

A Monsieur N. Politis

Souvenir sympathique

De J. L.

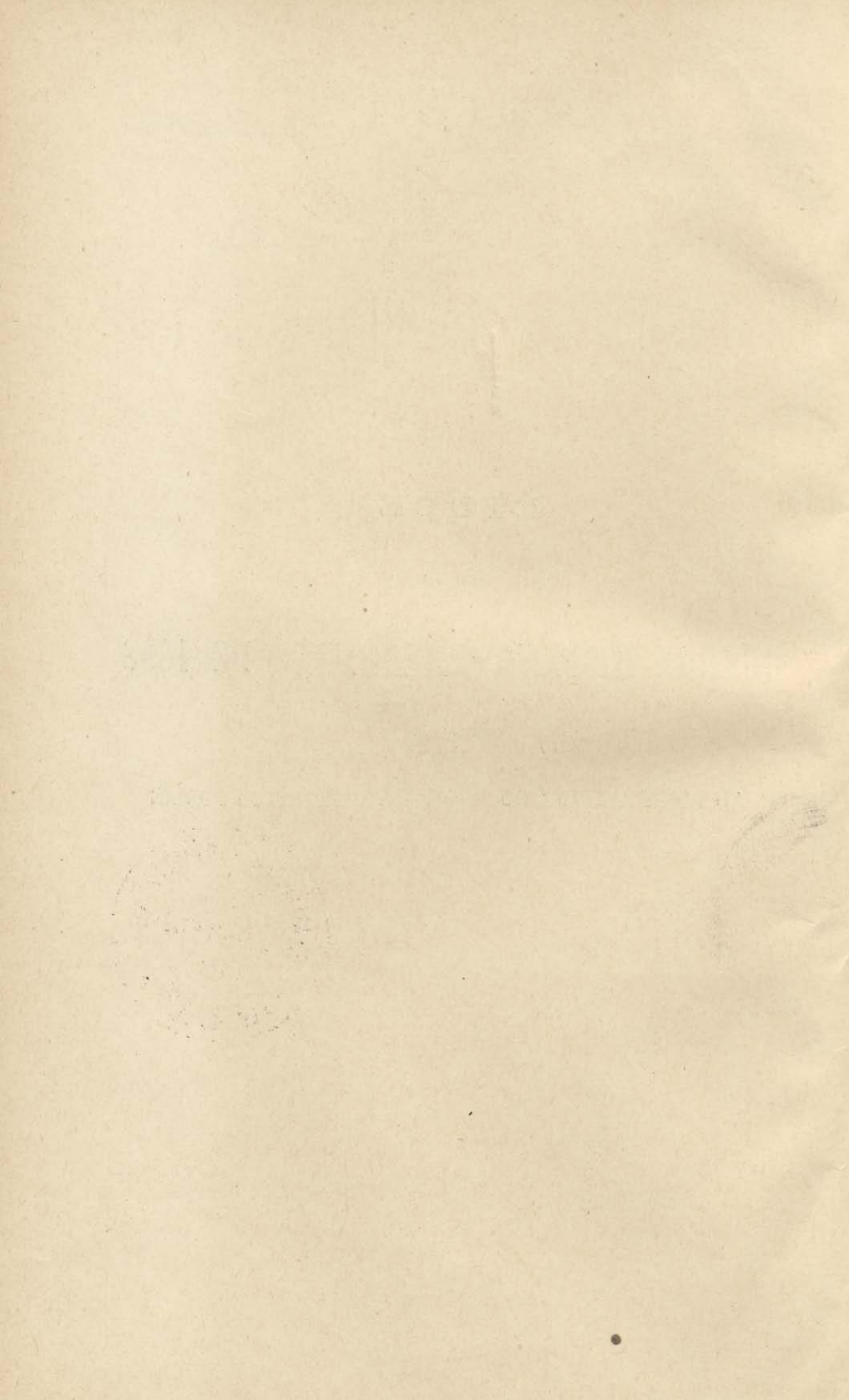
ÉTUDE

SUR LA

GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE DE 1898

ENVISAGÉE

AU POINT DE VUE DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC



117473.

117473

É T U D E

SUR LA

GUERRE HISPANO-AMÉRICAINÉ DE 1898

ENVISAGÉE

AU POINT DE VUE DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

PAR

L. LE FUR

PROFESSEUR AGRÉGÉ A LA FACULTÉ DE DROIT DE CAEN



B.U. CAEN - DROIT - LETTRES



D 0063757123

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, Rue Soufflot, 13

—
1899

PRÉFACE

Les pages qui suivent sont la réunion de six articles parus dans la *Revue générale de droit international public* en 1898 et 1899. J'ai essayé d'y étudier et d'y apprécier, d'une façon aussi impartiale que possible, à la fois les causes de la guerre hispano-américaine, les opérations de guerre en elles-mêmes, bien entendu en me plaçant toujours au seul point de vue du droit international public, et la manière dont elle prit fin. Cette guerre de 1898, avec les événements qui en ont été et en seront encore la conséquence, forme une page intéressante de l'histoire des États-Unis au XIX^e siècle. Elle semble devoir être le signal d'une évolution marquée dans la politique de la grande République américaine : les États-Unis se sont brusquement lancés dans une politique de conquête et d'extension territoriale ; c'est la tendance connue sous le nom d'« impérialisme » qui triomphe de la politique traditionnelle de l'Union ; c'est aussi en quelque sorte l'avènement international des États-Unis succédant à une abstention voulue dans la plupart des questions réservées jusque-là au « concert européen ». Il est encore impossible actuellement de prévoir où s'arrêtera ce mouvement, et quelles en seront les conséquences pour l'avenir de l'Union. Ces pages n'ont même pas pu embrasser dans leur ensemble les suites directes de la guerre de 1898 : sur la guerre hispano-américaine une autre guerre s'est greffée en effet, la guerre des Philippines, qui se sont proclamées indépendantes et ont réussi jusqu'ici à tenir en échec les armes américaines. C'est donc uniquement l'étude, au point de vue du droit international, de la guerre entre l'Espagne et les États-Unis, seule terminée à l'heure actuelle, qui est l'objet des pages qui vont suivre ; la période de temps embrassée ne va que du mois d'avril 1898, — à part cependant un bref résumé

des événements antérieurs à cette date dont la connaissance est nécessaire pour permettre de comprendre comment la guerre hispano-américaine a pris naissance, — jusqu'au 10 décembre 1898, date du traité de paix qui vint mettre fin à la guerre et rétablir les relations diplomatiques entre l'Espagne et les États-Unis. Quant à la situation des Philippines et aussi à celle de la grande île de Cuba, cause de la guerre, elle est encore aujourd'hui en suspens ; l'avenir seul dira si les anciennes possessions espagnoles réussiront à s'élever au rang d'États indépendants, ou si elles n'auront fait que changer de maîtres, passant de la domination espagnole à celle de la grande République nord-américaine.

LA

GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE

AU POINT DE VUE DU DROIT INTERNATIONAL

I. — Historique.

Pour avoir une notion exacte de la manière dont sont nées et se sont développées la dernière insurrection cubaine et la guerre hispano-américaine qui en a été la conséquence, il est nécessaire de se reporter à une époque un peu antérieure au commencement de cette dernière insurrection. C'est seulement depuis le début de l'insurrection actuelle, en 1895, que les rapports entre l'Espagne et les États-Unis se sont peu à peu envenimés ; mais depuis longtemps la question de Cuba avait donné lieu à de vives difficultés et était l'objet de débats passionnés dans les Chambres américaines. Ce sont ces difficultés qu'il est utile de retracer rapidement comme introduction à l'étude de la guerre actuelle.

A. *Rapports entre l'Espagne et les États-Unis au sujet de la question cubaine avant l'insurrection de 1895* (1). — Les premières difficultés relatives à Cuba datent presque du commencement de ce siècle ; elles remontent aux longues guerres d'émancipation soutenues par les colonies espagnoles de l'Amérique du Sud contre leur métropole. L'Espagne qui venait, en vertu des principes de la Sainte-Alliance, d'obtenir une intervention armée de la France pour le rétablissement de la dynastie légitime, eût désiré obtenir également l'aide des puissances signataires de la Sainte-Alliance pour venir à bout de ses colonies révoltées. Les

(1) Il nous est impossible ici d'insister sur les événements de cette période, qui d'ailleurs a déjà fait l'objet d'un certain nombre d'études, brochures ou articles de revue. Les plus importantes, et celles qu'il est le plus facile en France de se procurer, sont les suivantes : A. Desjardins, *L'insurrection cubaine et le droit des gens*, article paru dans la *Revue de Paris* du 15 juillet 1896 ; Mestre Amabile, *La question cubaine et le conflit hispano-américain*, Paris, 1896 ; de Varona, *Cuba contre Espagne*, Troyes, 1896 ; Ch. Benoist, *Cuba, l'Espagne et les États-Unis*, article paru dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} mai 1897 ; enfin l'article de M. de Olivart, *Le différend entre l'Espagne et les États-Unis au sujet de la question cubaine*, paru dans la *Revue gén. de droit intern. public*, t. IV (1897), p. 577 et suiv.

États-Unis, mis en éveil par l'Angleterre, craignirent qu'une intervention de ce genre ne fût payée par l'abandon aux puissances intervenantes de certaines colonies espagnoles, notamment de Cuba. C'est dans cette crainte que, le 2 décembre 1823, le Président Monroë lança son fameux Message destiné à devenir si célèbre sous le nom de « doctrine de Monroë » et à constituer pour les États-Unis une sorte de dogme, un principe de droit international « national », s'il est possible d'accoupler ainsi ces deux mots. Ce Message critiquait la politique interventionniste de la Sainte-Alliance, il déclarait « impossible que les États alliés pussent étendre leur système à quelque portion des deux continents américains sans mettre en danger notre paix et notre bonheur ». Il faisait découler de ce principe deux affirmations très nettes : la volonté des États-Unis de ne plus voir de nouvelles colonies européennes s'étendre sur le sol américain, — et en revanche l'engagement formel de respecter les anciennes colonies. Il faut ajouter sans doute : à condition qu'elles ne dussent jamais changer de maître ; car, en ce qui concerne précisément l'île de Cuba, Calhoun, qui était secrétaire d'État à la guerre au moment où le Président Monroë publia son Message, en tirait quelques années plus tard l'application suivante : « nous laisserons Cuba où elle est ; ce que nous ne tolérerons jamais, c'est qu'elle passe en d'autres mains que les nôtres ».

La doctrine de Monroë, ce principe de droit international spécial aux États-Unis qui devait recevoir tant d'applications en ce siècle (1), avait donc précisément été émise en partie à l'occasion de Cuba. Nous verrons, en étudiant les causes de la guerre actuelle, toute l'influence qu'a jouée dans la suite ce prétendu principe, jusqu'au jour où, entendu dans un sens plus extensif encore qu'au début, il parut légitimer l'intervention des États-Unis dans la question cubaine, et fut ainsi la cause directe du conflit hispano-américain d'aujourd'hui. Mais les États-Unis n'eurent pas dès 1823 l'occasion d'appliquer cette doctrine vis-à-vis des colonies espagnoles. D'abord, en effet, les puissances signataires de la Sainte-Alliance n'intervinrent pas en Amérique ; puis, en ce qui concerne particulièrement Cuba, cette île, malgré l'exemple des autres colonies Sud américaines, ne se souleva pas à ce moment contre la métropole : elle mérita même à cette occasion ce titre de « *sempre fidel* » dont elle se pare, ou du moins pouvait encore se parer jusqu'à ces derniers temps.

Jusque vers la fin de la première moitié de ce siècle, rien ne change

(1) V. pour l'exposé complet de cette doctrine et les diverses applications qui en ont été faites l'ouvrage tout récent de M. Delarüe de Beaumarchais, *La doctrine de Monroë et l'évolution de la politique des États-Unis au XIX^e siècle*, Paris, 1898.

dans la situation de Cuba. Mais, à partir de 1845, l'heureuse réussite de la guerre entreprise contre le Mexique à peu près exactement dans les mêmes conditions que la guerre actuelle contre l'Espagne, et qui devait mener à l'annexion du Texas, vint encourager les tentatives des « irrédentistes » américains. C'est de cette même année 1845 que date la fondation aux États-Unis de la première association destinée à encourager la formation d'expéditions flibustières, la *Lone Star* (1). Cette association ne perdit pas son temps, et après l'insuccès en 1848 de la première proposition d'achat de Cuba, officiellement adressée à l'Espagne par le Président des États-Unis, M. Taylor, elle organisa dès l'année suivante la première expédition flibustière pour Cuba. Dirigée par un ex-général espagnol, le Vénézuélien Narciso Lopez, devenu Président de la « Junte pour la défense des intérêts politiques de Cuba » que les États-Unis avaient laissée se constituer ouvertement à New-York, cette première expédition échoua piteusement. Lopez, non soutenu par les Cubains, bien qu'on ait parfois donné à sa tentative manquée le nom de première insurrection cubaine, faillit être pris par les autorités espagnoles, et n'eut que le temps de se rembarquer précipitamment pour Key-West.

Cette tentative suffit cependant pour mettre l'Espagne en éveil contre les agissements possibles des États-Unis. Elle chercha à se faire garantir la possession de Cuba par les deux grandes puissances européennes qu'elle croyait y être le plus intéressées, la France et la Grande-Bretagne. Ces deux puissances et l'Espagne se seraient réciproquement garanti leurs possessions en Amérique contre les agressions de toute puissance ou de toute personne : ces derniers mots visaient les expéditions de flibustiers organisées par de simples particuliers, bien qu'un peu avec le consentement tacite des États-Unis, qui, s'ils l'avaient voulu, eussent bien pu empêcher ces expéditions de sortir des ports de l'Union. Mais les hésitations, puis le refus de l'Angleterre, firent échouer cette tentative de garantie (1850).

L'année suivante, Lopez qui, poursuivi à son retour aux États-Unis, avait été acquitté par le jury fédéral, tenta d'effectuer un nouveau débarquement à la Havane. Cette fois, la chance lui fut contraire : pris par les autorités espagnoles, il fut fusillé avec cinquante de ses partisans, presque tous sujets américains. A la suite de cette nouvelle tentative d'invasion et des difficultés qu'elle avait soulevées entre l'Espagne et les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne prirent l'initiative d'un

(1) C'est-à-dire l'*Étoile solitaire*. Allusion à la situation isolée de Cuba, qui, une fois annexée, eût été l'occasion de l'adjonction d'une nouvelle étoile au drapeau des États-Unis.

nouvel accord international ayant pour but de garantir à l'Espagne la possession de Cuba, accord auquel eussent participé les États-Unis eux-mêmes. Comme la première, cette tentative de garantie internationale échoua, cette fois sur le refus très net des États-Unis de se prêter à un semblable accord : refus qui laissait déjà entrevoir leur espoir de voir Cuba devenir plus tard possession américaine.

Peu de temps après, en 1854, l'affaire du *Black Warrior* vint précisément leur fournir l'occasion d'intervenir de nouveau à Cuba. Il s'agissait simplement d'un navire pris en flagrant délit d'infraction aux lois de douane espagnoles et vis-à-vis duquel l'Espagne émettait la prétention, assez naturelle semble-t-il, d'appliquer lesdites lois. Un Message du Président Pierce vit dans une semblable prétention « une grave injure des autorités espagnoles » et laissa entrevoir la possibilité d'un recours à la force si l'Espagne refusait d'accorder les réparations nécessaires. Pour éviter des difficultés, l'Espagne consentit à laisser porter la question devant une Commission arbitrale.

Cette affaire était à peine terminée que les États-Unis recommençaient à sonder l'opinion espagnole et celle des grandes puissances en vue d'un nouveau projet d'acquisition de Cuba. Une Conférence eut lieu à Ostende en 1854 entre les représentants des États-Unis auprès de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Espagne. Les résultats de cette Conférence sont exposés dans un rapport rédigé par M. Soulé, ministre des États-Unis auprès de l'Espagne, animé des intentions les plus hostiles contre le gouvernement auprès duquel il était accrédité. Ce rapport, après avoir très nettement indiqué que l'annexion de Cuba aux États-Unis apparaissait comme une solution nécessaire à brève échéance, en vertu de leur « droit à l'existence, le premier droit naturel pour les individus comme pour les peuples », concluait dans le sens d'une acquisition immédiate, que l'on présentait d'ailleurs comme conforme aux intérêts de l'Espagne elle-même. Mais le gouvernement espagnol refusa non moins nettement la proposition qu'on lui adressait, déclarant que « la vente de Cuba serait celle de la dignité espagnole », et l'affaire en resta là.

La fermeté de l'Espagne produisit bon effet, et à partir de ce moment jusqu'à la première véritable insurrection cubaine, celle de 1868, on ne peut guère signaler que deux actes officiels du gouvernement américain relatifs à la question cubaine, les Messages des Présidents Buchanan et Johnson en 1858 et 1867. Ces Messages invoquent de nouveau le droit de conservation, de préservation sociale (Cuba était la seule partie du monde civilisé où la traite fut encore autorisée), et ils reprennent l'idée d'achat, en faisant valoir, pour démontrer qu'il n'y avait

dans cette idée rien de contraire à la dignité espagnole, l'exemple de la Louisiane cédée à prix d'argent par Napoléon aux États-Unis en 1803.

L'Espagne se laissa d'autant moins convaincre que précisément à cette époque la tranquillité régnait dans l'île. Pour mieux assurer encore cette tranquillité, le gouvernement espagnol rendit le 25 novembre 1865 un décret destiné à préparer la concession d'une certaine autonomie à Cuba et à Porto-Rico, et la réforme du système douanier alors en vigueur. Malheureusement, ces réformes très sages, qui avaient été prises sur l'initiative de M. Canovas, furent, à la suite d'un changement de ministère, appliquées par un ministre qui y était peu favorable. Quelques actes maladroits, notamment une aggravation d'impôts, indisposèrent les Cubains contre la métropole ; aussi, lorsqu'éclata en septembre 1868 la révolution espagnole qui renversa Isabelle II, cette révolution eut un contre-coup immédiat à Cuba, où un parti d'insurgés proclama l'indépendance de l'île (octobre 1868).

Cette insurrection qui devait durer dix ans, les troupes espagnoles ne pouvant venir à bout des insurgés maîtres des campagnes, présente la plus grande analogie avec celle qui devait éclater vingt-sept ans plus tard, en 1895. Comme au début de l'insurrection actuelle, le gouvernement des États-Unis, bien que plutôt favorable aux insurgés, sut à peu près remplir ses obligations internationales ; mais les Chambres américaines et la grande masse de la nation firent preuve à diverses reprises envers l'Espagne de sentiments d'hostilité à peine déguisés. A un moment même, l'affaire du *Virginus*, navire saisi en octobre 1873 par la corvette espagnole *Tornado* au moment où il transportait à Cuba toute une expédition flibustière, faillit amener une guerre entre les deux pays, le général espagnol commandant à Cuba ayant fait exécuter sommairement les passagers et la plus grande partie de l'équipage du *Virginus*, sous prétexte qu'il se trouvait en présence de pirates, d'ennemis du genre humain. Les promptes réparations accordées par l'Espagne évitèrent seules une guerre qui eût ainsi éclaté vingt-cinq années plus tôt.

L'Espagne était alors en proie à une véritable anarchie. Uniquement occupé des affaires intérieures, le gouvernement espagnol se décida la seconde année de la lutte, en 1869, à accepter la proposition si souvent faite par les États-Unis d'acheter l'île. Une fois de plus, la crainte de l'opinion publique espagnole fit échouer l'opération. Les États-Unis parurent alors à un moment vouloir recourir à des moyens plus énergiques. Vers la fin de 1875, ils laissèrent entendre dans une Note officiellement communiquée aux divers gouvernements européens qu'ils pourraient être amenés à intervenir pour faire cesser la guerre ; mais les

réponses nettement défavorables des gouvernements sondés sur ce point firent renoncer à ce projet d'intervention armée.

A partir de ce moment jusqu'à la fin de la lutte, qui dura encore trois ans, le gouvernement américain laissa les événements suivre leur cours. Malgré plusieurs résolutions de la Chambre des représentants et du Sénat, le Président refusa toujours de proclamer la neutralité de l'Union, ce qui eût été reconnaître les insurgés comme belligérants, et *a fortiori* de reconnaître l'indépendance de Cuba. Cette conduite fut même d'autant plus méritoire que les nouvelles Républiques Sud américaines, encore sous l'impression des luttes pour l'indépendance, se hâtèrent presque toutes, contrairement à la ligne de conduite qu'elles devaient suivre dans l'insurrection de 1895, de lancer une déclaration de neutralité, et même de reconnaître l'indépendance des Cubains.

Malgré tous ces encouragements donnés à l'insurrection, en 1878, insurgés et Espagnols, épuisés par dix ans de lutte, s'entendirent enfin pour y mettre un terme, moyennant l'amnistie des insurgés et la promesse faite par l'Espagne de concéder à Cuba une certaine autonomie. Cet arrangement devait assurer aux Cubains une période de tranquillité relative de près de dix-sept ans, pendant laquelle, sauf la conclusion d'un traité de commerce en 1891 entre l'Espagne et les États-Unis, il n'y a aucun fait saillant à relever dans les rapports entre ces deux nations. Puis, en 1895, éclatait à Cuba une nouvelle insurrection, qui trois ans plus tard devait amener une déclaration de guerre entre l'Espagne et les États-Unis. C'est cette importante période qui précède immédiatement la déclaration de guerre et l'ouverture des hostilités qu'il nous reste à étudier maintenant.

B. *La situation de Cuba et les rapports entre les États-Unis et l'Espagne depuis l'insurrection de 1895 jusqu'à la déclaration de guerre (avril 1898)* (1). — La nouvelle insurrection, qui éclata quelques semaines à peine après la concession aux Cubains de certaines réformes destinées à accroître les droits de self-administration déjà en partie concédés à l'île, avait été fomentée par la Junte révolutionnaire cubaine que les États-Unis avaient laissé fonder à New-York. En février 1895, ses émissaires, débarqués près de Matanzas, recrutèrent quelques bandes d'insurgés auxquels la Junte envoya des chefs le mois suivant. Puis, vers le mois d'août, recommencèrent les expéditions de flibustiers amé-

(1) Le gouvernement espagnol a fait publier en mai 1898 un *Livre rouge* relatif à la question cubaine dans lequel se trouvent des renseignements sûrs et précis sur la question qui fait l'objet de ce paragraphe. Nous aurons souvent occasion de citer ce Livre rouge, qui, avec les journaux récents français ou étrangers, constitue à peu près la seule source d'informations pour les événements de cette seconde période.

ricains. L'insurrection avait déjà gagné une bonne partie de l'île lorsque, le 16 septembre 1895, les insurgés proclamèrent l'indépendance de Cuba.

Peu de temps après, au début de l'année suivante, le maréchal Martinez Campos, dont la politique de conciliation avait réussi en 1878 à ramener les insurgés, mais avait plutôt cette fois produit des résultats contraires en augmentant leur confiance en leurs propres forces, fut remplacé par le général Weyler, le pacificateur des Philippines, envoyé avec la mission d'en finir le plus rapidement possible avec l'insurrection. Mais ses rigueurs, qui parfois, il faut bien en convenir, allèrent jusqu'à la cruauté, ne réussirent pas mieux que la politique de conciliation du maréchal Campos. La multitude de ses exécutions sommaires (1) amena de la part des insurgés des représailles, souvent cruelles, mais qui s'expliquent parfois si elles ne s'excusent.

Il n'est guère douteux cependant que le général Weyler, recevant constamment des renforts d'Espagne, n'eût fini par triompher des insurgés, si ceux-ci, de leur côté, n'avaient reçu de fréquents renforts venant des ports des États-Unis les plus voisins de Cuba : Charleston, Tampa, Key-West, quelquefois de New-York même. Pendant toute l'année 1896, les expéditions flibustières se succèdent presque sans interruption. Certains navires, le *Bermuda*, le *Laurada*, le *Three Friends*, faisaient un service presque régulier entre les ports de la côte est américaine et ceux de Cuba (2). Parfois poursuivis, sur la réquisition du consul espagnol, par les petits bâtiments de la douane américaine, ils leur échappaient le plus souvent, ou quand ils étaient pris et forcés de revenir à leur port de départ, ils trouvaient moyen d'en repartir peu de temps après. Bien plus, lorsque, comme dans l'affaire du *Competitor*, analogue à celle du *Virginus* pendant l'insurrection de 1868, les Espagnols émettaient la prétention, bien juste semble-t-il, de se rendre justice eux-mêmes, les États-Unis soulevaient de vives réclamations (3).

(1) V. dans la *Revue de Paris* du 15 juillet 1896, p. 357, note 1, le texte de la proclamation dans laquelle le général Weyler énumérait les nombreux cas dans lesquels les tribunaux, jugeant sommairement, devaient prononcer les peines de mort ou de l'emprisonnement à vie.

(2) V. *eod. loco*, p. 372, comment, jointe à la négligence ou à la complicité des autorités locales, l'interprétation donnée par la jurisprudence à l'Act de 1818, qui reconnaît au Président des États-Unis le droit d'empêcher la préparation sur le territoire de l'Union de toute expédition hostile dirigée contre une puissance amie, permit aux expéditions flibustières de se succéder aussi régulièrement, et sans faire courir de risques sérieux à leurs auteurs. — Sur les expéditions flibustières, V. de Olivart, *Le différend entre l'Espagne et les États-Unis au sujet de la question cubaine*, *Revue gén. de droit intern. public*, t. V (1898), p. 358 et suiv., 499 et suiv.

(3) L'on ne voit pas à première vue quelle base juridique pouvaient avoir ces réclamations. Un État est toujours libre de décider que dans les parties de son territoire dé-

Les sympathies des États-Unis pour la cause cubaine ne devaient pas se borner à l'envoi de secours fournis aux Cubains par de simples particuliers. Dès le 27 février 1896, un an à peine après le début de l'insurrection, le Comité des affaires étrangères de la Chambre des représentants, prenant nettement parti pour les Cubains contre l'Espagne, présentait un projet de résolution d'après lequel les insurgés devaient être reconnus comme belligérants. Le jour suivant, le Sénat, saisi d'une motion analogue, la votait immédiatement. Il constatait l'existence de l'état de guerre entre l'Espagne et Cuba, déclarait qu'il y avait lieu pour les États-Unis de se proclamer neutres et d'offrir leurs bons offices au gouvernement espagnol pour obtenir la reconnaissance de l'indépendance de Cuba. La Chambre des représentants mit, elle, plus de temps à se décider ; mais, quatre jours plus tard, le 2 mars, elle votait, à son tour, une résolution analogue.

Heureusement le Président Cleveland, dont la conduite fut, pendant tout ce conflit, des plus correctes, ne tint aucun compte de ce double vote. Les Chambres, pour lui forcer la main, voulurent alors avoir recours au moyen qui, deux ans plus tard, devait leur réussir vis-à-vis du Président Mac-Kinley. Au lieu de se borner au vote de résolutions concurrentes, œuvre de chaque Chambre séparément, elles cherchèrent à s'entendre sur le vote d'une résolution *conjointe*, c'est-à-dire votée, comme les lois, en termes identiques par les deux Chambres, et s'imposant, comme elles, au Président, sauf à lui à user de son droit de

clarées en état de siège, les accusés, du moins les accusés de certains crimes (rébellion, espionnage, trahison, etc.), seront jugés par des tribunaux militaires, parfois à la suite d'une procédure sommaire, et c'est ce qu'avait fait l'Espagne, conformément à ses lois intérieures. Mais, ce qui compliquait la question, c'est que ce droit incontestable, consacré par les lois de tous les États, peut être restreint par des conventions internationales. Or telle était précisément la situation de l'Espagne vis-à-vis des États-Unis, en vertu de l'article 7 du traité de l'Escorial (27 octobre 1795), confirmé et complété sur certains points, à la suite de l'affaire du *Virginus*, par un protocole du 12 janvier 1877. D'après ces deux conventions, les deux États s'interdisent de recourir à des tribunaux exceptionnels pour la répression des actes délictuels de leurs sujets ou citoyens. Le protocole de 1877 précise que cette disposition est applicable à « tout citoyen des États-Unis résidant en Espagne, dans les îles adjacentes ou dans les possessions d'outre-mer », fût-il accusé d'actes de sédition ou de conspiration contre la sûreté publique ou l'intégrité du territoire, « hors le cas où il serait pris les armes à la main ». Or, bien que cet acte parlât de résidence, état de fait, acquis instantanément, et non de domicile, pouvait-on considérer comme *résidents* des hommes arrêtés au moment où ils descendaient sur le territoire espagnol, et de plus, question de fait, avaient-ils été ou non pris les armes à la main, condition nécessaire pour qu'ils puissent être traduits devant les Conseils de guerre espagnols et jugés sommairement ? Les États-Unis, ou leur consul général à la Havane, surtout quand ce fut le général Lee, soulevaient presque toujours des difficultés relatives au non-accomplissement de l'une ou l'autre de ces deux conditions. — V. dans la *Revue de Paris* du 13 juillet 1896, p. 374 et suiv., un examen de l'affaire du *Competitor* par M. A. Desjardins.

demander une seconde délibération prise à la majorité des deux tiers. Mais l'attitude énergique de M. Cleveland, et la presque certitude qu'il eût usé de ce droit vis-à-vis de la résolution votée par les deux Chambres, les firent hésiter, et elles ne purent s'entendre sur le vote de cette résolution conjointe.

Jusqu'à la fin de sa présidence (4 mars 1897), M. Cleveland ne se départit pas un instant de sa fermeté habituelle. Aussi réussit-il à éviter toute nouvelle occasion de conflit. L'on peut bien signaler dans cette période une lettre du secrétaire d'État aux affaires étrangères, M. Olney, offrant de nouveau à l'Espagne la médiation des États-Unis (Note du 4 avril 1896), mais à la suite d'une réponse très nette du gouvernement espagnol (22 mai), déclarant qu'il faisait de la soumission des insurgés la condition préalable de toute négociation avec eux, le gouvernement américain cessa toute insistance sur ce point (1).

Mais, dans le peuple et aux Chambres, les manifestations hostiles contre l'Espagne ne cessaient pas. Le 20 novembre, à Newcastle (Delaware), un groupe de soldats de la milice foulèrent aux pieds le drapeau espagnol ; au commencement de décembre, le Sénat renvoyait à sa Commission des affaires étrangères plusieurs projets de reconnaissance de la République cubaine déposés par ses membres ; l'un d'eux, présenté par le sénateur Mills, du Texas, proposait dès ce moment une prise de possession militaire de l'île jusqu'à ce que les insurgés eussent eu le temps d'y organiser un gouvernement régulier. A la Chambre des représentants on allait jusqu'à déposer une demande d'explications au sujet de la mort de Maceo, le principal chef insurgé, qui avait trouvé la mort dans un combat contre les Espagnols, et que l'on prétendit sans aucun fondement avoir été assassiné par eux.

Malgré toutes ces excitations, dans un de ses derniers Messages relatifs à Cuba, M. Cleveland affirmait encore que la reconnaissance du caractère de belligérants et de l'indépendance des insurgés était inopportune, et que, en ce qui concernait la proposition d'achat de Cuba, cette proposition ne pouvait aboutir qu'à condition que l'Espagne y voulût bien consentir, — et tel n'était pas le cas. M. Cleveland condamnait même le rôle des Cubains tout nouvellement neutralisés citoyens des États-Unis, et qui n'hésitaient pas, par leurs actes et leurs paroles, à attirer de graves difficultés au gouvernement de leur nouvelle patrie. Le Message se terminait cependant par une menace assez peu déguisée d'intervenir plus tard si l'Espagne ne pouvait arriver à rétablir l'ordre

(1) V. dans le Livre rouge espagnol de 1898, p. 3 et suiv., la traduction complète de la longue Note américaine, et, p. 8 et suiv., la réponse du Duc de Tetuan, ministre des affaires étrangères d'Espagne.

dans sa colonie, et par une demande de concession d'institutions autonomes à Cuba (1).

Peu de jours après la lecture de ce Message, eut lieu une nouvelle tentative des Chambres pour forcer la main au Président par le vote d'une résolution conjointe des deux Chambres en faveur de l'indépendance de Cuba. Mais le secrétaire d'État Olney n'hésita pas à déclarer que, le droit de reconnaissance d'un nouvel État étant entièrement d'ordre exécutif, le gouvernement ne se considérerait pas comme lié par une semblable déclaration des Chambres. Quelques membres des Chambres, parmi les plus avancés, parlèrent bien d'une mise en accusation du Président si, après un second vote des deux Chambres à la majorité des deux tiers, M. Cleveland refusait d'agir ; mais cette fois encore la fermeté du Président déconcerta les hésitants, et la résolution conjointe ne fut pas votée.

Dans les derniers jours de l'année 1896, trois des grandes puissances, la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, s'entendirent pour conseiller à l'Espagne d'accepter les bons offices des États-Unis en vue d'assurer une prompt terminaison de la guerre. L'Espagne refusa d'accéder à cette invitation ; mais elle se décida à donner enfin aux États-Unis une des satisfactions qu'ils avaient le plus souvent réclamées, en accordant à ses possessions des Antilles une certaine autonomie. Un décret du 31 décembre 1896 vint doter Porto-Rico d'une Assemblée provinciale élue, le pouvoir exécutif étant confié à un gouverneur armé d'un droit de veto vis-à-vis des résolutions de l'Assemblée. Et, quelques semaines plus tard, des décrets de février 1897 venaient accorder à Cuba des réformes analogues.

C'était là une importante satisfaction accordée au gouvernement des États-Unis en même temps qu'aux Cubains, et pendant quelque temps les relations entre les deux pays s'en trouvèrent améliorées. Mais le 4 mars 1897 les pouvoirs de M. Cleveland expiraient, et il allait être remplacé à la présidence des États-Unis par M. Mac-Kinley, que la suite

(1) Message présidentiel du 7 décembre 1896. M. Cleveland faisait en outre ressortir la proximité de Cuba, la grandeur des intérêts américains engagés dans l'île, les occasions de conflits auxquelles donnaient lieu les Cubains réfugiés aux États-Unis, et aussi les occasions de dépenses pour l'Union obligée d'exercer une surveillance constante sur ses côtes pour empêcher le départ d'expéditions de filibustiers. Il concluait en ces termes peu rassurants pour le cas de prolongation de la guerre, que « les États-Unis, par les vexations ou les dommages matériels qu'ils ont à souffrir, se trouvent nécessairement impliqués dans la lutte », et que par conséquent ils avaient le plus grand intérêt à la voir se terminer le plus tôt possible. — V. l'analyse de ce Message dans le *Journal des Débats* et le *Temps* du 8 décembre 1896 ; le Livre rouge publié en 1898 par le ministre des affaires étrangères d'Espagne contient la traduction espagnole intégrale de la partie du Message relative aux affaires de Cuba (p. 15 et suiv.).

des événements devait montrer comme possédant moins de fermeté et d'indépendance vis-à-vis du Congrès que son prédécesseur. De plus, vers cette époque surgirent des événements fâcheux qui ne devaient pas peut contribuer à empirer l'état des relations avec l'Espagne.

D'abord les expéditions flibustières se multipliaient, au grand dommage et au grand mécontentement des Espagnols. Le gouvernement des États-Unis faisait bien valoir pour se disculper certaines condamnations prononcées par ses tribunaux, — notamment la condamnation en mars 1897 du propriétaire du *Laurada* à deux ans de prison et 500 dollars d'amende, — et le secrétaire du Trésor Gage faisait connaître vers la fin de l'année que, sur 60 expéditions flibustières connues, les autorités américaines avaient réussi à en arrêter 33, ajoutant que, si les Espagnols avaient usé de la même vigilance, ils eussent eu bien peu à souffrir de ces expéditions ; mais il n'y en avait pas moins un fait certain, c'est que ni les États-Unis ni l'Espagne ne réussissaient à les arrêter toutes, et que c'était grâce aux renforts en hommes et en munitions amenés par elles que les insurgés avaient pu prolonger si longtemps leur résistance.

Au commencement de l'année 1897 un nouveau grief vint s'ajouter à ceux que l'Espagne avait déjà contre les États-Unis. Ce grief était dû à l'attitude du consul général des États-Unis à la Havane, le général Fitz-Hugh Lee. De même qu'un citoyen de l'ancienne Rome voulait que tout cédât devant les simples mots *Civis romanus ego sum*, de même le général Lee se croyait en droit d'exiger des égards exceptionnels pour tout citoyen américain ou prétendu tel. Plus d'une fois, comme dans l'affaire Sanguily par exemple, en faisant presque un *casus belli*, malgré le secrétaire d'État Olney lui-même, du relâchement de certains prisonniers faits par les Espagnols, il réussit à les faire gracier par l'Espagne, mais souvent bien malgré elle.

Enfin, vers la même époque, au début de la présidence Mac-Kinley, s'éleva l'une des questions qui devait le plus envenimer les rapports entre les États-Unis et l'Espagne. Il s'agissait des secours votés par les Chambres américaines pour venir en aide aux Cubains. Pour éviter que la population rurale ne servit d'auxiliaire aux insurgés, le général Weyler avait eu l'idée de concentrer dans les villes — d'où le nom de *reconcentrados* qu'on leur donna — tous les habitants des campagnes. Le manque d'approvisionnements et les maladies décimèrent ces malheureux. L'Espagne eût certes accepté volontiers des secours destinés à leur venir en aide ; mais la prétention des autorités américaines d'en effectuer elles-mêmes la répartition, et surtout le fait que ces secours devaient être amenés par des navires de guerre américains, firent naître de légitimes soupçons chez les autorités espagnoles (1).

(1) V. dans le Livre rouge espagnol de 1898, p. 28, la copie d'une Note adressée le

Pendant ce temps, l'agitation en faveur de l'indépendance continuait dans les Chambres américaines. Vers la fin de mai 1897, sur l'initiative d'un de ses membres, M. Morgan, le Sénat vota un projet de résolution conjointe déclarant que l'état de guerre existait à Cuba et que les États-Unis devaient observer une stricte neutralité en reconnaissant aux deux partis les droits de belligérants. Comme il s'agissait d'une résolution conjointe, le vote de la Chambre des représentants était nécessaire. Mais le speaker Reed, d'accord avec le Président Mac-Kinley, usant des droits presque dictatoriaux que le règlement de la Chambre américaine accorde à son Président, refusa de laisser mettre en discussion la résolution du Sénat. Le conflit entre les deux pouvoirs exécutif et législatif — qui devait renaître au commencement de l'année suivante — se trouvait ainsi momentanément écarté. Quelques semaines plus tard les Chambres entraient en vacances, et avec elles disparaissait le principal élément d'agitation anti-espagnole aux États-Unis.

Pendant cet été de l'année 1897, il se produisit plusieurs faits importants ; des causes diverses amenèrent le remplacement de quelques-uns des hommes qui avaient joué jusque-là un grand rôle dans la solution des nombreuses difficultés auxquelles avait donné lieu la question cubaine. Ce fut d'abord le représentant des États-Unis en Espagne, M. Taylor, qui fut remplacé par le général Woodford, sous l'administration duquel devait se produire la rupture des relations diplomatiques. Puis l'Espagne subit une perte sensible dans la personne de son éminent homme d'État, M. Canovas del Castillo, assassiné le 8 août 1897 par un anarchiste italien. Sa mort amena la chute du parti conservateur, remplacé au pouvoir par le parti libéral, avec M. Sagasta, comme Président du Conseil des ministres. L'un des premiers actes du nouveau Cabinet fut, pour s'attirer la bienveillance des États-Unis, de relever de ses fonctions le général Weyler dont la politique de répression n'avait pu réussir à étouffer l'insurrection, et de le remplacer par le maréchal Blanco. Le but des efforts du maréchal devait être, tout en enrayant la marche de l'insurrection, d'essayer de faire fonctionner le nouveau régime d'autonomie politique et administrative qui, promis dès février 1897 par M. Canovas, fut enfin établi à Cuba et à Porto-Rico par des décrets du

28 juin 1897 par le secrétaire d'Etat Sherman au représentant de l'Espagne, dans laquelle il proteste « au nom de l'humanité, et au nom des États-Unis, qui ont de si grands intérêts à Cuba, contre les proclamations et les procédés adoptés par le général Weyler pour réprimer l'insurrection, et notamment contre l'ordre de concentration de la population rurale ». V. aussi p. 34, la réponse du ministre des affaires étrangères d'Espagne (4 août), affirmant que, dans la guerre cubaine, l'Espagne s'est toujours conformée aux prescriptions admises par les peuples civilisés, et rappelant à l'inverse certains faits contraires de la guerre de Sécession.

25 novembre 1897. Ces décrets étendaient en même temps le droit de vote dans ces colonies au point d'y introduire presque le suffrage universel. Le maréchal Blanco réussit en effet à obtenir en décembre 1897 une fusion des partis autonomiste et réformiste à Cuba sous le nom de parti libéral ; le nouveau gouvernement insulaire se constitua en janvier 1898 ; ce fut seulement le 4 mai 1898, c'est-à-dire quelques jours après la déclaration de guerre entre l'Espagne et les États-Unis, qu'eut lieu l'ouverture solennelle du Parlement insulaire par le maréchal Blanco, aux cris de : Vive Cuba espagnole !

Mais, dans l'intervalle, les Chambres américaines s'étaient réunies elles aussi, et malgré la bonne volonté du gouvernement, déclarant qu'il fallait laisser à l'Espagne le temps moral nécessaire pour qu'on pût apprécier les conséquences du nouveau régime par elle concédé à ses colonies, les difficultés entre les deux pays n'allaient pas tarder à renaître. Le 6 décembre 1897 eut lieu l'ouverture du Congrès américain. Le Président y fit lire un long Message dans lequel il louait les bonnes intentions du ministère Sagasta en ce qui concernait l'application des réformes autonomistes à Cuba, mais où, en revanche, il blâmait ouvertement les actes du précédent Cabinet conservateur et du général Weyler à Cuba.

Ce Message, qui produisit tout d'abord une assez bonne impression en Espagne où on s'attendait à moins de ménagements encore, fut ensuite apprécié de manières très diverses. On fit remarquer avec raison qu'il était singulier de voir un gouvernement s'arroger le droit de distribuer l'éloge ou le blâme aux autorités d'une nation étrangère. Le général Weyler, qui était particulièrement visé dans le Message présidentiel, répondit à ce Message par une protestation violente, présentée sous forme d'adresse à la Régente, contre cette immixtion dans les affaires intérieures d'un pays étranger (1). Il fut déféré devant un Conseil de guerre à raison de ce fait qui eût pu donner lieu à de graves difficultés diplomatiques ; mais les États-Unis, où d'ailleurs les attaques de ce genre contre l'Espagne étaient presque quotidiennes (2), eurent le bon

(1) V. le texte de cette protestation dans le journal le *Temps* des 2-3 janvier 1898.

(2) Vers la même époque, en janvier et au commencement de février 1898, les Chambres américaines se trouvaient encore saisies de plusieurs projets de reconnaissance de belligérance ou d'indépendance, fréquemment motivés de la manière la plus injurieuse pour l'Espagne. Le 14 janvier, le sénateur Cannon présentait un projet de résolution demandant quels moyens le gouvernement américain emploierait pour protéger la vie et les intérêts des citoyens Nord américains à Cuba, et le 16 janvier le bruit courait que le Président avait menacé de faire débarquer des troupes à la Havane si les désordres qui y avaient eu lieu se reproduisaient (V. le Livre rouge espagnol de 1898, p. 96 et 99). — Bien entendu, les législatures des États particuliers ne voulaient pas se laisser distancer par les Chambres fédérales. Vers la fin de décembre 1897, le sénateur Wilcox,

goût de ne pas attacher d'importance à cet acte d'un homme redevenu simple particulier.

Mais ce premier événement malencontreux était à peine oublié que, coup sur coup, il en survenait deux autres, l'affaire Dupuy de Lôme et celle du *Maine*, qui devaient, en surexcitant au plus haut degré les passions nationales aux États-Unis, exercer une influence des plus fâcheuses au point de vue du maintien des bonnes relations entre les deux pays.

Au commencement de février 1898, le ministre d'Espagne aux États-Unis, M. Dupuy de Lôme, écrivant à un de ses amis de la Havane, M. Canalejas, crut pouvoir dans une lettre confidentielle se départir pour un instant de l'habituelle prudence diplomatique : examinant la conduite des États-Unis vis-à-vis de l'Espagne dans ces derniers temps, il la critiquait durement, et allait jusqu'à traiter le Président Mac-Kinley de « bas politicien ». L'acte était imprudent, mais enfin il s'agissait d'une lettre particulière. Par malheur cette lettre tomba entre les mains des autorités américaines, à la suite, prétendit-on d'abord, de l'oubli de cette lettre par son destinataire dans une chambre d'hôtel à la Havane ; mais l'on fut obligé plus tard de reconnaître que la lettre en question n'était jamais parvenue à sa destination, ayant été détournée en cours de route, sans doute sur les instructions de la Junte cubaine de New-York. Le 9 février, le *Journal* (de New-York), qui avec le *World* s'était toujours fait remarquer par son animosité contre l'Espagne, publia dans ses colonnes le texte intégral de cette lettre. Dès que le fait fut connu, M. Dupuy de Lôme, sentant que sa présence devenait désormais impossible aux États-Unis, envoya sa démission à son gouvernement. Celui-ci l'accepta immédiatement, et sans la formule d'usage déclarant que le gouvernement est satisfait du zèle et des bons services de son représentant. Il croyait ainsi donner aux États-Unis une preuve suffisante de son esprit de conciliation, mais il se trompait. Le gouvernement américain demanda un désaveu formel et en quelque sorte des excuses pour l'injure adressée à son Président, et aussi pour certains passages où M. Dupuy de Lôme semblait dire que l'autonomie accordée par l'Espagne à ses colonies n'était pas sérieuse, pas plus que n'étaient sincères les négociations actuellement en cours avec les États-Unis pour l'amélioration des relations commerciales. Très dignement, le gouvernement espagnol refusa d'adresser aux États-Unis des excuses officielles à l'occasion d'une

de l'État de Géorgie, proposa au Sénat que tous les convicts de l'État fussent expédiés à Cuba à titre de renforts pour les insurgés et confiés à la garde du général Maximo Gomez. Le Comité approuva cette extravagante proposition. Le mois suivant (janvier 1898), la législature de l'État de New-York adoptait un projet de résolution en faveur de la reconnaissance des insurgés cubains comme belligérants.

lettre particulière, et d'une lettre qui ne se trouvait en leur possession qu'à la suite d'un véritable vol, resté impuni, dont ils se rendaient en quelque sorte complices, en prétendant en tirer parti pour peser sur les négociations en cours. Le gouvernement américain finit sans doute par comprendre le manque de fondement de ses exigences ; M. Dupuy de Lôme fut remplacé par M. Polo de Bernabé, ancien secrétaire à la légation espagnole de Washington en 1894, et l'incident se trouva ainsi clos, sans avoir entraîné de suites fâcheuses (1).

