieur et qui ont des possessions avec des ports situés sur les rives du cours supérieur de ce même fleuve ou golfe. Si même les deux rives de l'embouchure appartenaient au belligérant bloqué, le passage serait libre pour toute destination aux ports neutres se trouvant derrière elle ².

Ces restrictions apportées à l'exercice du droit de blocus reposent sur le juste principe qu'un belligérant n'a d'autorité que sur des objets ennemis, que des eaux et passages reconnus être d'ordre international restent tels malgré l'état de guerre, et qu'enfin, le blocus qui barrerait l'accès d'une place neutre, équivaldrait à un blocus des neutres.

¹ Le traité anglo-américain de 1850 concernant le projet d'un canal par l'Isthme de Panama stipulait l'exemption de la route de tout blocus et tout obstacle, même pour les bâtiments de guerre. Et en vertu de la convention conclue à Constantinople le 29 octobre 1888, le Canal de Suez ne sera jamais bloqué. — Cp. Ortolan, pp. 332-333; Hautefeuille, l. c.; Cauchy, t. II, p. 423; Calvo, § 1463.

² *Ib.* — Ainsi, à l'occasion de blocus de la côte des Pays-Bas, y compris l'embouchure de l'Escaut, les communications par mer avec Anvers ont été laissées libres. — De même, pendant la guerre de Sécession nord-américaine, le blocus du Rio Grande, dont l'une des rives était dans la possession des États Confédérés, tandis que l'autre rive était mexicaine, n'a pas fermé le passage aux places du Mexique. On a même blâmé que le libre passage ait été alors soumis à la condition de ne point longer la rive ennemie, mais de se tenir toujours près du côté neutre qui était celui de la destination. — Le Danube fut bloqué dans la guerre de 1877. Mais cette mesure a été réputée contraire au droit international.

3. Un blocus de port ne peut fermer d'autre port que celui qui est investi, et il n'empêche que le trafic qui traverserait la chaîne de blocus : il ne saurait mettre obstacle aux communications qui passeraient par d'autres voies que celles qui sont occupées par les forces militaires. Si donc le belligérant borne son blocus soit au côté de la mer, soit à celui de la terre ferme, son droit de détourner les neutres du trafic est borné au même côté. Il ne peut pas leur interdire le passage par terre, là où il n'a bloqué que par mer, ou *vice versa*. Si ses forces suffisent seulement pour l'investissement de quelques-uns des ports de son ennemi, mais non pas pour celui de tous les ports, et que les navires neutres tournent les effets de l'investissement en allant aux ports non bloqués les plus proches, pour faire continuer de là les transports par les chemins de fer ou autres communications de terre jusqu'au lieu de destination dont l'accès maritime est bloqué, cette manière de communiquer avec une place que le bloquant a eu pour but d'isoler mais sans le faire de tous côtés, ne peut pas être censée violer le blocus. Même des ports *neutres* peuvent servir ainsi d'intermédiaires pour une relation avec des lieux bloqués, sans infraction à la neutralité. Le commerce pacifique entre neutre et belligérant étant libre par toute voie non fermée selon le droit de guerre, rien ne s'oppose à ce qu'un navire neutre, empêché par un blocus exclusivement maritime de prendre le chemin direct pour tel port belligérant, décharge les marchandises destinées à celui-ci dans un port neutre limitrophe, d'où elles peuvent être transportées par les provinces et l'intérieur des pays jusqu'à la place bloquée. Un blocus ne serait plus effectif, s'il avait validité sur des lieux et dans des directions qui ne fussent pas matériellement coupés de manière à y rendre l'accès immédiatement périlleux, et si une interdiction pouvait être décrétée qui se fondât sur l'existence d'un investissement qui ne fermât l'accès que dans une toute autre direction.

Il en suit, que le seul expédient sûr pour éviter que les blocus ne soient éludés dans leurs effets, consiste dans un investissement de tous côtés, sur terre et sur mer simultanément, qui complète le blocus maritime par un blocus de forces terrestres contre l'intérieur du pays, à l'effet de couper les communications entre la place à isoler et les routes continentales. Les navires de guerre et les batteries de campagne doivent former une chaîne continue, qui dé-

joue l'accès sur tout point. Ou bien, si la configuration de la contrée permet de dominer la circonférence entière de la place par une même force, soit maritime soit terrestre, cette force doit être disposée de façon à atteindre et arrêter les passages sur chaque point de la circonférence ¹.

Cette règle, qui découle logiquement de la condition effective des blocus (*infra*, § 129), est reconnue partout ². — Encore au temps où la dite condition était le moins observée, à l'époque des guerres de la Révolution et de l'Empire français, les tribunaux de prises, même en Angleterre, acquittaient des navires neutres qui avaient mené leurs cargaisons à des ports bloqués (par mer), de telle manière indirecte, qu'ils s'étaient rendus d'abord à un port ouvert, et avaient expédié de là les cargaisons par des communications terrestres (chaussées, fleuves, canaux, etc.) non occupées par des troupes de l'État bloquant ³.

4. Un belligérant peut, aussi bien qu'un État en paix, fermer ses *propres* ports, même contre les neutres, s'il le trouve convenable, et sans être juridiquement obligé de rendre compte de ses raisons à l'étranger. Une mesure semblable n'est pas un blocus, mais simplement un acte de souveraineté, alors que les ports en question

¹ Ainsi, des lieux entourés d'eaux peuvent quelquefois, bien que situés sur le continent, être complètement isolés au moyen d'un blocus maritime seul, en sorte que l'accès est fermé partout, si la place est unie au continent par un isthme assez mince pour permettre la domination de tout point par les navires bloquants. Et *vice versa*, une place, même maritime, serrée dans une baie étroite ou une embouchure pointue, peut être bloquée par des batteries de terre malgré sa situation sur la côte, si l'accès du côté de la mer n'est pas assez large pour se soustraire à leur portée (cp. pourtant, pour les conditions, *infra*, sous § 128).

² V. Wheaton, p. 184; Phillimore, § 314; Calvo, § 1140; Gessner, p. 215; Hall, § 265; Fiore, § 1627. — Toutefois, tandis que les uns reconnaissent avec justesse que la règle selon laquelle un blocus ne ferme que son propre chemin, est valide par rapport à *tout* blocus (v. par exemple Gessner, l. c.), d'autres veulent restreindre sa validité aux blocus *maritimes* (Calvo, l. c.). D'après cette dernière opinion, la communication terrestre serait bien ouverte avec des places investies seulement par mer, mais la communication maritime ne serait pas ouverte avec des places investies seulement par terre. Cette conséquence semble résulter d'une confusion des notions de blocus et de siège (cp. *supra*, sous § 124). De ce que tout accès quelconque d'une place *assiégée*, ne fût-ce que par des troupes de campagne, peut être interdit, l'on a conclu à une interdiction tout aussi absolue — même vers un côté maritime non matériellement investi — en faveur des *blocus* de terre.

³ V. Robinson, t. IV, pp. 65-67. — L'objet du droit de blocus est si sévèrement limité au côté matériellement fermé, qu'un belligérant n'est pas même censé pouvoir, par l'investissement de l'embouchure d'un fleuve, barrer le chemin à un port *ennemi* situé sur un bord non bloqué du même fleuve (v. Ferguson, § 270).

se trouvent au pouvoir du gouvernement qui les ferme ; car le blocus, un moyen de guerre, ne peut avoir pour objet que des possessions ennemies.

Il en suit, qu'un État ne peut bloquer ses propres ports et places que dans le cas où ils seraient tombés au pouvoir d'un adversaire. Étant devenus alors, selon le droit international, de véritables objets de guerre ennemis, la souveraineté originaire ne constitue plus un obstacle à leur blocus. D'autre part, celui-ci, pour être valide, doit naturellement avoir lieu dans les mêmes conditions et être soumis aux mêmes règles, qu'un investissement sur les territoires ou dans les eaux d'un ennemi¹. Hors le blocus, il n'existe aucun moyen pour l'isolement de lieux ainsi pris par un adversaire. Leur souverain originaire ne peut pas, par une simple ordonnance et sans investissement, les *déclarer* fermés aux neutres, en se fondant sur la souveraineté antérieure à la conquête mais que celle-ci a suspendue ou supprimée de fait. Car, dans l'état de guerre, aucune domination territoriale n'est réputée valide à moins d'être soutenue matériellement. Le belligérant qui a perdu une possession par suite de son infériorité militaire, a aussi perdu la prétention d'être reconnu par les neutres comme souverain de cette possession en ce qui concerne le droit de guerre, cela d'autant, qu'il ne fonde ses propres prétentions vis-à-vis des neutres sur rien autre que précisément ce même droit.

§ 128 — Validité d'un blocus maritime

Pour être réputé valide, un blocus maritime doit être *effectif et notoire*, selon ce qui suit².

Comme il ne s'agit ici que des blocus maritimes, les dispositions, notamment en ce qui concerne la validité elle-même comme telle, n'ont trait qu'à l'accès du côté de la mer. Elles laissent naturellement intact le droit du belligérant d'ajouter, ou non, à l'investissement maritime un blocus encore vers l'intérieur du pays, pour fermer le trafic dans toutes ses directions. L'essentiel alors, c'est de

¹ Pendant la guerre de 1870-1871, les Français ont bloqué plusieurs ports français de La Manche, occupés par des troupes allemandes. Les blocus se firent exactement comme si les lieux avaient été ennemis, et ils ont, paraît-il, été reconnus par les États neutres.

² *Règl. int. des prises*, § 114, 1°.

distinguer entre l'opération qui est maritime et celle qui ne l'est pas. Ainsi, si le belligérant ferme un fleuve, une passe ou un port intérieur au moyen de batteries de terre, cet investissement, pour exclure tout trafic neutre venant de la haute mer, peut avoir besoin d'être complété par une chaîne de navires, stationnant dans les conditions prescrites par le paragraphe suivant, afin de remplir les devoirs de notification et de répression, et pour empêcher le passage par l'eau territoriale qui se trouverait en dehors de la portée des dites batteries. Non seulement celles-ci ne deviennent pas suffisantes par une simple coopération de croiseurs pour information ou observation, si elles ne dominent pas toute l'entrée du port; mais encore cette domination elle-même ne suffit pas sans des bâtiments de guerre sur la rade extérieure pour avertir les navires arrivant de bonne foi et pour saisir ceux qui voudraient forcer le blocus. Or, comme ces bâtiments peuvent difficilement remplir cette double tâche sans former une chaîne régulière, on revient à celle-ci comme le principal moyen efficace de tout blocus de caractère maritime, et la signification des batteries de terre sera toujours plus ou moins réduite au rôle des opérations essentiellement continentales, quand même elles sont propres, dans beaucoup de cas, à *seconder* un blocus maritime, par exemple à l'occasion de l'investissement d'une embouchure ou d'un port situé derrière une baie étroite¹.

Les conditions prescrites pour la validité d'un blocus maritime sont absolues et ne peuvent jamais être remises. Le droit international ne reconnaît pas les soi-disant blocus « *d'observation* », ou le prétendu droit d'un belligérant d'empêcher — sans remplir les conditions de validité — les neutres de visiter des places ennemies qui sont l'objet de ses reconnaissances militaires².

§ 129 — Caractère effectif

Un blocus maritime est effectif, s'il est maintenu par des bâtiments de guerre stationnés, suffisamment proches les uns aux autres, pour que leur chaîne ne puisse être passée sur aucun point sans danger réel³.

¹ Cp. Bluntschli, § 829; Field, 5, al. 3, sous § 892.

² V. Ferguson, § 275.

³ *Règl. int. des prises*, § 35.

La validité d'un blocus s'appuie entièrement sur le droit de soumettre un ennemi par la force, ce qui, dans l'espèce, se fait au moyen d'un investissement assez impénétrable pour déjouer les tentatives de communication avec les lieux qui sont l'objet de l'opération. Il en suit qu'un blocus n'est valide et ne peut empêcher l'accès des lieux bloqués, qu'en tant que la force bloquante suffit au but de rendre cet accès matériellement périlleux. Il importe d'accentuer l'adjectif « périlleux » — et le péril doit être grave. Mais l'on ne saurait raisonnablement remplacer le dit adjectif par le mot « impossible ». Comme les blocus même les plus valides *peuvent* exceptionnellement être forcés (cp. *infra*, p. 571, n. 2), un blocus n'est pas rendu moins effectif par une violation réussie, mais bien par un tel manque de navires stationnés et rapprochés, que des passages peuvent avoir lieu même sans danger grave et dans des circonstances tout ordinaires.

La règle actuellement en vigueur, contenue dans l'art. 4 de la déclaration de droit maritime adoptée le 16 avril 1856 par le Congrès de Paris, a tâché de satisfaire à la condition de la qualité effective par une prescription dans les termes suivants : « *Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi* »¹.

Il a été remarqué, non sans raison, que cette formule est peu satisfaisante. En effet, les opinions peuvent être partagées sur le sens à donner à l'expression « suffisante pour interdire réellement ». Longtemps, l'Angleterre a essayé de faire valoir l'avis que la force devient réellement suffisante au moyen d'une croisière en avant et en arrière, par quelques bâtiments de guerre qui, sans dominer toute la ligne fermée, peuvent par hasard surprendre par ci par là et saisir des navires qui tâcheraient de la passer : principe qui, si commode qu'il soit pour un belligérant désireux de faire autant de blocus que possible au moindre prix possible, est absolument condamné par le droit international. En effet, le seul fait des saisies ne constitue aucune preuve du caractère effectif, alors qu'elles sont le résultat du hasard et non pas d'une disposition qui les rend réguliè-

¹ Cette disposition a été acceptée par toutes les puissances. Même les quelques États qui n'ont pas adhéré à la déclaration du 16 avril, ont annoncé officiellement qu'ils se conformeront à la règle de blocus établie par elle.

rement inévitables. C'est pourquoi la réglementation contemporaine exige le stationnement fixe des bâtiments bloquants, côte à côte dans une chaîne non interrompue qui s'étend sur toute la largeur de l'entrée des lieux, et cela, suffisamment proches les uns des autres¹, pour qu'un navire étranger ne puisse régulièrement passer nulle part entre deux bâtiments bloquants en se tenant hors de portée de tous deux à la fois. Par « portée » il ne faut pas entendre ici celle du canon. Depuis que les canons peuvent, déjà maintenant, tirer jusqu'à 20 kilomètres et plus, ce qui ferait une distance de 40 kilomètres entre deux bâtiments bloquants, et comme cette portée du tir augmente continuellement, il est évident que si c'était elle qui devait être la mesure de la distance, le bloquant ne pourrait pas remplir les devoirs d'avertissement ni effectuer régulièrement les saisies. C'est d'après les exigences de ces deux fonctions que doit être établi le *minimum* d'éloignement entre les bâtiments qui composent une chaîne de blocus valide. Ils ne doivent pas être si éloignés les uns des autres, qu'ils ne puissent surveiller l'entrée du port sur la ligne entière, intercepter toute communication, prévenir les passages en allant à la rencontre de chaque navire approchant, l'arrêter et le retenir au besoin, enfin le saisir s'il tente, malgré tout, de traverser la ligne. En somme, la proximité des navires doit être telle, que tout infracteur s'expose au danger *imminent* d'être pris. — Évidemment, c'est là le seul principe qui soit juste, puisqu'aucun autre principe n'exclut les passages par suite de *lacunes* dans la chaîne. Or, c'est la possibilité de ces passages-là, non pas de ceux qui se font par infraction à travers une chaîne régulière, qui invalide le blocus².

¹ Il a été remarqué, que la chaîne bloquante peut se trouver à une distance quelconque de la *place bloquée* (Hall, § 260). Soit ; mais sans restriction, bien entendu, des deux conditions susmentionnées du stationnement des navires et de leur proximité mutuelle, conditions qui naturellement deviennent dans la règle d'autant plus difficiles à remplir que la chaîne est plus éloignée de la côte.

² On ne saurait donc attribuer quelque valeur à l'objection faite quelquefois à la *possibilité* d'une réglementation satisfaisante du caractère effectif des blocus, par cette prétendue raison que même les chaînes les plus régulières peuvent être fortivement passées, par exemple à la faveur de l'obscurité de la nuit, de la brume ou des ténèbres, etc., ou bien pendant « l'absence accidentelle » de navires bloquants (v. l'avis de Lushington dans l'affaire *Francisca*, Twiss, § 103, où l'on en conclut à « l'incertain » de toute définition de blocus). Le droit international ne qualifie pas d'illégal le blocus qui *peut* être éludé par la ruse ou le dol, mais celui qui n'est pas organisé de manière à dominer toute sa ligne. Ce *critérium* étant suffisamment net, la définition n'a pas besoin d'être

Plus rapprochée de ces justes principes et par conséquent plus adéquate que la prescription de 1856, est celle de la Neutralité armée de 1780, qui caractérise un port bloqué par : « la disposition » avec des vaisseaux *arrêtés et suffisamment proches* ¹. Comme toutefois l'expression employée par le Congrès de 1856, quand même équivoque par suite du manque de dispositions relativement au stationnement et à la compacité de la chaîne, a eu indubitablement le but de rendre la même pensée que la règle de 1780, celle-ci peut être considérée comme étant encore aujourd'hui de droit international. L'ambiguïté des mots « force suffisante pour interdire » réellement » peut bien se prêter aux arguties et aux subtilités : l'expression ne laisse aucun doute aux interprètes de bonne foi. Ceux-ci ne prétendront jamais, que l'accès d'un littoral soit réellement interdit par une chaîne de blocus qui laisse ouvert le passage pendant des intervalles où les croiseurs, naviguant de côté et d'autre dans un va-et-vient, se trouvent loin de l'endroit où un navire étranger veut entrer.

Aussi les États ont-ils, dans leurs législations modernes sur le blocus, choisi des expressions qui démontrent qu'ils entendent la règle de 1856 dans l'esprit de la Neutralité armée, d'après lequel « l'interdiction réelle » est constituée par un stationnement fixe de navires arrêtés assez près les uns des autres pour empêcher *régulièrement* les infractions ².

La réglementation contemporaine a donc mis fin à l'usage des blocus non effectifs, tant par croisière que par simple décret. Mais cet usage peut montrer des traditions fort anciennes.

incertaine, et la réglementation du caractère effectif n'est non plus impossible. Tandis que, un blocus dont la chaîne peut être passée parce que des navires bloquants sont « accidentellement absents », n'est pas effectif; car la validité exige que la chaîne soit complète dans chaque moment en question.

¹ Cp. *suprà*, p. 22. — L'Angleterre, contraire à la Neutralité armée, empêcha le renouvellement de cette formule au Congrès de 1856.

² L'*Allgemeine Landrecht* prussien (Tb. I, tit. IX, § 219), le règlement danois de 1848 et le décret suédois du 8 avril 1854 exigent qu'un port bloqué soit « tellement enfermé » par des navires de guerre *stationnés suffisamment proches*, que l'entrée ne peut avoir lieu sans *danger évident*. Les règlements des prises danois du 16 février et prussien du 20 juin 1864 exigent « l'accès si fermé, qu'aucun navire de commerce ne puisse ni entrer ni sortir, sans *danger évident d'être saisi* ». Les États-Unis ont toujours ordonné le stationnement fixe et compact (v. Kent, *Commentaries on American Law*, t. I, p. 431).

Origine et développement des blocus fictifs. — Autrefois, des excès impudents ont eu lieu sous le masque du blocus. Les puissances belligérantes se sont souvent mises à *déclarer* bloqués, par un simple trait de plume, des ports ennemis, plus encore, des côtes entières, même le long de tout l'État, sans que le blocus existât en réalité. Tantôt l'opération tout entière consistait dans le décret et rien au delà (« blocus *per notificationem* »); tantôt l'on n'employait pour elle que quelques bâtimens qui, au lieu de former une chaîne compacte devant la place que l'on entendait isoler, de manière à la rendre réellement inaccessible, croisaient par ci par là sur la haute mer ou dans le voisinage, mais saisissaient néanmoins les navires neutres fortuitement rencontrés, qui pouvaient être l'objet de n'importe quel soupçon, fût-ce même le plus léger, d'une « destination » pour les lieux prétendus fermés (incorrectement appelé « blocus *de facto* »). Et, bien que dans le premier cas il manquât absolument tout obstacle matériel à l'entrée aux ports en question, et que dans le second cas l'obstacle ne fût pas de nature à empêcher l'entrée complètement, l'État bloquant élevait la prétention exorbitante que les nations neutres interrompissent tout commerce avec les dits ports; et il confisquait, partout où il les attrapait, leurs navires en route pour ceux-ci ou soupçonnés de l'être. C'est ainsi que la déclaration de blocus fut un moyen pour *saisir* des navires étrangers *en quelque lieu que ce fût*, au lieu d'*empêcher* leur fait sur le théâtre même de la guerre. Ce moyen fut ordinairement — à supposer que l'on prit la peine de donner des prétextes — coloré par l'allégation d'une « intention » de bloquer, lorsque toute force bloquante faisait absolument défaut, ou bien d'un « but » de bloquer, si la force était dans tous les cas insuffisante ou se réduisait à la croisière.

Comme tous ces blocus apparents, qu'ils fussent de l'une ou de l'autre des espèces mentionnées, consistaient en *rien*, ou en *peu* de chose, à part un décret publié par le gouvernement belligérant, ils furent bientôt connus, eux et les abus qu'on en fit, sous le nom de « blocus *sur papier* » ou de « blocus *de cabinet* ». A la rigueur, cette dénomination n'est toutefois applicable qu'au procédé qui se compose exclusivement de la déclaration, sans aucune opération quelconque; tandis que souvent l'illégalité n'était que dans l'insuffisance et l'arrangement défectueux des forces. C'est pourquoi le droit international contemporain a remplacé les deux dits termes par celui du nom commun de « blocus *fictif* », comprenant toutes les formes des blocus non effectifs, celle de la croisière comme aussi celle de la simple déclaration.

Les abus qu'on a faits des blocus fictifs paraissent de très bonne heure dans l'histoire, et dès le début sous toutes sortes de formes aggravées et assez barbares. Le blocus par croisière se rencontre même dans l'anti-

quité, le blocus sur papier depuis le moyen âge. Déjà en 1223, l'Angleterre a inauguré l'habitude d'interdire, par un simple décret, aux neutres tout commerce avec l'ennemi. Pendant la guerre de Succession contre la France, terminée en 1360, elle a publié une ordonnance en vertu de laquelle tout navire étranger, qui tenterait d'entrer dans un port français, devait être « saisi et brûlé ». C'étaient là les premiers pas dans la voie des blocus *per notificationem*. — L'exemple fut bientôt suivi par d'autres États maritimes. La Suède se servit du système en 1560, pendant sa guerre avec la Russie; la Hollande peu après, dans sa guerre d'indépendance contre l'Espagne, en déclarant bloqués, par divers décrets depuis 1584, les ports de la Flandre qui se trouvaient dans son voisinage et sous la domination espagnole, quoiqu'aucun blocus n'y existât.

Ces décrets hollandais, surtout le dernier d'entre eux du 26 juin 1630 (v. *suprà*, p. 543), sont particulièrement remarquables. Ils contiennent un véritable recueil de lois sur les blocus apparents, tout en ne les reconnaissant pas comme tels. Chaque navire neutre qui selon les papiers de bord avait la destination ennemie interdite, était, d'après l'ordonnance de 1630, forfait avec sa cargaison, et pouvait être saisi n'importe où il fût surpris, jusqu'à l'arrivée dans un autre port. Il est vrai que les Hollandais eux-mêmes, voyant l'absurdité de leur loi, la laissèrent tomber en désuétude, de telle sorte qu'elle est restée une loi sur le papier dans un double sens. Néanmoins, et bien qu'elle ne prononce aucune approbation expresse des blocus fictifs, mais détermine au contraire les conditions à remplir pour qu'un blocus soit effectif, elle a, plus que toute autre législation, contribué à répandre l'usage des blocus apparents, et par le traitement détaillé de la matière, et par le fait que le blocus qu'elle réglait n'était en réalité pas effectif mais seulement maintenu par croisière.

L'influence en Europe de cette loi à double face fut topique. Tandis que les États du continent prirent pour modèle, dans leurs législations, ses dispositions sur les conditions d'un blocus effectif, l'Angleterre, en voie de succéder à la Hollande dans l'empire des mers, prit pour modèle le faux blocus qui était le motif et le but. C'est ainsi que les Hollandais ont, déjà avant la reconnaissance de leur indépendance, établi et réglé le caractère effectif dans la théorie pour couvrir dans la pratique le caractère fictif. L'Angleterre au contraire ne se souciait pas même de couvrir celui-ci par quelque théorie qui pût impliquer une reconnaissance du principe légal. Elle réglait dans ses ordonnances la même chose qu'elle faisait dans la réalité : des blocus plus ou moins apparents.

Pendant cette période, ce furent surtout ces deux puissances qui maintenaient le système fictif, tant dans les guerres l'une contre l'autre, que dans celles qu'elles faisaient avec d'autres États, qu'elles y fussent,

ou non, alliées. En 1652, la Hollande déclare bloqués les ports britanniques dans toutes les parties du monde. Et en 1689, les deux États, alors alliés et agissant d'un commun accord contre la France, annoncèrent aux neutres, que l'accès de tous les ports français leur était interdit et que « tout trafic » et commerce avec des sujets français » leur était défendu. Chaque navire neutre, surpris avec destination présumée ou suspecte pour un port français, ou chargé d'une commission pour le compte d'un sujet français, devait être saisi comme bonne prise. Un grand nombre de navires pacifiques furent rapinés à la faveur de ce décret insensé.

Pendant, les protestations des neutres se firent bientôt entendre. Ce furent les États scandinaves qui donnèrent l'exemple. En 1693, ils convinrent de protéger en commun leurs droits lésés, par la force des armes au besoin, et d'user de représailles contre les États coupables de blocus fictifs, si les remontrances restaient sans effet. Momentanément, le remède n'a pas manqué de quelque efficacité. L'Angleterre et la Hollande ont relâché plusieurs des prises illégitimes ; elles ont reconnu l'illégalité des mesures et renoncé à toute application ultérieure des dispositions convenues en 1689. Après cet événement, les transgressions des conditions de blocus ne furent plus, pendant longtemps, aussi hardies qu'auparavant.

Toutefois, l'Angleterre continuait à bloquer sans remplir les conditions du caractère effectif, durant les guerres de succession d'Espagne, de Sept ans, d'indépendance nord-américaine, surtout outre mesure depuis la seconde moitié du XVIII^e siècle. Pendant le conflit de 1756-1763 elle déclara bloqués, par une simple ordonnance, tous les ports français, en se fondant sur une théorie formulée en 1635 par Selden et selon laquelle l'Angleterre aurait possédé une « souveraineté naturelle » sur toutes les mers qui environnaient les Iles britanniques. Lorsque maintenant, sous ce prétexte, les croiseurs anglais saisirent bon nombre de navires hollandais, le gouvernement de la Hollande porta des plaintes très vives, quoiqu'il se fût rendu coupable d'un procédé analogue, d'accord avec l'Angleterre, pendant la guerre précédente. Sous la pression des menaces de la Hollande, l'Angleterre a rendu les prises illégales, mais en se réservant la liberté d'agir autrement à l'avenir. Son gouvernement saisit l'occasion pour annoncer en termes formels, qu'il entendait confisquer, dans la suite comme il l'avait fait jusque-là, chaque navire qui tenterait d'entrer dans un port déclaré bloqué par l'Angleterre. L'occasion s'en présenta bientôt, lorsque, quelques années après, la guerre d'indépendance des colonies nord-américaines éclata. Alors, la France et l'Espagne ayant repris à côté de l'Amérique, en 1778, la lutte contre l'Angleterre, le cabinet de Londres fit savoir, par un simple *order in council* de 1780, que tous les ports français et espagnols devaient être réputés fermés, et que chaque navire

y destiné serait pris, en quelque lieu qu'il fût rencontré, par les croiseurs anglais.

Ce fut le signal de démarches nouvelles de la part des États neutres du Nord et l'une des causes de la création de la « Première Neutralité » armée », fondée en 1780 par une alliance entre la Russie, la Suède et le Danemark. Ce grand acte fut inauguré par une note du cabinet de Saint-Pétersbourg, adressée simultanément aux deux gouvernements alliés qui avaient pris préalablement le premier pas dans la voie des correctifs, et aux trois parties le plus directement impliquées dans l'affaire du blocus fictif en question : l'Angleterre, la France et l'Espagne. C'est maintenant que fut formulée, comme principe de droit international en fait de blocus, la thèse jusqu'ici restée la plus rationnelle. En voici la teneur textuelle : « Pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué, on n'accorde cette dénomination qu'à celui où il y a, par la disposition de la puissance qui l'attaque avec des vaisseaux arrêtés et suffisamment proches, un danger évident d'entrer » (cp. *suprà*, p. 572).

Cette notification, qui a fait époque dans l'histoire des blocus, en contenant la meilleure définition du caractère effectif qu'ont promulguée officiellement les gouvernements, gagna l'adhésion du monde entier, l'Angleterre exceptée¹. Il est regrettable que cette bonne définition, approuvée par la grande majorité des nations et reproduite dans beaucoup de pactes conclus entre divers groupes d'États, n'ait pas été renouvelée aussi par la déclaration de 1856, qui est la loi de l'époque.

Les alliés de la Neutralité armée convinrent d'opposer vive force et d'user de représailles contre les saisies faites par des arrangeurs de blocus fictifs. Par là, ils ont protégé des droits de fait, injustement attaqués, et — ce qui vaut plus encore — la conscience internationale, qui, par suite du prestige de l'acte même et de la manière sérieuse dont les neutres ont fait valoir son principe, a maintenu celui-ci à travers les déviations et les transgressions jusqu'à ce jour. Il est vrai que cela n'a pas fait cesser les abus des blocus fictifs et les saisies injustes. Au contraire, ils redoublèrent d'audace pendant la période subséquente de 1793-1815, lorsque tous les excès de cette catégorie contre les neutres furent poussés à leur comble. Aussitôt que la Révolution française eut éclaté, l'Angleterre réitéra son décret de blocus sur papier, en déclarant, tout comme aux occasions de ses guerres de blocus antérieures, forfait chaque navire destiné à un port

¹ Il est donc inexact de prétendre, comme le font certains auteurs de tendance exclusive, que la règle proclamée par la Neutralité armée ait eu pour but « d'imposer aux neutres une observation plus stricte des blocus ». Tant l'origine historique que les motifs de l'acte de 1780 prouvent assez son but de tenir les *belligérants* à une observation plus stricte des conditions des blocus.

français. Seulement, il fallait à présent des motifs, l'opinion européenne n'étant plus, depuis l'acte de 1780, aussi soumise aux excès des bloquants qu'auparavant, pendant les guerres contre Louis XIV, celle de Sept ans et celle de l'indépendance nord-américaine. L'Angleterre qui, il y avait quelques dizaines d'années, avait annoncé officiellement sa résolution non seulement de maintenir en pratique ses blocus simplement déclarés, qu'ils existassent ou non, mais encore de poser en principe leur parfaite validité, trouva maintenant opportun de les *excuser*, en les couvrant de la « nécessité ». Les règles ordinaires du droit international étaient, disait le cabinet de Londres, insuffisantes comme correctifs contre l'état de choses exceptionnel créé par la Révolution française. La France avait pris une attitude hostile contre l'Europe entière : il fallait la ramener par tous les moyens efficaces, qu'ils appartenissent, ou non, au droit international généralement valable.

C'était là un pas important en avant. La seule puissance, qui jusqu'à ce moment s'était refusée à reconnaître l'illégalité des blocus fictifs, la reconnut par cela même qu'elle tâchait de la voiler et d'en appeler à l'indulgence de l'Europe. — Cependant, l'usage de ces blocus continuait, et le dommage causé aux neutres par leurs ravages ne fut guère moins désastreux pour avoir été fait sous le prétexte fallacieux de leur nature exceptionnelle. D'autre part, ce même prétexte trahit le cynisme de la violation qui se fait en pleine connaissance d'elle-même. Cette violation révolta les esprits plus encore par son ton de maître. Les instructions de la marine britannique de 1793 enjoignent simplement aux navires neutres destinés à quelque port « décrété » en état de blocus par l'Angleterre, de « se rendre ailleurs », — sans quoi ils seraient pris.

