

A Salomon Reinach
à l'Institut
Cordell Rommey
Reinach

BARON DESCAMPS

Ministre d'État, Sénateur, Professeur à l'Université de Louvain
M. de l'Académie royale de Belgique et de l'Institut de Droit international
M. C. de l'Institut de France, D. C. L. d'Oxford, L. L. D. d'Édimbourg
M. de la Cour permanente d'arbitrage

LE DROIT INTERNATIONAL

ET LA

THÈSE DE LA NÉCESSITÉ



BRUXELLES

HAYEZ, IMPRIMEUR DE L'ACADÉMIE ROYALE DE BELGIQUE

112, Rue de Louvain, 112

1919

Bibliothèque Maison de l'Orient



129932

BARON DESCAMPS

Ministre d'État, Sénateur, Professeur à l'Université de Louvain
M. de l'Académie royale de Belgique et de l'Institut de Droit international
M. C. de l'Institut de France, D. C. L. d'Oxford, L. L. D. d'Edimbourg
M. de la Cour permanente d'arbitrage

LE DROIT INTERNATIONAL

ET LA

THÈSE DE LA NÉCESSITÉ



BRUXELLES

HAYEZ, IMPRIMEUR DE L'ACADÉMIE ROYALE DE BELGIQUE

442, Rue de Louvain, 442

1919

BARON DE SCAMBRÉ

LE DROIT INTERNATIONAL
ET LA NECESSITE

LE DROIT INTERNATIONAL

ET LA NECESSITE

Extrait des *Bulletins de l'Académie royale de Belgique*
(Classe des lettres, etc.), n° 5 (mai), 1919.



1919

BARON DE SCAMBRÉ

1919

LE
DROIT INTERNATIONAL

ET LA
THÈSE DE LA NÉCESSITÉ

I. — LES FONDEMENTS DU DROIT INTERNATIONAL SELON L'EMPIRE
ALLEMAND AU XX^e SIÈCLE.

C'était à la première Conférence de La Haye. Au moment où l'Allemagne seule tenait en échec le vote, par l'Assemblée des États, d'une Cour internationale d'arbitrage, le plénipotentiaire belge à qui ses collègues avaient confié les fonctions de président du Comité d'examen et de rapporteur de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, eut avec un éminent diplomate allemand une conversation qui est demeurée profondément gravée dans son esprit et dont il voudrait ici évoquer le souvenir. Comme il demandait à ce personnage autorisé pourquoi se manifestait si vivement une opposition si farouche en son splendide isolement : « Il y a une chose, lui dit le diplomate, qui nous déplaît dans tous ces projets : c'est le principe de l'égalité des États. » Et comme le plénipotentiaire belge, insistant discrètement, faisait remarquer à son interlocuteur que, la Cour permanente d'arbitrage étant un tribunal libre au sein des États indépendants, il demeurerait en tout cas loisible à l'Allemagne de n'y point recourir : « Il est vrai, répondit l'homme d'État allemand, mais il faut prévoir qu'autour de cette Cour se cristallisera une jurisprudence qui tendra à nous lier les mains. Or nous n'avons point de goût pour la politique des mains liées. »

Négation de l'égalité juridique des États, revendication de la

politique des mains libres : telles semblaient donc être les préoccupations dominantes d'une Puissance qui aspirait à l'hégémonie mondiale, cependant que l'Assemblée générale des États, consciente des besoins de notre temps, s'efforçait de ménager au monde — dans une mesure combien modeste ! — une justice plus accessible dans une paix moins précaire.

Il était réservé à la diplomatie et au militarisme germaniques, au seuil de la guerre mondiale allumée par eux, de donner à ces vues une application, une extension, une formule qui devaient marquer dans l'histoire de l'humanité comme la plus brutale négation de tout droit des gens.

« Chiffons de papier que les traités entre États », même ceux par lesquels on avait pris l'engagement non seulement de respecter, mais de faire respecter, comme garant, un *status* international reconnu comme d'ordre public européen. Ainsi s'exprimait, dans un moment de fougue sincère, le chancelier de l'Empire allemand en s'adressant à l'ambassadeur d'Angleterre à Berlin. C'était renier effrontément le principe *pacta servanda*, et affirmer qu'il n'y a point de conventions internationales, qu'il n'existe que des intentions internationales, subordonnées à ce qu'il peut y avoir d'« ambulatoire » — pour reprendre une vieille expression romaine — dans la volonté humaine.

Rien ne doit être respecté par qui déclare se trouver dans un cas de nécessité, dût cette nécessité être créée bénévolement et témérairement par celui qui l'invoque, dût-elle s'identifier avec une simple utilité, comme la convenance de quelque plan stratégique estimé meilleur qu'un autre, dût-elle faire litière des droits les plus essentiels et les plus sacrés des autres États. « Nos troupes ont occupé le Luxembourg et ont peut-être déjà pénétré en Belgique, disait le 4 août au Reichstag le même chancelier de l'Empire. Cela est en contradiction avec les règles du droit des gens... La nécessité ne connaît point de loi. » Le chancelier ajoutait, il est vrai : « L'injustice, je le dis ouvertement, l'injustice que nous commettons de cette manière, nous la réparerons

dès que notre but militaire sera atteint. » A moins, sans doute, que la continuation de l'occupation des pays envahis et la suppression de leur indépendance n'apparaissent à leur tour comme un nouveau cas de nécessité greffé sur le premier.

Voilà, mis à nu, les fondements du droit international — ou de ce qui en tient lieu — selon l'Empire allemand au XX^e siècle.

II. — LA CARACTÉRISTIQUE GÉNÉRALE DE LA THÈSE DE LA NÉCESSITÉ.

Dissipons les équivoques. Les jurisconsultes et les moralistes connaissent des cas où deux ou plusieurs droits peuvent se présenter comme entrant dans une sorte de concurrence, en ce sens qu'il soit impossible de satisfaire à la fois à leurs exigences respectives. On dit souvent alors qu'il y a collision de droits. Il serait plus exact de dire qu'il y a quelque coordination à reconnaître. Car l'ordre existe dans les relations juridiques, et ce que nous appelons collision de droits n'est en réalité qu'une vue première et imparfaite, due à la faiblesse d'une intelligence qui s'arrête avant de s'élever à une loi supérieure de coordination.