Il ne devait malheureusement pas en être de même de la seconde affaire qui allait surgir le lendemain du jour où l'incident Dupuy de Lôme était définitivement réglé, l'affaire du *Maine*. Depuis longtemps les États-Unis désiraient avoir des navires de guerre à la Havane, un peu sans doute pour surveiller les opérations espagnoles contre les insurgés. Les autorités espagnoles bien entendu ne tenaient nullement à ces voisins gênants. Elles avaient déjà réussi à écarter la prétention des Américains de faire porter des secours aux Cubains par des navires de guerre. Les États-Unis eurent recours à un autre prétexte ; vers la fin de janvier 1898, une Note du secrétaire d'État à la marine prévint le représentant de l'Espagne à Washington que, uniquement « pour rétablir l'ancienne habitude de visiter les ports amis », les États-Unis comptaient envoyer prochainement un navire de guerre dans les ports de Cuba (2). L'Espagne n'osa rejeter cette offre, et se borna à faire savoir qu'elle répondrait à cette « politesse » par une politesse du même genre en envoyant elle aussi un de ses navires visiter les ports américains (3). Le 26 janvier, le commandant du *Maine*, arrivé la veille à la Havane, rendait visite au gouverneur général espagnol ; et, peu de jours après, un autre navire fédéral, le *Montgomery*, entreprenait aussi une sorte de croisière amicale dans les ports de Cuba. Le *Maine* se trouvait à la Havane depuis une quinzaine de jours, sans que sa présence eût donné lieu à un incident sérieux, lorsque brusquement, le 16 février, on apprenait que ce navire venait d'être détruit par une explosion qui avait fait près de 250 victimes. Au début l'on ne vit là qu'une catastrophe purement accidentelle ; le gouvernement espagnol adressa immédiatement des témoignages de sympathie au gouvernement américain, qui l'en fit remercier par son représentant à Madrid, le général Woodford. Mais, dès

(1) V. dans le Livre rouge espagnol de 1898, p. 119 à 125, l'échange de Notes auquel cet incident donna lieu entre les deux gouvernements espagnol et américain.

(2) V. dans le Livre rouge espagnol de 1898, p. 104 et suiv., le texte du télégramme par lequel le représentant de l'Espagne informe son gouvernement de la décision prise par le Président des États-Unis, et la réponse du ministre des affaires étrangères espagnol.

(3) Ce fut le croiseur *Vizcaya* qui fut désigné dans ce but ; il fit son entrée à New-York le 21 février 1898, quelques jours par conséquent après l'explosion du *Maine*.

le surlendemain, quelques journaux américains commençaient contre l'Espagne une campagne d'insinuations à laquelle toute la presse espagnole répondit par des protestations indignées.

Une enquête fut aussitôt ordonnée par le Président des États-Unis (1). Les autorités espagnoles demandèrent et obtinrent, non sans quelque difficulté, par l'entremise du représentant de l'Espagne à Washington, l'autorisation de faire visiter également la coque du *Maine*, pour effectuer de leur côté une sorte de contre-enquête (2). Les scaphandriers

(1) Cette mesure ne satisfait pas les membres les plus exaltés des deux Chambres. Un sénateur, M. Mason, proposa d'enlever la direction de l'enquête au Département de la marine, ainsi déclaré suspect, pour la confier à une Commission composée de membres des deux Chambres (V. le *Temps* du 22 février 1898).

(2) Cette enquête sur les causes de l'explosion du *Maine* soulève une question de droit international assez curieuse : il s'agit de savoir quels peuvent être les droits d'un État, non pas à proprement parler sur la portion de mer comprise à l'intérieur de ses ports et rades, mais sur le sol couvert par cette portion de mer. Si l'étendue des droits de l'État relativement à la mer *territoriale*, c'est-à-dire à cette bande de la mer littorale dont plusieurs conventions internationales ont fixé la largeur à trois milles marins, a donné lieu à de graves controverses, on reconnaît en général que les droits de l'État sur ses ports et rades sont de même nature que ceux qu'il exerce sur son domaine terrestre. Il exercerait donc sur la mer comprise à l'intérieur des ouvrages, des ports un droit de souveraineté et non pas seulement un droit de juridiction. Il nous semble qu'il ne faut pas hésiter à lui reconnaître le même droit sur le sol couvert par cette portion de mer : c'est là en effet un droit dont l'exercice peut intéresser au premier chef la sécurité de l'État. Les autorités de l'État riverain sont donc en principe seules compétentes pour ordonner ou permettre la destruction d'une épave, ou la visite par des scaphandriers d'un navire échoué à l'intérieur d'un port. A ce point de vue la décision du maréchal Blanco s'opposant à ce que l'enquête sur les causes de l'explosion fût faite sans contrôle par le commandant du *Maine* et le consul américain, avant l'arrivée de la Commission officielle nommée par le gouvernement des États-Unis, semble donc parfaitement justifiée, et il en est de même de l'opposition que firent plus tard les autorités espagnoles à la prétention de détruire les restes du *Maine* au moyen d'explosifs ou de toute autre façon, alors que les travaux de la Commission espagnole n'étaient pas terminés. — Ce qui complique ici la question, c'est qu'il s'agissait d'un navire de guerre ; or la pratique universelle des nations admet que les navires de guerre, fractions détachées du territoire de l'État en quelque sorte, soumises à l'autorité d'un commandant responsable, commissionné par son gouvernement, relèvent exclusivement de la souveraineté de l'État auquel ils appartiennent ; c'est ce qu'on exprime souvent en disant que ces navires jouissent du privilège de l'exterritorialité. Il en résulte qu'aucun agent de l'autorité locale ne peut accomplir un acte quelconque de justice ou de police à bord d'un navire de guerre étranger. C'est le point de vue auquel se sont placées les autorités espagnoles, lorsqu'elles se crurent obligées de demander au gouvernement des États-Unis — qui ne l'accorda qu'après plusieurs démarches successives — l'autorisation nécessaire pour visiter la coque du *Maine* ; plus tard encore, faisant allusion aux difficultés qu'elle avait rencontrées dans l'accomplissement de sa mission, la Commission espagnole déclarait dans son rapport que « le respect de la loi consacrant le principe de l'absolue exterritorialité d'un navire de guerre étranger empêche totalement de connaître l'origine du sinistre ». Ce second point de vue, qu'on ne s'aperçut pas n'être pas très en harmonie avec celui primitivement adopté par le maréchal Blanco, nous paraît juridiquement moins exact que le premier. Nous disons *juridiquement*, car en fait l'Espagne agissait très sagement en évitant dans cette malheureuse affaire toute nouvelle occasion

assermentés des deux pays commencèrent leur travail vers le 20 février, les deux Commissions d'enquête effectuant leurs investigations simultanément, mais indépendamment l'une de l'autre. L'Europe et l'Amérique attendaient avec un égal intérêt le résultat des deux enquêtes. Comme c'était un peu à craindre, les deux Commissions arrivèrent à des constatations directement opposées (1). Lorsque parut le rapport américain, concluant nettement dans le sens d'une explosion motivée par une cause *extérieure*, c'est-à-dire une torpille ou une mine sous-marine, le gouvernement espagnol, étant données les conclusions de sa Commission, qui concluait non moins nettement à une cause *intérieure* et rejetait ainsi toute idée de responsabilité de l'Espagne, prit le parti le plus sage : il offrit aux États-Unis de soumettre le cas du *Maine* à l'arbitrage des puissances étrangères, et renouvela cette offre à deux reprises (2).

de conflit ; mais en parlant des raisons qui ont fait admettre l'exterritorialité des navires de guerre, notamment de cette idée que chacun d'eux forme en quelque sorte un organisme distinct placé sous le commandement d'un chef qui détient une partie de l'autorité de l'État qui l'a nommé et est responsable devant lui, il est difficile de ne pas reconnaître que ces raisons cessent totalement de s'appliquer à une épave, à une coque de navire où ne se trouvent plus ni hommes ni autorité représentant l'État. L'organisation qui donnait la vie à cette sorte de personne juridique qu'est un navire de guerre une fois disparue, lui-même disparaît comme tel, et il n'y a donc plus place qu'à la souveraineté de l'État riverain. — La question serait plus délicate encore s'il s'était agi, non du sol d'un port ou d'une rade, mais du sol couvert par la mer territoriale proprement dite, surtout si l'on admet, comme le font plusieurs auteurs de droit international, que l'État ne possède sur sa mer territoriale qu'un droit de police et de juridiction limité par l'intérêt de sa sécurité et son droit de conservation, et non un droit de souveraineté comme sur son domaine terrestre ou ses ports. Si l'on adopte cette manière de voir, qui nous paraît en effet la mieux fondée et qui nous semble devoir être appliquée au sol recouvert par la mer territoriale comme à la mer territoriale elle-même, il en résulte que cette notion de l'intérêt et de la sécurité de l'État qui vient ainsi constituer la limite de ses droits, doit mener à une solution un peu différente de celle admise pour les ports et rades en vertu de la souveraineté de l'État sur cette partie de son domaine. Les droits de l'État riverain sur sa mer territoriale seront moins absolus ; ce ne seraient plus seulement des considérations de fait et de bonne politique, mais aussi des considérations de droit, qui s'opposeraient à ce que l'État riverain interdise à l'État auquel appartient le navire coulé de procéder librement aux enquêtes qui lui paraissent nécessaires. Le tout bien entendu sous la condition pour cet État de ne pas porter atteinte à la sûreté de l'État riverain, de le laisser lui aussi agir librement de son côté quand il a intérêt, comme c'était le cas dans l'affaire du *Maine*, à rechercher à qui incombe la responsabilité de l'accident, ou du crime s'il y a eu fait volontaire, pour dégager la sienne propre.

(1) V. dans le Livre rouge espagnol, p. 150 et 153, un résumé des rapports des deux Commissions espagnole et américaine. Le rapport espagnol a été reproduit *in extenso* dans la *Gazette officielle* de Madrid ; le rapport américain se trouve annexé au Message que le Président Mac-Kinley adressa aux Chambres à la fin de mars 1898. Le journal le *Temps* a également fait paraître un résumé des deux rapports dans ses numéros des 31 mars, 19 et 20 avril pour le rapport espagnol, et ses numéros des 29 et 30 mars pour le rapport américain. V. aussi dans le numéro du 15 avril 1898 le résumé du rapport par la Commission du Sénat américain sur cette affaire du *Maine*.

(2) V. le Livre rouge espagnol de 1898, p. 142 et 143 et p. 158. Ce Livre rouge contient

Mais il était dit que cette malheureuse affaire ne pourrait être tranchée par les moyens pacifiques. L'explosion du navire et la mort des 250 marins qui en avait été la conséquence avaient surexcité au plus haut degré les passions américaines. Tant que le rapport de la Commission d'enquête ne fut pas connu, le gouvernement résista de son mieux ; mais les « jingoës », membres du Parlement ou simples particuliers, réclamaient à grands cris la guerre. Le maintien de la paix était à la merci des moindres circonstances ; et précisément, avant même la publication du rapport de la Commission américaine sur l'affaire du *Maine*, de nouvelles occasions de conflit allaient surgir.

Les États-Unis avaient alors comme consul général à la Havane le général Fitz-Hugh Lee, très mal disposé vis-à-vis de la nation auprès de laquelle il était accrédité. A diverses reprises il envoya à son gouvernement des rapports inexacts ou tout au moins très exagérés sur l'état de choses existant à la Havane. Il annonçait par exemple que l'essai d'autonomie avait fait banqueroute à la Havane (1), alors qu'au contraire les esprits paraissaient se tranquilliser ; il était toujours disposé à voir une violation des droits des États-Unis dans toute répression exercée contre des citoyens américains ou se disant tels, arrêtés comme filibustiers. Dès le 20 janvier 1898, le ministre des affaires étrangères espagnol prévenait le représentant de l'Espagne à Washington de saisir la première occasion pour informer le gouvernement fédéral de l'inexactitude des informations que lui envoyait son consul, et amener ainsi son remplacement (2). Peu de temps après, le général Lee représentait à son gouvernement la détresse des populations rurales concentrées dans les villes sous des couleurs telles que les Chambres américaines votaient immédiatement des crédits pour venir en aide à ces populations, et le gouvernement américain annonçait qu'il ferait porter ces secours à destination par deux navires de guerre, les croiseurs *Montgomery* et *Nashville*. Cependant, sur les justes réclamations du gouvernement espagnol, le Président Mac-Kinley consentit à remplacer les navires de guerre par de simples transports (3).

Tout ceci se passait au moment où les deux Commissions d'enquête nommées pour l'affaire du *Maine* procédaient à leurs investigations. Avant que les résultats de l'enquête officielle fussent connus, le consul

un tableau complet de toutes les Notes, Conférences, etc., auxquelles donna lieu l'affaire du *Maine*. V. les documents qui portent les numéros 68, 70 à 76, 79, 81, 83, 93, 94, 95, 99, 102 à 106, 110, 115 et 131.

(1) V. Livre rouge espagnol de 1898, p. 100, n° 44.

(2) Livre rouge, p. 101.

(3) V. Livre rouge espagnol, p. 132.

général Lee déclarait qu'à son avis l'explosion du *Maine* était due aux autorités espagnoles ; il voulait bien reconnaître que le gouverneur général de Cuba, le maréchal Blanco, n'y était pour rien, mais il affirmait que certains fonctionnaires espagnols étaient au courant du projet de destruction du navire. Le gouvernement espagnol fit, mais sans succès, des démarches officieuses auprès du gouvernement américain pour obtenir le remplacement de son consul général à la Havane. Celui-ci était soutenu dans les Chambres et dans le pays par tous les partisans de la guerre, qui paraissait déjà ne plus guère pouvoir tarder à éclater. Le 10 mars, le Président Mac-Kinley convoquait à la Maison Blanche un Conseil extraordinaire comprenant le chef du Département de la marine, le leader de la majorité de la Chambre, et les quatre Présidents des Commissions de la marine et du budget pour le Sénat et pour la Chambre. La décision prise dans ce Conseil extraordinaire fut de demander au Congrès un crédit de 250 millions de francs pour la défense nationale. Cette demande de crédits était immédiatement votée par les Chambres et à l'unanimité (1), en même temps que le Président décidait d'envoyer le croiseur *Montgomery* à la Havane.

Cette double décision produisit une vive émotion en Espagne. Puis, vers la fin de mars, le rapport de la Commission d'enquête américaine sur la cause de l'explosion du *Maine* était publié ; dès le 23, le Président Mac-Kinley informait l'Espagne qu'il avait ce rapport en sa possession, et que si l'Espagne ne consentait à bref délai à un arrangement de nature à assurer la paix immédiate à Cuba, il soumettrait au Congrès, en même temps que le rapport de la Commission américaine, le soin de décider sur les relations à entretenir avec l'Espagne (2).

C'est alors que l'Espagne offrit de soumettre l'affaire du *Maine* à un arbitrage. Mais quelques jours après, le 29 mars, le Président des États-Unis revenait à la charge, suggérant cette fois à l'Espagne l'idée d'accorder aux insurgés un armistice jusqu'au 1^{er} octobre, dans le but de favoriser la distribution des secours aux *reconcentrados* de Cuba. Le gouvernement espagnol, toujours aussi conciliant, céda sur presque tous les points ; une décision en Conseil des ministres du 31 mars annonça que le gouvernement allait faire révoquer les ordres relatifs à la concentration des populations rurales, confier au Parlement insulaire le soin de préparer le rétablissement de la paix à Cuba, et enfin qu'il accorderait un armistice aux insurgés. Mais il subordonnait cette dernière con-

(1) Peu de temps après (21 mars), la Chambre, toujours en prévision d'une guerre prochaine, complétait cette mesure en exemptant des droits de douane tout le matériel de guerre importé aux États-Unis.

(2) Livre rouge espagnol, p. 140.

cession, la plus importante, à une condition que lui paraissait exiger le *pundonor* espagnol, c'est que cette suspension des hostilités devait être sollicitée par les insurgés (1).

Ceux-ci, bien entendu, pour mettre le gouvernement espagnol dans l'embarras, se gardèrent bien de la solliciter. Le représentant des États-Unis à Madrid, le général Woodford renouvela ses insistances, semblant même s'étonner de n'avoir pas encore reçu la notification de l'armistice *promis* par le gouvernement espagnol. Celui-ci fit remarquer qu'il avait promis sous une condition qui ne s'était pas réalisée, et qu'il n'avait rien à ajouter à sa précédente réponse (2).

La guerre devenait inévitable. Les grandes puissances auraient désiré l'empêcher, mais en dehors de quelques bons conseils donnés aux deux gouvernements en cause, spécialement au gouvernement espagnol, elles n'avaient rien fait d'efficace dans ce but. C'est alors que le Pape, se rappelant l'heureux effet de son intervention en 1885 dans le conflit hispano-allemand à l'occasion des îles Carolines, se décida à offrir sa médiation aux États en litige. Rapprochement curieux, dans les deux cas l'une des parties en cause se trouvait être un État catholique, l'Espagne, l'autre partie étant un État peuplé pour la majeure partie de protestants, l'Allemagne en 1885, les États-Unis en 1898. Le 2 avril, le cardinal Rampolla venait, au nom du Pape, trouver l'ambassadeur d'Espagne auprès du Saint-Siège ; il lui demandait si, étant donnée la gravité de la situation, l'intervention du Souverain Pontife serait vue avec plaisir en Espagne, et, en cas de réponse affirmative, si l'Espagne consentirait à accorder un armistice aux insurgés comme gage de ses dispositions conciliantes (3). Sur la réponse affirmative de l'Espagne (4), et alors seule-

(1) V. le texte de cette « contestation » accordée en Conseil des ministres, dans le Livre rouge espagnol, p. 158.

(2) V. dans le Livre rouge espagnol, p. 164 et 165, le texte de la Note du général Woodford, et la réponse du ministre des affaires étrangères espagnol, M. Gullon. — Il faut faire remarquer qu'à Cuba même tout un parti, et le plus nombreux peut-être, était le premier à se plaindre de ce droit d'intervention que s'arrogeaient les États-Unis. V. dans le *Temps* du 3 avril 1898 un Message du gouvernement insulaire cubain adressé au Président des États-Unis par l'intermédiaire du ministre d'Espagne à Washington. Ce Message affirme que les insurgés ne sont que la minorité et que les autonomistes représentent les neuf dixièmes du peuple cubain. Il continue en faisant appel aux sentiments de justice des États-Unis pour qu'on n'impose pas aux Cubains, sous le nom d'indépendance, un gouvernement qui serait la ruine du pays ; ses auteurs invoquent ensuite les principes mêmes du droit américain et la mémoire de Washington pour qu'on respecte la liberté des Cubains, qu'on les laisse vivre en paix et s'organiser conformément au vœu de la majorité.

(3) V. dans le Livre rouge espagnol de 1898, p. 161, n° 113, le texte du télégramme par lequel l'ambassadeur d'Espagne auprès du Saint-Siège informait son gouvernement de l'offre qui lui était faite.

(4) V. Livre rouge, p. 162. Le gouvernement espagnol accepta, mais avec certaines

ment, le 4 avril, le Souverain Pontife fit faire la même offre au Président Mac-Kinley par Mgr Ireland et le délégué apostolique à Washington (1). En même temps Mgr Ireland insistait auprès du représentant de l'Espagne à Washington pour qu'il obtint de son gouvernement la promesse sans conditions d'accorder un armistice aux insurgés (2).

Vers le même moment, les grandes puissances, restées jusque-là à peu près inactives, se décidaient enfin, sur l'initiative de l'Autriche, à joindre leurs efforts à ceux du Saint-Siège pour assurer le maintien de la paix. Le 7 avril, les ambassadeurs ou ministres des six grandes puissances (Allemagne, Autriche, France, Grande-Bretagne, Italie et Russie) firent auprès du Président des États-Unis une démarche collective, au cours de laquelle ils lui remirent une Note amicale exprimant les désirs de leurs gouvernements respectifs (3). Deux jours plus tard, le 9 avril,

réserve. Il demandait notamment qu'à la suspension des hostilités par lui accordée, le gouvernement américain réponde par une concession analogue en rappelant sa flotte des eaux cubaines.

(1) L'intervention du Pape fut très mal comprise au début, et cela ne contribua pas peu sans doute à l'empêcher de produire de meilleurs résultats. Quelques journaux allèrent jusqu'à parler d'*arbitrage*, alors que jamais bien entendu il n'avait été question de faire trancher définitivement le litige par une sentence du Pape ; lorsque, le 2 avril, la nouvelle de l'intervention du Pape fut connue, il n'y avait même pas encore médiation, mais simplement offre de médiation. D'autres journaux prétendirent que la médiation du Pape avait été demandée par le Président des États-Unis. C'était le meilleur moyen d'indisposer contre toute offre de médiation la majorité protestante de la population des États-Unis, qui eût très mal interprété cette immixtion du Saint-Siège dans les affaires américaines. La vérité est que le Pape, se rendant fort bien compte des inconvénients que pourrait entraîner, pour les catholiques de l'Union, une intervention directe du Saint-Siège, loin de chercher à s'imposer comme médiateur, avait au contraire agi avec la plus grande prudence. Des Notes officielles du Vatican parues dans l'*Osservatore romano* firent remarquer que la presse et les agences avaient dénaturé le caractère de l'intervention du Pape, et qu'on regrettait fort cette exagération capable de compromettre le résultat des bons offices du Saint-Siège ; mais déjà le mal était fait et certainement l'offre du Pape fut beaucoup moins favorablement acceptée aux États-Unis qu'elle ne l'eût été si on n'en avait tout d'abord exagéré la portée.

(2) V. le Livre rouge espagnol, p. 163 et 166.

(3) Voici en quels termes était conçue cette Note, et la réponse qu'y fit le Président Mac-Kinley : « Les représentants soussignés ont été dûment autorisés à adresser, au nom de leur gouvernement respectif, un pressant appel aux sentiments d'humanité et de modération du Président et du peuple américains dans leur différend actuel avec l'Espagne. Ils espèrent vivement que de nouvelles négociations conduiront à un accord qui, tout en assurant le maintien de la paix, donnera toutes les garanties nécessaires pour le rétablissement de l'ordre à Cuba. Les puissances ne doutent pas un instant que le caractère absolument désintéressé et tout humanitaire de leurs représentations sera entièrement reconnu et apprécié par la nation américaine ». — Le Président Mac-Kinley a répondu : « Le gouvernement des États-Unis reconnaît les sentiments de bonne volonté qui ont inspiré la communication amicale de six puissances et qui sont traduits dans la Note que présentent Vos Excellences. Il partage l'espoir qui y est exprimé que la solution de la situation actuelle à Cuba soit le maintien de la paix entre les États-Unis et l'Espagne, obtenu à l'aide des garanties nécessaires pour le rétablissement de l'ordre à Cuba

les représentants des mêmes puissances effectuaient auprès du gouvernement espagnol une démarche analogue (1).

L'intervention du Pape, appuyée par celle des grandes puissances, sembla d'abord produire quelques bons résultats. Le Président des États-Unis consentit à retarder l'apparition du Message qu'il devait présenter aux Chambres, et, comme conséquence de cet ajournement, le représentant des États-Unis à Madrid déclara retirer une sorte de Note comminatoire qu'il avait déjà transmise au ministre des affaires étrangères d'Espagne (2). L'Espagne, de son côté, se décida à une concession qui lui coûtait d'autant plus qu'elle l'avait plus longtemps refusée : l'accord, sans une demande préalable des insurgés, d'un armistice en vue de faciliter le rétablissement de la paix (3). En fait, c'était presque une recon-

et la suppression de l'état chronique de troubles dans ce pays, qui cause tant de tort aux intérêts américains et menace la tranquillité de la nation américaine par la nature et les conséquences d'une lutte entretenue à nos portes et qui révolte en outre les sentiments d'humanité de notre nation. Le gouvernement des États-Unis apprécie le caractère humanitaire et désintéressé de la communication qui est faite aujourd'hui au nom des six puissances signataires, et, pour sa part, il est convaincu que ces puissances apprécieront également les efforts désintéressés et sincères des États-Unis pour remplir un devoir d'humanité en mettant un terme à une situation dont la prolongation indéfinie est devenue intolérable ».

(1) Voici en quels termes le *Temps* du 11 avril 1898 rend compte de cette démarche et de ses résultats : « Le ministre des affaires étrangères a reçu hier la visite des ambassadeurs d'Autriche, d'Allemagne, d'Italie, de France, de Russie et du chargé d'affaires d'Angleterre qui lui ont dit qu'en se présentant ainsi à son domicile particulier avec un caractère confidentiel et amical, leur objet était de réaliser le pendant de la démarche faite par les mêmes puissances à Washington également dans l'intérêt de la paix. L'ambassadeur d'Autriche, comme doyen du corps diplomatique, a parlé au nom de ses collègues pour recommander avec insistance d'accepter les conseils donnés par le Pape au gouvernement espagnol pour le décider à souscrire à une suspension d'hostilités qui, dans l'opinion de toutes les puissances et du Pape, ne saurait porter atteinte à l'honneur ni à la dignité de l'Espagne et de sa vaillante armée et pourrait grandement contribuer à faciliter la paix. Après une conversation avec tous les ambassadeurs, le ministre des affaires étrangères se rendit chez M. Sagasta et tous deux se dirigèrent vers le Palais où ils trouvèrent le général Correa, ministre de la guerre, avec la Régente. Après une mûre délibération avec la Reine, M. Sagasta fit appeler les autres membres du Cabinet pour tenir Conseil au ministère des affaires étrangères. Après environ une heure de délibération, le Conseil a décidé de se rendre au conseil du Pape et des ambassadeurs des six grandes puissances, et M. Sagasta est allé informer la Régente que ses conseillers responsables avaient résolu de télégraphier au maréchal Blanco l'autorisation de publier dans la *Gazette de la Havane* le décret ou proclamation annonçant une suspension des hostilités dont le gouverneur général de Cuba pourra mieux fixer les conditions et la durée parce qu'on a une entière confiance en son patriotisme et en sa prudence ».

(2) Cette Note, étant adressée sous forme de lettre particulière, ne pouvait être considérée comme constituant un ultimatum ; mais le général Woodford y annonçait cependant qu'il attendait « jusqu'à minuit » la décision définitive du gouvernement espagnol, relativement à l'armistice, et il terminait par cette menace à peine déguisée : « Je vous demande que cette décision soit dans des termes tels qu'ils puissent empêcher les tristes conséquences que je regretterais beaucoup, mais que je crois inévitables si l'état de choses actuel continue ».

(3) V. dans le Livre rouge espagnol, p. 169, le texte du télégramme adressé par le mi-

naissance officielle de leur caractère de belligérants. Le 9 avril, la suspension des hostilités était officiellement notifiée au gouvernement des États-Unis par son représentant à Madrid et en même temps par le secrétaire d'État du Souverain Pontife, à la demande duquel l'Espagne accordait l'armistice (1).

Mais la conduite du gouvernement américain ne répondit pas à celle de l'Espagne. Le surlendemain de la notification de l'armistice le Président des États-Unis adressait aux Chambres le Message dont il avait retardé de quelques jours l'apparition (2), et qui était conçu de manière à rendre impossible le maintien de la paix. Il se terminait bien par une sorte de post-scriptum dans lequel le Président annonçait qu'il venait de recevoir la veille, alors que ce Message était déjà préparé, l'information officielle de la suspension des hostilités à Cuba, et que ce fait était de nature à attirer toute l'attention du Congrès ; mais le Message tout entier n'était qu'une sorte de long réquisitoire contre la domination espagnole à Cuba. Il présentait l'intervention armée (3) des États-Unis comme l'unique moyen de mettre fin à une insurrection désastreuse pour les États-Unis ; il énumérait toutes les causes d'intervention que pouvaient invo-

ministre des affaires étrangères d'Espagne à son ambassadeur auprès du Saint-Siège pour le prier de prévenir le Pape que « devant la vive, noble et désintéressée sollicitude du Saint-Père, le gouvernement espagnol se résolu d'ordonner au général en chef à Cuba de concéder une suspension immédiate des hostilités ». Le même jour, 9 avril, les ambassadeurs d'Espagne à Paris, Berlin, Vienne, Londres, Rome et Saint-Petersbourg et le ministre d'Espagne à Washington étaient également prévenus d'avoir à informer leurs gouvernements respectifs de la concession de l'armistice. Le gouvernement espagnol exprimait en même temps l'espoir qu'une si importante décision serait appréciée à sa valeur par les États-Unis, et que les grandes puissances interviendraient au besoin pour amener le gouvernement américain à accorder de justes compensations, relatives notamment à l'appui par lui prêté aux insurgés et à la situation des escadres américaines. V. dans le Livre rouge espagnol, p. 170 et 171, le texte de ces télégrammes.

(1) V. le texte de la proclamation du maréchal Blanco annonçant la suspension des hostilités, dans le *Temps* du 14 avril 1898.

(2) Peut-être simplement sur la demande du consul général des États-Unis à la Havane. Le général Lee se doutait que la publication du Message rendrait la guerre inévitable, et il désirait avoir quitté la Havane à ce moment, ainsi que plusieurs citoyens des États-Unis qui s'y trouvaient également. Il ne put partir que le lundi de Pâques 11 avril, et le jour même en effet le Président adressait son Message au Congrès.

(3) Par une singulière contradiction, M. Mac-Kinley, au moment même où il parlait de « l'intervention *par la force* des États-Unis », ajoutait immédiatement : « *comme État neutre* ». L'emploi de la force par un État vis-à-vis d'un autre État souverain constituant précisément l'état de guerre, il se serait donc agi d'une sorte de guerre pacifique, d'une espèce d'exécution juridique *manu militari*, comme celles que l'Europe se permet parfois vis-à-vis de la Turquie (destruction de la flotte ottomane à Navarin, sans qu'il y eût état de guerre). Mais ces deux caractères de neutre et de belligérant sont contradictoires, et si l'État contre lequel on prétend employer la force résiste, il faut bien rejeter ces demi-mesures et en venir à la guerre véritable. Aussi est-ce bien ce qui eut lieu quelques jours plus tard lorsque l'Espagne eut refusé de se soumettre aux prétentions des États-Unis.

quer les États-Unis ; rappelant l'affaire du *Maine*, il déclarait que la destruction de ce navire par une cause *extérieure*, dans un port d'une nation amie, indiquait le complet effondrement de l'autorité espagnole à Cuba ; enfin il se terminait par une sorte d'abdication du pouvoir exécutif en faveur des Chambres : « La situation, déclarait le Président Mac-Kinley, est maintenant aux mains du Congrès. C'est une responsabilité solennelle. J'ai épuisé tous les efforts pour sortir de l'intolérable situation qui est à nos portes. Prêt à exécuter toute obligation qui m'est imposée par la Constitution et par la loi, j'attends votre décision » (1).

Nous n'avons pas à apprécier ici la légalité d'une semblable abdication, car c'est là une question de droit constitutionnel (2) ; mais il est permis en

(1) L'on trouvera le texte complet de cet important Message dans le Livre rouge espagnol, p. 172 ; le journal le *Temps*, dans son numéro du 13 avril 1898, en a également donné une reproduction presque intégrale. A ce Message était annexé un rapport où le consul général des États-Unis à la Havane, le général Lee, exposait longuement les horreurs de la guerre et l'état de misère dans lequel se trouvaient les *reconcentrados*. Nous croyons devoir reproduire ici, à raison de son importance, la partie du Message où le Président Mac-Kinley s'efforce de justifier l'intervention armée des États-Unis. Elle est ainsi conçue : « La justification pour une intervention de ce genre peut être résumée rapidement comme suit : 1^o La cause de l'humanité pour mettre fin aux barbaries, à l'effusion du sang, à la famine et à l'horrible misère qui existe maintenant à Cuba et que les partis en lutte sont incapables d'adoucir ou d'amoindrir ou qu'ils ne veulent ni adoucir ni amoindrir. Ce n'est pas répondre que de dire : Cela se passe dans un autre pays appartenant à une autre nation : cela ne nous regarde donc pas. C'est notre devoir particulier, car cela se passe juste à nos portes. 2^o Nous devons à nos concitoyens qui habitent Cuba cette protection et ces indemnités pour les existences enlevées ou les biens perdus qu'aucun gouvernement à Cuba ne peut ou ne veut accorder, et, dans ce but, nous devons mettre fin à une situation qui les prive d'une protection légale. 3^o Les droits d'intervention peuvent être justifiés par le préjudice très sérieux causé au commerce et aux affaires par de folles destructions, par la dévastation ouvertement conduite de l'île. 4^o La situation actuelle des affaires à Cuba est une menace constante à la paix de notre pays et nous entraîne à d'énormes dépenses. Ce conflit qui dure depuis des années dans une île aussi rapprochée, avec laquelle le peuple américain commerce et a tant de relations d'affaires, alors que l'existence et la liberté de nos concitoyens sont dans un danger perpétuel, leurs biens détruits, eux-mêmes ruinés, où nos navires de commerce peuvent être saisis et sont saisis jusqu'à nos portes par les navires de guerre d'une nation étrangère ; les expéditions de flibustiers que nous sommes dans l'impuissance absolue de prévenir ; la question irritante et les embarras qui surviennent ici, toutes ces raisons, et d'autres que je n'ai pas besoin de mentionner et qui ont pour résultat de rendre nos relations difficiles, sont une menace constante pour la paix de notre pays et nous forcent à nous maintenir sur un pied qui ressemble au pied de guerre vis-à-vis d'une nation avec laquelle nous sommes en paix ».

(2) Cette question s'était déjà posée à diverses reprises, d'abord lors de l'insurrection cubaine de 1868, puis au début de l'insurrection actuelle, sous la présidence de M. Cleveland (V. *suprà*, p. 10 et suiv.). M. Cleveland avait toujours refusé de s'effacer devant les Chambres et de n'agir que d'après leur initiative. Il est permis de penser que sa conduite était plus conforme à l'esprit de la Constitution américaine que celle de son successeur, quoi qu'en ait dit celui-ci. M. Mac-Kinley prétendait, en transmettant au Congrès le soin de trancher la question, n'avoir fait que se conformer à la Constitution. Le chap. 1^{er}, sect. 8, n^o 13 de la Constitution fédérale déclare en effet que : « Le Congrès aura

tout cas, étant donné que l'hostilité du Congrès américain vis-à-vis de l'Espagne ne laissait pas de doute sur la situation à intervenir, de contester l'opportunité de cet acte, survenant ainsi au moment précis où l'Espagne venait de faire une aussi importante concession que l'accord d'un armistice aux insurgés pour favoriser le rétablissement de la paix.

Le gouvernement espagnol répondit au Message du Président Mac-Kinley par une Note où il repoussait les accusations dirigées contre l'Espagne par ce Message et par les rapports consulaires américains qui y étaient annexés. Le 12 avril, un Conseil extraordinaire des ministres se tenait à Madrid ; les résultats de sa délibération, qui firent l'objet d'un communiqué officiel, contenaient un refus formel d'admettre toute ingérence des États-Unis dans les affaires intérieures espagnoles (1).

Dès le moment où elles avaient reçu le Message présidentiel, les Chambres américaines avaient entamé les débats sur la solution définitive à adopter, solution que le Président s'était engagé d'avance à accepter. Le 14 avril, les Commissions des affaires étrangères des deux Chambres déposaient simultanément leurs rapports. Celui de la Commission du Sénat, très étendu, insistait spécialement sur la catastrophe du *Maine*, qu'il n'hésitait pas à attribuer aux autorités espagnoles, « ou du moins à une négligence de leur part, négligence si lourde et si voulue qu'elle équivalait, en ce qui concerne la culpabilité, à un acte criminel possible » ; d'ailleurs, continuait le rapport, « la duplicité, la perfidie, la cruauté du gouvernement espagnol se manifestent encore pendant toute la durée de la guerre de Cuba ». Le rapport concluait en faveur de la reconnaissance de l'indépendance à bref délai, de l'établissement à Cuba d'un gouvernement indépendant, et enfin d'une intervention armée pour faire cesser la guerre et mettre un terme à des atrocités sans exemple (2).

Le 13 avril, deux rapports étaient déposés devant le Sénat par la ma-

le pouvoir ... *de déclarer la guerre* ». Mais si le Congrès a le droit de déclarer la guerre, la direction de l'action diplomatique appartient, aux États-Unis comme partout, au pouvoir exécutif. La déclaration de guerre n'intervient que lorsque le maintien de l'état de paix est impossible et qu'il ne peut plus être question de trancher le point en litige par des négociations diplomatiques. Or c'était là précisément la question, et la nouvelle et importante concession de l'Espagne semblait bien au contraire devoir la faire résoudre dans un sens négatif. Le Président des États-Unis abdiquait donc vraiment son rôle, et, s'il n'était pas partisan de la guerre, manquait à son devoir en renonçant à continuer les négociations et en transmettant au Congrès la responsabilité de la décision, alors qu'il savait fort bien que le Congrès se prononcerait dans le sens de la guerre. Il n'est pas admissible que, dans une circonstance solennelle, comme le disait M. Mac-Kinley lui-même, un chef d'État puisse se décharger aussi facilement de la responsabilité qui lui incombe.

(1) V. le texte de cette Note, dont la fermeté produisit partout une grande sensation, dans le *Temps* du 14 avril 1898.

(2) V. dans le *Temps* du 15 avril 1898 un résumé très complet de ce rapport.

majorité et la minorité de sa Commission des affaires étrangères. Le sénateur Davis, au nom de la Commission, présenta un projet de résolution en vertu duquel l'Espagne était sommée d'abandonner immédiatement Cuba, et le Président des États-Unis recevait « l'ordre et les pouvoirs » d'employer toutes les forces militaires des États-Unis pour faire exécuter cette résolution (1). Le rapport, déposé au nom de la minorité de la Commission, demandait de plus la reconnaissance de la République cubaine comme gouvernement légal de l'île.

Le groupe modéré du Sénat réussit à faire retarder la discussion, et le Sénat s'ajourna deux jours de suite. La Chambre des représentants au contraire, devant laquelle deux rapports avaient été également déposés par la majorité et la minorité de sa Commission des affaires étrangères, vota le jour même (13 avril) une résolution ordonnant au Président des États-Unis d'intervenir pour faire cesser les hostilités à Cuba (2).

La résolution votée par la Chambre et les intentions hostiles bien connues de la majorité du Sénat ne laissent pas de doute à l'Espagne sur la solution définitive à intervenir. Le 14 avril, un télégramme du

(1) Ce projet de résolution devait ensuite, avec une adjonction que nous indiquerons bientôt, être adopté par les deux Chambres comme texte définitif de leur résolution conjointe. Nous croyons donc devoir le reproduire à raison de son importance. Il était ainsi conçu : « Attendu que l'état des choses détestable qui existe depuis plus de trois ans dans l'île de Cuba, si proche de nos côtes, révolte la conscience du peuple des États-Unis, et n'est qu'une honte pour la civilisation chrétienne ; — Attendu que cet état de choses qui a abouti à la destruction d'un navire de guerre des États-Unis et à la mort de 240 de ses officiers ou de ses marins, alors que ce navire était en visite amicale dans le port de la Havane, ne peut pas être supporté plus longtemps ainsi que l'a montré le Président des États-Unis dans son Message du 11 avril 1898 au Congrès, Message qui appelle une action du Congrès. — Il a donc été arrêté : 1° Que la population de l'île de Cuba est et doit être de plein droit libre et indépendante ; — 2° Que c'est le devoir des États-Unis de demander et que le gouvernement des États-Unis demande par la présente résolution que le gouvernement de l'Espagne abandonne immédiatement son autorité et son gouvernement dans l'île de Cuba, et retire ses forces de terre et de mer de Cuba et des eaux de Cuba ; — 3° Que le Président des États-Unis reçoive, et il reçoit par cette déclaration, l'ordre et les pouvoirs d'employer toutes les forces de terre et de mer des États-Unis, et d'appeler au service des États-Unis la milice des divers États, dans la proportion où ce sera nécessaire, pour donner plein effet à la présente résolution ».

(2) La résolution votée par la Chambre des représentants, que nous reproduisons ici pour qu'on puisse la comparer avec celle du Sénat, indiquée à la note précédente, était ainsi conçue : « Il est résolu : Que la guerre existant entre l'Espagne et le peuple de Cuba a été amenée par l'Espagne en violant d'une manière flagrante les lois de la guerre civilisée, à tel point qu'elle a scandalisé le monde et créé un état de choses qui est devenu intolérable ; que tous les efforts de la diplomatie pour mettre fin à cet état de choses ont échoué ; que le peuple de Cuba est de droit et doit être de fait libre et indépendant ; que le Président soit, par la présente, autorisé et invité immédiatement à faire cesser les hostilités à Cuba et à lui assurer un gouvernement stable ; et qu'il soit invité à employer les forces de terre et de mer des États-Unis à ces fins. »

ministre des affaires étrangères à l'ambassadeur d'Espagne auprès du Saint-Siège le pria de remercier le Souverain Pontife de son offre de médiation, devenue impossible en présence de l'attitude des Chambres américaines ; un télégramme du même jour adressé aux représentants de l'Espagne auprès des grandes puissances les chargeait également de remercier de leurs bons offices les gouvernements auprès desquels ils étaient accrédités, en les prévenant que, la résolution de la Chambre une fois votée par le Sénat et sanctionnée par le Président des États-Unis, la continuation des relations diplomatiques entre les deux pays deviendrait impossible (1).

Trois jours plus tard, le 17 avril, l'on avait connaissance de la résolution votée par le Sénat, et cette résolution était plus hostile encore à l'Espagne que celle votée par la Chambre des représentants. Au projet de résolution présenté par la majorité de la Commission des affaires étrangères (2), la minorité démocrate avait réussi, en s'alliant aux « jingoës » de tous les partis, à faire ajouter un amendement reconnaissant comme le gouvernement légal de Cuba le gouvernement républicain qui fonctionnait nominalement dans l'île : nominalement, car le Président de la République cubaine, n'ayant jamais pu organiser un gouvernement régulier, résidait aux États-Unis, et toute l'autorité appartenait aux généraux commandant les bandes d'insurgés. Cette reconnaissance de la République cubaine, rejetée par la Chambre, constituait en même temps un empiétement sur les attributions du pouvoir exécutif. Et cet empiétement était d'autant plus grave que précisément, dans le Message par lequel il déclarait remettre aux Chambres le soin de prendre une décision, le Président Mac-Kinley exceptait ce qui avait trait à la reconnaissance de la République cubaine, considérant non sans raison le droit de reconnaissance d'un nouvel État comme une attribution d'ordre exécutif. De plus, autre grave différence entre les résolutions votées par les deux Chambres, la résolution de la Chambre des représentants donnait au Président des États-Unis l'autorisation et l'ordre d'intervenir pour assurer à Cuba la paix et l'indépendance, mais l'« invitait » seulement à employer les forces militaires des États-Unis pour arriver à ces fins, tandis que la résolution votée par le Sénat donnait au Président les pouvoirs et l'ordre à la fois d'intervenir à Cuba et d'employer dans ce but toutes les forces de terre et de mer des États-Unis. Ainsi mandat impératif en ce qui concernait l'ouverture des hosti-

(1) V. dans le Livre rouge espagnol, p. 182, nos 133 et 134, le texte de ces deux télégrammes. Le surlendemain (16 avril) le Souverain Pontife répondait en rendant à l'Espagne toute sa liberté d'action (Livre rouge, télégramme n° 139).

(2) V. le texte de ce projet de résolution *suprà*, p. 28, note 1.

lités au lieu du mandat facultatif donné par la Chambre des représentants, grande était la différence.

Pour que la résolution votée par les Chambres obligeât le Président des États-Unis, il fallait que ce fût une résolution *conjointe*, adoptée en termes identiques par chacune d'elles. On crut un instant que le conflit survenu entre les deux Chambres, en retardant l'ouverture des hostilités, allait permettre de nouvelles tentatives de conciliation entre les deux pays, mais ces espérances devaient être de courte durée. Le Sénat, après avoir refusé, pour mieux montrer sa volonté bien arrêtée de s'en tenir à son projet de résolution, de consentir à la réunion, demandée par la Chambre, d'une Commission mixte, composée de membres des deux Chambres, finit enfin par donner son adhésion à ce projet.

La Conférence interparlementaire, formée le 18 avril, essaya immédiatement d'élaborer un projet de rédaction qui constituât une transaction acceptable par les deux Chambres. Après quelques tâtonnements, elle s'arrêta au texte de la résolution votée par le Sénat, en supprimant l'amendement qui avait pour but la reconnaissance de la République cubaine, auquel s'opposaient à la fois le Président Mac-Kinley et la Chambre des représentants. En revanche, pour donner satisfaction au Sénat, la Commission mixte introduisait dans le projet de résolution une sorte de déclaration de désintéressement par laquelle les États-Unis répudiaient expressément toute velléité d'annexion de Cuba, déclaration qui, si elle est sincère, fait grand honneur à la générosité de ceux qui l'ont votée (1).