Les protestations se firent entendre pour la troisième fois. En 1794, les États scandinaves les renouvellent ; et les États-Unis s'y associent, en exprimant, dans leurs traités internationaux de la même époque, la nécessité d'exiger que les blocus fussent réels. Enfin, la Russie et la Prusse adhèrent aux protestations. Ces deux puissances conclurent avec la Suède et le Danemark en 1800 l'alliance de la « Seconde Neutralité armée » qui, tout en réitérant les conditions de 1780 pour le caractère effectif des blocus, y ajouta encore cette disposition, qu'aucun navire neutre ne pourrait être attaqué pour une prétendue violation de blocus sinon *sur la place même* où l'opération avait lieu. C'était dire que l'usage, tant pratiqué par l'Angleterre, de saisir les navires en quelque lieu que ce fût sur la haute mer, en se fondant sur leur *destination* à l'ennemi ou à un port bloqué, ne serait plus toléré.

La réponse de l'Angleterre à cet énoncé, qui au fond n'avait fait autre chose qu'exprimer les exigences depuis longtemps reconnues par tout le

monde civilisé, fut une attaque perfide et brutale contre la partie la plus faible du pacte de 1800, le Danemark, tandis que de l'autre côté elle entrait en pourparlers avec la partie la plus forte, la Russie. Ces pourparlers aboutirent à la fameuse convention anglo-russe de 1801, qui introduisit des règles de blocus nouvelles, exprimées par cette thèse ambiguë, qu'un port n'est bloqué que lorsque son entrée offre un danger réel par la disposition « avec des vaisseaux stationnaires ou suffisamment près ». Par cette formule, l'Angleterre s'est vue obligée à reconnaître, il est vrai, qu'un blocus exige quelque chose de plus qu'un simple décret, et qu'une véritable force bloquante était de rigueur, et cela, devant les lieux mêmes qu'il s'agissait de fermer; en effet, l'entrée n'offrirait pas un « danger » réel si la force était éloignée. D'autre part, la convention de 1801 n'exigeait pas absolument, comme l'avait fait la Neutralité armée, que les vaisseaux bloquants fussent *arrêtés* : cette condition ne s'y trouve que comme alternative. Et ils n'avaient pas besoin d'être suffisamment proches *les uns des autres* : le mot « près » pouvait se rapporter tout aussi bien aux lieux bloqués qu'aux navires. La réglementation de 1801 tendait donc à modifier celle de la Neutralité armée par deux principes dissolvants, surtout en remplaçant d'une manière facultative le stationnement par la croisière, qui exige une force moindre et n'expose les navires neutres qu'à un danger fort relatif et dépendant des hasards. Les deux règlements n'avaient de commun, quant aux conditions juridiques, que la condamnation des blocus *per notificationem* et l'exigence d'une opération locale qui excluât les saisies en tous lieux et sur de simples soupçons.

Bien qu'ainsi la convention de 1801 ne pût pas garantir la qualité effective des blocus telle que les neutres l'exigeaient déjà à cette époque, l'Angleterre réussit momentanément, par ses pressions, à la faire accepter par les signataires originaires de la Neutralité armée, la Russie, la Suède et le Danemark. Mais, fruit d'une contrainte par surprise, la convention ne pouvait qu'être nulle après une courte existence de quelques années, pendant lesquelles elle avait été rompue plusieurs fois même par l'Angleterre. Toutefois, si éphémère qu'elle fût, il en est resté un résultat. L'Angleterre avait, conjointement avec plusieurs des gardes principaux du droit des neutres, donné sa signature à une partie essentielle des conditions propres à rendre les opérations apparentes de plus en plus difficiles. Seulement, comme les termes choisis par la convention éludaient toute garantie pour la grandeur nécessaire de la force bloquante, l'Angleterre trouvait, pendant la période suivante, les moyens de tourner les dites conditions. Elle fit entendre qu'elle se considérait autorisée à faire bloquer une côte d'une étendue quelconque par un seul navire, pourvu seulement que celui-ci se trouvât « suffisamment près » de la côte, — expression

élastique que rien ne précisait, et qui au surplus ouvrait un choix illimité aux excursions. Encore cette faible garantie fut-elle bientôt écartée, et l'exigence de la présence sur les lieux à bloquer fut éludée par toutes sortes d'artifices. Officiellement, on donnait l'ordre de bloquer sur la place même. Mais en réalité, la force belligérante croisait loin de là, sur la haute mer, et y saisissait, comme par le passé, les navires présumés être « destinés » aux lieux ennemis, sans qu'ils eussent essayé de rompre quelque chaîne de blocus. Et, en l'absence de toute stipulation concernant la proximité à la place, soit de la force bloquante, soit des saisies réputées légales, les navires neutres furent pris partout où l'on les rencontrait, et la rencontre elle-même fut alléguée comme une preuve du « danger » auquel la croisière les exposait.

C'est ainsi que les blocus fictifs pouvaient continuer en dépit de tous les décrets officiels ordonnant des conditions effectives et de toutes les concessions faites à des réclamations spéciales : les croiseurs firent, à la faveur des expressions équivoques de la loi, des prises aussi illégitimes qu'avant la réglementation. — Un *order in council* britannique du 16 mai 1806 déclara bloqués tous les ports, fleuves et côtes depuis Brest jusqu'à l'embouchure de l'Elbe¹ ; quoiqu'il fût évident que toutes les flottes réunies de l'Angleterre eussent été insuffisantes au maintien d'un blocus de cette étendue, tant d'après la convention de 1801 que selon le droit international. Ce nonobstant, le gouvernement britannique annonça aux cabinets, qu'il s'était informé auprès de l'amirauté et avait obtenu la « certitude » que des forces suffisantes existaient et seraient employées pour maintenir effectivement ce blocus. La vérité était, que les côtes qu'il prétendait fermer n'étaient surveillées qu'au moyen d'une croisière par ci par là, sans obstacle réel d'entrée aux ports, mais avec d'innombrables saisies sur l'océan. L'illégalité de la mesure une fois constatée, les Anglais s'efforcèrent de l'excuser comme représailles contre la Prusse, qui avait fermé ses ports hanovriens au commerce et à la navigation britanniques. Mais il est clair que des représailles, pour mériter ce nom, doivent être dirigées contre les coupables et non pas contre ceux qui sont étrangers au prétendu tort, et qu'elles ne sont dans aucune hypothèse justifiées quand elles consistent dans un acte qui est illégal en lui-même et envers tout le monde. Or, le blocus fictif que venait de déclarer l'Angleterre, punissait les nations neutres pour un prétendu tort commis par la Prusse seule. Sans doute, si l'Angleterre voulait se venger de cet acte — par lequel la Prusse n'avait pourtant fait qu'exercer ses droits souverains —, elle pou-

¹ A savoir : la côte entre la Seine et Ostende d'une manière absolue, et les autres côtes pour les navires à destination ennemie, ou bien avec des articles de contrebande ou des marchandises ennemies.

vait bien user de représailles, d'hostilités même, contre la Prusse, par conséquent lui faire la guerre et bloquer ses ports ; mais non pas autrement que d'après les lois de la guerre, et non pas surtout en violant les droits des États pacifiques. Néanmoins, les croiseurs anglais se sont emparés de tous les navires neutres qu'ils pouvaient surprendre quelque part à « destination probable » des côtes déclarées fermées, surtout si ces navires pouvaient être soupçonnés d'avoir visité un port ennemi ou de nourrir l'intention de s'y rendre, ou s'ils transportaient quelque marchandise ennemie, et qu'ils avaient pu connaître l'interdiction.

Le juge anglais Scott, qui dans cette période d'excès s'est fait leur avocat et défenseur tout particulièrement, a tâché de couvrir le blocus de 1806 et les prises illégitimes qui se sont faites en son nom, par cette raison, fort commode pour excuser les infractions au droit international, que « le gouvernement qui a imposé le blocus, doit être supposé en avoir » considéré les conséquences, et les dispositions une fois prises, le tribunal doit y donner suite sur les mêmes fondements que ceux de tout autre blocus »¹. La fausseté de cette avocasserie est manifeste. Le gouvernement ayant établi le blocus en prétendant qu'il en supposait le maintien effectif, tout jugement devait être fondé sur ce maintien et en conséquence ne sanctionner que des prises faites à l'occasion de véritables ruptures de chaînes bloquantes légales. D'ailleurs, un tribunal n'est pas lié par les mesures administratives émanées du pouvoir exécutif de son gouvernement. Son guide, c'est la loi. Et la loi dans un cas comme celui dont il s'agissait ici, c'est le droit international ; Scott a lui-même proclamé ce principe quelques années plus tard, dans une cause restée tristement célèbre et où il l'a surtout violé².

Cette fois, les représailles vinrent du côté de l'ennemi. La France répondit à l'ordre du 16 mai par le *Système continental*, dont le début fut fait par le « décret de Berlin » du 21 novembre 1806. Cet acte arrêta, entre autres, que : les Iles britanniques étaient en état de blocus ; non seulement tout commerce, mais tout trafic, toute relation quelconque, avec elles (correspondances, etc.) étaient interdits ; tout sujet anglais, surpris dans quelque pays occupé par les Français ou par leurs alliés, serait prisonnier de guerre ; toute propriété anglaise serait confisquée ; tout commerce avec des marchandises anglaises était interdit, et les produits des fabriques et colonies de l'Angleterre seraient déclarés de bonne prise partout où l'on les trouverait ; les navires venant de l'Angleterre ou de ses colonies, ou qui auraient seulement fréquenté des possessions britanniques, ne devaient être reçus dans aucun port, etc.

¹ Robinson, t. V, p. 77.

² *Ib.*, t. I, pp. 36, 349 (motifs allégués dans l'affaire dite du « convoi suédois »).

Pour ces dispositions inouïes furent invoqués, outre les *illégalités* commises par l'Angleterre, notamment ses blocus fictifs et ses confiscations illégitimes, encore bon nombre d'actes parfaitement *légaux* d'après les règles internationales positives d'alors, tels que : l'application du droit de blocus à la propriété privée et aux ports de commerce (non seulement aux ports de guerre et à la propriété de l'État), la saisie de biens privés sur mer en vertu des lois existantes sur la contrebande de guerre et la propriété ennemie, etc., — mesures qui suivaient de la différence, non encore supprimée, entre le droit de la guerre sur terre et sur mer. Le décret de Berlin usait donc de représailles contre des actes qui n'eussent pu être qualifiés d'illégaux que par une réforme très éloignée. Et encore comme représailles envers les blocus fictifs et autres actes illégaux de l'Angleterre, les dispositions du décret manquaient de toute proportion raisonnable. Elles violaient des intérêts privés les plus légitimes et qui n'avaient aucun rapport quelconque avec la guerre. Comme le décret ne pouvait atteindre, dans la plupart de ses points, en premier lieu l'État qu'il voulait corriger, ses représailles étaient illusoires ; tandis que d'autre part, les torts qu'il infligeait aux États pacifiques surpassaient infiniment les pires injustices que l'Angleterre eût jamais commises. L'iniquité fut augmentée par cette circonstance que, quoique valable seulement pour les territoires de la France et de ses alliés, cette loi révoltante fut imposée de force à l'Europe entière.

L'Angleterre riposta en renforçant et en agrandissant ultérieurement son blocus fictif. Celui-ci fut, par un *order in council* du 7 janvier 1807, étendu à tous les ports français, tant de la mère-patrie que des colonies, et aux ports des États alliés de la France ou adhérents au système continental. Cependant au début, l'interdiction ne frappait que la navigation *entre* tous ces ports. Mais des décrets additionnels du 11 novembre suivant l'étendirent à toute navigation partant pour les dits ports ou venant d'eux. Le commerce avec des produits quelconques de ces pays fut interdit : les navires y employés devaient être confisqués. Les possessions européennes de ces États, et leurs colonies d'outre-mer, devaient être traitées « *comme si* elles avaient été réellement bloquées ». En réalité elles ne l'étaient pas. Des croiseurs allant de côté et d'autre, sans aucune organisation de blocus régulier, saisissaient et confisquaient les navires qu'ils rencontraient sur la haute mer et soupçonnaient d'avoir l'intention de faire quelque commerce contraire aux décrets. On enjoignit à ces navires de chercher, pour éviter ce sort, un port anglais et de s'y munir de « permis ». Des dispenses ne furent accordées qu'à titre d'exception, favorable aux intérêts britanniques (voyage en Angleterre, etc.). Les navires munis de permis français furent confisqués, et ceux qui avaient été achetés en France furent traités en ennemis.

Lors de la déclaration du blocus de l'année précédente, l'Angleterre avait du moins cherché à sauver les apparences juridiques, en se fondant sur une prétendue information — inexacte il est vrai — prise auprès de l'amirauté, qui eût constaté le maintien effectif du blocus en question. Maintenant, même cette petite concession à la forme fut dédaignée. Le décret de 1807 ne cachait plus la nature fictive des opérations. Il convient pourtant d'ajouter, à l'honneur d'une partie de la nation anglaise, que cette transgression aggravée du droit international ne passa pas sans protestation même en Angleterre. Au sein du parlement, elle fut ouvertement marquée par son vrai nom.

La France répondit par le « décret de Milan » du 17 décembre 1807, qui poussa les exagérations du système continental à leur comble. Aux mesures prohibitives antérieures il fut ajouté que : tout navire, qui s'était soumis à l'exercice du droit de visite par un bâtiment anglais, ou qui s'était rendu en Angleterre, ou qui avait payé quelque taxe au gouvernement britannique, devait être réputé *dénationalisé*, avoir perdu le droit à la protection de son pavillon et être devenu propriété anglaise ; un tel navire, entré dans quelque port de la France ou de ses alliés, ou tombé entre les mains des croiseurs ou des corsaires français, serait déclaré de bonne prise ; les Iles britanniques étaient considérées comme bloquées tant par terre que par mer ; tout navire allant à, ou venant de, quelque port de l'Angleterre, de ses colonies ou des pays occupés par ses troupes, était de bonne prise, etc.

C'est ainsi que les décrets de Napoléon se vengèrent sur les neutres des blocus fictifs de l'Angleterre. Si un navire n'avait pas assez de force pour se défendre contre les attaques et saisies illégales de la marine anglaise, il était puni par de nouvelles attaques encore, comme s'il avait lui-même commis et non pas subi la première violation.

C'est donc à tort que ces décrets prohibitifs de la France et de l'Angleterre, alternativement aggravés et qui ajoutèrent toujours des violations nouvelles et pires aux violations antérieures, ont été excusés par cette raison spécieuse que le décret de l'une des deux parties n'était qu'une répression visant celui de l'autre ; car un État n'est pas plus autorisé à tourner ses répressions contre des non coupables dans sa juridiction internationale que dans sa juridiction nationale. — D'ailleurs, les deux gouvernements concouraient dans le système de modifier le droit des gens par des décrets intérieurs et d'infliger des corrections pour des violations de blocus imaginaires. Et dans leurs corrections ils partaient du point de vue qu'une illégalité commise par l'un délie l'autre, non seulement à l'égard du contrevenant mais à l'égard d'un tiers. Chacun des deux États rejetait sa faute sur l'autre, en prétendant qu'elle n'était que

des représailles pour celle qu'avait commise celui-ci ; tandis qu'en réalité, c'étaient les États étrangers à leur querelle qui en furent les victimes. C'était *leur* commerce qui fut l'objet des obstructions ; et c'était *leur* propriété qui fut prise, soit sous des prétextes d'usurpations corrélatives commises par l'ennemi, soit pour en empêcher celui-ci. Il en résultait une anarchie complète dans le droit des prises, et cela doublement : et par des prises illégales, et par une confusion du droit international avec le droit national, confusion qui s'exprimait par les jugements les plus absurdes. Ainsi, par exemple, l'on rencontre, dans les préambules des arrêts des juges anglais de cette époque, le principe exorbitant qu'un *order in council* britannique pouvait modifier le droit de blocus européen, tout comme le parlement pouvait apporter des changements à la législation intérieure du pays. Il est déjà regrettable qu'un tribunal de prises, appelé à juger entre belligérants et neutres, soit composé exclusivement de représentants de l'une des deux parties. Toujours est-il qu'il n'est ainsi composé que dans la supposition et sous la condition, que le droit international et non pas la législation du juge soit le guide du jugement, puisque le différend à régler s'étend au delà de la juridiction de la dite législation, à d'autres États. Cette règle universelle n'a jamais été bravée d'une manière plus impudente que dans cette période de blocus fictifs illimités.

Les États européens furent contraints à force de menaces, l'un après l'autre, d'accéder au grand blocus continental dirigé contre l'Angleterre. Celle-ci y contribuait elle-même par ses mesures de despotisme et de violence, surtout par son action de bombarder, en 1807, la ville de Copenhague, exploit qui éveilla l'indignation du monde civilisé. — En Amérique au contraire, les États-Unis, trouvant également criminels les blocus proclamés par la France et par l'Angleterre, déclarèrent¹ le commerce nord-américain fermé à toutes les deux puissances jusqu'à ce qu'elles eussent supprimé leurs décrets contraires au droit international ; et ils ont usé de représailles (embargo, etc.) envers leur navigation. Ces moyens coercitifs semblent avoir été efficaces, en tant que la France et l'Angleterre ont suspendu l'application de leurs blocus fictifs en ce qui concernait les États-Unis. Il est probable que, si les neutres en Europe avaient agi avec la même énergie que les Américains et pris une attitude aussi décidée, leurs droits n'auraient jamais pu être foulés aux pieds comme ils le furent.

Cependant l'Angleterre, de plus en plus isolée, avait déjà trouvé convenable de céder, du moins en partie, même à l'égard des autres États neutres. Par un *order in council* du 26 avril 1809 son blocus, que les dé-

¹ Par diverses ordonnances des années 1807-1810, définitivement par le « *Non-intercourse Act* » du 1 mai 1810.

crets additionnels de 1807 avaient étendu à tous les États adhérents au système continental, fut limité aux ports de la France, à ceux de la Hollande jusqu'à l'embouchure de l'Ems, ressortissant plus immédiatement à l'influence française, et à ceux de l'Italie septentrionale. Tandis que Napoléon n'apporta aucune restriction quelconque à ses mesures d'obstruction. Celles-ci furent au contraire ultérieurement empirées par l'étrange décret de Fontainebleau du 19 octobre 1810, qui ordonna de brûler tous les produits et fabrications britanniques trouvés en France ou dans les pays placés sous la domination française. Comme ces ordres extrêmes, qui ne pouvaient plus nuire à l'ennemi mais seulement aux sujets du souverain ordonnant et à ceux de ses alliés, témoignaient d'une véritable démente, les États neutres se séparèrent peu à peu de ce système continental, devenu même incapable de pousser l'Angleterre à des représailles depuis qu'il n'exprimait plus aucune politique sensée. Avec la chute de son auteur le système s'écroula enfin. Mais en attendant, les blocus fictifs et autres mesures obstructives des deux puissances occidentales avaient ruiné le commerce des neutres et fait naître toutes sortes de fraudes dans le but d'éluider les prohibitions inapplicables.

Après 1815, la règle de la Neutralité armée, selon laquelle un blocus n'est valide qu'à la condition d'être effectif, règle qui avait gagné l'assentiment universel, pouvait être considérée comme étant rentrée en vigueur, l'interruption causée par la période des blocus fictifs ayant passé. Pendant l'intervalle entre le Congrès de Vienne et la guerre de Crimée, cette règle fut en général observée. Les blocus faits en Algérie 1827-1830, au Mexique et devant La Plata en 1838, étaient effectifs : les bloquants l'annonçaient formellement. L'Angleterre seule resta encore longtemps liée à ses blocus fictifs, que même son gouvernement avait déclaré devant le parlement être une source de prépondérance commerciale et une manière de diminuer le commerce d'autres nations. Il est vrai que pendant la guerre de Crimée l'Angleterre s'est vue obligée de se mettre à cet égard au pas de la politique française, et de déclarer en conséquence, comme la France, par une ordonnance du 27 mars à l'occasion de l'arrangement des blocus du printemps de 1854, que ceux-ci seraient organisés au moyen de forces suffisantes, et cela devant les places mêmes qu'il s'agirait de fermer. Il y eut plus encore. Le gouvernement britannique annonça expressément au parlement, qu'il ne ferait plus des blocus sur papier. Néanmoins les Anglais ont, encore en ces occasions, employé la croisière. — En Amérique au contraire, où les États-Unis s'étaient empressés d'adhérer, aussitôt qu'ils eurent gagné leur indépendance, à la règle de 1780, ils y sont restés fidèles. Et dans la guerre contre le Mexique en 1846, et dans celle de la Sécession en 1861-1865, les conditions d'une

chaîne bloquante réelle furent observées, à savoir dans la seconde de ces occasions au moyen d'un stationnement fixe et compact de 400 bâtiments. En 1866, le cabinet de Washington se refusa à reconnaître un blocus fictif déclaré par l'empereur Maximilien du Mexique. Le gouvernement nord-américain a, d'ailleurs, fait connaître officiellement son opinion et ses principes sur ce point, par ses légations. — Dans l'Amérique du Sud, le Brésil fit en 1825, pendant sa guerre avec La Plata, une faible tentative de blocus fictif, qui échoua.

Quand le Congrès de 1856 confirma enfin la loi actuelle sur le caractère effectif, le principe de celui-ci était donc reconnu depuis longtemps, et les interruptions n'avaient fait que corroborer sa validité. D'ailleurs, parallèlement aux blocus fictifs, et plus d'un siècle avant la Neutralité armée, les exigences des conditions effectives s'étaient déjà fait valoir. Elles sont exprimées dans plusieurs traités depuis la seconde moitié du XVII^e siècle¹. A part les exceptions, elles ont été observées par tous les États civilisés sauf l'Angleterre. La période unique de 1793-1815, sans égale dans ses excès et ses aveuglements, ne peut guère être alléguée comme preuve ou exemple.

Les blocus de notre époque ont été en règle générale effectifs. Dans les guerres de 1859, 1864, 1870, enfin lors du blocus pacifique de 1886, les bloquants, munis d'instructions à cet effet, s'en rapportant ordinairement à la règle contenue dans la déclaration de 1856, ont observé les conditions. D'ailleurs, comme l'application de celles-ci se fait en général d'après les prescriptions données par la Neutralité armée, savoir au moyen de bâtiments stationnés et à portée d'action, on semble reconnaître que la règle de 1856 ait renouvelé ces prescriptions, sinon à la lettre du moins dans le fond.

Désormais, et sous l'impression du souvenir des injustices et des misères que les blocus fictifs ont engendrées, une tentative d'entraver le commerce légitime des neutres avec une place non effectivement bloquée ne serait plus tolérée : elle serait considérée et traitée

¹ Notons les traités de la Hollande de 1667 avec la Suède et de 1674 avec l'Angleterre, et surtout celui de 1723 entre l'Autriche et l'Espagne, qui pour la validité exige un investissement suffisamment efficace pour que l'entrée ne puisse avoir lieu sans danger d'être exposé aux coups de canon. Les autres traités concernant le blocus, parmi lesquels figure celui d'Utrecht, ne s'occupent guère directement des conditions du caractère effectif. Quelquefois, ils ont essayé de garantir la validité en prescrivant un certain nombre de navires bloquants, de deux à six, devant chaque port fermé, parfois en outre une batterie de terre. Mais il est évident que toute disposition concernant le nombre ne fait qu'augmenter l'irrégularité. Le même nombre qui suffirait devant tel port, ou y serait même superflu, serait insuffisant pour fermer tel autre port.

comme un empiétement sur le droit de trafic pacifique. Non seulement les simples déclarations de blocus sans opération, mais la croisière même, ne seraient plus admises en remplacement du stationnement d'une chaîne compacte. Et le belligérant qui s'aviserait de faire des saisies sur la haute mer en prétextant simplement une « destination » pour l'ennemi, exposerait son gouvernement à des réclamations diplomatiques accompagnées de demandes de réparation, sinon à des représailles, selon la gravité du cas.

La doctrine depuis Grotius a sanctionné l'exigence du caractère effectif des blocus. Grotius déjà les décrit comme devant être fermement clos (« si portus clausos tenebam »). De même Bynkershoek : « la question de savoir si l'interdiction des transports peut être réputée légitime ou non dépend entièrement de la manière dont la place est investie ». Bynkershoek mentionne que des prises ont été restituées, qui avaient été faites avant que le blocus eût été rendu complet par la présence d'une force suffisante, et que des blocus qui n'ont consisté que dans une surveillance relâchée et sans achèvement, n'ont pas été reconnus comme valables. — Depuis, la grande majorité des publicistes, même en Angleterre, s'accordent à constater que les blocus effectifs sont seuls valides. Et la plupart exigent le stationnement fixe, avec des navires suffisamment serrés pour pouvoir surveiller chaque point sur toute la ligne ¹.

§ 130 — Caractère notoire

Un blocus est notoire s'il a en vue une région précise et qu'il a été dûment notifié ².

Un droit aussi inouï que celui d'empêcher toutes les nations du monde de trafiquer avec des lieux sous la souveraineté d'un État avec lequel les dites nations vivent en paix, ne présuppose pas seulement l'emploi des forces requises pour le droit de la guerre, mais aussi que le procédé ait lieu dans des *formes* qui, d'une part, ex-

¹ Grotius, cap. I, § V, 3; Bynkershoek, cap. IX; Klüber, § 297; Wheaton, § 28; Manning, p. 402; Ortolan, pp. 287 et suiv., 328; Heffter, § 155; Hautefeuille, tit. IX, ch. II, sect. I, § 1; Phillimore, § 298, p. 386; Neumann, p. 143; Woolsey, § 202; Twiss, §§ 102-103; Bluntschli, §§ 828-830; Calvo, § 1147; Field, 5 sous § 892; Gessner, pp. 187 et suiv.; Fiore, §§ 1608-1613.

² *Règl. int. des prises*, §§ 36-37, 114.

cluent toute équivoque quant aux lieux à fermer, et, d'autre part, garantissent que l'investissement soit connu par tous ceux qui doivent le respecter.

Ces deux conditions ne sauraient être remplies à moins que le gouvernement bloquant ne veille à ce que l'opération soit portée à la connaissance publique, en précisant exactement tant le moment de son entrée en vigueur que son étendue. Si tous les États doivent renoncer, à cause d'un seul État, aux avantages de l'échange et des communications ordinaires avec une contrée en relations régulières avec eux; s'ils doivent interrompre ces relations et supporter les pertes et souffrances incalculables qui en découlent, la moindre chose qu'ils peuvent exiger, c'est que le belligérant qui demande ces sacrifices de leur part, leur fasse savoir l'opération et ses objets exacts, et cela, d'assez bonne heure, pour épargner à leurs navigateurs le dommage et les inconvénients qui résulteraient de voyages inutiles aux lieux et des saisies qui s'ensuivraient. Les neutres peuvent d'autant moins être censés connaître un blocus immédiatement par le seul fait de son existence, qu'il ne procède pas nécessairement de l'état de guerre. Il est une opération spéciale qui, par son fondement dans des circonstances particulières et par les charges qu'elle exige, fait plutôt exception que règle et doit par conséquent être supposée n'avoir *pas* lieu jusqu'à ce que les preuves évidentes de son existence soient obtenues. Pour cela, le premier devoir d'un bloquant envers les neutres est la *notification* en due forme du blocus¹.

Ce principe est en général reconnu, mais pas d'une manière également complète partout. D'après la pratique européenne et américaine, aucun neutre ne peut être puni pour violation de blocus s'il n'a pas *connu* ou du moins *pu être supposé* connaître l'existence du blocus : cette règle a même été insérée dans un grand nombre de traités conclus entre les États. Mais les opinions sont partagées, tant quant aux actes qui constitueraient la notification — combien de publications et lesquelles? à quelles personnes et en quels lieux? — que sur la question de savoir si, pour la culpabilité, il suffit que

¹ En ceci, un blocus se distingue essentiellement d'un siège. L'investissement auquel sont unies des attaques et opérations positives, subsiste par celles-ci mêmes, parce que l'acte se passe entièrement sur un territoire qui fait partie intégrante du théâtre de la guerre.

celui qui viole un blocus ait *de fait* connu son existence, ou bien, si celle-ci aurait encore dû lui être formellement *annoncée*¹.

§ 131 — Notifications

1. Les notifications de blocus sont au nombre de trois, également de rigueur, savoir : 1^o notification *sur les lieux*, faite par le commandant du blocus aux autorités de la place ; 2^o notification *générale* ou *diplomatique*, adressée par le gouvernement du bloquant aux gouvernements neutres ; 3^o notification *spéciale*, par le bloquant à chaque navire qui s'approche de la chaîne de blocus².

2. Les notifications 1^o et 2^o auront lieu : d'abord, immédiatement après la formation du blocus en état effectif, puis, à l'occasion de tout changement éventuel dans son étendue ou ses conditions essentielles, et de sa cessation sauf le cas de « dérangement » mentionné au § 136³.

1. Si la promulgation de cette opération de guerre nécessite un acte multiple, la raison en est que les intérêts pacifiques affectés par elle sont multiples et qu'ils sont épars, disséminés dans des endroits très éloignés les uns des autres. Le blocus ne serait pas connu avec certitude de tous ceux qui sont obligés de l'observer, s'il n'était pas annoncé de diverses manières, à des autorités et personnes différentes, et en plusieurs lieux. Premièrement, il doit être connu des ressortissants et des navires neutres, souvent très nombreux, qui séjournent sur la place même qui va être fermée, et qui, surtout si cette place est un grand port de commerce, ont besoin de temps pour sauver eux-mêmes, leurs biens, leurs affaires et leurs commissions du détriment que l'investissement pourrait leur causer. Secondement, il doit être connu des *États* neutres, pour

¹ Une ancienne pratique anglaise a voulu distinguer entre les blocus *de fait* et les blocus *notifiés*, avec des exigences et des conséquences juridiques différentes pour les deux sortes (cp. *infra*, pp. 599-600). Selon cette pratique, les blocus notifiés, mais non les blocus de fait, sont réputés violés déjà par le *voyage à destination* des lieux bloqués, indépendamment de tout essai d'infraction sur la place, et ils sont réputés existants jusqu'à la *publication* de leur cessation. Le droit international ne reconnaît pas cette distinction : il exige que tout blocus, pour être valide, soit à la fois notifié et de fait existant.

² *Règl. int. des prises*, § 37, point 1 ; § 41.

³ *Ib.*, § 37, point 2.

que ceux-ci puissent conformer leurs mesures administratives au blocus et à ses exigences, et contribuer, par des promulgations officielles dans les limites de leurs possessions, à ce qu'il soit connu aux sujets, afin que ceux-ci ne s'engagent pas dans des entreprises qui nécessiteraient un voyage aux lieux bloqués. Troisièmement, il faut enfin que le blocus soit connu de tous les navires particuliers, qui ont fait le voyage et peuvent se trouver devant les forces bloquantes parce qu'ils ignorent l'opération, soit par suite d'une très longue absence de leur pays ou par d'autres raisons.

Il en résulte les trois notifications : 1° aux *autorités des lieux*, pour faire avertir, par leur intermédiaire, ceux qui sont placés sous leur protection mais sont étrangers à la guerre et ne doivent pas en souffrir inutilement ; 2° aux *gouvernements*, pour que ceux-ci puissent tenir compte de l'investissement et le faire connaître au public dans leurs juridictions respectives ; 3° aux *navires*, pour exclure les infractions qui se feraient par ignorance individuelle. Ces trois actes sont d'autant plus indispensables, que des devoirs divers envers le blocus sont imposés au commerce de la place, aux États pacifiques et aux navigateurs, et qu'il n'est pas certain que la communication faite à l'un de ces côtés puisse être connue des autres.