Les jurisconsultes et les moralistes connaissent encore des cas où un devoir qui n'est pas coactivement exigible dans les conditions ordinaires de la vie — comme certains devoirs de bienfaisance — peut, dans des circonstances extrêmes, revêtir un caractère coercitif.

Mais il ne s'agit pas ici d'une juste coordination des droits, ni du passage, pour certains devoirs, de l'état d'obligation imparfaite à l'état d'obligation parfaite. Ce que l'on veut, c'est élever sur le pavois un prétendu droit d'essence à coup sûr particulière, qui n'a pour corrélatif aucun devoir, qui ne connaît ni règles ni limites, qui exonère d'emblée son titulaire de toute obligation envers n'importe qui, droit qui prime et absorbe tout ce qui n'est pas lui, et qui se dresse en autocrate absolu, seul de

son genre, dominateur universel, sur les ruines de tous les autres droits, quels qu'ils soient.

Frappés du caractère exorbitant et désastreux, dans l'ordre international, de l'admission franche d'un tel droit de nécessité, d'aucuns ont essayé de substituer à ce droit ce que l'on appelle l'excuse de la nécessité, avec engagement de réparer le dommage éventuellement causé. La nécessité ne serait plus dans ces conditions un titre de justification : elle serait seulement une cause d'excuse. Ceci est au fond un aveu de l'injustice du procédé avec atténuation des conséquences matérielles dommageables de l'acte illicite. La thèse de l'excuse de la nécessité, dernière forme sous laquelle on a tenté de conserver quelque crédit à des pratiques réprouvées par le droit, n'est qu'un palliatif qui ne résiste pas à l'examen.

On sait qu'avant d'essayer de déshonorer la Belgique en la représentant comme ayant forfait au devoir loyal de la neutralité, le Gouvernement allemand essaya d'induire notre pays en tentation et de nous persuader que, l'honneur étant sauf après l'héroïque défense de Liège, nous pouvions, moyennant indemnisation, nous faire les complices des revendications germaniques sur le terrain de la nécessité. Si la Belgique eût cédé, elle eût accepté tout à la fois, comme le rappelait le très regretté Waxweiler, « la certitude d'être déshonorée et le risque d'être dupée ⁽¹⁾ ».

III. — LA THÈSE DE LA NÉCESSITÉ DANS LES RAPPORTS ENTRE BELLIGÉRANTS.

La thèse de la nécessité en droit international peut être examinée distinctement dans son application aux rapports entre belligérants et dans sa projection sur la situation des peuples pacifiques.

(1) ÉMILE WAXWEILER, *La Belgique neutre et loyale*, p. 60.

Au premier point de vue, si la victoire sur l'adversaire apparaît comme une fin visée par chacune des parties en guerre, il ne résulte nullement de là que tous les moyens employés dans l'ordre de cette fin soient de ce chef autorisés, et par le fait justifiés. La réglementation des lois et coutumes de la guerre telle que l'a élaborée l'assemblée des peuples civilisés, les limites posées par cette assemblée à l'emploi de la violence, seraient, en théorie comme en pratique, lettre morte si toute licence devait être juridiquement laissée aux belligérants en ce qui concerne leur attitude, soit à l'égard des combattants, soit même à l'égard des non-combattants relevant du pays adverse. Les États qui ont voté la convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre ont si peu entendu reconnaître l'arbitraire absolu de ceux qui dirigent les armées, qu'ils n'ont pas hésité à inscrire dans leur traité la stipulation suivante : « En attendant qu'un code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties contractantes ont jugé opportun de déclarer que dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique. »

Il est impossible de lire le *Manuel des lois de la guerre sur terre*, publié en 1902 par la section historique du Grand État-Major allemand dans un recueil de travaux recommandé aux officiers (1), sans être frappé de l'opposition qui existe entre la lutte armée telle que la conçoit cet État-Major et la conception de la guerre selon la conscience juridique de notre temps. « Comme les tendances morales du XIX^e siècle — ainsi s'exprime le *Manuel* dès les premières pages — ont été essen-

(1) *Kriegsgebrauch im Landkriege*, trad. par Paul Carpentier.

tiellement dirigées par des considérations humanitaires qui ont assez souvent dégénéré en sensibilité, sinon en sensiblerie, il n'a pas manqué de tentatives ayant pour objet de faire évoluer les usages de la guerre dans un sens absolument en opposition avec la nature et les fins mêmes de celle-ci. » « Les considérations humanitaires, telles que les ménagements relatifs aux personnes et aux biens, ne peuvent faire question que si la nature et le but de la guerre s'en accommodent. » Relevons encore ce passage : « On peut affirmer que si des règles conventionnelles viennent à se développer, les dérogations qu'amèneront les nécessités de guerre constitueront, dans certains cas, un devoir pour le commandant. »

En somme, la raison de guerre, arbitraire comme la raison d'État, prime tout droit de la guerre, et l'observation de certaines règles n'est « garantie par aucune sanction autre que la crainte des représailles ».

A la seconde Conférence de la Paix, l'Allemagne, il est vrai, a proposé que « la partie belligérante qui violerait les dispositions du règlement adopté par les Puissances, sera tenue à une indemnité, s'il y a lieu », et qu' « elle sera responsable de tous les actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée ». Mais les instructions antérieures données par l'État-Major allemand n'ont nullement été désavouées, et le code manuel de 1902 a été non seulement maintenu par cet État-Major, mais énergiquement défendu par les juristes allemands les plus autorisés. Les résultats se sont nettement affirmés. Suivant un plan préconçu de terrorisme et de vandalisme, les soldats teutons et leurs chefs, abdiquant toute dignité humaine, ont rivalisé de brutalité, de rapacité et de cruauté, dans des conditions qui réclament en droit pleine réparation et qui méritent les pires châtements.