La clause relative à la reconnaissance de la République cubaine, que le Président Mac-Kinley considérait comme contraire à ses prérogatives constitutionnelles, et par conséquent de nature à entraîner son veto, étant ainsi écartée, il ne lui restait plus qu'à donner suite à la résolution conjointe des Chambres. Le surlendemain du jour où elle avait été votée (20 avril), il lui donnait en effet son approbation, la rendant ainsi définitive. Le même jour, il préparait un ultimatum destiné au gouver-

(1) Cette déclaration, qu'il faut ajouter au projet de résolution reproduit plus haut pour avoir le texte définitif de la résolution conjointe votée par les deux Chambres, était ainsi conçue : « Les États-Unis répudient par la présente toute intention d'exercer une souveraineté, une juridiction ou un contrôle quelconque sur ladite île, excepté pour en amener la pacification, et affirmer la détermination des États-Unis de laisser le gouvernement et le contrôle de l'île à son peuple quand cette pacification sera accomplie ». — Cette déclaration, remarquons-le, n'exclut pas la possibilité d'une annexion aux États-Unis décidée librement par les Cubains une fois affranchis de la domination espagnole. Il est clair que cette solution comblerait les vœux du gouvernement de l'Union ; mais, d'après cette déclaration, les Cubains seront entièrement libres d'opter pour le gouvernement de leur choix, et de préférer la situation d'État souverain à celle d'État membre de l'Union Nord américaine.

nement espagnol, et qui devait lui être remis par le ministre des États-Unis à Madrid, le général Woodford. L'Espagne, sommée de renoncer immédiatement à la souveraineté de Cuba et d'en retirer ses troupes de terre et de mer, avait un délai de trois jours, du 20 au 23 avril à midi, pour donner à la requête des États-Unis une réponse pleinement satisfaisante (1).

Le gouvernement espagnol, considérant que la notification de cet ultimatum constituerait pour lui une nouvelle injure, s'arrangea de manière à l'éviter. Le jour même où la résolution conjointe des Chambres avait été approuvée par le Président des États-Unis, le représentant de l'Espagne à Washington, M. Polo de Bernabé, sur l'ordre du ministre des affaires étrangères, demandait ses passeports, et se retirait au Canada avec tout le personnel de la légation. Et dès le lendemain, avant que l'ultimatum lui eût été remis par le général Woodford, le ministre des affaires étrangères d'Espagne adressait à ce dernier une Note dans laquelle il déclarait considérer comme une déclaration de guerre la résolution, approuvée par le Président, niant la souveraineté espagnole à Cuba, et, en conséquence, rompre les relations diplomatiques avec les États-Unis (2). Le général Woodford répondait aussitôt en demandant ses passeports et se retirait en confiant à l'ambassadeur d'Angleterre la

(1) Voici le texte de l'ultimatum envoyé au général Woodford pour être remis au gouvernement espagnol :

« Vous avez reçu le texte de la résolution conjointe votée le 19 par le Congrès et approuvée aujourd'hui, et relative à la pacification de Cuba. Conformément à cette loi, le Président vous charge de communiquer immédiatement au gouvernement espagnol la résolution en question avec une requête formelle du gouvernement américain exigeant que l'Espagne renonce immédiatement à la souveraineté et au gouvernement de l'île de Cuba, qu'elle retire ses troupes de terre et de mer de Cuba et des eaux cubaines. En faisant cette demande, les États-Unis répudient de leur part toute disposition ou intention d'exercer une souveraineté, une juridiction ou un contrôle sur Cuba et n'ont d'autre but que de pacifier l'île. Ils affirment leur détermination, une fois ce but atteint, de laisser le gouvernement et le contrôle de Cuba à sa population, qui constituera un gouvernement libre et indépendant. Si, samedi prochain, 23 avril, à midi, le gouvernement des États-Unis n'a pas reçu du gouvernement espagnol une réponse pleinement satisfaisante à cette requête et à cette résolution, de manière à assurer la paix à Cuba, le Président, sans autre avis préalable, emploiera dans la mesure qui sera nécessaire le pouvoir et l'autorité que lui confère et lui impose la résolution conjointe pour exécuter ladite résolution ».

(2) La Note envoyée au général Woodford exprime le regret de le voir partir et ajoute : « Après l'approbation, par le Président des États-Unis, des résolutions votées par les deux Chambres en faveur de l'intervention immédiate de l'armée américaine dans la province espagnole de Cuba, intervention qui contient en elle-même une déclaration de guerre, les rapports entre les deux gouvernements sont rompus et le gouvernement de l'Espagne ne recevra aucune nouvelle communication américaine pour cette raison que M. Polo de Bernabé est déjà parti de Washington. Votre Excellence adoptera la conduite qu'elle jugera convenable. Signé : Gullon » (V. Livre rouge espagnol, p. 198).

protection des intérêts américains en Espagne (1). Toujours dans cette journée du 21 avril, le gouvernement espagnol donnait officiellement connaissance aux puissances étrangères de la rupture des relations diplomatiques entre l'Espagne et les États-Unis ; le surlendemain 23 avril il leur faisait remettre un *Memorandum* relatant les événements des jours précédents, et constatant que l'Espagne ne déclarait la guerre que contrainte par les provocations des États-Unis (2).

Le refus de recevoir l'ultimatum faisait tomber le délai accordé à l'Espagne, et entraînait l'ouverture immédiate des hostilités. Elles commencèrent en effet le lendemain même (22 avril) par la capture dans le golfe du Mexique de plusieurs navires de commerce espagnols. Cependant il n'y avait eu ni d'un côté ni de l'autre déclaration de guerre formelle ; la situation respective des belligérants était peu nette, surtout en ce qui concernait la légitimité des prises ainsi effectuées avant toute déclaration de guerre. Le Président des États-Unis le comprit ; par un Message du 25 avril, dans lequel il faisait à son tour l'historique de la rupture des relations diplomatiques, il demanda au Congrès de déclarer formellement l'existence de l'état de guerre pour légitimer l'exercice des droits

(1) Voici le télégramme du général Woodford qui fut reçu à Washington à neuf heures du matin par M. Sherman : « Ce jeudi matin de bonne heure, après réception de votre télégramme en clair, avant que j'en eusse donné communication au gouvernement espagnol, le ministre espagnol des affaires étrangères m'a notifié que les relations diplomatiques entre les deux pays ont été rompues et que toutes communications entre leurs représentants respectifs avaient cessé. En conséquence, j'ai demandé mes passeports, mon sauf-conduit, j'ai confié la légation à l'ambassadeur britannique, et je pars pour Paris cet après-midi. J'ai informé les consuls américains ».

(2) V. le texte de ce *Memorandum* dans le Livre rouge espagnol, p. 200. Déjà, le 18 avril, le gouvernement espagnol avait fait remettre aux puissances un premier *Memorandum* dans lequel il retraçait l'historique de la question cubaine, et montrait que le bon droit se trouvait du côté de l'Espagne. Le 20 avril, à l'ouverture de la session des Cortès, la Reine Régente prononça un discours dans lequel elle remerciait le Souverain Pontife et les puissances de leur intervention, mais déclarait que l'Espagne avait été jusqu'aux dernières limites des concessions compatibles avec son honneur et sa dignité (V. le texte du discours de la Reine Régente dans le *Journal officiel* de la République française du 22 avril 1898, p. 2703). A ce moment encore cependant, les puissances pensaient à une nouvelle démarche collective en faveur de la paix, mais cette démarche échoua par suite de la déclaration de l'Angleterre qu'elle n'entendait plus intervenir dans le conflit entre les deux pays. Le jour même où l'ultimatum était remis à l'Espagne (21 avril), quelques journaux annonçaient que l'Espagne avait pris le parti d'offrir Cuba au Souverain Pontife, comme l'Autriche en 1859 avait offert la Lombardie à Napoléon III pour ne pas la céder directement à l'Italie. Le Souverain Pontife eût ensuite transféré ses droits sur l'île aux États-Unis, et l'honneur espagnol eût reçu une atteinte moins grave que par une cession directe. Mais l'on refusa à Madrid d'admettre une semblable solution avant d'avoir tenté le sort des armes ; peut-être d'ailleurs le gouvernement eût-il eu peine à la faire accepter par le peuple espagnol, très surexcité contre les États-Unis ; aussi commença-t-il, mais tardivement, à se préparer à une guerre dont il eût dû prévoir depuis longtemps l'éventualité.

et en même temps des devoirs des États-Unis comme puissance belligérante (1). Le Sénat et la Chambre adoptèrent d'urgence, le même jour, une résolution conjointe ainsi conçue : « Il est résolu : que la guerre soit, comme elle l'est par la présente, déclarée exister et avoir existé à partir du 21 avril inclusivement, entre les États-Unis d'Amérique et le Royaume d'Espagne » (2).

II. — Appréciation juridique des causes de la guerre.

Bien que les États-Unis aient essayé de rejeter sur l'Espagne la responsabilité de la guerre, sous prétexte qu'elle avait refusé de recevoir l'ultimatum à elle adressé (3), il ressort à l'évidence de l'exposé des faits précédents que ce sont eux qui doivent être considérés comme ayant voulu et rendu nécessaire la guerre actuelle. Il serait trop commode en effet pour un État, en adressant à la puissance avec laquelle il se trouve en conflit un ultimatum inacceptable, de pouvoir ainsi rejeter sur elle toute la responsabilité encourue. Mais, si dans le conflit hispano-américain les États-Unis ont été les agresseurs, leur agression n'était-elle pas justifiée ? Il y a des cas, dans l'état actuel des rapports internationaux, qui, sans doute, sur ce point, ne seront pas modifiés d'ici longtemps, où une guerre est légitime et même nécessaire. Or les États-Unis se trouvaient-ils dans l'un de ces cas ?

L'étude des cas où une guerre peut ou non être considérée comme légitime a été entreprise par presque tous les auteurs qui se sont occupés des lois de la guerre en général (4). Il semble que l'on puisse rame-

(1) Voici l'un des passages les plus importants du Message de M. Mac-Kinley du 25 avril : « Je recommande particulièrement à votre attention la Note adressée le 21 avril au ministre des États-Unis à Madrid par le ministre des affaires étrangères espagnol. Dans cette Note, le ministre espagnol notifie la rupture des relations. On y verra que le gouvernement espagnol ayant connaissance de la résolution conjointe du Congrès des États-Unis et des mesures que le Président a l'autorisation et l'ordre de prendre, répond en traitant les demandes raisonnables du gouvernement américain comme des actes hostiles suivis de la rupture complète et immédiate par sa propre action, qui, selon le droit des gens, est toujours accompagnée de l'existence de l'état de guerre entre puissances souveraines. L'Espagne ayant ainsi fait connaître son attitude, et les demandes des États-Unis étant repoussées avec rupture complète des relations du fait de l'Espagne, je me suis trouvé forcé de déclarer le blocus de certains ports du littoral septentrional de Cuba, conformément aux pouvoirs que m'ont donnés les résolutions du Congrès ».

(2) V. *infra*, p. 50, les difficultés auxquelles a donné lieu l'effet rétroactif que le Congrès prétendait attribuer à la déclaration de guerre par lui votée.

(3) C'est notamment ce que déclarait le président des États-Unis dans son Message du 25 avril. V. *suprà*, note 1.

(4) V. notamment Sumner Maine, *La guerre* ; Pillet, *Le droit de la guerre* ; et, parmi les ouvrages d'ensemble sur le droit international, Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, 4^e édit., t. IV, § 1884 et suiv. ; Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit international public*, p. 521 et suiv. V. aussi, en ce qui concerne spécialement la guerre hispano-

ner à un seul cas général les divers cas particuliers indiqués par ces auteurs : une guerre est légitime lorsque l'État qui la fait ou la subit se trouve menacé dans les conditions mêmes de son existence. Le droit à l'existence, le droit de veiller à sa propre conservation est pour l'État comme pour les individus un droit naturel et primordial. Il l'est même plus encore pour l'État que pour les individus, car ces derniers ont au-dessus d'eux, précisément dans l'État, un pouvoir auquel ils doivent en principe soumettre les difficultés qui les divisent, tandis que les États souverains, n'ayant pas au-dessus d'eux de supérieur commun qui puisse leur imposer sa volonté, sont obligés de trancher eux-mêmes les différends qui s'élèvent entre eux. La guerre est, en vertu de sa gravité et des maux irréparables qu'elle entraîne, le dernier moyen de mettre fin à un conflit auquel les États souverains peuvent avoir recours ; ils ne doivent l'employer que lorsque tous les moyens d'entente amiable sont restés inutiles. Mais en ce cas, n'ayant pas de supérieur commun et sans doute n'en devant pas avoir de longtemps encore, ils sont forcés d'avoir recours à cet *ultimum remedium*. Ils le peuvent, en vertu de leur droit de conservation, d'abord bien entendu lorsque, se trouvant attaqués par d'autres États, leur existence même est en jeu : c'est alors une application pure et simple du droit de légitime défense, également reconnu partout aux individus. Ils le peuvent de plus, à la différence ici des individus, chaque fois que leur existence, sans se trouver en jeu d'une manière directe et immédiate, se trouve cependant atteinte dans les conditions nécessaires à sa conservation. Ces conditions peuvent être non seulement d'ordre matériel, mais aussi d'ordre moral. Un État souverain ne peut évidemment laisser porter atteinte à son indépendance ou à son honneur sans abdiquer par là une partie même de sa souveraineté, et encourager le renouvellement de tentatives comme celles dont il a déjà été victime. C'est pour lui un devoir de ne pas céder sans résistance à des prétentions injustifiées.

Ainsi cas de légitime défense, et cas où des torts graves, moraux ou matériels ont été causés contrairement au droit par un autre État qui refuse de les réparer, tels sont les seuls cas non douteux où la guerre est légitime (1) ; — et de plus, nous l'avons vu, elle ne l'est, même en

américaine, un document particulièrement intéressant à raison de la nationalité de son auteur, une lettre ouverte du juge Phelps, ancien ministre des États-Unis à Londres. Cette lettre parut d'abord dans le *New-York Herald* du 28 mars 1898, et ensuite sous forme d'une petite brochure intitulée : *L'intervention des États-Unis à Cuba*. C'est à la traduction française de cette brochure que se référeront nos citations.

(1) Par les mots : non douteux, nous faisons allusion au prétendu droit d'intervention parfois invoqué comme justification d'une guerre, et qui précisément l'a été par les États-Unis dans leur guerre contre l'Espagne. Il nous est impossible ici de faire la théorie du

ces cas, que lorsque tout moyen pacifique de trancher le conflit entre les États est impossible à amener le résultat cherché. Or, en partant de ce double point de vue, de ce double critérium auquel on peut ramener tous les développements des auteurs sur la légitimité de la guerre, peut-on considérer comme légitime la guerre intentée à l'Espagne par les États-Unis ? Il semble bien que la réponse doit être nettement négative.

D'abord, en admettant même l'existence de motifs légitimes de guerre, ces motifs n'étaient pas en tout cas de ceux non susceptibles de donner lieu à une médiation ou à un arbitrage. Les États-Unis ont-ils fait tout ce qui était en leur pouvoir pour éviter le recours à la force ? Il est évident que non. A diverses reprises, le Souverain Pontife, les grandes puissances ont offert leur médiation amicale (1). Cette médiation était acceptée par l'Espagne, qui, en gage de ses intentions conciliantes, consentit à accorder aux insurgés, sans demande de leur part, une suspension des hostilités : concession d'autant plus grande qu'elle avait été plus longtemps considérée comme portant atteinte à la dignité espagnole, et qu'elle constituait pour les insurgés une sorte de reconnaissance officielle de leur caractère de belligérants. Ce furent les États-Unis, qui, en accroissant leurs exigences à mesure que l'Espagne leur donnait satisfaction sur certains points, ont rendu inutiles les bons offices du Souverain Pontife et des puissances, et ainsi fait apparaître le recours aux armes comme la seule solution possible du conflit.

Si les États-Unis ont eu tort de recourir à la force avant d'avoir épuisé tous les moyens d'entente pacifiques, avaient-ils au moins des motifs légitimes de prendre les armes contre l'Espagne ? Ici encore il semble bien qu'il faille répondre négativement. Reprenons en effet, pour en faire l'application au conflit actuel, les divers cas que nous avons vu devoir être considérés comme les seuls où une guerre est certainement juste et légitime. Les États-Unis peuvent-ils invoquer l'un de ces cas en leur faveur ?

Il est d'abord de toute évidence qu'ils ne pouvaient songer à invoquer le droit de légitime défense au sens propre du terme. La notion même de l'état de défense implique l'idée d'une attaque, soit déjà réalisée, soit tout au moins décidée, préparée, et contre laquelle on veut se préparer. Or il est bien certain que jamais les Espagnols n'ont cherché à attaquer les États-Unis, et que leur unique désir au contraire, jusqu'au moment où ils ont considéré leur honneur comme engagé, a été

« droit d'intervention » ou au contraire du « devoir de non-intervention », mais nous aurons cependant occasion d'en dire quelques mots en étudiant les motifs d'intervention spécialement invoqués par les États-Unis comme justification de leur conduite. V. *infra*, p. 41.

(1) V. *suprà*, p. 22 et suiv.

de faire tout ce qui était en leur pouvoir pour éviter une lutte inégale.

Mais la question est plus délicate si, au lieu d'envisager l'idée d'une attaque à proprement parler, on se demande s'il n'y a pas eu en tout cas du côté de l'Espagne des torts graves dont la répétition, sans porter une atteinte directe et immédiate à l'existence des États-Unis, était cependant de nature à la mettre en péril à la longue. En ce cas, et devant un refus de l'Espagne de réparer les torts par elle causés, les États-Unis pouvaient en effet intervenir en vertu du droit de *self-preservation*. Or existait-il du côté de l'Espagne des torts, d'ordre matériel ou moral, de nature à entraîner une intervention armée des États-Unis ?

A. Le gouvernement de l'Union l'a prétendu en effet, d'abord en ce qui concerne l'existence de *torts matériels*. En dehors d'un motif d'humanité que nous retrouverons plus loin, c'était surtout sur ces torts matériels qu'insistait le Président Mac-Kinley dans le Message du 11 avril où il résumait les divers motifs d'intervention invoqués par les États-Unis : grave préjudice causé au commerce américain, impossibilité où se trouvait le gouvernement espagnol de protéger la vie et les intérêts des citoyens américains à Cuba, enfin impossibilité pour les États-Unis d'empêcher les expéditions flibustières ; difficultés qui en résultent vis-à-vis de l'Espagne, et qui constituent une menace constante pour la paix des États-Unis obligés de se maintenir presque sur le pied de guerre pour parer à des éventualités toujours possibles : voilà, avec l'affaire du *Maine*, les motifs invoqués pour justifier l'intervention des États-Unis (1).

Reprenons un à un ces divers motifs. Et d'abord celui qui offre le moins de difficulté juridique, bien qu'en fait il ait été peut-être l'une des causes qui a le plus contribué à rendre impossible le maintien de la paix : nous voulons parler de l'affaire du *Maine*. La Commission d'enquête américaine avait affirmé, sans d'ailleurs préciser aucune responsabilité, que la destruction du *Maine* était due à une cause *extérieure*. Mais la Commission d'enquête espagnole étant arrivée à des conclusions diamétralement opposées, il y a là une de ces questions de pur fait, devant être tranchées par un tiers impartial, et pour lesquelles par conséquent l'arbitrage semble tout indiqué. Or ce fut précisément la solution que le gouvernement espagnol offrit aux États-Unis d'accepter. Même aux États-Unis, la destruction du *Maine* n'avait jamais été attribuée, sauf par quelques-uns des plus exaltés parmi les « jingoës », au gouvernement espagnol lui-même. Dans ces conditions, en admettant même qu'il fût résulté de la sentence arbitrale que l'explosion devait être attribuée à une cause extérieure, conformément au rapport de la Commission amé-

(1) V. *suprà*, p. 26, note 1, la reproduction du passage en question du Message présidentiel.

ricaine, il y eût eu lieu tout au plus à l'attribution d'une indemnité aux États-Unis dans le cas où les autorités espagnoles eussent été convaincues de négligence. Mais il est souverainement injuste de vouloir rendre toute une nation responsable d'un crime commis par quelques individus.

En ce qui concerne les souffrances subies par le commerce américain, il s'agit ici d'un grief certain et qui d'ailleurs n'a jamais été nié par les Espagnols. Le gouvernement américain constatait, en septembre 1897, que, depuis le début de l'insurrection, les importations américaines à Cuba avaient diminué de 70 0/0. Le commerce du sucre surtout, qui donnait lieu chaque année à un mouvement d'affaires considérable avec les États-Unis, avait été à peu près totalement supprimé par suite de la destruction des plantations de canne à sucre. Tout ceci est incontestable. Mais y a-t-il là, de la part d'un État tiers, un juste motif d'intervention armée? Non certes: sinon ce motif d'intervention de la part des tiers existerait dans toutes les guerres, civiles ou étrangères: l'un des premiers effets de toute guerre est en effet de restreindre et parfois même de supprimer complètement le commerce des neutres avec les belligérants. Comme l'a fort bien dit le juge américain M. Phelps, « lorsque, pendant notre guerre civile, les autorités fédérales bloquèrent les ports du Sud, nul doute que le commerce des autres nations n'en souffrit cruellement, spécialement en ce qui concerne les affaires de coton: aucune de ces nations cependant ne pensa à une intervention que d'ailleurs personne ici n'eût tolérée » (1).

Mais le grief se précise lorsque le gouvernement de l'Union, au lieu de viser les intérêts du commerce américain en général, invoque le défaut de protection dont souffrent les citoyens américains résidant à Cuba. Leur vie est menacée, leurs intérêts constamment sacrifiés, dit en substance le Message présidentiel, sans que jamais l'Espagne consente à réparer le mal causé par ses troupes. Or, disent les Américains, et c'est là en effet un raisonnement spécieux et qui s'applique aussi au grief précédent, de deux choses l'une: ou l'état de guerre existe, ou il n'existe pas. S'il existe, il est possible que les États neutres ne puissent se plaindre de voir leurs ressortissants souffrir de cet état de guerre, car les maux dont ils se plaignent en sont une conséquence inévitable: mais alors le gouvernement espagnol doit reconnaître qu'il y a guerre, il doit accorder aux insurgés la qualité de belligérants: et c'est ce qu'il se refuse catégoriquement à faire; — ou l'état de guerre n'existe pas, mais alors le gouvernement espagnol, seul gouvernement avec lequel les

(1) Phelps, *L'intervention des États-Unis à Cuba*, p. 7.

États étrangers aient à traiter, est responsable des actes nuisibles aux tiers commis par des criminels ou des révoltés sur son territoire.

La thèse est d'apparence juridique en effet. Elle fut déjà invoquée en 1826 contre la Turquie, à l'occasion de l'insurrection grecque, alors que la Porte, comme l'Espagne actuellement, se refusait à la fois à reconnaître les insurgés et à assumer vis-à-vis des puissances étrangères la responsabilité de leurs actes. Elle est souvent invoquée aussi par les États européens contre les pays sujets à de fréquents bouleversements intérieurs, comme les Républiques de l'Amérique du Sud, ou contre les pays plus ou moins restés en dehors de la société internationale, comme la Chine : il arrive fréquemment à ces pays d'être contraints d'accorder réparation pour des crimes commis ou des dommages causés par leurs nationaux à l'encontre de ressortissants étrangers, alors que l'autorité locale n'est pour rien dans ces crimes ou même a fait ce qu'elle a pu pour les empêcher. Mais si cette thèse est soutenable vis-à-vis des pays peu ou pas civilisés, parce que là il est toujours possible d'avoir des doutes sur l'impartialité des autorités locales vis-à-vis des étrangers, — c'est le cas notamment en Chine et en Turquie, et c'est la même raison qui dans ces pays a fait soustraire les étrangers à la juridiction locale, — il semble bien qu'il ne doive pas en être de même vis-à-vis de pays civilisés, où les mêmes inconvénients ne sont pas à craindre. En fait, en ce qui concerne spécialement la question cubaine, il n'est pas douteux que les Espagnols résidant à Cuba aient eu à souffrir, autant et plus encore que les citoyens américains, des maux dont se plaignaient ces derniers. Or de quel droit des étrangers résidant dans un pays peuvent-ils exiger des sûretés, réclamer un traitement plus favorable que celui des nationaux mêmes du pays où ils résident ?

De plus, l'Espagne avait une réponse décisive à objecter aux prétentions américaines. En admettant même en effet qu'un pays soit responsable des actes commis par des insurgés sur son territoire contre les ressortissants d'un autre État, encore faut-il évidemment que les dommages ainsi causés ne soient pas précisément imputables à cet État ou à ses nationaux. Or tel était le cas ici. Il n'est pas douteux que les bandes insurgées, peu nombreuses au début, sans armes ni munitions, n'eussent été rapidement réduites à l'impuissance par les troupes espagnoles, si ces bandes n'avaient reçu sans cesse des secours en hommes, en argent, en armes et en munitions de tous genres, apportés par les navires flibustiers qui faisaient un service régulier en quelque sorte entre Cuba et les États-Unis. Tout au moins, aux réclamations et aux demandes d'indemnité présentées par les Américains, le gouvernement espagnol eût pu répondre par des réclamations du même genre, et tout

compte fait, les dommages causés par les expéditions flibustières soit à lui, obligé d'entretenir à Cuba une véritable armée, soit à ses ressortissants, eussent peut-être dépassé ceux causés aux Américains.

Le gouvernement américain, il est vrai, et c'est là son dernier argument basé sur l'existence de torts matériels à son égard, a précisément au contraire retourné contre les Espagnols l'existence de ces nombreuses expéditions flibustières dont ceux-ci, à bon droit semble-t-il, lui faisaient reproche. Le Message présidentiel du 11 avril rappelle en effet comme un grief « les expéditions de flibustiers que nous sommes dans l'impuissance absolue de prévenir », les énormes dépenses qu'entraîne leur répression, et la menace constante qu'elles constituent pour la paix du pays. Que faut-il penser de ce nouveau motif ? Cette impossibilité où se trouvaient les États-Unis d'empêcher les expéditions flibustières, s'il paraît singulier d'en faire un grief contre l'Espagne qui n'y était pour rien, ne peut-elle être considérée tout au moins comme constituant une réponse suffisante à opposer aux réclamations du gouvernement espagnol relatives à ces expéditions ? La question doit être examinée au double point de vue du fait et du droit.

En fait, si les efforts des autorités américaines en vue d'empêcher le départ de ces expéditions pour Cuba ont été sincères, — et il semble bien qu'on puisse élever des doutes sur ce point, sinon pour les autorités fédérales, du moins pour celles de certains États particuliers, — il n'en est pas moins certain qu'ils sont restés infructueux. Est-ce faute de moyens de surveillance suffisants ? Mais, remarque avec raison M. Phelps, le juge américain déjà cité : « la vingtième partie des forces navales que nous nous évertuons à acheter sur tous les marchés du monde, sous le couvert de « défense nationale », aurait suffi pour rendre impossibles les envois de renfort grâce auxquels la rébellion a pu subsister jusqu'ici » (1).

Est-ce faute de moyens légaux d'intervenir ? C'est ici que se pose la question de droit. Les États-Unis possèdent depuis 1818 une loi qui donne au Président les pouvoirs d'empêcher toute « expédition hostile » préparée sur le territoire de l'Union au préjudice d'une puissance amie. La Cour fédérale suprême, saisie de la question à l'occasion du navire danois le *Horsa*, déclara que les fournitures d'armes et de munitions n'étaient interdites par l'Act de 1818 qu'autant qu'elles étaient faites dans un esprit « hostile », et non dans un esprit de commerce. C'était en fait enlever toute utilité à l'Act de 1818, parce qu'il est bien difficile de saisir quel est l'esprit qui peut animer les personnes qui se livrent à ce genre

(1) Phelps, *L'intervention des États-Unis à Cuba*, p. 5.

de spéculation ; cela est peut-être plus difficile encore aux États-Unis qu'ailleurs, car, on l'a justement fait remarquer, « les États-Unis fourmillent de patriotes empressés à faire leurs propres affaires en même temps que celles d'un parti politique » (1).

Étant donnée cette interprétation de l'Act de 1818 par la Cour fédérale suprême, il était peut-être difficile en effet aux autorités américaines d'agir beaucoup plus efficacement qu'elles ne l'ont fait ; mais, — et ici la question change d'aspect, d'une question de droit interne elle devient une question de droit international, — l'insuffisance de sa législation suffit-elle à exonérer un État de toute obligation de réparer le préjudice causé par ses nationaux ? Ici encore il faut répondre non, et cette fois, ce sont les États-Unis eux-mêmes qui vont nous fournir des armes contre eux. Lors de la guerre de Sécession, l'Angleterre avait laissé construire dans ses ports, par des particuliers agissant dans un esprit de commerce, des navires de guerre destinés aux Sudistes, qui attaquèrent et détruisirent un grand nombre de navires de la marine fédérale. L'Angleterre, au début, refusa énergiquement de s'en reconnaître responsable, invoquant cette double raison que les États neutres seuls, non leurs ressortissants, sont tenus de s'abstenir de tout commerce hostile avec les belligérants, et que de plus, dans l'état de sa législation, elle n'avait pu s'opposer à la sortie de ses ports des navires sudistes. Après des négociations mouvementées, les deux pays, par un traité conclu à Washington le 8 mai 1871, convinrent de soumettre les difficultés pendantes entre eux à un tribunal arbitral qui siégerait à Genève, et devrait se baser pour sa décision, sur trois règles adoptées par les contractants et qu'on appela depuis les règles de Washington (2). Ces règles étaient l'œuvre presque exclusive et le résumé des prétentions des États-Unis. Or, sur les deux points, elles donnaient tort à l'Angleterre, qui se défendait précisément par les moyens qu'invoquent aujourd'hui les États-Unis contre l'Espagne. Elles décidaient en effet qu'un État neutre est tenu d'interdire aux belligérants de se servir de ses ports ou de ses eaux « pour augmenter ou renouveler ses approvisionnements militaires, ses armes, ou pour recruter des hommes », et de plus « d'employer toute vigilance dans ses propres ports et dans ses eaux, et à l'égard de toutes personnes de sa juridiction, pour empêcher toute violation des obligations et des devoirs qui précèdent ». Ces règles, destinées à empêcher

(1) Sur les expéditions flibustières, V. de Olivart, *Le différend entre l'Espagne et les États-Unis au sujet de la question cubaine*, *Revue gén. de droit intern. public*, t. V (1898), p. 358 et suiv. et p. 499 et suiv.

(2) V. ces règles dans Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2258 et suiv., et dans Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, p. 712, note 1.

tout préjudice causé à une puissance amie par des faits de l'ordre prévu, sont évidemment applicables en cas de guerre civile aussi bien qu'en cas de guerre étrangère ; les États-Unis étaient donc tenus, en vertu même des principes qu'ils avaient fait proclamer en 1871, d'interdire à leurs nationaux « le renouvellement des approvisionnements militaires, des armes, et le recrutement des hommes » destinés à Cuba ; si leur législation était insuffisante à ce point de vue, ils devaient la modifier, comme le fit l'Angleterre en 1870, précisément à la suite des difficultés qu'elle avait eues avec les États-Unis à l'occasion de la guerre de Sécession.

B. De tout ce qui précède, on doit conclure que les États-Unis ne pouvaient invoquer contre l'Espagne des torts matériels suffisants pour justifier une intervention armée. A défaut de torts matériels, l'Espagne s'était-elle rendue coupable de *torts moraux* assez graves pour légitimer une déclaration de guerre ?

Vis-à-vis des États-Unis en particulier, non certes. Le seul tort moral qu'on puisse faire à un État déterminé, c'est de l'atteindre dans sa dignité ou son honneur. Or il est évident que l'Espagne n'eut jamais l'intention de porter atteinte à l'honneur national américain. D'abord, cet honneur national ne se trouvait pas en jeu dans la répression de l'insurrection cubaine ; de plus, lorsque les États-Unis furent, sans aucun droit, intervenus dans cette insurrection pour peser sur la volonté de l'Espagne, cette dernière se montra toujours aussi conciliante que possible, accordant des indemnités qu'elle eût strictement été en droit de refuser, consentant successivement à accorder aux Cubains l'autonomie, et aux insurgés l'armistice que réclamaient en leur nom les États-Unis.

Mais cette idée de torts d'ordre moral suffisants pour justifier une intervention armée ne doit-elle pas être entendue d'une manière plus large ? Un État même non personnellement en jeu ne peut-il, lorsque par exemple un autre État viole des principes d'humanité universellement reconnus et porte ainsi atteinte à l'ordre international tout entier, se considérer comme indirectement lésé et intervenir à ce titre ? C'est la question si souvent discutée sous le nom de droit d'intervention : faut-il ou non proclamer comme un principe de droit international public l'existence de ce droit d'intervention, ou au contraire d'un devoir de non-intervention ? C'est là une question que nous ne pouvons qu'indiquer ici. Nous nous bornerons à dire, conformément à une opinion qui a été récemment développée et qui nous paraît très exacte (1), qu'il n'y a pas de droit

(1) V. l'article de M. Pillet intitulé : *Recherches sur les droits fondamentaux des États dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître*, *Revue gén. de droit intern. public*, t. V (1898), p. 66 et suiv.

spécial d'intervention ou de non-intervention : l'intervention n'est que la sanction d'un droit préexistant, qui sera le plus souvent ce droit primordial des États, à la fois droit et devoir, le droit à l'existence ou devoir de la propre conservation. Toute la question revient donc à se demander si les intérêts essentiels d'un État ne se trouvent pas lésés par ce seul fait qu'un autre État méconnaît ouvertement les règles incontestées du droit international. Il faut répondre non si on admet le principe de l'indépendance absolue des États souverains ; il faut au contraire répondre affirmativement si, conformément aux faits, on admet l'existence d'une « interdépendance » des États, d'une société des États, régie par le droit international, dans laquelle chaque membre se trouve lésé par la violation des principes de ce droit, de même que dans un État la société tout entière se trouve atteinte par le fait délictueux dont souffre un des individus qui la composent. En fait, les grandes puissances européennes n'ont jamais hésité à intervenir pour empêcher par exemple ou éviter le retour d'actes de cruauté commis par un gouvernement vis-à-vis de ses ressortissants à l'encontre des droits de l'humanité. Parfois même, comme dans les récents massacres arméniens, l'opinion publique a été presque unanime à leur reprocher de ne pas être intervenues plus énergiquement. Mais alors si l'on excuse, *a fortiori* si l'on trouve nécessaire en certains cas l'intervention d'États pour faire cesser des actes de cruauté ou de tyrannie dont ils ne souffrent pas personnellement, ne faut-il pas décider que les États-Unis ont eu le droit eux aussi d'intervenir dans les affaires de Cuba, comme les grandes puissances européennes le font constamment vis-à-vis de la Turquie ?

Cette ressemblance entre la question arménienne et celle de Cuba a souvent été rappelée en effet par les orateurs des Chambres américaines. Le Message présidentiel du 11 avril, sans y faire allusion, invoque le même argument, « la cause de l'humanité », qui exige qu'on mette fin « aux barbaries, à l'effusion du sang, à la famine et à l'horrible misère qui existe maintenant à Cuba » ; et, répondant à l'avance aux objections qu'il prévoit devoir être faites, il ajoute : « ce n'est pas répondre que de dire : cela se passe dans un autre pays appartenant à une autre nation : cela ne nous regarde donc pas : c'est notre devoir particulier, car cela se passe juste à nos portes ».

En admettant comme exacts les faits invoqués, actes de cruauté, etc., il y a là en effet un motif plausible d'intervention. Et encore cette intervention, pour être pleinement justifiée, devrait-elle réunir deux conditions dont l'une au moins lui fera défaut. D'abord il faut bien entendu que cette intervention soit désintéressée, qu'elle ne s'exerce pas dans un but de conquête, autrement les motifs d'humanité mis en avant

n'apparaissent plus que comme des prétextes destinés à rendre possible une opération fructueuse : est-ce le cas pour les États-Unis ? C'est là une question à laquelle, d'après la clause du protocole de paix relative à Cuba, il semble bien que l'on doive répondre affirmativement. Mais, de plus, dans le cas où c'est un motif d'ordre public international, les souffrances d'un peuple opprimé par exemple, qui est la cause de l'intervention, il semble bien dangereux de reconnaître à un État quelconque le droit d'intervenir isolément, sans s'être au moins entendu avec les autres puissances, également intéressées au maintien de l'ordre public international. Ainsi l'intervention des grandes puissances européennes en Turquie a toujours été *collective* (1). Cette entente commune est la meilleure garantie que l'intervention n'a lieu que dans un but désintéressé ; et précisément cette garantie aura manqué dans l'intervention américaine à Cuba.

En outre, au point de vue des faits, l'assimilation des deux questions cubaine et arménienne n'est guère possible, et les motifs d'intervention sont infiniment moindres dans le premier cas que dans le second. Au lieu de se trouver en présence d'une population inoffensive, l'Espagne avait à lutter contre des insurgés armés et qui furent loin de respecter toujours les lois de la guerre. Destruction systématique des plantations de tabac et de canne à sucre, incendie de villages, achèvement des blessés, emploi de balles explosives, destruction de trains de voyageurs par la dynamite, assassinat de parlementaires, furent autant de moyens de guerre que les insurgés ne craignirent pas d'employer. Il semble malheureusement prouvé que, par représailles, les Espagnols aussi eurent parfois recours à quelques-uns de ces moyens. Mais si des faits semblables peuvent donner lieu à des observations diplomatiques, ils ne justifient pas l'intervention armée d'une puissance étrangère, surtout en faveur d'insurgés qui avaient eux-mêmes employé ces moyens de guerre prohibés.

Les États-Unis invoquaient aussi il est vrai la situation de la population paisible des campagnes, des *reconcentrados*, parqués par le général Weyler dans les villes de garnison, sans abri, sans moyens de subsistance, de telle sorte que leur mortalité eût dépassé 50 0/0 en quelques mois. Mais d'abord une grande partie des renseignements américains sur les *reconcentrados* provient des rapports du consul général Lee, très hostile aux Espagnols, et dont les affirmations furent à diverses reprises

(1) Il n'y a même pas à faire exception pour l'intervention de 1877. La Russie déclara seule la guerre à la Turquie ; mais le traité de San-Stefano qu'elle lui imposa à la fin de la guerre fut ensuite révisé et complètement modifié par le Congrès des grandes puissances réuni à Berlin en juin 1878.

démontrées inexactes ou exagérées. Enfin, il faut bien reconnaître que la guerre, et moins encore peut-être une guerre civile que toute autre, ne peut se poursuivre sans entraîner des maux et des ruines irréparables. Pendant la guerre de Sécession, les généraux nordistes Sherman et Sheridan dévastèrent la Géorgie et la vallée de la Shenandoah : ceci eût-il pu justifier une intervention européenne en faveur des Confédérés ?

Il faut donc encore écarter la prétention des États-Unis de justifier leur intervention armée par un motif d'humanité. Reste enfin un dernier motif d'intervention également d'ordre général et d'apparence désintéressée, qui fut souvent invoqué aux États-Unis, bien que le Message présidentiel du 11 avril n'y ait pas fait directement allusion : il s'agit du droit des peuples à la liberté, soit qu'ils veuillent modifier leur forme de gouvernement, soit qu'une fraction d'un État veuille s'en séparer pour constituer un État à part. Tel est le cas des Cubains, disait-on couramment aux États-Unis, et c'est sinon un devoir, tout au moins un droit pour une nation libre, que de concourir à l'affranchissement d'un peuple qui désire devenir libre.

Ce dernier motif d'intervention est particulièrement intéressant pour nous, car il n'est que la reproduction d'une idée chère aux hommes de la Révolution française. Par un décret du 9 novembre 1792, la Convention déclarait « accorder fraternité et secours à tous les peuples qui voudront recouvrer leur liberté, et charger le pouvoir exécutif de donner aux généraux les ordres nécessaires pour porter secours à ces peuples » (1). Il n'est pas admissible qu'un État puisse ainsi s'ériger en dispensateur de la justice et restaurateur de la liberté, et aller remédier, en envahissant le territoire de ses voisins, à ce que leurs institutions peuvent avoir de suranné ou de défectueux. C'est aux citoyens de l'État en question à faire disparaître eux-mêmes les maux dont ils souffrent. Et, dans le cas particulier qui nous occupe, il y avait d'autant moins de motif à intervenir que l'Espagne venait d'accorder spontanément aux Cubains une assez large autonomie. Les insurgés ne formaient qu'une petite minorité (2), une si petite minorité qu'à aucun moment il ne leur fut possible d'installer un gouvernement régulier en un point quelconque du vaste territoire de Cuba. Le « Président de la République cubaine », Président *in partibus*, et la Junte cubaine trouvèrent toujours plus prudent de siéger à New-York qu'au milieu de « leurs » Cubains. La masse de la population, surtout depuis la concession de l'autonomie, était et est encore

(1) Comp. aussi l'article 118 de la Constitution du 24 juin 1793, également l'œuvre de la Convention : « Le peuple français est l'ami et l'allié naturel des peuples libres ».

(2) V. *suprà*, p. 22, note 2, la protestation adressée au gouvernement de l'Union par les Chambres cubaines.

attachée à la mère-patrie, et les Chambres cubaines, on l'a vu, se réunissaient pour la première fois en mai 1898 aux cris de : Vive Cuba espagnole !

Comme les autres, ce dernier motif d'intervention doit donc être écarté. Ce qu'il y a de piquant dans cette affaire, c'est de le voir invoquer par les États-Unis. A défaut d'autre raison, le souvenir de la guerre de Sécession aurait dû les en empêcher. Il s'agissait là non plus d'une colonie révoltée, mais d'États auxquels la Constitution fédérale elle-même reconnaissait une part de souveraineté. Ce n'était pas une faible partie des habitants, mais la population entière des États du Sud qui prétendait se séparer du reste de l'Union. Et tout cela n'empêcha pas les États du Nord de traiter les Sudistes comme de véritables insurgés, leur refusant le caractère de belligérants, et de repousser formellement toute intervention étrangère (1).

C. L'insuffisance juridique des motifs d'intervention allégués par les États-Unis résulte clairement, il nous semble, de tout ce qui précède. Mais en fait on ne peut nier qu'une grande partie de la nation ait été de bonne foi en les invoquant, et que ces motifs aient exercé une influence décisive sur la détermination finale. Les États-Unis ont-ils ou non entrepris une guerre de conquête, c'est là une question à laquelle on ne pourra répondre qu'une fois la situation de Cuba définitivement réglée. Mais alors même que le résultat serait l'annexion pure et simple de Cuba, il ne semble guère douteux que ce résultat n'a pas été dès le début prévu et voulu par tout le monde aux États-Unis. L'on a vu la déclaration du Sénat, ensuite également adoptée par la Chambre, répudiant expressément toute arrière-pensée intéressée (2) : il serait injuste de la considérer sans preuves comme hypocrite et mensongère. Mais à ces considérations humanitaires en faveur de l'intervention, et à celle d'ordre pratique (atteinte à la vie et aux intérêts des citoyens américains à Cuba), il semble bien que l'on doive en ajouter d'autres, provenant d'une conception spéciale du droit international aux États-Unis, et qui ont joué elles aussi un grand rôle dans leur décision définitive.

Nous faisons allusion à une théorie particulière aux États-Unis, théorie qu'à force de persévérance, à force de l'appliquer dans tous les cas où ils le peuvent, ils ne désespèrent pas de pouvoir faire reconnaître comme un principe de droit international qui leur serait propre, quelque contradictoire que paraisse cette conception d'un principe de droit international *national*, spécial à un État. Cette théorie particulière, c'est celle si

(1) V. les Instructions très nettes en ce sens adressées le 22 avril 1861 par M. Seward, secrétaire d'État aux affaires étrangères, au ministre des États-Unis à Paris, M. Dayton.

(2) V. *suprà*, p. 29 et suiv.

connue sous le nom de doctrine de Monroë (1). Rien de plus curieux que l'évolution de cette doctrine. Au début négative en quelque sorte, se bornant à nier le droit des puissances européennes d'intervenir dans les affaires du continent américain, elle a fini par se transformer en un précepte positif de droit américain. Elle ne niait pas en effet le droit d'intervention d'une manière générale ; elle ne faisait que le refuser aux États européens. Mais puisqu'il y a des cas possibles d'intervention et que toute intervention européenne en Amérique est rejetée, quand une intervention armée sera nécessaire pour un motif quelconque, le droit d'y procéder se trouve appartenir aux États-Unis exclusivement.

La doctrine de Monroë par elle seule constitue déjà une prétention singulière. Les États-Unis s'y posent en quelque sorte comme les protecteurs attitrés de tout le continent américain, ses protecteurs contre les puissances européennes, cela va sans dire. Une fois cette prétention admise, il est clair que l'intervention des États-Unis à Cuba est pour le moins aussi naturelle que l'a été par exemple leur intervention en 1897 dans le conflit anglo-nicaraguéen. Mais les États-Unis ne s'en sont pas tenus là. Au lieu de chercher comme au début à rattacher à un principe de droit international leurs prétentions particulières, — comme le Président Monroë s'était appuyé sur le principe de non-intervention, — ils ne reculent pas aujourd'hui devant l'idée de se créer eux-mêmes le principe dont ils ont besoin, de se forger un droit à eux propre en matière internationale. Dans une Note adressée en août 1895 au gouvernement anglais, le secrétaire d'État aux affaires étrangères Olney n'hésitait pas à déclarer que la volonté des États-Unis a « force de loi » dans les matières où ils jugent à propos d'intervenir, tant « à cause de leur très haut degré de civilisation », que parce que « l'énormité de leurs ressources, jointe à leur isolement, fait d'eux les maîtres de la situation » (2).

C'est exactement, sous une autre forme, mais toujours en termes dont la précision ne laisse rien à désirer, la proclamation de la maxime : la force prime le droit, — ou mieux encore, de ce qui n'était considéré jusqu'ici que comme l'expression d'un pur fait, les représentants officiels des États-Unis voudraient faire une règle de droit, valable pour eux seuls bien entendu. C'est à cette conception toute spéciale d'un droit international à eux propre, qu'il faut rattacher la manière dont les États-Unis entendent ce droit qui constitue pour les États le droit primordial, le droit à l'existence. Pour eux le droit à l'existence n'est pas seule-

(1) V. *suprà*, p. 3 et suiv.

(2) V. Desjardins, *L'insurrection cubaine et le droit des gens*, dans la *Revue de Paris* du 15 juillet 1896, p. 347.

ment le droit de faire cesser ou de prévenir toute attaque dirigée contre le maintien de leur conservation personnelle ; c'est aussi la *loi de croissance*, la faculté qu'ont les nations fortes de s'agrandir et de se développer (1). Ceci n'est pas une affirmation gratuite ; il est facile de le prouver par des documents officiels, qui montrent à n'en pas douter que telle est bien la conception américaine. Et ces documents sont d'autant plus intéressants pour nous qu'ils ont trait précisément à la question de Cuba.