1° NOTIFICATION SUR LES LIEUX. — C'est cet acte qui confère au blocus sa date. Il est expédié aussitôt que l'opération, valide selon les prescriptions du droit international, est entrée en vigueur ; et il consiste dans une circulaire en deux exemplaires, signés par le chef des forces bloquantes et adressés, l'un aux autorités administratives du lieu bloqué, l'autre aux représentants y résidant des États neutres, à leurs légations s'il s'en trouve, ou à leurs consulats ¹.

¹ Au contraire, il n'est pas nécessaire d'avertir simultanément les navires étrangers mouillés dans le port, alors que leurs autorités sur la place et les autorités locales reçoivent l'avis. Quelques traités américains le prescrivent pourtant, comme une sorte d'acte correspondant aux notifications spéciales communiquées aux navires qui s'approcheraient de l'entrée. — D'aucuns estiment même superflu l'avis aux autorités ennemies locales et limitent la notification sur les lieux à celle adressée aux consuls des puissances neutres (v. Flore, § 1617). Comme toutefois il peut arriver, que tels États neutres n'aient pas des consuls dans tous les ports où se trouvent leurs ressortissants et qui peuvent devenir des objets de blocus ; comme d'ailleurs, même les particuliers ressortissant à l'État ennemi qui sont en dehors de l'état juridique de la guerre, doivent connaître le blocus pour pouvoir s'abstenir d'actes qui lui sont contraires (entrée en relations de certaine nature avec des neutres dans d'autres ports, etc.) ; et comme enfin tous les habitants d'un port bloqué, les étrangers y compris, sont placés sous la protection de l'autorité locale, il ne semble pas inutile d'informer celle-ci.

Cette notification doit contenir les cinq points suivants :

a) indication du *gouvernement* qui a ordonné le blocus, avec une copie dûment légalisée de l'acte officiel y relatif ;

b) désignation de l'*objet* de l'investissement, par une démarcation exactement déterminée de la zone occupée et de la contrée fermée, leurs latitudes et longitudes, ainsi que des ports et places dont l'accès serait empêché ; avec mention particulière des exceptions et exemptions qui pourraient être accordées en considération du libre passage à des possessions neutres situées derrière les lieux fermés¹ ;

c) les *raisons* du blocus, en tant qu'elles dévieraient des motifs réguliers et ordinaires ou apporteraient certaines modifications aux conséquences juridiques de l'investissement (de sorte que celui-ci n'empêcherait, par exemple, que l'entrée mais non pas la sortie, ou bien seulement des transports d'une espèce particulière, etc., cp. § 133) ;

d) le moment précis où l'isolement des lieux fermés *entre en vigueur* parce que les conditions du caractère effectif sont dès lors remplies ;

e) le *délai*, accordé aux navires mouillés dans le port, pour décharger, recharger et sortir sans obstacle².

2^o NOTIFICATION GÉNÉRALE (DIPLOMATIQUE). — Le commandant d'un blocus doit, simultanément avec la notification sur les lieux, faire savoir par la voie la plus rapide à son gouvernement que le blocus est prêt. Le gouvernement en donne immédiatement communication aux États neutres³, par des circulaires adressées à la fois à leurs légations accréditées auprès de lui et à ses propres légations au-

¹ Ainsi, en cas d'un blocus de l'embouchure de l'Escaut, la notification adressée aux autorités néerlandaises et aux consuls des places, notamment à Vlissingen et autres entrées, devrait mentionner l'exception réservée en faveur des navires destinés à Anvers (cp. *suprà*, § 127, 2, b ; et p. 563, n. 2).

² Cp. *Règl. int. des prises*, § 36. — Les législations nationales jusqu'ici les plus remarquables concernant les notifications sur les lieux semblent être celles du Danemark, de la France et de la Prusse. Les règlements danois de 1848 et 1861, ainsi que le règlement des prises prussien du 20 juin 1864, exigent que le blocus soit notifié à *tous* les consuls sur les places et aux navires neutres dans les ports. Les instructions de marine françaises dans les guerres de 1859 et 1870 prescrivent que la notification soit faite aux autorités locales de tous les points bloqués et à un des consuls neutres.

³ Bluntschli n'exige cette communication qu'aux États avec lesquels l'État bloquant est en relations diplomatiques régulières (§ 831). — Il est difficile de voir pourquoi on en priverait les États qui, par des raisons économiques ou autres, n'entreprendraient pas en ce moment-là des légations auprès du belligérant.

près d'eux, ou bien, à défaut de légations, aux gouvernements eux-mêmes, soit directement soit par l'intermédiaire des consulats. En même temps, il porte la nouvelle à la connaissance du public dans toutes ses possessions, par son journal officiel et ses organes d'avertissement ordinaires¹.

Cette espèce de notification est ordinairement appelée « diplomatique », parce que son acte principal consiste dans la communication faite, règle générale, par le gouvernement de l'État bloquant aux gouvernements neutres par l'intermédiaire des agents diplomatiques, tandis que le décret intérieur contenant l'avertissement aux sujets du dit État est plutôt un acte secondaire.

Ces devoirs ayant été accomplis par l'État bloquant, c'est aux gouvernements neutres, ainsi informés du blocus, de porter également, chacun dans son pays, sa nouvelle à la connaissance publique, afin qu'aucun particulier neutre ne viole le blocus par ignorance, à supposer bien entendu qu'il soit effectif.

La notification diplomatique doit, ainsi que les déclarations et décrets y relatifs, contenir tous les renseignements que renferment les cinq points susmentionnés de la notification sur les lieux.

Un nombre prépondérant des auteurs modernes reconnaissent la nécessité de la notification diplomatique; quelques-uns reconnaissent en outre son caractère de condition indispensable à la validité d'un blocus².

D'autres, surtout en France, ont révoqué en doute ce caractère, en niant surtout que sans la notification diplomatique les transgressions de blocus ne puissent être réprimées et punies. Leurs motifs sont de natures diverses. Les uns ne voient dans cette notification qu'un acte de courtoisie, d'autant que les deux autres, celle sur les lieux et celle aux navires, sont indispensables et suffisent, selon l'avis de ces auteurs, pour prévenir toute violation de blocus par ignorance³. Les autres, tout en admettant l'utilité

¹ Quelques-uns n'exigent cet avis au public qu'alternativement avec la notification purement diplomatique, en laissant le choix libre entre les deux (Pistoye et Duverdy, t. I, p. 369). D'autres exigent, comme il semble juste, l'un et l'autre (Gessner, pp. 197-198).

² Même ceux qui ne lui attribuent pas cette qualité de rigueur absolue, reconnaissent pourtant qu'elle a régulièrement lieu dans la pratique et que son usage est devenu général, ou même de droit international (v. les auteurs cités ci-dessous, p. suiv., n. 1).

³ Bien qu'en France — où l'on concentre le devoir des notifications tout entier dans celles qui se font aux navires particuliers devant la chaîne bloquante, — on ne partage par conséquent pas l'avis que la notification diplomatique soit absolument nécessaire, le gouvernement français a l'habitude de donner toujours, par égard, communication de ses propres blocus aux gouvernements neutres par voie diplomatique.

ou même la nécessité de cette sorte de notification pour diminuer les risques et inconvénients des neutres, estiment qu'il est peu équitable de l'exiger comme condition de validité, et cela surtout par cette raison que des blocus, faits aux extrémités du monde ou dans tous les cas à une très grande distance du siège du gouvernement bloquant et sans communications directes et rapides avec lui, pourraient manquer leur but, du moins relativement, si, fussent-ils même prêts et effectifs, leur effet juridique ne pouvait se manifester que lorsque la nouvelle aurait eu le temps de parvenir, d'abord à la capitale du belligérant, puis de là à celles des neutres¹.

On comprendra aisément combien ces objections ont perdu de leur valeur, du moins de notre époque. Autrefois, et encore du temps où elles ont été formulées, il pouvait s'écouler des semaines et des mois, avant que la nouvelle d'un blocus éloigné atteignit l'autorité centrale. Aujourd'hui, grâce aux réseaux des fils télégraphiques qui enlacent le monde civilisé, l'intervalle entre la formation d'une chaîne de blocus dans une contrée où le droit international est reconnu, et l'arrivée de la nouvelle de l'investissement dans la capitale du commandant, ne saurait être considérable. Il est évident que l'emploi du blocus comme opération de guerre vaudrait difficilement la peine dans d'autres contrées. Celles qui manqueraient des moyens de communication rapides, manqueraient aussi du commerce et

¹ V. Ortolan, p. 335; Hautefeuille, t. III, pp. 68-69; Pistoye et Duverdy, l. c.; Cauchy, t. II, p. 421; Pradier-Fodéré, n. sous Vattel, § 117, p. 471. — L'antipathie des Français pour le principe des notifications diplomatiques, en tant que condition *sine qua non* de validité, s'explique assez facilement par le souvenir de tout ce qu'a dû souffrir autrefois leur pays par suite des abus qu'a faits l'Angleterre de ces notifications comme un expédient pour couvrir des blocus fictifs, en concentrant la validité tout entière dans la seule communication aux gouvernements, afin de pouvoir omettre les avertissements particuliers aux navires. Toutefois, la désapprobation du procédé depuis longtemps condamné, qui veut substituer ainsi la notification, comme *condition* du blocus, au blocus *lui-même*, ne devrait pas être une raison pour ne pas reconnaître la valeur de la condition. — La manière de voir de la doctrine française a été adoptée par Bluntschli (§ 831) et par Fiore (§ 1619). Calvo va plus loin encore. Selon lui, ni la notification générale ni celle aux autorités du lieu bloqué ne constituent « en principe » une condition de validité, parce qu'elles « n'informent pas directement les capitaines de navires, » que le fait intéresse le plus, et parce que la notification spéciale faite à eux — qui peuvent être dans l'impossibilité matérielle d'apprendre en voyage un blocus inopiné — est pourtant de rigueur (§ 1150). C'est là, nous semble-t-il, une argumentation assez faible. Une information n'est point rendue superflue par cela seul qu'elle ne se fait pas directement aux plus intéressés, mais par l'intermédiaire de leur gouvernement, alors que dans beaucoup de cas la voie directe n'est pas disponible. Le caractère de la notification spéciale d'être indispensable implique d'autant moins que les autres notifications ne peuvent pas partager ce caractère, que les navires qui ont entrepris le voyage aux lieux bloqués avant la promulgation de ces dernières notifications, ne sont pas les seuls auxquels il importe de connaître la nouvelle du blocus. Sans doute, la communication diplomatique ne rend pas même superflu le voyage aux lieux pour s'assurer de la réalité. Mais encore dans ce cas son but et sa raison d'être restent : elle délivre le bloquant de toute responsabilité des voyages inutiles.

de la navigation, soit actifs soit passifs, qui pussent conférer à l'investissement quelque valeur comme effet.

Mais si dans quelque cas exceptionnel le manque de télégraphes rendait la communication de la nouvelle du blocus au gouvernement impossible sans trop de perte de temps, cette circonstance n'altérerait en rien la signification et la rigueur de la notification générale. Car, aujourd'hui, le principe qui prédomine est, qu'un blocus est juridiquement valide dès qu'il est prêt et effectif et que la notification en a été *expédiée*, tant au gouvernement du bloquant qu'aux autorités de la place¹. Il s'ensuit, que le bloquant possède le droit d'empêcher l'accès des lieux fermés, et même de réprimer les transgressions de blocus, avant l'arrivée de la notification générale aux mains de son gouvernement, à supposer bien entendu qu'il n'ait pas négligé de l'expédier à temps, et seulement à partir du moment où il l'a réellement expédiée². Par cela, sont réfutées les objections faites à la notification générale comme condition de validité, sous prétexte que cette condition éluderait, ou retarderait du moins, l'effet des blocus très éloignés. Que la distance entre l'opération et la capitale du bloquant soit longue ou courte, l'effet entre toujours en vigueur avec une promptitude égale, savoir celle que le bloquant met à dépêcher son courrier. L'éloignement n'amène que ce seul inconvénient, que plus il est grand, plus grand sera aussi le nombre des navires qui se rendent aux lieux bloqués par ignorance de la nouvelle du blocus, parce que celle-ci a été portée d'autant plus tard à la connaissance publique. Mais, ce n'est là qu'une question de chiffres. Des voyages inutiles aux lieux bloqués, des approches par ignorance, auront toujours lieu, indépendamment de l'arrivée plus ou moins prompte des avis, puisque même le blocus qui serait notifié dans tous les pays à l'instant de son établissement, ne saurait être connu par cela même aux nombreux navigateurs qui se trouvent alors sur les océans.

Cette dernière circonstance, pas plus que l'éloignement qui retarde l'arrivée de la nouvelle à ceux qui se trouvent encore dans les ports de dé-

¹ Gessner compte, comme condition et fondement de validité, même la notification retardée, en la présument depuis que le blocus a été établi (*blocus par anticipation*). Mais, en appliquant alors l'interdiction et la répression « avant la notification », comme il s'exprime (p. 198), il entend évidemment par « notification » l'arrivée de celle-ci à destination. Car il reconnaît lui-même plus loin, qu'il faut toujours sous-entendre la condition que le commandant ait *expédié* la notification au gouvernement aussitôt que le blocus existerait réellement, son existence n'étant juridiquement valable qu'à partir du moment où les avis ont été envoyés (p. 199, n. 2).

² La question de savoir à quelle époque un navire a quitté son port de départ est donc étrangère à celle de la validité du blocus. A quelque moment que son départ ait eu lieu, avant ou après l'arrivée de la nouvelle, il est obligé de respecter le blocus ou de supporter les peines de sa violation, s'il l'atteint après que la notification générale a été dépêchée, et si en outre l'avertissement spécial a été donné à lui-même sur la place.

part, ne peut ôter à la notification générale son caractère de condition de validité. Sans elle, le nombre des voyages infructueux serait très considérablement augmenté, même longtemps après l'établissement du blocus, puisque les avertissements sur la place n'instruisent pas ceux qui n'y sont pas mais pourraient nourrir l'intention de s'y rendre. Et les gouvernements, auxquels incombe le devoir de les informer de l'existence du blocus, partout où leurs décrets peuvent être publiés, seront à même de le faire plus vite et de prévenir par conséquent un plus grand nombre de voyages inutiles et de transgressions, s'ils reçoivent directement la notification officielle, puisqu'ils ne sont pas censés connaître le blocus sur de simples oui-dire.

Aujourd'hui, il n'y aurait guère de difficulté à surveiller et à constater si le commandant d'un blocus envoie à son gouvernement la notification de l'entrée en vigueur de l'opération sans délai et en observant toutes les exigences d'une expédition sûre et rapide. S'il omet ces exigences, en agissant de mauvaise foi ou avec une lenteur et une négligence coupables, c'est au gouvernement en premier lieu de le corriger et de réparer le tort, à défaut de quoi il s'exposera lui-même à des représailles, surtout si des saisies pour prétendue violation de blocus ont eu lieu avant que la notification ait été expédiée.

3° NOTIFICATION SPÉCIALE. — Si un bloquant appréhende quelque tentative de passage illicite par un navire neutre qui approche de la chaîne, il doit, indépendamment de la nature des intentions de ce navire, lui donner, avant toute poursuite ou molestation, avis de l'existence du blocus par notification spéciale (particulière, personnelle) avec des preuves qui le constatent, et un *avertissement* contre sa violation et les conséquences qui s'ensuivraient.

Cette déclaration se donne par écrit; elle est inscrite sur les papiers de bord du navire neutre, avec indication de la date et du lieu, par un officier d'un des navires bloquants les plus proches¹.

Si le droit international exige ainsi qu'un avis spécial soit donné à chaque navire qui arrive sur les lieux d'un blocus, indépendam-

¹ Cp. *Règl. int. des prises*, §§ 41-42. (L'Institut ajoute ici à l'avertissement une « autorisation », donnée par le commandant au navire neutre, de continuer le voyage vers un port non bloqué; — mesure superflue, puisque les neutres n'ont besoin d'aucune autorisation pour se rendre dans des ports non bloqués et qu'ils ne consulteront guère les belligérants sur leurs voyages en dehors des opérations de la guerre.) — En cas de visite celle-ci sera notée, conjointement avec l'inscription et les indications susmentionnées, dans le journal de bord du navire neutre. — On est passablement d'accord sur ces formalités (v., entre autres, Pistoye et Duverdy, l. c.; Calvo, § 1180; Ferguson, § 273; Fiore, § 1618). Elles ont même trouvé une place dans plusieurs traités, notamment dans ceux qu'a conclus la France avec divers États américains au milieu du XIX^e siècle.

ment des deux autres notifications, du moins avant toute mesure de contrainte ou de répression, c'est que, sans cet avertissement préalable, des transgressions inconscientes et involontaires pourraient être punies, et que l'on donnerait lieu à des vexations inutiles alors qu'il eût suffi d'un mot pour les éviter. On ne saurait supposer que chaque navire neutre qui arrive, d'un long voyage sur les vastes océans, devant une chaîne de blocus, connaisse nécessairement, ou ait même eu l'occasion d'apprendre, le fait du blocus. Même si son gouvernement, immédiatement après avoir reçu la notification diplomatique, a, pour l'instruction des navigateurs, consciencieusement publié la nouvelle de l'opération en tous lieux et de toutes façons dans ses possessions, cela n'implique pas une garantie complète que cette nouvelle ait pu arriver à tous les navigateurs. Bon nombre d'entre eux ont pu se trouver loin des dites possessions et même de tout port depuis longtemps avant la notification; d'autres ont pu manquer de toute occasion de recevoir l'information par les organes destinés à la donner¹. Or, comme la loi doit être la même pour tous, et que le bloquant ne peut pas savoir *lesquels* parmi les navires approchant du blocus ont pu le connaître ou non, il faut prendre pour règle que la notification spéciale se fera à tous les navires. La peine de la faire est bien minime, surtout en comparaison des pertes et souffrances imméritées qu'elle épargne aux navires, qui autrement tomberaient dans un piège.

D'ailleurs, même un blocus notifié par les autorités et les gouvernements peut dans la réalité manquer du caractère effectif, soit par la fraude ou la négligence du bloquant, soit parce que les bâtiments bloquants ont été dispersés par la tempête, la brume, etc., ou bien attaqués par l'ennemi. Alors, le blocus ayant ainsi perdu momentanément sa validité, les navires neutres ont parfaitement le droit de passer la ligne. Même en dehors de ces cas, ils ont — que la validité subsiste ou non — toujours et quand ils le jugent convenable le droit de venir s'informer sur la place même *si* le blocus est réel et valide. Quand ils approchent de la chaîne dans ce but légitime, afin d'acquérir *de visu* la certitude quant à leurs droits et leurs devoirs : s'ils ont, ou non, l'obligation juridique de s'abstenir du pas-

¹ On ne saurait donc attribuer aucune valeur à cette prétendue raison de l'inutilité des notifications spéciales, que « de notre temps le télégraphe et les journaux répandent les nouvelles officielles à toutes les parties du monde » (Hall, p. 653). Ils ne peuvent pas les répandre sur la haute mer.

sage, il n'y a là absolument rien qui soit irrégulier. Or, si les notifications spéciales aux navires étaient censées être remplacées par celles des gouvernements et autorités, il n'y aurait plus de contrôle du caractère effectif, et un navire neutre venu pour examiner celui-ci pourrait être saisi pour ce seul fait, sans avis ni avertissement préalables, et sans qu'il y ait eu la moindre intention de quelque violation de blocus.

L'équité de ces fondements des notifications spéciales, et la nécessité de celles-ci, sont généralement reconnues.

L'Angleterre seule fait exception. Ses gouvernements et ses jurisconsultes ont posé le principe que les notifications générales remplacent et rendent superflues les notifications spéciales, et qu'en conséquence, dès que les gouvernements neutres ont été officiellement avertis de l'existence d'un blocus, les navires de leurs ressortissants qui s'aviseraient de s'approcher de celui-ci pourraient être considérés et traités comme des transgresseurs, puisque l'ignorance ne peut pas être présumée chez le sujet alors qu'elle n'existe pas chez le gouvernement ¹.

Il est difficile de trouver le mobile de cet étrange raisonnement — un reste de l'époque des blocus de cabinet — ailleurs que dans l'arrière-pensée de se soustraire au devoir de remplir les conditions du caractère effectif. En effet, pour l'État qui aurait l'intention sérieuse d'organiser son blocus avec des forces suffisantes, de manière à exclure régulièrement la possibilité pour tout navire étranger de s'approcher sans être atteint, les avis de la part des bâtiments bloquants seraient une besogne trop insignifiante pour qu'il vaille la peine de les refuser. Tandis qu'au contraire, pour les bloquants qui opèrent par croisière, il sera toujours difficile d'avertir chaque navire arrivant; car la chaîne étant espacée et les bâtiments bloquants étant disséminés ou peu nombreux, il dépendrait du hasard que l'un d'eux se trouvât précisément sur la place où arriverait le navire. Pour décourager alors, malgré le manque de caractère effectif du blocus, les neutres de tout essai, non seulement de passer sa ligne, mais encore d'examiner sa validité et de s'assurer du véritable état de choses, l'Angleterre a voulu réserver à ses croiseurs le droit exorbitant de saisir sans avertissement préalable tout navire qu'ils surprendraient par hasard dans leurs courses n'importe où devant une côte déclarée fermée². C'est là un expé-

¹ V. Manning, pp. 404 et suiv.; Wildman, pp. 190, 192; Twiss, § 104; Creasy, §§ 607, 609; Hall, § 258; Ferguson, § 279; et de nombreux jugements dans les affaires de prises prononcés notamment par sir Will. Scott (Robinson, t. I, pp. 154-156; t. II, pp. 111-112, 164; etc.).

² Quelquefois ce motif est même avoué. Ainsi, plusieurs des dits publicistes refusent simplement aux neutres le droit de se rendre sur le théâtre du blocus pour se convaincre de sa validité, en prétendant qu'il est coupable « d'aller aux informations » (v. Wild-

dient fort commode pour voiler l'illégalité de blocus non effectifs, en évitant la publicité et la lumière, en exposant tout examen fait par les intéressés à des dangers. Même après l'adoption de la règle de 1856, les conditions de validité seraient éludées si les notifications particulières pouvaient être remplacées par les notifications officielles. Ce sont précisément celles-là qui constituent la meilleure garantie pour l'organisation complète et juridiquement irréprochable de l'opération avec des bâtiments stationnaires, puisque c'est de ces bâtiments que doivent émaner les avertissements, et que chaque cas d'absence de ceux-ci révélerait aussitôt le manque de validité du blocus entier.

Dans sa conception la plus outrée, la théorie anglaise est allée jusqu'à prétendre que la notification faite au gouvernement devant être considérée comme faite à tous les sujets — puisque c'est le devoir du gouvernement d'informer les sujets —, et l'acte diplomatique impliquant par conséquent, en lui-même et à l'avance, un avertissement aux navires particuliers, *aucun* capitaine de navire ne peut alléguer l'ignorance d'un blocus officiellement annoncé : il doit être censé avoir violé celui-ci déjà par son *départ* pour les lieux bloqués. L'ignorance, provenant toujours de quelque omission dans les relations entre les gouvernements neutres et leurs ressortissants, restera leur affaire, à régler entre eux. Mais le bloquant, que cette omission ne concerne pas, peut sans y avoir égard saisir le navire, coupable déjà par le départ; et la saisie peut avoir lieu *partout dans le cours du trajet*, à une distance quelconque de la place bloquée, dès que c'est celle-ci qui est le but final du voyage; et cela, peu importe que le blocus soit effectif ou non à l'arrivée¹.

man, p. 199; Twiss, § 110; Creasy, §§ 609-610; Ferguson, § 278). Et dans la pratique des juriconsultes anglais ont fait valoir, qu'à supposer même que dans quelques cas il fût permis de prendre des informations, elles devraient être prises dans d'autres ports et non pas devant ceux qui sont déclarés fermés (Robinson, t. I, pp. 334-336; t. V, pp. 76-77, 80-81); — comme s'il était possible de recevoir ailleurs que sur la place d'autres renseignements que ceux des bruits et des conjectures, quant à l'état d'une opération qui peut à chaque instant subir des changements! Tout au plus serait-il permis, selon la théorie anglaise, à des navires américains de venir en Europe s'informer des blocus européens, à cause de la grande distance (*ib.*, t. I, pp. 332-333; t. V, p. 152). Sauf cette exception, les neutres sont obligés de prendre pour vraie la parole donnée officiellement, sans insister à contrôler la vérité. Si leurs navires font route pour les lieux afin d'y regarder, c'est là une action de mauvaise foi, une spéculation. — Hors de l'Angleterre, cette théorie est généralement désapprouvée, même par les Américains (v. *infra*, p. 604, n. 1). Pourquoi cette « spéculation » serait-elle plus coupable que celle du belligérant, toutes les fois que celui-ci exige de voir et de juger de ses propres yeux (par des visites, recherches, etc.) si les neutres observent *leurs* devoirs? Que signifierait la condition du caractère effectif, s'il ne fallait pas s'en soucier? L'expérience n'a-t-elle pas prouvé que bon nombre de blocus, quoique notifiés officiellement aux gouvernements, n'ont en réalité pas été effectifs? D'ailleurs, le fussent-ils lors de la notification diplomatique, ne peuvent-ils pas, à un moment quelconque, cesser de l'être?

¹ V. Robinson, t. II, pp. 110, 112, 128; t. V, p. 79.

L'absurdité de ce système, non seulement dans cette dernière conception aggravée mais même dans sa forme simple, a empêché son application. Les tribunaux anglais se sont bientôt vus obligés d'y apporter certains tempéraments, propres à rendre l'injustice moins révoltante. Ainsi s'est développée en Angleterre une pratique de prise intermédiaire, qui juge le degré de nécessité des notifications spéciales d'après la présomption d'une « connaissance plus ou moins *probable* » du blocus. La connaissance a été présumée après un certain laps de temps, plus ou moins long, depuis la transmission de la notification diplomatique, et les avertissements particuliers ont été donnés aux navires venus de ports tellement lointains que la connaissance du blocus était évidemment impossible, ou bien, à ceux qui ont quitté le dernier port de départ ou leur pays avant que la notification officielle y fût arrivée ou connue, ou bien enfin, à ceux qui par quelque autre raison ont pu être censés ignorer le fait. Mais, comme il fallait le prévoir, ces tempéraments ont dû partager le sort de tous ceux qui sont apportés à un principe faux en lui-même : ils n'ont pu satisfaire aucun parti et aucune exigence. D'une part, ils se sont trouvés en contradiction avec la règle générale qui était le prétexte originaire du système anglais, savoir que la connaissance par le sujet devait être une conséquence absolue de celle que possède son gouvernement. D'autre part, ils ne tenaient aucun compte des changements éventuels, possibles à chaque instant, dans tout blocus, fût-il même connu d'avance. Voilà pour la théorie. Dans la pratique, ils manquaient de fondements susceptibles d'être constatés et précisés. En effet, comment établir, soit en général soit dans chaque cas particulier, la mesure du temps dont l'écoulement après la notification officielle rendrait la connaissance du fait vraisemblable ? La durée de l'absence d'un navire de tout port où la nouvelle aurait dû être apprise, échappant en réalité à un calcul sérieux, ce serait toujours au commandant d'escadre ou au juge de prise de s'adonner à des conjectures plus ou moins légères, pour trancher la question de savoir s'il y avait lieu d'accorder l'avertissement. Celui-ci deviendrait une faveur concédée par l'intérêt belligérant ou par la sympathie nationale. Aussi les sentences des tribunaux de prises anglais contiennent-elles toutes sortes de motifs spécieux, — soit pour condamnation à cause de connaissance supposée, soit pour acquittement à cause d'ignorance supposée, — motifs basés sur des indices gratuits et des présomptions hasardées¹.

La parcimonie des notifications, et les présomptions arbitraires d'une « connaissance » dont le bloquant se refuse à remplir les conditions, ont

¹ *Ib.*, t. I, pp. 83, 156, 172 ; t. II, pp. 113, 131, 298 ; t. III, pp. 153, 175, 285, 329 ; t. V, p. 79 ; t. VI, pp. 117-119, 177-179, 370 ; etc.

été poussées quelquefois jusqu'à tel point, que la notification diplomatique, prétexte de l'omission des notifications spéciales, n'a pas même été communiquée à toutes les puissances neutres de la part desquelles l'observation du blocus a été exigée, mais seulement à quelques-unes d'entre elles, par exemple aux plus grandes. La connaissance par les autres États et leurs ressortissants a été « supposée », quelquefois sous prétexte du renom et des bruits, des communications faciles et de la courte distance, ou d'autres motifs subjectifs semblables ; et alors, des navires neutres ont pu être saisis pour prétendue violation de blocus, en vertu de déclarations faites à un gouvernement qui leur était étranger, mais qui eussent dû, selon cette théorie, leur être connues « par les conversations »¹. La présomption d'une connaissance chez les patrons a été basée sur la supposition de visites dans des ports où la nouvelle eût « pu » ou « dû » être portée par les rumeurs. — Seulement dans des cas où un commandant aurait *totalemment* supprimé la notification diplomatique, comme il est arrivé surtout aux occasions de blocus dans des parages très lointains, cette pratique reconnaît la nécessité des avertissements particuliers, même comme règle, dont les exceptions ne sont admises qu'en cas de très forts soupçons de l'existence d'une connaissance par le navire².

La méthode de substitution devient ainsi double. Selon elle, non seulement la notification spéciale peut être suppléée par la notification générale, mais encore celle-ci par celle-là³; tandis que, selon le droit international, leurs buts étant distincts, l'une ne saurait remplacer l'autre. Au surplus, tout en maintenant comme principe général que c'est la notification diplomatique qui doit contenir le tout, on a dans la pratique laissé aux « circonstances » — ce qui a voulu dire à un intérêt unilatéral et momentané, sans égard aux neutres, — la décision du choix à faire entre les deux manières de substitution⁴.

Afin de donner à ce décousu quelque apparence de logique, les juriconsultes anglais ont classé les blocus, quant au devoir de notification, de la manière suivante :

1^o blocus *de fait* (*de facto*), lorsque le commandant, par des raisons

¹ *Ib.*, t. II, pp. 111-112. — « Suppose a notification is made to Sweden and Denmark, it would become the general topic of conversation, and it is scarcely possible, that it should not have travelled to the ears of a Bremen man » (Wildman, p. 192).

² Robinson, t. I, p. 151; t. II, p. 114; t. VI, p. 179.

³ A la *sortie* d'un port bloqué, on n'a pas même jugé nécessaire de suppléer au défaut de notification aux autorités des lieux, par des avertissements aux navires. Ceux-ci ont été *censés* connaître l'investissement après « quelque temps », dont la longueur a été laissée dans le vague. (*Ib.*, t. I, pp. 152-153; t. II, p. 113.) — De cette manière, la pratique anglaise a autrefois supprimé tantôt l'une, tantôt l'autre des trois notifications, sans règle précise.

⁴ *Ib.*, t. VI, p. 179.

d'opportunité, inhibe la notification diplomatique, autrement réputée seul fondement de validité, ou bien, lorsqu'elle n'est pas encore arrivée au gouvernement (alors, les notifications spéciales sont dans la règle *accordées*, à moins que le commandant ne suppose la connaissance par le navire);

2^o blocus notifié (*per notificationem*, « by notification accompanied by » the fact »), lorsque la notification diplomatique a eu lieu (alors, les notifications spéciales sont dans la règle *supprimées*, sauf considérations particulières)¹.

Dans les cas de blocus de fait, la connaissance est réputée *directement* donnée, par les avertissements aux navires ou par les nouvelles supposées être recueillies ailleurs (« actual notice »). Dans les cas de blocus notifié, la connaissance est réputée *indirectement* donnée, par les publications officielles (« constructive notice »).

Dans les cas de blocus de fait, la notification spéciale est donnée si la *connaissance* n'est pas prouvée. Dans les cas de blocus notifié, elle est refusée si l'*ignorance* n'est pas prouvée. Celle-ci est présumée dans le premier cas et non dans le second. Mais, dans l'un et l'autre, les soi-disant preuves n'ont guère consisté en autre chose que des conjectures plus ou moins légères, des suppositions arbitraires de causeries. C'est surtout ce manque de solidité qui fait la faiblesse de l'ancien système anglais.