Érigée en thèse juridique, la distinction germanique entre la façon de guerroyer et la raison de guerre, la première étant régie par des lois, la seconde demeurant radicalement affranchie

de ces mêmes lois, n'est qu'un moyen de résorber des règles dans une exception supérieure à tout, et de masquer un arbitraire absolu, inconciliable avec le droit de la guerre tel qu'il est reconnu par les peuples civilisés. Le belligérant peut sans doute en fait, dans la fureur de la lutte armée ou par de plus froids calculs d'intérêt, n'admettre aucune limite à ses débordements. Mais il n'agit ainsi qu'en rupture de frein juridique et en demeurant sous le coup d'une responsabilité indéclinable au moment redresseur et vengeur du final règlement de compte.

IV. — LA THÈSE DE LA NÉCESSITÉ DANS LES RAPPORTS AVEC LES PEUPLES PACIFIQUES.

Déterminées dans l'ordre des rapports entre belligérants, les limitations à l'exercice du droit de guerre sont plus nettement définies encore quant aux rapports des belligérants avec les peuples pacifiques, soit à titre occasionnel, soit surtout à titre permanent. Et peut-être convient-il de rappeler ici qu'aux termes de l'article 10 de la convention concernant les droits et devoirs des neutres en cas de guerre sur terre, « ne peut être considéré comme un acte hostile le fait par une Puissance neutre de repousser même par la force les atteintes à sa neutralité ».

Sur quel fondement juridique s'appuyer pour admettre que les droits fondamentaux de tous les États deviennent malléables à merci et n'offrent plus rien d'inviolable parce qu'un belligérant court l'aventure d'un conflit armé où il s'engage peut-être en témérité, en tout cas à ses risques et périls exclusifs? Sans doute l'État pacifique n'est pas en fait à l'abri de toutes les conséquences des opérations guerrières. Pour qu'il en fût ainsi, il faudrait supposer qu'il existât entre belligérants et non-belligérants une véritable muraille de la Chine : ce qui est contraire à la réalité. De mille manières, le non-belligérant peut être atteint par l'incidence et les répercussions de la lutte armée, et plus les

rapports internationaux se multiplient, s'entre-croisent, se solidarisent, plus les contre-coups sont nombreux. L'État pacifique ne peut d'ailleurs prétendre en droit n'avoir aucun compte à tenir de l'existence de la lutte armée. Il ne peut spécialement adopter une attitude faite d'éléments contradictoires et consistant à vouloir être en même temps, avec la même Puissance, en paix et en guerre. Mais il a droit, d'autre part, sur le pied de l'égalité juridique, au respect de sa double qualité de Puissance pacifique et de Puissance souveraine. Cependant la thèse de la nécessité prétend consacrer au profit du belligérant un pouvoir en opposition avec le droit inviolable et même avec le devoir indéclinable, dans le chef de l'État pacifique, de résister aux exigences adverses. Elle fait davantage : elle revendique la prérogative monstrueuse d'atteindre un ennemi en perçant le cœur d'un ami. Elle fait plus encore : elle entend reconnaître une telle prérogative à chacun des belligérants, fût-ce dans des conditions contradictoires, plaçant l'État pacifique entre deux feux et tendant à lui créer une situation inextricable, d'où il menace de sortir victime des deux parts. Il n'est pas étonnant que les jurisconsultes qui ont quelque souci de distinguer le droit des manifestations de la force pure et des simples combinaisons de l'intérêt s'attachent à chasser du droit international de telles monstrueuses aberrations.

La thèse de la nécessité est, par excellence, le *deus ex machina* de toutes les violences. Elle équivaut, comme le remarque Hautefeuille, à « la remise entre les mains de toute nation en guerre, d'un pouvoir dictatorial sans bornes sur tous les peuples pacifiques ⁽¹⁾ ». Elle n'est qu'un simple expédient du fort contre le faible, et l'on peut constater que sa mise en œuvre aboutit fatalement au pur jeu de la force. Lorsqu'en effet le belligérant s'autorise, du chef d'une nécessité dont il se

(1) HAUTEFEUILLE, *Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*, t. II, pp. 27 et suiv.

réserve d'être le seul juge, à attenter à l'indépendance des peuples pacifiques, spécialement à violer leur territoire, base matérielle du rayonnement de leur souveraineté, et centre des affections patriales, ces peuples seront dans l'inéluctable nécessité de défendre de tels biens suprêmes, et les deux revendications se heurteront fatalement de front. Si l'agresseur est puissant, profitant de sa position armée, il tentera d'opprimer l'État qui lui résiste et s'efforcera de confisquer à son bénéfice l'indépendance de tous les peuples. Si, au contraire, l'État attaqué est assez fort pour contrecarrer la violence, l'agresseur sera privé de son prétendu droit.

V. — LES ESSAIS DE JUSTIFICATION FONDAMENTALE DE LA THÈSE DE LA NÉCESSITÉ. LA LÉGITIME DÉFENSE. LE DROIT PRIMORDIAL D'EXISTENCE. LA COORDINATION NÉCESSAIRE DES DROITS.

Les juristes qui essaient de justifier la thèse de la nécessité ont coutume d'invoquer la légitime défense et le droit primordial d'existence. Mais, en ce qui concerne la légitime défense, ils se gardent de rappeler que celle-ci suppose, à son point de départ, l'actualité d'une injuste agression. Et, quant au droit d'existence, ils oublient de faire remarquer ce qu'il y a de forcé entre le droit de nécessité, tel qu'ils le préconisent dans l'ordre international, et certains cas d'extrême besoin en droit privé, où le devoir imparfait d'assistance revêt un caractère parfait, comme dans le cas de l'affamé qui s'empare d'un morceau de pain aux mains du propriétaire. Prétention de s'enrichir aux dépens d'autrui, visées conquérantes, passion de domination, fureur d'hégémonie, amour de la gloire, désir de réaliser tel idéal qu'un autocrate s'est assigné comme mission historique ou même divine : de tels buts ne se rattachent pas précisément par de sûrs liens à l'existence des États. Sans compter qu'il y aurait lieu encore de distinguer la nécessité

qui se produit indépendamment du sujet et celle dans laquelle il se met par son propre fait.