Dès 1823, Quincey Adams, alors secrétaire d'État aux affaires étrangères, et qui devait devenir deux ans plus tard Président des États-Unis, déclarait que : « certainement l'annexion de Cuba à notre République sera indispensable à la *continuation* et à l'*intégrité* (1) de l'Union ». Plus tard, au moment des tentatives d'acquisition de Cuba, c'est toujours le même argument, le droit à l'existence, la nécessité de la conservation personnelle, qui est invoquée par les États-Unis pour justifier leur *droit* à l'achat de Cuba. A la suite de la Conférence d'Ostende, destinée à préparer l'acquisition de Cuba, où se réunirent en 1854 sur l'ordre du gouvernement américain les ministres des États-Unis en Espagne, en France et en Angleterre, le rapport des plénipotentiaires américains justifiait en ces termes la nécessité de l'acquisition : « Le droit à la propre existence est le premier droit naturel pour les individus comme pour les peuples ; il prime tout le reste. On a certainement, dans l'application de ce principe, commis des abus tels que le partage de la Pologne, mais ces abus ne sauraient supprimer le droit. Certainement, si nous ne pouvons acquérir Cuba sans le consentement de l'Espagne, *c'est à la condition que le principe de notre propre conservation n'exige pas une telle acquisition*. Il faut maintenant se poser la question : Cuba au pouvoir de l'Espagne est-elle ou non un danger pour notre paix intérieure, pour l'existence même de notre Union bien aimée ? » Et, bien entendu, la réponse à cette question ne pouvait être douteuse ; les plénipotentiaires, après avoir déclaré qu'il fallait à tout prix empêcher Cuba de devenir un autre Saint-Domingue avec toutes ses horreurs contre la race blanche, et éviter ainsi que « le danger de cet incendie n'atteignît et ne consumât l'Union », concluaient

(1) Ce n'est pas seulement le mot, mais aussi l'idée du *struggle for life* qui est un peu de conception anglo-saxonne : au début précisément de la guerre hispano-américaine, le premier ministre anglais lord Salisbury, adoptant sur ce point les théories américaines, voyait, à la juste indignation de l'Espagne, une loi naturelle dans ce fait que les États forts étaient destinés à voir leurs forces augmenter de plus en plus, tandis qu'au contraire les États faibles étaient voués à un affaiblissement progressif, fait d'ailleurs des plus inexacts au moins en tant qu'on voudrait l'ériger en loi générale : l'Espagne même, si déchue aujourd'hui de son ancienne puissance, en est la meilleure preuve.

par ces paroles pessimistes : « nous croyons que le cours des événements va rapidement à cette catastrophe ».

Enfin en 1858, le Président Buchanan, dans un Message au Congrès, déclara lui aussi que « le droit de la propre défense » (*selfpreservation*) nécessitait l'acquisition de Cuba, l'unique point du monde civilisé où existât encore la traite, ce qui faisait de cette île « une source constante d'outrages et d'ennuis pour le peuple américain ».

L'Espagne s'étant toujours refusée à vendre Cuba aux États-Unis, il était naturel que ceux-ci, en vertu du « droit de la propre défense » ainsi entendu, cherchassent à obtenir l'île d'une autre façon. Ce qui fait qu'on éprouve quelques doutes sur la sincérité des déclarations officielles de désintéressement votées par les Chambres au début de la lutte (1), c'est que cette guerre se présente exactement sous les mêmes auspices qu'une autre guerre également entreprise par les États-Unis dans un but d'humanité, pour délivrer une population opprimée, et qui se termina par l'annexion aux États-Unis d'un État deux fois grand comme la France, le Texas, et de quinze cent mille kilomètres carrés enlevés au Mexique (traité du 2 février 1848 entre les États-Unis et le Mexique). De même, en 1894, aux îles Hawaï, à la suite d'une révolte qui n'avait réussi, comme l'insurrection cubaine, que grâce à l'aide des Américains, ceux-ci proclamèrent une République hawaïenne indépendante. Puis, quatre ans après, le 6 juillet 1898, le Président Mac-Kinley sanctionnait une résolution conjointe des deux Chambres votant l'annexion d'Hawaï qui devenait ainsi définitive.

En résumé, et ce sera la conclusion de cette longue étude des motifs d'intervention allégués par les États-Unis : ou cette intervention aura été purement désintéressée, ce que l'on ne pourra affirmer qu'une fois connue la situation définitive faite à l'île de Cuba ; et alors, en ce cas même, elle serait critiquable comme basée sur des motifs insuffisants ; — ou elle se terminera par l'annexion de Cuba, et peut-être en outre des Philippines, de Porto-Rico, etc. ; et alors il se sera agi d'une guerre de pure ambition, d'une guerre de conquête, rendue plus blâmable encore par les motifs d'humanité et de désintéressement en vertu desquels elle aura été entreprise.

III. — De la déclaration de guerre et de ses effets.

Nous avons vu de quelle manière avait commencé la guerre hispano-américaine. D'aucun côté il n'y eut de déclaration de guerre expresse. Aux États-Unis, sous la pression des Chambres (2), le Président Mac-

(1) V. *suprà*, p. 29 et suiv.

(2) Il est curieux de remarquer en passant que ce droit reconnu aux Chambres de dé-

Kinley adressa à l'Espagne un ultimatum ; le gouvernement espagnol refusa de le recevoir, et des deux côtés les relations diplomatiques furent rompues. Mais la guerre ne commence pas nécessairement avec la rupture des relations diplomatiques : l'histoire offre de nombreux exemples du maintien ou de la reprise des négociations diplomatiques au cours d'une guerre. Que fallait-il décider dans le cas où l'on se trouvait ?

A. La réponse dépendait avant tout de la solution donnée à une première et très grave question : toute guerre doit-elle être régulièrement déclarée, la déclaration de guerre est-elle une nécessité imposée aux belligérants par les principes du droit international ?

La pratique internationale et les auteurs se divisent sur cette question en deux camps, d'une manière très inégale d'ailleurs. En fait, la plupart des guerres européennes, des guerres continentales du moins, ont été précédées d'une déclaration de guerre. La grande majorité des auteurs reconnaît également que la déclaration de guerre est nécessaire. Ils en donnent deux excellentes raisons : d'abord éviter la possibilité de toute surprise, qui, si elle était à craindre, à la moindre tension des rapports entre deux États voisins rendrait infiniment plus précaire le maintien de la paix ; puis cet avertissement est nécessaire pour le passage régulier de l'état de paix, qui est l'état normal, à l'état de guerre ; il l'est pour indiquer soit aux États neutres, soit aux ressortissants des États belligérants, le moment précis de la substitution des lois de la guerre aux principes si différents qui régissent l'état de paix.

Au nombre des partisans de la théorie opposée, la non-nécessité d'une déclaration de guerre, on ne peut guère citer qu'une nation, l'Angleterre, et plusieurs des publicistes et jurisconsultes de ce pays. Dans la conception anglaise, si la déclaration de guerre n'est pas faite assez à l'avance pour donner à l'ennemi le temps de se préparer à la lutte, — ce qui évidemment n'est jamais le cas, l'État le premier prêt n'attendant pas que son adversaire ait achevé ses préparatifs de guerre, — il n'y a là qu'une vaine formalité. Il est bien plus simple, dit-on, de faire commencer la guerre au premier acte d'hostilité, fait précis qui ne peut donner lieu à des difficultés d'interprétation, sauf à en suspendre, puis à en annihiler les effets, si l'on arrive à s'entendre avant la rupture complète.

clarer ou d'approuver préalablement la guerre, droit inscrit dans les Constitutions des pays libres pour mettre un frein à l'ancienne liberté d'action du pouvoir exécutif, tend, avec la composition des Chambres modernes et les entraînements auxquels elles sont sujettes, à multiplier les chances de guerre au lieu de les restreindre. C'est ainsi qu'aux États-Unis le pouvoir exécutif n'eût certes pas déclaré la guerre sans la pression des Chambres, et l'on pourrait citer en France même tel fait récent où une déclaration de guerre n'a peut-être été évitée que grâce à ce fait que les Chambres ne se trouvaient pas alors en session (affaire Schnœbelé, en 1887).

L'Angleterre, qui a presque le monopole des câbles télégraphiques et possède des escadres dans toutes les mers du globe, trouve à cette pratique un avantage considérable : c'est de porter au commerce ennemi des coups désastreux dès l'ouverture des hostilités, capturant ses navires et faisant prisonniers ses marins avant même qu'ils se doutent de la rupture de l'état de paix.

Laquelle de ces deux théories les États-Unis allaient-ils adopter ? La première, semble-t-il ; car, peu de jours après la rupture des relations diplomatiques, le Président Mac-Kinley demanda au Congrès de préciser d'urgence la situation internationale des États-Unis comme puissance belligérante, et c'est alors que les deux Chambres votèrent, le 25 avril, la résolution conjointe déjà citée : « Il est résolu : que la guerre soit, comme elle l'est par la présente, déclarée exister et avoir existé à partir du 21 avril inclusivement entre les États-Unis d'Amérique et le Royaume d'Espagne ». Mais de cette déclaration même, si précise en apparence, devait naître une grave difficulté.

Les Chambres américaines faisaient en effet rétroagir les effets de la déclaration de guerre. Or cet effet rétroactif est-il juridiquement admissible ? La réponse découle nécessairement, il nous semble, de la solution donnée à la question précédente, la nécessité ou la non-nécessité d'une déclaration de guerre préalable. Si la guerre commence au premier acte précis d'hostilité, la déclaration de guerre n'étant qu'une formalité dont les belligérants peuvent se dispenser, il est évident que si pour une cause quelconque ils croient devoir en faire une, cette déclaration n'a d'autre effet que de préciser, d'affirmer en quelque sorte la situation des deux belligérants ; elle ne peut produire aucun effet en ce qui concerne le moment de l'ouverture des hostilités. Il en est tout autrement si l'on reconnaît que la déclaration de guerre s'impose aux belligérants comme une nécessité juridique, que c'est elle qui doit fixer le moment précis auquel commenceront les hostilités. En ce cas, en effet, ce moment ne peut évidemment être fixé que dans l'avenir, on ne peut le faire remonter au delà du moment actuel, sans quoi l'état de guerre se trouverait avoir existé pendant un certain temps sans déclaration de guerre, contrairement à la pratique internationale usuelle.

Les États-Unis, par cela seul qu'ils semblaient admettre la nécessité d'une déclaration de guerre, semblaient donc devoir rejeter l'idée d'accorder à cette déclaration un effet rétroactif quelconque. Tel ne fut cependant pas, on l'a vu, l'avis des Chambres américaines qui, le 25 avril, déclarèrent que les hostilités existaient et « avaient existé » depuis le 21 avril inclusivement. Le Département d'État, en envoyant notification de la déclaration de guerre à tous les gouvernements étrangers, donna

en même temps comme instructions aux ministres américains accrédités auprès de ces gouvernements de faire remarquer que la guerre existait depuis le 21 avril. L'effet rétroactif n'avait lieu que pour une période de cinq jours ; mais la question n'en présentait pas moins un intérêt pratique assez considérable, plusieurs navires espagnols ayant été capturés dans cette période par les croiseurs américains (1). L'on ne sait encore dans quel sens se prononceront les tribunaux de prise américains qui seront appelés à trancher la question de validité des saisies effectuées ; mais il semble bien qu'en partant de cette idée de la nécessité d'une déclaration de guerre qui paraît avoir été admise par les Chambres et le Président des États-Unis, ils devront prononcer la nullité de ces prises, comme ayant été effectuées à un moment où juridiquement l'état de guerre n'existait pas encore.

B. Une fois tranchée cette importante question de la nécessité d'une déclaration de guerre et du moment où elle commence à produire son effet, il reste à voir quel va être cet effet, quelles sont les suites immédiates de la déclaration de guerre. Il nous sera possible ici d'être très bref ; car, sauf en ce qui concerne un petit nombre de points peu importants, les États en lutte n'ont fait que se conformer aux principes généralement reconnus du droit international (2).

Les effets de la déclaration de guerre, en dehors du résultat essentiel qui est l'attribution aux États en lutte de la qualité de belligérants, avec tous les droits et devoirs attachés à cette qualité, peuvent être répartis en trois groupes : effets relatifs aux relations diplomatiques, aux traités, et à la condition des ressortissants des États belligérants et de leurs biens en territoire ennemi. C'est seulement en ce qui concerne le premier de ces trois groupes qu'il y a quelques particularités à relever au cours du conflit hispano-américain.

On a déjà vu que la rupture des relations diplomatiques précéda la déclaration expresse de guerre. C'est le 25 avril seulement qu'eut lieu la déclaration américaine, alors que, dès le 20 avril, M. Polo de Bernabé, représentant de l'Espagne à Washington, avait demandé ses passeports, et que, le 21, le gouvernement espagnol de son côté remettait les siens

(1) Ces navires, au nombre de huit, étaient les suivants : *Buenaventura*, *Pedro*, *Martilde*, *Miguel-Jover*, *Catalina*, *Saturnina*, *Sofia* et *Canelita* ; leur valeur totale et celle de leurs cargaisons atteignaient plusieurs millions de francs.

(2) V., en ce qui concerne les effets de la déclaration de guerre, les traités relatifs aux lois de la guerre et les ouvrages d'ensemble sur le droit international public : Pillet, *Le droit de la guerre*, t. I ; Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, 4^e édit., t. IV, § 1912 et suiv. ; Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit international public*, p. 535 et suiv. ; Dupuis, *Les théories anglaises sur le droit de la guerre en général*, *Revue gén. de droit intern. public*, t. V (1898), p. 35 et suiv.

au ministre américain à Madrid, le général Woodford. Mais, avant la rupture générale et officielle des relations entre les deux gouvernements, il s'était produit un fait très curieux : il y avait déjà eu une sorte de rupture locale de ces relations dans l'île qui précisément était l'occasion du litige, à Cuba même. Dès le 11 avril, c'est-à-dire dix jours avant la rupture définitive, le consul général américain à la Havane, le général Lee, amenait le drapeau étoilé et quittait Cuba avec la plupart des citoyens américains résidant dans l'île, confiant la gestion de leurs intérêts au consul de la Grande-Bretagne. De cette façon se trouvaient rompues toutes relations entre les autorités espagnoles d'une part et de l'autre les représentants officiels des États-Unis à Cuba. Ce fait remarquable s'explique en partie par les sentiments d'animosité qu'avaient voués les Espagnols au général Lee, à raison de ses rapports sur l'état de la question cubaine. Mais il n'en est pas moins très singulier de voir deux grands États interrompre ainsi leurs relations en un lieu donné, alors que dans les capitales mêmes des deux pays en litige ambassadeurs et ministres continuaient pendant plusieurs jours encore à entretenir des relations officielles.

La rupture des relations diplomatiques entre les deux pays devait donner lieu à une seconde particularité remarquable. En général le représentant de chacun des États belligérants, en se retirant, remet au représentant d'une puissance amie le soin de gérer les intérêts de ses nationaux sur le territoire de l'État qu'il abandonne. Dans cette guerre hispano-américaine les États-Unis se conformèrent bien à la tradition internationale, en confiant au représentant de la Grande-Bretagne le soin de prendre charge de leurs nationaux. Mais l'Espagne préféra confier les intérêts de ses ressortissants à deux puissances à la fois, la France et l'Autriche-Hongrie (1). L'Espagne avait adopté cette manière de faire pour éviter de froisser l'une des deux puissances, qui toutes deux s'étaient montrées disposées à prendre soin des intérêts espagnols aux États-Unis. Mais il y a là une complication qu'il semble préférable d'éviter ; elle pourrait en certains cas donner lieu à de graves difficultés si les puissances chargées d'exercer cette protection conjointe n'étaient pas toujours d'accord entre elles. La protection conjointe des intérêts

(1) Ce cas de protection conjointe exercée par les représentants de deux ou plusieurs États n'était pas cependant sans précédents. Il y avait eu un essai de protection conjointe dans la guerre gréco-turque de 1869. Le même fait devait se renouveler dans la dernière guerre gréco-turque de 1897 : la France, conformément à son rôle de puissance protectrice des Chrétiens en Orient, fut chargée, et chargée seule, de la protection des Grecs catholiques en Turquie ; quant à la protection des Grecs orthodoxes, elle fut, après quelques difficultés, attribuée conjointement aux ambassadeurs de France, de Russie et d'Angleterre. V. *Revue gén. de droit intern. public*, t. IV (1897), p. 529.

espagnols fut organisée, aux termes d'un accord entre l'ambassadeur de France et le ministre d'Autriche-Hongrie, de la façon suivante : 1^o les archives de la légation espagnole à Washington seront déposées à la légation austro-hongroise ; 2^o le soin des archives consulaires et la protection des intérêts espagnols seront confiés aux consulats généraux d'Autriche-Hongrie à New-York et à Chicago et aux consulats de France à la Nouvelle-Orléans, à San Francisco et à Philadelphie ; 3^o dans les localités où un seul des deux pays a un représentant, ce représentant assumera la protection des intérêts espagnols ; dans les localités où les deux pays sont représentés par des agents consulaires, cette protection sera exercée par l'agent français ; 4^o les questions dont l'arrangement nécessitera des représentations au Département d'État seront traitées ou par le ministre d'Autriche-Hongrie ou par l'ambassadeur de France suivant que le consul autrichien ou français en aura eu l'initiative ; 5^o dans tous les autres cas, l'ambassadeur de France se charge seul des démarches qui devront être faites auprès du gouvernement des États-Unis (1).

En ce qui concerne l'effet de la déclaration de guerre relativement aux traités, il semble qu'il existe actuellement une certaine opposition entre la théorie et la pratique internationale. Les auteurs admettent généralement aujourd'hui que « la guerre n'est ni un mode d'extinction des obligations, ni une cause de perte de la propriété » (2). Les traités précédemment conclus entre les belligérants devraient donc subsister, en tant qu'ils ne sont pas incompatibles avec l'état de guerre. On ne voit pas en effet pourquoi cet état de guerre ferait tomber des obligations qui sont compatibles avec lui : il y aurait là un effet sans cause. Cependant la

(1) Ces arrangements concernant la protection des sujets et des intérêts espagnols ont été communiqués au secrétaire d'État américain par des lettres du 22 avril 1898 de l'ambassadeur de France et du ministre d'Autriche-Hongrie ; le secrétaire d'État en accusa réception le 25 avril. Par des Notes du 26 avril, et sur la demande du secrétaire d'État, les représentants de France et d'Autriche-Hongrie ont transmis au Département d'État la liste des agents consulaires français et autrichiens désignés pour la protection des intérêts espagnols. Voici la nomenclature de ces agents : 1^o Liste des postes consulaires français chargés de la protection des intérêts espagnols. *Consulats*. Nouvelle-Orléans, San Francisco. — *Vice-consulats*. Philadelphie, Galveston. — *Agences consulaires*. Cincinnati, Détroit, Kansas City, Louisville, Saint-Louis, Saint-Paul, Brownsville, Dallis, El Paso, San Antonio, Baltimore, Boston, Charleston S. C., Norfolk, Portland, Me, Apalachicola, Baton Rouge, Birmingham, Mobile, Pensacola, Savannah, Los Angeles, Portland, Oregon, San José. — 2^o Liste des officiers consulaires austro-hongrois désignés pour la protection des intérêts espagnols. *Consulats généraux*. New-York et Chicago. — *Consulats*. Pittsburg (Pensylvanie), et Richmond (Virginie), places dans lesquelles le gouvernement français n'a pas de représentants consulaires.

(2) Pillet, *Le droit de la guerre*, t. I, p. 304. — Il n'y a guère de dissidences aujourd'hui dans la doctrine que de la part de certains publicistes et jurisconsultes anglais. V. *Revue gén. de droit intern. public*, t. V (1898), p. 50 et suiv., l'article déjà cité de M. Dupuis.

pratique internationale semble aujourd'hui encore partir du principe opposé, que la déclaration de guerre fait tomber tous les traités existant entre les États belligérants. Se conformant à cette pratique, le décret espagnol du 24 avril 1898 (1) déclare expressément, dans son article 1^{er}, que : « l'état de guerre existant entre l'Espagne et les États-Unis amène la *caducité* des traités de paix et d'amitié du 27 octobre 1795, du protocole du 12 janvier 1877, et de tous les autres accords, traités ou conventions jusqu'à présent en vigueur entre les deux pays ».

Cet article s'explique par ce fait que les traités en question avaient donné lieu aux plus vives difficultés entre l'Espagne et les États-Unis, et même à diverses reprises failli entraîner une guerre entre les deux pays. En établissant un régime de faveur pour les nationaux de chacun des deux États résidant sur le territoire de l'autre État, ils avaient rendu beaucoup plus difficile la répression par l'Espagne des expéditions filibustières organisées par des citoyens américains ; de plus, ils avaient donné lieu à de nombreuses réclamations diplomatiques et demandes d'indemnité de la part des États-Unis, lorsqu'en fait cette répression s'était exercée (2). Il est facile de comprendre que le premier acte de l'Espagne, une fois sa liberté d'action recouvrée, ait été de supprimer ces traités dont elle avait gardé un si mauvais souvenir ; mais, pour arriver à ce but, il n'était pas besoin d'une déclaration aussi absolue et d'une portée aussi générale que celle de l'article 1^{er} du décret. D'abord, en effet, même sans cette déclaration formelle, ces traités auraient dû être considérés comme rompus par la guerre, puisqu'il s'agissait de « traités de paix et d'amitié », et que des traités de ce genre sont évidemment incompatibles avec l'état de guerre. De plus, cet article 1^{er} va trop loin lorsqu'il déclare frappés de *caducité*, d'une manière générale, « tous les autres accords, traités ou conventions jusqu'à présent en vigueur entre les deux pays ». Non seulement en effet tous les traités ne sont pas résolus ou rompus par la déclaration de guerre, mais il en est même que cette déclaration de guerre va au contraire faire entrer en vigueur : ce sont tous ceux conclus en vue de la guerre, par exemple la convention de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des malades et blessés, la déclaration de Saint-Pétersbourg du 11 décembre 1868 sur les balles explosibles. A ces deux accords internationaux cités comme exemples on en ajoute en général un plus important encore, la déclaration de Paris du 16 avril 1856 réglant certaines questions de droit maritime en temps de guerre ; mais, dans la guerre actuelle, cette déclaration n'était pas applicable, de plein droit du moins, puisque les

(1) V. le texte de ce décret, *infra*, p. 67, note 1.

(2) V. *suprà*, p. 9.

États-Unis et l'Espagne, presque seuls parmi les États civilisés, avaient précisément refusé de signer cette déclaration.

Reste enfin, comme effet de la déclaration de guerre, ce qui a trait à la condition des ressortissants des États belligérants en territoire ennemi. L'on n'admet plus aujourd'hui leur expulsion en masse par l'État sur le territoire duquel ils résident (1), sauf dans les cas où les besoins de la défense nécessitent cette expulsion, — pas plus qu'à l'inverse on ne les retient contre leur gré pour les empêcher d'aller rejoindre leur pays, alors même qu'ils devraient y être incorporés dans l'armée. De même, l'on n'admet plus aujourd'hui la confiscation des biens situés en territoire ennemi et appartenant aux ressortissants de l'autre État ; on se borne à interdire les relations commerciales entre les nations des États belligérants. Toutes ces solutions, qui ne souffrent plus guère de difficultés ni en pratique ni en théorie, ont été tacitement admises dans la guerre actuelle par les deux États belligérants : tous deux, en effet, au début de la guerre, ont déclaré vouloir respecter les principes du droit des gens en vigueur (2).

Interruption des relations diplomatiques, rupture des traités ou du moins de certains traités, et interdiction de commercer frappant les nationaux des États belligérants, tels sont les principaux effets de la déclaration de guerre. En dehors de ces effets, il en est un autre, le plus important, qui est, on l'a vu, d'attribuer aux États en lutte le caractère de belligérants avec tous les droits et devoirs qui en découlent, et ainsi de rendre possible l'ouverture des hostilités. Mais, à partir de ce moment, la période préparatoire de la guerre est passée, l'on se trouve en pleine période de lutte, et les actes d'hostilité commencent. Ce sont ces actes d'hostilité, envisagés au point de vue du droit international public, dont il nous reste à nous occuper.

IV. — Rapports des belligérants entre eux.

Les hostilités avaient commencé, on l'a vu (3), avant même la déclaration de guerre, par la prise de quelques navires de commerce espagnols. Pendant plus de la moitié de la guerre, qui devait durer près de quatre

(1) Dans la guerre gréco-turque de 1897, la Turquie ordonna cependant l'expulsion en masse de tous les Grecs résidant sur le territoire ottoman. Mais, sur les représentations des grandes puissances, elle consentit à des prolongations de délais successives, qui empêchèrent en fait l'application de cette mesure rigoureuse, la guerre ayant pris fin avant l'expiration du dernier délai accordé.

(2) V. l'exposé qui précède le décret espagnol précité du 24 avril 1898, et la proclamation du Président des États-Unis déclarant la guerre ouverte, dont le texte est rapporté *infra*, p. 66, note 3.

(3) *Suprà*, p. 50.

mois (exactement 114 jours, du 21 avril inclusivement, jour auquel la déclaration de guerre était censée rétroagir, jusqu'au 12 août, date de la signature du protocole de paix), les hostilités se poursuivirent presque exclusivement sur mer. Mais elles ne devaient pas se borner longtemps à la prise de navires marchands. Six jours après la déclaration de guerre, la flotte espagnole des Philippines, composée de vieux navires en bois mal armés, était détruite dans la baie de Manille par l'escadre américaine de l'amiral Dewey. La lutte se continua ensuite pendant plus d'un mois sans qu'eût lieu aucun nouveau fait de guerre important, soit sur mer, soit sur terre.

C'est seulement vers le milieu de juin que les Américains commencèrent leurs premières tentatives de débarquement dans l'île de Cuba, aux environs de Santiago, c'est-à-dire précisément à l'extrémité de l'île opposée à celle où se trouve la capitale, la Havane. Le 3 juillet, la seconde escadre espagnole, commandée par l'amiral Cervera, qui s'était laissée emprisonner dans la baie de Santiago, fut à son tour complètement détruite, au moment où elle cherchait à gagner la haute mer, par l'escadre de l'amiral Sampson. Désormais l'Espagne, n'ayant plus d'escadre et se trouvant dans l'impossibilité de réapprovisionner, en vivres et en munitions, des troupes situées à plusieurs centaines de lieues de la métropole, ne pouvait guère songer à continuer la lutte. D'ailleurs, peu de jours après la bataille navale de Santiago, le général Torral, commandant de la place, assiégé à la fois par terre et par mer, se rendait avec toute la région placée sous ses ordres. Les négociations en vue de la paix commencèrent presque aussitôt. Au cours même de ces négociations, les Américains envoyèrent dans la petite Antille espagnole, Porto-Rico, un corps de débarquement qui, bien reçu par les habitants, s'empara de presque toute l'île en quelques jours. Enfin, et ce devait être le dernier fait d'armes important de cette guerre où tout devait tourner contre la malheureuse Espagne, le lendemain du protocole de paix suspendant partout les hostilités (12 août), les défenseurs de Manille, sous la menace d'un bombardement, se rendaient à l'amiral Dewey, ignorant l'armistice signé la veille.

C'est toute cette période que nous allons maintenant étudier, en laissant de côté pour le moment les rapports des belligérants avec les neutres pour nous attacher exclusivement aux rapports des belligérants entre eux. L'on peut faire rentrer sous six chefs différents tout ce qui se rapporte à cette importante question ; nous examinerons successivement ce qui a trait au théâtre de la guerre, — aux moyens d'attaque et de défense, — aux droits et obligations des belligérants envers les nationaux ennemis, — envers la propriété ennemie, — aux droits résul-

tant de l'occupation sur la partie envahie du sol ennemi, — le dernier point étant consacré aux rapports et négociations entre belligérants au cours de la guerre.

I. — THÉÂTRE DE LA GUERRE.

Le théâtre de la guerre comprend bien entendu d'abord tous les territoires sur lesquels s'exerce la pleine souveraineté des belligérants, et de plus, en ce qui concerne la guerre maritime, la pleine mer et les eaux territoriales des belligérants. Des accords spéciaux peuvent soustraire aux effets de la guerre, « neutraliser » une portion quelconque de mer ou du territoire d'un belligérant. Cette neutralisation partielle peut avoir soit une durée illimitée, comme c'est le cas pour le canal de Suez par exemple depuis la convention du 29 octobre 1888, soit une durée limitée à celle même de la guerre. Au moment où éclata la guerre hispano-américaine, il fut vaguement question au début de limiter les effets des hostilités à l'île qui avait été l'objet du litige, à Cuba, ou tout au plus à l'ensemble des Antilles espagnoles. Cette décision eût été très bien vue des puissances maritimes neutres, qui craignaient non sans raison les maux devant résulter pour leur commerce d'une guerre poursuivie simultanément sur presque toutes les mers du globe, à raison du nombre et de la dispersion des colonies espagnoles. Mais aucune puissance prise individuellement ne se souciait de recourir à une pression armée pour obtenir un semblable résultat ; a fortiori l'entente de toutes en vue de ce but eût-elle été impossible. Il eût donc fallu que les belligérants y consentissent de leur plein gré ; or dès le début au contraire les Américains montrèrent nettement leur intention d'étendre la guerre en dehors de Cuba, et réalisèrent en fait cette intention par l'envoi d'une flotte aux Philippines. Ils avaient même décidé vers la fin de la guerre l'envoi d'une escadre destinée à bombarder les ports des côtes d'Espagne, et sans doute ils eussent également réalisé ce dernier projet si la suspension des hostilités n'avait été signée vers cette époque.

Cependant, encore vers la fin de la guerre, il se présenta un fait qui eût pu faire naître des difficultés relativement à cette question du théâtre des hostilités. Dans les premiers jours du mois d'août, les troupes américaines envahirent Porto-Rico. Grâce à l'accueil amical d'une grande partie de la population, elles purent traverser l'île en peu de temps, et menacèrent bientôt la capitale, San-Juan, où se trouvaient beaucoup de résidents étrangers. Il n'y avait pas en rade de navires de leurs nations respectives pouvant les recueillir. Les consuls étrangers informèrent alors le gouverneur espagnol, le général Macias, qu'ils établiraient une

zone neutre entre deux points de l'île, Bayamo et Rio-Piedras ; en cas de bombardement par la flotte et les troupes américaines, les résidents étrangers se seraient réfugiés avec leurs familles dans cette zone neutre (1).

Cette décision des consuls ne fut pas mise à exécution, la suspension des hostilités étant venue arrêter la marche sur San-Juan. Mais, dans la forme où elle était prise, elle donne lieu à certaines observations. Les représentants des États neutres peuvent toujours évidemment prendre les mesures nécessaires pour sauvegarder leurs nationaux, mais à condition que ces mesures ne nuisent pas à celles prises par les belligérants en vue du succès de leurs opérations. Ils peuvent par exemple faire recueillir leurs nationaux à bord des navires en rade, comme cela avait eu lieu devant Santiago de Cuba ; mais ils ne peuvent, en dehors du consentement des deux belligérants, établir une zone neutre en un point quelconque du territoire de l'un d'eux. Et il ne suffit même pas du consentement de l'un des belligérants, celui auquel appartient le territoire en question ; il faut aussi le consentement de l'autre belligérant ; car ce dernier pourrait se trouver gêné dans ses opérations militaires par la neutralisation même momentanée d'une partie du sol ennemi, surtout, et c'était le cas ici, lorsqu'il peut se trouver appelé à brève échéance à occuper cette partie de territoire. Les consuls étrangers auraient donc dû, pour arriver à la réalisation de leur but, obtenir l'autorisation des deux États belligérants, autorisation qui, en vertu des usages internationaux en temps de guerre, eût pu être accordée par les commandants des troupes en présence.

II. — MOYENS D'ATTAQUE ET DE DÉFENSE.

En matière de moyens d'attaque et de défense, sont proscrits d'abord, en vertu d'un accord exprès, tous projectiles explosibles d'un poids inférieur à 400 grammes (convention de Saint-Pétersbourg du 11 novembre 1868) ; puis, d'une manière générale, tous moyens barbares ou perfides. Enfin il est un certain nombre de moyens de guerre dont l'emploi, sans être absolument proscrit, est soumis cependant, d'après la pratique internationale, à certaines restrictions. Quelques-uns de ces moyens de guerre, le bombardement par exemple, peuvent être employés à la fois dans les guerres terrestres et dans les guerres maritimes ; mais la plupart, la course, le blocus, la destruction des câbles sous-marins se rapportent spécialement à la guerre maritime. L'emploi de la plupart de ces moyens de guerre a donné lieu à un certain nombre de difficultés dans la guerre hispano-américaine.

(1) V. le *Temps* du 9 août 1898.

A. — *Moyens perfides et barbares.*

En ce qui concerne les moyens *perfides*, on est à peu près d'accord, bien que la ruse reste permise et qu'il soit souvent difficile de distinguer la perfidie de la ruse. La question la plus délicate en cette matière est celle relative à l'emploi d'un faux pavillon. Faut-il n'y voir qu'une ruse de guerre ou faut-il y voir un moyen perfide ? Les auteurs sont très partagés sur cette question (1) ; un sentiment plus élevé de l'honneur militaire tend en général à faire réproucher l'emploi des ruses de ce genre. Cependant, le 22 mai, une dépêche du maréchal Blanco apprenait au gouvernement espagnol que deux bâtiments de guerre américains, arborant le pavillon espagnol, avaient pénétré dans la baie de Guantanamo (2). Ils furent facilement repoussés, mais malgré cela l'indignation fut vive en Espagne. Au Sénat, le Comte de las Almenas protesta énergiquement contre l'emploi de ces procédés et demanda si le gouvernement espagnol avait porté ce fait à la connaissance des puissances. Le ministre de l'intérieur, M. Capdepon, répondit affirmativement, et, quelques jours après, le ministre des affaires étrangères adressait aux puissances neutres une circulaire dans laquelle il protestait contre l'emploi de faux pavillons, en même temps que contre les bombardements sans avis préalable et la destruction des lignes télégraphiques internationales.

Quant aux moyens *barbares* (3), il en est un certain nombre, le poison par exemple sous toutes ses formes, dont l'emploi est universellement proscrit ; mais il en est aussi plusieurs autres sur lesquels l'entente n'a pu encore se faire. De ce nombre est l'emploi par les belligérants de troupes sauvages comme auxiliaires. L'emploi de ce moyen de guerre est généralement repoussé par les auteurs du droit international. Il est clair d'ailleurs qu'il faut s'attacher à l'esprit et non à la lettre de cette interdiction : elle n'a plus de raison d'être lorsqu'il s'agit de troupes indigènes commandées par des officiers européens et respectant les lois de la guerre. C'est ce qu'oubliaient les Allemands en 1870, lorsqu'ils reprochaient à la France d'employer contre eux des turcos, troupes régulières très disciplinées, faisant partie de l'armée française. Les États-Unis furent très heureux, étant données les difficultés dues au climat de Cuba, de pouvoir employer contre leurs adver-

(1) V. dans le sens de l'usage licite d'un faux pavillon, Ortolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. II, p. 29 ; dans le sens contraire, de Cussy, *Phases et causes célèbres du droit maritime des nations*. V. aussi Perels, *Manuel de droit maritime international*, p. 214.

(2) V. le *Temps* du 23 mai 1898.

(3) V. sur ce point les Instructions pour les armées en campagne des États-Unis, art. 14, 15, 60 et suiv.

saires des troupes noires. Certains régiments étaient exclusivement composés de noirs. Mais ces noirs étaient citoyens américains, comme les autres combattants, respectaient les lois de la guerre, et par conséquent l'Espagne ne put élever aucune plainte à ce sujet. Aussi n'est-ce pas tout à fait sous cette forme que se présentèrent certains faits contre lesquels l'Espagne crut devoir à un moment protester vis-à-vis des puissances neutres.

Ordinairement, en effet, quand un État emploie des troupes sauvages, il les encadre tout au moins, les fait entrer dans ses armées à titre de combattants proprement dits. Il en fut autrement ici. Les États-Unis profitèrent de ce que la lutte avait lieu en territoire espagnol, dans des colonies qui se trouvaient à ce moment même ou venaient de se trouver en lutte ouverte contre la métropole, pour venir en aide aux insurgés contre l'Espagne en leur fournissant armes et munitions. Le gouvernement espagnol protesta sous prétexte que les insurgés ne formaient que des bandes indisciplinées et à demi-sauvages, ne respectant pas les lois de la guerre (1). Il est certain que souvent les insurgés cubains ou Tagals commirent des actes contraires aux lois de la guerre, achevant des blessés par exemple ou massacrant des prisonniers. Mais il semble cependant que, au moins de la part des troupes commandées directement par les chefs insurgés, ces faits aient été exceptionnels. D'un autre côté il est difficile de ne pas remarquer la contradiction où est tombé le gouvernement espagnol en traitant à certains moments de « sauvages » des populations qu'à d'autres moments au contraire il estimait être très civilisées. Lorsqu'en effet certains organes de l'opinion américaine, dans le but de pousser le gouvernement des États-Unis à conserver les Philippines, faisaient valoir en ce sens les mêmes motifs d'humanité qu'on avait déjà invoqués pour Cuba, et la nécessité de civiliser des populations que leurs précédents maîtres maintenaient volontairement dans un état d'ignorance et de sauvagerie, l'on fit remarquer de tous côtés en Espagne que la population des Philippines était au contraire arrivée à un assez haut degré de civilisation, très supérieur à celui des autres colonies européennes dans l'Extrême-Orient. En ce cas, l'on ne peut pas trop blâmer les Américains d'avoir eu recours à la population de race

(1) A la sortie d'un Conseil des ministres tenu le 27 juin, le Président du Conseil, M. Sagasta, faisait en réponse à des questions qui lui étaient adressées à ce sujet la déclaration suivante : « En ce qui concerne les Philippines, le ministre des affaires étrangères a été chargé d'appeler l'attention des puissances sur l'inqualifiable conduite de l'amiral américain ; il continue à fournir des armes et des munitions à des sauvages pour nous combattre. Cette façon de faire la guerre est indigne d'un peuple civilisé » (V. le *Temps* du 30 juin 1898).

indigène, surtout dans des pays dont le climat était si meurtrier pour leurs propres nationaux.

Mais il est, toujours à l'occasion de cette question du concours des insurgés cubains ou Tagals, un autre point qui eût pu, semble-t-il, constituer un sujet de plainte de la part de l'Espagne, bien que cela n'ait pas eu lieu en fait. En laissant même de côté en effet la question du plus ou moins haut degré de civilisation des insurgés, ne faut-il pas d'une manière générale déclarer illicite l'aide que recherche un des belligérants dans une insurrection ou une guerre civile dirigée contre son adversaire ? C'est ce qu'ont pensé certains auteurs qui par exemple ont jugé très sévèrement les tentatives faites en 1870 par des agents allemands pour entretenir les soulèvements survenus en Algérie pendant la guerre ; mais il semble que cette opinion est trop absolue et qu'il y a lieu d'établir des distinctions.

Il faut distinguer d'abord en effet si cette insurrection ou guerre civile a été ou non provoquée par l'adversaire ; car s'il ne l'a pas provoquée, on ne peut lui faire un crime de trouver une aide dans un événement dont il n'est pas responsable. Même s'il l'a provoquée, pourvu que ce soit par des actes licites, exempts de toute perfidie par exemple, on ne voit pas pourquoi l'emploi d'un semblable moyen doit être condamné d'une manière absolue ; il y a là un moyen très efficace de triompher de l'ennemi : or c'est là le but de la guerre, et les belligérants doivent bien employer pour l'atteindre des moyens aussi en désaccord avec les principes d'humanité que peut l'être le recours à une insurrection fomentée contre l'adversaire. Les encouragements donnés à des insurgés, notamment les secours en armes ou en munitions, ne sont illicites que si ces secours doivent être employés d'une manière contraire aux lois de la guerre, si les insurgés ne se conduisent pas en belligérants civilisés ; mais c'est alors retomber dans la première question, et le recours à l'insurrection est à réprouver non en lui-même, mais à raison de ses conséquences possibles. Remarquons d'ailleurs que, dans la guerre hispano-américaine, cette question du recours à une insurrection ne se posait à proprement parler que pour les Philippines ; car le but de la guerre, tel du moins que le présentaient les Américains, était l'indépendance de Cuba, pour laquelle les Cubains luttèrent déjà depuis plusieurs années : dans ces conditions, il eût été par trop singulier, et d'ailleurs à peu près impossible, que les Américains renonçassent au secours d'insurgés qu'ils venaient précisément aider à conquérir leur indépendance.

B. — *Course.*

Jusqu'à la déclaration de Paris du 16 avril 1856, dont l'article 1^{er} est ainsi conçu : « la course est et demeure abolie », les corsaires ont joué

un rôle considérable dans les guerres maritimes. La course est un moyen de guerre qui par lui-même n'offre rien d'illicite. Théoriquement en effet le corsaire auquel des lettres patentes de course ou lettres de marque sont délivrées par son gouvernement ne jouit des droits de visite et de saisie vis-à-vis des navires ennemis ou neutres que dans la limite même où en jouissent les navires de guerre de sa nation, et parfois même dans des limites plus étroites encore. Il peut capturer les navires ennemis, de guerre ou de commerce, et les navires de commerce neutres qui accomplissent un acte illicite, comme la violation d'un blocus ou le transport de contrebande de guerre ; il possède, pour rendre possible l'exercice de ce droit de capture, un *droit de visite* vis-à-vis des navires supposés de bonne prise ; mais à cela se bornent tous ses droits. Or ces droits de visite et de capture, les navires de guerre peuvent encore les exercer aujourd'hui ; ils peuvent saisir la propriété privée sur mer, *courir sus* aux navires ennemis, c'est-à-dire en somme pratiquer la *course* ; la seule différence consiste non dans l'opération même, mais dans les personnes qui la pratiquent : de simples particuliers d'un côté, de l'autre l'État même représenté par les officiers qui ont le commandement de ses navires de guerre. Mais cette différence de fait offre au point de vue pratique la plus haute importance. Malgré certaines garanties dont les puissances maritimes avaient cherché à entourer la course (1), le corsaire, simple particulier animé avant tout d'un esprit de lucre, abusait de ses droits de visite et de capture ; il en abusait surtout vis-à-vis des neutres, qui théoriquement conservaient le droit de continuer entre eux ou avec les belligérants tout commerce non hostile, mais ne pouvaient en fait exercer ce droit sans se trouver exposés à des saisies injustifiées. Aussi est-ce surtout devant les réclamations unanimes des puissances neutres qu'après quelques essais provisoires la course fut définitivement abolie par la déclaration de Paris de 1856.

(1) En dehors de l'autorisation de son gouvernement qui, dans la plupart des États, ne pouvait être accordée qu'aux nationaux et non aux étrangers, le corsaire devait, d'après les règlements de la plupart des pays, fournir une caution pécuniaire destinée à garantir aux intéressés la réparation des préjudices qui avaient pu leur être causés par le fait du corsaire. La plupart du temps les règlements exigeaient aussi la nationalité d'une certaine fraction de l'équipage : ainsi aux États-Unis et en Espagne précisément, il fallait, d'après les règlements, que le capitaine et les deux tiers de l'équipage eussent la nationalité américaine ou espagnole. Enfin bien entendu, comme pour les prises effectuées par les navires de guerre, les captures des corsaires ne devenaient définitives qu'après avoir été reconnues valables par le tribunal ou Conseil des prises de leur nation. En revanche, moyennant l'accomplissement de ces formalités, et à condition pour eux de se conformer strictement tant aux instructions contenues dans la lettre de marque qu'aux lois et usages de la guerre, les corsaires jouissaient, à peu près à l'égal de la marine militaire, de tous les avantages qu'assure le droit de la guerre.

Il est donc nécessaire de bien distinguer entre la course et le droit de saisie de la propriété privée. La course a précisément pour but la capture de la propriété privée et ne peut exister sans ce droit de capture ; mais l'inverse est parfaitement possible, et c'est même actuellement la situation normale puisque ce droit de saisie de la propriété privée sur mer n'existe plus qu'au profit des navires de guerre à l'exclusion des corsaires. Mais cette abolition de la course, décidée en 1856, a été l'effet d'une convention entre les puissances ; et il est de principe, en droit international comme en droit privé, que les conventions n'obligent que les parties contractantes. Or il se trouve précisément qu'au moment de la déclaration de 1856, de toutes les nations civilisées, l'Espagne et les États-Unis furent, avec le Mexique, les seules puissances qui refusèrent d'accéder à cette déclaration. N'étant pas liées par cette déclaration, ces puissances n'ont-elles pas conservé, au point de vue du droit de délivrer des lettres de marque, leur entière liberté d'action ?

Pour qu'il en fût autrement, il faudrait que la course pût être considérée comme un moyen de guerre barbare ou perfide, interdit comme tel par les principes généraux du droit international, en dehors même de toute convention. Mais l'on vient de voir que tel n'est pas le cas ; la course en elle-même n'a rien d'illégitime ou d'anormal ; elle applique les principes de la guerre maritime, et n'est qu'un moyen, pour une nation dont la flotte militaire est insuffisante, d'étendre l'action de guerre contre l'adversaire. Le droit de course ainsi compris découle du principe en vertu duquel un État peut faire appel au concours de tous ses nationaux pour augmenter ses chances de résister à l'ennemi et d'en triompher. Les bâtiments corsaires, on l'a justement fait remarquer, peuvent être comparés aux compagnies franches admises dans les guerres terrestres ; ce sont en quelque sorte les francs-tireurs de la mer, sauf toutefois que la qualité de belligérants ne saurait être contestée aux corsaires régulièrement munis de leurs lettres de marque (1). Certes, en fait, malgré les garanties dont se trouvait entourée la délivrance de ces lettres de marque, la course avait toujours donné lieu à des abus ; mais d'abord il était possible d'augmenter ces garanties, et de plus un moyen de guerre licite en lui-même ne peut, à défaut d'une convention expresse entre les États, être condamné d'une manière absolue parce que son emploi est susceptible de donner lieu à des abus : sinon ce ne serait pas seulement la course, mais presque tous les moyens de guerre, blocus, bombardements, contributions de guerre, etc., qui devraient être proscrits.