Aussi, hors l'Angleterre, les États n'ont-ils pas approuvé ce système. Ils exigent plus ou moins expressément les notifications spéciales, et cela, également à tous les navires qui approchent des blocus, sans exceptions ni conditions, et sans distinction entre des suppositions de connaissance et d'ignorance, ou d'intentions diverses. Pour établir des distinctions semblables — on le reconnaît généralement — les preuves ne sont pas possibles sur la place, et leurs essais sont féconds en erreurs et en injustices. D'autre part, on ne voit pas dans le devoir des avertissements à faire aux navires quelque charge, alors que les forces bloquantes sont suffisantes. Que si elles ne le sont pas, elles ont perdu la prétention de fermer l'accès. Et comme les neutres ne peuvent pas savoir si un blocus officiellement annoncé est effectif à tel moment donné, lors même qu'il l'eût été auparavant, plus encore, si un blocus qui existait lors du départ d'un navire existe encore au moment de son arrivée devant les lieux investis, le droit de vérifier le caractère effectif par des visites sur la place doit leur être réservé. On s'accorde même à constater, que ce sont précisément ces visites qui constituent la garantie véritable pour l'état légal des blocus. Mais encore les navires qui se rendent aux lieux bloqués sans l'intention de rien vérifier, dans le but habituel de trafiquer, ne doivent

¹ *Ib.*, t. II, pp. 112-113.

jamais être attaqués sans l'avertissement préalable, qui seul ôte tout prétexte d'ignorance. Car, un commandant de blocus ne dispose pas des pièces de conviction qui pourraient prouver quelque connaissance antérieure, acquise par suite des annonces et notifications officielles des gouvernements.

C'est surtout la France qui, par ces raisons, a marché en tête de la reconnaissance de l'exigence inconditionnelle des notifications spéciales. Les principes français sont les suivants :

1^o Les notifications générales, bien qu'utiles à répandre, par l'intermédiaire des gouvernements, la notoriété des blocus, ne suffisent pas au but de celle-ci; elles ne sauraient imposer aux navires neutres quelque devoir de connaissance, et elles ne délivrent dans aucune hypothèse les commandants de leur devoir de les avertir sur la place chaque fois, avant de les incommoder;

2^o Afin que le blocus ait force obligatoire contre un navire approchant, le commandant doit l'annoncer au patron de ce navire personnellement et sur la place, en le prémunissant contre le danger qu'il y aurait à passer la ligne: cet avertissement étant nécessaire, tant pour la sécurité du navire que pour la décharge du commandant, et nulle autre autorité n'ayant, en ce moment-là, compétence pour affirmer un fait relatif au blocus;

3^o L'avis se donne par écrit et doit être annoté sur les papiers de bord du navire, avec indication exacte du temps et du lieu; ce n'est qu'après ces formalités, que le navire peut être rendu responsable d'une tentative de forcer la chaîne de blocus ¹.

La France a pratiqué ces principes depuis longtemps, et constamment. Ils figurent dans ses lois et traités ². Ils sont insérés dans ses instructions de marine, et leur stricte application a été, en toute occasion, enjointe aux croiseurs et aux commandants d'escadre. Ils ont été observés pendant les blocus des ports de l'Algérie en 1827-1830, du Mexique en 1838, et de La Plata en 1849, ainsi que depuis, pendant tous ceux qu'a organisés la France en Europe. Les déviations n'ont eu lieu qu'à titre de représailles. Les conseils des prises ont jugé en conséquence ³.

¹ D'après les instructions de marine complémentaires de 1870, la notification, inscrite sur les registres du navire, doit mentionner le jour et la position géographique du lieu où elle a été faite.

² Un grand nombre de traités conclus par la France, surtout avec les États de l'Amérique du Sud, dès leur indépendance, contiennent la disposition qu'aucun navire ressortissant à une des parties contractantes ne peut être attaqué devant la force bloquante de l'autre partie à moins d'avoir été, dans toutes les formes prescrites, préalablement averti de l'état maintenu du blocus.

³ Le Conseil d'État, appelé à juger les prises, a l'habitude de demander d'abord des explications, notamment pour constater que les commandants n'ont point omis l'avertissement préalable sur la place, dans toutes les formes. En 1843, le Conseil d'État

Le système inauguré par la France, généralement appelé « continen- tal » à la différence du système anglais, s'est répandu partout en Europe et peut être considéré comme prédominant. La loi espagnole est identique avec la loi française. Celle de l'Italie, contenue dans les instructions du 20 juin 1866, porte, qu'un blocus n'est considéré comme reconnu par un navire qui se dirige vers un port bloqué, qu'après que la notification spéciale a été inscrite sur ses papiers de bord. Cette disposition se retrouve dans l'excellent traité italo-américain du 26 février 1871, qui ajoute que l'inscription doit mentionner la date, la latitude et la longitude, et que le navire ne pourrait être retenu à moins qu'après avoir reçu l'avis, il ne tente de nouveau d'entrer. D'après le règlement des prises suédois du 12 avril 1808, tout navire neutre qui arrive devant un port bloqué doit, lors même qu'il eût l'intention d'y pénétrer, d'abord être « civilement éconduit », le commandant ayant soin de noter l'événement avec la date sur les papiers; le navire ne sera saisi qu'en cas de tentative réitérée d'entrer, malgré et en dépit de l'avertissement. Il est vrai que les règlements actuels du Danemark et de la Prusse, des 16 février et 20 juin 1864, n'exigent expressément la notification spéciale que dans le cas où il y aurait lieu de supposer — eu égard à la date plus ou moins récente de la notification générale — que le navire neutre ignorât le blocus¹. Toutefois, comme le règlement danois de 1848 — loi mère des législations actuelles des États baltiques, à peu près identiques, dans les questions de prise — avait exigé d'une manière absolue les notifications et avertissements préalables sur la place, avant toute mesure répressive quelconque, ce principe — qui d'ailleurs découle de la réglementation entière du blocus telle qu'elle a toujours été comprise dans les dits États, — y semble être reconnu, quoiqu'il n'ait pas trouvé une expression bien claire lors de la révision de la loi. Cela d'autant, que dans la règle la Prusse et le Danemark ont, tous deux, l'usage d'avertir toujours sans restriction les navires approchant, avant de rien entreprendre contre eux, usage que les États du Nord ont conservé de leur adhésion aux principes de la Neutralité armée.

En effet, la seconde alliance de celle-ci avait établi, en 1800, le devoir absolu des notifications spéciales dans son article 3, en ces termes : « On » ne peut considérer un navire neutre comme coupable d'une violation de

a déclaré illégale une prise que le croiseur avait faite en ne se fondant que sur la notification diplomatique et un avertissement purement verbal donné un jour avant la saisie, sans notification par écrit au moment de celle-ci, mentionnant l'étendue, etc., et sans inscription, etc. Et depuis, les tribunaux ont également invalidé des prises à cause du seul manque d'avertissement spécial et par écrit.

¹ Cette disposition, qui abandonne au commandant l'appréciation arbitraire de l'accomplissement de son propre devoir, a été à juste titre blâmée comme « anormale et casuistique » (Calvo, § 1157).

» blocus que lorsqu'après avoir été averti par un vaisseau de guerre des forces bloquantes, il cherche néanmoins à franchir la ligne par ruse ou par force ».

L'Angleterre, qui n'a jamais reconnu les règles de 1800 et qui exclut particulièrement cette disposition de sa convention conclue en 1801 avec la Russie à titre de résistance contre elles, n'était pas allée jusqu'alors dans ses transactions internationales plus loin quant à la reconnaissance de l'exigence des avertissements, que ce qu'avait prescrit l'article 18 de son traité de 1794 avec les États-Unis. Cette disposition les accorde dans les cas où un navire aurait ignoré le blocus au moment de son départ pour les lieux bloqués¹. C'est là une concession qui, comme il a déjà été remarqué, n'en est au fond pas une, puisque le blocus peut cesser ou perdre son caractère effectif pendant le trajet du navire. — Dans la guerre de Crimée, l'Angleterre a systématiquement omis les avertissements. Son gouvernement a même déclaré devant le parlement, que selon lui les navires neutres devaient, n'importe où ils se trouvaient sur les océans, connaître les notifications générales et se passer de toute autre notification².

La règle de 1800 a été observée dans les guerres maritimes de notre temps par toutes les puissances bloquantes hors l'Angleterre; la plupart des traités du XIX^e siècle concernant cette matière s'en tiennent à elle: elle figure dans un nombre immense de transactions conclues entre des États ou groupes d'États en Europe et en Amérique, en sorte que le principe des notifications spéciales sans condition a été établi par voie conventionnelle expressément par la France, l'Autriche, la Prusse, la Russie, l'Italie, les États scandinaves, les États-Unis d'Amérique, le Mexique, le Brésil et presque tous les autres États de l'Amérique du Sud, etc.³.

Le fait qu'à peu près tous les pays du Nouveau monde figurent comme parties contractantes dans ces pactes, suffit pour réfuter l'assertion, avancée par quelques publicistes anglais, que les Américains auraient adopté le système de l'Angleterre⁴. La vérité est, que la théorie et la pratique en

¹ Cette prescription, qui avait déjà été insérée dans quelques traités avec les États scandinaves, a été appliquée, depuis, par les tribunaux anglais de telle manière, qu'ils ont présamé en outre comme existante toute connaissance qui fût supposée être acquise — ou avoir pu l'être — dans le cours du trajet, par des on dit, etc. (Robinson, t. I, p. 184; t. VI, p. 367). L'écueil alors, c'était toujours la démonstrabilité, — problème insoluble, difficulté dont le système anglais ne pourra jamais s'affranchir.

² Sous ce prétexte, un navire danois, qui s'approchait d'une chaîne de blocus anglaise devant Riga pour s'informer de l'état réel, fut pris sans avertissement, à l'improviste.

³ Plusieurs de ces traités établissent en termes formels la légitimité du voyage aux lieux bloqués dans l'intention de s'informer du véritable état du blocus; et plusieurs exigent l'inscription de l'avertissement sur les papiers de bord.

⁴ V. Creasy, §§ 607, 609-610; Hall, § 258.

Amérique, sur ce point comme sur tant d'autres connexes, ont été longtemps vagues, indécises, peu conséquentes, surtout dans la période de transition pendant laquelle les États-Unis, qui y donnent le ton, se sont délivrés, mais seulement pas à pas et lentement, de certaines traditions surannées héritées de la mère patrie, pour s'identifier, à mesure du développement d'idées plus avancées, avec celles-ci et épouser les intérêts légitimes des États pacifiques; de telle sorte que maintenant l'Amérique embrasse l'opinion de la majorité des autres États. Aux États-Unis, les anciens publicistes sont restés captifs dans la pratique anglaise, mais les modernes s'en sont délivrés¹. Les gouvernements américains, rompant avec la pratique de prise prévalant au début, qui allait jusqu'à poursuivre, à l'égal des juges anglais, les *dépôts* aux lieux bloqués et les voyages d'information, partagent de notre époque au contraire l'idée du système continental européen; ils ont introduit ce système dans leurs lois et traités, et ils l'appliquent. Pendant le grand blocus des ports du Sud dans la guerre de Sécession de 1861-1865, le principe fut nettement établi, et ordonné par un décret du 19 avril 1861, de ne traiter comme coupable aucun navire arrivant devant des forces bloquantes, soit dans l'intention d'entrer au port investi soit dans celle d'en sortir, avant que l'avertissement eût été donné directement sur la place par le commandant au capitaine ou patron et inscrit sur les papiers; et la saisie fut interdite à moins de tentative réitérée, après cela, de traverser la chaîne².

La littérature en Europe et en Amérique, hors certains auteurs de l'Angleterre, exige, à peu d'exceptions près, généralement les notifications spéciales sans restriction, comme une condition *sine qua non* et préalable de toute mesure de répression pour cause de violation de blocus; et elle

¹ Kent, en général adhérent aux usages de prises britanniques de son époque, les suit encore sous ce rapport (éd. Abdy, pp. 346-348; *Commentaries on american law*, t. I, pp. 147-149). Wheaton fait dépendre l'exigence des notifications spéciales des bruits et de l'éloignement du port de départ (p. 176). — Au contraire, les Américains contemporains reconnaissent parfaitement la nécessité des notifications spéciales et en établissent le devoir. Ainsi, Woolsey les recommande comme étant « the best notice » (p. 354) et constate, qu'un navire neutre ne saurait de droit être taxé de culpabilité à cause de l'acte, tout à fait légitime, de se rendre aux lieux bloqués dans l'intention de s'assurer de la réalité sur la place même: il a le droit d'être averti (p. 356). Field exige absolument les avis préalables aux navires, donnés sur les lieux par un bâtiment de l'escadre bloquante et inscrits par lui sur les papiers de bord (§ 892).

² Il a été remarqué, qu'en dépit de cette loi plusieurs saisies eurent réellement lieu d'après l'ancienne pratique anglaise, et que les tribunaux les ont même validées. A supposer que de telles irrégularités aient eu lieu, par ignorance, ou par obstination de ne point vouloir se départir de l'usage maintenu par le célèbre juge Story, qui prenait parti pour la pratique anglaise même dans les cas où celle-ci ne se conciliait plus avec les principes américains, les entraînements d'autorités inférieures ne prouvent point que le *gouvernement* se soit départi du principe exprimé dans sa loi ou qu'il en ait approuvé les écarts.

reconnait le droit incontestable des navires d'aller s'informer sur les lieux — sans être pour cela molestés — du véritable état du blocus¹.

2. Les notifications officielles, faites aux gouvernements et aux autorités, sont fondées sur la nécessité de porter le blocus à leur connaissance et de la faire répandre par leur intermédiaire au public intéressé. Il est évident que cette nécessité existe non seulement à l'occasion de la formation de l'investissement, mais aussi à celle de tout changement dans ses conditions. Il faut donc renouveler alors les notifications officielles, et cela, aux mêmes autorités et de la même manière. C'est d'autant plus nécessaire, que les premières déclarations avaient contenu des dispositions sur les conditions, spécialement sur l'étendue, en indiquant par exemple les lieux et points y compris, afin que les navigateurs n'évitent pas inutilement des ports laissés ouverts ou ne se rendent par méprise à des ports fermés, etc. Or, si ces conditions changent, de telle sorte par exemple que de nouveaux points soient impliqués dans l'investissement, ou que des ports fermés soient rouverts sans information donnée aux autorités respectives, celles-ci, et tous ceux qui s'en tiendraient à leurs annonces sur le blocus, seraient induits en erreur par les déclarations originaires².

De même, la cessation d'un blocus, soit définitive soit temporaire, par suite d'une interruption qui est plus qu'un simple dérangement (§ 136), doit être annoncée officiellement.

§ 132 — Force obligatoire

1. L'effet *général* d'un blocus valide consiste dans l'isolement des lieux investis, leur séparation du monde extérieur du côté fermé, et le devoir des neutres de s'y abstenir de tout trafic avec eux.

¹ V. surtout Ortolan, pp. 336 et suiv.; Massé, t. I, § 304; Hautefeuille, t. III, pp. 70 et suiv.; Pistoye et Duverdy, t. I, pp. 369, 370, 372, 381-382; Woolsey, § 203; Cauchy, t. II, p. 421; Calvo, § 1150; Field, l. c.; Gessner, pp. 199, 204-205, 224; Fiore, §§ 1619-1620. Pour la légitimité des informations prises sur les lieux, v. surtout Ortolan, p. 336; Hautefeuille, *ib.*, pp. 78, 83, 85, 130; Woolsey, p. 356; Calvo, p. 334; Gessner, pp. 224, 244. Même Phillimore reconnaît cette légitimité (§ 310), prenant ainsi sur ce point parti contre l'usage ancien britannique. — Heffter (§ 155) et Bluntschli (§ 832) cherchent, ici comme dans tant d'autres questions de la neutralité, une voie intermédiaire plus ou moins vague, pour concilier l'usage anglais et le droit international.

² Les instructions de marine françaises de 1859 et de 1870 prescrivent notamment le renouvellement des notifications officielles aux autorités, si le blocus est étendu à quelque nouveau point d'une côte.

2. *L'entrée* y est, dès l'acquisition de la qualité effective et l'expédition des notifications officielles, interdite, sauf en cas de détresse.

3. La *sortie* en est, excepté pour les navires sur lest ou avec des biens importés, chargés, acquis ou commandés avant le blocus, interdite après un court délai, fixé par le commandant sur consultation avec les capitaines des navires mouillés dans le port ¹.

4. Les missions officielles entre les gouvernements ont libre passage.

1. EFFET GÉNÉRAL. — Les conditions de sa validité étant remplies, le blocus a pour effet ordinaire d'exclure les neutres de tout commerce et contact direct avec les places investies, bien entendu vers le côté fermé ². Ces places sont considérées comme séparées du reste du monde et les communications avec elles comme coupées. D'où procède pour le bloquant le droit de traiter en ennemi tout navire qui tenterait de rompre la chaîne malgré l'avertissement, que le but fût hostile ou non, et d'empêcher de force toute entrée, ainsi que toute sortie tentée après le terme accordé pour libre passage, en somme, de s'opposer à chaque démarche propre à éluder le but légal de l'investissement et constituant par conséquent une violation de blocus selon le droit international.

Cet effet général des blocus a été de tout temps reconnu. Les auteurs, des plus anciens jusqu'aux plus récents, s'accordent à reconnaître qu'un belligérant, qui par des forces militaires suffisantes a fermé l'accès d'un lieu ennemi, a accompli par là un acte de guerre qui correspond à l'occupation d'un terrain ennemi ³. La distinction essentielle qui autrement fait la différence entre ces deux opérations, savoir qu'à l'occasion d'une prise de possession terrestre les forces occupent directement un territoire sous la souveraineté de l'ennemi, tandis qu'à l'occasion d'un blocus elles occupent dans

¹ Cp. *Règl. int. des prises*, §§ 39, 40, 36.

² Que l'accès n'est pas exclu vers d'autres côtés, non investis, par exemple par les voies de terre si celles-ci ne sont pas également barrées, v. *suprà*, § 127, 3.

³ Grotius, cap. I, § 5; Bynkershoek, cap. XI; Vattel, § 117; Klüber, § 297; Ortolan, pp. 334 et suiv.; Heffter, § 154; Massé, t. II, § 292; Phillimore, § 287; Calvo, § 1140; Gessner, pp. 213, 243; Fiore, § 1627.

la règle un *nullius territorium*, une chaîne de blocus étant ordinairement obligée de se tenir en dehors de portée de canon des lieux bloqués, a été écartée par la fiction d'un élargissement de la zone maritime ennemie jusqu'à la ligne occupée par la chaîne. Cette fiction est d'autant plus facile, que la distance entre la dite ligne et la limite extérieure de la mer territoriale se réduira dans l'application au *minimum*, vu qu'il est de l'intérêt du bloquant lui-même de la rendre aussi courte que possible. En effet, les exigences quant aux forces suffisantes au blocus augmentent avec elle.

2. ENTRÉE. — Un délai, pour *entrée* libre jusqu'à un certain terme après la notification, délai qui correspondrait à celui accordé pour la sortie, n'existe pas. L'application du droit d'exclusion commence immédiatement. Donc, chaque navire — qu'il aille chargé ou en lest — qui arrive de la haute mer devant la chaîne d'un blocus valide et notifié doit, règle générale, après avoir reçu l'avertissement spécial en due forme accompagné de l'avis sur l'existence et le caractère effectif du blocus, s'éloigner de là et reprendre le large. Ne sont exemptés et admis — outre les cas de dispense et d'autorisation spéciale ou de licence (§§ 133-134) — que les navires en détresse, ou en grave disette (de vivres, de charbon ou d'eau), ou bien en besoin de pilote ou de radoub, en tant que la faveur d'entrée exceptionnelle serait commandée par l'humanité, comme c'est généralement reconnu¹. — Même le simple stationnement sans motif légal dans le voisinage des bâtiments bloquants peut devenir suspect et servir de preuve, en cas douteux, contre un navire, quand même il ne saurait être attaqué tant qu'il se tient en dehors de la ligne et ne fait aucun essai de la traverser. Toujours est-il que la demeure sans raison pouvant donner lieu à des soupçons de mauvaise foi, et comme elle rend la surveillance des tentatives éventuelles de passage plus difficile au bloquant, une honnête neutralité exige le départ immédiat à moins qu'il ne soit retardé par quelque cause légitime. Sans doute, de telles causes peuvent être nombreuses, même sans détresse proprement dite. Il peut être nécessaire, par exemple, de rester pour attendre l'arrivée de renseignements ou une occasion favorable pour visiter un autre port. Il ne saurait même être refusé aux navires neutres, qui croient avoir des

¹ V. Hautefeuille, t. III, pp. 110-111; Bluntschli, § 838; Gessner, p. 226; Fiore, § 1627; Robinson, t. II, p. 124; t. V, p. 297.

raisons pour supposer la cessation imminente ou prochaine du blocus ou de son caractère effectif, d'en attendre l'éventualité dans le voisinage en dehors de la chaîne, pourvu qu'ils s'y tiennent tranquilles et n'entreprennent rien contre les bloquants¹.

3. SORTIE. — Ici, les règles deviennent plus compliquées. Du droit des belligérants d'empêcher tout passage par une chaîne de blocus suit le droit d'interdire même la *sortie* des ports bloqués. Comme toutefois l'investissement peut surprendre beaucoup de navires mouillés dans un port où ils étaient entrés de bonne foi et en n'usant que d'un droit de trafic légitime et libre, et que de tels navires, qui ne doivent point souffrir des opérations de la guerre gratuitement, ne peuvent pas toujours — du moins pas sans de graves inconvénients (ruptures de contrats, pertes, etc.) — quitter, avant la notification du blocus, le port où il leur faut un certain temps pour décharger et recharger, il est équitable que le commandant fixe, après avoir pris l'avis et accepté la proposition des capitaines et patrons des navires, un *terme*, déterminé selon les circonstances, pour leur départ en toute sûreté et sans précipitation nuisible. Pendant ce délai les navires doivent pouvoir, chargés ou en lest, démarrer librement. Car, on n'est pas autorisé à supposer qu'ils fussent entrés dans le port avec quelque spéculation sur le blocus; et encore le fussent-ils, c'était leur droit tant que le blocus n'existait pas.

De tels délais pour libre sortie ont été généralement accordés à l'occasion de tous les blocus contemporains, et la doctrine les exige². Les opinions ne se divisent que sur les questions de : 1^o leur *durée*; 2^o le droit de sortir avec *cargaison*, pendant et après le délai.

1^o *Durée du délai*. — Une fois établi le droit de sortie pour les navires mouillés dans un port bloqué, il ne résulte aucun inconvénient ni renfort de l'ennemi de ce que le terme en soit rendu suffisant, c'est-à-dire assez long pour que des entreprises commerciales déjà engagées dans le port ne soient pas interrompues; chaque interruption cause du tort. A cette fin, il faut faire dépendre la durée du délai des exigences des préparatifs non seulement pour le départ, mais pour les déchargements et rechargements qui ne sont que les

¹ V. *infra*, sous § 437, la raison pour laquelle une présence occasionnée par ces sortes de causes ne rentre pas dans la catégorie des violations de blocus.

² Cp. Bluntschli, § 837; Gessner, p. 217; Fiore, § 4622.

conséquences nécessaires de contrats ou transactions conclus avant l'entrée en vigueur du blocus. Ce n'est que de cette manière que les navires entrés peuvent éviter de manquer à leurs engagements. D'autre part, l'on ne présume pas que des entreprises nouvelles soient engagées après la notification officielle du blocus. En tout cas, elles n'entrent pas en ligne de compte : le bloquant n'a pas besoin de les considérer en fixant le délai. Tandis que, il peut avoir des raisons valables pour considérer la distance plus ou moins grande entre le port et la chaîne de blocus, et le temps que les navires doivent par conséquent mettre à sortir, la profondeur des eaux, les difficultés de la navigation, etc., en somme, toutes les circonstances qui pourraient augmenter ou diminuer la longueur du voyage requis pour remonter sur la mer au dehors des forces bloquantes.

Avec la distance ordinaire entre un blocus et son objet, c'est-à-dire celle qui s'étend peu au delà de la portée de canon, et si dans le cours du délai sont permis non seulement les déchargements, mais encore les chargements qui ne font que terminer des affaires qui étaient décidées ou entamées avant l'investissement ou bien faisaient partie en tout cas du but légal du voyage, *quinze jours* sont généralement réputés constituer un terme raisonnable. Considéré comme le *minimum*, c'était le délai ordinaire des blocus contemporains. Ce délai se rencontre, entre autres, dans les guerres de Crimée, du Danemark en 1848 et en 1864, de Sécession aux États-Unis en 1861-1865, enfin dans la guerre franco-allemande de 1870.

Toutefois, les lois et les usages diffèrent sur ce point. D'ailleurs, comme la réglementation de 1856 passe la question sous silence, et que la décision est laissée à l'occasion et aux autorités subordonnées, l'arbitraire n'est point exclu et la justice devient inégale. Ainsi, les commandants anglais ont, pendant une seule et même guerre, accordé tantôt les deux semaines tantôt quelques jours. Les instructions de marine françaises abandonnent, elles aussi, la fixation du terme aux chefs d'escadre, mais en leur enjoignant de l'établir de sorte qu'il soit « toujours suffisant pour protéger la navigation et le » commerce de bonne foi ». D'ordinaire, il a été équitablement établi, avec égard aux différences des temps et des lieux. Ainsi, lors du blocus de Buenos-Ayres en 1838 il fut fixé à six, dans la guerre de 1870 à deux semaines. Les règlements des prises danois de 1848

et de 1864 et prussien de 1864 enjoignent aux commandants d'établir le délai de sortie après avoir consulté les capitaines des navires mouillés dans le port, et sur leurs propositions : règle qui nous semble digne d'être imitée comme garantie tant d'impartialité et de justice que d'utilité pratique. Aussi les délais accordés par les commandants danois lors du blocus des ports prussiens au printemps de 1864 ont-ils été étendus jusqu'à vingt jours et trois semaines.

2° *Sortie avec cargaison pendant et après le délai.* — Il règne une complète confusion à l'égard des conditions auxquelles doit être soumise la sortie avec cargaison d'un port bloqué. Les systèmes diffèrent, et dans les législations, et dans la politique, et chez les publicistes ; et cela, tant par rapport aux conditions de la sortie *pendant* le délai qu'*après*.

Pendant le délai, la sortie ne doit, selon la théorie la plus moderne, être soumise à aucune condition du tout : avant l'expiration du terme les navires doivent pouvoir sortir librement, chargés ou sur lest, d'une manière quelconque¹. Cependant, d'autres opinions soumettent la sortie même pendant le délai à certaines conditions, bien que celles-ci soient moins sévères alors qu'après ; et les conditions elles-mêmes sont très différemment comprises. Ainsi, par exemple, le départ est permis, tantôt seulement sur lest ou tout au plus avec des marchandises qui ont été (en tout ou en partie) chargées ou du moins acquises ou commandées avant le blocus, tantôt avec des marchandises quelconques excepté la contrebande de guerre².

Après le délai, les navires ne peuvent jamais sortir sans condition : autrement, le délai lui-même manquerait de signification. Mais encore ici, les opinions se partagent fort sur les conditions. Tandis que les uns refusent absolument toute sortie quelconque après l'expiration du terme, les autres établissent certains titres d'exceptions ; et comme telles sont comptés plus ou moins de cas,

¹ La Prusse et le Danemark permettent pendant le délai la sortie sans condition, même avec cargaison. Le Danemark a appliqué cette règle dans ses guerres de 1848 et de 1864. Les États-Unis l'ont appliquée dans leur guerre de 1861-1863. — Cp. Bluntschli, I sous § 837 ; Gessner, p. 217.

² On n'est pas d'accord sur ces conditions. En Angleterre, la théorie et la pratique ordinaire semblent vouloir attacher toujours *quelque* condition à la sortie, même pendant le délai (Hall, p. 661 ; Robinson, t. I, p. 152). — Cp. Bluntschli, § 837.

variant depuis un seul à des nombres plus ou moins élevés. Les cas les plus fréquents sont ¹ :

1° sortie sur lest; 2° sortie avec cargaison *embarquée* avant le blocus ou dans un certain laps de temps prescrit ²; 3° sortie avec cargaison *acquise, commandée* ou *contractée* avant le blocus; 4° sortie avec une cargaison importée qui n'a pas pu être aliénée ³; 5° sortie avec une cargaison qui n'est ni propriété de l'ennemi ni acquise de lui.

Il incombe aux navires qui veulent jouir de l'avantage de la sortie après le délai, de fournir les preuves des faits qui d'après ces principes les exemptent de la saisie ⁴.

D'entre ces différents systèmes le plus rationnel est, semble-t-il, celui qui accorde la sortie : *pendant* le délai à tous les navires et sans restriction, et *après* le délai aux navires sur lest ou avec des cargaisons qui, d'après des preuves fournies par les capitaines des navires, ont été importées, embarquées, acquises ou commandées avant la notification aux autorités locales ⁵. — Les raisons en sont palpables. Comme la plupart des navires ont hâte de se sauver des maux résultant de la fermeture du port, par une sortie aussi rapide que possible, en n'exécutant que des entreprises déjà engagées, et comme l'établissement de restrictions *pendant* le délai donnerait lieu à des litiges sans fin sur le terme des rechargements, sur les contrats et les commandes, etc., différends d'autant plus troublants que le manque de temps rendrait les preuves difficiles et quelquefois

¹ Quelques-unes de ces conditions sont également attachées à la sortie pendant le délai même.

² Ces deux fondements d'exception sont généralement reconnus comme valables (Halleck, ch. 23; Bluntschli, § 837; Gessner, pp. 218, 226, 244), même par les juges et auteurs anglais (Manning, pp. 409-410; Wildman, pp. 201-202; Phillimore, § 343; Robinson, t. I, pp. 93, 152, 172; t. II, p. 419; t. IV, p. 89; t. V, p. 52). — Les dernières instructions de marine françaises laissent alternativement à déterminer si la sortie postérieure doit être accordée seulement sur lest, ou bien aussi avec cargaison sous l'une ou l'autre des deux conditions susmentionnées. La décision à cet égard doit être insérée dans la déclaration de blocus et formulée de manière à protéger le commerce et la navigation de bonne foi. Dans la guerre de 1870, la sortie avec des chargements déjà commencés ou préparés avant le blocus a été accordée.

³ Reconnu partout, même en Angleterre (Twiss, § 413; Robinson, t. IV, p. 89), et inséré dans plusieurs traités.

⁴ Spécialement relevé par l'Angleterre (Robinson, t. I, pp. 86, 88, 152), adopté aussi en Amérique. — Cp. Twiss, § 212; Gessner, p. 218.

⁵ V. Gessner, pp. 215-218, 243.

impossibles, la prescription de conditions à observer dans ce court intervalle serait à la fois sans nécessité et pleine d'inconvénients. Même *après* l'écoulement du terme, alors que le droit de sortie doit certainement être sujet à des raisons exceptionnelles, le libre départ avec un chargement qui ne saurait être abandonné sans rupture d'engagements antérieurs à l'opération de guerre n'implique rien au delà du *minimum* d'équité dû au commerce pacifique le plus légitime. De tels chargements ne renforcent pas l'ennemi et ne portent aucun préjudice au blocus. Le fondement juridique est le même pour le libre départ avec des biens *acquis* ou *commandés* avant l'investissement que pour le départ avec des biens embarqués. Ce fondement, c'est le respect des relations préexistantes et plus anciennes que le droit de la guerre, respect qui ne doit pas dépendre du lieu où se trouvent les objets de ces mêmes relations: n'importe qu'ils soient à bord ou non. — Aujourd'hui ces principes ne sont niés nulle part excepté en Angleterre¹.

Partout, sortie libre est accordée, indépendamment de toute question de délai ou de cargaison, à: 1° des navires qui ont dû se réfugier dans le port par suite de détresse ou d'avarie; 2° des navires ressortissant à un État en guerre avec l'État du port; 3° des navires qu'une légation neutre sur la place expédie dans la patrie avec des naufragés².