Mais ce qu'oublie surtout de noter les tenants de la nécessité en droit international, c'est l'inadmissibilité radicale d'un principe non seulement contraire à l'égalité juridique des États et à la réciprocité des droits entre peuples souverains, mais destructeur de tout lien social, à ce point que l'État qui le professe peut, à juste titre, être considéré comme l'ennemi public de tous les peuples civilisés et comme l'adversaire permanent du genre humain dans sa plus haute expression sociale.

Ce n'est donc pas sans raison que l'Institut américain de droit international, dans sa session du 6 janvier 1916, a placé en tête de sa Déclaration des droits et devoirs des nations, les règles suivantes ⁽¹⁾ :

1. — Toute nation a le droit d'exister, de protéger et de conserver son existence, mais ce droit n'implique pas le pouvoir et ne justifie pas le fait, par un État, de commettre, pour se protéger ou pour conserver son existence, des actes injustes contre des États innocents qui ne font aucun mal.

2. — Toute nation a le droit d'indépendance, en ce sens qu'elle a droit à la poursuite du bonheur et qu'elle est libre de se développer sans immixtion ou contrôle d'autres États, pourvu qu'en agissant ainsi elle ne commette aucune violation des justes droits des autres nations.

L'Institut a tenu ensuite à reconnaître le principe cardinal de l'égalité en droit des États, en rappelant le commentaire donné à ce principe par Elihu Root, comme secrétaire d'État de son

⁽¹⁾ *Institut américain de droit international. Sa déclaration des droits et devoirs des nations.* Washington, 1916. Voir les discours prononcés au cours de la session par le président M. James Brown Scott.

pays, à la Conférence panaméricaine du 31 juillet 1906 : « Nous tenons que l'indépendance et les droits égaux des membres les plus petits ou les plus faibles de la famille des nations ont titre autorisé à autant de respect que ceux des plus grands Empires, et nous estimons que l'observation de ce respect est la garantie principale du faible contre l'oppression du fort... » « Nous souhaitons d'augmenter notre prospérité, d'étendre notre commerce, de croître en richesse, en sagesse et en vitalité; toutefois, notre conception de la véritable manière d'accomplir ces fins n'est pas d'abattre les autres et de profiter de leur ruine, mais de nous aider tous amicalement en vue d'une prospérité commune et d'une commune croissance, de sorte que nous devenions plus grands et plus forts, tous ensemble. »

Je me reprocherais de ne pas rappeler ici un souvenir personnel qui fait toucher du doigt ce qu'il y a à la fois de spécieux et d'excessif dans la thèse de la nécessité. Un membre de l'Académie royale de Belgique venait d'être brutalement jeté dans une geôle où sa santé menaçait de s'altérer promptement et très gravement. Sûr d'être l'interprète de tous mes confrères, je bondis chez le représentant de l'autorité allemande pour protester au nom de l'humanité et de la science outragées, et afin d'obtenir du geôlier quelque adoucissement pour sa victime. Après m'avoir fait à cet égard une promesse qui ne fut guère tenue, le représentant de l'autorité allemande me dit à brûle-pourpoint : « Après tout, cette guerre, nous n'en sommes pas responsables, nous étions encerclés, et il y avait nécessité pour nous de briser le cercle. » J'avais une réponse si topique à faire que je n'hésitai pas à la produire. Voici, dis-je à mon interlocuteur, un fait attesté par un des vôtres, et qui mérite d'être médité. Quelques mois avant la guerre, je recevais à Bruxelles, comme président, les membres du Conseil parlementaire international du commerce. A la fin d'une réunion, le premier délégué allemand, mon voisin, se pencha vers moi et nous eûmes ensemble le colloque suivant : « Il y a une chose que

je voudrais dire, mais je me demande s'il conviendrait de le dire. — Quoi donc ? — Je suis président de la Commission du Reichstag für Handel und Gewerbe. J'ai en main toutes les statistiques, et je puis affirmer que, dans le laps des quatorze dernières années, le commerce mondial de l'Allemagne, déjà si énorme, a doublé. — Pourquoi ne le diriez-vous pas ? — Et il le dit en effet. » Peut-on devant un tel fait parler d'encerclement et surtout d'un encerclement tel qu'il nécessite le recours à la guerre ? Après un moment de réflexion, l'Allemand me dit : « Quand je vous écoute, je ne suis peut-être pas loin de penser comme vous, mais quand je reviens de Berlin et que j'ai entendu Ludendorff, je pense comme lui. » Nous brisâmes là. Je renonçai à lutter d'influence sur une mentalité allemande avec le trop fameux quartier-maître, mais je ne fus pas fâché d'avoir montré à mon interlocuteur le côté vain et abusif du prétexte de la nécessité.

Oui, tout État possède une indépendance et une autonomie conformes à sa première et irréductible tendance à vivre de sa vie propre, sur son territoire, par l'activité de son peuple, au moyen de ses ressources à lui, en vue d'accroître sa prospérité morale et matérielle. Mais il doit se reconnaître juridiquement coordonné aux autres États dans la vie internationale, et tenu à ce titre de concilier sa puissance d'expansion avec le droit égal d'autrui à la conservation et au perfectionnement.

Ces deux points de vue ne sont d'ailleurs nullement antagonistes : car chaque État trouve dans le fécond échange de services que lui ménage la communauté internationale et dans les biens multiples qu'elle lui procure, un accroissement de bien-être supérieur aux justes sacrifices imposés à sa puissance illimitée d'expansion, et même un auxiliaire nécessaire à son développement interne : car, au siècle présent, il n'est, en vérité, pas un peuple qui puisse trouver dans les bornes de son territoire tous les éléments de sa pleine prospérité.