(1) Paul Fauchille, *Lettre au journal le Temps : les neutres et l'humanité* (Le Temps du 26 avril 1898).

La décision qu'allaient prendre les deux puissances belligérantes à l'égard de ce droit de course auquel elles avaient formellement refusé de renoncer en 1856 était donc de la plus haute importance. Dans plusieurs des Parlements européens, des questions furent posées au gouvernement pour savoir quelle ligne de conduite il suivrait pour le cas où les belligérants se refuseraient à reconnaître l'abolition de la course, et, d'une manière générale, toutes les dispositions contenues dans la déclaration de Paris de 1856 (1). Une puissance neutre, l'Italie, prit même l'initiative d'un échange de vues entre les divers gouvernements intéressés dans le but d'arriver à une entente commune pour la protection du commerce neutre (2).

(1) A la Chambre des communes d'Angleterre, la puissance la plus intéressée, lorsqu'elle est neutre, à voir la déclaration de Paris appliquée par les belligérants, l'Atorney général sir Richard Webster et le premier lord de la trésorerie M. Balfour (chargé de l'intérim du *Foreign Office* en l'absence de lord Salisbury) eurent à exposer, en réponse à des questions posées par des membres de la Chambre, la ligne de conduite que comptait suivre le gouvernement anglais pendant la guerre. Le *Times* du 22 avril 1898 a donné un compte rendu très complet de cette séance. En voici un court résumé, d'après le *Temps* du 22 avril 1898 : « Londres 21 avril. Chambre des communes. — L'Atorney général dit que la Grande-Bretagne est liée actuellement par la déclaration de Paris, mais sa situation ne peut pas être déterminée d'avance dans le cas d'un pays qui n'a pas souscrit à cette déclaration. On ne peut pas dire positivement, en présence des traités signés par l'Espagne et les États-Unis, si en cas de guerre les marchandises britanniques transportées sur des navires américains et espagnols, ou les navires britanniques transportant les marchandises des belligérants, échapperont à toute entrave à moins qu'il ne s'agisse de contrebande de guerre, mais les déclarations des représentants américains et la conduite antérieure de l'Espagne font prévoir que la contrebande de guerre seule subira des entraves. Si la course était autorisée, l'étendue des pouvoirs des corsaires dépendrait de l'idée que se font les belligérants du droit d'intervention à l'égard du commerce neutre. Tant que les belligérants n'auront pas de nouveau fait connaître leurs vues à cet égard, il est impossible d'arriver à un accord pour protéger contre toute détention ou tout retard les marchandises neutres transportées par des navires neutres. — M. Balfour dit que, bien que ni l'Espagne, ni les États-Unis n'aient adhéré à la déclaration de Paris, les traités et les déclarations des deux pays montrent qu'ils donnent leur appui aux principes généraux de cette déclaration. Nous avons reçu ce matin, ajoute-t-il, l'assurance que les États-Unis adhèrent à ces principes ; nous attendons avec confiance des déclarations analogues de la part de l'Espagne. Aucune mesure spéciale ne peut être prise pour protéger les armateurs britanniques dont les intérêts, d'ailleurs, ne sont pas plus menacés en cette circonstance que dans n'importe quelle autre guerre maritime. M. Balfour ne peut pas donner une définition complète de ce qui constitue la contrebande de guerre. La charbon a été souvent déclaré tel ; mais il n'est pas nécessairement dans toute circonstance contrebande de guerre. L'abrogation de la déclaration de Paris pourrait être soit avantageuse, soit désavantageuse à la Grande-Bretagne belligérante, mais elle serait extrêmement désavantageuse à la Grande-Bretagne neutre ».

(2) Voici, d'après l'agence Havas, le compte rendu de la séance des Chambres italiennes du 23 avril 1898 : « M. Visconti-Venosta, répondant à une question de M. Fasce, dit que lorsque le conflit hispano-américain parut aboutir à des hostilités, le gouvernement italien ne manqua pas de se préoccuper des conséquences qui auraient pu en découler pour

D'ailleurs, les puissances neutres ne devaient pas être tenues longtemps en suspens, au moins en ce qui concerne la décision des États-Unis. Les États-Unis étaient en effet moralement tenus de ne pas délivrer des lettres de marque. Déjà en 1856, s'ils avaient refusé de souscrire à la déclaration de Paris abolissant la course, c'est non pas parce qu'ils étaient partisans de l'emploi de ce moyen de guerre, mais au contraire parce qu'ils eussent voulu voir adopter une réforme plus radicale encore que celle proposée par les puissances européennes. N'ayant pas à cette époque de marine militaire suffisante pour protéger leur marine de commerce déjà très importante, ils ne consentaient à se priver des ressources que leur offrait en cas de guerre la délivrance de lettres de marque qu'à une condition, dont l'accomplissement eût désormais rendu inutile la protection des navires de commerce : c'est que ces derniers fussent déclarés non saisissables en cas de guerre ainsi que leur cargaison ; la propriété privée d'un belligérant eût cessé d'être de bonne prise aussi bien pour les navires de guerre de l'ennemi que pour ses corsaires, à l'exception bien entendu de la contrebande de guerre. En d'autres termes, c'eût été proclamer pour la guerre maritime le principe de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie, tel qu'il existe déjà dans la guerre terrestre.

En présence de l'opposition de l'Angleterre à la suppression du droit de prise pour les navires de guerre, les États-Unis, comme l'Espagne, refusèrent de consentir à l'abolition de la course. Mais cette abolition,

la navigation et le commerce neutres, considérant surtout que les États-Unis et l'Espagne n'ont pas adhéré à la déclaration de Paris. Le gouvernement italien s'est mis en communication avec les gouvernements européens, qui, dans l'éventualité d'un conflit, auraient des intérêts importants à sauvegarder. Mais pendant cet échange de vues, dit M. Visconti-Venosta, le gouvernement des États-Unis — les hostilités étant virtuellement déclarées — nous notifiât officiellement de sa propre initiative les principes de droit maritime auxquels il se conformera, savoir en substance : le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre ; la marchandise neutre, la contrebande de guerre exceptée, n'est pas saisissable sous le pavillon ennemi ; le blocus, pour être observé, doit être effectif ; enfin, le gouvernement des États-Unis n'entend pas user du droit de course. M. Visconti-Venosta ajoute : Aucune notification ne nous est parvenue jusqu'ici à ce sujet du gouvernement espagnol. Aussitôt qu'une communication de ce genre me parviendra, j'en informerai la Chambre. Le gouvernement, dit encore le ministre des affaires étrangères, déploiera pour sauvegarder la liberté du commerce et de la navigation la plus absolue sollicitude. Le sous-secrétaire d'État de la marine déclare qu'une division de l'escadre italienne a été envoyée dans les eaux américaines et qu'elle sera renforcée, s'il est nécessaire. M. Fasce, qui avait posé la question, se déclare satisfait. Il espère que l'Espagne adhèrera également à la déclaration de Paris. — Au Sénat, M. Visconti-Venosta, répondant à une question de M. Camporeale, a fait des déclarations identiques à celles faites à la Chambre. M. Camporeale a répliqué qu'il espérait que des assurances semblables à celles reçues du gouvernement des États-Unis arriveront également du gouvernement espagnol, autant que le permettront les exigences de sa défense ».

ils l'admettaient en principe. Au moment de la guerre de Sécession, il y eut même de leur part une tentative d'adhésion expresse à la déclaration de Paris. Le gouvernement américain agissait ainsi dans l'espoir qu'à la suite de cette adhésion, les puissances neutres refuseraient de reconnaître les corsaires armés par les Confédérés du Sud et leur interdiraient l'entrée de leurs ports. Cette démarche n'eut d'ailleurs aucun succès ; car les puissances venaient précisément de proclamer leur neutralité, reconnaissant ainsi aux Sudistes la qualité de belligérants : dès lors par conséquent l'adoption par les États du Nord des principes de la déclaration de Paris n'eût pu être opposée aux États du Sud. Le gouvernement fédéral, voyant son calcul déjoué, ne poussa pas plus loin sa tentative d'accession à la déclaration de Paris ; mais cette tentative constituait par elle-même une nouvelle preuve de l'adhésion morale des États-Unis à l'abolition de la course. Aussi, le 23 avril, avant même la déclaration de guerre officielle (datée, on se le rappelle, du 25 avril, avec effet rétroactif à partir du 21) (1), les États-Unis faisaient connaître aux diverses puissances leur intention d'appliquer pendant la guerre les principes de la déclaration de Paris (2). Le 26 avril, dans une proclamation déclarant la guerre ouverte, le Président Mac Kinley manifestait de nouveau cette intention (3).

(1) V. *suprà*, p. 50.

(2) Voici le texte de la notification officielle qui fut remise par le ministre des États-Unis auprès de chaque puissance au ministre des affaires étrangères de cette puissance « J'ai l'honneur de vous apprendre que j'ai été informé de l'intention des États-Unis, dans le cas où la guerre éclaterait entre ce gouvernement et l'Espagne, de ne pas accorder de lettres de marque (*not to resort to privateering*), mais de donner son adhésion aux règles suivantes que reconnaît le droit international : 1^o le pavillon neutre couvre la cargaison ennemie, sauf la contrebande de guerre ; 2^o les marchandises appartenant à des neutres, sauf la contrebande de guerre, ne peuvent être capturées lorsqu'elles sont transportées par des navires ennemis ; 3^o les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs ». Les nos 1, 2 et 3 de cette notification correspondent exactement aux 2^e, 3^e et 4^e règles de la déclaration de Paris ; le passage dans lequel les États-Unis déclarent ne pas vouloir accorder de lettres de marque correspond à la 1^{re} règle de cette déclaration : la course est et demeure abolie, de sorte qu'en fin de compte les États-Unis se trouvent adhérer à la totalité des principes contenus dans la déclaration de 1856.

(3) Voici le texte de cette proclamation du Président des États-Unis d'Amérique en date du 26 avril 1898 :

« Considérant que par un acte du Congrès approuvé le 25 avril 1898 il est déclaré que la guerre existe et que la guerre a existé depuis le 21 avril 1898, ce jour compris, entre les États-Unis d'Amérique et le Royaume d'Espagne ; et considérant qu'il est désirable que cette guerre soit réglée sur des principes en harmonie avec les vues adoptées présentement par les nations et sanctionnées par leur pratique récente, et qu'il a été antérieurement déjà annoncé que la politique de ce gouvernement ne veut pas avoir recours à la course, mais adhère aux règles de la déclaration de Paris. Par ces motifs, moi, W. MacKinley, Président des États-Unis d'Amérique, en vertu du pouvoir que me confé-

L'Espagne fut un peu plus longue à faire connaître sa décision, et cette décision devait être, théoriquement du moins, moins favorable aux neutres en ce qui concerne le droit de course (1). Le décret du 24 avril,

rent la Constitution et les lois, déclare par les présentes et proclame : 1° Le pavillon neutre couvre les marchandises ennemies, à l'exception de la contrebande de guerre ; 2° Les marchandises neutres, qui ne sont pas de contrebande de guerre, ne sont pas sujettes à confiscation sous pavillon ennemi ; 3° Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs ; 4° Les vaisseaux marchands espagnols, dans tous les ports et places des États-Unis, auront jusqu'au 21 mai 1898 inclusivement pour prendre leurs cargaisons et quitter lesdits ports ou places ; et ces vaisseaux espagnols, s'ils sont rencontrés en mer par un navire des États-Unis, seront autorisés à continuer leur voyage, si, sur l'examen de leurs papiers, il apparaît que leur cargaison a été embarquée avant l'expiration du délai ci-dessus mentionné. Il est entendu que cette faculté ne s'appliquera pas aux vaisseaux espagnols ayant à bord des officiers du service militaire ou naval de l'ennemi, ou du charbon (à l'exception de leur provision de voyage), ou tout autre article défendu comme contrebande de guerre, ou des dépêches du gouvernement espagnol ; 5° Tout vaisseau espagnol ayant antérieurement au 21 avril 1898 fait voile d'un port étranger pour quelque port ou place des États-Unis sera autorisé à entrer dans ce port ou cette place, à y décharger sa cargaison et à le quitter sans subir aucune vexation ; et tout vaisseau de cette espèce, s'il est rencontré en mer par un navire des États-Unis, sera autorisé à continuer son voyage vers tout port non bloqué ; 6° Le droit de visite sera exercé avec des égards rigoureux pour les droits des neutres, et les voyages des paquebots-poste ne seront interrompus qu'en cas de soupçons graves de violation des lois relatives à la contrebande ou au blocus. En foi de quoi j'ai signé les présentes et ordonné que le sceau de l'État y serait apposé. — Washington, 26 avril 1898 ».

(1) Le 24 avril 1898, la *Gazette de Madrid* publiait le décret suivant :

« Les relations diplomatiques entre l'Espagne et les États-Unis du Nord de l'Amérique étant rompues, et l'état de guerre ayant commencé entre les deux pays, il se présente une série de problèmes de droit international, particulièrement de droit maritime, que le Conseil des ministres regarde comme nécessaire de résoudre d'avance pour fixer la règle de conduite à laquelle les combattants espagnols devront se soumettre pendant la lutte. Par là même que la provocation et l'injustice sont évidemment du côté de nos adversaires et que ce sont eux qui, par leur conduite exécrable, provoquent le grave conflit qui altère la paix des nations, nous devons observer avec la plus stricte fidélité les préceptes du droit des gens, règle constante de notre conduite dans les relations internationales, et apporter résolument et unanimement sur le terrain des armes auquel on nous provoque le plus scrupuleux respect de la morale et du droit. Le gouvernement de S. M. respectueux de ces principes élevés dont s'inspire uniquement le noble peuple espagnol considère que le fait que l'Espagne n'a pas adhéré à la déclaration de Paris du 16 avril 1856 ne nous dispense pas dans l'ordre moral d'observer les maximes qui y sont contenues en ce qui concerne le respect de la propriété privée maritime. Déjà, dans la Note du gouvernement espagnol répondant au gouvernement français, qui l'invitait à adhérer à la dite déclaration, le ministre d'État d'alors a exprimé son appréciation des accords rappelés au sujet des trois points relatifs à la liberté de la marchandise ennemie sous pavillon neutre, à celle de la marchandise neutre sous pavillon ennemi et à la nécessité que le blocus pour être obligatoire soit effectif. Le principe que l'Espagne a expressément refusé d'admettre est celui de l'abolition de la course, et le gouvernement de S. M. estime maintenant qu'il est indispensable de faire à son sujet les plus expresses réserves pour conserver notre liberté et notre droit absolu à le mettre en pratique au moment et dans la forme qu'il pourra juger opportun. Pour le moment, le gouvernement de S. M. procédera à l'organisation immédiate d'un service (de croiseurs auxiliaires de la marine militaire) que l'on formera avec les bateaux de notre

faisant connaître la ligne de conduite que comptait suivre le gouvernement espagnol, contenait une adhésion expresse aux 2^e, 3^e et 4^e règles de la déclaration de Paris qui se trouvaient textuellement reproduites dans l'article 3 de ce décret ; mais les articles 4 et 5 faisaient des réserves relativement au droit de course ; l'article 4 maintenait formellement au gouvernement espagnol « son droit de concéder des patentes de course qu'il s'est réservé dans la Note par lui adressée à la France le 16 mai 1857 » (en réponse à celle qui lui avait été adressée pour lui demander d'adhérer à la déclaration de 1856).

En fait ces réserves furent inutiles. Le gouvernement espagnol, désireux de voir sa marine marchande que l'on estimera les plus utiles, et qui coopérera brillamment avec notre marine de guerre, à la juridiction de laquelle il restera sujet, aux nécessités de la campagne. Afin d'éviter tous les doutes et de tracer autant que possible une règle fixe pour le respect des suites juridiques de la guerre, le gouvernement de S. M. pense : que les manifestations antérieures doivent être accompagnées de quelques autres qui expriment formellement la caducité de tous les traités, pactes et accords jusqu'ici en vigueur entre l'Espagne et les États-Unis ; qu'il faut accorder un délai pour permettre de partir librement des ports espagnols aux bateaux nord-américains qui seraient entrés avant la rupture des relations ; que l'on précise ce qu'il faut entendre par contrebande de guerre et que l'on détermine les pénalités à imposer aux neutres pris en combattant contre l'Espagne. Se fondant sur les considérations ci-dessus, d'accord avec le Conseil des ministres, j'ai l'honneur de soumettre à l'approbation de S. M. le projet de décret ci-joint :

Article 1^{er}. — L'état de guerre existant entre l'Espagne et les États-Unis amène la caducité des traités de paix et d'amitié du 27 octobre 1795, du protocole du 12 janvier 1877 et de tous les autres accords, traités ou conventions jusqu'à présent en vigueur entre les deux pays.

Art. 2. — A partir de la publication du présent décret dans la *Gazette de Madrid*, cinq jours seront accordés à tous les navires des États-Unis mouillés dans nos ports pour qu'ils puissent librement sortir.

Art. 3. — Malgré que l'Espagne n'ait pas adhéré à la convention signée à Paris en 1856, le gouvernement, respectueux des principes du droit des gens, propose d'observer et ordonne qu'on observe les règles suivantes du droit maritime : — Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, sauf la contrebande de guerre ; — La marchandise neutre, sauf la contrebande de guerre, n'est pas confiscable sous pavillon ennemi ; — Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par des forces suffisantes pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi.

Art. 4. — Le gouvernement espagnol, maintenant son droit de concéder des patentes de course qu'il s'est réservé dans la Note adressée par lui à la France le 16 mai 1857, organisera, pour le moment, avec des navires de la marine marchande, des croiseurs auxiliaires de la marine militaire, qui coopéreront avec celle-ci aux nécessités de la campagne et seront placés sous la juridiction de la marine de guerre.

Art. 5. — Afin de capturer les navires ennemis et de confisquer la marchandise ennemie sous son propre pavillon et la contrebande de guerre sous quelque pavillon que ce soit, la marine royale, les croiseurs auxiliaires et, plus tard, les corsaires, dans le cas où on les autorise, exerceront le droit de visite en pleine mer et dans les eaux soumises à la juridiction ennemie, selon le droit international et les instructions qui seront publiées.

Art. 6. — Sont compris sous la dénomination de contrebande de guerre les canons, mitrailleuses, obus, fusils de toutes sortes, armes blanches et à feu, balles, bombes,

reux de ne pas s'aliéner les puissances neutres, très opposées bien entendu au rétablissement de la course, ne modifia jamais les dispositions précédentes. Il se borna à user de la faculté à laquelle il déclarait, dans le décret du 24 avril (art. 4, *in fine*), vouloir s'en tenir « pour le moment », c'est-à-dire à organiser « avec des navires de la marine marchande, des croiseurs auxiliaires de la marine militaire, qui coopéreront avec celle-ci aux nécessités de la campagne et seront placés sous la juridiction de la marine de guerre ».

Il y a là un exemple très intéressant de la création d'une de ces « marines volontaires » qui paraissent destinées à remplacer en temps de guerre les anciens bâtiments corsaires, depuis que les États ont renoncé au droit de délivrer des lettres de marque. On a qualifié cette institution nouvelle du nom de marine volontaire ou marine auxiliaire, parce que, pour sa création, il est fait appel aux particuliers possesseurs de bâtiments aptes à être utilisés comme navires de guerre ou comme transports. Ces particuliers mettent librement leurs navires à la disposition du gouvernement ; ils en conservent la propriété ; en principe l'équipage tout entier, y compris les officiers, continue à être recruté par les soins de l'armateur ; ce recrutement s'opère selon les règles applicables au recrutement des navires de commerce, c'est-à-dire que, suivant les pays, une très forte partie ou même la totalité de l'équipage, et parfois le capitaine lui-même, peuvent appartenir à une nationalité étrangère (1).

Déjà en 1870, lors de la guerre franco-allemande, un décret du Roi de Prusse, en date du 24 juillet 1870, avait ordonné la création d'une marine de ce genre. A défaut de corsaires, le gouvernement prussien, signataire de la déclaration de Paris, espérait suppléer ainsi dans la limite du possible à l'insuffisance de sa flotte de guerre, alors de très peu d'importance. Mais, dans l'espoir d'obtenir une déclaration analogue du gouvernement français, la Prusse déclara au début vouloir appliquer inté-

grenades fulminantes, capsules, mèches, poudre, soufre, salpêtre, dynamite, les explosifs de toute espèce, ainsi que les uniformes, courroies, bâts, équipements d'artillerie et de cavalerie, machines pour navires et accessoires, arbres d'hélices, hélices, chaudières, et autres articles servant à la construction, à la réparation et à l'armement des bateaux de guerre, et en général tous les instruments, ustensiles, munitions ou objets qui servent à la guerre, et tous ceux qui à l'avenir pourront être compris sous cette dénomination.

Art. 7. — Seront considérés et jugés comme pirates, avec toute la rigueur des lois, les capitaines, patrons officiers des navires qui, n'étant ni nord-américains, ni montés par un équipage aux deux tiers américains, seront capturés exerçant des actes de guerre contre l'Espagne, même s'ils sont pourvus de lettres de marque délivrées par la République des États-Unis ».

(1) V. dans Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, 4^e édit., t. I, § 383, les règles admises sur ce point par les législations des divers États et notamment par la législation espagnole.

géralement le principe de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer. Elle renonçait donc au droit de capturer les navires de commerce ennemis et leur cargaison non seulement au moyen de corsaires, ce à quoi elle était tenue en vertu de la première règle de la déclaration de Paris, mais encore au moyen des navires de guerre eux-mêmes. Pas plus par conséquent que les navires de guerre, les navires de la marine volontaire créée par le décret du 24 juillet ne pouvaient s'attaquer à la propriété privée ennemie, et leur but unique devait être la capture ou la destruction des navires de guerre français, chaque prise donnant droit à une prime calculée d'après l'importance du navire capturé.

La légitimité de cette mesure fut très contestée. Le gouvernement de la Défense nationale, arguant de ces deux faits que la propriété des navires frétés restait aux armateurs et qu'ils recrutaient librement leur équipage sans condition de nationalité, s'appuyant aussi sur le but de lucre que conférait à cette institution le paiement d'une prime par chaque navire capturé ou détruit, prétendit voir dans la création de cette marine volontaire le rétablissement déguisé de la course, en violation de l'article 1^{er} de la déclaration de Paris. Le gouvernement anglais au contraire, consulté sur ce point, se prononça en faveur de la légitimité de cette mesure. Les auteurs qui ont étudié la question se sont également partagés en deux camps opposés. Les uns voient dans les navires de cette marine volontaire de véritables corsaires, avec cette condition aggravante qu'ils ne sont pas astreints aux garanties imposées aux anciens corsaires, notamment au dépôt d'un cautionnement (1) ; les autres au contraire y voient un procédé parfaitement licite (2).

La même question allait se poser, bien que d'une manière un peu différente, à la suite du décret espagnol du 24 avril 1898. Ici aussi en effet il s'agissait de la création d'une marine volontaire. Le gouvernement espagnol n'instituait pas de primes payables en cas de capture d'un navire ennemi ; mais cette différence avec le décret prussien de 1870 était largement compensée par une disposition autrement grave et en vertu de l'article 5 du décret espagnol (3), les croiseurs auxiliaires avaient le droit, comme les navires de guerre, de s'attaquer tant aux navires de commerce qu'aux navires de guerre ennemis. En d'autres termes, l'Espagne, non signataire d'ailleurs de la déclaration de Paris, consentait bien, provisoirement du moins, à renoncer à armer des

(1) V. en ce sens : Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2394 ; Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit international public*, n° 1386.

(2) En ce sens de Boeck, *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*, n° 135 Heffter-Geffcken, *Le droit international de l'Europe*, 4^e édit., § 124 a, note 7.

(3) V. cet article *suprà*, p. 68 en note.

navires en course, mais elle ne voulait pas admettre, comme l'avait fait la Prusse au début de la guerre franco-allemande, le principe de l'inviolabilité de la propriété privée sur mer. Même signataire de la déclaration de Paris, en effet, elle n'y eût pas été tenue, car on se rappelle que, malgré la demande des États-Unis en ce sens, l'Angleterre refusa en 1856 de laisser consacrer ce principe ; et, en fait, à raison de l'importance considérable de la marine commerciale de son adversaire, l'Espagne pouvait espérer, en usant de ce droit de capture des navires de commerce ennemis, infliger aux États-Unis des pertes autrement considérables que celles qu'ils eussent pu lui infliger à elle-même.

Mais dès lors, avec cette ressemblance de plus entre cette marine volontaire et les anciens corsaires, ne faut-il pas décider que l'Espagne, comme la Prusse en 1870 et plus qu'elle encore, arrivait à rétablir la course sous une forme déguisée ? C'est ce que devraient évidemment décider les auteurs qui condamnent la conduite de la Prusse en 1870. Mais cette opinion paraît bien rigoureuse ; et, en fait, si les États ont pu consentir en 1856 à l'abolition de la course, non sans difficulté pour quelques-uns d'entre eux, il est évident que ceux surtout dont la marine militaire est peu importante par rapport à leur marine de commerce ne consentiront pas à se priver entièrement du secours qu'ils peuvent trouver dans les navires de leur marine de commerce. L'on ne voit d'ailleurs pas à quel principe du droit international se heurterait une semblable institution, surtout dans le cas où cette flotte auxiliaire est soumise à la juridiction de la marine de guerre (1). Il semble donc que la création d'une marine volontaire, de croiseurs auxiliaires par exemple, est absolument légitime, à condition, cela va sans dire, que leurs commandants observent, à l'égal de ceux des navires de guerre, les lois et usages de la guerre. De plus, les navires de cette flotte auxiliaire devront porter un signe distinctif permettant de reconnaître leur caractère : car c'est un principe général du droit de la guerre que le caractère de belligérant doit être facilement reconnaissable. La preuve du caractère de belligérant qui, dans la guerre terrestre, consiste ordinairement dans l'uniforme porté par la troupe, est ici tout indiquée : elle consiste dans le pavillon de l'État que doit porter tout navire armé en guerre, et dans la commission accordée à son commandant. Peut-être, pour les pays qui n'admettent pas l'enrôlement d'étrangers dans leur armée de terre ou de mer, — et tel est précisément le cas de l'Espagne (2), — peut-on ajouter

(1) C'était précisément le cas pour la flotte auxiliaire espagnole, d'après l'article 4 du décret reproduit plus haut.

(2) Comp. *infra*, p. 90. Pour les corsaires, les anciens règlements espagnols exigeaient la nationalité des deux tiers au moins de l'équipage. Il est évident que le gouverne-

une condition de nationalité. En ce cas les armateurs de ces croiseurs ou transports auxiliaires ne seraient pas libres, comme ils le sont en temps de paix, de composer leur équipage entièrement d'étrangers, ou partie d'étrangers et partie de nationaux ; ils devraient le recruter exclusivement parmi les marins de leur nationalité. Mais ce serait là la plupart du temps une condition assez difficile à réaliser, les marins nationaux étant pris pour le service des navires de guerre ; en droit, d'ailleurs, cette condition de nationalité, si elle est désirable, ne paraît guère pouvoir être exigée, car un État, étant libre d'admettre l'enrôlement des étrangers dans son armée sans distinction aucune, peut aussi bien limiter cette faculté d'enrôlement pour les étrangers à telle ou telle partie de son armée de terre ou de mer, ici par hypothèse au personnel de sa flotte auxiliaire.

C. — *Blocus.*

Comme la course, et plus encore qu'elle, le blocus constitue un moyen de guerre qui, bien que dirigé en principe contre le belligérant, est plus nuisible aux neutres qu'à lui. Dans l'état actuel des choses, en effet, le blocus ne nuit au belligérant qu'en l'empêchant de s'approvisionner de vivres ou de munitions en un point donné de son littoral, mais il ne nuit pas à son commerce maritime en général, puisque la propriété privée ennemie est saisissable sur mer, même en dehors de tout blocus. Pour les neutres, au contraire, leurs navires doivent être respectés en principe ; mais par exception ils sont saisissables dans les cas où, abdiquant en quelque sorte leur neutralité, ils portent aide et secours à l'un des belligérants : et c'est précisément ce qu'ils font lorsqu'ils tentent de violer un blocus, aussi bien que lorsqu'ils transportent de la contrebande de guerre. Laissant de côté pour le moment les applications du blocus concernant les neutres, il nous faut nous demander si le blocus en lui-même, envisagé comme moyen de guerre dirigé contre l'ennemi, rentre ou non dans la catégorie des moyens de guerre licites.

Le blocus en lui-même a toujours été considéré comme un moyen de guerre parfaitement licite ; mais son mode de réalisation a donné lieu au contraire à de graves difficultés. A côté du seul véritable blocus en effet, celui par lequel, comme le nom l'indique, un belligérant ferme, « bloque » un port de l'adversaire de manière à empêcher d'y pénétrer, certaines puissances ont pratiqué à diverses reprises le blocus fictif, ou blocus sur le papier : ce blocus est ainsi appelé parce qu'il consiste en une prohibition n'existant que sur le papier, non sanctionnée par la présence de forces navales devant la côte ou le port bloqué. C'est surtout

ment espagnol n'eût pu, sans une contradiction inexplicable, se montrer moins exigeant pour la composition de l'équipage de ses croiseurs auxiliaires.

dans ce cas de blocus fictif que les droits des neutres sont lésés ; car rien n'empêche de bloquer fictivement une étendue considérable de côtes, ou même tout le littoral de l'adversaire, comme l'ont fait successivement l'Angleterre et la France pendant les guerres du premier Empire. Le blocus équivalait alors à l'interdiction absolue faite aux neutres de commercer avec l'un des belligérants, interdiction qui excède évidemment les droits de l'autre belligérant. Aussi de tout temps les neutres protestèrent-ils contre de semblables prétentions. Dès 1780 et 1800, les ligues de neutralité armée, dirigées surtout contre l'Angleterre, proclamaient la nécessité de l'*effectivité* du blocus ; et, en 1856, après la guerre de Crimée, ce principe fut définitivement consacré par la déclaration de Paris, dont l'article 4 s'exprime ainsi : « 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 ».

L'Espagne et les États-Unis, il est vrai, refusèrent en 1856 de signer la déclaration de Paris ; mais il serait inexact d'en conclure que ces deux puissances ne sont pas tenues de respecter le principe de l'*effectivité* du blocus. Il ne s'agit plus ici en effet, comme pour l'abolition de la course, d'un droit auquel les puissances peuvent ou non renoncer par des conventions qui n'obligent que les États signataires ; il s'agit d'un principe de raison, car la raison indique qu'il n'y a blocus que lorsqu'un port est effectivement « bloqué », fermé aux navires entrants, et non lorsqu'il ne l'est que sur le papier ; de plus, ce principe de raison pouvait être considéré dès avant 1856 comme un principe de droit coutumier international, obligeant par conséquent tous les États, même en l'absence d'une convention expresse (1). Si l'Espagne et les États-Unis ont refusé d'adhérer à la déclaration de Paris, c'est uniquement à raison de l'article relatif à l'abolition de la course ; mais, en ce qui concerne le principe de l'*effectivité* du blocus, ces deux puissances ont toujours affirmé qu'elles étaient prêtes à le reconnaître (2).

(1) V. Paul Fauchille, *Lettre au journal le Temps : les neutres et l'humanité* (Le Temps du 26 avril 1898).

(2) Le secrétaire d'État des affaires étrangères, M. Marcy, en réponse à l'invitation qui avait été adressée aux États-Unis, allait jusqu'à dire, dans sa Note du 28 juillet 1856, qu'il était inexplicable que ce point eût pu faire l'objet des délibérations et d'une décision du Congrès, alors qu'il ne pouvait faire difficulté. Quant à l'Espagne, dès le siècle dernier elle proclamait dans ses traités le principe de l'*effectivité* du blocus. L'article 7 d'un traité par elle conclu, le 30 avril 1725, avec l'Empire d'Allemagne, s'exprime en ces termes : « Afin d'éviter toute difficulté sur le point de savoir ce que l'on doit entendre sous le nom de port assiégé ou bloqué et fermé, il a été convenu qu'on ne doit considérer comme actuellement assiégé aucun port qui ne serait pas entouré de telle sorte par des navires de guerre qu'il soit impossible d'essayer d'y entrer, sans s'exposer au tir de leur artillerie ».

Aussi, dès le début de la guerre et avant même la déclaration de guerre officielle, les deux belligérants avaient-ils fait connaître leur ligne de conduite, absolument conforme sur ce point aux principes du droit international.

Le gouvernement espagnol, dans l'article 3 de son décret du 24 avril 1898 (1), reproduisait textuellement l'article de la déclaration de Paris relatif à l'effectivité du blocus ; et encore cette reproduction était-elle à peu près inutile en présence d'un règlement antérieur non abrogé, le règlement du 26 novembre 1864 sur le blocus des ports ennemis qui contenait déjà le même principe et à peu près sous la même forme (2).

Aux États-Unis, dès le 22 avril, le Président Mac-Kinley lançait une proclamation déclarant en état de blocus une partie des côtes cubaines, et, dans cette proclamation, il s'exprimait ainsi : « Ce blocus aura lieu conformément aux lois des États-Unis et au droit des gens applicable dans des circonstances semblables » (3). Bien qu'émise à l'occasion d'un blocus

(1) V. cet article *suprà*, p. 68, en note.

(2) Voici le texte de ce Règlement espagnol, dont les dispositions régissent d'une manière très précise, sauf cependant quant à la question d'effectivité, l'ensemble de la matière du blocus :

« 1^o Un port ennemi sera considéré comme bloqué lorsque son entrée est fermée par un nombre suffisant de navires pour que le passage soit périlleux. — 2^o Le blocus pour être valable devant être effectif et constant, si les tempêtes ou d'autres circonstances obligent les navires bloqueurs à s'éloigner de l'entrée du port bloqué, les navires neutres qui entrent ou qui sortent du port durant leur absence ne seront pas présumés avoir violé le blocus. — 3^o Ces dispositions ne commencent à sortir leur effet qu'à partir de la notification faite par le chef de l'escadre qui établit le blocus aux consuls des puissances neutres au moyen d'une circulaire, et en permettant de quitter le port aux navires de leurs nations respectives durant un délai qu'il détermine. Avis sera donné de l'établissement du blocus au gouvernement de Sa Majesté, afin que celle-ci le notifie aux puissances neutres. — 4^o Le blocus ne sera considéré comme connu du navire se dirigeant sur le port bloqué qu'autant qu'il en aura reçu une notification spéciale, de laquelle il devra être fait mention sur les papiers de bord dudit navire par l'officier qui procède à la visite. — 5^o Si un navire, après avoir reçu cette notification, essaie de forcer le blocus, ce navire devra être capturé dans les cas suivants : a) s'il a été surpris au moment où il traversait la ligne des navires bloqueurs ; b) si, après avoir tenté de traverser ladite ligne du blocus, il a été poursuivi par un des navires bloqueurs sans être perdu de vue ; cependant si cette condition n'est pas remplie ou si le navire parvient à entrer dans un port neutre, il reste libre ; c) si, après avoir réussi à franchir la ligne du blocus, il tente de sortir de nouveau du port ou de forcer de nouveau le blocus. — 6^o Lorsqu'un navire neutre se présente devant un port bloqué et essaie de forcer la ligne de blocus en essayant le feu des navires bloqueurs, les coups de canon sont réputés équivaloir à la semonce spéciale et ce bâtiment peut être immédiatement capturé. — 7^o Si un navire de guerre neutre cherche à forcer la ligne de blocus, après avoir été avisé de ce blocus, il sera repoussé par la force et le dit navire sera responsable des conséquences de l'agression. — 8^o Si par relâches forcées, mauvais temps, manque de vivres, etc., un bâtiment vient à se présenter devant le port bloqué, l'entrée pourra lui en être permise. Cependant, s'il transporte de la contrebande de guerre, il devra la laisser en dépôt à bord des navires bloqueurs avant d'entrer dans le port, ou prendre l'engagement de la conserver à bord jusqu'à sa sortie ».

(3) Voici le texte de cette proclamation du 22 avril 1898 : « Je déclare et pro-

particulier, cette proclamation indiquait évidemment la ligne de conduite que comptaient suivre les États-Unis dans tous les blocus qu'ils auraient occasion d'édicter postérieurement. Mais elle offrait l'inconvénient de procéder par voie de renvoi à des dispositions un peu vagues. Les lois des États-Unis sur ce point étaient sans doute peu précises en effet, puisqu'en 1864, pendant la guerre de Sécession, elles avaient permis tant le blocus fictif que le blocus de pierre (1). Quant au « droit des gens applicable », il ne pouvait s'agir ici d'autre chose que de la déclaration de Paris, ou sinon de cette déclaration même, que les États-Unis n'avaient pas signée, du moins de la règle coutumière de droit international qu'elle rappelle et consacre en proclamant la nécessité de l'effectivité du blocus. Les intentions des États-Unis furent d'ailleurs précisées dans la suite par les « Instructions du ministère de la marine aux vaisseaux et croiseurs affectés à un blocus », qui parurent un mois environ après l'ouverture des hostilités, le 20 juin 1898 (2). L'article 2 de ces Instructions con-

clame par la présente que les États-Unis ont établi et qu'ils maintiendront le blocus du littoral septentrional de Cuba, y compris les ports de ce littoral entre Cardenas et Bahia-Honda et le port de Cienfuegos, sur le littoral méridional de Cuba. Ce blocus aura lieu conformément aux lois des États-Unis et au droit des gens applicable dans des circonstances semblables. Des forces suffisantes iront stationner pour empêcher l'entrée et la sortie des vaisseaux des ports ci-dessus mentionnés. Tout vaisseau neutre s'approchant de ces ports ou tentant de les quitter sans avoir eu connaissance de l'établissement de ce blocus sera dûment avisé par le commandant des forces du blocus qui enregistrera le fait sur le livre du bord avec la date et le lieu de l'enregistrement de cet avertissement. Si les vaisseaux ainsi prévenus tentent encore une fois d'entrer dans le port ainsi bloqué, ils seront capturés et expédiés au port le plus voisin et le mieux approprié pour la procédure de prise qui peut être jugée nécessaire contre eux et contre leur cargaison. Les vaisseaux neutres qui se trouvent dans les ports ci-dessus mentionnés au moment de l'établissement du blocus ont trente jours pour en sortir ».

(1) On appelle blocus *de pierre* le blocus obtenu en fermant un port au moyen de vieux navires chargés de pierres que l'on coule à l'entrée de ce port. Ce procédé est condamné par le droit international. Cependant les Américains y recoururent encore pendant la guerre de 1898 : ils essayèrent de bloquer le port de Santiago en obstruant les passes au moyen d'un navire transport, le *Merrimac*, volontairement coulé en travers du goulet de la rade (V. l'*Eclair* des 6 et 7 juin 1898). En fait d'ailleurs le but visé ne fut pas atteint : malgré l'épave du *Merrimac*, l'escadre de l'amiral Cervera put sortir sans difficulté de la baie de Santiago, et plus tard l'escadre américaine y entra aussi facilement. — Quant au blocus fictif, les États-Unis n'avaient pas revendiqué le droit de l'exercer ; la déclaration du 19 avril 1861 parlait seulement du blocus *par croisière* : « une force navale effective sera expédiée pour empêcher l'entrée et la sortie des navires en croisant devant les ports rebelles » ; mais, en fait, comme le gouvernement fédéral bloquait près de 3500 kilomètres de côtes avec une cinquantaine de navires de guerre et autant de navires marchands équipés en guerre, ce blocus par croisière se transforma en véritable blocus fictif.

(2) V. ces Instructions *infra*, dans les documents publiés en appendice (p. 12). — L'article 1^{er} présente cette particularité d'inviter les commandants des navires de blocus à se laisser guider, dans l'application des règles du droit international, par les ouvrages des auteurs qui ont traité ces matières. Il y a là un exemple intéressant du rôle que peut jouer la doctrine dans la formation du droit international, en faisant adopter dans des

tient une définition de l'effectivité du blocus ; mais cette définition est bien vague, plus encore que celle de la déclaration de Paris. La déclaration de Paris parle en effet de « force suffisante pour *interdire réellement* l'accès du littoral de l'ennemi », tandis que les Instructions américaines se bornent à exiger pour l'effectivité du blocus, que ce blocus soit maintenu « par une force suffisante pour *rendre dangereuse* l'entrée dans le port ou la sortie du port ». Or un blocus par croisière, même fait peu régulièrement, peut suffire à rendre dangereuse l'entrée ou la sortie d'un port, sans cependant qu'il puisse être considéré comme effectif. Mais la différence de rédaction entre l'article 2 des Instructions américaines et l'article 4 de la déclaration de Paris ne semble aucunement résulter de l'intention arrêtée de contredire, ni même simplement de restreindre le principe posé dans l'article 4 de cette déclaration. L'on peut donc dire que, soit expressément, soit tacitement, les deux puissances belligérantes, les États-Unis comme l'Espagne, s'en rapportaient, quant à la question d'effectivité du blocus, au texte de la déclaration de Paris.

Mais le texte de la déclaration de Paris suffit-il à faire cesser toute difficulté sur cette question ? Non, car il laisse subsister la controverse sur le caractère licite ou non du blocus *par croisière*, effectué au moyen de navires allant et venant devant le port bloqué. Les conventions de neutralité armée de 1780 avaient nettement écarté ce mode de blocus en déclarant qu'il ne fallait accorder le caractère de port bloqué « qu'à celui où il y a, par la disposition de la puissance qui l'attaque avec des bâtiments de guerre *arrêtés* et suffisamment proches, un danger évident d'entrer ». Même avec l'augmentation considérable réalisée depuis 1780 dans la portée de l'artillerie, il est évident qu'un semblable blocus, dans lequel la distance maxima entre les navires bloqueurs ne peut excéder une double portée de canon, exige beaucoup plus de navires qu'un simple blocus par croisière. Mais précisément à raison de ce fait, si cette définition du blocus effectif satisfaisait parfaitement les neutres, elle se heurtait à une vive opposition de la part des belligérants. En 1856, pour éviter que l'opposition de l'Angleterre ne fit tout échouer, on n'osa pas donner une définition précise de l'effectivité du blocus. Aussi est-il possible de soutenir qu'aujourd'hui encore, même pour les signataires de la déclaration de Paris, les blocus par croisière sont licites, à la seule condition qu'ils soient « maintenus par une force suffisante pour *interdire réellement* l'accès du littoral de l'ennemi ». Cette solution est regrettée par

cas déterminés des solutions qui serviraient de précédents pour les cas analogues qui se poseraient dans la suite. Il est vrai qu'il s'agissait des « traités et manuels fournis par le ministère de la marine aux bibliothèques des navires », et que les ouvrages en question pouvaient avoir été soigneusement choisis de manière à ne rien contenir qui pût gêner l'exercice des droits revendiqués par les États-Unis comme puissance belligérante.

la plupart des auteurs de droit international (1), sauf cependant les auteurs anglais ; mais il est difficile d'expliquer autrement le silence volontaire de la déclaration de Paris, après la définition si précise donnée en 1780. Aussi l'on verra qu'en fait, les belligérants ont pratiqué le blocus par croisière en 1898 : l'un d'eux du moins, car l'Espagne ne réussit à établir aucun blocus (2) ; mais les États-Unis en établirent plusieurs, dont quelques-uns portant sur une assez longue étendue de côtes ; et il est clair que de semblables blocus ne peuvent guère être établis que par croisière, à moins d'absorber la totalité des navires de guerre de l'État bloqueur.

Avant d'indiquer les divers blocus effectués par les États-Unis au cours de la guerre de 1898, il est nécessaire de dire quelques mots d'une seconde condition de validité du blocus, qui a donné lieu elle aussi à quelques difficultés. Tout blocus n'est pas régulier par cela seul qu'il est effectif ; il faut de plus qu'il ait été *notifié* aux intéressés (3). En laissant de côté la notification adressée par le commandant de l'escadre bloquante aux autorités et aux consuls des ports bloqués, on distingue deux sortes de notifications : la notification *diplomatique* ou *générale*, adressée aux gouvernements des États neutres, et la notification *spéciale*, faite sur le lieu même du blocus par l'escadre bloquante aux navires qui s'approchent de la ligne d'investissement. Or ces deux notifications sont-elles simultanément nécessaires ? Oui, dans une théorie très favorable aux neutres, parce que cette double notification est le seul moyen certain et non arbitraire de constater la connaissance du blocus par le navire neutre. Cette solution est celle adoptée par l'Espagne, dont l'article 3 du règlement du 26 novembre 1864 décide que la notification diplomatique est nécessaire, et dont l'article 4 dispose que : « le blocus ne sera considéré comme connu du navire se dirigeant sur le port bloqué qu'autant qu'il en aura reçu une notification spéciale, de laquelle il devra être fait mention sur les papiers de bord dudit navire par l'officier qui aura procédé à la visite » (4).

(1) Sur toute cette question du blocus, et notamment sur l'examen de ses conditions d'effectivité, V. Paul Fauchille, *Du blocus maritime*, p. 74 et suiv.

(2) Du moins aucun blocus visant des ports ennemis ; mais elle procéda en fait à la mise en état de blocus de quelques-uns de ses propres ports. V. sur ce point *infra*, p. 81.

(3) Sur la pratique internationale et sur les diverses théories émises au sujet de la notification du blocus, V. Calvo, *op. cit.*, § 2835 ; Perels, *Manuel de droit maritime intern.*, § 50 ; Paul Fauchille, *Du blocus maritime*, p. 218.