Les tribunaux anglais ont refusé de reconnaître le droit de sortie aux navires achetés de l'ennemi après la déclaration du blocus³.

4. Des missions officielles, diplomatiques ou autres, jouissent, ainsi que leurs agents, du libre passage à travers les lieux bloqués,

¹ Selon la pratique anglaise aucune cargaison quelconque ne peut sortir qui, après la déclaration du blocus, s'est trouvée hors du navire, soit dans les entrepôts de la place soit ailleurs. Des exceptions n'ont été admises que pour les cas où l'on aurait pu exhiber un contrat de chargement conclu avant la déclaration et un certificat prouvant que le temps avait manqué pour l'embarquement en temps utile. (V. Robinson, t. I, pp. 86, 150, 152, 170, 171; t. II, p. 298; t. VI, p. 371.) La plupart des publicistes anglais ont adhéré à cette règle (Manning, Wildman, Phillimore, *il. cc.*; Twiss, § 112; Hall, § 262). — Quelquefois, mais non pas d'un usage constant, les juriconsultes américains ont défendu le chargement après la notification du blocus. Les États-Unis ont inséré cette défense dans plusieurs traités. — Si un navire sort sur lest mais charge, au delà de la chaîne de blocus, des biens qui lui sont amenés par des chalands, il est, selon la pratique anglaise, censé être sorti avec cargaison et subir le traitement en conséquence (Robinson, t. VI, pp. 201, 214).

² V. Phillimore, l. c.; Twiss, § 113; Halleck, ch. 23; Hall, § 265; Robinson, t. II, p. 127; t. V, p. 297.

³ Robinson, t. I, p. 62; t. IV, p. 89; t. VI, p. 122.

en entrant et en sortant. On a proposé d'étendre cette immunité aux bâtiments spéciaux de tout service postal exclusivement chargé du transport de correspondances¹.

§ 133 — Effet limité

L'État bloquant peut remettre une ou plusieurs des exigences des effets juridiques du blocus, pourvu que la concession soit appliquée à tous les États neutres sans distinction.

La grande majorité des blocus ont la force absolue établie au paragraphe précédent, force dont les effets ne sont limités que par des égards dus à la détresse, à des entreprises antérieures ou déjà engagées, etc. (cas mentionnés sous les points 2 et 3). Mais il peut arriver, par exception, que des ports soient bloqués par des motifs qui n'entraînent pas nécessairement des effets aussi absolus. Alors, rien n'empêche que le bloquant, s'il le trouve convenable, conforme les effets aux exigences et diminue dans la même mesure les devoirs d'abstention des neutres. Cela rentre dans sa compétence; car, prétendre à ces devoirs est pour lui un droit et non pas une obligation. Quand il renonce par cette raison à l'application d'un ou de plusieurs titres, superflus dans le cas, à l'abstention des neutres de certaines relations avec les lieux bloqués, en leur accordant tel ou tel trafic qui autrement serait interdit, ou bien tout trafic excepté telle espèce particulière, il ne fait qu'agir en conformité du juste principe d'éviter les maux de la guerre qui manqueraient de but.

Des limitations semblables apportées à la force obligatoire peuvent être motivées par diverses raisons. Ainsi par exemple, un blocus peut avoir pour seul but d'empêcher une escadre ennemie de sortir d'un port pour joindre une autre escadre ou pour dégager un corps d'armée ou une forteresse maritime. Si le belligérant trouve que ce but peut être atteint par un investissement sans bataille, il peut aussi trouver que le but de l'investissement est atteint par toute mesure qui empêcherait la force ennemie de s'échapper et les renforts de lui parvenir, sans qu'il soit nécessaire d'interrompre pour cela le trafic neutre avec des places derrière l'objet immédiat de l'investissement; ou bien, il peut trouver utile d'em-

¹ V. Fiore, § 1627.

pêcher seulement l'arrivée d'armes et de munitions, peut-être tout au plus aussi de vivres, de matériel maritime, etc., en somme, d'articles propres à augmenter la résistance de l'ennemi, mais de point d'autres articles. Une autre fois, une flotte ennemie que l'on équipe, ou un port militaire, ou une place occupée par l'ennemi, peuvent être bloqués dans le but de couper l'arrivée d'articles d'équipement, peut-être aussi de vivres, sans qu'il y ait des motifs raisonnables pour faire obstacle à quelque autre commerce. Un blocus peut être organisé pour renforcer et protéger un siège, sans qu'il y ait lieu de fermer les communications avec toutes les places de commerce situées en dedans de la chaîne bloquante. Enfin — et c'est là l'exemple le plus fréquent des blocus à effet limité — l'investissement peut avoir pour seule fin d'empêcher les transports d'articles de guerre, de vivres ou de biens ennemis à une contrée suspecte de vouloir prendre part à des opérations ou à des renforts. Alors, le bloquant peut estimer qu'il n'y a pas d'inconvénient à laisser passer les navires neutres avec d'autres objets¹. — Dans tous ces cas, surtout si l'intention n'est que de prévenir des secours, le bloquant peut juger inutile de s'opposer aux sorties ; il peut limiter l'interdiction aux entrées².

Une école réformatrice a essayé de limiter, non pas seulement de cette manière, par exception et selon la décision du bloquant, mais régulièrement et de par le droit international, l'effet juridique des blocus à l'une ou à plusieurs des interdictions ci-dessus mentionnées à l'exclusion de toute autre, de façon à réduire à ces interdictions plus restreintes le droit de blocus tout entier. On a proposé notamment de borner le blocus au seul droit d'empêcher l'arrivée d'articles de contrebande de guerre aux lieux investis, ou bien de restreindre les objets mêmes des blocus à des lieux fortifiés (forte-

¹ Ainsi, en 1806, l'effet du blocus anglais s'étendant le long des ports de la Mer du Nord, depuis Ostende jusqu'à l'embouchure de l'Elbe, a été limité à la défense des transports de contrebande de guerre et de biens ennemis ou provenant de l'ennemi, en laissant libre tout autre trafic, excepté pour les contrevenants au droit de blocus. En 1854, le blocus franco-anglais des embouchures du Danube n'a empêché que les transports de vivres aux corps d'armée russes. Le blocus anglo-allemand de Zanzibar en 1888-1889 n'a arrêté que l'importation de matériel de guerre et l'exportation d'esclaves (cp. *infra*, p. 647, n. 1). — A ces deux dernières occasions, la limitation fut officiellement annoncée dans les notifications adressées aux gouvernements et autorités neutres.

² C'est ce qui a eu lieu, par exemple, pendant la guerre de Crimée (v. Manning, p. 410). Cp. Phillimore, p. 504 ; Fiore, § 1627, p. 533.

resses maritimes, ports de guerre, dépôts militaires, places occupées par l'ennemi, etc.). Selon ce système, un blocus n'entraverait plus le trafic pacifique avec des ports de commerce. — Nous avons déjà (*suprà*, p. 562) fait mention de cette idée, peut-être une transition à l'abolition des blocus commerciaux. Que la civilisation restreint de plus en plus les moyens de guerre à ceux qui sont purement militaires, en proscrivant la réduction par la famine ainsi que les attaques dirigées contre le trafic neutre, cela ne saurait être nié. Toutefois, notre époque reconnaît encore à l'heure qu'il est les blocus qui ne se contentent pas des objets militaires, mais qui ferment aussi le commerce pacifique.

Indépendamment de la question des limites plus ou moins restreintes apportées aux effets juridiques d'un blocus — que ces limites soient tracées plus largement ou plus étroitement —, il est entendu qu'elles doivent être impartiales et les mêmes pour tous les États neutres. Un bloquant n'est point autorisé à dicter des devoirs différents envers le blocus aux différentes nations¹.

§ 134 — Licences

Un État bloquant peut, exceptionnellement et sans égard à la nationalité, permettre à un navire particulier ou à un transport spécial de traverser le blocus sans en remplir les conditions ordinaires (« licence de blocus »).

Au paragraphe précédent, il s'agissait de blocus limités en leur entier, la restriction étant de vigueur générale et ayant trait à l'opération elle-même, en faveur de tout le monde. Ici, il s'agit de faveurs individuelles et spéciales. Tandis que les *limitations* sont apportées, règle générale, quand le blocus lui-même n'a pas besoin, pour son but, de tous ses effets ordinaires, les *licences* sont au contraire accordées quand certains particuliers ne pourraient pas supporter ces effets.

Des exceptions accidentelles à la contrainte de blocus peuvent être faites par des raisons analogues à celles qui motivent la dispense d'une loi de l'État, à savoir dans des situations où l'application sévère de la règle deviendrait une injustice par suite de circon-

¹ V. Twiss, § 118; Gessner, pp. 213-214.

stances toutes particulières. Parmi ces circonstances ne sont naturellement pas comptés les cas — par exemple ceux de détresse — où l'immunité est ordonnée déjà par le droit international. Il ne s'agit ici que de cas non prévus par la loi : tels que, par exemple, celui où la relation dans laquelle rentrerait le trafic en question, de sa nature individuelle plutôt indifférente au but du blocus, serait d'autre part en elle-même ou pour ses intéressés d'une importance telle, que son interruption causerait des dérangements extraordinairement regrettables, en sorte qu'il n'y aurait pas de proportion raisonnable entre le malheur entraîné par eux et les exigences du blocus ; ou bien, le cas où un navire, après un voyage long et pénible, tomberait tout à coup, sans s'y attendre, sur une chaîne de blocus devant un port dont l'entrée était pour lui une véritable question d'existence, des difficultés extraordinaires étant attachées au retour sans port après un voyage infructueux, etc. Des licences ont aussi été accordées à des navires arrivés par suite de renseignements erronés, fournis par les autorités mêmes de l'État bloquant et d'après lesquels l'accès avait été considéré comme libre ¹.

Licence peut être accordée tant pour la sortie que pour l'entrée, pour chacune séparément ou pour les deux ensemble. Mais l'usage a voulu qu'une fois l'entrée permise, le retour libre fût présumé comme sous-entendu, même avec chargement s'il était compris d'avance dans la commission du navire, et à moins d'une défense expresse faite à l'occasion où la licence fut accordée ². Si l'observation d'un certain terme est attachée au droit de sortie, ou si d'autres conditions sont jointes à la jouissance de la dispense, le navire doit les remplir avec la plus grande ponctualité ; car une licence est une faveur, que le bloquant accorde par humanité et par égard aux difficultés qu'aurait le neutre à remplir, dans une situation spéciale, des devoirs d'abstention que le bloquant avait le droit juridique d'exiger ³.

Toute exception à la règle ayant besoin d'un fondement dans quelque rapport extraordinaire, les licences de blocus ne doivent

¹ Cp. Ferguson, § 278. — Au contraire, la licence n'a pas été accordée, si l'autorité qui avait fourni le renseignement erroné appartenait à un autre État que le bloquant (v. Robinson, t. V, p. 79).

² Robinson, t. II, p. 116 ; t. III, p. 160.

³ V. Halleck, ch. 23, §§ 32-34 ; Calvo, § 1142

pas être conférées sans raison déterminée et démarcation distincte de leurs limites. Il faut préciser avec exactitude, non seulement les conditions, mais le cas et les motifs, le temps et les lieux de la jouissance de l'exemption, enfin ses ayants droit, de manière à exclure toute équivoque. La licence ne peut pas être conférée sans cas spécial et dépositaire désigné, donc pas en général; autrement, elle équivaudrait à une limitation du blocus lui-même. Elle ne peut pas, non plus, consister dans une simple indulgence au hasard pour des passages capricieux ou clandestins; cela équivaudrait à l'abandon du blocus. Il est de la notion même de la licence de se fonder sur un cas *exceptionnel et motivé*. Aussi doit-elle être délivrée par le gouvernement lui-même ou par ses autorités supérieures. Le commandant ne peut la concéder qu'en vertu de pleins pouvoirs spéciaux, quand même ceux-ci pourraient lui être confiés d'avance. Si une licence, qui en termes étendus se borne à déclarer libre le trafic général avec une contrée ou une place jusque-là fermées, est expédiée sans mention de la nature spéciale de la liberté, ou bien en ne mentionnant que d'autres exemptions que celle du droit de blocus, il n'y a pas présomption de quelque dispense des devoirs qu'entraîne ce droit. A défaut de déclaration expresse d'une telle dispense, l'on présume au contraire que le blocus ou les points bloqués sont alors exceptés de l'autorisation générale.

En vertu de la règle que les devoirs d'abstention doivent peser également sur tous les États neutres, une licence de blocus n'est jamais conférée particulièrement aux navires de tel ou tel État, de manière à placer les différentes nations dans des conditions de neutralité différentes. Le privilège ne doit avoir pour objet que tels *navires* ou tels *transports*, sans égard au pavillon.

De ce principe d'impartialité est découlé un autre principe, de nature analogue, à savoir qu'un État bloquant ne doit conférer à ses propres ressortissants ou à ceux de son ennemi aucune licence quelconque qui ne soit pas simultanément étendue aux neutres, attendu qu'encore une inégalité semblable impliquerait un égard partial à la nationalité. D'ailleurs, cette règle repose aussi sur un principe plus profond et qui se rattache à la neutralité en général. Elle procède du caractère des devoirs de celle-ci comme des conséquences fatales et regrettables de la paix troublée, dont les fardeaux doivent principalement être portés par ceux qui en sont la cause.

Les nations pacifiques ne sont légalement assujetties aux charges de la guerre que parce que le monde entier l'est, mais elles ont la prétention légitime de ne l'être qu'en dernier lieu ¹.

Les licences étant fondées sur l'égard dû aux souffrances imméritées ou à des obligations antérieures, la loi ne peut logiquement, quant à leur application, établir quelque distinction entre les navires de guerre et les navires de commerce. L'accès ne devrait pas, dans les mêmes conditions, être accordé à ceux-ci moins qu'à ceux-là.

Toutefois il est arrivé, par exemple à l'occasion du grand blocus américain dans la guerre de Sécession de 1861-1865, que l'État bloquant a conféré des licences aux bâtiments de guerre des États neutres sans les raisons requises à l'égard de leurs navires de commerce. Cette inégalité a même trouvé des excuses auprès de quelques auteurs ². D'autres auteurs au contraire protestent, à juste titre semble-t-il, contre ce procédé ³. En effet, il ne se concilie pas avec la règle consacrée, en vertu de laquelle l'obstruction faite, sans un but stratégique, au commerce pacifique et neutre ne se laisse justifier que par la base d'une fermeture absolue, dont les exemptions sont accordées seulement au nom de l'humanité. Or, le principe humanitaire n'est jamais moins applicable qu'aux bâtiments de guerre, et ceux-ci sont certainement les navires qui souffrent le moins des blocus. Il n'y aurait lieu de leur accorder accès, à l'exclusion du pavillon de commerce, que dans le seul cas où ils seraient envoyés par leurs gouvernements à la protection de nationaux exposés à des persécutions sur les lieux bloqués ⁴.

¹ V. Phillimore, § 295. — Quoique ce juste principe semble avoir tiré son origine des jugements des tribunaux anglais, et que ceux-ci l'aient prononcé et appliqué avant la guerre de Crimée, l'Angleterre s'en est départie à cette dernière occasion. En 1854, le gouvernement britannique accorda aux navires russes (ennemis) mouillés dans les ports anglais un délai de six semaines pour quitter ceux-ci et rentrer dans leurs propres ports, bloqués par les escadres anglaises, même après l'écoulement du terme établi pour l'accès de ces mêmes ports accordé aux navires *neutres*. Cette licence en faveur des sujets ennemis à l'exclusion des sujets neutres, absolument contraire au principe consacré, a été excusée par la raison qu'elle n'était point accordée « en vue de l'intérêt commercial du belligérant lui-même » (v. Twiss, § 120, p. 232). Une excuse semblable a peu de valeur en droit, puisque les licences ne sont jamais censées être accordées dans l'intérêt de celui qui les confère, mais pour satisfaire à l'équité.

² Manning, p. 411; Flore, § 1627; et, dans une certaine mesure, Ortolan, pp. 329-330.

³ Calvo, § 1144; Gessner, p. 226; Hall, § 259.

⁴ Dans des cas semblables, des dispenses pour libre passage ont été, en effet, accordées aux bâtiments de guerre (v. Bluntschli, 1 sous § 828 *bis*). — Toutefois, ce sont là

§ 135 — Cessation du blocus

Un blocus a cessé dès qu'il n'est plus effectif (§ 129).

Comme la condition principale de l'existence d'un blocus consiste dans son exécution au moyen de forces suffisantes et de la manière prescrite, il cesse d'exister juridiquement aussitôt que cesse l'observation de cette condition, c'est-à-dire dès que la force bloquante s'est retirée ou n'est plus composée d'assez de navires arrêtés et suffisamment proches les uns des autres pour satisfaire aux exigences du caractère effectif. Au contraire, la cause ou le motif qui expliquent *pourquoi* les bâtiments bloquants se retirent, s'éloignent ou se dégarnissent, ne sont d'aucune conséquence : que ce soit un abandon volontaire de l'opération — avec ou sans résultat désiré —, une négligence dans son maintien ou son organisation, une attaque par l'ennemi, quelque accident, sinistre, etc., peu importe ¹.

Cette manière de comprendre la durée d'un blocus, en identifiant les conditions de permanence avec celles d'existence, est généralement approuvée. Presque tous les États et leurs publicistes reconnaissent qu'un blocus finit juridiquement quand il finit réellement ².

De même que la prétention du belligérant à l'abstention des neutres d'un blocus entraîne pour lui-même l'obligation de les informer officiellement de son *entrée en vigueur*, de même il est tenu de les informer immédiatement de sa *cessation* (sauf aux occasions

des libres passages qui ne rentrent que fort relativement dans la catégorie des licences. Si l'on tombe d'accord pour les établir comme étant de droit international et non pas dépendant de la faveur accidentelle du bloquant, ils appartiendront plutôt à la classe des *immunités* exceptées de la force obligatoire du blocus par respect des *missions officielles* (v. *suprà*, § 132, 4). D'ailleurs, il est clair que dans ce cas, même l'immunité perd sa raison d'être à mesure de la régularisation de la police intérieure, à laquelle incombe dans tout pays civilisé la protection de l'étranger même en temps de guerre, et qui doit suffire pour cela. Aujourd'hui, il ne pourrait guère être question de dispenses de cette espèce que contre un État barbare ou en dissolution, où un blocus régulier n'aurait plus de but.

¹ Il va de soi qu'en outre, tout blocus cesse par suite de la conclusion de la paix. La question de savoir s'il doit continuer pendant un armistice, dépend des stipulations.

² V. Heffter, § 155; Hantefeuille, tit. IX, ch. II, sect. III, § 2; Pistoye et Duverdy, t. I, p. 378; Neumann, p. 143; Bluntschli, § 833; Calvo, § 1166; Gessner, pp. 191, 108; Pradier-Fodéré, n. 1 sous Vattel, § 117; Ferguson, §§ 269, 274; Fiore, §§ 1614, 1628.

de simple dérangement par suite d'un accident naturel, v. § 136), pour que la navigation ne souffre pas, inutilement et au delà du but de la guerre, par une abstention des ports même après la fin de l'opération (§ 131, 2). Mais il est évident que la notification faite à cette fin de la cessation du blocus n'est pas la même chose que la cessation elle-même, et que le droit des neutres de visiter des ports qui ont été bloqués reprend sa force à partir du moment où ils ne le sont plus, et non pas seulement depuis l'acte par lequel ce fait est déclaré. Autrement, un bloquant pourrait prolonger un droit de blocus sans en remplir les conditions.

Cependant, encore sur ce point, l'ancienne pratique britannique n'a pas voulu adhérer à la règle des autres États et du droit international : elle a essayé de la remplacer par une règle plus commode pour des bloquants qui veulent se soustraire aux conditions du caractère effectif. D'après cette théorie, la validité d'un blocus officiellement notifié ne cesserait pas au moment où la réalité de l'opération cesse, mais seulement à partir du moment où sa fin a été officiellement *annoncée* par le gouvernement du bloquant aux gouvernements neutres. Si donc cette communication n'est pas encore faite lorsque la force bloquante se retire ou n'est plus effective, s'il plaît au bloquant de négliger de faire son expédition à temps et assez rapidement pour qu'elle précède le déblocage réel ou tout au moins coïncide avec lui, les neutres seraient dans l'intervalle obligés de s'abstenir des lieux non bloqués, exactement comme si leur blocus existait. En d'autres termes, un blocus fictif devrait être respecté comme un blocus légal, chose qui outre son absurdité ne renfermerait rien moins que la suppression de la règle du caractère effectif¹.

Le but de cette théorie est évident. Il est le même que celui que cache la prétention de certains jurisconsultes anglais de refuser aux neutres le droit de s'assurer, par une visite sur les lieux, de la qualité légale d'un blocus officiellement notifié (v. *suprà*, p. 596) : l'intention est de légaliser des blocus fictifs².

¹ V. Robinson, t. I, pp. 170-172.

² Le juge sir Will. Scott, qui a introduit cette subtilité conjointement avec tant d'autres, quand il s'agissait de légitimer à tout prix des blocus par croisière, a bien eu soin d'ajouter : « Il ne faut pas supposer qu'un bloquant se rendrait coupable d'une telle perfidie, qu'il ajournerait la notification de la cessation d'un blocus n'existant plus dans la réalité » (*ib.*). — Mais devant les innombrables exemples de blocus fictifs qui

Il est vrai que cette théorie ne fut appliquée qu'aux blocus commencés par une notification officielle. Au contraire ses partisans ont reconnu que les blocus qui, selon la même école anglaise qui identifie l'opération avec sa déclaration, sont malgré cette identification censés pouvoir dans certains cas *commencer sans notification* (v. *suprà*, p. 600), ne peuvent pas non plus *cesser par notification*; ces blocus ne cesseraient que de la même manière qu'ils ont commencé : par leur fait. Mais cette concession — sans laquelle le manque de logique eût été trop palpable — ne diminue pas l'injustice dans la partie de la théorie qui demeure; car la raison, en vertu de laquelle le manque de force effective invalide tout blocus, est la même pour les blocus qui ont été ouverts par une notification officielle que pour ceux qui ne l'ont pas été. L'erreur de l'ancienne pratique anglaise consistait tout entière dans l'exigence, contraire au droit international, des mêmes devoirs envers un blocus qui *pouvait être fictif*, qu'envers un blocus effectif. Cette erreur reste, quand même la théorie, lorsqu'elle prend pour prétexte les notifications et leur prétendue identité avec l'existence réelle de l'opération, perd naturellement ce prétexte dans tous les cas où les notifications elles-mêmes ont fait défaut.

Cette déviation du juste principe, née des excès des blocus fictifs dans les guerres acharnées de la Révolution et du Premier Empire français, trouvait autrefois quelque excuse dans la circonstance que l'Angleterre n'avait pas reconnu la règle de la Neutralité armée qui établit le caractère effectif, et n'avait pas non plus, avant 1856, renoncé au système de concentrer la validité des blocus dans les déclarations. Mais depuis l'adoption, par l'Angleterre aussi, de la règle de 1856, qui déclare expressément non obligatoire un blocus qui n'est pas effectif, le maintien par le gouvernement britannique de la prétention de dater la cessation de l'opération, de sa déclaration et non de son fait réel, équivaldrait à une rupture du traité signé par l'Angleterre. Aussi n'est-ce guère que dans les ouvrages

ont été notifiés comme réels et déclarés comme tels, personne n'attachera d'importance à cette excuse qui s'accuse elle-même. Si un gouvernement est capable de déclarer *expressément* qu'un blocus est réel alors qu'il ne l'est pas, il lui en coûterait moins encore de faire croire par son *silence* qu'un blocus qui a cessé continue d'exister. D'ailleurs, en fût-il autrement : si l'ajournement de mauvaise foi de la déclaration lui était vraiment impossible, pourquoi craindrait-il de dater la fin du blocus de la fin de son existence effective, alors que le droit international identifie l'une avec l'autre et que le résultat pour un bloquant de bonne foi n'en est pas affecté ?

de quelques publicistes anglais dont les premières éditions étaient écrites avant le Congrès de 1856, que l'on retrouve encore la dite prétention ¹. — D'autre part, la majorité des publicistes modernes qui l'ont mentionnée, la condamnent absolument, en établissant qu'un blocus finit avec la fin de son caractère effectif, et en exigeant qu'il soit traité comme ayant cessé *de jure* dès qu'il a cessé *de facto* ².

§ 136 — Interruptions

Si l'exercice d'un blocus est interrompu et que la chaîne soit déplacée, de sorte qu'une lacune se produit et que le caractère effectif vient à faillir, sans l'intention du bloquant d'abandonner le blocus, celui-ci peut être ou *dérangé* ou *rompu*.

Le blocus est *DÉRANGÉ*, quand l'interruption a été causée par quelque *événement naturel* indépendant de la volonté du bloquant (tempête, fortune de mer, détresse involontaire), événement qui, en éloignant ou en remuant fortuitement les navires bloquants, invalide la chaîne.

Le blocus est *ROMPU*, si la cause consistait dans : 1^o une *attaque par l'ennemi*, qui a dispersé ou fait manquer la force bloquante ; ou 2^o un *écart volontaire* par des navires bloquants, soit *a*) pour *croiser* ou poursuivre, soit *b*) pour s'approvisionner, faire des réparations, ou remédier à une détresse causée par leur *propre faute* ou par un équipement défectueux.

La reprise immédiate d'un blocus *dérangé* n'implique pas nouveau blocus mais continuation de l'ancien. Les notifications officielles et autres formalités ne sont pas

¹ Ces quelques publicistes (v. surtout Manning, pp. 404-405, Wildman, p. 183, Phillimore, p. 290) répètent ordinairement mot à mot les motifs du célèbre auteur de la théorie. — Les Anglais de notre époque au contraire s'opposent à celle-ci. Hall attaque les États-Unis pour l'avoir appliquée dans la guerre de Sécession, et il ne veut pas même avouer son origine anglaise (§ 261). Ferguson reconnaît que uniquement le blocus notifié qui n'a pas cessé *de fait*, peut être censé continuer jusqu'à la déclaration de sa fin (§ 270).

² V., entre autres, Ortolan, p. 345; Hantefeuille, Pistoye et Duverdy, Neumann, Bluntschli, II. cc.; Calvo, §§ 1151, 1172; Gessner, §§ 200-201, 243.

requis. — D'autre part, le passage ne peut pas être interdit aux navires neutres là où manque la condition effective.

Par contre, un blocus *rompu* est considéré comme fini. La reprise éventuelle n'est admise que dans l'ordre et les formes prescrits pour un blocus nouveau ¹.

Il peut arriver qu'un blocus cesse, non pas dans l'ordre régulier, mais tout à coup et inopinément, par suite d'une cause accidentelle, de manière à donner lieu à des doutes sur l'éventualité d'une reprise de l'opération. Ou bien, celle-ci peut être momentanément coupée. Dans ces cas, les opinions se sont partagées sur les questions de savoir : 1° si le blocus existe juridiquement ; 2° si sa reprise et sa continuation exigent les mêmes formalités qu'un blocus nouveau ; 3° si, pendant l'interruption, la ligne peut être passée.

Deux tendances opposées se sont fait valoir, selon les points de vue, neutre ou belligérant.

L'une, s'en tenant strictement à la règle qui exige la condition effective *sine quâ non*, condition qui renferme celle de la *permanence*, estime que toute interruption quelconque, même la plus courte et la plus involontaire, invalide le blocus. La moindre lacune, ou incapacité quant au maintien des forces suffisantes pour la continuité et l'impénétrabilité prescrites, par suite de n'importe quelle cause, fait cesser le blocus et rend aux neutres le droit de passage, jusqu'au rétablissement de l'opération dans le même ordre et *avec les mêmes formalités*, les notifications officielles y comprises, que pour un blocus nouveau. — Ce système est représenté par quelques publicistes français et allemands ².

L'autre, cherchant à faciliter autant que possible les prétentions des belligérants sans les charger d'obligations correspondantes, veut faire valoir l'avis qu'une interruption accidentelle dans un blocus ne signifie rien, que l'opération peut être reprise comme si aucun

¹ Cp. *Règl. int. des prises*, §§ 38, (cfr.) 35, 37; *Ann*, 1883, p. 218.

² V. notamment Hautefeuille, Pistoye et Duverdy, II. cc.; Gessner, pp. 208-209, 243; Bulmerincq, *Rev. de dr. int.*, t. XI, p. 621. Selon Hautefeuille, la présence non interrompue, le stationnement permanent et immuable de la chaîne dans l'ordre prescrit, est, pour que le blocus soit admis comme tel, de la même rigueur que l'occupation pour l'existence d'un droit souverain sur un territoire ennemi. Tout ce qui réduit la force au-dessous du *minimum* rompt le blocus entier.

incident n'avait eu lieu, et que dans l'intervalle, les neutres doivent respecter le blocus interrompu tout comme s'il avait été permanent. — C'est le système ancien britannique ¹.

Entre ces deux extrêmes, un juste milieu a été cherché par ceux qui, distinguant sagement les diverses sortes d'influence qu'exercent sur le résultat juridique les interruptions de nature et d'effets différents, comprennent qu'une cessation par suite d'événements naturels ne saurait entraîner à tous égards les mêmes conséquences qu'une cessation volontaire, et que l'effet causé par les interruptions ne saurait être toujours le même par rapport aux formalités qu'aux devoirs d'abstention des neutres. En effet, d'une part, ce serait inconciliable avec la règle de la condition effective que d'exiger l'observation de ces devoirs dans un moment où le caractère effectif fait défaut; et cela, indépendamment des causes du défaut. Tandis que, d'autre part, certaines *formalités*, requises au commencement d'un blocus nouveau, peuvent bien être remises dans les cas où il ne s'agit que de combler une lacune très passagère dans les conditions effectives d'une chaîne de blocus ².

Comme non seulement ce parti modéré a tenu compte de ces considérations générales, de nature diverse, mais que cela a pu se faire de différentes manières, en ayant égard, principalement, tantôt à l'une tantôt à l'autre d'entre elles, et cela à des degrés différents, il en est résulté des nuances nombreuses d'opinions même dans le système intermédiaire qui distingue l'interruption d'avec la suppression. Notamment, les exigences ont pu être plus ou moins sévères ou indulgentes quant aux conditions à remplir par les bloquants. Enfin, quelques auteurs ont établi des fondements spéciaux, peu applicables, pour les distinctions à faire ³. — Les lois pour les

¹ Manning, Wildman, Phillimore, Twiss même (v. *infra*, p. 626, n. 1) estiment que, dans la plupart des cas, une « *occasional absence* » n'empêche pas le bloquant de poursuivre et de punir les passages par une chaîne laissée par elle à l'état non effectif.

² V. surtout Calvo, § 1172; Fiore, § 1614; au fond aussi Bluntschli, §§ 833-834. — Le droit de passage indépendamment des causes du dérangement par une chaîne momentanément non effective, est décidément établi par les législations nationales les plus modernes. Selon les règles de prise russes de 1869, « les blocus ne sont pas effectifs si les navires bloquants s'éloignent, *quel que soit leur motif* ». Les instructions françaises établissent, que les navires neutres ne sont pas tenus de respecter un blocus ainsi négligé, et que *tout* éloignement des navires bloquants lève le blocus entier. De même, les règlements du Danemark et de la Prusse n'admettent *aucun* éloignement comme valable.

³ Bluntschli fait dépendre la distinction des différentes sortes d'interruption, ainsi que leurs conséquences, de la durée de la discontinuation (§ 834), — principe qui est aussi

effets juridiques des interruptions ne peuvent donc être formulées à moins de regarder d'abord chaque espèce d'interruption séparément.