A coup sûr, le problème de la conciliation entre les deux prin-

cipes de souveraineté nationale et de communauté internationale, problème qui est à la base du droit des gens, n'est encore qu'imparfaitement résolu. Les États ont à peine commencé de s'apercevoir que la justice et la paix sont des biens de premier ordre à sauvegarder dans la société des nations, et que le *jus belli infinitum*, tel qu'il est compris par certaines puissances, peut les compromettre sans cesse. Mais c'est à réaliser la conciliation entre ces deux principes, dans des conditions harmoniques, non sur des bases léonines, que doivent travailler tous les hommes qui aiment leur temps et le progrès. C'est sur le terrain de la réciprocité des droits que doivent se placer tous ceux qui estiment que la diversité des nations existe, non pour les asservir les unes aux autres, non pour les détruire les unes par les autres, mais pour les rapprocher dans une association féconde où le respect de chaque membre de la société des États, si petit soit-il, s'accorde avec le bien commun de tous. Ainsi entendu, le droit est un principe stable de coordination des intérêts. Ceux-ci peuvent se déployer largement sous son égide : il ne proscriit que leur débordement effréné, désastreux. Et à sa lumière sereine et pacifiante, les États peuvent souvent reconnaître que ce qui les divise le plus, ce sont moins leurs intérêts véritables que l'idée erronée et passionnée qu'ils s'en font.

VI. — LE DROIT ET LA FORCE.

Les rapports de distinction et d'harmonie entre ces deux facteurs, le droit et la force, qui remplissent à des titres divers de si importantes fonctions dans la vie humaine, sont systématiquement altérés par les coryphées de la science allemande, et la formation de l'Empire allemand apparaît sur toute la ligne comme le commentaire pratique de cette altération. Sans parler d'autres vestiges de coups de force, l'Allemagne, jusqu'en ces derniers temps, n'apparaissait-elle pas comme un État flanqué au

nord, du Schleswig-Holstein, au sud, de l'Alsace-Lorraine, à l'ouest, de la Pologne, et à l'est, de la Belgique insolemment occupée?

La notion vraie des rapports entre le droit et la force demeure pourtant lumineuse en dépit de toutes les cavillations et de toutes les violences.

La distinction est obvie. La force est, de sa nature, le pouvoir physique d'agir selon toute l'étendue des facultés naturelles. Le droit est, de sa nature aussi, un pouvoir exerçant, en ordre initial, son action sur la conscience humaine à laquelle il commande une attitude d'absolu respect. La force peut faire défaut au droit, peser sur lui, en entraver l'exercice, sans l'anéantir. C'est même lorsque le droit, aux prises avec la force, subit l'atteinte matérielle de celle-ci, que la différence qui les sépare éclate le plus vivement.

De ce que ces deux puissances sont foncièrement distinctes, faut-il conclure qu'elles soient naturellement opposées? Ce serait une autre erreur, et l'harmonie est ici non moins manifeste que la distinction. La force a un rôle naturel, un rôle social à remplir à l'égard du droit : l'accompagner et le seconder, marcher à sa suite et demeurer à son service. Elle est l'armure autorisée du droit au point de vue de sa réalisation dans la vie des hommes en société. C'est de l'accomplissement plus ou moins parfait de cette mission que la force tire le respect plus ou moins grand, la noblesse plus ou moins attirée qui s'attache à elle. La haute considération qui entoure universellement l'armée ne tient-elle pas à ce que son chef et ses membres nous apparaissent à la fois comme la bravoure et l'honneur au service du patriotisme et comme la force au service du droit dans ce qu'il a de plus sacré : la défense nationale? C'est lorsque la force abandonne cette mission qu'elle perd à la fois toute noblesse et tout respect.

Rarement sans doute, sauf aux époques d'exaltation insensée, la force revendique la précellence en se posant directement en face du droit. Quand elle veut atteindre une fin inique, elle

préfère le plus souvent prendre texte de sa mission d'auxiliaire du droit pour arriver à opprimer celui-ci, en conservant sa livrée. Dans ce cas, c'est la ruse qui se joint à la force pour atteindre plus sûrement une fin commune d'iniquité. L'hypocrisie recommandée par Machiavel peut être habile : elle n'en demeure que plus odieuse.

En combattant jusque dans ses derniers retranchements le système qui accorde aux belligérants sur l'État pacifique des droits directs dérivant du fait de la guerre, et qui place la mesure de ces droits dans une nécessité arbitrairement appréciée, le jurisconsulte peut ne pas ignorer la part très grande qu'occupent et occuperont longtemps encore, sans doute, les manifestations de la force dans la vie des nations. Il peut avoir la claire vue des mesures de prudence qu'impose une telle situation aux peuples qui ne veulent pas être pris au dépourvu dans les conjonctures internationales. Nous avons insisté ailleurs sur ce point : « Le droit n'est pas tout dans le monde : isolé, faible, désarmé, aux prises avec les intérêts, les passions, les impulsions fort diverses qui gouvernent les États, il devient facilement le jouet de ces facteurs politiques dont l'histoire nous révèle l'action dans la vie des nations. Être neutre, c'est prévoir ; être faible, c'est prévoir encore. Qui ne peut prétendre conduire les événements doit aviser à ne pas se laisser surprendre ou devancer par eux. La sagesse des nations a formulé nombre de maximes qui sont la monnaie courante de la prudence élémentaire, et une Sagesse plus haute encore recommande à chacun de ne pas avoir pour seule vertu la simplicité de la colombe. »

Les leçons de l'histoire, le spectacle de la vie internationale d'hier et d'aujourd'hui commandent à tout peuple de ne pas abandonner à la merci d'autrui sa liberté, sa prospérité, son honneur, son existence. Plus que tout autre pays, la Belgique sait ce qu'il en coûte de ne pas posséder pleinement en soi le principe de sa sécurité.