(4) L'article 6 de ce Règlement dispose il est vrai que lorsqu'un navire neutre essaie de forcer la ligne de blocus en essayant le feu des navires bloqueurs, « les coups de canon sont réputés équivaloir à la semonce spéciale et le navire peut être immédiatement capturé » ; mais il est évident qu'en ce cas le navire saisi pour ne s'être pas arrêté malgré les coups de canon ne peut pas plus exciper de sa bonne foi que s'il avait reçu

Les États-Unis, sans admettre le système opposé, pratiqué par l'Angleterre, et d'après laquelle, dès la notification diplomatique, il y a présomption *juris et de jure* que tous les neutres ont eu connaissance du blocus, suivent sur ce point une doctrine beaucoup moins libérale que la doctrine espagnole. D'après la proclamation du 22 avril 1898 relative au blocus de Cuba, « tout vaisseau neutre s'approchant de ces ports ou tentant de les quitter *sans avoir eu connaissance de l'établissement de ce blocus* sera dûment avisé par le commandant des forces du blocus ». En principe la notification diplomatique est donc suffisante pour permettre la saisie; la notification spéciale n'est nécessaire que lorsque le navire neutre n'a pu avoir connaissance de l'établissement du blocus (1). Mais comme devant la juridiction des prises, ce sera au capitaine du navire neutre à faire la preuve qu'il n'a pu avoir cette connaissance, preuve souvent bien difficile à faire, il y a là une porte grande ouverte à l'arbitraire des tribunaux de prise; ces derniers, toujours favorables au capteur, qui est de leur nationalité, prononceront souvent la condamnation par cela seul que le capitaine du navire capturé n'aura pu fournir de preuve suffisante de sa bonne foi.

Les deux belligérants usèrent-ils beaucoup du blocus au cours de la guerre de 1898? Non pour l'Espagne, qui vit ses deux escadres disparaître en deux grandes batailles navales; mais les États-Unis au contraire employèrent largement ce moyen de guerre. La proclamation du 22 avril déclarait que les États-Unis « ont établi et qu'ils maintiendront le blocus du littoral septentrional de Cuba, y compris les ports de ce littoral entre Cardenas et Bahia-Honda, et le port de Cienfuegos, sur le littoral méridional de Cuba ». C'était déjà un blocus englobant une étendue de côtes considérable, puisque la portion de littoral entre Cardenas et Bahia-Honda comprend environ 150 milles. Dans les premiers jours du mois de mai, après l'anéantissement de la flotte espagnole des Philippines, l'escadre victorieuse bloquait le port de Manille. Enfin, dans le courant du mois suivant, le blocus des côtes de Cuba recevait une extension considérable: établi d'abord devant le port de Santiago, où s'était réfugiée l'escadre de l'amiral Cervera, puis devant Manzanillo, par où la place de Santiago pouvait se ravitailler, il était étendu vers la fin de juin à une partie importante de la côte méridionale de l'île, depuis le cap Francès jusqu'au cap Cruz. La même proclamation du Président des États-Unis étendant le blocus à la côte méridionale de Cuba, déclarait

une notification spéciale. — V. dans l'article 3 de ce règlement (*suprà*, p. 74, note 2), les dispositions relatives à la notification diplomatique.

(1) Cette idée est exprimée très nettement dans les Instructions du ministère de la marine du 20 juin 1898, articles 3 à 6. L'article 3 notamment présente un curieux mélange des deux sortes de notifications. V. cet article, *infra*, Documents, p. 12.

également en état de blocus la capitale de la seconde Antille espagnole, Pôrto-Rico, pour empêcher le ravitaillement de cette île, et par là indirectement celui de la Havane (1).

Mais tous ces blocus ont-ils été effectifs, et surtout ont-ils été effectivement maintenus pendant toute leur durée, du jour de leur notification jusque vers le milieu d'août environ où la suspension des hostilités vint y mettre un terme ? En ce qui concerne les blocus de San-Juan de Porto-Rico (2) et de Manille, il faut répondre affirmativement. Toute l'escadre de l'amiral Dewey se trouvait dans la baie de Cavite ; le blocus fut très rigoureux et appliqué aux communications de tout genre. Au début du blocus, l'amiral Dewey permettait aux navires neutres en rade de recevoir subrepticement des lettres à Cavite et à Malabon pour les faire parvenir en Espagne ; ensuite cette tolérance même cessa, et aucun courrier ne put être expédié à l'étranger, ni entrer à Manille, sinon par les navires de guerre (3).

Mais il est difficile de faire la même réponse en ce qui concerne l'effectivité du blocus de Cuba. Même en admettant la validité du blocus par croisière, l'étendue de côtes bloquée était trop considérable pour qu'il pût s'agir d'un blocus sérieux. Au début, les principaux ports tout au moins compris dans cette étendue de côtes étaient effectivement bloqués : c'est ainsi que des télégrammes du 24 avril annonçaient que 12 navires (y compris des torpilleurs) stationnaient devant le port de la Havane (4) ; mais dans la suite le gouvernement américain, apprenant que l'escadre Cervera se dirigeait vers les Antilles, dégarnit sa ligne de blocus, même en face des ports ennemis, pour avoir le plus grand nombre possible de navires à opposer à cette escadre. Avant même ce dégarnissement, un paquebot espagnol, le *Montserrat*, chargé de troupes et de munitions à destination de Cuba, avait pu entrer à Cienfuegos, un des ports bloqués, et y débarquer sa cargaison. Peu de temps après, trompant une seconde fois la surveillance de la flotte américaine, il sortait de Cienfuegos sans être inquiété, et entra à la Havane après avoir longé précisément toute une longue portion de la côte bloquée, entre Bahia-Honda et la Havane (5). Lorsque ce fait fut connu en Espagne, une

(1) V. le *Temps* des 28 et 30 juin 1898.

(2) D'après une information du *Temps*, datée de San-Juan, 27 septembre : « Le port de San-Juan a été ouvert à la navigation le 22 août dernier. Bien qu'il n'ait été bloqué que par un seul navire, le *New-Orleans*, il est resté très effectivement fermé à toute communication, et pendant deux mois aucun navire ne réussit à déjouer la surveillance du croiseur américain. Le gouvernement local avait, d'ailleurs, coulé deux bateaux à l'entrée de la rade. Les colonies étrangères de la ville sont restées depuis le 13 juillet jusqu'au 1^{er} septembre sans aucune nouvelle du dehors ».

(3) V. le *Temps* du 19 mai et des 20 et 23 juillet 1898.

(4) V. le *Temps* du 25 avril 1898.

(5) V. le *Temps* des 30 avril et 12 mai 1898.

discussion s'éleva au Sénat sur la validité du blocus de la Havane. On soutint qu'il n'était pas effectif, puisque le *Montserrat* avait pu rompre ce blocus et contourner sans être poursuivi toute la côte occidentale de l'île. C'était une protestation prématurée, car les blocus les plus effectifs ne peuvent guère arrêter tous les navires, et une violation isolée du blocus ne prouve rien ; mais, pendant le mois de juin, les tentatives de violation du blocus se multiplièrent, presque toutes suivies de succès. Dès le 6 juin, le maréchal Blanco télégraphiait que le blocus était presque illusoire, les flottes américaines étant concentrées autour de Santiago, et qu'il avait profité de cet état de choses pour faire parvenir des renforts en vivres et en munitions à plusieurs ports où l'ennemi eût pu effectuer une tentative de débarquement (1).

L'Espagne protesta bien entendu contre l'insuffisance des blocus américains, et essaya d'amener des protestations de la part des États neutres, directement intéressés eux aussi à l'application du principe de l'effectivité des blocus. On crut à un moment qu'elle avait réussi à obtenir de l'Italie l'envoi d'une Note diplomatique élevant des plaintes en ce sens ; mais le Département d'État de Washington répondit à cette nouvelle par un démenti catégorique (2). Cependant des faits nouveaux venaient constamment donner lieu à de nouvelles protestations : par exemple, vers la fin de juin, l'entrée d'un transatlantique espagnol, la *Reina Cristina*, chargé de vivres et de munitions, dans le port bloqué de Cienfuegos. Vers la même époque les Américains eux-mêmes se plaignirent assez vivement de certains commerçants anglais, qui profitaient de ce que le blocus de certains ports était pratiquement sans effet, pour y faire parvenir de la Jamaïque, à périodes très rapprochées, des approvisionnements en vivres. En même temps, il est vrai, le gouvernement américain renouvelait ses affirmations relatives à l'effectivité du blocus (3). Mais ces protestations contre les fréquentes violations constatées étaient par elles-mêmes la meilleure preuve que ce blocus n'était pas aussi effectif qu'il aurait dû l'être, et en cas de capture, le gouvernement neutre duquel ressortissait le navire capturé aurait pu élever des plaintes légitimes sur la validité de cette capture.

(1) V. le *Temps* du 7 juin 1898.

(2) V. le *Temps* du 25 mai 1898.

(3) Le 22 juin, l'agence Havas communiquait à la presse le télégramme suivant, reçu de Washington : « Dans une interview, le secrétaire de la marine, M. Long, a déclaré que l'Espagne n'avait aucun prétexte pour faire appel aux puissances européennes relativement au blocus de la Havane. Le blocus de ce port est tenu étroitement. Cienfuegos est également bloqué. Il est possible que des navires aient pu entrer dans des ports ou des anses de peu d'importance et qu'on n'a pas cru devoir bloquer ; autrement, le blocus est complètement effectif ».

La conduite de l'Espagne, en ce qui a trait au blocus, n'a pu, elle, donner lieu à aucune plainte de la part des Américains, et cela pour une raison très simple : c'est que les escadres espagnoles, ayant été, on l'a vu, très rapidement détruites, n'ont jamais pu mettre en état de blocus des portions de côte ou des ports américains. Mais si l'Espagne n'a pu bloquer aucun port des États-Unis, elle a, au cours de la guerre, mis en état de blocus quelques-uns de ses propres ports, et cette mesure eût pu donner lieu à certaines difficultés, bien qu'en fait ni les États-Unis, ni aucune puissance européenne n'aient jamais élevé de plainte à ce sujet. Ce n'est pas la mesure en elle-même du blocus de quelques-uns de ses propres ports par un des belligérants qui eût pu donner lieu à des difficultés : la France l'avait fait en 1870 pour les ports de Dieppe, Rouen et Fécamp, alors occupés par les troupes allemandes, pour empêcher ces troupes de se réapprovisionner par mer, et aussi d'utiliser les navires français qui se trouvaient dans ces ports (1) ; la Grèce le fit également en 1897, et il n'y a là en effet de la part du belligérant que l'exercice d'un droit incontestable. Mais ce que l'on peut se demander, c'est si un belligérant peut user de moyens quelconques pour bloquer ses propres ports, ou s'il doit, comme le devrait l'autre belligérant, respecter les règles établies par la déclaration de Paris et par la pratique internationale en matière de blocus, notamment en ce qui concerne la question d'effectivité. Ainsi, l'on a vu que le *blocus de pierre*, réalisé en coulant devant l'entrée d'un port de vieux navires chargés de pierres, est interdit lorsqu'il est effectué par l'un des belligérants vis-à-vis d'un port ennemi : or l'Espagne, pour empêcher l'entrée des navires de guerre américains à San-Juan de Porto-Rico, eut précisément recours à ce moyen (2). Y avait-il là un fait contraire au droit ? Enfin, pour rendre la question plus générale encore, il est un moyen de guerre, une sorte de blocus de fait, qu'actuellement les puissances maritimes emploient très fréquemment : ce moyen consiste à effectuer la fermeture d'un ou de plusieurs ports au moyen de torpilles (3). Cette manière d'agir serait-

(1) V. Bonfils-Fauchille, *Manuel*, n° 1633.

(2) V. le *Temps* du 28 septembre 1898.

(3) Il ne s'agit ici que des torpilles dormantes, faisant explosion au contact d'un navire. Ces torpilles réalisent en fait un blocus absolu et s'opposent à l'entrée dans le port ou à la sortie de tout navire, de guerre ou de commerce, neutre ou ennemi. La situation et par conséquent la solution à donner seraient toutes différentes s'il s'agissait de torpilles mobiles, ou de torpilles destinées à faire explosion à un moment déterminé, en dehors de tout choc, par le moyen d'un fil électrique. En ce cas l'entrée du port ainsi défendu reste libre, sauf pour les navires auxquels on veut l'interdire. Il ne s'agit donc plus alors d'une sorte de blocus, même d'un blocus de fait, mais simplement d'un moyen de défense, dont la légitimité ne peut faire aucun doute du moment que l'on admet l'emploi des torpilles dans la guerre maritime.

elle licite de la part de l'État ennemi ? Et si, comme cela paraît préférable, on doit répondre par la négative, n'est-il pas difficile de reconnaître ce droit à l'autre belligérant vis-à-vis de ses propres ports ?

La question est très délicate. Il semble cependant qu'il n'y a pas contradiction à la résoudre dans le sens d'une distinction à faire entre les deux belligérants, car cette distinction est basée sur la différence même de leurs droits. Le belligérant qui bloque un port ennemi ne peut invoquer en effet que le droit de la guerre, tandis que l'État qui bloque ses propres ports agit, aussi longtemps du moins que ces ports ne sont pas occupés, en vertu de ses droits de souveraineté tout autant que comme belligérant. Il a le droit, en cas de nécessité, d'interdire, même en temps de paix, l'entrée de tel de ses ports aux navires étrangers ; il peut être considéré ici comme prenant une décision analogue, sauf qu'il devra bien entendu s'arranger de manière à rendre cette mesure efficace vis-à-vis de l'autre belligérant, qui ne respecterait pas une interdiction pure et simple. C'est là un droit dont l'exercice est incontestable. On peut seulement, en fait, blâmer l'emploi de tel ou tel moyen, comme l'obstruction d'un port au moyen de pierres ou de blocs de rochers dont l'enlèvement, à la fin de la guerre, sera peut-être très difficile ; mais, quant à l'emploi de torpilles, c'est là un moyen de défense dont l'usage est aujourd'hui universel, et l'on ne voit pas en effet de motif de le condamner. L'État qui l'emploie ne le fait pas seulement, et quelquefois même ne le fait aucunement dans l'intention de mettre un de ses ports en état de blocus ; il le fait avant tout pour interdire l'accès de ce port aux navires de guerre ennemis : et il est évident qu'ici l'intérêt supérieur de la défense doit passer avant toute considération d'intérêt commercial des neutres (1).

(1) En ce qui concerne au contraire le belligérant qui voudrait bloquer au moyen de torpilles des ports ennemis, comme pour lui il s'agit bien d'un blocus véritable, d'un moyen d'attaque et non plus d'un moyen de défense, il est très possible de soutenir que ces blocus par torpilles ne doivent pas être employés (V. sur ce mode de blocus Paul Fauchille, *Du blocus maritime*, p. 133 et 273). Cette solution doit même être forcément adoptée si l'on admet, comme on le fait généralement aujourd'hui, la nécessité d'une notification spéciale faite, en dehors de la notification diplomatique, par un des vaisseaux de l'escadre bloquante, aux navires qui tentent de forcer le blocus. Tout au moins faudrait-il, en plus de la ligne de torpilles, un navire qui serait chargé d'effectuer cette notification. En fait d'ailleurs la présence d'un navire au moins serait toujours nécessaire, ne fût-ce que pour surveiller les torpilles posées, et les défendre contre les tentatives de l'adversaire, qui ne manquerait pas, s'il le pouvait, de détruire la ligne de torpilles qui le tient bloqué. Toutes ces raisons font que le blocus par voie de torpilles des ports ennemis apparaît comme peu pratique, en même temps que sa légitimité pourrait être contestée. Aussi n'a-t-il pas été employé par les belligérants au cours de la guerre hispano-américaine, sauf pour leurs propres ports, mais alors, on l'a vu, beaucoup plus comme moyen de défense que comme mode de blocus proprement dit.

D. — *Bombardement.*

Le bombardement est un moyen de guerre d'une extrême violence qui a pris une grande extension au cours de ce siècle avec les progrès réalisés dans la portée des grosses pièces d'artillerie. La pratique internationale, et même, sauf quelques réserves, la presque totalité des auteurs admettent le bombardement comme un moyen d'attaque licite. Il ne reste guère, à l'égard de ce moyen de guerre, que deux points sur lesquels l'accord n'a pu s'établir : ce sont ceux qui ont trait à la notification du bombardement, et au bombardement des villes non fortifiées. Au cours de la guerre hispano-américaine, ces deux points ont précisément donné lieu à de nouvelles difficultés et amené des protestations de l'Espagne contre les États-Unis, les seuls qui aient employé ce moyen d'attaque contre leur adversaire.

La nécessité d'une notification préalable au bombardement est un des points les plus discutés du droit de la guerre. En fait, le plus souvent, l'escadre ou l'armée de siège avertit les autorités locales de son intention de bombarder la place, pour que les non-combattants, notamment les femmes et les enfants, puissent ou quitter la ville si c'est encore possible, ou se mettre à l'abri d'une manière quelconque avant l'ouverture du bombardement. C'est la conduite que suivit la France aux sièges d'Anvers, de Rome en 1849, et de Sébastopol. Les Anglais firent de même en 1896 lors du bombardement de Zanzibar ; et, pendant la guerre sino-japonaise de 1894, le Japon s'engagea à ne bombarder les deux ports de Wei-Hai-Wei et de Che-fou qu'après une notification adressée deux jours à l'avance. En 1870, l'armée allemande ayant bombardé Paris sans avertissement préalable, ce fait motiva une protestation collective du corps diplomatique. Mais M. de Bismarck fit répondre que « la notification préalable n'est pas exigée d'après les principes du droit des gens ni reconnue obligatoire par les usages militaires ».

Il semble que la question doive être tranchée par une distinction. Certes on ne peut exiger l'avertissement préalable pour les forts détachés, les batteries de côtes, tous ouvrages fortifiés séparés des villes. La surprise peut être l'un des meilleurs éléments de succès en cas d'attaque d'un de ces points fortifiés, et c'est à la garnison qui les occupe à se tenir sur ses gardes dès la déclaration de guerre. Mais lorsque le bombardement est dirigé contre les fortifications d'une ville, et que par conséquent la ville même est toujours plus ou moins exposée, il est difficile d'admettre que le bombardement puisse commencer sans avertissement préalable. Non seulement il y a là une question d'humanité, mais en dehors même de cette question et en laissant de côté la situa-

tion des femmes et enfants de nationalité ennemie, il y a une catégorie de non-combattants qui méritent une attention particulière, ce sont les résidents neutres, consuls étrangers ou simples commerçants, souvent nombreux dans la ville, surtout lorsqu'il s'agit d'un grand port maritime. Si ces résidents neutres n'ont pu, faute d'avis préalable, se mettre à l'abri eux et leurs propriétés, on pourrait soutenir que les gouvernements auxquels ils appartiennent sont fondés à élever des réclamations au sujet des dommages causés à leurs nationaux.

Un cas de ce genre s'est présenté pendant la guerre de 1898. Le 11 mai, au lever du soleil, la flotte de l'amiral Sampson arrivait en vue de San-Juan, capitale de Porto-Rico, et presqu'aussitôt commençait le bombardement sans dénonciation préalable. Les consuls étrangers se réfugièrent dans l'intérieur de l'île, ainsi que plusieurs milliers d'habitants (1). Quelques jours après, un télégramme de Madrid, daté du 16 mai, annonçait que le ministre des affaires étrangères d'Espagne allait adresser une Note aux puissances pour protester contre ce bombardement sans avis préalable. En fait, d'ailleurs, le bombardement causa peu de mal, et aucune puissance ne crut devoir joindre sa protestation à celle de l'Espagne ; il est vrai que, dans l'état actuel de la pratique internationale, une protestation de ce genre eût couru risque de ne pas être mieux écoutée que celle du corps diplomatique de Paris en 1870 (2).

Le second point qui a soulevé de vives difficultés en matière de bombardement a trait à la détermination des villes qui peuvent ou non être bombardées. Il n'est pas douteux que le bombardement de villes, ouvertes ou fortifiées, qui ouvrent leurs portes à l'ennemi, est interdit (3) ; à l'inverse, il n'est pas douteux non plus que le bombardement des villes fortifiées, ou même des villes ouvertes qui se mettent en état de défense, est licite. Mais, dans la guerre maritime, la question se pose parfois d'une manière particulièrement délicate. Il est possible qu'une escadre ennemie bombarde un port de commerce, non pour essayer de s'en emparer, — alors même que la ville se rendrait immédiatement, l'escadre ennemie peut n'avoir pas de forces suffisantes pour occuper la ville, — mais simplement dans le but de porter un grave préjudice au commerce ennemi. L'on pourrait même concevoir le bombardement comme moyen de sommation énergique : ainsi un riche port de commerce serait sommé de

(1) V. le *Temps* des 14 et 15 mai 1898.

(2) Les Instructions américaines de 1863, dans leur article 19, reconnaissent la légitimité du bombardement d'une place sans avis préalable en cas de nécessité. La Déclaration de Bruxelles (art. 16) et l'Institut de droit international (Manuel d'Oxford, art. 33) admettent la même solution.

(3) Déclaration de Bruxelles, art. 15 ; Manuel d'Oxford, art. 32.

payer une forte contribution de guerre, sous menace de bombardement. L'emploi du bombardement dans ces deux cas est-il licite ?

Il faut répondre non sans hésiter : en ce cas le bombardement apparaît comme une rigueur injustifiable, et de plus ordinairement comme une rigueur inutile, car de tels actes n'ont pour résultat que de surexciter l'adversaire ; employé de cette façon, il est vrai de dire que le bombardement « heurte de front les premiers principes du droit des gens qui nous commandent de n'attaquer que ceux qui peuvent se défendre ; il méconnaît cette grande loi de la raison qui veut que l'on ne fasse pas à l'ennemi plus de mal que cela n'est nécessaire au but de la guerre entreprise » (1). Il faut rendre cette justice aux Américains que dans la guerre actuelle ils se sont scrupuleusement abstenus d'actes de ce genre.

Par malheur la question ne se présente pas toujours sous une forme aussi simple. Il n'y a pas que des ports exclusivement de guerre ou de commerce ; la plupart du temps au contraire les grands ports de guerre sont aussi un peu ports de commerce, et les grands ports de commerce sont fortifiés, défendus par des forts, des batteries de côtes et des torpilles. Que faudra-t-il décider par rapport à ces villes ? Faut-il les considérer comme fortifiées, et comme telles susceptibles d'être bombardées ? La question avait été posée à la Conférence de Bruxelles de 1874 en ce qui concerne les villes entourées d'une ceinture de forts détachés, et résolue dans le sens de l'affirmative. Mais cette réponse pouvait paraître trop absolue en cas de guerre maritime, pour les ports dont le belligérant ne cherche pas à s'emparer, et qui n'ont qu'un système de protection purement défensif, des lignes de torpilles par exemple. Aussi la question a-t-elle été reprise par l'Institut de droit international dans sa session de Venise en 1896 ; la discussion fut suivie du vote d'un Règlement sur le bombardement des villes ouvertes par des forces navales, et le point discuté fut tranché en principe dans le sens de l'illégitimité de ce mode d'attaque appliqué à des villes ouvertes. — Il faut ajouter, les deux questions se touchant de très près, qu'en cas de bombardement d'une ville plus ou moins fortifiée, les coups doivent être dirigés sur les fortifications et les bâtiments militaires, jamais intentionnellement sur la partie de la ville habitée par la population civile pour l'amener à peser sur le commandant des troupes en vue de la capitulation (2).

(1) Pillet, *Le droit de la guerre*, t. I, p. 169. V. aussi Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, p. 102.

(2) Cet essai de démoralisation de la population civile en vue de hâter la capitulation fut le but poursuivi et avoué en 1870 par les généraux allemands. La légitimité de cette théorie, défendue par M. Rolin-Jaequemyns (*Revue de droit international et de législation comparée*, t. III (1871), p. 300) et par quelques auteurs allemands, a contre elle la pratique internationale ordinaire et la presque totalité des auteurs de droit international.

Tels sont les principes généralement admis en matière de bombardement. Voyons maintenant quelle a été à cet égard la conduite des bel-ligérants pendant la guerre de 1898, ou plutôt celle des Américains seuls, car les Espagnols n'ont guère pu user davantage de ce moyen de guerre que du blocus. Il faut d'abord remarquer que la plupart des bom-bardements effectués par les Américains étaient dirigés contre des points fortifiés ou des batteries de côte. Ce fut le cas des bombarde-ments de Matanzas et de Cardenas à la fin du mois d'avril, quelques jours après la déclaration de guerre, et des bombardements effectués les 22 et 23 juin à Aguadores, Jaragua, Cabanas, Saboney, points fortifiés situés à l'Est et à l'Ouest de Santiago, dont il était nécessaire de délo-ger les Espagnols avant de commencer le siège de Santiago. On peut enfin ajouter aux cas précédents celui du bombardement de Manzanillo (19 juillet), port situé à 90 milles à l'Ouest de Santiago, protégé par des batteries de côte, et dans lequel s'étaient réfugiés deux petits navires de guerre espagnols, les canonnières *Centinela* et *Delgado-Parejo*, qui furent coulés par les obus américains (1). On ne peut guère citer comme bombardement de villes véritables que ceux de San-Juan de Porto-Rico le 12 mai, de Santiago à trois reprises (31 mai, 7 juin, et 10-12 juillet), et de Manille (13 août).

Ce sont sans doute ces bombardements qui ont donné lieu aux protes-tations du gouvernement espagnol. Le 7 juillet, une dépêche de Ma-drid annonçait que le ministre des affaires étrangères allait envoyer aux puissances une Note protestant contre la conduite des Américains, qui, après avoir envahi Cuba sous prétexte d'humanité, portaient par-tout la destruction, et bombardaient les ports de commerce (2). Il faut cependant reconnaître que même les derniers bombardements cités n'offrent rien de contraire au droit international. Tous en effet sont diri-gés contre des villes fortifiées d'abord, et de plus autant que possible seulement contre les parties fortifiées, non contre la partie de la ville habitée par la population civile. C'est ce qui résulte, pour San-Juan, du rapport de l'amiral Sampson, dans lequel on relève ces mots : « les batteries ont beaucoup souffert de notre feu, ainsi qu'une partie de la ville les avoisinant », rapproché de l'affirmation du gouverneur espa-

(1) Pour les détails relatifs à ces divers bombardements, comme à ceux qui suivent il convient de se reporter aux grands journaux français et étrangers du lendemain ou du surlendemain de la date indiquée. Presque tous ces bombardements, à l'exception de ceux de Santiago, ne produisirent d'ailleurs qu'un effet insignifiant. — En plus des bombardements indiqués au texte, on peut encore citer celui de Casilda Punta, port situé près de Trinidad, sur la côte sud de la province de Santa-Clara. Pendant trois heures, un grand nombre d'obus furent lancés, sans autre résultat, au dire des Espa-gnols, que la destruction d'un magasin et d'une maison d'habitation.

(2) V. le *Temps* du 8 juillet 1898

gnol, le général Macias, que « les dégâts ne sont pas considérables » ; et, pour Santiago, d'un télégramme de Londres, daté du 8 juin, envoyé à la suite du bombardement du 7 juin, et s'exprimant ainsi : « plusieurs projectiles américains sont tombés dans la ville, mais non intentionnellement, la matinée était brumeuse avec de fréquentes averses » (1). On peut donc admettre que le tir sur la ville même ne fut pas intentionnel, et c'est bien aussi ce qui semble résulter des affirmations espagnoles, d'après lesquelles les dommages causés étaient presque toujours insignifiants. Enfin, en ce qui concerne les bombardements de Santiago et de Manille, ils étaient motivés par des raisons stratégiques de la plus haute importance, la nécessité de s'emparer de ces deux places, qui toutes deux avaient refusé à diverses reprises de se rendre (2).

(1) V. le *Temps* du 9 juin 1898.

(2) C'est à peine d'ailleurs si l'on peut dire que Manille fut bombardée. Après avoir détruit deux mois auparavant la flotte espagnole des Philippines, l'amiral Dewey exigea la reddition de la place, sous menace d'un bombardement dans les 48 heures. La ville ayant refusé de se rendre, les Américains commencèrent à tirer sur les fortifications qui l'entouraient et sur les faubourgs. Mais à peine le bombardement était-il commencé que les défenseurs de la place arboraient le drapeau blanc et se rendaient aux Américains. Voici en quels termes le *Temps* (18 août 1898) rapporte cet événement important qui fut le dernier fait de guerre de la campagne, la suspension des hostilités ayant été signée la veille même (12 août) de la reddition de Manille : « D'après les dépêches privées, c'est dès le 7 août à midi, que les Américains ont adressé leur premier ultimatum aux défenseurs de Manille, leur donnant quarante-huit heures pour se rendre. Les résidents étrangers, que l'Allemagne a pris sous sa protection, se sont embarqués pendant les deux jours suivants. Dans l'après-midi du 9 août, l'ultimatum, exigeant la reddition de la ville, fut renouvelé. Les Espagnols ayant demandé un délai qui leur permit d'obtenir des instructions de Madrid, *via* Hong-Kong, les Américains refusèrent. Le 13 août au matin, l'amiral Dewey notifia au commandant de la place — que cette dépêche disait être encore le général Augustin, alors qu'un autre télégramme assure qu'il avait résigné ses fonctions dès le 5 août entre les mains du général Jaudenes — qu'un délai d'une heure lui était accordé pour capituler, faute de quoi la ville allait être irrévocablement bombardée. Le gouverneur ayant répondu par un nouveau refus, le navire amiral américain *Olympia* ouvrit le feu à neuf heures quarante *sur les forts et les batteries extérieures*. Après un bombardement de deux heures, les Espagnols durent commencer à évacuer les positions qu'ils occupaient à Malate et les forces de terre américaines commencèrent l'assaut des retranchements, les Espagnols, très inférieurs en nombre, continuant à se replier pour s'enfermer dans l'enceinte fortifiée de la vieille ville de Manille. Le commandant espagnol, voyant que la résistance était impossible, fit arborer le drapeau blanc et capitula. Il était 1 h. 30 de l'après-midi. Cette capitulation a été effectuée par le général Jaudenes. On ne connaît pas les pertes éprouvées des deux côtés. Les Espagnols étaient dans les retranchements au nombre de 3,000. Les Américains étaient au nombre de 10,000, mieux armés, mieux équipés, mieux entraînés et mieux nourris. On assure cependant que les Américains ont subi des pertes sérieuses par suite de la bonne disposition des retranchements, qui étaient commandés par des hauteurs d'où les Espagnols les harcelaient par des feux bien nourris. Les navires *Olympia*, *Petrel*, *Raleigh*, *Mac-Culloch*, *Boston*, *Monterey*, *Charleston* et *Baltimore* ont pris part au bombardement. Les Espagnols disent que les projectiles n'atteignaient pas la ville. Seule, une petite canonnière, très rapprochée de la côte, a fait beaucoup de

En résumé, dans l'état actuel de la pratique internationale, les Américains doivent être considérés comme n'ayant pas outrepassé leurs droits dans les bombardements par eux effectués. Si l'on peut critiquer ces bombardements, comme l'ont fait certains Américains mêmes (1), c'est plutôt à raison du peu de proportionnalité entre l'effort dépensé et l'effet utile obtenu ; mais ce sont là des considérations étrangères au droit international.

E. — *Câbles télégraphiques sous-marins.*

Les communications par câbles télégraphiques présentent en temps de guerre la plus grande importance ; les belligérants ont donc le plus grand intérêt à ce qu'elles n'aient pas lieu à leur détriment. Une convention signée à Paris le 14 mars 1884 par vingt-six États européens et américains (dont l'Espagne et les États-Unis) a posé certaines règles relatives à la protection des câbles sous-marins en temps de paix. Mais il a été expressément entendu qu'en cas de guerre, les belligérants étaient libres d'agir comme si la convention n'existait pas (2). Les belligérants peuvent donc, dès le début de la guerre, couper tous les câbles qui les unissent entre eux, ou ceux qui unissent deux points quelconques du territoire de leur adversaire. Ces deux solutions n'ont jamais fait de difficulté. Les difficultés ne surgissent que lorsqu'il s'agit d'un câble reliant le territoire d'un des belligérants au territoire d'un État neutre. Ce n'est pas ici le lieu de les examiner ; mais nous verrons, à l'occasion des rapports entre neutres et belligérants, que précisément les difficultés de ce genre ont été nombreuses au cours de la guerre hispano-américaine.

III. — DROITS ET OBLIGATIONS DES BELLIGÉRANTS
ENVERS LES NATIONAUX ENNEMIS.

Les nations civilisées admettent aujourd'hui que la guerre est, selon le mot de Rousseau, une lutte entre États et non entre individus. Il en

mal avec ses canons à tir rapide. Les vaisseaux de guerre étrangers ont observé le bombardement. L'amiral Dewey et le général Merrit avaient donné l'ordre *d'épargner tous les bâtiments et de ne tirer que sur les ouvrages de défense*. La ville a, par suite, été peu endommagée ».

(1) D'après des déclarations émanant de l'amiral Sampson lui-même, auteur de la plupart de ces bombardements, il y aurait lieu de se plaindre « du Conseil stratégique qui avait ordonné le bombardement de Porto-Rico, affaire qui a coûté un million et demi en projectiles et en charbon. Le premier bombardement de Santiago était également prématuré ; les Espagnols ont eu le temps de rétablir leurs batteries et d'y monter les gros canons de l'amiral Cervera ».

(2) L'article 15 de la convention de Paris est ainsi conçu : « Il est bien entendu que les stipulations de la présente convention ne portent aucune atteinte à la liberté d'action les belligérants ». (Cet article n'existait pas dans le premier projet adopté le 2 novembre 1882.)

résulte qu'il faut établir une distinction très tranchée entre les combattants, représentés par les forces militaires des deux États belligérants, et les non-combattants, qui comprennent tous les individus paisibles ne prenant aucune part aux opérations de la guerre.

A. — *Combattants.*

Il faut d'abord examiner à qui appartient cette qualité de combattants, puis quel est le traitement auquel ils ont droit pendant la lutte d'abord, après le combat ensuite.

a) La *qualité de combattants* appartient sans conteste à tous les hommes qui composent l'armée régulière, qu'il s'agisse de l'armée active, de réserve ou territoriale, ou de la garde nationale; elle appartient aussi à tous les corps auxiliaires ou corps francs, pourvu qu'ils soient reconnus par le gouvernement au nom duquel ils combattent, organisés hiérarchiquement sous la dépendance tout au moins du général en chef des forces militaires proprement dites, et qu'ils portent un uniforme ou insigne distinctif reconnaissable à distance. Il faut de plus, bien entendu, qu'ils respectent les lois de la guerre (1).

Mais il est certaines catégories de combattants qui ont donné lieu à des difficultés : faut-il considérer comme combattants et traiter comme tels les volontaires étrangers, et spécialement les volontaires sujets de l'État contre lequel ils combattent ? Les deux questions se sont posées au cours de la guerre hispano-américaine.

D'après les principes actuels du droit des gens, l'emploi par un belligérant de volontaires étrangers est absolument licite. On ne voit plus que rarement dans les armées modernes, armées vraiment nationales, des corps entiers composés d'étrangers, comme cela était la règle pour presque toutes les armées des XVI^e et XVII^e siècles (2). Mais l'acceptation de volontaires étrangers par un des États belligérants n'a rien de contraire au droit des gens. L'autre belligérant est tenu de considérer comme combattants ces volontaires régulièrement incorporés dans l'armée ennemie (3) ; il ne peut même pas soulever de plainte contre l'État

(1) Sur tous ces points élémentaires, V. Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit intern. public*, nos 1088 et suiv.

(2) Cependant la France a encore une légion étrangère permanente. Pendant la guerre gréco-turque de 1897, une loi votée par la Chambre grecque et sanctionnée par le Roi organisa une légion étrangère dite *légion des philhellènes*, dans laquelle les volontaires étaient classés par groupes de nationalités, ayant autant que possible à leur tête des officiers de leur pays. En dehors de cette légion, les volontaires italiens formèrent à eux seuls deux petits corps distincts, commandés par un colonel et un général italiens, qui eurent peine à toujours maintenir l'ordre dans leur petite troupe. V. Politis, *La guerre gréco-turque*, dans *Revue gén. de dr. intern. public*, t. IV (1897), p. 694.

(3) Au début de la guerre gréco-turque de 1897, les autorités militaires turques parais-

neutre dont relèvent ces volontaires, si cet État n'a pris aucune part à leur enrôlement.

Pour l'Espagne, cette question de l'enrôlement de volontaires étrangers ne s'est pas posée, car les lois militaires espagnoles n'admettent pas ces enrôlements (1); mais la législation américaine ne contient pas de disposition de ce genre. Au début de la guerre on annonça qu'un assez grand nombre — 600 d'après les journaux — d'Italiens émigrés aux États-Unis, mais ayant conservé leur nationalité d'origine, s'étaient enrôlés dans l'armée américaine, et devaient former une légion italienne (2). Le gouvernement italien fit démentir cette information (3); il eût d'ailleurs été difficile de le rendre responsable d'actes de ses nationaux résidant si loin de leur patrie d'origine, et dont beaucoup sans doute avaient abdiqué tout esprit de retour.

sent avoir hésité sur le traitement à appliquer aux engagés volontaires étrangers de l'armée grecque faits prisonniers. Elles se demandaient si ces prisonniers devaient être passés par les armes, comme l'eussent été des sujets turcs enrôlés dans l'armée grecque. Des instructions furent demandées sur ce point au Sultan, qui répondit de traiter ces prisonniers comme des prisonniers de guerre ordinaires. La réponse ne pouvait être douteuse en effet, et l'hésitation des chefs de l'armée turque était pour le moins singulière. Elle l'était d'autant plus que, dans l'armée turque elle-même, les étrangers étaient nombreux, surtout dans les grades élevés : dans l'armée de terre comme dans la flotte, quelques-uns des plus hauts grades appartenaient à des officiers allemands passés du service de leur pays à celui de la Turquie. Mais, même en laissant de côté cet argument *ad hominem* qu'auraient pu invoquer les Grecs, la solution de la question ne paraît pas pouvoir faire de difficulté. Que se passe-t-il en effet lors de l'engagement d'un sujet neutre dans une armée étrangère ? Il perd sa qualité de neutre, mais par ce fait même il acquiert celle de belligérant ; les deux choses se tiennent. — Il faut supposer bien entendu que ces engagés étrangers réunissent les conditions exigées pour la possession du caractère de belligérant (port d'insignes distinctifs, respect des lois de la guerre, etc.) : mais ceci encore est un point qui leur est commun avec les sujets mêmes de l'État belligérant, auxquels ils se trouvent complètement assimilés vis-à-vis de l'autre belligérant par le fait de leur enrôlement dans l'armée ennemie.

(1) Le gouvernement espagnol eut soin de rappeler lui-même cette particularité de sa législation. Une Note datée de Madrid, 6 mai, et communiquée à la presse s'exprimait en ces termes : « Le ministère de la guerre a envoyé de Madrid, aux attachés militaires accrédités auprès des gouvernements étrangers, une circulaire dans laquelle il expose que la loi constitutive de l'armée espagnole s'oppose à ce qu'aucun étranger soit admis dans ses rangs ; que l'on n'a même pas besoin, en ce moment, de volontaires espagnols, et que, par conséquent, ils devront s'abstenir de donner suite aux nombreuses demandes d'enrôlement qu'ils reçoivent, tout en manifestant aux sollicitants la vive reconnaissance du gouvernement de Sa Majesté pour leurs généreuses intentions à l'égard de l'Espagne ».

(2) V. le *Temps* du 1^{er} mai 1898.

(3) À la Chambre des députés italienne, le Comte Bonin, sous-secrétaire d'État aux affaires étrangères, répondant à une question qui lui était adressée à ce sujet, déclara « qu'aucune information n'est parvenue au gouvernement sur les enrôlements de matelots italiens pour le compte des États-Unis. De toute façon, il ordonnera que les devoirs de la neutralité et les dispositions du code pénal soient respectés » (*Le Temps* du 29 avril 1898).

Au début de la guerre, les États-Unis cherchèrent aussi à recruter des marins étrangers, spécialement en Angleterre, pays dont ils connaissaient les dispositions favorables à leur égard. Mais les autorités anglaises firent leur devoir et appliquèrent strictement cet Act de 1870 dont l'absence s'était fait si vivement sentir pendant la guerre de Sécession et avait valu à l'Angleterre d'avoir à payer de fortes indemnités au gouvernement fédéral pour l'affaire de l'*Alabama*, A la fin d'avril 1898, les autorités anglaises de Falmouth, apprenant que le torpilleur américain *Somers* allait prendre la mer avec un équipage de marins étrangers recrutés à Londres, s'opposèrent à l'embarquement de ces marins et les firent rentrer à Londres.

En ce qui concerne les nationaux d'un des États belligérants qui s'enrôlent dans l'armée de l'État ennemi, la situation est toute différente. Ces nationaux, en s'enrôlant ainsi, commettent un crime vis-à-vis de leur ancienne patrie et n'ont pas droit à l'application des lois de la guerre. Ils peuvent donc être fusillés aussitôt pris. Mais la question est tout autre quand elle se présente à la suite d'une insurrection, comme c'était le cas pour l'île de Cuba. Si au début les insurgés cubains pouvaient être considérés comme rebelles et traités comme tels, on se rappelle que, très peu de jours précisément avant l'ouverture de la guerre avec les États-Unis, le gouvernement espagnol s'était décidé à leur reconnaître la qualité de belligérants. De ce moment, qu'ils combattissent seuls ou sous le drapeau américain, ils avaient droit à l'application des lois de la guerre.

b) *Traitement applicable aux combattants pendant la lutte.* — Quelle est donc la situation que font aux combattants les lois de la guerre ? Pendant la lutte, il y a peu de chose à en dire. Le but de la guerre est de réduire à l'impuissance, par tous les moyens non perfides ni barbares, les armées ennemies. Mais dès que l'ennemi est désarmé, il devient inviolable : quiconque tue ou ordonne de tuer un ennemi réduit à l'impuissance commet un crime et est passible de la peine de mort (1). Il n'est qu'une catégorie de combattants qui n'ait pas droit à ce traitement : ce sont les espions. L'espion est condamné à mort par toutes les lois militaires. C'est cependant ou du moins ce peut être un combattant ; mais la nécessité de se garantir contre les dangers de l'espionnage a fait partout adopter un mode de répression énergique de ce genre d'actions. Il y eut d'ailleurs relativement peu de cas d'espionnage au cours de la guerre de 1898 (2).

(1) Instructions américaines de 1863, art. 71.

(2) Le *Temps* du 13 mai 1898 annonçait que « l'Espagnol Iglesias, qu'on a trouvé à bord du monitor *Puritan* au moment où il tentait de le faire sauter, a été condamné à mort

c) *Traitement applicable aux combattants après la lutte.* — Les belligérants ont des devoirs à remplir envers les morts, les blessés et les prisonniers de guerre. D'une manière générale, on peut dire que, des deux côtés, les belligérants ont strictement pratiqué ces devoirs, autant que cela leur a été possible (1).

Cette réserve est nécessaire, car souvent des cas de force majeure empêchent le respect absolu de ces devoirs. En ce qui concerne les *morts* par exemple, il faut autant que possible leur donner une sépulture convenable, et auparavant recueillir sur eux tous les indices propres à établir leur identité. Or, après les batailles meurtrières, cela est souvent difficile. Cela est plus difficile encore lorsque, comme dans la guerre de Cuba, les belligérants ont à lutter contre un climat meurtrier ; les hommes qui résistent aux maladies sont si faibles qu'on ne peut exiger d'eux que le strict minimum d'efforts nécessaires. La guerre était déjà terminée que, dans les deux armées, surtout dans l'armée espagnole, affaiblie par les privations, les hommes mouraient chaque jour en grand nombre. Les survivants n'étant pas assez valides pour creuser chaque jour le nombre de fosses nécessaires, les Espagnols prirent le parti, pour éviter l'apparition de maladies infectieuses, de réunir les corps en monceaux qu'on arrosait de pétrole et auxquels on mettait le feu (2). C'est là un mode de procéder peu recommandable évidemment,

et exécuté au fort Taylor ». L'acte de cet Espagnol ne constitue pas un cas d'espionnage proprement dit. C'est en réalité un fait de guerre, mais devenu condamnable parce qu'au lieu d'être accompli ouvertement, il devait l'être au moyen de manœuvres destinées à rester cachées et sous un déguisement. — Au début du mois de mai, les journaux annoncèrent également l'arrestation d'un espion espagnol qui avait été saisi à Tampa au moment où il empoisonnait les réservoirs d'eau destinés à l'alimentation de l'armée (V. le *Temps* du 4 mai 1898). Pas plus que dans le cas précédent il n'y a là un acte d'espionnage, l'espionnage consistant à se procurer secrètement, sous un déguisement par exemple, des informations qu'on communique à l'ennemi. Mais c'est un acte beaucoup plus grave encore que l'espionnage, prohibé par les lois de la guerre comme moyen à la fois barbare et perfide. L'individu qui l'exécute peut donc être immédiatement passé par les armes. Il est clair d'ailleurs, si le fait était exact, qu'il n'y avait là qu'un acte d'initiative individuelle; personne ne pensera à soupçonner le gouvernement espagnol d'avoir soudoyé un individu pour commettre un acte aussi odieux.

(1) L'armée américaine fut même à ce point de vue l'objet d'une manifestation très flatteuse pour elle, venant de la part de ses adversaires : « Le général Shafter, annonce le *Temps* du 25 août, a télégraphié le résumé d'une adresse qui lui a été présentée au nom de 11,000 soldats espagnols. Cette adresse rend hommage à la conduite des Américains, à leur soin d'enterrer les morts, de secourir les blessés, de ravitailler les vaincus. Elle flétrit les insurgés cubains qui, disent les signataires, refusent le combat et qui sont indignes de la liberté. L'adresse se termine par un adieu reconnaissant à l'armée des États-Unis et par des vœux pour le bonheur et la prospérité des territoires arrachés à la patrie bien-aimée ».

(2) V. le *Temps* des 17 et 18 août 1898. D'après une information datée de Santiago, 16 août : « La crémation des cadavres des soldats espagnols continue. Plus de 700 ca-

mais qui, en cas de force majeure, peut devenir légitime et même nécessaire.

En ce qui concerne le traitement applicable aux *malades* et *blessés*, les deux belligérants ont observé, toujours dans la limite du possible, les clauses de la convention de Genève, dont ils étaient tous deux signataires. On ne cite aucun cas où l'inviolabilité du personnel sanitaire (médecins, infirmiers, aumôniers), ou celle des hôpitaux et ambulances, n'ait pas été respectée. On ne cite pas non plus d'actes de cruauté dirigés contre des blessés. Après l'un des combats livrés en juin aux environs de Santiago, les troupes américaines retrouvèrent le surlendemain des soldats morts qu'on crut un moment avoir été achevés et mutilés par les Espagnols alors que, déjà malades ou blessés, ces soldats n'avaient pu suivre leurs régiments dans un mouvement en arrière. Ce fait motiva bien entendu la plus vive indignation aux États-Unis. Mais, quelques jours plus tard, les chirurgiens américains qui vérifièrent l'état des cadavres reconnurent que les mutilations en question étaient simplement l'effet des balles tirées par le fusil en usage dans l'armée espagnole (1).