1. *Interruption par suite d'événement naturel.* — Il serait trop rigoureux d'exiger, à l'occasion de la reprise d'un blocus après une interruption de cette espèce, le renouvellement de toutes les formalités par lesquelles un nouveau blocus commence et qui souvent exigent du temps, alors que le rétablissement se fait tout de suite, aussitôt que l'empêchement physique qui causait le désordre a passé. Surtout, il ne serait guère équitable d'imposer à un bloquant, comme condition de la continuation du droit, la charge des notifications officielles pour constater simplement qu'il a, immédiatement après que l'obstacle n'existait plus, eu soin de rétablir une chaîne qui avait été dérangée momentanément par un orage, un gros temps, une bourrasque ou quelque autre phénomène changeant de l'air ou de l'eau¹. La même règle devrait, semble-t-il, être applicable aux dérangements causés par une *détresse* encourue sans volonté ni faute commise, par exemple, par suite d'avarie occasionnée par quelque accident fortuit. Dans tous ces cas, aucun devoir essentiel du bloquant envers les neutres n'est omis parce que l'opération — dont on présume la poursuite régulière — est regardée comme simplement *continué*, et qu'elle est par conséquent exemptée d'une réitération des formes introductives.

D'autre part, il est tout aussi raisonnable que les navires neutres, qui passent la ligne dans l'intervalle, aux points où elle n'est pas effective, ne soient pas traités comme des transgresseurs. Selon le droit international positif, ils ne peuvent pas l'être, puisque la condition effective est absolue et doit être considérée dans chacun de ses moments, et que le passage n'est illicite qu'à l'égard d'une inapplicable qu'il est sans fondement dans le droit international. *Quelle* serait la durée ? *Combien* de temps continuerait l'interruption pour que la reprise dût être réputée nouveau blocus ? Bluntschli ne le dit pas, et une entente là-dessus serait impossible. — Ferguson veut fonder la validité d'un blocus interrompu sur les bruits que les neutres seraient à même de recueillir dans les journaux (§ 280), principe contre lequel on ne saurait trop se mettre en garde.

¹ Généralement reconnu (exceptions, v. *suprà*, p. 623, n. 2) : V. Heffter, § 155 ; Woolsey, § 202 ; Bluntschli, § 833 ; Calvo, l. c. ; Field, § sous § 892 ; Fiore, l. c. ; et tous les auteurs anglais. — Au contraire, si la chaîne n'est pas rétablie à l'état effectif *immédiatement* après que la cause du dérangement n'existe plus, ou bien, si cette cause a produit des suites si profondes, que même après le rétablissement le blocus continue à ne pas remplir la condition effective, il a cessé d'exister (v. Halleck, ch. 23).

chaîne qui est valide *dans ce moment-là*. C'est ce que reconnaissent tant les législations que la doctrine, excepté celles de l'Angleterre ¹.

2. *Interruption par suite d'attaque ennemie.* — Les opérations de guerre étant soumises aux vicissitudes et aux chances belliqueuses, et leur effet juridique dépendant entre autres de la résistance opposée aux attaques de l'ennemi, un blocus dont celui-ci parvient à rompre la qualité effective, n'existe plus. Que l'attaque disperse la chaîne entièrement ou la rende seulement incomplète, peu importe : à cet égard, le blocus comme opération est une unité indivisible, dont l'invalidité sur un seul point, occasionnée par un acte de guerre, annule la validité générale. Le neutre n'a pas même besoin de savoir si le blocus dispersé *peut* être repris, soit dans la même étendue qu'avant, soit diminué. Mais encore fût-il repris, il ne pourrait l'être qu'en passant par toutes les formes incombant à un nouveau blocus, car l'opération défaite par l'ennemi est anéantie. Cela est universellement reconnu, même par l'ancienne école britannique ².

3. *Interruption par excursion en croisière.* — Un bloquant ne peut, sans perdre son droit, se servir de ses bâtiments dans des buts étrangers au blocus, alors que celui-ci perdrait par là sa force effective. Si, pour éviter ou diminuer les sacrifices de la guerre, il emploie, selon ses propres convenances, les navires bloquants à des croisières, des saisies, etc., en dehors de l'investissement ; s'il leur permet de s'éloigner de leurs stations pour se livrer, de près ou de loin, à des poursuites, il a anéanti son blocus. Il ne saurait prétendre, ni au respect des neutres pour une ligne ainsi dégarnie volontairement, ni au droit pour lui-même de reprendre l'opération abandonnée, comme simplement continuée et sans passer par toutes les formes. Autrement, le principe du stationnement serait éludé. Un

¹ V. *suprà*, p. 624, n. 2; en outre : Ortolan, pp. 344-348; Hautefeuille, t. III, p. 131; Pistoye et Duverdy, l. c.; Bluntschli § 834; Gessner, pp. 209, 243. L'opposition anglaise, qui nie le droit de passage dans l'intervalle d'invalidité, v. Manning, pp. 401, 406; Wildman, p. 182; Phillimore, § 294; Twiss, § 103; Hall, p. 656; Robinson, t. I, pp. 86, 154, 156; t. III, p. 155; t. VI, p. 116. — Opinions diverses, *Rev. de dr. int.*, t. VII, p. 610.

² V. Wheaton, p. 180; Ortolan, p. 345; Heffler, l. c.; Woolsey, § 203; Bluntschli, § 833; Calvo, § 1169; Gessner, pp. 208-209, 243; Fiore, l. c. — Pour la doctrine et la pratique anglaises : Manning, p. 405, n. 1; Wildman, l. c.; Phillimore, §§ 294, 296; Hall, l. c.; Robinson, t. VI, pp. 65, 67, 112, 116-117, 120. — Il est évident que la reconnaissance de cette règle conserve sa valeur malgré la grande difficulté de la faire respecter pendant et après les échauffourées d'une action navale, où la surveillance de la qualité effective devient particulièrement incommode.

navire bloquant n'est autorisé à se remuer de sa station qu'à condition de ne pas quitter la place et dans des buts qui se rattachent directement à l'opération du blocus, comme, par exemple, pour aller à la rencontre d'un navire étranger qui, s'approchant de la ligne, doit en être éloigné, pour l'avertir ou le saisir ¹.

Quelques auteurs anglais ont insisté sur le droit d'employer des parties de l'escadre bloquante à des croisières en dehors du blocus, tout en maintenant la prétention que celui-ci, ainsi réduit au-dessous de son effectif, soit néanmoins considéré comme valide, du moins si la lacune n'était que momentanée et causée par l'absence d'un ou de quelques navires seulement, et surtout si l'excursion n'avait pour but que des saisies ². — Évidemment, c'est là une distinction arbitraire, le droit international ne connaissant, sauf les exceptions susmentionnées, aucune différence entre les motifs qui réduiraient la force bloquante à l'état non effectif. L'on reconnaît généralement que si un navire, dont la présence fait partie intégrante des forces réputées indispensables à la condition effective, quitte son poste, le blocus est invalidé, indépendamment du but et de l'intention. C'est au bloquant de tenir à sa disposition un nombre de navires qui puisse suffire aux différents buts de la guerre. Pour des promenades navales, des chasses, des attaques, des saisies, etc., qui n'appartiennent pas à l'activité locale du blocus ou aux devoirs de surveillance et de répression qui lui incombent comme tel, il faut employer des navires spéciaux, qui ne soient pas requis au stationnement, ou qui y excéderaient le *minimum* nécessaire à la qualité effective ³.

4. *Interruption pour équipement.* — Quand un navire bloquant quitte son poste pour réparations ou complètement des provisions dans un port, le cas semble au premier abord rentrer dans la ca-

¹ V., notamment sur ce point, Calvo, § 4470.

² V. Phillimore, § 294; Twiss, Hall, II. cc. — Cependant, les Anglais eux-mêmes reconnaissent quelquefois ce qu'il y a là d'irrégulier, si les navires détachés ont formé quelque partie principale de la force bloquante et que ceux qui restent constituent une force moindre (Twiss, I c.). Mais, qui décidera la proportion entre les parties ? et quel serait le chiffre des navires dont l'absence dépouillerait le blocus de sa validité ? Selon la règle de 1856, l'absence d'un seul navire invalide le blocus, si la chaîne n'est pas effective sans ce navire.

³ V. Calvo, 4472; Hautefeuille, Woolsey, Gessner, Fiore, II. cc. — L'Institut considère comme levé tout blocus dont les navires s'éloignent de leur station pour un motif autre que le mauvais temps (*Règl. int. des prises*, § 38).

tégorie de détresse plus ou moins involontaire. Toutefois, il n'en est pas ainsi s'il s'agit d'un armement militaire, ou d'un approvisionnement ou équipement devenus nécessaires par suite d'un manque de prévoyance. La détresse proprement dite jouit de l'exception prévue au point 1 ci-dessus, en tant qu'elle est causée directement par des événements naturels; et, dès que les lacunes qui en résultent dans la chaîne sont qualifiées d'involontaires, la même indulgence peut être invoquée en faveur de toute souffrance qui en est la *conséquence*. Au contraire, une détresse occasionnée par la négligence de pourvoir en dû temps aux transports d'équipement afin de pouvoir — sans défaire le stationnement et invalider le blocus — faire ses provisions, aller en recrutement, renvoyer les malades, etc., en somme, maintenir l'escadre, ses navires et son équipage en bon état, forts, sains et actifs, de manière à prévenir le tarissement des ressources, n'a pas droit à la même indulgence. On reconnaît, que le bloquant ne peut pas se servir des navires destinés au stationnement dans ces buts-là plus que dans tout autre but étranger à l'opération locale, et que, s'il le fait, il supprime celle-ci¹. Pas même le besoin de réparation n'aura quelque droit d'exemption à cet égard, si le dommage n'est pas résulté d'un accident de mer et que le cas ne tombe par conséquent pas sous la catégorie des simples dérangements; car, c'est au bloquant de veiller à temps au remplacement des navires impropres au service, par d'autres navires².

§ 137 — Violations

Un blocus est violé par toute tentative de passer sa ligne contrairement aux interdictions établies au § 132, soit après avoir reçu sur la place et en due forme la notification spéciale (§ 131, 1, 3^o), soit en s'y soustrayant³.

Un acte qui contribue à diminuer ou à anéantir l'effet juridique que le droit international a conféré au blocus quand le bloquant en remplit les conditions, et que celui-ci ne limite pas lui-même, est réputé illicite. La catégorie des faits y relatifs résulte donc déjà des règles établies plus haut concernant les conditions de validité, la

¹ Les mêmes, et Heffter, l. c.

² V. Halleck, ch. 23, § 5.

³ Cp. *Règl. int. des prises*, § 114.

force obligatoire dans tous ses effets, les limitations et les dispenses, etc. (§§ 128-136). L'action matérielle peut être représentée comme consistant dans l'essai de traverser une chaîne de blocus, en venant soit du côté intérieur soit du côté extérieur, après avoir été averti dans les formes prescrites ; et cela, sans qu'il y ait excuse dans quelque délai, exemption ou licence ¹. L'avertissement est considéré comme donné dès que le bloquant a fait tout son possible pour le communiquer, conformément à ce qui a été dit plus haut (p. 594), quand même ses efforts à cet égard auraient été éludés par des détours récalcitrants. Si un navire, s'approchant de la chaîne, essaie de se soustraire aux formalités qui doivent fonder son imputabilité en excluant toute erreur quant à son intelligence du fait ; s'il cherche à éviter la réception de la notification spéciale, dans le but évident de passer la ligne par surprise ou en se dérochant à la responsabilité ; si, à cette fin, il repousse les communications du bloquant, omet de faire attention aux signaux et d'y répondre, tâche d'échapper à la visite, etc. ; plus encore, s'il refuse les renseignements requis sur son identité, il peut être traité comme s'il avait violé le blocus ².

Pour qu'il y ait violation de blocus, deux conditions sont tout particulièrement essentielles, savoir :

1° que l'acte ait eu lieu *sur la place même* où stationne la chaîne de blocus, et immédiatement auprès de celle-ci ;

2° que l'*exécution* de l'acte ait *commencé*.

Ne sont attaquables, ni la simple *intention* qui n'a pas encore passé à l'état d'un fait matériel entré du moins dans la phase de la mise en œuvre, ni et moins encore le *départ* ou le *voyage* aux lieux bloqués, n'importe dans quelle intention. Nul ne sait pourquoi un navire, dont la cargaison ne révèle pas le but du voyage, se rend à tel port ; ce n'est qu'après l'arrivée que le but se découvre. Et, ainsi qu'il a déjà été dit (*suprà*, pp. 594-596), sa « connaissance » d'un

¹ Autrefois, avant que l'on eût établi la distinction exacte entre les blocus et les sièges, la notion de la violation de blocus était moins étendue. Grotius ne la reconnaît pas comme telle à moins que le passage n'ait occasionné quelque dommage au bloquant (cap. I, § V, 3), et avant Bynkershoek l'entrée seule était qualifiée d'illécite. De nos jours, la sortie l'est autant (v. *Rev. de dr. int.*, t. XI, pp. 619-620).

² V. Massé, t. I, § 302; Hautefeuille, t. III, p. 148; Calvo, § 1176. — Il va de soi que, pour que le navire soit ainsi traité, la mauvaise foi est manifeste. Un simple manque d'attention ne peut pas être considéré comme violation, ni le but de résistance être présumé parce qu'un signal n'est pas compris ou rendu immédiatement. (Cp. Heffter, § 156.)

blocus n'est pas démontrable avant que les preuves de l'existence de celui-ci lui soient fournies sur les lieux. Mais encore le fût-elle, le voyage ne saurait être qualifié de coupable, puisqu'il pouvait, comme il a été également remarqué (*ib.* et pp. 607-608), être entrepris dans le but légitime de s'assurer sur place de la permanence et de la validité de l'investissement, ou bien, pour y attendre — comme c'est encore parfaitement légitime — sa cessation, soit régulière par suite de levée, d'armistice ou de paix, soit irrégulière par quelque interruption de l'espèce des cas prévus au § 136. Quoi qu'il en soit, un blocus qui existait au moment du départ d'un navire, ou pendant son trajet, peut ne plus exister à son arrivée. Et durant la traversée, le motif et le but final du voyage peuvent, de quelque nature qu'ils soient, subir des changements à chaque instant. Si, dans ces circonstances, il était permis d'attaquer le navire en route, cela équivaldrait à l'incrimination d'un acte qui non seulement n'a pas été commis mais dont la perpétration n'eût peut-être pas même été possible, faute d'objet, plus encore, dont la possibilité ne peut plus être jugée, depuis que la fin du voyage, qui seule pouvait l'éclaircir, a été empêchée. Ce serait, en d'autres termes, poursuivre un fait dont l'appréciation est éludée par la poursuite elle-même¹.

C'est ce caractère purement local qui distingue essentiellement les violations de blocus d'avec les autres transgressions de la neutralité. Dans un fait de contrebande, par exemple, le transport est délictueux n'importe où se trouve l'ennemi qui est le but final et à quelle distance de cet ennemi que soient les objets prohibés qui lui sont destinés. Déjà l'acte de les apporter peut être poursuivi, à une étape quelconque dans le cours du voyage, alors que la destination interdite peut être démontrée comme telle; cela, parce que la signification du secours n'est pas attachée à telle ou telle localité, et que le secours lui-même ne consiste pas dans quelque obstacle mis à une opération liée intimement à une place. Au contraire, le blocus est une telle opération. Inséparable des lieux de son objet, ce n'est que là qu'il peut être violé.

Mais là encore, il ne peut l'être que par l'exécution de l'acte interdit. Avant cette exécution, des conjectures légères peuvent seules dire pourquoi un navire, qui n'a encore rien entrepris, se trouve

¹ Cp. Hautefeuille, t. III, p. 130; Woolsey, § 202; Field, 6 sous § 892; Gessner, pp. 219, 225-226.

devant une chaîne de blocus : le navigateur lui-même sait ses motifs, mais personne autre ne les sait. La présomption d'une violation, avant le premier pas de l'exécution, serait aussi peu justifiée que la poursuite en dehors des lieux, et cela, par les mêmes raisons qui défendent celle-ci : c'est que le navire a le droit de s'informer sur les lieux de l'existence du blocus, et d'y attendre sa cessation, s'il le trouve convenable.

C'est par suite de la reconnaissance de ce principe, qu'un *critérium* de nature extérieure et palpable a été établi comme constituant la présomption du premier pas de l'acte dans la voie de l'exécution ; et ce *critérium* a été réputé présent aussitôt que le navire étranger, après avoir reçu la notification spéciale constatant l'existence du blocus dans ce moment-là, et l'avertissement (p. 594), *renouvelle* néanmoins l'essai de traverser la chaîne, et cela, par une manœuvre qui évidemment implique le commencement du passage par la ligne ¹. — Cette règle, qui exclut les poursuites des voyages et des intentions, et qui par sa clarté et sa simplicité met fin aux controverses, a été reconnue par les États dans leurs lois et traités ², appliquée dans les guerres maritimes ³, enfin consacrée par la littérature et la jurisprudence ⁴.

L'Angleterre seule en dévie. Selon son ancien système, non encore décidément abandonné, un blocus est violé déjà par l'intention

¹ Il ne suffit donc pas, pour constituer la culpabilité, que le patron du navire, en procédant au passage, ait « eu connaissance du blocus », ainsi que l'exprime la formule adoptée par le système anglais (v. Robinson, t. I, pp. 156, 332-335) : cette connaissance doit lui avoir été transmise sur la place même et dans les *formes* requises.

² C'est le traité de la Seconde Neutralité armée qui fait, en 1800, le début, en ajoutant que l'essai, pour être coupable, doit être fait « par ruse ou par force », ce qui, à la lettre, va encore plus loin en rigueur, mais qui renferme le même sens, que la règle mentionnée (cp. *supra*, pp. 602-603). Cet acte a été suivi depuis d'un grand nombre de traités européens et américains (v. p. 603). Parmi les législations nationales, la reconnaissance de la règle est surtout explicite dans les règlements des prises suédois du 12 avril 1808 et danois de 1848, les instructions américaines du 19 avril 1861, italiennes du 20 juin 1866 et françaises du 25 juillet 1870.

³ C'est surtout la France, paraît-il, qui a été conséquente en appliquant constamment, aux occasions de ses blocus, le principe de limiter le moment et le lieu de la culpabilité à la place du blocus et au fait de la manœuvre commencée après l'avertissement.

⁴ Déjà par Gentili (v. Bynkershoek, cap. XI). Parmi les modernes, sont d'accord dans cette reconnaissance et pour ne pas admettre dans les départs et les intentions des fondements suffisants de culpabilité : Ortolan (pp. 335-336), Heffter (§ 156), Massé (t. I, §§ 301-302), Hautefeuille (t. III, pp. 133-140), Bluntschli (§ 835), Calvo (§§ 1174, 1177), Gessner (pp. 224, 244), Ferguson (§ 277). — Les États-Unis d'Amérique, longtemps restés

et par le départ pour les lieux investis ¹. Et, comme l'intention n'est pas prouvable, la pratique d'autrefois encore alléguée par des jurisconsultes en Angleterre, a conféré la force concluante à toutes sortes d'hypothèses, de soupçons, de conjectures, etc., en s'enquérant des moindres mouvements et allures du navire neutre pendant tout le cours de son voyage depuis le départ jusqu'à l'arrivée. C'est ainsi que les juges anglais ont interprété et traité comme « intention », identique avec violation, non seulement l'action de quitter un port avec destination pour un port bloqué, et l'essai, en arrivant, de franchir la ligne quand la notification spéciale fait défaut, mais encore d'innombrables indices minutieux auxquels les juges d'autres États ne vouent aucune attention, comme par exemple : le fait d'une simple approche, à telle ou telle distance, vers la chaîne de blocus, ne fût-ce même que pour demander un pilote; le stationnement ou le mouillage à proximité; la demeure encore quelque temps, une heure ou plus après avertissement, dans le voisinage, ou bien non loin de là si la proue est dirigée vers les lieux bloqués; telle ou telle nature de la cargaison, et d'autres détails semblables ².

Cette méthode d'élargir à l'infini la notion du fait délictueux révèle le motif d'attaquer autant de navigation étrangère que possible, et de le faire sans remplir les conditions du caractère effectif des blocus. Car, il est évident qu'une escadre de navires de nombre et de force suffisants n'aurait guère de difficulté à empêcher et à réprimer les passages en ne s'en tenant qu'aux véritables faits et sans avoir recours à des indices plus ou moins vagues.

Aussi, le système qui traite les intentions et les voyages aux lieux comme des violations de blocus, connu sous le nom de « droit de

chancelants et indécis dans ces questions et d'autres connexes, mais de plus en plus raliés au système continental européen (cp. *suprà*, p. 604), adhèrent maintenant à celui-ci encore sur ce point (v., pour la doctrine, Woolsey, §§ 203-205, et Field, 4 sous § 892; quant aux juges, Calvo, § 1180, qui cependant ne cite en cet endroit que des espèces marquant le début, dépassé depuis).

¹ L'application de cette règle absurde a pu être inhibée tout au plus en faveur des départs de pays très éloignés, comme l'Amérique (v. Robinson, t. I, p. 335; t. V, p. 265; cp. *suprà*, p. 596, n. 2). Toutefois, comme les distances ne jouent plus aujourd'hui le même rôle qu'à l'époque des dispenses accordées à cause d'elles, il est difficile de savoir quelle signification leur attribueraient les tribunaux anglais contemporains. D'ailleurs, quelles distances jouiraient du privilège, et lesquelles en seraient exclues? L'arbitraire seul déciderait.

² V. Robinson, t. I, pp. 155, 335; t. II, p. 124; t. V, pp. 27, 76, 287; t. VI, pp. 31-34, 101, 182, 256.

» prévention », tire-t-il son origine de l'époque où la condition effective n'était pas encore établie. A cet égard fut décisive l'ordonnance précitée (v. *suprà*, p. 574) que publia la Hollande en 1630 et qui déclarait passibles de confiscation, partout où ils seraient rencontrés, n'importe à quelle distance du but, les navires *destinés* aux ports bloqués. « Car l'entreprise elle-même est alors illicite, et par » le départ elle est déjà exécutée en partie. » Sans se soucier de l'impossibilité pour le navire de connaître d'avance si le blocus existera au moment de l'arrivée, l'ordonnance n'a exempté que les navires pouvant *prouver* qu'ils avaient changé de route avant d'être attaqués.

Avant 1856, surtout avant 1800, des lois semblables étaient, sinon fondées, du moins assez naturelles, vu que sans elles les blocus fictifs, alors florissants, n'auraient pu être maintenus. Mais depuis l'adoption universelle de la règle des conditions effectives, dont l'application loyale exclut toute autre mesure de répression — ainsi que sa nécessité — que celle qui s'exerce sur la place du blocus, la persistance dans le maintien de ces anciens prétextes de culpabilité, cherchés en dehors de la dite place, n'est plus excusable dans aucun État qui a donné sa signature à la déclaration du 16 avril 1856.

On est d'autant plus étonné de voir figurer ce maintien dans la doctrine anglaise même contemporaine, chez plusieurs des principaux publicistes sur la matière, non seulement parmi ceux dont les ouvrages ont paru avant 1856, mais encore entre ceux qui ont écrit après cette époque ¹. Leurs motifs sont toujours les mêmes et sentent fortement l'ancien temps: « L'intention est le premier pas dans » l'exécution; et un blocus officiellement notifié étant censé conti- » nuer jusqu'à notification contraire, tout navire neutre qui part » avec destination pour un port annoncé comme bloqué et dont le » blocus n'a pas été, au moment du départ, officiellement annoncé » comme levé, va à la violation, en conscience de son acte, puisque » la notification faite à son gouvernement est considérée comme

¹ Manning, pp. 406-407; Wildman, pp. 194 et suiv.; Twiss, §§ 109 et suiv.; Creasy, §§ 610-611. Phillimore, écrivant à l'époque même de la transition, se prononce d'abord pour l'ancien principe (§§ 308-309), mais reconnaît aussitôt après (§ 310), qu'un départ pour les lieux bloqués ne saurait fonder la culpabilité. — Hall, le dernier dans la série, paraît être le premier publiciste purement anglais, qui se soit prononcé d'une manière plus décisive contre l'ancien usage (§ 263).

» faite aux sujets¹ ». Ces motifs ne tiennent compte des intervalles, ni entre la cessation réelle d'un blocus et la notification qui l'annonce, ni entre celle-ci et sa connaissance par les neutres, et non plus entre un départ avant la notification et l'arrivée longtemps après elle, avec navigation sur les océans pendant le temps intermédiaire. Ils présupposent qu'une notification officielle annonçant la levée parcourt l'univers entier en une seconde, tant par mer que par terre, et qu'un blocus notifié comme prêt au moment du départ d'un navire neutre ne *peut* pas cesser d'être effectif pendant le voyage de ce même navire!

Le prétendu « droit de prévention » a trouvé son expression la plus frappante dans l'application au droit de blocus de la théorie dite du « voyage continu » (*doctrine of continuous voyage*), autrement et selon le droit international applicable seulement aux faits de contrebande de guerre. La culpabilité dans ces faits étant, comme il a été remarqué (*suprà*, p. 630), indépendante de la localité — puisque le secours consiste dans l'arrivage d'objets prohibés aux mains de l'ennemi n'importe où —, le voyage et le transport sont illicites, soit que les navires fassent route vers l'ennemi directement, soit qu'ils se servent de stations intermédiaires, dès que c'est pourtant l'ennemi qui est le but final². Mais il est évident que cette théorie n'est pas applicable au droit de blocus, puisque le fondement de ce droit est, comme nous venons de le dire (*ib.*), exclusivement attaché à la place de l'opération et n'existe pas en dehors d'elle. Le voyage au lieu de destination ne pouvant ici revêtir aucun caractère délictueux, alors que le rapport juridique tout entier ne prend naissance qu'après sa fin, la question de savoir de quelle *manière* le voyage se fait, directement ou indirectement, tout droit ou par des stations intermédiaires, ne se pose pas.

Pendant, elle a été posée par ceux qui estiment que la violation d'un blocus commence déjà par le départ et par l'intention. Une opinion semblable penche volontiers vers une application ici encore de la théorie du « voyage continu », tout comme aux transports de contrebande; en sorte que, de la prétention qu'un départ *pour* les lieux bloqués est coupable, surtout si une intention d'entrée peut y être rattachée, on tire la conclusion que cette culpabilité existe aussitôt que le navire partant se propose pour but *final* — soit pour lui-même soit pour sa cargaison — une arrivée à la place du blocus, quand même le chemin n'y conduirait pas directement mais par des stations intermédiaires. N'importe que ces stations ne

¹ Cp. *suprà*, pp. 597, 620. V. Robinson, t. IV, p. 409.

² V. Kleen, *De la contrebande de guerre*, pp. 76-77.

soient qu'abordées, que le navire continue de là lui-même le transport ou bien qu'il l'accomplisse par d'autres navires et d'autres voies après rechargement : le blocus est réputé violé par le premier voyage, alors que la partance a eu lieu dans le but de parvenir tôt ou tard à un port bloqué ou d'y faire parvenir des marchandises.

Cette théorie, particulièrement propre à augmenter, par des conjectures arbitraires, le butin sur mer aux dépens de la propriété neutre, fut inaugurée par ce même juge, sir Will. Scott, qui semble avoir le plus contribué à l'usage de traiter des intentions présumées comme des faits réels¹. — Depuis que la règle de 1856 a ôté toute signification juridique aux départs et aux intentions, cette théorie qui fonde en dernière main la culpabilité sur eux, devrait naturellement être considérée comme également écartée. Ce nonobstant, elle fut renouvelée aux États-Unis pendant la guerre de Sécession de 1861-1865, par des commandants ignorants et des juges qui, entraînés par le chauvinisme de ce conflit acharné, refusaient aux Sudistes le droit de belligérant; et cela, en dépit de la désapprobation tant du gouvernement de Washington que des principales autorités scientifiques américaines. Ainsi, furent condamnés comme étant en violation de blocus, déjà depuis leur premier départ, des navires qui allèrent d'Europe au port neutre de Nassau appartenant aux Iles de Bahama, pour faire de là leur choix entre les ports voisins des États du Sud-Est, Charleston et autres, ou bien pour recharger sur des navires de la contrée, tout cela dans le but de se servir de la première occasion de lacunes éventuelles dans les chaînes bloquantes devant les dits ports, ou des levées de leurs blocus, pour entrer sans perte de temps dans les places ainsi dégarnies². Même des savants américains ont désapprouvé,

¹ Si l'on ne considère pas son application spécialement quant aux blocus, la première origine de cette théorie doit être cherchée dans les essais des tribunaux anglais d'empêcher que les neutres ne se servissent de stations intermédiaires pour éluder la loi de 1756, loi par laquelle l'Angleterre prétendit pouvoir défendre aux neutres de faire en temps de guerre, avec les colonies d'un ennemi, un commerce qui ne leur était pas permis pendant la paix. Plus tard, la théorie fut transplantée aux affaires de blocus, d'abord par les tribunaux anglais et ensuite, à leur exemple, même par des tribunaux américains, pour empêcher que la loi qui déclarait attaquant un navire depuis son premier départ avec destination pour un blocus, ne fût en partie éludée par l'emploi de stations intermédiaires.

² L'exemple le plus frappant fut le procès célèbre de 1863-1866 contre la barque anglaise (neutre) *Springbock*, saisie en 1862, en route entre Londres et Nassau, par un croiseur nord-américain, pour une prétendue violation de blocus consistant dans l'intention de transborder à Nassau des marchandises sur des navires qui étaient supposés vouloir essayer de franchir la chaîne de blocus devant les ports sudistes. La Cour Suprême de Washington a bien relâché la barque; mais elle a confirmé la prise de la cargaison comme suspecte d'avoir été embarquée dans le but de violer un blocus après avoir été transbordée sur un autre navire. — Cette décision fut expressément blâmée par l'Institut de droit international, qui saisit l'occasion pour proclamer solennellement le principe que :

que la responsabilité de ces voyages divisés en parties ait été étendue à la première d'elles parce que les tribunaux de l'Union ont préféré, durant toute cette guerre, de suivre les anciennes traditions plus dures en matière de neutralité et surtout de blocus, plutôt que les principes plus modernes et strictement juridiques proclamés par leur gouvernement. Les plus grandes autorités de la science du droit international dans l'Amérique du Nord, Woolsey et Field, en condamnant le système tout entier qui poursuit les partances et les destinations (v. *suprà*, p. 631, n. 4), ont naturellement, par cela même, aussi condamné les attaques contre celles d'entre elles qui passent par des mains ou des stations intermédiaires. Ce qui n'a pas empêché quelques auteurs anglais de se servir des précédents de la guerre de 1861-1865 comme d'un prétexte pour maintenir l'application au droit de blocus de la théorie du *continuous voyage*, comme une conséquence et un appui de leur principe de poursuivre comme coupables l'intention et le départ ¹.

Les publicistes modernes réproouvent encore cette manière spéciale d'étendre la notion de la violation à des actes qui ne sont pas entrés dans la phase de l'exécution. Si un blocus n'est pas violé déjà par un départ, un but, une destination, etc., il ne l'est par ces causes ni quand le trajet se fait d'un seul trait, ni quand il est divisé en parties ².

§ 138 — Répression

Un navire pris en flagrant délit de violation de blocus peut être saisi par la force bloquante et traduit devant le tribunal de prises pour être puni selon le paragraphe suivant.

Aucun acte n'est réprimable en dehors de la place et du moment du fait délictueux.

« La propriété neutre sur navire neutre, expédiée d'un port neutre à un autre port neutre, ne peut être ni confisquée ni saisie par un belligérant sur le *souçon* que le chargement, après avoir été débarqué dans le port neutre, pourrait être rechargé à bord de quelque autre bâtiment et transporté vers un port ennemi en état de blocus ». (*Rev. de dr. int.*, t. XIV, p. 330.)

¹ V. Creasy, §§ 615-616; Manning (comment.), p. 412. — Il est vrai que même les Anglais reconnaissent, que la théorie du voyage continu ne saurait être appliquée aux blocus maritimes jusqu'au point d'attaquer un voyage avec des stations intermédiaires qui ne finirait pas par un passage à travers la chaîne de blocus et qui ne chercherait pas le port du côté de la mer. Cela résulte déjà de la règle générale qu'un blocus purement maritime, ne fermant que son propre passage, ne peut pas empêcher les voyages qui prennent la voie de terre (v. *suprà*, § 127, 3, p. 566).