VII. — L'ÉCOLE HÉGÉLIENNE ET SES DISCIPLES EN THÉORIE
ET EN PRATIQUE.

On a souvent rappelé comment la doctrine de Hegel, pour qui « tout ce qui est réel est rationnel », est la glorification et comme la divinisation de la force et de ses œuvres. L'auteur moderne qui a tiré avec la plus franche brutalité les conséquences de la thèse hégélienne, Lasson, professe que le régime des relations entre États, non seulement n'offre aucun caractère juridique, mais ne relève d'aucune morale obligatoire : c'est simple affaire de pratique plus ou moins usuelle (1).

Les contrats sont des promesses comprenant essentiellement l'intention tacite de ne pas se conformer, au besoin, à leur teneur. La fidélité aux conventions, bonne pour le règlement des rapports de seconde importance, et utile en tant qu'elle peut procurer le bénéfice d'une bonne renommée, est une question d'intérêt dont l'État est le seul juge. Elle n'est recommandable qu'aussi longtemps que celui-ci ne se croit pas menacé de faire le sacrifice de quelque intérêt réputé majeur (2). Tout État peut dire : « le droit, c'est moi. » La faculté pour la puissance publique de disposer d'elle-même et de régler à sa guise ses actions est illimitée. En aucun cas, l'État ne peut être subordonné à une décision juridique émanée du dehors. Ce qui règne entre les États, c'est le conflit, naturel, général, constant, inexorable, jusqu'au moment où une paix sans indépendance est réalisée sous un joug de fer par le plus fort. Dans ces conditions, un peuple qui n'est pas capable de haïr un autre peuple ne peut qu'être pris en pitié (3).

Signaler de telles aberrations, c'est les réfuter à suffisance.

(1) *Princip und Zukunft des Völkerrechts*, p. 22.

(2) *Ibid.*, p. 48.

(3) *Ibid.*, p. 34.

Tout a été dit sur les conséquences atroces résultant de l'application sur le terrain humain de la pure biologie animale. Westlake nous fait remarquer justement à ce propos « que si l'instinct de la préservation personnelle est un instinct primitif, il ne revêt un caractère absolu qu'aussi longtemps qu'il n'est pas discipliné par la raison et réglé par le droit. C'est précisément une des grandes fonctions du droit de remplir cet office ⁽¹⁾. »

Les limites de notre étude ne nous permettent pas de suivre ici à la trace la kyrielle, d'ailleurs variée en ses vues, des jurisconsultes hégéliens. Bornons-nous à signaler ici que c'est encore en harmonie avec la doctrine de Hegel, et sous l'influence plus immédiate de Treitschke, qu'Eric Kaufmann professe à son tour que la prérogative en vertu de laquelle l'État, de sa nature, — par conséquent tout État, — possède le droit d'être et d'agir comme tel en dépit de tous les traités, n'est que la reconnaissance de l'égoïsme transcendantal qui est à la base de tous les comportements étatiques et qui peut s'exercer sans égard pour personne, sans coordination d'aucune sorte ⁽²⁾.

Au fond de toutes ces doctrines, on saisit la confusion entre le droit et la politique, même la plus détestable; on retrouve la vieille conception autocratique et absolutiste de la souveraineté, et l'on constate la réduction des rapports internationaux, sous l'empire de cette conception, à un atomisme négateur de toute véritable vie sociale, de toute civilisation. Et l'on doit malheureusement reconnaître que l'attitude de l'Allemagne au début et pendant la guerre qu'Ernest Lavisse appelait récemment encore le plus grand crime de l'histoire, n'a été que la mise en œuvre de cette détestable doctrine, systématiquement inculquée et puissamment incrustée dans la mentalité allemande à tous les degrés de l'échelle sociale.

⁽¹⁾ *Études sur les principes du droit international*, trad. Nys, p. 117.

⁽²⁾ *Das Wesen des Völkerrechts*, p. 197.

VIII. — L'ATTITUDE DES NEUTRES ET LE DROIT DE NÉCESSITÉ.

Fait digne d'être relevé : les États neutres, — sauf ceux à qui des événements d'une extrême brutalité ont ouvert les yeux, — dominés par des préoccupations mercantiles immédiates ou terrorisés par la menace des atroces procédés teutons, non seulement n'ont pas compris ou n'ont pas voulu comprendre que la lutte qui s'engageait, ayant pour enjeu le triomphe de l'indépendance des peuples, de la justice internationale et de la civilisation mondiale, ne comportait pas une indifférence systématique à l'égard d'un tel objectif, mais n'ont pas semblé saisir à quel point la thèse de la nécessité, brandie comme une arme par la diplomatie et le militarisme allemands, sapait par la base les droits fondamentaux de tous les États et constituait à ce titre un attentat suprême contre tous et chacun des membres de la Société des Nations.

Comment a-t-il pu se faire qu'au moment d'organiser cette Société sur une base de solidarité, la Conférence de la Paix ait préféré comme siège social au sol belge un sol dont l'État — quelque estime et amitié que l'on puisse avoir pour lui d'autre part — s'était précisément désolidarisé, au moment du péril suprême, de toutes les grandes causes que nous venons de rappeler? La question ne paraît pas complètement éclaircie sous tous ses aspects. La Belgique a demandé que le siège de l'institution nouvelle lui fût accordé comme un honneur dans le présent, comme un hommage à l'héroïsme de son passé, comme une sauvegarde importante pour son avenir. Il semble que tous ces titres n'ont pas pesé autant que l'idée de réunir la Société des Nations sur un terrain où rien n'évoquât la mémoire de la lutte antérieure. Mais au lieu de sacrifier la Belgique à un rêve

idyllique, il semble bien que dans l'intérêt même de la Société des Nations, il eût été plus pratique et plus sage de réunir cette Société sur un sol où le droit et la solidarité internationale, affirmés jusqu'à l'héroïsme, ont fait germer, dans le sang le plus pur, une tige dont les racines s'entrelacent à des rocs immortels.