Cela ne veut pas dire bien entendu que les blessés aient toujours été parfaitement soignés au cours de cette guerre. Peu de guerres au contraire ont été entreprises avec une préparation aussi insuffisante au point de vue des services sanitaires. Le dévouement des Sociétés de la Croix-Rouge et l'initiative individuelle ne purent suppléer au défaut d'organisation de ces services. Dans les deux camps, et plus encore peut-être dans le camp américain que dans le camp espagnol, les malades et les blessés mouraient en grand nombre faute de soins et de médicaments. Les journaux du mois d'août sont remplis de détails navrants à ce sujet. Dans l'armée américaine, armée démocratique dont la discipline est toute différente de celle des armées européennes, les officiers généraux

cadavres ont été brûlés jusqu'à présent et 70 devaient l'être cet après-midi. Mais la pluie s'étant mise à tomber a éteint le feu. Les corps sont demeurés à demi consumés. Une odeur horrible, produite par la décomposition des cadavres, se répand sur le camp espagnol. Les autorités déclarent qu'il leur est impossible de demander aux indigènes leur concours pour l'opération de l'incinération des cadavres ».

(1) Avant que l'inexactitude des allégations produites eût été démontrée, le gouvernement espagnol avait déjà énergiquement protesté contre la possibilité de faits semblables. La Note qui suit fut reproduite par les journaux du 18 juin : « Madrid, 17 juin. — Il est absolument faux que les Espagnols se soient livrés, comme on les en accuse, à des cruautés envers les blessés ou à des mutilations de cadavres. Ces imputations soulèvent la plus vive indignation partout en Espagne, et surtout parmi les troupes, si indignement calomniées. L'armée espagnole se conduit, dans cette campagne, avec la noblesse dont elle a toujours fait preuve, ainsi qu'en ont témoigné des prisonniers américains rendus à leur pays, et la discipline y est assez sévère pour que toute barbarie fût impitoyablement châtiée si elle se produisait ».

commandant l'armée d'occupation de Cuba allèrent, en présence de cet état de choses, jusqu'à signer une pétition réclamant le rapatriement immédiat de leurs hommes (1). Mais ce sont là des questions de pure organisation intérieure : elles peuvent mettre en jeu la responsabilité des administrateurs incapables ou imprévoyants, mais se trouvent en dehors de la sphère du droit international.

La convention de Genève signée le 22 août 1864 ne visait que le cas d'une guerre terrestre. Quatre années plus tard, une Conférence internationale réunie à Genève du 5 au 20 octobre 1868 adoptait un projet de quatorze articles additionnels, dont cinq précisaient certaines dispositions de la convention de Genève, les neuf autres ayant trait à la guerre maritime (inviolabilité des bâtiments de commerce de toutes nationalités chargés exclusivement de blessés et de malades dont ils opèrent l'évacuation ; situation spéciale des navires-hôpitaux, de leur personnel religieux et médical, etc.) (2). Ces articles n'ayant pas reçu la consécration diplomatique étaient restés à l'état de projet. En 1870, la France et l'Allemagne avaient consenti à les appliquer à titre de *modus vivendi*. Le 22 avril 1898, le Conseil fédéral suisse faisait des démarches auprès des gouvernements de Madrid et de Washington, pour qu'ils consentissent à mettre ces articles additionnels en vigueur pendant la durée des hostilités, au moins à titre de *modus vivendi* (3). Les deux belligérants acceptèrent (4). Mais en fait, comme les navires hôpitaux ne s'improvisent pas, les articles additionnels n'eurent guère à être appliqués au cours de la guerre. Ce ne fut qu'après la signature du protocole de paix que l'on organisa sérieusement le service des transports-hôpitaux pour l'évacuation des malades et blessés des deux armées ; mais, l'état de guerre ayant cessé, l'accord en vue de l'application des articles additionnels devenait inutile.

Prisonniers de guerre. — Toutes les questions relatives au sort des prisonniers de guerre se trouvaient réglementées avec soin dans les Ins-

(1) Voici le texte de cette singulière pétition, qui fut transmise au gouvernement fédéral par le général Shafter : « Nous, soussignés, commandant les divisions et brigades de l'armée d'occupation de Cuba, sommes d'opinion unanime que cette armée soit immédiatement rappelée de Cuba et envoyée sur un point de la côte nord des États-Unis, ou qu'elle est réduite à l'impuissance par la malaria et qu'elle est dans des conditions susceptibles d'entraîner sa destruction complète par une épidémie de fièvre jaune imminente. L'armée doit être rappelée immédiatement ou périr ».

(2) V. le texte de ces articles additionnels en appendice à l'article X des Instructions espagnoles, du 24 avril 1898, reproduites *infra*, Documents, p. 10.

(3) V. le texte de la Note du Conseil fédéral dans le *Bulletin des Sociétés de la Croix-Rouge*, 1898, p. 152.

(4) Par une circulaire du 18 mai 1898, le Conseil fédéral suisse a annoncé aux puissances signataires de la convention de Genève l'acceptation de l'Espagne et des États-Unis.

tructions pour les armées en campagne des États-Unis (1). Tout homme faisant partie de l'armée, à titre de combattant ou à titre d'auxiliaire (à l'exception des médecins, infirmiers et aumôniers couverts par la convention de Genève), une fois pris, devient prisonnier de guerre. Il n'est passible d'aucune peine, mais peut être interné dans une ville ou une forteresse quelconque, parfois est laissé en liberté sur parole. Dans la guerre de 1898, il y eut à la suite de la capitulation de Santiago un nombre considérable de prisonniers de guerre (2); mais leur sort se trouva réglé par l'acte de capitulation même, dont l'article 8 stipulait que « les troupes espagnoles de Santiago seront transportées en Espagne en emportant leurs effets personnels ». De même, lors de la capitulation de Manille, survenue le lendemain de l'armistice, les clauses de la convention précisaient avec soin la situation des prisonniers de guerre, officiers et soldats, et même la situation des nationaux espagnols non combattants (3).

En dehors de ces deux capitulations, le nombre des prisonniers ne fut pas considérable, et ceux dont on s'empara furent en général traités conformément aux principes aujourd'hui reçus du droit des gens (4). Il ne se produisit que des plaintes individuelles. Deux notamment ont été élevées par des Espagnols faits prisonniers par les Américains. L'une émanait d'un colonel espagnol qui avait été enfermé au fort Macpherson (5), et le bien fondé de sa plainte était confirmé par des protestations

(1) Articles 49 à 53, 55 et 56, 72 à 80, 105 à 110, 119 à 133. V. sur toutes ces questions Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, p. 572 et suiv. — Les Instructions américaines de 1863 se trouvent textuellement reproduites en appendice à la fin du 4^e volume de Calvo, *Le droit intern. théorique et pratique*.

(2) Leur nombre total, tel qu'il résultait de la liste remise au général Shafter par le général espagnol Torral, était de 22.780 hommes; le nombre des prisonniers dépassait l'effectif de l'armée américaine d'occupation.

(3) V. le texte complet de l'acte de capitulation *infra*.

(4) Il faut faire exception pour ceux qui furent faits par les insurgés cubains; mais on ne peut en rendre l'armée américaine responsable. Le *Petit Temps* du 8 juillet 1898 publiait d'un directeur de journal qu'on ne pouvait soupçonner de partialité pour les Espagnols l'information suivante: « M. Heorst, directeur du *New-York Journal*, le plus ardent champion de la cause de Cuba libre et qui, comme nous l'avons dit, fait lui-même l'office de correspondant de son journal au camp américain devant Santiago, lui télégraphie que les Cubains ont décapité quarante prisonniers espagnols qui se sont rendus aux Américains lors de l'attaque d'un blockhaus et que ceux-ci leur ont livrés. Il raconte aussi que Honoré Lainé, un colonel cubain et correspondant militaire du même journal chez les insurgés, qui lui a relaté le fait avec une satisfaction farouche, se vantait d'avoir dépouillé le général Vara de Rey, tué dans le combat d'El Caney, de papiers importants qu'il avait sur lui et d'avoir pris la photographie de son cadavre et de ceux de ses compagnons au moment où des vautours s'étaient abattus sur eux ».

(5) D'après le *Temps* du 1^{er} juin 1898: « Le colonel espagnol Cortijo, précédemment échangé avec un autre officier contre les deux reporters du journal le *World*, pris à Cabanas, se plaint des mauvais traitements qu'il a subis pendant son séjour à la prison

émanant des autres prisonniers espagnols internés dans le même fort (4). Mais ces plaintes sont contrebalancées par d'autres déclarations émanant également de prisonniers espagnols, qui déclarèrent au contraire avoir été parfaitement traités pendant tout le temps de leur captivité ; l'on est donc autorisé à n'y voir que des faits regrettables dus au mauvais vouloir du commandant de ce fort.

Fréquemment, lorsque les belligérants ont fait chacun un grand nombre de prisonniers, ils s'entendent pour arriver à échanger ces prisonniers les uns contre les autres. Ces échanges ont été assez rares pendant la guerre hispano-américaine ; cependant on peut en citer deux cas. Le premier est l'échange qui eut lieu le 20 mai, à la Havane, sur la demande du consul anglais, entre un colonel et un médecin militaires espagnols d'un côté, et de l'autre deux correspondants du journal américain le *World*. Ces correspondants suivaient les opérations de guerre avec les forces américaines ; ils pouvaient à ce titre être assimilés à des combattants et par conséquent être faits prisonniers de guerre. Le second cartel d'échange est celui qui eut lieu en faveur du lieutenant Hobson, fait prisonnier par les Espagnols avec six marins au moment où il venait de couler le transport le *Merrimac* dans le chenal de Santiago pour en barrer l'entrée. Cet officier et les marins qui l'accompagnaient furent échangés contre un lieutenant espagnol et quatorze sous-officiers et soldats (1).

du fort Macpherson. Il aurait été enfermé avec un nègre, dans une cellule, plutôt une cage, où se trouvait un lit infect. La nourriture qui lui était servie était exécrable. La plupart des prisonniers qui étaient avec lui sont tombés malades. En présence de l'inutilité de ses plaintes auprès de ses géoliers, il les fit parvenir à l'ambassadeur de France à Washington ; mais toutes les démarches furent sans résultat ».

(4) « Les prisonniers espagnols enfermés au fort Macpherson ont protesté contre le traitement dont ils sont l'objet. Ils demandent l'autorisation de circuler à volonté dans l'enceinte du fort, déclarant que les Espagnols ne traiteraient pas comme ils le sont des prisonniers de guerre » (Le *Temps* du 19 mai 1898). En cas de nécessité, les belligérants peuvent certainement enfermer leurs prisonniers au lieu de les laisser circuler librement dans une ville ou même dans l'enceinte d'un fort. Cette nécessité existe lorsqu'on se trouve en présence de l'armée ennemie et que des évasions ou une révolte des prisonniers en cas d'attaque sont à craindre. Mais tel n'était pas le cas en plein territoire américain, à plusieurs centaines de kilomètres de l'armée espagnole. L'on peut donc considérer que l'emprisonnement en question était inutile et par conséquent blâmable.

(1) Voici en quels termes le *Temps* du 9 juillet 1898 rapporte la manière dont s'est effectué cet échange : « L'échange des prisonniers a eu lieu, mercredi, au centre des lignes américaines. Le lieutenant Hobson, le héros du *Merrimac*, et ses compagnons, sont arrivés à pied, sans avoir les yeux bandés ; ils ont été échangés contre un lieutenant espagnol du régiment Barcelona, et quatorze sous-officiers et soldats. Le lieutenant espagnol avait été blessé à El Caney. L'échange s'est fait d'une façon courtoise, mais les salutations ont été de pure forme. C'est le capitaine Chadwick, commandant le *New-York*, qui a reçu le lieutenant Hobson, lequel a été l'objet d'une manifestation enthousiaste de la part des soldats sur tout son parcours ».

B. — *Non-combattants.*

La pratique internationale, sauf quelques rares exceptions, et la doctrine sont d'accord aujourd'hui pour poser en principe le respect de l'existence et de la liberté des habitants paisibles. L'application de ce principe ne présente pas de difficultés, et il n'en est pas survenu en fait au cours de la guerre de 1898 (2). Mais il est deux catégories de non-combattants qui méritent une mention particulière : ce sont les marins de commerce et les correspondants de journaux. Quels ont été les principes suivis à leur égard par les belligérants ?

La pratique internationale admet que les marins de commerce, à raison de leur incorporation toujours possible dans la marine militaire d'après la législation de la plupart des puissances maritimes, peuvent, bien que non-combattants, être traités comme s'ils l'étaient et retenus comme prisonniers de guerre. D'ailleurs leur témoignage peut être de la plus grande utilité au moment du jugement qui doit être rendu sur la validité de la prise. Les règlements de la plupart des États consacrent cette pratique. C'était le cas du règlement prussien du 20 juin 1864, ce qui n'empêcha pas M. de Bismarck de protester en 1870 contre l'exercice de ce droit par la France, et, à titre de représailles, de s'emparer de paisibles citoyens français comme otages. Mais cette protestation isolée était trop intéressée pour qu'on en puisse tenir compte. Pendant la guerre de 1898, les Américains qui, dès les premiers jours, avaient capturé un nombre assez considérable de navires marchands, eurent à décider ce qu'il fallait faire de l'équipage de ces navires et de leurs passagers. Les passagers civils furent toujours relâchés, immédiatement quand c'était possible (1). L'équipage fut d'abord amené dans les ports américains ; mais, peu de jours après, le gouvernement américain, sans nier le droit strict qu'il avait de les interner, fit rendre la liberté aux hommes d'équipage,

(1) A peine peut-on citer à ce sujet un fait plus curieux qu'important. Dans leur invasion de Porto-Rico, les Américains furent presque partout très bien accueillis par les habitants. Un jour cependant, à leur arrivée à Guayamo, un certain nombre d'habitants manifestèrent ouvertement leurs sentiments hispanophiles. De nombreuses arrestations furent opérées, mais les prisonniers furent remis plus tard en liberté sur parole. Si les personnes arrêtées manifestaient leurs sentiments de manière à troubler l'ordre, on s'explique leur arrestation ; mais cela ne semble pas résulter des indications fournies sur ce point par les journaux, et en ce cas on ne peut s'empêcher de trouver un peu énergique la répression d'une manifestation de patriotisme à la fois très compréhensible et peu dangereuse pour l'armée d'occupation,

(2) C'est ce qui eut lieu notamment lors de la capture de l'*Argonauta* dans les premiers jours de mai : « Les navires américains qui bloquent Cienfuegos ont capturé un navire marchand espagnol, l'*Argonauta* ; ils ont fait prisonniers un colonel, un médecin, six officiers, trois sous-officiers et ont laissé partir dans des chaloupes les *passagers civils* » (Le Temps du 3 mai 1898).

les officiers étant seuls retenus comme témoins pour le jugement de la prise (1).

En ce qui concerne les correspondants de journaux, il faut distinguer entre les correspondants des journaux neutres et ceux des journaux ennemis. Ces derniers, surtout lorsqu'ils sont attachés à l'armée ennemie, peuvent être assimilés à des combattants. Les troupes espagnoles ayant pris à Cabanas deux reporters du *World*, l'un des journaux américains les plus hostiles à l'Espagne, les retinrent comme prisonniers de guerre et ne les relâchèrent qu'à la fin de mai, en échange d'un colonel espagnol et d'un autre officier faits prisonniers par les Américains. La situation est la même pour les reporters de nationalité neutre au service de journaux ennemis. On peut considérer qu'il y a là de leur part une sorte d'*enrôlement*, qui leur fait perdre momentanément leur nationalité. Ainsi, vers la fin de mai, deux reporters de journaux américains, MM. Wigan et Robinson, ayant voulu débarquer à Matanzas, furent faits prisonniers par les Espagnols, bien que d'origine anglaise (2).

Les correspondants des journaux neutres se trouvent dans une situation un peu spéciale. Théoriquement ils devraient jouir de tous les avantages que leur assure leur nationalité ; mais en fait les belligérants doivent bien tenir compte des dangers qu'offre vis-à-vis d'eux l'exercice de la profession de reporter (3). Le moins qu'il y ait à craindre des correspondants de journaux, ce sont des indiscretions, graves parfois, lorsqu'ils parviennent à découvrir le plan d'une opération qu'on désirait tenir secret ; puis il arrive assez souvent que, sous couleur de reportage, des journalistes plus ou moins authentiques se livrent à l'espionnage au profit d'un des belligérants. Aussi admet-on qu'un belligérant peut arrêter et considérer comme prisonniers de guerre les correspondants de journaux attachés à l'armée ennemie. Sur son propre territoire, il peut aussi, bien entendu, comme il le peut déjà en temps de paix, prendre les mesures nécessaires pour empêcher la divulgation de tout fait ou document

(1) D'après une information de Washington, datée du 28 avril : « La question qui se pose est celle de savoir ce que deviendront les passagers des vaisseaux capturés et dont le nombre s'élève à 230. Le Département de la guerre a donné des instructions pour que les passagers et les officiers soient traités avec tous les égards possibles. Les officiers seront retenus comme témoins. Les hommes d'équipage ont été mis en liberté. Ceux qui n'ont pas d'amis craignent de débarquer dans un port hostile ; ils seront probablement logés dans les casernes, sous la garde des troupes fédérales » (*Le Temps* du 29 avril 1898).

(2) V. le *Temps* du 1^{er} juin 1898.

(3) Sur la situation des correspondants de journaux attachés aux armées belligérantes, V. Pillet, *Le droit de la guerre*, t. I, p. 218, et *Les lois actuelles de la guerre*, p. 194. Pour la pratique suivie dans les guerres récentes, V. trois articles parus dans la *Revue gén. de droit int. public*, t. I (1894), p. 60, t. III (1896), p. 80, et t. IV (1897), p. 698.

pouvant intéresser la défense nationale. Le journal français l'*Eclair* eut ainsi son correspondant spécial aux États-Unis arrêté à Key-West à la fin de mai sous l'inculpation d'espionnage ; mais il fut relâché le lendemain après avoir convaincu les autorités américaines de son innocence (1). Quant aux correspondants de journaux qui sont attachés à l'armée même du belligérant, y compris ceux de la presse nationale, les commandants des troupes dont ils suivent les opérations ont le droit d'ouvrir leurs lettres, et de les retenir ou d'y faire apporter des modifications. Ils peuvent même aller, s'ils le jugent nécessaire, jusqu'à interdire la publication de toute information militaire (2). Dans la guerre de 1898, les belligérants n'ont pas été jusque-là ; mais ils ont surveillé étroitement les reporters et n'ont pas hésité à arrêter tous ceux qui leur paraissaient suspects, quelle que fût leur nationalité. Dans les derniers jours de mai, le correspondant du *Times* à la Havane, M. Knight, fut arrêté par les Espagnols ; on le remit d'ailleurs en liberté quelques jours après (3). Ce fait ne motiva et ne pouvait motiver aucune intervention du gouvernement anglais ; s'il se produisit ultérieurement une intervention de ce genre, à raison de l'arrestation et de la condamnation par les Espagnols d'un correspondant du *New-York Herald* qui était de nationalité anglaise, c'est que la situation était toute différente, et les réclamations anglaises étaient basées sur une violation de la loi espagnole elle-même (4).

(1) V. l'*Eclair* et le *Temps* du 4^{er} juin 1898.

(2) Le *Temps* du 14 juin 1898 annonce qu'aux États-Unis « la censure vient d'interdire à la presse de publier des informations sur les mouvements de la flotte et de l'armée ». C'est à peu près ce qu'ont fait les Anglais en Afghanistan lorsqu'ils édictèrent sur ce point leur sévère règlement de 1879 ; c'est ce qu'a fait tout récemment encore en Égypte le sirdar Kitchener-Pacha, commandant en chef des troupes anglo-égyptiennes : cette interdiction vint très heureusement empêcher les correspondants des journaux anglais d'envenimer par leurs informations hostiles les rapports déjà assez tendus entre l'Angleterre et la France au sujet de l'occupation de Fachoda, sur le Haut-Nil, par le commandant Marchand.

(3) V. le *Times* du 4^{er} juin et le *Temps* du 2 juin 1898.

(4) Il s'agissait de la condamnation, pour les mêmes faits, d'un reporter acquitté lors d'une première poursuite. Cette affaire fut l'occasion au Parlement anglais d'un débat que le *Temps* du 23 juillet 1898 résume comme il suit : « Répondant à une question de M. Price Jones, M. Curzon, sous-secrétaire d'État au *Foreign Office*, déclare qu'il n'a pas reçu de confirmation officielle de la seconde arrestation et de la condamnation à neuf ans de prison, par les Espagnols, du correspondant du *New-York Herald* pour avoir photographié les fortifications de San-Juan de Porto-Rico, acte pour lequel il avait été une première fois arrêté, puis relâché. Des instructions télégraphiques ont été envoyées au consul anglais de San-Juan de Porto-Rico, à l'effet de demander au capitaine général, si le fait est vrai, de relâcher immédiatement ce correspondant, car il est contraire à l'usage et aux principes d'arrêter et de condamner une personne pour les mêmes faits dont elle a été une première fois innocentée ».

IV. — DROITS RÉSUŁTANT DE L'OCCUPATION SUR LA PARTIE ENVAHI
DU TERRITOIRE ENNEMI.

L'*occupatio bellica* ne constitue qu'un pur fait ; en droit la souveraineté reste à l'État envahi tant que l'occupation ne se transforme pas en prise de possession définitive à la suite du traité de paix. L'invasion n'opère nullement par elle-même la subrogation du vainqueur dans les droits du gouvernement vaincu (1) ; l'envahisseur n'exerce qu'un gouvernement *de facto*, résultant de ce double fait que le véritable souverain se trouve dans l'impossibilité d'exercer publiquement son autorité, tandis qu'au contraire l'occupant se trouve en mesure d'exercer la sienne propre. Mais l'exercice de cette autorité doit être strictement limitée aux mesures indispensables, à celles qui ont pour but d'assurer la sécurité tant de l'armée occupante que des habitants du territoire envahi. Ce gouvernement de fait, l'occupant peut l'exercer soit par l'intermédiaire des pouvoirs existants au moment de son invasion, soit en substituant à ces derniers un gouvernement provisoire exercé par des fonctionnaires à lui (2).

Avant tout l'occupant doit assurer le maintien de l'ordre public. Il est seul juge des mesures à prendre à cet effet. Il peut, s'il le juge nécessaire, interdire toutes relations de commerce ou de correspondance entre la fraction de territoire occupée par lui et le reste du territoire de l'État ennemi (3) ; souvent d'ailleurs son intérêt bien compris l'amènera à rétablir lui-même les relations interrompues au moment du siège ou du blocus d'une ville par exemple. Le port de Santiago de Cuba notamment fut rouvert par les États-Unis aux navires des nations neutres moins de dix jours après la capitulation de la ville (4). Il en fut de même à Manille, presque aussitôt après la reddition de la place (5). L'occupant

(1) Heffter-Geffcken, *Le droit international de l'Europe*, § 186.

(2) Sur la nature et les effets de l'occupation du territoire ennemi, V. Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, p. 586 et suiv.

(3) Les règlements militaires de certains États considèrent même cette interdiction comme résultant de plein droit du fait de l'occupation. D'après l'article 86 des Instructions américaines de 1863 pour les armées en campagne : « Tous rapports entre les territoires occupés par les armées belligérantes, soit pour le commerce, la correspondance épistolaire, les voyages, ou tout autre objet, sont interrompus. Cette règle est générale et n'a pas besoin pour être observée d'une proclamation expresse ». Mais en fait, dans la pratique américaine elle-même, grâce aux nombreuses exceptions, autorisées par l'alinéa suivant de l'article, qui peuvent être apportées à ce principe par le gouvernement ou par l'autorité militaire supérieure, la règle est loin d'être aussi absolue qu'elle paraît l'être d'après l'alinéa 1^{er}.

(4) V. le *Temps* du 25 juillet 1898.

(5) V. le *Temps* du 20 août 1898.

peut aussi expulser du territoire envahi toutes les personnes dont la présence ou les occupations sont de nature à faire obstacle au rétablissement de l'ordre. C'est là une mesure que le général commandant l'armée d'occupation américaine à Cuba fut obligé de prendre, peu de temps après la reddition de Santiago, contre les correspondants d'un journal américain. « Le général Shafter, dit le *Temps* du 25 juillet 1898, a expulsé de Cuba non seulement M. Sylvester Scovel, le correspondant du *New-York Journal*, qui s'était livré sur lui à des voies de fait, mais encore tous les autres correspondants et dessinateurs de ce journal, qui étaient, paraît-il, devenus encombrants et causaient du désordre. M. Hearst lui-même, directeur de cet « organe jaune », est rentré à New-York avec son état-major de correspondants. Le général Shafter a fait arracher des affiches apposées partout à Santiago par le *New-York Journal* et portant cette inscription : « Souvenez-vous du *Maine* », qui ne pouvait qu'exciter les ressentiments contre les Espagnols. Ce même journal avait déjà commencé à publier à Santiago une édition cubaine ». Un mois plus tard, le maréchal Blanco, faisant fonctions de gouverneur de la Havane en attendant l'occupation de la ville par les Américains, prenait contre d'autres correspondants de journaux une mesure analogue. D'après le *Temps* du 25 août 1898, « malgré les efforts de la colonie anglaise et du consul d'Angleterre à la Havane, le maréchal Blanco s'oppose au débarquement d'un certain nombre de correspondants de journaux américains arrivés hier, en expliquant que ces correspondants seraient difficiles à protéger contre les fanatiques et qu'ils pourraient influencer les travaux des Commissaires militaires avant que ceux-ci soient arrivés ».

Il est un cas où le maintien de l'ordre est particulièrement difficile : c'est lorsque le pays envahi est en proie à une guerre civile. Tel était précisément le cas pour les Américains tant à Cuba qu'aux Philippines. Partout ils se trouvaient en présence de deux partis ennemis, les Espagnols d'un côté, les Cubains ou les Tagals de l'autre (1). A Cuba parti-

(1) Même à Porto-Rico, où cependant, avant la guerre, les habitants semblaient vivre en paix sous la domination espagnole, tout changea dès les premiers jours de l'occupation, et les Espagnols, attaqués partout par leurs anciens sujets, durent avoir recours à la protection des troupes d'occupation. D'après le *Temps* du 23 août 1898 : « On mande de Ponce que, de tous côtés, les habitants de Porto-Rico attaquent les Espagnols, qui sont obligés de faire appel à la protection des Américains. A Ponce même, les boutiques espagnoles qui avaient été rouvertes après la signature du protocole, ont été de nouveau fermées par crainte de pillage. Les Porto-Ricains disent qu'ils se vengent de la conduite des Espagnols à Cialles. Les autorités font tous leurs efforts pour calmer les craintes des Espagnols. La garde prévôtale a été doublée ; mais il est bien difficile de prévenir les attentats individuels. Samedi soir, le ciel était tout rouge dans la direction de Juanadiaz ; on croit que les indigènes brûlaient les propriétés des Espagnols ».

culièrement, le conflit prit vite un caractère assez aigu qui rendit assez difficile la tâche de l'occupant. C'est un des côtés curieux de cette guerre, de voir les Américains déclarant la guerre à l'Espagne par sympathie pour les Cubains, et, au cours de la guerre, sentant au fur et à mesure décroître leur sympathie pour les prétendus opprimés, se trouver plus rapprochés peut-être de leurs anciens ennemis que de leurs alliés.

Les dissentiments entre Américains et Cubains commencèrent à peu près dès qu'ils se trouvèrent en présence les uns des autres, après le débarquement du corps d'occupation près de Santiago. Le jour de la reddition de Santiago, les Américains, déjà mécontents de leurs alliés, et considérant d'ailleurs la prise de la ville comme exclusivement due à leurs armes, refusèrent aux Cubains le droit de planter leur drapeau sur les murs de la ville à côté du drapeau de l'Union (1). Il y eut à cet égard un échange de lettres très vives entre les commandants des deux armées, les généraux Shafter et Calixto Garcia (2). Déjà, peu de temps

(1) Un mois plus tard environ, le 22 août, les autorités cubaines firent arborer le drapeau cubain sur l'hôtel-de-ville ; mais le général américain Wood ordonna aussitôt de le retirer (*Le Temps* du 24 août 1898).

(2) Voici la teneur de ces lettres, qui indiquent bien à quel point les relations étaient alors tendues entre Américains et Cubains :

D'abord la lettre de Calixto Garcia au général Shafter : « Le gouvernement de Cuba m'a ordonné de coopérer avec l'armée américaine. J'ai fait de mon mieux pour répondre aux désirs de mon gouvernement et j'ai été jusqu'ici un de vos plus fidèles subordonnés, m'honorant de servir sous vos ordres. Je n'ai pas été honoré d'un seul mot de vous m'informant des termes de la capitulation ni de l'importante cérémonie de la reddition de Santiago que je n'ai connue que par la nouvelle rendue publique. Vous avez laissé au pouvoir les autorités espagnoles que je combats comme ennemies. Je désirais vivement coopérer avec votre armée à toutes les dispositions relatives à l'occupation de la ville et au maintien de l'ordre jusqu'à ce que le moment vint pour le peuple des États-Unis de remplir l'engagement solennel qu'il a pris de proclamer Cuba libre. Un bruit trop absurde pour être cru attribue la cause de vos ordres interdisant à mon armée l'entrée de Santiago à la crainte de massacres contre les Espagnols. Je proteste contre l'ombre même d'une pareille idée. Nous ne sommes pas des sauvages ignorants des règles de la guerre entre civilisés. Nous sommes une pauvre armée en haillons comme vos ancêtres dans leur noble guerre d'indépendance ; mais, comme les héros de Saratoga, nous respectons trop profondément notre cause pour la souiller par la barbarie et la lâcheté. Je regrette sincèrement de ne pouvoir remplir plus longtemps les ordres de mon gouvernement et je me retire avec mes forces dans l'intérieur. — Garcia ». — En même temps, Calixto Garcia adressait au général en chef de l'armée cubaine, Maximo Gomez, sa démission de commandant de l'armée orientale de Cuba.

Le général Shafter, trouvant fâcheux de se priver prématurément des services que pouvaient encore lui rendre les insurgés, répondit par une lettre assez conciliante. *Le Temps* du 26 juillet 1898 en donne l'analyse que voici : « Le commandant des forces américaines a exprimé à Garcia la surprise et les regrets que lui cause sa lettre. Il lui rappelle qu'il l'a invité à la cérémonie de la reddition de Santiago et que Garcia a décliné cette invitation. Il ajoute que la place a été rendue aux États-Unis seulement et que, par conséquent, il ne pouvait être question des forces cubaines dans la capitulation. Le général a joint à sa lettre une copie des instructions de son gouvernement qui lui pres-

avant la capitulation, ce dernier avait informé le général Shafter que les insurgés avaient choisi le chef Castillo comme gouverneur de Santiago ; mais le général Shafter, suivant d'ailleurs en ce point les instructions de son gouvernement, n'avait tenu aucun compte de cette nomination.

Au fond, cependant, Cubains et Américains avaient un égal besoin les uns des autres, et désiraient éviter une rupture complète. Les Cubains étaient équipés et nourris par les Américains, auxquels en revanche, ils avaient rendu de grands services comme éclaireurs et comme guerriers. Aussi des instructions furent-elles envoyées au général Shafter pour lui recommander d'éviter tout malentendu entre les chefs insurgés et les commandants des troupes américaines. Au moment de l'expédition de Porto-Rico, le général Miles écrivit à Calixto Garcia, lui demandant cinquante Cubains pour leur faire prendre part à l'expédition (1). Cette démarche flatta beaucoup l'amour-propre des insurgés. Quelques jours plus tard, le général Shafter remplaçait plusieurs fonctionnaires espagnols des douanes par des Cubains choisis parmi les mieux qualifiés (2). Mais toutes ces satisfactions paraissaient insuffisantes aux insurgés, qui auraient voulu, après la défaite des Espagnols, être traités en maîtres de l'île, et qui multipliaient leurs exigences, demandant par exemple d'être représentés par un délégué à la Commission d'évacuation de Cuba, réclamant surtout avec persévérance le remplacement successif des garnisons espagnoles par leurs propres troupes au fur et à mesure de l'évacuation.

En ce qui concerne ce dernier point tout au moins il eût été bien difficile de leur donner satisfaction ; c'eût été pour les Américains abandonner leur devoir de maintenir l'ordre, ce premier devoir de l'occupant. Presque partout en effet où les insurgés s'étaient trouvés seuls maîtres un moment, les populations avaient conservé un fâcheux souvenir de leur passage. Ils avaient successivement pillé Siboney, Baiquiri et El Caney, et à Santiago leur entrée possible causait les plus vives appréhensions (3). Dans les campagnes également les menaces et les actes de

crivaient de laisser provisoirement l'administration de Santiago entre les mains de ceux qui en avaient la charge. Il termine en disant que le gouvernement des États-Unis et lui-même rendent pleinement justice à Garcia et à ses vaillants soldats dont l'appui a été d'une valeur considérable pendant la campagne. « J'apprends avec beaucoup de regrets, conclut le général Shafter, votre détermination de vous retirer de cette région ».

(1) *Le Temps* du 24 juillet 1898.

(2) *Le Temps* du 27 juillet 1898.

(3) « Une certaine panique règne dans le monde des affaires à Santiago, par suite de la crainte que les Américains, à la suite des récents dissentiments survenus entre eux et les Cubains, ne se décident à remettre la ville aux mains des insurgés. Dans cette perspective des résidents espagnols retiennent même leurs places sur un navire en partance pour rentrer en Espagne » (*Le Temps* du 1^{er} août 1898).

pillage vis-à-vis des planteurs espagnols et des Cubains non insurgés étaient fréquents (1). Enfin les insurgés, au lieu de respecter l'armistice conclu dans le mois qui suivit la reddition de Santiago, continuaient partout à harceler les troupes espagnoles. Déjà, peu de jours après cette reddition, la garnison espagnole d'un point voisin compris dans la capitulation tomba, au moment où elle venait effectuer la remise de ses armes entre les mains des Américains, dans une embuscade dressée par un chef insurgé (2). Les Cubains furent repoussés avec perte ; mais il n'y en avait pas moins eu là une violation flagrante de la parole donnée. Après la suspension des hostilités, les insurgés continuant à harceler les Espagnols partout où ils étaient en force, cet état de choses motiva de justes réclamations de la part de l'Espagne (3) ; les autorités militaires de Washington reconnurent qu'il incombait aux États-Unis d'obliger les insurgés à respecter l'armistice, et donnèrent pleins pouvoirs à cet effet aux commandants des forces américaines (4).

(1) D'après le *Temps* du 28 août : « Les insurgés envoient des lettres de menaces aux Cubains loyalistes. Un de ces derniers, le planteur Pascal Goicoechea, établi près de Guines, a reçu une lettre du chef Camejo lui disant qu'il l'attacherait à un arbre jusqu'à ce qu'il ait été dévoré par les oiseaux et les moustiques. Les principaux négociants et planteurs de Cienfuegos auraient reçu des insurgés l'injonction de quitter l'île, sous peine de mort. On prévoit que l'état actuel de Cuba pourra retarder l'évacuation par l'armée espagnole jusqu'à ce que les Américains puissent occuper l'île, c'est-à-dire en novembre. » — En fait, cette date fut encore reculée. Vers le milieu d'octobre seulement, les commandants américains notifèrent aux autorités de la Havane que les États-Unis prendraient l'administration militaire et civile de Cuba le 1^{er} décembre et celle de Porto-Rico le 18 octobre (Le *Temps* du 13 octobre 1898).

(2) Le *Journal des Débats* du 25 août 1898.

(3) « On se plaint à Madrid que les Cubains ne respectent pas le protocole et continuent à attaquer les Espagnols, et que, dans ces circonstances, ces derniers pourraient se voir obligés à reprendre l'offensive contre les insurgés, jusqu'à l'évacuation. Le Cabinet de Washington s'est préoccupé de cette situation, et l'adjudant général de l'armée américaine, le général Corbin, a fait la déclaration suivante à ce sujet : « La conservation de son existence est la première loi de nature et l'on ne peut exiger que l'armée espagnole reste l'arme au pied et se laisse fusiller sans se défendre. Evidemment si les Cubains attaquent les Espagnols, ce sera la continuation de la lutte, mais sans que les États-Unis prennent parti pour le moment, tout en inclinant peut-être à sympathiser avec l'Espagne. Nous n'aiderons pas les Cubains, mais nous ne sommes pas non plus en situation d'aider les Espagnols. Quand ceux-ci évacueront l'île et que l'armée américaine occupera leur place, les États-Unis résoudreont le problème d'une manière très expéditive » (Le *Temps* du 25 août 1898).

(4) Le *Temps* du 15 septembre 1898. — Vers le milieu d'août, les généraux Lawton et Wood avaient déjà notifié aux Cubains qu'en cas de tentative de leur part pour pénétrer armés dans Santiago, les Américains s'opposeraient par la force à cette tentative (Le *Temps* du 19 août 1898). Pour couper court à toutes les difficultés entre le corps d'occupation et les bandes cubaines, les Américains essayèrent d'obtenir le licenciement de ces dernières (V. le *Temps* des 17 et 20 août 1898) ; mais les chefs insurgés refusèrent de se laisser convaincre, et devant ce refus les Américains durent abandonner leur projet.

Ch ose singulière, c'est donc surtout du côté de leurs anciens alliés que, l'occupation une fois effectuée, les Américains se trouvèrent avoir des difficultés (1). Mais il ne suffit pas dans un pays occupé de réprimer les troubles matériels qui peuvent se produire. La vie politique et économique du pays est forcément restreinte par le fait même de l'occupation, mais elle ne cesse pas complètement. Il faut toujours à ce pays des lois qui le régissent, des juges et une administration pour l'appliquer et la faire exécuter. Or quelles vont être ces lois, seront-ce les lois anciennes ou les lois nouvelles édictées par l'occupant? Et laissera-t-on en fonctions les anciens juges et administrateurs, ou l'occupant en nommera-t-il de nouveaux?

La plupart du temps l'occupant conserve autant que possible les lois et le personnel anciens. Il ne doit même en principe apporter de changements, à la législation du moins, qu'autant que sa propre sécurité ou les nécessités de la guerre lui imposent de le faire. Sur cette question de principe le système américain, d'après lequel les lois, le gouvernement et l'administration du pays occupé se trouvent de plein droit suspendus au profit de l'autorité militaire de l'armée occupante (2), semble

(1) A Manille également, les Américains, qui avaient déjà été obligés de retarder de plus de trois mois le moment de l'occupation, faute de forces suffisantes à pouvoir opposer aux insurgés plus encore qu'aux Espagnols, eurent beaucoup de peine à obtenir le maintien de l'ordre et le respect de l'armistice par les troupes d'Aguinaldo. D'après des télégrammes de Manille publiés dans le *Temps* du 23 août 1898, « le général Merrit a ordonné aux forces rebelles en armes de se retirer dans les trois jours à dix milles de Manille. Il n'est permis aux insurgés d'y entrer qu'après avoir été désarmés. Aguinaldo, par l'intermédiaire de ses agents, a accepté de se retirer avec ses troupes, à la condition que les Américains donnassent aux chefs des emplois civils dans la nouvelle administration soumise au gouvernement militaire américain. Ce à quoi le général Merrit a souscrit. Mais les rebelles ne se montrent pas disposés à obéir aux ordres d'Aguinaldo et font mine de vouloir attaquer Manille, se vantant de pouvoir rendre l'occupation de l'archipel impossible à qui que ce soit. Cinq rebelles convaincus de pillage ont été fusillés. Aguinaldo, ne pouvant occuper Manille, se rejette sur d'autres points. Il a envoyé quelques forces insurgées attaquer Ilo-Ilo, dans les Visayas, où se trouvent 4,000 Espagnols commandés par le général Rios. Il a également dépêché des émissaires dans les îles du Sud, pour les entraîner dans la rébellion ».

(2) D'après l'article 1^{er} des Instructions américaines de 1863 pour les armées en campagne des États-Unis, « une place, un district, une contrée occupés par l'ennemi, sont placés, par le seul fait de l'occupation, sous l'empire de la loi martiale de l'armée envahissante ou occupante » indépendamment de toute promulgation ou avertissement aux habitants. L'article 2 ajoute que « la loi martiale ne cesse d'être applicable durant l'occupation, qu'à la suite d'une proclamation spéciale du commandant en chef » — Quant à la définition de la loi martiale et à ses effets, ils sont indiqués dans les articles 3 et 6 des Instructions : « La loi martiale, dans un pays ennemi, consiste dans la suspension, au profit de l'autorité militaire de l'armée occupante, des lois criminelles et civiles, de l'administration et du gouvernement du pays auquel appartient la ville ou le territoire occupé, et dans la substitution en leur lieu et place du gouvernement et de l'autorité militaire, même en ce qui concerne le droit d'édicter des lois générales, en

en contradiction avec la théorie généralement reçue. En réalité il y a là surtout une question d'espèces; l'on verra qu'en fait, grâce aux nombreuses exceptions que les Américains ont apportées à leur principe, la ligne de conduite par eux suivie au cours de leur guerre avec l'Espagne a été à peu près la même que s'ils étaient partis du principe opposé. Il faut d'ailleurs remarquer que la durée de l'occupation des territoires par eux conquis a été extrêmement courte : moins d'un mois après la capitulation de Santiago, et la veille même de la reddition de Manille, était signé le protocole de paix ; à partir de ce moment c'est non plus au titre de l'occupation, mais, ce qui est tout différent, en vertu d'une convention bilatérale et conformément à ses clauses, qu'ils exercèrent leur autorité sur les territoires évacués par l'Espagne. Il y aura donc peu de choses à dire de l'occupation proprement dite, à raison de son peu de durée.

A. En ce qui concerne la *législation*, presque partout les lois espagnoles restèrent en vigueur (1) dans la limite bien entendu où elles étaient compatibles avec la substitution de l'autorité de l'occupant à l'autorité légitime. Après la prise de Santiago, les instructions du Président Mac Kinley au général Alger, ministre de la guerre (qui devait les transmettre au général Shafter pour les faire publier en anglais et en espagnol dans les territoires occupés par l'armée américaine), tout en posant en principe la substitution à Cuba d'un nouveau pouvoir politique à l'ancien, disent que, contrairement à la pratique américaine ordinaire, « les lois civiles du territoire conquis, en ce qui touche les droits privés, les personnes et les propriétés, et le châtimement des crimes, seront considérées comme demeurant en vigueur, autant qu'elles seront compatibles avec le nouvel état de choses » (2). De même, au moment de l'invasion de

tant que les nécessités militaires exigent cette suspension, cette substitution et cette faculté de légiférer. Le commandant en chef de l'armée occupante peut déclarer que la législation civile et pénale continuera à être appliquée soit en partie, soit en totalité comme en temps de paix, à moins que l'autorité militaire supérieure n'en ordonne autrement » (art. 3). « *Toute fonction du gouvernement ennemi*, législative, administrative ou exécutive, soit d'un caractère général, soit d'un caractère provincial ou purement local, cesse sous la loi martiale, et ne continue à s'exercer qu'avec la sanction, et, si cela est jugé nécessaire, avec la participation de l'occupant ou de l'envahisseur » (art. 6).

(1) Il faut faire exception cependant pour une catégorie spéciale de lois, les lois de douanes, dont nous nous occuperons au sujet des impôts. Presque toujours ces lois sont abrogées ou modifiées par l'occupant. V. *infra*, p. 111 et suiv.

(2) Le *Journal des Débats* du 21 juillet 1898. Ces instructions relatives à l'organisation du gouvernement provisoire de Santiago présentent, en dehors de leur importance intrinsèque, cette particularité qu'elles constituent le premier document de ce genre élaboré par un Président américain. En voici l'analyse d'après le *Journal des Débats* du 21 juillet : « Les instructions du Président Mac Kinley au général Shafter marquent la ferme volonté de gouverner Cuba suivant les intérêts des habitants, qu'ils soient Cubains ou Espagnols, et elles l'avertissent de sa responsabilité en ce qui concerne la paix, l'ordre

Porto-Rico, le général Miles, commandant le corps d'occupation, déclara, dans une proclamation au peuple, que « le gouvernement des États-Unis ne changera rien aux lois existantes tant que le peuple se conformera aux règles de l'administration militaire et se montrera respectueux de l'ordre » (1). Enfin à Manille, quelques jours après la reddition de la ville, le général Merritt lançait également une proclamation prescrivant « le respect absolu des lois civiles et religieuses, et des règlements municipaux » (2).

B. Le fonctionnement de la *justice* resta également le même en principe que sous la domination espagnole. Les magistrats qui acceptèrent de rester en fonctions continuèrent à rendre la justice, et à la rendre au nom du gouvernement qui les avait institués (3). Les instructions re-

et la justice. Le Président déclare aux habitants que, s'ils se conduisent bien, la sécurité de leurs personnes et de leurs biens est assurée. Le commandant en chef est chargé de proclamer que « les Américains ne sont pas venus pour faire la guerre aux habitants de Cuba ou à aucun des partis qui divisent l'île, mais pour les protéger dans leurs biens, dans leurs intérêts et dans leurs droits religieux ». « Il y aura aussi peu de sévérités que possible », ordonne le Président. Tant que la loi militaire sera nécessairement dominante, les lois civiles du territoire conquis, en ce qui touche les droits privés, la personne et la propriété, et le châtiement des crimes, seront considérées comme demeurant en vigueur, autant qu'elles seront compatibles avec le nouvel état de choses, jusqu'à ce qu'elles soient suspendues ou remplacées par le belligérant qui occupe le pays. En pratique cependant elles sont d'ordinaire abolies. Les juges espagnols et les autres employés, s'ils acceptent la coopération des États-Unis, continueront d'appliquer les lois au pays. La police indigène sera maintenue, mais son chef aura un pouvoir discrétionnaire et pourra y faire tous les changements de personnes qui seront nécessaires. Les fonds publics, valeurs, armes et autres propriétés mobilières du précédent gouvernement seront saisis, comme le revenu des propriétés immobilières ; il en sera de même des revenus des télégraphes, câbles, chemins de fer et lignes de navigation appartenant à l'État ; les églises, écoles, bâtiments consacrés aux arts et aux sciences, les monuments historiques et les archives seront protégés. Les contributions seront perçues, mais dans de telles limites qu'elles n'équivaudront pas à des confiscations. Les taxes existantes seront payées aux autorités militaires, à moins que d'autres ne leur soient substituées, et serviront aux dépenses du gouvernement et de l'armée. Enfin les ports et places de Cuba, qui sont au pouvoir des armées de terre et de mer américaines seront ouverts au commerce des neutres aussi bien que des Américains, pour tout ce qui n'est pas contrebande de guerre, sous réserve du paiement des droits qui seront en vigueur au moment de l'entrée des marchandises ».