² V. Bluntschli, l. c.; Gessner, pp. 430-433; Ferguson, l. c.

Un navire ne peut être saisi à moins d'être pris pendant son entrée même au port bloqué, ou dans le port, ou bien à son retour de celui-ci avant d'avoir atteint, soit un port ou une eau neutres, soit — sans être poursuivi — la haute mer ou le port non bloqué d'un belligérant. Toutefois, une poursuite commencée sur les lieux du blocus peut être continuée dans la haute mer et dans les eaux des belligérants, si elle est une et non interrompue.

Les opinions sur les formes, les temps et les lieux de la répression des violations de blocus, intimement liées aux opinions sur la culpabilité, ont varié avec elles.

Autrefois, lorsque le système des blocus fictifs fit naître l'idée que la violation n'était pas attachée à la place du blocus et à l'occasion du fait, mais commençait déjà par la destination aux lieux bloqués, la responsabilité et la répression furent, d'une manière correspondante, étendues en deça et au delà de la place et du moment.

L'ordonnance néerlandaise précitée de 1630 (v. *suprà*, p. 633), qui surtout contribua à répandre l'usage de dater la violation dès le départ, prescrivait en conséquence qu'elle pouvait être réprimée avant son fait et après. Un navire, *supposé vouloir* forcer un blocus, du lieu duquel il était encore éloigné, ou bien qui, à en juger par les papiers de bord, était censé avoir pour *but* une place bloquée, pouvait être saisi partout dans le voyage, à une distance quelconque de l'opération; et un navire qui avait visité une place bloquée, pouvait être arrêté n'importe où durant son retour, tant que c'était le même voyage. Et, bien qu'il ne pût, en retournant, être poursuivi jusque *dans* un port neutre où il se serait réfugié, rien n'empêchait le croiseur poursuivant de l'attendre à la sortie de là pour le saisir, soit aussitôt, soit ailleurs au retour. Toutefois, à mesure que la Hollande approcha de son indépendance reconnue, ces dures prescriptions furent modifiées. Une instruction de marine de 1845 interdit aux commandants d'escadre d'arrêter des navires neutres pour violation de blocus, en dehors de la place et du moment de l'acte ¹.

¹ Bynkershoek essaie de justifier toutes ces deux lois opposées, d'abord celle de 1630 et ensuite celle de 1645 (cap. XI). Quand il prend parti pour celle-là, la plus dure, il veut même en faire prévaloir l'interprétation la plus dure possible, de sorte que pas même le refuge dans un port de la *patrie* du navire ne mettrait fin à la poursuite. Ce port pouvait, dans un cas pareil, être considéré comme un lieu de relâche. Cette aggravation de la règle de 1630 fut plus tard reprise en Angleterre par le juge sir Will. Scott.

La règle inaugurée en 1630, qui augmentait ainsi outre mesure la répression, fut bientôt abandonnée par les puissances excepté l'Angleterre. Des tribunaux et des publicistes anglais ont persisté — conformément à l'ancien système d'étendre la culpabilité aux deux côtés de l'occasion et du fait, à l'intention et à la destination du voyage avant (v. *suprà*, pp. 631-632) et à sa continuation après, — à faire valoir qu'une violation de blocus peut être poursuivie non seulement sur la place et au moment de l'acte, mais avant et après, durant tout le voyage du navire, quand même l'action ne serait pas encore consommée ou qu'elle serait déjà passée. Un navire, censé *vouloir* forcer un blocus, ou qui l'a depuis longtemps forcé, se trouve par cela *in delicto* durant tout le cours du même voyage. Il peut donc être pris, non seulement dès son départ pour les lieux bloqués et partout en chemin (*droit de prévention*), mais encore en revenant de ces lieux, à cause soit de l'entrée soit de la sortie, tant qu'il n'a pas encore atteint la fin définitive de son tour, et cela, lors même que l'infraction n'a pas été empêchée sur les lieux mais qu'elle a été tolérée par négligence, et qu'aucune poursuite n'a été faite immédiatement après l'action (*droit de suite*). Et, bien que le navire ne puisse, durant tout ce temps, être saisi dans un port ou une eau neutres, son entrée dans leurs limites n'exclut pas la poursuite ultérieure; celle-ci se fait même indépendamment des motifs du refuge dans les dites limites, n'importe que ce refuge ait eu lieu pour éviter la saisie ou par quelque autre raison: pas même un cas de détresse n'y fait exception¹. A la sortie, il peut être chassé et pris, malgré tous les arrêts en ports neutres, et même s'il n'a pas été poursuivi avant. La fin du voyage peut seule y mettre un terme².

¹ En 1805, sir Will. Scott condamna un navire américain qui, sans avoir été molesté à l'occasion de la violation du blocus, fut pris longtemps après, dans un port britannique où il s'était réfugié pour cause de détresse (Robinson, t. VI, pp. 61-62).

² *Ib.*, t. I, p. 86; t. II, pp. 111, 128, 130; t. VI, pp. 61, 382, 387. Les tribunaux anglais ont donc été, encore ici, plus durs que la loi de 1630 et l'avis de Bynkershoek, sur lesquels ils se sont fondés et qu'ils ont invoqués; en effet, selon les dites autorités hollandaises la poursuite d'un navire sorti d'un port neutre n'était permise qu'à la condition d'être la continuation d'une poursuite déjà engagée. — Quant aux publicistes anglais qui ont voulu maintenir ce système d'aggravation de la répression (Manning, p. 410; Wildman, pp. 208-209; Twiss, § 114; Creasy, § 619; Hall, § 263), ils ne font guère que se rendre l'écho des tribunaux. Quand ils veulent faire croire que sur ce point la doctrine américaine se soit rangée de leur côté, cette prétention n'est fondée qu'en tant que le principe d'une responsabilité des violations de blocus, étendue à tout le cours du voyage, fut appliqué par les tribunaux américains pendant l'acharnement de la guerre de Sécession qui ranima les duretés héritées, et que ce procédé a trouvé un appui

C'est à juste titre que bon nombre de publicistes modernes condamnent sévèrement encore cette dernière manière d'augmenter indûment la répression. Leurs raisons sont pour la plupart les mêmes que celles alléguées plus haut contre l'extension de la culpabilité elle-même au delà de l'acte et de son moment (v. *suprà*, pp. 629-631), à savoir principalement : que l'état juridique du blocus est essentiellement local ; que sa compétence ne peut pas être étendue au delà de cet état, à d'autres occasions et à d'autres places ; qu'une poursuite qui *précéderait* l'acte, fondée sur la présomption toujours incertaine d'intentions ou de destinations, tomberait dans l'arbitraire, et que celle qui *succéderait*, notamment au refuge du navire coupable dans un port neutre, prolongerait le droit de la guerre au delà de ses limites et menacerait la sécurité générale.

Aussi ces publicistes s'accordent-ils à reconnaître que, de même qu'un blocus ne peut être violé que sur ses lieux et qu'il ne peut pas l'être par le voyage, de même la violation ne peut être poursuivie qu'en flagrant délit, ni avant ni après. Avant, aucune mesure quelconque ne peut légalement être prise contre le navire suspect ; et après, aucune mesure ne peut être prise autre que celles qui sont motivées par des circonstances et qui sont censées propres à prolonger la phase du fait, à savoir les saisies soit dans le port même, soit sur la place à la sortie de là, soit enfin sur la haute mer et dans les eaux des belligérants à la seule condition que la poursuite ait commencé au moment du fait et sur la place, et que sa continuation aux dits lieux n'ait pas été interrompue mais puisse être considérée comme une simple suite de l'action dirigée contre le délit pris sur le fait. Au contraire, un navire déjà échappé, dont l'action interdite n'a pas été empêchée ni attaquée sur la place du blocus, et qui n'a pas non plus été poursuivi immédiatement, ne peut pas être attaqué après coup et ailleurs, fût-ce pendant le même voyage. Et, une fois dans les ports ou les eaux neutres, il est pour toujours

chez quelques auteurs aux États-Unis (Wheaton, pp. 184-185 ; Woolsey, § 205 ; Field, 7 sous § 892). — Dans le seul cas où un blocus serait *levé* dans l'intervalle entre l'infraction et le retour définitif du navire, même l'ancien système anglais est d'accord pour exclure toute poursuite ultérieure du chef des violations simplement visées ou déjà passées. Dans ce cas, on ne saurait faire des saisies en se fondant sur des buts ou sur des voyages continus : seulement les saisies déjà faites peuvent être maintenues (Robinson, t. VI, pp. 362, 378, 387). A cet égard, a été réputé « blocus levé » le cas encore où le passage par la ligne aurait été toléré, soit expressément soit tacitement (*ib.*, t. III, pp. 155-158 ; t. VI, p. 64).

hors de portée de toute poursuite, indépendamment de la fin du voyage¹.

§ 139 — Peines

Une violation de blocus est punie par la confiscation du navire contrevenant.

L'usage fait confisquer aussi la cargaison, si son propriétaire possède le navire ou a été complice du fait.

Aucune peine ne peut être infligée à l'équipage.

Lorsque jadis le blocus n'était pas bien distinct du siège et qu'en conséquence son principe était plutôt rattaché au droit de la guerre qu'à celui de la neutralité, ses transgresseurs étaient traités en ennemis, passibles de peines personnelles et non conversibles.

Non seulement on confisquait le navire et la cargaison sans distinction du propriétaire, mais encore on tuait ou faisait prisonnier l'équipage. Cette extrême pénalité paraît avoir prédominé dans l'antiquité, le moyen âge, et longtemps pendant l'époque moderne. Avant celle-ci, on rencontre la peine de la pendaison pour violation de blocus, tant sur terre que sur mer. Des peines semblables sont même insérées dans plusieurs traités, conclus notamment par les Pays-Bas avec d'autres puissances à l'époque où cet État réglait les blocus par l'ordonnance de 1630 et d'autres lois d'après l'ancien et dur système. De nombreux auteurs, jusque dans le XIX^e siècle, semblent vouloir légitimer ou excuser les peines personnelles, quelques-uns d'entre eux même la peine de mort, d'autres l'emprisonnement ou la captivité, du moins dans des cas de circonstances aggravantes². Ces circonstances étaient ordinairement de la nature subjective, ainsi que l'exprime par exemple le motif souvent allégué : « si la » cause de l'ennemi est manifestement injuste ». La raison alléguée pour infliger des peines à l'équipage est, chez ces anciens auteurs, fréquemment celle-ci : « Celui qui aide mon ennemi est mon ennemi » et doit être traité comme tel ». Ils oublient, que le traitement en ennemi n'est pas une peine, dans le sens juridique du terme.

Notre époque ne reconnaît plus aucune juridiction criminelle

¹ V. surtout Heffter, § 136; Hautefeuille, t. III, p. 154; Cauchy, t. II, p. 214; Calvo, § 1184; Gessner, pp. 228-230, 244. Aussi Bluntschli, § 836.

² Grotius, cap. I, § V, 3; Bynkershoek, cap. XI; Vattel, § 117; G.-F. de Martens, §§ 314, 320; Saalfeld, § 137.

exercée par les belligérants bloquants sur les personnes des ressortissants d'États neutres. Une juridiction semblable ne se concilierait pas avec la souveraineté de l'État neutre, et non plus, quant aux blocus maritimes, avec le principe de la liberté de la mer, qui n'y souffre d'autres peines personnelles que celles qui s'exercent sous le pavillon national. Le belligérant peut bien posséder un droit de confiscation même sur la haute mer, en vertu de la fiction qui, dans quelques cas, étend la surveillance des opérations de la guerre au delà des limites extérieures de la mer territoriale. Mais ce droit de légitime défense contre certaines sortes d'aides et de secours apportés à l'ennemi, n'implique aucun droit d'infliger des peines aux équipages : cela est reconnu par la doctrine contemporaine¹. Les seuls moyens de répression dont il pourrait encore être question au delà du dit droit de légitime défense, consisteraient dans les représailles qui, dans des cas exceptionnels, seraient nécessaires contre des navires et des équipages qui aggraveraient les violations de blocus par des actions ultérieures provenant de mauvaise volonté.

Il ne reste donc, des anciens moyens de répression, que la confiscation. Encore celle-ci, qui autrefois frappait non seulement le navire mais la cargaison sans distinguer quant aux propriétaires, est-elle de nos jours ordinairement limitée au navire seul : elle n'est étendue à la cargaison que par une minorité ou dans quelques cas exceptionnels. Cependant, les opinions ne s'accordent pas sur ces cas. — Par suite de ces divergences, trois systèmes sont aujourd'hui en présence, à savoir :

1° Le système *ancien*, d'après lequel la confiscation frappe régulièrement et le navire et la cargaison, que le propriétaire de celle-ci soit n'importe qui et qu'il possède le navire ou non ; — ce système ne trouve encore que quelques rares adhérents² ;

¹ V. Heffter, § 294; Woolsey, § 205; Bluntschli, § 839.

² Heffter, § 184; Hautefeuille, tit. IX, sect. II, ch. IV, § 2; Pistoye et Duverdy, t. I, pp. 375-379; Field, 7 sous § 892; Creasy, § 620. — Hautefeuille veut légitimer l'ancien système par le principe de la conquête comme prétendu fondement du blocus, principe qui conférerait au bloquant la souveraineté sur les lieux de l'opération, de sorte qu'il serait autorisé à s'y emparer de toute propriété quelconque connexe à une violation. Hautefeuille oublie alors que même la souveraineté, bien qu'impliquant le droit de confiscation en tant que celui-ci servirait un but juridique, ne doit pas tourner ce droit contre un objet innocent. Or, tout objet est innocent qui n'a pas commis l'infraction et ne lui a pas servi de moyen. Le navire seul, non pas la cargaison, est agent et moyen de l'infraction. D'ailleurs, dès que l'on reconnaît — comme le fait aussi Hautefeuille — que la

2^o Le système *britannique*, d'après lequel la cargaison partage le sort du navire d'être confisqué, si le propriétaire est le même, ou bien si celui de la cargaison, en conférant, par autorisation ou plein pouvoir, au navire le caractère de son agent ou son mandataire dans l'entreprise, peut être censé s'être lié à la conduite du navire et partant aux conséquences juridiques qui pourraient en suivre ; — ce système, fondé par la pratique de prise en Angleterre, compte ses adhérents parmi les partisans de cette pratique ¹ ;

3^o Le système *moderne*, d'après lequel la confiscation ne frappe dans la règle que le navire seul, la cargaison exceptionnellement,

culpabilité n'existe pas en dehors du fait du passage interdit, la peine ne devrait pas non plus frapper quelque objet en dehors de l'agent de ce fait : ce qu'elle fait pourtant si elle attaque la cargaison. — Creasy veut fonder la responsabilité du propriétaire de la cargaison à l'égal de celui du navire sur cette circonstance, que celui-là peut autant que celui-ci profiter de la violation du blocus. Ainsi, un acte serait coupable dans la mesure où il profiterait à son agent!

¹ Robinson, t. I, pp. 85, 154 ; t. IV, p. 93 ; t. V, pp. 256-258 ; t. VI, p. 184. — Comme dans ce cas le mandat — qui selon le principe anglais rend le propriétaire de la cargaison, tout en étant un autre que celui du navire, solidaire avec le procédé du capitaine, — bien que supposant dans la théorie une autorisation spéciale qui reconnaîtrait en apparence la distinction entre les droits respectifs du navire et de la cargaison, est censé dans la pratique être conféré par toute *connaissance* du blocus *présumée* chez le propriétaire de la cargaison (*ib.*, t. I, p. 84 ; t. III, p. 170), celle-ci est en réalité confisquée avec le navire dans la plupart des cas, d'autant que selon l'usage anglais (*v. supra*, p. 597) un blocus officiellement notifié est censé être connu partout, et qu'une ignorance de son existence, pour être réputée légitime, présuppose des preuves qui peuvent rarement être produites. Il est vrai que quelquefois l'usage permet au propriétaire de la cargaison de prouver son ignorance indépendamment des conditions ordinaires, et l'exempte de la responsabilité surtout si l'arrivée du navire au port bloqué a été la conséquence d'un plan de voyage changé en route. Comme toutefois, encore dans ce cas, l'exemption présuppose que le blocus du port visité en dehors du projet original n'ait pas été connu lors du départ aux lieux (s'il était connu, la cargaison a été réputée forfaitive si son propriétaire ignorait le but de visiter ce port), et comme, en outre, toute règle précise quant aux preuves de l'ignorance manque, et que le tribunal juge celle-ci à l'aide de fondements créés à chaque occasion, en présument notamment connaissance chez le particulier de tout blocus connu de son gouvernement, la cargaison n'est d'ordinaire acquittée que dans les cas rares et exceptionnels où le départ a eu lieu avant l'existence du blocus et où le capitaine est entré au port bloqué contre la volonté du propriétaire (Robinson, t. V, p. 261). — Il est vrai que la doctrine britannique est bien loin d'être *unanime* à maintenir, sous cette forme travestie, l'ancien principe de confisquer des cargaisons inoffensives. Ce principe est maintenu surtout par les vieux et par ceux qui prennent pour modèle les sentences des tribunaux (Manning, pp. 401-402 ; Wildman, pp. 203-205 ; Twiss, § 116 ; Hall, § 264). Phillimore, tout en établissant comme règle la pratique de prise anglaise, énonce comme son opinion personnelle que le mandat ou la procuration, pour lier le propriétaire de la cargaison au fait du navire, ne sauraient être censés exister sans convention expresse, alors que le navire et la cargaison ont des propriétaires différents. — Hors de l'Angleterre, le système entier est désapprouvé (*v.*, par exemple, Calvo, § 1183 ; Gessner, p. 228).

lorsque son propriétaire possède le navire, ou ne peut pas démontrer son innocence, soit par des preuves de son ignorance du blocus au moment du chargement et de l'expédition, soit par ses démarches pour l'envoi des marchandises à une autre destination ¹.

Ce troisième système a réuni les suffrages de la grande majorité des États et de la plupart des premiers auteurs ². C'est pourquoi nous n'avons pu éviter de formuler d'après lui, comme étant de droit international positif, la disposition de ce paragraphe.

Cependant, on ne saurait en toute justice l'approuver. Une fois le principe établi en vertu duquel la *culpabilité* n'existe pas en dehors du fait commis sur la place du blocus (§ 137) — principe reconnu du reste par les adhérents de ce système —, la *pénalité* ne devrait pas, non plus, tomber sur d'autres agents que celui qui exécute l'action même de traverser la chaîne de blocus, ainsi que sur l'instrument dont il se sert. Or, l'agent, c'est le capitaine du navire, au nom des armateurs ; et le navire est l'instrument, pour lequel répond *son* propriétaire. Au contraire, ni la cargaison, ni même le propriétaire de celle-ci comme tel, ne participent à l'action de passer la chaîne. Et, rendre responsables des propriétaires par la seule raison qu'ils ont approuvé le *projet* du passage ou y ont pris part, c'est retomber dans l'usage suranné — condamné aussi par les partisans de ce troisième système — de poursuivre non seulement le fait mais encore l'intention, le départ et la destination. En effet, ce n'est que dans l'intention, les desseins et les résolutions pris au départ du navire, que l'on pourrait trouver, chez le propriétaire d'une cargaison, quelque manque de respect d'un blocus. Cela est expressément reconnu par les adhérents de ce système, alors qu'ils fondent la responsabilité sur une connaissance du blocus, existante à l'occasion de l'expédition des marchandises.

Il faut croire que la règle de l'avenir, et la plus juste, est de confisquer le navire seul et jamais la cargaison, parce que c'est le navire et non la cargaison qui commet l'infraction matérielle. Ce principe est inséparable de celui, déjà maintenant de droit positif,

¹ La propriété personnelle des voyageurs n'est pas comprise dans les cargaisons ainsi forfaites.

² V., entre autres, Ortolan, p. 357; Woolsey, § 205; Bluntschli, §§ 839-840; Calvo, l. c.; Gessner, pp. 227, 244, etc. — Opinions diverses au sein de l'Institut, v. *Rev. de dr. int.*, t. VII, pp. 609-610. Dans son Règlement des prises (§ 118), l'Institut laisse toutefois la cargaison suivre le sort du navire.

qui rattache la culpabilité elle-même à l'infraction matérielle et à aucune autre action.

§ 140 — Blocus dit pacifique

L'emploi du blocus maritime comme moyen de contrainte envers un autre État, sans déclaration de guerre et avec la prétention de jouir de la paix, mais en exigeant ce nonobstant de l'étranger l'observation du devoir d'abstention neutre, est contraire au droit international en général et au droit de la neutralité en particulier ¹.

Le blocus a été défini avec justesse comme l'action d'un *belligérant* d'investir ou de fermer une place *ennemie* (cp. *suprà*, § 124). Cette définition se retrouve, sous une forme ou sous une autre, chez presque tous les publicistes qui ont traité le sujet du droit de blocus, depuis Grotius, Bynkershoek et Vattel, jusqu'aux contemporains inclusive-ment. Ils ont rangé le blocus parmi les moyens de guerre, comme étant un acte de violence inconciliable avec l'état de paix et les relations non troublées entre les États, justifié seulement par l'état exceptionnel qu'amène le droit de la guerre. Plus encore. Tant la doctrine que les gouvernements ont fait rentrer dans leurs réglementations du blocus des dispositions sur la contrebande de guerre, en modifiant l'isolement des places bloquées par une distinction à établir entre les articles de guerre et d'autres marchandises : preuve ultérieure que le blocus est considéré comme une mesure qui est particulière à l'état de guerre.

Il suit déjà de la souveraineté territoriale, qui exige, entre des États en paix, le respect mutuel de leur intégrité et de leurs territoires comme aussi de tous les droits de gouvernement et de juridiction qui en découlent, que si un État s'avise de bloquer des lieux relevant de la souveraineté d'un autre État, en prétendant jouir néanmoins de la paix, les nations étrangères au différend ne peuvent nullement être juridiquement tenues de respecter une telle mesure qui s'écarte des vrais principes de la guerre et de la neutralité, à moins que l'État souverain des lieux bloqués ne l'ordonne lui-même, en vertu de son *dominium*. Comme toutefois, dans ce

¹ Cp. *Tabl. gén.*, p. 433; *Ann.*, t. IX, p. 300.

dernier cas, la démarche ne serait qu'un acte de police intérieure, les moyens de répression propres au blocus international, la saisie et la confiscation, ne sont plus applicables.

Aussi l'idée d'employer en temps de paix le blocus comme moyen de contrainte envers un État étranger n'apparaît-elle que de notre temps et par suite d'événements tout accidentels et d'opportunité, où a prévalu évidemment la tentation de faire bon marché des principes de droit. En 1827, pendant la guerre de l'indépendance grecque, l'étrange pensée de faire usage de ce moyen de guerre en dépit de la paix est, pour la première fois semble-t-il, venue à l'esprit de quelques-unes d'entre les grandes puissances maritimes. Elles s'en servent sans entrer en état de guerre avoué et sans se soumettre aux devoirs qu'il réclame. L'Angleterre, la France et la Russie bloquèrent alors de cette manière les places militaires sur les côtes de la Grèce relevant de l'Empire ottoman, notamment la rade de Navarino, où elles enfermèrent la flotte turque, afin de forcer la Porte à céder aux propositions des puissances, relatives à la solution de la question grecque. Les bloquants exigèrent — tout en prétendant à la continuation de la paix comme si aucune opération de guerre n'eût eu lieu -- par une contradiction flagrante l'accomplissement, à l'égard du blocus, des devoirs de la neutralité par les États étrangers, bien qu'il fût évident qu'une neutralité ne saurait exister là où n'existe aucune guerre. — Depuis lors, une démarche analogue a été renouvelée en Europe — sans compter quelques opérations de blocus soi-disant pacifiques, très courtes et de moindre importance, à l'embouchure du Tage et le long de la côte portugaise entreprises par la France en 1831, et devant la côte des Pays-Bas par l'Angleterre et la France en 1833, — deux fois dans la même contrée qu'eut lieu le premier blocus de cette espèce. En 1886, les escadres réunies de l'Angleterre, de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de la Russie et de l'Italie bloquèrent sans déclaration de guerre, depuis le 13 mai jusqu'au 7 juin, les ports de la Grèce, afin de forcer cet État à cesser ses armements contre la Turquie et ses mouvements de troupes qui menaçaient la frontière turque. Cependant et déjà alors, l'opinion en Europe avait à tel point désapprouvé les blocus en temps de paix, que les bloquants trouvèrent prudent de ne pas saisir d'autres navires que ceux de la Grèce, et de ne pas même empêcher leur libre navigation. La mesure entière fut limitée

à celle de prévenir l'entrée et la sortie de bâtiments grecs dans les ports de leur propre pays. Enfin, le 21 mars 1897, les six grandes puissances se mirent à bloquer sans guerre l'île de Crète (du 23 degr. 24 min. au 26 degr. 30 min. de longitude orientale et du 35 degr. 48 min. au 34 degr. 45 min. de latitude septentrionale) pour empêcher que la Grèce, qui avait occupé l'île dans le but de l'annexer, sa population chrétienne et grecque étant menacée d'extermination par suite des massacres par les musulmans, n'en prit possession. Le blocus était dirigé contre les navires sous pavillon grec, et contre d'autres navires seulement dans l'hypothèse où leurs cargaisons seraient destinées aux troupes grecques ou à l'intérieur de l'île.

Hors de l'Europe, des blocus semblables ont été faits par les grandes puissances maritimes notamment contre des États de l'Amérique Centrale et du Sud, pendant l'époque succédant au premier exemple. L'Angleterre bloqua sans guerre en 1836 les ports de la Nouvelle-Grenade, la France en 1838 ceux du Mexique, l'Angleterre et la France ensemble ceux de La Plata en 1838 et en 1845-1848¹. — Enfin, trois blocus dits pacifiques ont eu lieu récemment en Afrique et en Asie. Le Portugal bloqua ainsi Quissembo (district d'Ambriz sur la côte occidentale de l'Afrique) du 12 juin au 25 juillet en 1886. Des escadres combinées allemande et anglaise formèrent, à la fin de la même année, un blocus de la côte de Zanzibar et des

¹ A cette dernière occasion, la contradiction du terme « blocus pacifique » s'est tout particulièrement démontrée dans la pratique. Lorsqu'un navire qui essayait de passer la ligne fut saisi, on ne confisqua de la cargaison que la partie consistant en articles de contrebande de guerre, parce que la condition de confiscation totale, à savoir l'avertissement préalable au navire, avait fait défaut. Cependant, le tribunal de prises en seconde instance se considéra comme empêché d'appliquer ici la loi de la contrebande de guerre, alors qu'aucune guerre n'était déclarée, — donnant ainsi une preuve de l'impossibilité de concilier avec la paix une opération telle que le blocus, intimement liée aux autres opérations de guerre. Lord Palmerston le reconnut lui-même tout ouvertement, en écrivant avec repentir, dans une dépêche adressée à l'ambassade britannique à Paris en date du 7 décembre 1846 : « Ce blocus est *illégitime*, car nous ne nous sommes pas trouvés en état de guerre avec le pays bloqué, et le blocus est un droit de belligérant ». — Une preuve analogue fut fournie avant le commencement de la dernière guerre entre la France et la Chine. Une escadre française bloqua l'île de Formose du 20 octobre 1884 au 15 avril 1885. Plus tard pendant le même blocus, la France y appliqua malgré la paix les lois de contrebande de guerre et en exigea l'observation de la part des autres États. Peu à peu, cependant, elle jugea nécessaire de passer à l'état de guerre régulier, après avoir appris que autrement le blocus avec droit de prise complet ne serait pas reconnu ; et il paraît encore incertain s'il faut compter ou non ce blocus dans sa première phase au nombre de ceux qualifiés de pacifiques.

files y appartenant. Comme toutefois ce blocus — s'il peut être ainsi appelé — eut lieu non seulement sans déclaration de guerre mais *de concert avec le souverain de l'État bloqué et en son nom*, dans le but déclaré et exclusif d'empêcher la traite des noirs et l'importation d'armes à une insurrection qui y avait trait, sans autre prohibition commerciale et sans saisie de navires pacifiques, l'opération doit être plutôt considérée comme une mesure de police intérieure, légitime et étrangère aux rapports de la neutralité¹. Le 24 juillet 1893, la France annonça aux puissances sa résolution de bloquer les côtes de Siam, « sans toutefois exclure l'éventualité de mesures » d'autre nature ». C'était là, pour ainsi dire, un blocus provisoirement pacifique. Il ne dura qu'une semaine.

En toutes ces occasions, les bloquants prétendaient n'avoir pas rompu la paix. Et, presque toutes les fois, ils ont exigé, ce nonobs-

¹ La notification officielle de ce blocus aux autorités et aux gouvernements était ainsi conçue :

« Zanzibar, le 2 décembre 1888.

« Conformément à un ordre de nos hauts gouvernements et au nom de S. A. le Sultan de Zanzibar, nous, amiraux commandants des escadres allemande et anglaise, déclarons par la présente en état de blocus la ligne de côte sans interruption du sultanat de Zanzibar, y compris les îles de Mafia, de Lamu et d'autres îles plus petites situées près de la côte entre le 10 degr. 28 min. et le 2 degr. 10 min. de latitude méridionale. Le blocus est dirigé seulement contre l'importation du matériel de guerre et contre l'exportation des esclaves. Il entrera en vigueur le 2 décembre courant. » (Signatures des deux commandants d'escadre.) — On le voit, ce singulier blocus, unique en son genre, appartient moins encore au droit de la neutralité que ceux appelés ordinairement pacifiques et ne partage pas leurs qualités illégales. L'obstruction n'était point dirigée contre, mais par l'État bloqué, à savoir d'une manière immédiate contre une insurrection qui, dans les limites de cet État, menaçait de maintenir la traite et empêchait sa répression. Le but présumé était donc de combattre un crime international qui, selon le droit des gens positif, devait être poursuivi et puni par tous les États civilisés en commun, et cela en quelque lieu qu'il fût commis et aussi par les moyens de la guerre. Or, si en présence d'un tel but de correction internationale, un État manque des forces nécessaires pour étouffer le mal sur son propre territoire et une insurrection qui y facilite son maintien, rien n'empêche cet État de convenir avec d'autres États — ou de tolérer de leur part — des mesures communes d'obstruction devant ses propres côtes, en vue de la conservation d'un ordre dans lequel est intéressée l'humanité entière. Ce n'est là qu'une exécution administrative, étant du droit de la souveraineté, et non seulement nationale en tant que visant au rétablissement de l'ordre intérieur, mais encore internationale en tant qu'ayant pour fin la répression d'une infraction au droit humain dont la poursuite incombe, comme devoir universel, à la communauté des nations. Ici, il n'y a aucune distinction à faire entre justice nationale et justice internationale. L'état juridique de la neutralité n'y est pas engagé; car, même en dehors de cet état, et même en temps de paix, ni un État ni un particulier ne sont autorisés à faire la traite, et tout gouvernement peut interdire et réprimer chez lui l'importation aussi bien de matériel de guerre que d'autres objets quelconques, qu'il se serve pour cela de ses propres moyens de répression ou de ceux d'autres États.

tant, que les autres États se considérassent comme « neutres », en s'imposant, tout comme pendant une guerre, le devoir d'abstention qu'ordonne la neutralité vis-à-vis de lieux bloqués. Le commerce avec ces lieux fut, règle générale, qualifié de violation de blocus, passible de confiscation¹. Les autres États s'y sont conformés, par des raisons politiques plus ou moins étrangères au droit international. Le Mexique seul a eu le courage, lorsqu'il fut ainsi bloqué, de déclarer la guerre à son agresseur, mais seulement quand le blocus eut donné lieu à la prise d'une place.