IX. — L'ORDRE NOUVEAU. LES RÉPARATIONS NÉCESSAIRES.

LES GARANTIES INDISPENSABLES. L'ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL.

Un dernier mot. En face des horreurs sans nom et des ruines à merci accumulées dans le monde et surtout en Belgique, il n'est pas un homme de bon sens, conscient de sa qualité d'homme, à quelque patrie qu'il appartienne, qui ne se soit écrié : Il faut aviser à ce que de telles catastrophes ne se reproduisent point. Oui, sans doute, mais le moyen ou plutôt — car il n'y a pas ici de panacée universelle — les moyens d'atteindre ce résultat?

Il y a les promptes réparations intégrales nécessaires. N'oublions jamais qu'une injustice non réparée est une injustice qui continue, et qu'il serait décevant de donner l'injustice pour assise à l'ordre nouveau.

Il y a les garanties indispensables à la sécurité de l'avenir. Il faut prévoir. Et comme on ne peut faire que ce qui est fort soit toujours juste, il importe de faire en sorte que ce qui est juste soit fort et capable de résister à d'éventuels assauts.

Il y a la coordination des États en société réglée par le droit. Il ne faut pas méconnaître l'importance d'une telle réglementation, mais il ne faut pas la surévaluer au point de verser dans un dangereux optimisme. Le droit international est loin d'être toujours développé et précisé. Nul pouvoir de qui relève ici l'interprétation des règles juridiques. Et il en est de même de

l'application de ces règles aux particularités de la vie des peuples. Il en est de même encore de leur exécution. Autant de causes de faiblesse du lien social, autant de prises laissées à la violence et à l'astuce sur le droit. Rien d'étonnant que la conscience des peuples civilisés aspire à ces deux choses : obtenir des garanties concrètes contre les retours agressifs de la force brutale et donner des assises moins chancelantes à la constitution internationale des États.

Cette conscience se trompe peut-être lorsqu'elle se figure qu'il y a lieu de calquer l'organisation internationale sur l'organisation nationale des peuples : elle semble oublier trop que la vie sociale comporte une grande richesse de formes par où elle s'adapte à tous les degrés de l'évolution humaine, et que la société internationale est une société, non de subordination, mais de coordination.

Cependant la conscience des peuples civilisés ne se trompe pas lorsqu'elle réclame en quelque mesure la réalisation par la voie coordinative de ce qui est réalisé dans l'ordre national par la voie subordonative.

Pendant trop longtemps les relations d'État à État ont été considérées comme réductibles à une série d'intérêts arbitraires déterminés par les gouvernants et soutenus par eux au moyen de la violence et de la ruse. La maxime suivant laquelle le droit peut régner à l'intérieur des empires, mais ne rayonne pas au delà, doit être définitivement répudiée par tous les États civilisés dignes de ce nom. Elle doit l'être à un titre éminent par la Société des Nations : car cette Société met en présence des États qui joignent à la pleine conscience de leur personnalité nationale la reconnaissance de principes et de règles élevés à la hauteur d'un droit commun.


Il est vrai, alors que, dans les groupes nationaux, le problème de l'organisation de la vie publique est résolu, au point de vue positif, par l'existence d'un triple pouvoir, législatif, judiciaire, exécutif, pourvoyant à l'élaboration de la loi sociale, à son

application, à son exécution, la société internationale ne possède, ou peut s'en faut, qu'un double appareil diplomatique et coercitif représentant respectivement la négociation et le conflit armé. Mais il serait téméraire d'affirmer que ce mécanisme fort rudimentaire ne fût pas susceptible d'être perfectionné. Le progrès, avec sa projection idéale sur l'avenir, ne doit pas être confondu avec l'utopie et ses rêves. L'utopie est une fantaisie de l'imagination, sans point d'appui solide dans la réalité; le progrès est un perfectionnement de la réalité conforme à un besoin véritable et à une tendance naturelle. L'utopie est la chimère en acte; le progrès est le réel en puissance et en devenir. Il n'est pas seulement une belle chose possible, il est l'expression d'un devoir. Malgré tant d'ombres encore et en dépit de tant de défaillances, il demeure la loi de l'humanité.

Le temps est sans doute un facteur nécessaire à beaucoup de réformes. L'histoire nous montre que le progrès humain ne s'accomplit que par étapes, et il faut d'ailleurs se garder de se livrer à des idées absolues de perfection dans les choses qui ne sont susceptibles que de bonté relative. Mais que la volonté des gouvernements éclairés et des hommes de bien, ayant pour elle l'assentiment des peuples, puisse hâter l'heure de la réalisation du progrès, c'est ce qu'il ne faut pas non plus méconnaître.

On ne sait pas assez ou plutôt l'on oublie trop ce que peut un esprit de décision ferme et droit mis au service d'une cause juste dans un milieu de généreuse sympathie. L'expérience est là cependant : lorsque les États ont osé quelque chose de grand dans l'ordre du progrès général, il est rare qu'ils n'aient pas vu s'aplanir finalement, dans des conditions presque inespérées, les obstacles qui s'opposaient d'abord à leurs magnanimes entreprises. En se plaçant résolument dans les courants vrais du progrès humain, il leur est arrivé de se sentir soutenus, stimulés, et comme portés par une puissance supérieure. Cette puissance qui travaillait avec eux, c'est la force que Channing déclarait

supérieure à tous les préjugés et à l'oppression des siècles ; celle qu'il voyait grandir à chaque pas que fait la civilisation et dont l'essor lui annonçait la chute de toutes les institutions qui déshonorent l'humanité ; celle qui a une alliée dans toute conscience, dans le cœur même de celui qui commet l'injustice ; celle qui ne peut finalement échouer, parce qu'elle est, disait Channing, liguée avec la toute-puissance de Dieu : c'est la force de la vérité, de la justice, de la solidarité humaine et chrétienne.



PUBLICATIONS ACADEMIQUES DEPUIS LA REORGANISATION, EN 1816

- Mémoires**, t. I-LIV (1820-1904); in-4°.
- Mémoires couronnés et Mémoires des savants étrangers**, t. I-LXII (1817-1904), in-4°.
- Mémoires couronnés**, t. I-LXVI (1840-1904); in-8°.
- Tables des Mémoires**, nouvelle édition, 1772-1897; in-8°. — **Supplément**, 1898-1914.
- Mémoires (n. sér.) in-4°** de la Classe des sciences, t. I, II, IV (2^e fasc.).
- Mémoires (n. sér.) in-8°** de la Classe des sciences, t. I, II, IV.
- Mémoires (n. sér.) in-4°** de la Classe des lettres, t. I à V.
- Mémoires (n. sér.) in-8°** de la Classe des lettres, t. I à XI (1^{er} fasc.).
- Tables de Logarithmes**, par A. Nainur et P. Mansion; in-8°.
- Annuaire**, 1^{re} à 84^{me} année, 1833-1914; in-18.
- Règlements et Documents** concernant les trois Classes (éditions de 1806 et de 1905); in-18.
- Fondations académiques**, 1914, gr. in-8°.
- Bulletins**, 1^{re} sér., t. I-XXIII, avec annexes; — 2^e sér., t. I-L; — 3^e sér., t. I-XXXVI; in-8°. — Classe des sciences, années 1899-1914; Classe des lettres et des sciences morales et politiques et des Beaux-Arts, années 1899-1914. — **Tables générales**, 1832-1914, 9 vol. in-8°.
- Bibliographie académique**, 1^{re} édit. (1854); — 2^e édit. (1874); — 3^e édit. (1886); — 4^e édit. (1896); — 5^e édit. (1907-1909); in-18.
- Catalogue** de la Bibliothèque de l'Académie, 1^{re} partie : Sociétés savantes et Recueils périodiques — 2^e partie : sciences, lettres, arts (1881-1890); 4 vol. in-8°.
- Catalogues onomastiques** des accroissements, 1883-1914, 3 vol. gr. in-8°.
- Catalogue** de la bibliothèque du baron de Stassart (1863); in-8°.
- Centième anniversaire de fondation** (1772-1872), 1872; 2 vol. gr. in-8°.

Monuments de la littérature flamande.

- Œuvres de Van Maerlant** : DER NATUREN BLOEME, t. 1^{er}, publié par J. Bormans, 1857; 4 vol. in-8°. — RYMBYBEL, avec Glossaire, publié par J. David, 1858-1860; 3 vol. — ALEXANDERS GEESTEN, publié par Suellaert, 1860-1862; 2 vol. — **Nederlandsche gedichten**, etc., publiées par Suellaert, 1869; 1 vol. — **Parthonopeus van Bloys**, publié par J. Bormans, 1874; 1 vol. — **Speghel der Wysheit**, van Jan Praet, publié par J. Bormans, 1872; 1 vol.

Œuvres des grands écrivains du pays.

- Œuvres de Chastelain**, publiées par le baron Kervyn de Lettenhove. 1863-1865, 8 vol. in-8°. — **Le premier livre des Chroniques de Froissart**, par le même. 1863, 2 vol. — **Chroniques de Jehan le Bel**, par L. Polain. 1863; 2 vol. — **Li Roumans de Cléomadés**, par André Van Hasselt, 1866, 2 vol. — **Dits et Contes de Jean et Baudouin de Condé**, par Auguste Scheler. 1866, 3 vol. — **Li ars d'amour**, etc., par J. Petit. 1866-1872, 2 vol. — **Œuvres de Froissart**: *Chroniques*, par le baron Kervyn de Lettenhove. 1867-1877, 26 vol. — *Poésies*, par Aug. Scheler. 1870-1872, 3 vol. — *Glossaire*, par le même. 1874, 1 vol. — **Lettres de Commynes**, par Kervyn de Lettenhove. 1867, 3 vol. — **Dits de Watrignet de Couvin**, par A. Scheler. 1868, 1 vol. — **Les Enfances Ogier**, par le même. 1874, 1 vol. — **Bueves de Commarchis**, par Adenès li Rois, par le même. 1874, 1 vol. — **Li Roumans de Bertès aux grans piés**, par le même. 1874, 1 vol. — **Trouvères belges du XII^e au XIV^e siècle**, par le même. 1876, 1 vol. — Nouvelle série. 1879, 1 vol. — **Li Bastars de Bullion**, par le même. 1877, 1 vol. — **Récits d'un Bourgeois de Valenciennes (XIV^e siècle)**, par le baron Kervyn de Lettenhove. 1877, 1 vol. — **Œuvres de Gillebert de Lannoy**, par Ch. Potvin. 1878, 1 vol. — **Poésies de Gilles li Muisis**, par Kervyn de Lettenhove. 1882, 2 vol. — **Œuvres de Jean Lemaire de Belges**, par J. Stecher. 1882-1891, 4 vol. avec notice. — **Li Regret Guillaume**, par A. Scheler. 1882, 1 volume.

Biographie nationale.

- Biographie nationale**, t. I à XXI, fasc. 2, Bruxelles, 1866-1914.

Commission royale d'histoire.

- Collection de Chroniques belges inédites**, publiées par ordre du Gouvernement, 125 vol. in-4°. (Voir la liste sur la couverture des Chroniques.)
- Comptes rendus** des séances, 1^{re} sér., avec table (1837-1849), 17 vol. in-8°; — 2^{me} sér., avec table (1850-1859), 13 vol. in-8°; — 3^{me} sér., avec table (1860-1872), 15 vol. in-8°; — 4^{me} sér., avec table (1873-1891), 18 vol. in-8°; — 5^{me} sér., t. I-XI; à partir de 1902, t. 74-82.
- Annexes aux Bulletins**. Voir la liste sur la couverture des Chroniques et des Comptes rendus.)