Il est évident qu'aucun État, bloqué contre sa volonté par un autre État, ne souffrirait une attaque aussi inconciliable avec les relations amicales, s'il était capable d'y résister. C'était toujours une disproportion de puissance si considérable, que toute pensée à la possibilité de pouvoir opposer la violence à la violence était exclue d'avance, c'est elle qui a rendu concevables les blocus sans guerre. Ainsi que cela ressort des exemples, ces blocus ont été employés uniquement par des États de force très supérieure contre des États de force très inférieure, et encore, dans des contrées très éloignées, à savoir, à peu d'exceptions près, soit dans des coins écartés du continent européen, surtout au seuil de l'Orient, soit contre des peuples demi-barbares africains et asiatiques, ou des nations américaines au temps où elles s'étaient à peine éveillées à la conscience de leur indépendance, et où elles étaient tout juste reconnues comme des entités internationales. Évidemment, le moyen a été trouvé bon quand il s'agissait d'adversaires vis-à-vis desquels on jugeait superflu de se gêner par l'observation de tous les détails et de toutes les peines d'un état de guerre régulier (mobilisation, crédit et pleins pouvoirs extraordinaires de la représentation, etc.), en préférant n'employer d'entre les moyens de la guerre, et ne remplir d'entre ses conditions, qu'une partie suffisamment minime pour fournir le prétexte de non-guerre alors que le pays qu'il fallait contraindre ne pouvait rien faire pour en démontrer la fausseté. D'ailleurs, si ce pays était très éloigné ou situé au delà des mers, il était naturellement plus commode de n'y envoyer qu'une escadre bloquante que d'armer une expédition de guerre, lorsque, grâce à une décision

¹ A cet égard, l'Angleterre et la France ont suivi une conduite différente. L'Angleterre a confisqué, sans distinction, tous les navires qui ont passé la ligne, tandis que la France n'a confisqué que les navires neutres et a séquestré les navires ennemis.

arbitraire, l'escadre a pu atteindre le même but que l'expédition complète.

Ce qui peut être considéré comme certain, c'est qu'aucune grande puissance, peut-être pas même une puissance de grandeur moyenne, ne tolérerait que ses ports fussent bloqués en état de paix, fût-ce par la marine la plus forte du monde. Elle considérerait la guerre comme ouverte *par cela même*. Croit-on, par exemple, que si l'Angleterre entreprenait de bloquer les ports de la Russie, ou bien la France ceux de l'Allemagne, l'État bloqué accepterait la déclaration que ce n'est là qu'une démarche « pacifique » et qu'il ne s'agit nullement d'un fait de guerre ? Assurément non. En réponse, le gouvernement du pays attaqué ne déclarerait même plus la guerre à son agresseur : il déclarerait simplement que celui-ci avait par le blocus *déjà commencé* la guerre. Et, en prévenant son ennemi, simultanément avec les préparatifs du blocus, par des opérations sur terre pour ne pas perdre la partie, il ne ferait, aux yeux du monde, que se défendre. Ainsi, il suffirait probablement d'un seul de ces blocus, dirigé contre un État en mesure de se défendre, pour faire disparaître, une fois pour toutes, de la terminologie internationale la dénomination matériellement fautive de « blocus pacifique ».

Si donc les blocus dits pacifiques n'ont été regardés comme conciliables avec l'état de paix que parce que les États qui devaient les supporter étaient obligés, à cause de leur faiblesse, d'accepter passivement la souffrance résultant d'une seule opération de guerre plutôt que de s'exposer aux souffrances beaucoup plus grandes d'une guerre régulière, et si, d'autre part, dans les cas où ce motif de tolérance n'existerait pas, tout blocus quelconque était certainement considéré comme une opération faisant partie intégrante d'une guerre déjà commencée, c'est là, semble-t-il, la meilleure preuve que l'état de guerre est inséparable de la *notion* même de blocus.

Quand on ne juge que le rapport entre l'État attaquant et l'État attaqué, certes, il n'y a rien à remarquer contre l'usage de ne se servir que du blocus seul comme moyen de contrainte ; car, de même qu'aucun État ne peut être obligé à *exclure* le blocus du nombre de ses moyens d'attaque, de même il ne saurait être empêché de l'employer comme moyen exclusif. Il n'y a donc rien d'irrégulier à se servir, en faisant la guerre, du blocus et d'aucun autre moyen de guerre. Ce qui est irrégulier, c'est de s'en servir — exclusive-

ment ou non — en prétendant n'avoir pas rompu la paix, en réclamant les bienfaits de la paix pour soi-même tout en violant les droits pacifiques des autres nations. Dès lors, que l'inimitié soit bornée à une seule opération de guerre parce que cela sert mieux les desseins, ou bien qu'un usage plus compliqué soit fait des opérations, peu importe. L'État attaqué est, dans l'un de ces cas comme dans l'autre, l'objet d'hostilités, et la guerre ne lui en est pas moins faite parce que l'attaquant déclare ne pas la faire. Quand même l'État attaqué n'userait pas alors de son droit de traiter l'attaquant en ennemi, parce que, manquant de ressources suffisantes, il ne ferait par là qu'augmenter son dommage, sa conduite passive n'impliquerait aucune reconnaissance de la validité du blocus sans guerre. Omettre l'application d'un principe légitime quand elle présuppose des moyens au-dessus des forces, n'est pas un acte positif qui puisse être allégué contre l'ayant droit, moins encore contre le principe.

Mais c'est surtout dans les rapports entre le bloquant et les *neutres* que le blocus prétendu pacifique déploie tout ce que son caractère a d'offensant et d'absurde. Le règlement juridique de la neutralité, en vertu duquel les États demeurant dans la paix peuvent être obligés de renoncer à l'exercice de certains droits pacifiques, notamment à celui d'entretenir des relations régulières avec d'autres États qui ne le leur refusent pas, tire son origine et sa seule raison d'être du droit de la guerre. C'est de la guerre que naît la neutralité, et celle-ci ne peut être réglée que sur le fondement de celle-là. Il en suit par la plus simple logique, qu'en dehors de l'état de guerre il n'existe aucun devoir de neutralité, par conséquent aucun devoir pour un État d'interrompre son commerce et ses communications avec un autre État à cause d'un différend entre celui-ci et un État tiers. Que si ce dernier veut barrer au reste du monde le chemin conduisant au premier, il ne saurait appuyer sa prétention sur aucun autre fondement que celui de la guerre, tous les États ayant le droit de trafiquer librement les uns avec les autres durant la paix.

L'expression « blocus pacifique » implique donc contradiction à tous les points de vue, surtout à celui de la neutralité. Lorsqu'un État bloquant prétend n'avoir pas rompu la paix, il prétend par cela même avoir exclu tout rapport de neutralité, puisqu'en temps de paix ce rapport n'existe pas. Or, lorsqu'il exige ce nonobstant

que d'autres États s'abstiennent de lieux étrangers fermés par sa force belligérante, il exige qu'ils se considèrent comme neutres, puisque ce n'est qu'à l'égard des neutres qu'existe un devoir d'abstention semblable. Il en suit, que l'acte de blocus avec la prétention et à la paix, et à la suspension du droit, à elle inhérent, de trafiquer avec un autre État sans l'ingérence d'un tiers, n'équivaut à rien moins qu'à l'exigence des devoirs de la neutralité malgré l'absence de la neutralité.

Si, en dépit de ce manque de justice et de raison chez les blocus prétendus pacifiques, l'Europe et l'Amérique neutres ont permis à quelques grands États d'abuser à un tel point de ce moyen de guerre aux rares occasions où cela a eu lieu, la cause doit évidemment en être cherchée dans une indifférence excessive pour les principes objectifs du droit des gens dans des moments où leur stricte observation ne s'imposait pas directement par des vues politiques. En Europe, des blocus pacifiques n'ont guère eu lieu que dans des cas où l'État attaqué avait par sa propre faute perdu les sympathies des nations étrangères. Aux trois occasions de blocus des côtes grecques, le procédé du gouvernement offensé a pour ainsi dire couvert l'offense, du moins en partie. De même, lors du blocus de la côte portugaise, dirigé contre les cruautés et les fraudes du régime de Dom Miguel, et lors du blocus contre la Hollande à cause de la Belgique, qui combattait pour son indépendance. En Amérique, en Afrique et en Asie, les opérations de ce genre ont eu lieu si loin des contrées qui jusque-là étaient le théâtre régulier de l'application du droit des gens européen, au milieu de peuples dont la prétention d'être traités d'après les préceptes de ce droit n'avait pas encore jeté des racines solides, que l'irrégularité a été moins frappante.

Une approbation sur des fondements juridiques, par la doctrine ou par les législations, n'a jamais eu lieu en faveur de ces sortes de blocus. Au contraire, tant la théorie que les lois et les traités mentionnent toujours le blocus comme une opération de guerre, dirigée contre un État ennemi. Il y a plus. L'acte positif international, qui constitue le règlement actuel du droit de blocus avec validité universelle, et qui a été adopté, dans cette partie, par tous les gouvernements de l'Europe et de l'Amérique, savoir la déclaration de droit maritime du Congrès de 1856, définit expressément le blocus comme

une interdiction de « l'accès du littoral de l'*ennemi* », et s'intitule dans le préambule une loi pour la *guerre maritime*.

Il est vrai que, malgré ces preuves si évidentes de son manque absolu de tout fondement dans le droit, l'usage des blocus pacifiques compte quelques adhérents dans la littérature. Heffter, Cauchy, Calvo, dans une certaine mesure Bluntschli même, essaient de le justifier ou du moins de l'excuser, comme un moyen d'éviter l'effusion de sang et les autres misères de la guerre, soit en général, soit particulièrement en prévenant l'explosion d'une guerre imminente, par l'investissement des forces de l'adversaire et l'obstacle mis à leur sortie ou à leur expédition. L'erreur de ce motif s'est toutefois manifestée déjà à l'occasion du premier et du plus fameux de ces blocus, puisqu'il a donné lieu à la bataille navale de Navarino. Et le blocus mexicain a occasionné une guerre ouverte. D'ailleurs, ces auteurs semblent ne pas être bien d'accord avec eux-mêmes. Bluntschli reconnaît qu'un blocus pacifique manque de validité à l'égard des *neutres*; et il limite sa portée à l'action d'enfermer les forces d'un adversaire et de couper les communications entre le pays du bloquant et celui du bloqué, bien que par cette mesure — Bluntschli l'avoue lui-même — le bloquant puisse nuire autant à lui-même qu'à son ennemi. Et Heffter reconnaît du moins que des confiscations de propriété neutre ne sauraient être faites sous prétexte d'un blocus pacifique, quand même il estime que les neutres doivent respecter celui-ci. Heffter ne nous dit pas comment ce respect serait garanti, alors qu'il manquerait des moyens de répression pour se faire valoir. Enfin Calvo reconnaît que le droit international positif et conventionnel n'a pas donné une sanction formelle aux blocus établis en temps de paix et qu'ils sont évidemment, malgré la qualification de pacifique, des actes hostiles; et il n'accepte leur principe « qu'à » condition qu'une cause vraiment juste en ait imposé l'emploi ». Pour faire apprécier la valeur de cette exception en leur faveur, Calvo aurait dû, nous semble-t-il, citer un seul exemple de bloquant qui n'ait pas prétendu que sa propre cause fût juste. D'ailleurs, qui, à l'exception de lui-même, sera appelé à se prononcer sur la justice de sa cause ¹ ?

¹ Heffter, § 111; Cauchy, t. II, p. 428; Bluntschli, §§ 506-507; Calvo, §§ 1200, 1206. — Quelques auteurs (Bulmerincq, Perels) ont tâché de maintenir le blocus pacifique dans une forme mitigée, par exemple en supprimant le droit de confiscation et en limitant les

D'autre part, les protestations contre les blocus pacifiques n'ont pas fait défaut, ni de la part des cabinets ni de celle des publicistes. Les villes libres de la Confédération allemande ont protesté formellement contre l'exclusion des neutres des ports mexicains et argentins bloqués en 1838 par la France. Le Conseil d'État français déclara lui-même, lors du blocus de 1848, que tant que celui-ci conserverait son caractère pacifique, des navires neutres ne sauraient être confisqués pour l'avoir violé. Et l'Angleterre n'a reconnu le blocus de l'île de Formose fait en 1884-1885 sans guerre, que sous la condition que l'état de guerre fût déclaré.

Dans la doctrine, sauf les auteurs anglais, dont la plupart gardent à cet endroit un silence significatif¹, une majorité décisive des publicistes, à trouver parmi les plus modernes tant sur le continent européen qu'en Amérique, condamnent péremptoirement le système entier des blocus dits pacifiques². Leurs raisons peuvent être

objets de la répression au commerce et aux navires de l'*adversaire*, sans autre droit contre les navires des autres nations que celui d'empêcher simplement leur passage (*Rev. de dr. int.*, t. XIX, pp. 251-252). Un système mitigé qui va plus loin encore dans les restrictions est celui, approuvé une fois au sein de l'Institut de droit international, qui ne permet pas même que le passage des navires étrangers soit empêché (*ib.*, p. 361). Assurément, c'est là réduire l'interdiction à son *minimum*. Mais ce n'est pas encore reconnaître qu'elle est, tout entière, contraire au droit des gens, qui ne peut justifier le blocus international, sous une forme quelconque, que par le droit de la guerre. Les partisans de la première de ces deux formes mitigées du blocus pacifique ont essayé de le fonder sur les mêmes raisons que la rétorsion et les représailles, en contestant qu'il soit de la notion du blocus, plus que de celle de ces derniers moyens coercitifs, de rompre la paix (*ib.*, p. 246). C'est là une fausse analogie. La rétorsion et les représailles ne frappent que la partie adverse dans des droits spéciaux et ne consistent que dans des mesures licites; tandis que le blocus, même mitigé de la manière proposée, atteint la grande société des nations et viole, non pas seulement quelque droit spécial, mais la souveraineté même de l'État attaqué, puisque le droit territorial est un droit souverain et que la souveraineté est une et indivisible. Et, comme le remarque avec justesse Geffcken (*ib.*, p. 378), les représailles ne sont que des actes *isolés*. Un « état de représailles » — prétendue notion sur l'analogie de laquelle se fonderait la présomption de légitimité du blocus pacifique — n'a jamais été reconnu. En effet, un état de violence, c'est-à-dire un état de choses dans lequel la violence contre un autre État est érigée en système et où l'on ne se borne plus à se faire dédommager par quelque acte spécial, devient nécessairement un état *non pacifique*.

¹ Toutefois, Hall désapprouve expressément les blocus faits en temps de paix. Et Ferguson, appartenant sous certains rapports à la doctrine anglaise, tout en mentionnant ces blocus parmi les moyens de représailles, énonce l'opinion que leur légalité n'est pas incontestée, et il allègue le principe du droit de trafiquer sans obstacle pendant la paix (§§ 167, 271).

² V. notamment Hautefeuille, tit. IX, ch. IV; Pistoye et Duverdy, t. I, p. 376; Woolsey, § 119; Field, § 891, 1 sous § 892; Gessner, pp. 236 et suiv., 245; H. Geffcken (*Rev. de dr. int.*, t. XIX, p. 377); J. Westlake (*ib.*, t. VII, p. 611); F. de Martens, p. 473; E. Nys,

résumées principalement dans cette juste observation, qu'en dehors de l'état de guerre aucun État n'a le droit d'imposer à d'autres États des devoirs de neutralité, donc pas à des États en paix quelque abstention de lieux étrangers bloqués. Woolsey ajoute, qu'aujourd'hui un blocus fait pendant la paix serait considéré comme une guerre déguisée et provoquerait les protestations et les représailles des autres États, pour autant que l'opération impliquerait quelque prétention d'empêcher leurs communications. Par malheur, depuis que ces paroles furent prononcées, l'expérience les a démenties. Toutefois, il est probable qu'elles démontreraient leur validité aussitôt que quelque grand État au centre de la civilisation deviendrait l'objet d'un blocus sans état de guerre complet.

De ce qui précède, il faut conclure qu'un tel blocus ne sera, après une réglementation plus exacte de la matière, reconnu valable que sur le territoire du bloquant (par exemple pendant une insurrection), ou bien sur celui d'un adversaire qui préférerait l'état de guerre partiel à l'état de guerre complet : dans l'un et l'autre cas sans que des devoirs de neutralité dans le sens juridique puissent en être déduits à moins d'admettre des devoirs correspondants de belligérant du côté du bloquant. Tout État souverain est maître de fermer son propre territoire à l'étranger. Et si un État pénètre sur le territoire ou sur la mer territoriale d'un autre État et y bloque

La guerre maritime, p. 69; P. Fauchille, *Du blocus maritime, etc.*, Paris, 1882, p. 53; Carnazza Amari, *Del blocco marittimo*, Catania 1897, pp. 259-278; Neumann, etc. — Fiore n'admet le blocus pacifique que dans le seul cas où non seulement les deux États en dispute mais aussi les autres puissances reconnaîtraient collectivement la mesure coercitive comme fondée et en imposeraient l'observation à leurs sujets (§ 1629). Mais il est évident — Fiore le relève et l'avoue lui-même — qu'alors précisément la nécessité d'une législation intérieure et spéciale comme condition de la validité prouve que celle-ci n'existe pas en vertu du droit des gens. Toute loi, soit internationale soit nationale, peut être modifiée par un accord spécial ou par un décret intérieur qui oblige les ressortissants de l'État à se charger envers l'étranger de devoirs plus grands que ceux qui sont exigés en général. Fiore constate qu'aucun État qui n'a pas pris part à une transaction expresse par laquelle il se fût imposé lui-même volontairement le devoir de respecter un blocus en temps de paix, ne saurait y être obligé, et que l'institution est étrangère au droit international. — Rivier enfin pose en principe que « le blocus est une mesure de guerre », et que « des objections théoriques sérieuses sont opposables à la pratique » qui dans la paix introduit subrepticement la guerre » (p. 198). — L'Institut de droit international s'est déclaré généralement contraire aux blocus pacifiques (*Rev. de dr. int.*, t. XIX, p. 249). Déjà avant d'avoir arrêté qu'il ne peut y être question de devoir d'abstention des neutres, puisqu'un blocus sans guerre manque de l'autorité requise pour empêcher le trafic des navires étrangers, l'Institut avait posé en règle qu'en tout cas des saisies et des confiscations ne pourraient être opérées par une force bloquante pendant la paix (*ib.*, p. 125).

des places ou des ports, c'est une affaire qui reste naturellement à régler entre ces deux États s'ils veulent ou non limiter les violences à cette seule mesure et conserver la paix dans leurs autres rapports mutuels. Mais devant tous les autres États l'investissement, pour autant qu'il se fait dans l'ordre d'un blocus international, se présente comme un acte de guerre : ils se comporteront en conséquence vis-à-vis de lui. Que si au contraire on leur déclare qu'il n'y a pas de guerre, ils répondront qu'alors il n'y a pas non plus pour eux de neutralité ni de devoir d'abstention neutre. Dès lors, point d'obligation pour eux de ne pas fréquenter les lieux investis à moins que le souverain de ces lieux ne les leur ferme lui-même, ce qui est son droit, mais sans qu'il en suive quelque droit de saisie et de confiscation contre les navires étrangers en dehors des limites de l'État ou fondé sur un principe de blocus international.

ARTICLE II

INGÉRENCE ACTIVE

§ 141 — Intervention ou occupation

1. Un État neutre ne doit pas intervenir activement auprès des belligérants ni dans les actes de la guerre.

Sont réputées ingérence indue : l'appropriation, l'occupation et même l'acceptation d'un territoire qui, appartenant à un belligérant, est occupé ou conquis par son ennemi, ou bien qui est l'objet des buts, des différends ou des opérations de la guerre, ou qui a de l'importance pour eux.

2. Des individus ou des navires particuliers, qui s'engageraient dans la guerre, perdraient par là leur neutralité et s'exposeraient aux répressions belliqueuses¹.

3. La bienfaisance humanitaire n'implique pas intervention.

¹ Cp. *Règl. int. des prises*, §§ 116, 118 (3°).

1. Il arrive souvent que les belligérants ont recours à l'intervention d'un État tiers pour la négociation de la paix ou de l'armistice ou pour quelque autre interposition, surtout si les rapports hostiles entre les parties en conflit excluent la possibilité d'une entente directe. Un grand nombre de traités de paix ont été conclus de cette manière. Cela n'implique aucune ingérence incompatible avec la neutralité, alors que la médiation se fait pacifiquement, en ne se servant que des moyens intellectuels et moraux, avec le consentement des deux parties et sans autre but que leur rapprochement en vue d'une entente.

Au contraire, le caractère inoffensif de l'intervention cesserait dès qu'elle serait imposée de force à une partie belligérante sur la demande de l'autre partie, ou qu'elle viserait à l'intérêt ou à l'avantage exclusifs de l'une d'elles, ou bien encore renfermerait un empiètement sur, ou une immixtion dans, les actes de guerre, par l'emploi d'une force physique ou d'autres moyens matériels, ou bien enfin qu'elle aurait pour but une intrusion dans les territoires du champ de guerre. Car, un État neutre doit se tenir lui-même et tenir ses organes publics éloignés de la guerre, de son théâtre, de son domaine et de ses actions.

Avant la conclusion de la paix, aucun État neutre ne peut légalement acquérir ou même accepter, de la part d'un belligérant, un territoire enlevé par celui-ci à son ennemi. Car, tant que dure la guerre, la conquête manque de sanction juridique et de signification permanente. D'ailleurs, les chances des combats sont incalculables. Une souveraineté fondée sur le droit que confère la conquête n'est que provisoire et momentanée, en attendant le résultat final, objet des pourparlers du traité de paix. Il s'ensuit que les modifications territoriales apportées par les opérations n'ont, devant un État tiers, aucune validité, propre à déployer des effets juridiques durant le cours des hostilités. Le neutre s'en tient à la souveraineté primordiale, non encore modifiée, changée ou transférée par quelque convention; parce que, traiter comme définitive une souveraineté provisoire créée par les événements de la guerre avant qu'elle soit devenue définitive en vertu de l'acte de paix, équivaudrait à une ingérence dans les hostilités¹.

¹ En 1715, l'Angleterre s'acquit les villes de Brême et de Verden du Danemark, qui les avait enlevées à la Suède. L'acquisition eut lieu sans qu'aucun traité de paix n'eût

Par des raisons analogues, il serait également contraire à la neutralité d'accepter d'un belligérant un territoire enlevé à lui pendant la même guerre par son ennemi. Bien que celui-ci ne possède encore sur ce territoire qu'une souveraineté provisoire, le droit territorial est l'objet d'une rivalité et dépend d'une décision ultérieure. Acquérir cet objet, ce serait prendre part aux actions de la guerre; ce serait en même temps, en beaucoup de cas, assister d'une manière ou d'une autre l'une de ses parties¹.

Donc, les neutres ne peuvent acquérir aucun droit sur un territoire occupé ou pris dans la guerre; ils ne le peuvent ni par traité avec le souverain légitime, ni avec le conquérant.

De même, toute ingérence consistant dans l'*occupation* d'un territoire appartenant à un belligérant serait contraire à la neutralité, que ce territoire ait été, ou non, l'objet immédiat d'opérations ou de conquête, alors qu'il se trouve pourtant dans les limites d'un champ de guerre actuel ou éventuel, ou bien pourrait devenir un objet de la guerre ou de ses opérations. En effet, les territoires des belligérants étant, dans toute leur étendue, le théâtre légal des entreprises militaires, l'occupation de quelqu'une de leurs parties équivaldrait à une participation aux événements de la guerre et pourrait impliquer un secours porté à l'une de ses parties. — Une occupation semblable par un État neutre a souvent eu lieu avec la déclaration que, si l'ennemi du souverain du territoire occupé y entrait, cela signifierait une déclaration de guerre à l'occupant. Dans un cas pareil, cet ennemi peut naturellement s'y accommoder et s'abstenir de pénétrer sur le territoire en question, si des raisons politiques

encore confirmé la conquête danoise, qui, de plus, n'avait pas eu lieu en guerre ouverte, mais par un coup de main sans déclaration de guerre, à un moment où les revers des Suédois ailleurs les empêchaient de protéger effectivement leurs provinces allemandes. La conquête eût-elle même eu lieu dans une guerre régulière, l'Angleterre n'en eût pas moins rompu sa neutralité en acceptant du Danemark les possessions conquises, avant qu'aucun pacte en eût définitivement transporté la souveraineté à cet État. (Cp. Heffter, § 132.)

¹ Pendant le conflit austro-italien de 1866 l'Autriche offrit, le 4 juillet, Venise à la France, neutre; parce qu'elle entrevoyait la perte de sa province vénitienne dans tous les cas, par suite de la guerre. La France aurait rompu sa neutralité par ingérence induue si elle avait accepté ce don douteux, fait d'ailleurs dans la seule intention de sortir d'un embarras, et dont l'objet constituait, du côté de l'Italie, le but même de la guerre. Aussi la France n'a-t-elle accepté que la médiation. Par un traité du 21 août l'Autriche fut obligée de remettre la possession, non pas à la France, mais à un commissaire du gouvernement français, pour être livrée par lui aux autorités de la ville de Venise, ce qui dans l'espèce voulait dire à des autorités italiennes.

lui conseillent une telle abstention. Mais selon le droit international, il est autorisé à considérer la menace et l'ingérence mêmes comme une rupture de la paix. En tout cas, l'État qui par elles s'est mêlé des affaires de la guerre, a cessé par cela d'observer les exigences de la neutralité¹.

Par contre, on ne saurait refuser à un neutre de placer pour sa sécurité, au cours d'événements de guerre qui se passent dans un pays voisin, un corps d'observation sur sa frontière, lorsque ce corps ne quitte pas le territoire neutre. Il n'y aurait ingérence indue dans la guerre que si quelque partie du corps franchissait la frontière ou, plus encore, était employée, au delà d'elle, à exercer une influence sur la guerre.

Il va de soi que toutes les nombreuses formes d'aides et de renforts fournis à des belligérants, qui ont été traitées plus haut sous les dénominations d'aide par denrées ou marchandises, auxiliaires, enrôlement, armement et équipement (§§ 69-89), rentrent dans cette catégorie. Ces actes présentent, en tant qu'ingérence indue dans la guerre, deux faces. En leurs endroits respectifs, ils ont été considérés dans leur qualité de secours comme tel et indépendamment de la localité. Mais en outre, et pour autant qu'ils auraient lieu en dehors du territoire neutre, ils tombent sous le coup de l'interdiction contenue dans ce paragraphe ; car, l'État neutre qui, sur les territoires des belligérants, s'occuperait de leurs enrôlements, armements, équipements, organisations militaires, transports, etc., ou qui y participerait, se serait par cela immiscé dans la guerre. De même, l'État neutre est responsable de ce que personne à son service ne prenne part à des actions pareilles.

¹ En juin 1848, des troupes suédoises occupèrent l'île de Fionie, sur une déclaration adressée par le cabinet de Stockholm à celui de Berlin, que les Royaumes-Unis, tout en se considérant comme neutres et restant en dehors de la guerre qui avait lieu entre le Danemark et des États de la Confédération allemande, tant que les opérations étaient limitées au Slesvig, ne pourraient voir avec indifférence leur extension aux provinces purement danoises. De même, les Autrichiens ont occupé, pendant la guerre de Crimée, les Principautés danubiennes. Et, l'automne de l'année 1860, pendant le conflit de l'unité italienne, quand l'État pontifical était en guerre avec l'Italie, les Français renouvelèrent leur occupation de Rome. — Dans tous ces cas, l'occupation faite par les neutres a eu lieu d'une manière démonstrative et dans le but d'user de pression sur un belligérant ou de prévenir sa marche en avant. C'étaient là, évidemment, des procédés peu compatibles avec une neutralité correcte, quand même le belligérant menacé d'action éventuelle pouvait, à cause des circonstances, préférer de considérer la neutralité comme maintenue, plutôt que d'augmenter le nombre de ses ennemis. (Cp. *suprà*, sous § 116, p. 493, n. 1.)

Dans la doctrine, les opinions ne diffèrent pas sensiblement quant à la reconnaissance de l'irrégularité de tous ces actes d'ingérence ¹.

2. Si autrement des particuliers ressortissants à l'État neutre prennent part à une guerre sans mandat officiel, à leurs propres risques et périls, sur les territoires des belligérants, il est vrai que leur action ne compromet pas leur gouvernement. Mais, en ce qui concerne leurs personnes, ils renoncent au droit d'être traités en neutres par l'adversaire du belligérant servi par eux : ils s'exposent, à juste titre et en vertu du même droit de guerre dans lequel ils sont volontairement entrés, à être traités en ennemis par cet adversaire ².

3. Les collectes faites par des particuliers, et les soins voués aux malades et aux blessés, n'impliquent, ainsi que toute autre action de nature purement humanitaire et sans caractère militaire, aucune ingérence dans la guerre, pas même si ces actes ont lieu sur les territoires des belligérants.

§ 142 — Ingérence conventionnelle

Tout traité stipulant un secours de guerre futur, ou par lequel un État s'engage à aider un autre État en cas de guerre pour celui-ci, et tout traité de garantie, par lequel protection est assurée contre des attaques éventuelles à l'intégrité ou au territoire d'un autre État, impliquent l'abandon de la neutralité dans les cas prévus.

En traitant les causes qui rendent la neutralité imparfaite, nous avons démontré que tout État, qui s'oblige par convention à accorder à un autre État, dans le cas où celui-ci deviendrait belligérant, quelque aide ou faveur incompatible avec les devoirs d'impartialité et d'abstention d'un neutre, a, par là, préparé d'avance son abandon de la neutralité et sa participation à la guerre, et s'expose à être traité en ennemi par la partie belligérante adverse dès que l'engagement convenu serait rempli (§ 22).

Il suit de ce principe, appliqué particulièrement aux questions d'une ingérence indue dans la guerre en dehors du territoire neutre,

¹ V. Heffer, § 147; Bluntschli, § 742; Calvo, § 1053; Field, §§ 964, 968.

² Cp. *suprà*, § 81; Bluntschli, 1 sous § 738.

que si un État s'est engagé à fournir quelque aide de guerre à un autre État chez celui-ci, ou bien à protéger lui, son territoire ou son intégrité contre des attaques éventuelles, le premier État s'est par là disposé à renoncer à sa neutralité aussitôt que la condition de la prestation existerait. Car, s'il est vrai que ni l'alliance elle-même, qu'elle soit offensive ou défensive, ni même la garantie des possessions d'un autre État, ne sont contraires au droit international, il est tout aussi vrai qu'il serait contraire à la neutralité de fournir l'aide en prétendant aux avantages de la paix. Un État peut bien convenir avec un autre État de le protéger en cas de guerre. Mais il ne peut pas fonder sur une convention pareille quelque prétention de jouir de la position de neutre vis-à-vis du belligérant contre lequel il donne la protection; car aucun traité ne peut diminuer le droit d'un tiers, ni, non plus, annuler le devoir du neutre de s'abstenir de toute ingérence dans la guerre. Un État qui a eu l'imprudence de s'obliger d'avance par traité à s'ingérer, sous certaines conditions ou dans certaines circonstances éventuelles, dans la guerre d'un État étranger, ne fût-ce que par un avertissement adressé à l'adversaire de cet État de ne point attaquer tel droit ou tel territoire, doit s'attendre à être traité en ennemi par le dit adversaire, si celui-ci ne juge pas à propos de se conformer au fait et que l'État favorisé par la promesse ne renonce pas à son accomplissement.

En tout cas, l'État coupable d'ingérence a perdu ses titres aux avantages que confère la neutralité. Et l'acte conventionnel stipulant cette ingérence ne lie aucun État qui ne l'a pas signé.

FIN DU TOME PREMIER

14 DAY USE
RETURN TO DESK FROM WHICH BORROWED
LOAN DEPT.

This book is due on the last date stamped below, or
on the date to which renewed.

Renewed books are subject to immediate recall.

20 May '59 V D

REC'D LD

JUN 2 1959

FEB 3 1979

JAN 27 1979

REC. CIR. JAN 27 1979

LD 21A-50m-9,'58
(6889s10)476B

General Library
University of California
Berkeley

YD 10696

JK 5362

.K6

259184 v.1

Kleen