(1) *Le Temps* du 31 juillet 1898.

(2) *Le Temps* du 20 août 1898. L'adjudant général de l'armée des États-Unis avait télégraphié de Washington au général Merritt les instructions suivantes : « Les États-Unis, étant en possession de la ville, de la baie et du port de Manille, doivent maintenir la paix et protéger les personnes et les propriétés dans l'étendue du territoire occupé par les forces militaires et navales. Tout le monde, y compris les insurgés, doit reconnaître l'occupation militaire et l'autorité des États-Unis ainsi que la cessation des hostilités. Le Président vous autorise à prendre toutes les mesures que vous jugerez nécessaires pour arriver à ce but. Toutes les personnes qui respecteront la loi devront être traitées sur un pied d'égalité ».

(3) En 1870, après la proclamation de la République, les Allemands voulurent con-

latives à l'organisation d'un gouvernement provisoire à Santiago disent expressément que « les juges espagnols et les autres employés, s'ils acceptent la coopération des États-Unis, continueront à appliquer les lois au pays » (1). De même, la proclamation du général Merrit à Manille disait que « les tribunaux existants resteront en exercice pour la répression des crimes jusqu'à nouvel ordre, excepté dans le cas où leur action serait incompatible avec les lois existantes » (2). Il est vrai que, pour éviter un manque de vigueur des magistrats espagnols dans la répression des crimes visant spécialement les Américains, la proclamation ajoutait : « Pour assurer la suprématie américaine, un prévôt et des sous-prévôts seront nommés ; ils auront le pouvoir de faire arrêter les délinquants, aussi bien civils que militaires ». — A l'inverse, il est tels actes favorables à l'occupant qui, considérés comme crimes avant l'occupation, cessent de l'être aux yeux de l'occupant. C'est assez fréquemment le cas des crimes politiques, surtout lorsque, comme dans le cas actuel, ces crimes consistent en actes accomplis par des insurgés contre le souverain légitime en vue de préparer la voie à une armée de secours étrangère. En ce cas bien entendu l'un des premiers actes de l'occupant, c'est de rendre la liberté aux personnes arrêtées ou condamnées pour lui être venues en aide. C'est ce que firent les Américains à Santiago d'abord, où ils trouvèrent vingt-cinq Cubains incarcérés pour faits d'ordre politique, et à Ponce, dans l'île de Porto-Rico, où un prisonnier politique qui se trouvait dans la prison de la ville au moment de la capitulation fut immédiatement relâché (3).

C. Quant aux *fonctionnaires* d'ordre administratif, leur situation est particulièrement délicate, pour ceux surtout qui ont le caractère d'agents politiques et qui représentent le gouvernement central dans les provinces, comme les gouverneurs de province ou les préfets. La plupart du

traindre la Cour de Nancy à rendre ses arrêts *au nom des hautes puissances allemandes occupant l'Alsace et la Lorraine*. Plutôt que de se soumettre à cette exigence, les magistrats de Nancy déclarèrent suspendre provisoirement le cours de la justice. La prétention allemande était en effet absolument injustifiée ; elle n'allait rien moins qu'à vouloir transformer en droit, en souveraineté juridique, un pur fait, le fait matériel de l'occupation.

(1) Il ne s'agit ici bien entendu que de la répression des crimes et délits de droit commun commis par les habitants du pays occupé. D'après un principe universellement admis du droit international, c'est l'armée d'occupation elle-même, par ses Conseils de guerre, qui a juridiction sur tous les individus auteurs ou complices de crimes attentatoires à la sûreté des soldats et assimilés faisant partie de cette armée. Seuls aussi les Conseils de guerre sont compétents pour les crimes et délits, même de droit commun, commis non plus contre, mais par ces soldats et assimilés, qui relèvent exclusivement des juridictions de leur État.

(2) Le *Temps* du 20 août 1898.

(3) Le *Temps* des 21 et 31 juillet 1898.

temps l'occupant ne les laissera pas exercer leurs fonctions, de crainte qu'ils ne les emploient d'une manière directement opposée à ses intérêts. Au contraire, il gardera en général les fonctionnaires purement administratifs, agents chargés du recouvrement des impôts, magistrats municipaux, agents de police, etc., d'autant plus qu'il lui serait souvent difficile de les remplacer. Mais il pourra les faire surveiller bien entendu, pour qu'ils n'emploient pas à son détriment l'autorité qu'il leur laisse. Les Instructions américaines de 1863, pour éviter ce danger, permettaient aux commandants des troupes occupantes d'exiger un serment de fidélité des fonctionnaires du pays occupé, sous peine d'expulsion en cas de refus (1). Cette faculté d'exiger un serment de fidélité, c'est-à-dire en réalité de contraindre à se parjurer des magistrats ou fonctionnaires qui, dans la plupart des pays, ont dû prêter déjà le serment de servir fidèlement leur gouvernement, est aujourd'hui universellement rejetée (2). L'occupant peut, s'il le veut, et si les fonctionnaires du pays occupé y consentent de leur côté, utiliser leurs services ; mais il ne peut les contraindre à garder leurs fonctions, surtout en exigeant d'eux un serment de fidélité, et ils doivent toujours être libres de donner leur démission.

Au cours de la guerre de 1898, les États-Unis se sont toujours conformés à la pratique internationale actuelle. A Manille, après la capitulation, l'administration resta entre les mains des Espagnols (3), sans qu'aucun serment fût exigé d'eux. A Santiago, où les difficultés entre les insurgés cubains d'un côté, le reste de la population et les Américains de l'autre, rendaient la situation très délicate, l'administration du territoire occupé fut sujette au début à plusieurs variations. Le premier projet américain était de donner à Santiago un gouverneur militaire ; puis, au moment de la prise de la ville, le général Shafter se détermina à maintenir en fonctions les autorités municipales, en leur imposant seulement le contrôle d'un gouverneur militaire provisoire (4). Le Président des États-Unis

(1) « Les chefs de l'armée d'occupation peuvent requérir les magistrats et les employés civils du pays envahi de prêter un serment d'obéissance temporaire et même de fidélité au gouvernement de l'armée envahissante, et ils peuvent expulser du pays tous ceux qui se refusent à cet acte. Mais, que le serment soit requis ou non, les habitants et les employés civils doivent une stricte obéissance au vainqueur aussi longtemps que celui-ci reste maître du territoire du pays, et cela aux dépens de leur vie » (art. 26).

(2) V. la Déclaration de Bruxelles de 1874, art. 37, et le Manuel des lois de la guerre sur terre, publié par l'Institut de droit international, art. 47.

(3) *Le Temps* du 18 août 1898.

(4) Ce gouverneur militaire provisoire fut le général Mac Kibben, qui prit pour l'assister dans ses fonctions deux officiers de l'état-major du chef cubain Calixto Garcia (*Le Temps* du 21 juillet 1898). Les instructions du Président Mac Kinley au général Shafter décidaient que les employés espagnols, « s'ils acceptent la coopération des

pensa ensuite à remplacer cette administration mi-partie civile et mi-partie militaire par un Conseil élu par les habitants (1), mais il abandonna ce projet, tant à cause des difficultés à craindre de la part des insurgés qu'à raison de la presque impossibilité de faire fonctionner le suffrage universel dans un pays aussi troublé. Puis, les difficultés au rétablissement de l'ordre augmentant toujours, l'administration civile fut abolie et remplacée par une administration militaire (2).

On le voit, sauf de rares exceptions, les Américains ont conservé autant que possible sans modifications à la fois les lois du pays occupé, et ses magistrats ou fonctionnaires. Mais l'administration d'un pays entraîne nécessairement d'assez fortes dépenses ; qui va supporter ces dépenses pendant l'occupation ? En temps normal le gouvernement légal y fait face au moyen de l'impôt ; pendant toute la durée de l'occupation, puisque c'est l'occupant qui assure le fonctionnement des services administratifs dans le territoire envahi, il est juste qu'il perçoive dans ce but les impôts dus par les habitants de ce territoire. L'occupant est, à ce point de vue, mais toujours en fait seulement, substitué au gouvernement légal (3), et ce dernier ne peut, une fois l'occupation terminée, contraindre les habitants à payer une seconde fois les impôts par eux dus, sans tenir compte du paiement effectué à l'occupant. De plus, la perception des impôts par l'occupant se justifie encore par cette considération que les sommes perçues, en même temps qu'elles augmentent les ressources

États-Unis, continueront d'appliquer les lois au pays ». La police indigène était également maintenue, mais avec l'attribution à son chef d'un pouvoir discrétionnaire, et la possibilité de faire tous les changements de personnes nécessaires.

(1) « Le Président Mac Kinley aurait l'intention de remplacer éventuellement l'administration militaire actuelle par un Conseil élu par les habitants et on se demande si cette mesure, pourtant bien propre à satisfaire les partisans de l'autonomie cubaine, sera acceptée sans protestation par la fraction extrême des insurgés qui demandent leur mise en possession immédiate du territoire déjà conquis par les troupes américaines » (*Le Temps* du 21 juillet 1898).

(2) D'après un télégramme de New-York, daté du 12 août, « le gouvernement civil a été aboli à Santiago ; le gouvernement américain, à la suite d'un rapport du général Shafter, a télégraphié à ce dernier de ne conserver que les fonctionnaires là où ils seront nécessaires » (*Le Temps* du 13 août 1898).

(3) Aussi n'a-t-il pas de droits plus étendus que ceux de ce dernier ; l'on admet généralement que l'occupant ne peut pas aggraver les impôts établis. Beaucoup d'auteurs disent aussi que l'occupant ne peut employer les sommes ainsi perçues que pour les besoins du territoire envahi, non pour ceux de son armée, dont l'entretien est assuré par des moyens spéciaux, réquisitions et contributions de guerre. Mais, en fait, il n'y a aucun contrôle possible ; et théoriquement on ne voit pas pourquoi, une fois assuré le fonctionnement des services administratifs locaux, l'occupant n'appliquerait pas l'excédent, s'il y en a, à ses propres dépenses, sauf à diminuer d'autant le chiffre des réquisitions et contributions de guerre. C'est ce qu'ont fait les Américains pendant la guerre de 1898, et un tel procédé, loyalement appliqué, est à l'avantage à la fois de l'armée occupante et des habitants du territoire envahi.

de l'occupant, diminuent d'autant celles de l'adversaire, et c'est là un résultat absolument en harmonie avec le but de la guerre.

Aussi les Américains n'ont-ils pas hésité à percevoir les impôts au lieu et place du gouvernement espagnol, autant du moins qu'ils ont pu le faire pendant la courte période qui s'est écoulée entre l'occupation de certains territoires et le protocole de paix. Les instructions du Président Mac Kinley au général Shafter après la reddition de Santiago ordonnent la perception des contributions existantes, ou de celles qui leur seraient substituées, et leur application aux dépenses du gouvernement et de l'armée (1). En ce qui concerne une catégorie particulière d'impôts, les droits de douanes, presque partout ces droits furent modifiés après l'occupation, et immédiatement perçus pour le compte des États-Unis. A Manille, aussitôt après la destruction de l'escadre espagnole, les Américains organisèrent le service des douanes au profit du Trésor américain, en guise de contribution de guerre. Cette mesure n'allait pas cependant sans soulever quelques difficultés, car la perception de l'impôt est un droit résultant de l'occupation ; or à ce moment les Américains n'occupaient pas encore Manille (qui se rendit le lendemain seulement de l'armistice) ; ils n'étaient maîtres que de la rade par leur escadre, et l'on pourrait soutenir que c'est là une occupation insuffisante pour autoriser la perception d'un droit quelconque. Quoi qu'il en soit, les jurisconsultes américains consultés s'accordèrent à reconnaître ce droit à leur gouvernement. Au début, le tarif adopté fut le tarif alors en vigueur aux Philippines. Après la reddition de Manille, les Américains organisèrent à nouveau le régime douanier de la ville, cette fois d'une façon absolument régulière, puisque l'occupation de la ville était un fait accompli, expressément prévu par une des clauses mêmes du protocole de paix (2).

A Santiago, la perception des droits de douanes au profit des Américains n'eût lieu qu'après l'occupation effective. Un bureau provisoire de perception des droits d'entrée fut établi dans la ville, les recettes étant appliquées pour partie aux dépenses de guerre. Les instructions présidentielles relatives à l'organisation du gouvernement provisoire de San-

(1) D'après ces instructions, « les contributions seront perçues, mais dans de telles limites qu'elles n'équivaudront pas à des confiscations. Les taxes existantes seront payées aux autorités militaires, à moins que d'autres ne leur soient substituées, et serviront aux dépenses du gouvernement et de l'armée » (Le *Journal des Débats* du 21 juillet 1898).

(2) D'après le *Temps* du 20 août 1898, « les nouveaux tarifs et règlements de douane ont été promulgués à Manille. Ils abaissent le tarif général existant. Les navires sont frappés d'une taxe de 10 cents par tonne à l'entrée et à la sortie. Les produits exportés payeront un dollar par tonne de droit de quai, et ceux importés 50 cents. Les charbons et les articles destinés au gouvernement sont exempts de cette charge ainsi que des droits de port de 2 0/0 *ad valorem* imposés à l'exportation et à l'importation ».

tiago prévoient des modifications au tarif douanier en vigueur sous la domination espagnole ; il y eut en effet un certain nombre de réformes effectuées, des réductions de droits notamment, dont une réduction très forte du droit de tonnage perçu sur les navires entrant dans le port (1).

Les impôts ne sont pas les seules sources de revenus d'un État. Les États possèdent tous certains biens, mobiliers ou immobiliers, biens du domaine public et biens du domaine privé, dont les revenus sont parfois d'une certaine importance. Quels sont les droits de l'occupant vis-à-vis de ces biens ?

Parmi les biens immobiliers, il faut distinguer entre les biens du domaine public et ceux du domaine privé. Pour les premiers, comme les forts, routes, ponts, canaux, etc., l'occupant peut les utiliser ou les détruire selon les nécessités de la guerre ; quant à ceux qui ont une destination exclusivement pacifique, églises, hôpitaux, musées, bibliothèques, il est tenu de les respecter, et, au cours de la guerre de 1898, les Américains se sont strictement conformés à ce principe, consacré par leurs Instructions de 1863 pour les armées en campagne (2). Sur les biens immobiliers faisant partie du domaine privé, l'occupant exerce un droit de jouissance, limité à la durée de son occupation (3).

En ce qui concerne les biens mobiliers, en principe tous ces biens sont considérés comme appartenant à l'occupant. Il n'y a guère d'exception à ce principe qu'en cas de clause contraire dans une capitulation. Sauf ce cas spécial, tout le matériel de guerre, armes, munitions, chevaux, approvisionnements, appartient à l'occupant (4). Il en est de même du numéraire des caisses publiques et, d'une manière générale, de toutes les valeurs mobilières publiques (5).

(1) *Le Temps* du 20 juillet 1898.

(2) Art. 34 et 35. Les instructions adressées le 19 juillet au général Shafter au moment de la prise de Santiago déclarent également que les « églises, écoles, bâtiments consacrés aux arts et aux sciences, les monuments historiques et les archives, seront protégés ».

(3) C'est ce que rappellent les instructions du 19 juillet au général Shafter, lorsqu'elles ordonnent de ne saisir que « le revenu des propriétés immobilières ». A Manille également, toutes les propriétés publiques furent remises aux Américains, à charge par eux de pourvoir au ravitaillement des Espagnols une fois leurs ressources épuisées (*Le Temps* du 19 août 1898).

(4) D'après les clauses de la capitulation de Santiago, les soldats espagnols n'avaient droit qu'à leurs effets personnels ; ils devaient abandonner leurs armes qui devenaient par conséquent la propriété de l'occupant. A Manille, en vertu des articles 1 et 2 de la capitulation, les troupes espagnoles se rendant avec tous les honneurs de la guerre avaient le droit d'emporter leurs armes à leur départ ; de même, les officiers conservaient « leurs armes blanches, leurs chevaux et les objets leur appartenant en propre » ; quant aux chevaux et objets leur appartenant en commun, de quelque nature qu'ils fussent, ils devaient être remis à des officiers d'état-major désignés par les États-Unis.

(5) Article 31 des Instructions américaines de 1863. Les instructions du 19 juillet 1898

Au nombre des biens de l'État, il faut ranger les chemins de fer, lorsqu'ils appartiennent à l'État même et non à une Compagnie privée. Leur utilisation est de la plus grande importance pour l'occupant qui peut s'en servir pour le transport de ses troupes, et aussi les exploiter commercialement, comme le faisait l'État occupé. Mais les diverses phases de la guerre de 1898 se sont déroulées dans les colonies espagnoles, fort peu avancées au point de vue des voies de communication. Dans la partie de Cuba occupée par les Américains, il n'existait qu'une ligne de quelques kilomètres de longueur, allant de Santiago à San-Luis et à Sabanilla. Les Américains ne purent l'utiliser avant la reddition de Santiago, et l'armistice étant survenu un mois à peine après cette reddition, la suspension des hostilités empêcha l'armée occupante de tirer parti de cette ligne pour des opérations de guerre. Quant aux voies de communication postales et télégraphiques, qui sont presque partout entre les mains de l'État, l'occupant peut bien entendu, comme pour les chemins de fer, soit les utiliser pour son propre compte, soit au contraire les détruire si cela est nécessaire pour interrompre les relations entre les diverses armées ennemies (1).

V.— DROITS ET DEVOIRS DES BELLIGÉRANTS PAR RAPPORT A LA PROPRIÉTÉ
PRIVÉE ENNEMIE.

C'est au point de vue du sort de la propriété privée ennemie que la différence entre les règles de la guerre maritime et celles de la guerre terrestre est la plus marquée. Il est donc nécessaire d'examiner séparément les règles applicables à ces deux sortes de guerres, et la manière dont elles ont été observées par les belligérants au cours de la guerre hispano-américaine.

A. En ce qui concerne la *guerre maritime*, le principe, on l'a vu à l'occasion du droit de course, est la légitimité de la confiscation appliquée à la propriété privée ennemie : navires et cargaisons ennemis sont également saisissables. Ce droit de prise, qui n'existe plus pour les corsaires, la course étant aujourd'hui abolie, subsiste toujours pour les navires de guerre. Les deux belligérants usèrent de ce droit au cours de la guerre ; mais en fait, à raison de la destruction rapide des deux

relatives à la prise de Santiago enjoignaient de saisir « les fonds publics, valeurs, armes et autres propriétés mobilières du précédent gouvernement ». De même à Manille, d'après l'article 3 de la capitulation, « tous les fonds qui se trouvent dans le Trésor espagnol ou dans toutes les autres caisses publiques, seront versés aux autorités des États-Unis ».

(1) V. sur ces points Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, p. 597 et suiv.

escadres espagnoles, les captures faites par les Américains furent beaucoup plus nombreuses (1).

Cependant, si le droit de saisie de la propriété privée ennemie est encore reconnu dans la guerre maritime, la pratique internationale récente a apporté quelques tempéraments à l'exercice de ce droit. Dans les guerres anciennes, dès que les relations se trouvaient très tendues, chaque belligérant mettait l'embargo sur tous les navires ennemis qui se trouvaient dans ses ports, et en prononçait ensuite la confiscation si la guerre était déclarée. Il y avait là une atteinte grave à la sécurité du commerce, et une véritable violation des lois de l'hospitalité, qui existent pour les nations comme pour les individus. En 1854, au début de la guerre de Crimée, la France et l'Angleterre inaugurant une pratique beaucoup plus libérale accordèrent un délai aux navires de commerce ennemis se trouvant dans leurs ports, pour leur permettre de regagner leur port d'attache ou un port non bloqué ; un délai était également accordé pour le déchargement de leur cargaison aux navires venant de ports étrangers qu'ils avaient quittés avant l'ouverture des hostilités. Au début des guerres franco-autrichienne de 1866, franco-allemande de 1870 et russo-turque de 1877, ce mode de faire fut de nouveau appliqué, de sorte qu'on peut aujourd'hui le considérer comme une règle coutumière du droit international. L'Espagne et les États-Unis au début de la guerre firent connaître leur intention de se conformer à cette règle. Les États-Unis se montrèrent même très larges sur ce point, accordant aux navires espagnols

(1) L'on a vu que dès le 21 avril, avant la déclaration de guerre officielle (25 avril), les navires de guerre américains avaient saisi plusieurs navires de commerce espagnols. La validité de ces captures pouvait être considérée comme très douteuse, à raison de l'époque à laquelle elles avaient eu lieu. Le tribunal des prises américain n'hésita pas cependant à prononcer la validité de toutes les saisies effectuées, sauf pour deux navires, le *Miguel-Jover* et le *Catalina*, qui furent relâchés par application des délais prévus dans la proclamation présidentielle du 26 avril 1898, et sauf aussi pour la cargaison d'un troisième navire, cargaison neutre qui fut rendue à ses propriétaires (*Le Temps* du 29 mai 1898). Plus tard, après la déclaration de guerre officielle, les navires espagnols évitèrent autant que possible de sortir des ports dans lesquels ils avaient trouvé un refuge, et le nombre des captures devint moins considérable. Cependant, après la capitulation de chaque place espagnole, comme il s'agissait toujours de ports, les Américains capturaient en même temps que la ville tous les navires espagnols qui s'y trouvaient. Après la reddition de Ponce, dans l'île de Porto-Rico, les Américains s'emparèrent ainsi de 31 voiliers qui se trouvaient dans le port (*Le Temps* du 31 juillet 1898). De même, après la capitulation de Santiago, un certain nombre de navires de commerce espagnols tombèrent aux mains des Américains. Ces navires furent même l'occasion d'un conflit entre l'amiral commandant l'escadre américaine et le général en chef de l'armée d'occupation. L'amiral Sampson ayant en effet voulu s'emparer des navires espagnols trouvés dans le port et y mettre un équipage de prise, le général Shafter s'y refusa, déclarant que la ville s'était rendue à lui, et que c'était lui par conséquent qui devait prendre possession de tout ce qui s'y trouvait de saisissable, des navires comme de tout le reste (*V. le Temps* du 21 juillet 1898).

jusqu'au 21 mai pour charger et repartir c'est-à-dire un délai d'un mois puisqu'ils reportaient au 21 avril le début des hostilités (1). L'Espagne n'accorda qu'un délai de cinq jours, mais ce délai partait du 27 avril au lieu du 21, de sorte qu'il équivalait à un délai de douze jours en comptant comme les Américains (2).

La seule réflexion qu'on puisse faire, c'est que si ce mode d'agir constitue un progrès réel sur la pratique antérieure, ce progrès est encore insuffisant. Ce délai n'est en effet applicable qu'aux navires à destination ou en provenance d'un port ennemi, par exemple aux navires espagnols se dirigeant vers un port américain ou en venant. Mais on ne voit aucune raison de ne pas en faire bénéficier également les navires ennemis à destination ou en provenance d'un port neutre. De cette façon on éviterait des difficultés comme celles qui se sont produites au début de la guerre de 1898 au sujet des navires espagnols qui, ignorant l'état de guerre, — la déclaration de guerre officielle n'avait pas encore eu lieu, — continuaient tranquillement leur voyage vers un port neutre ou espagnol, et se trouvaient brusquement capturés par un croiseur américain (3).

Si la pratique actuelle n'admet pas encore le respect de la propriété

(1) D'après la proclamation du Président Mac Kinley du 26 avril 1898 dont le passage ci-dessous fut textuellement reproduit dans les Instructions relatives à l'exercice du blocus, « les vaisseaux marchands espagnols, dans tous les ports et places des États-Unis, auront jusqu'au 21 mai 1898 inclusivement pour prendre leurs cargaisons et quitter lesdits ports ou places; et ces vaisseaux espagnols s'ils sont rencontrés en mer par un navire des États-Unis seront autorisés à continuer leur voyage si, sur l'examen de leurs papiers, il apparait que leur cargaison a été embarquée avant l'expiration du délai ci-dessus mentionné. Il est entendu que cette faculté ne s'appliquera pas aux vaisseaux espagnols ayant à bord des officiers du service militaire ou naval de l'ennemi, ou du charbon (à l'exception de leur provision de voyage), ou tout autre article défendu comme contrebande de guerre, ou des dépêches du gouvernement espagnol. — Tout vaisseau espagnol ayant antérieurement au 21 avril 1898 fait voile d'un port étranger pour quelque port ou place des États-Unis, sera autorisé à entrer dans ce port ou cette place, à y décharger ses cargaisons et à le quitter sans subir aucune vexation; et tout vaisseau de cette espèce, s'il est rencontré en mer par un navire des États-Unis, sera autorisé à continuer son voyage vers tout port non bloqué. — Le droit de visite sera exercé, avec des égards rigoureux pour les droits des neutres, et les voyages des paquebots-poste ne seront interrompus qu'en cas de soupçons graves de violation des lois relatives à la contrebande ou au blocus ».

(2) Les autorités espagnoles eurent occasion d'appliquer cette mesure libérale à un certain nombre de navires américains qui, à raison de la longueur de leur traversée, se présentaient dans un port espagnol sans connaître l'état de guerre. Le *Temps* du 2 mai 1898 cite le cas suivant : « A Barcelone, les autorités maritimes ont refusé l'entrée du port à un navire américain. Comme le gouvernement espagnol tient à respecter strictement le droit international, il n'a pas voulu capturer ce navire chargé de charbon, qui a pu continuer sa route pour Marseille ».

(3) Comp. sur cette question Dupuis, *Les théories anglaises sur le droit de la guerre en général*, dans la *Revue gén. de droit int. public*, t. V (1898), p. 55 et suiv.

privée dans la guerre maritime, elle prohibe cependant sa destruction dans le seul but de nuire à l'adversaire. Un belligérant peut capturer un navire de commerce, mais il ne peut le détruire, sauf cas de force majeure : par exemple, après une capture effectuée en pleine mer, si le navire capturé est trop endommagé pour pouvoir suivre, ou l'équipage du capteur trop restreint pour qu'il puisse constituer un équipage de prise pour sa capture (1). En un cas tout au moins, les Américains semblent avoir enfreint ce principe. Une dépêche de Playa del Este, datée du 22 juillet, contenait l'information suivante : « Il semble résulter du compte rendu officiel que l'engagement de Manzanillo, du 18 courant, au cours duquel trois navires marchands espagnols, y compris le *Purisma-Concepcion*, et quatre canonnières espagnoles ont été détruits, que cette opération peut figurer parmi les plus brillantes de la campagne navale » (2). Or, s'il n'y a rien à dire de la destruction des canonnières espagnoles, si même on peut expliquer la destruction du navire *Purisma-Concepcion*, qui avait été à diverses reprises employé par les Espagnols à des transports d'armes et de munitions, il est difficile de ne pas blâmer la destruction pure et simple de navires de commerce qui n'avaient jamais été employés à des opérations de guerre. Ces navires peuvent être saisis, mais non détruits, lorsque leur destruction n'a d'autre résultat que d'infliger un dommage à un sujet ennemi ; un tel acte ne serait pas plus licite que ne le serait la destruction sans nécessité, l'incendie par exemple, d'une maison appartenant à un sujet ennemi, fait évidemment prohibé par la pratique internationale.

B. Dans la *guerre terrestre*, le principe qui régit les droits du belligérant par rapport à la propriété privée ennemie est tout différent du précédent. Ici le principe c'est le respect, on dit même parfois l'inviolabilité de la propriété privée, ce qui interdit par conséquent toute capture ou saisie de cette propriété. Ce principe se trouve expressément rappelé dans les Instructions américaines de 1863 (3). Mais il faut s'entendre sur la portée exacte de ce principe. Ce qui est interdit, les Instructions américaines ont soin de le préciser, c'est seulement toute saisie ou destruction non commandée par les nécessités de la guerre, le pillage par conséquent, et la destruction par pure méchanceté. Mais les nécessités de la guerre peuvent rendre légitimes ou une destruction, la destruction d'un bois ou d'une récolte par exemple, ou la saisie d'une propriété privée, comme cela a lieu en cas de réquisition ou de contribution de guerre.

(1) V. en ce sens la disposition précise contenue dans l'article 25 des Instructions américaines du 20 juin 1898 (*Infra*, Documents, p. 15).

(2) Le *Temps* du 23 juillet 1898.

(3) Article 38. — Comp. l'article 13 (g) de la Déclaration de Bruxelles.

Dans la guerre terrestre, la question du respect de la propriété privée ennemie ne peut se poser que pour l'occupant. Il n'y a donc rien à dire à ce point de vue au sujet de la conduite de l'Espagne, puisque les troupes espagnoles n'ont jamais occupé un point du territoire ennemi. Les Américains au contraire ont occupé trois points différents du territoire ennemi, à Cuba, à Porto-Rico et aux Philippines. Sur tous ces points, les troupes occupantes ont toujours appliqué le principe du respect de la propriété privée, les troupes américaines du moins, car il serait nécessaire de faire quelques réserves au sujet de leurs alliés (1). Elles ont eu recours à diverses reprises au droit de réquisition (2), mais c'est là une chose qu'une armée occupante ne pourra jamais éviter d'une manière absolue, et les Américains n'ont usé de ce droit que dans des limites très restreintes. En fait d'ailleurs il leur eût été difficile d'agir autrement, les points occupés par eux, du moins autour de Santiago de Cuba, étant à peu près dépourvus de ressources de tout genre.

De même, en ce qui concerne les contributions de guerre, dont les Allemands ont tant abusé en 1870, les Américains ont toujours évité autant que possible d'avoir recours à ce moyen de se procurer des ressources, beaucoup moins justifiable en effet que les réquisitions. Ils ont préféré partout où ils l'ont pu se procurer des ressources en organisant à leur profit la perception des impôts sur le territoire occupé, spécialement celle des droits de douanes. L'idée de frapper d'une contribution de guerre les habitants d'une ville occupée ne fut mise en avant qu'une seule fois, et seulement à titre de menace, au moment de l'occupation de Manille. Le général Merrit, commandant le corps d'occupation, lança alors une proclamation dans laquelle il déclarait que « la propriété sera

(1) L'on a accusé les Cubains de s'être livrés, surtout au début de l'insurrection, à une destruction systématique des plantations et propriétés espagnoles. Au cours de la guerre, à Baiquiry, à Siboney et à El Caney où ils réussirent à entrer dans la ville, ils se livrèrent à de nombreux actes de pillage. C'est même la crainte du renouvellement de faits semblables qui fut l'un des motifs pour lesquels les Américains s'opposèrent à l'entrée des troupes insurgées dans Santiago. A Manille le commandant des troupes d'occupation fut obligé de prendre des mesures plus rigoureuses encore vis-à-vis des insurgés pour éviter le pillage de la ville par les bandes d'Aguinaldo une fois la capitulation effectuée. Plusieurs insurgés convaincus de pillage furent fusillés sur l'ordre du général Merrit (Le Temps du 23 août 1898). — Du côté des Américains mêmes, l'on ne peut guère citer qu'un cas où leur conduite à ce point de vue ait donné lieu à plainte de la part des Espagnols : c'est au sujet de la capture d'un navire espagnol, l'*Argonauta*, effectuée en mai sur la côte sud de Cuba. Des passagers espagnols se plaignirent que le navire eût été pillé par l'équipage du capteur. Mais ces réclamations constituent un cas isolé, et, comme leur bien fondé n'a jamais été vérifié, le fait en question ne peut être cité que sous réserves.

(2) Sur le fondement du droit de réquisition et sa justification par l'idée de nécessité de la guerre plutôt que par celle de substitution de la souveraineté de l'occupant à la souveraineté légale, V. Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, p. 608 et suiv.

scrupuleusement protégée, du moins tant que le pays restera tranquille et paisible » (1). Cette réserve semblait bien faire allusion à la faculté d'infliger des contributions de guerre aux habitants à titre d'amende en cas de troubles. Mais comme les troubles prévus ne survinrent pas, la réserve en question resta à l'état de menace et n'eut jamais à être mise à exécution.

VI. — RAPPORTS ET NÉGOCIATIONS ENTRE BELLIGÉRANTS AU COURS DE LA GUERRE.

Les communications entre armées ennemies doivent être aussi peu fréquentes que possible, mais il est cependant des cas où il est indispensable d'entrer en relations avec l'adversaire pour s'entendre avec lui sur tel ou tel point pour lequel son consentement est nécessaire. Les chefs d'armée ou de corps de troupes ont pleins pouvoirs pour conclure les conventions relatives aux troupes placées sous leurs ordres. Et même, par exception à ce qui a lieu en temps de paix, où toute convention, tout traité conclu entre États, quels qu'en soient les négociateurs, n'est valable en principe qu'après avoir reçu la ratification du gouvernement intéressé, en temps de guerre les conventions régulièrement conclues entre chefs militaires lient leur gouvernement indépendamment de toute ratification postérieure. La difficulté des communications en temps de guerre, jointe au caractère urgent que présentent fréquemment les négociations entre belligérants, a fait supprimer pour les conventions militaires la nécessité de cette ratification.

Lorsque le commandant d'une armée ou d'un corps de troupes veut entrer en relations avec l'adversaire, il envoie à ce dernier un parlementaire. La personne du parlementaire est sacrée, et le fait de le tuer ou blesser intentionnellement constitue une grave violation des lois de la guerre (2). Aucun fait de ce genre, fait intentionnel du moins, n'a été relevé au cours de la guerre hispano-américaine. Mais si l'ennemi doit respecter tout parlementaire qui se présente comme tel et qu'il consent à recevoir, en revanche il peut parfaitement se refuser à le recevoir. On s'est cependant demandé si un général peut déclarer à l'avance qu'il refusera de recevoir tout parlementaire envoyé par l'ennemi ; la plupart des auteurs, tout en reconnaissant en principe cette mesure comme possible, au moins pour un laps de temps déterminé, refusent de l'admettre pour un temps indéfini, spécialement lorsqu'elle s'applique au commandant d'une place assiégée. Le commandant des forces assiégeantes ne peut déclarer à l'avance qu'il refusera tout parlementaire ennemi, parce qu'il

(1) *Le Temps* du 20 août 1898.

(2) V. l'article 113 des Instructions américaines de 1863.

ne peut refuser d'entrer en relations avec l'assiégé lorsque celui-ci a demandé à se rendre.

Le cas de refus de recevoir des parlementaires s'est présenté à deux reprises au cours de la guerre de 1898, mais dans des conditions toutes différentes. Vers le milieu de juin (1), le maréchal Blanco faisait connaître son intention de refuser tout parlementaire ennemi se présentant à la Havane ; quelques jours plus tard, on annonçait que le général Torral avait pris pour Santiago une mesure analogue. Cette seconde information fut démentie par le général Torral ; les mesures qu'il avait prises étaient simplement destinées à empêcher un officier ennemi envoyé en parlementaire de se rendre compte pendant le trajet des points faibles de la défense. D'ailleurs, le général Torral se fût-il refusé comme le maréchal Blanco l'avait fait à la Havane à recevoir tout parlementaire ennemi, qu'il n'aurait aucunement outrepassé ses droits. De la part de l'assiégé, en effet, le refus de recevoir des parlementaires équivaut à la déclaration que la place est décidée à ne pas se rendre ; or il est évident qu'une déclaration de ce genre est parfaitement possible ; elle n'offre d'inconvénients qu'au point de vue de l'assiégé lui-même, qui peut se trouver contraint plus tard de revenir sur sa parole et d'ouvrir ses portes à l'adversaire.

Les conventions ainsi conclues entre belligérants par l'entremise de parlementaires, conventions ordinairement connues sous le nom de *cartels*, peuvent avoir des objets très divers ; mais il est trois catégories de ces conventions qui ont une importance toute particulière et qui pour cette raison méritent qu'on s'y arrête un instant, ce sont les cartels d'échange, les capitulations, et les suspensions d'armes ou armistices.

A. Par *cartels d'échange*, on entend les conventions qui interviennent fréquemment entre belligérants dont chacun a fait à l'adversaire un certain nombre de prisonniers. Les prisonniers de l'un des belligérants seront échangés contre ceux de l'autre ; cet échange s'opère en général homme pour homme, grade pour grade, blessé pour blessé (2) ; le cartel d'échange doit indiquer si les prisonniers échangés peuvent reprendre du service, ou au contraire doivent s'abstenir de porter les armes contre l'ennemi pour toute la durée de la guerre (3). Les prisonniers de guerre faits par les deux armées ayant été peu nombreux au cours de la guerre, sauf au moment de la capitulation de Santiago qui précisément amena

(1) « Les officiers de marine américains à Key-West disent que le maréchal Blanco a informé l'escadre de blocus que le drapeau blanc ne serait plus reconnu et qu'on tirerait sur tout vaisseau s'approchant à moins de six milles du fort Morro » (Le Temps du 22 juin 1898).

(2) Articles 103 et 107 des Instructions américaines de 1863. V. cependant art. 106.

(3) Article 105 des Instructions américaines.

la fin de la guerre, il n'y eut pas un grand nombre de cartels d'échange entre les deux belligérants. L'on a vu cependant qu'il s'en conclut quelques-uns, dont un où des officiers espagnols furent échangés non contre des officiers américains, mais contre des correspondants de journaux, qui, ayant pris part aux opérations de guerre, pouvaient être à bon droit considérés comme prisonniers de guerre (1).

B. Les *capitulations* sont des conventions dans lesquelles une ville assiégée ou une troupe cernée en rase campagne déclare cesser la résistance et se rendre à l'ennemi. Ces conventions ont donc une gravité exceptionnelle, et engagent au plus haut degré la responsabilité de l'officier qui les signe ; les législations militaires des divers pays condamnent à la peine de mort le gouverneur d'une place de guerre reconnu coupable d'avoir capitulé sans avoir épuisé tous les moyens de défense qu'il possédait. Au cours de la guerre de 1898, il y a eu du côté des Espagnols un certain nombre de capitulations. Sans parler de celles de forts détachés, on peut en citer trois importantes, celles de Santiago le 16 juillet, de Ponce le 30 juillet, et de Manille le 13 août.

De ces trois capitulations, deux ont donné lieu à d'assez graves difficultés, celles de Santiago et de Manille.

A Manille, les Espagnols craignirent d'abord que la capitulation, dont le texte ne fut connu qu'assez tard, n'embrassât toute l'île principale ou même l'archipel des Philippines tout entier. En fait la capitulation ne visait que la place même de Manille et son enceinte de défenses (2) ; mais

(1) V. *suprà*, p. 98.

(2) La place capitulait avec tous les honneurs de la guerre, et les clauses de la capitulation étaient les plus favorables que puisse accorder un belligérant à son adversaire. Voici le texte de cet important document : « Les soussignés, nommés Commissaires pour le règlement des détails de la capitulation de la ville et des ouvrages de défense de Manille et de ses faubourgs, ainsi que des forces espagnoles y stationnées conformément à un accord survenu entre le major général Wesley Merrit, commandant en chef des forces des États-Unis aux Philippines et don Fernim Jaudenes, faisant fonctions de général en chef de l'armée espagnole aux Philippines, ont convenu ce qui suit : 1^o les troupes espagnoles, tant européennes qu'indigènes, capitulent ainsi que la ville et les ouvrages de défense, avec tous les honneurs de la guerre. Elles déposeront leurs armes aux endroits qui seront désignés par les autorités des États-Unis. Elles resteront dans les quartiers qui leur seront affectés, sous la garde de leurs officiers, et seront soumises au contrôle des susdites autorités des États-Unis jusqu'à la conclusion d'un traité de paix entre les deux nations belligérantes. Toutes les personnes non comprises dans la capitulation restent en liberté. Les officiers resteront dans leurs domiciles respectifs et seront respectés aussi longtemps qu'ils observeront les règlements qui les régissent et les lois en vigueur. — 2^o Les officiers conserveront leurs armes blanches, leurs chevaux et les objets leur appartenant en propre. Les chevaux et les objets appartenant en commun, de quelque nature qu'ils soient, seront remis à des officiers d'état-major désignés par les États-Unis. — 3^o Un état des effectifs complets des hommes par corps ou services et une liste complète du matériel et des approvisionnements seront remis en double expédition aux États-Unis, dans un délai de dix jours à compter

elle présentait cette particularité remarquable d'avoir été signée le lendemain du jour de la suspension des hostilités, décidée par le protocole de paix du 12 août, encore inconnu à ce moment aux Philippines. Il suffit ici de rappeler cette particularité, qui ne pouvait être considérée comme un motif de nullité d'une capitulation régulièrement consentie entre les chefs militaires des deux pays ; mais moralement il y avait là un fait d'une certaine importance, et l'on verra que les Espagnols cherchèrent à diverses reprises à en tirer parti dans les négociations relatives aux Philippines qui précédèrent la conclusion du traité de paix définitif.

A Santiago, les difficultés furent surtout relatives à l'étendue de territoire comprise dans l'acte de capitulation. Il ne s'agissait pas seulement de la capitulation de la ville même, mais de toutes les garnisons comprises dans le commandement militaire dont Santiago était le chef-lieu. Le gouverneur de Santiago, le général Torral, à raison de l'extension que les Américains voulaient donner à la capitulation, ne voulut pas prendre sur lui seul la responsabilité d'une décision aussi importante, et demanda à pouvoir consulter son gouvernement sur ce point (1). Le 16 juillet

du présent jour. — 4° Toutes les questions relatives au rapatriement des officiers et des soldats des forces espagnoles et de leurs familles ainsi qu'aux dépenses que ledit rapatriement peut occasionner seront déferées au gouvernement des États-Unis à Washington. Les familles espagnoles pourront quitter Manille quand il leur conviendra. La remise des armes rendues par les forces espagnoles aura lieu quand ces forces évacueront la ville ou quand l'armée américaine y entrera. — 5° Les officiers et soldats compris dans la capitulation seront pourvus par les États-Unis, conformément à leur rang, des vivres nécessaires, attendu qu'ils seront prisonniers de guerre jusqu'à la conclusion d'un traité de paix entre les États-Unis et l'Espagne. Tous les fonds qui se trouvent à la Trésorerie espagnole et dans toutes les autres caisses publiques seront versés aux autorités des États-Unis. — 6° La ville de Manille, ses habitants, ses églises, ses édifices religieux, ses établissements d'éducation et ses propriétés privées de toute nature seront placés sous la sauvegarde de la foi et de l'honneur de l'armée américaine ». — Suivent les signatures des sept Commissaires, dont quatre Américains : le général Greene, le capitaine de vaisseau Lamberton et les lieutenants-colonels Whittier et Crowder, et trois Espagnols : l'auditeur général de l'armée Nicolas de la Pena, le colonel du génie Carlos Reyes, et le chef de l'état-major José-Maria Olquen.

(1) D'après une dépêche de Siboney, datée du 14 juillet, la capitulation s'est négociée dans la forme suivante : « Une Commission, composée de deux Espagnols, un Anglais et trois Américains, arrange actuellement les termes de la capitulation. Dès ce soir, et avant même qu'on soit tombé d'accord sur les détails de la reddition, il est probable qu'un détachement de troupes américaines entrera dans Santiago. Le gros de l'armée américaine restera hors de la ville ; les malades seront transportés à l'hôpital général ; le quartier général sera immédiatement transféré à Santiago. La suspension d'armes, qui devait prendre fin aujourd'hui, à midi, a été prolongée sur la demande d'un parlementaire espagnol arrivé ce matin, à neuf heures et demie. Le général Torral, agissant sur les instructions du maréchal Blanco, avait demandé le temps nécessaire pour télégraphier à Madrid, la capitulation de Santiago étant un fait trop important pour être opérée sans l'autorisation royale. En même temps, le maréchal Blanco offrait de nommer une Commission mixte pour rédiger les termes de la capitulation. — Le général Miles et le général Shafter, trouvant ambigus les termes du Message du général

let, il adressait au général Shafter une lettre dans laquelle il déclarait avoir reçu l'autorisation demandée (1), et le jour même la capitulation était signée (2). Dès l'abord cette capitulation et la lettre du général Torral qui l'avait précédée furent l'objet de vives récriminations tant à la Havane qu'à Madrid. Le maréchal Blanco télégraphia immédiatement à Madrid que quant à lui il n'avait autorisé ni directement ni indirectement cette capitulation, et qu'elle s'était faite entièrement à son insu. Le gouvernement de Madrid de son côté se défendit non moins énergiquement d'avoir accordé l'autorisation alléguée (3). Malgré cela le gouvernement

Torral, décidèrent d'avoir avec celui-ci une entrevue personnelle. Ils se rendirent un peu avant midi sur un point situé entre les deux armées, où ils rencontrèrent le général Torral. Celui-ci leur dit qu'il venait de recevoir à l'instant du maréchal Blanco l'autorisation de capituler et de rendre définitives les conditions qu'arrangeraient les Commissaires. Le général Torral nomma Commissaires pour l'Espagne, M. Masson, vice-consul anglais, le général Tolon et son chef d'état-major ; les généraux Wheeler et Lawton, et le capitaine Wiley, de l'état-major du général Shafter, furent nommés Commissaires américains » (Le Temps du 17 juillet 1898).

(1) Cette lettre était ainsi conçue : « Playa del Este, 16 juillet. — A S. E. le commandant en chef des forces américaines. Je suis maintenant autorisé par mon gouvernement à capituler. J'ai l'honneur de vous en informer et de vous prier de désigner l'heure et le lieu où mes représentants devront se mettre en rapport avec ceux de V. E. pour rédiger les articles de la capitulation sur les bases convenues à cette date. En temps utile je compte exprimer mon désir de connaître les résolutions du gouvernement des États-Unis concernant le rapatriement de mon armée de manière que les conditions y relatives puissent figurer dans l'acte de capitulation. Je désire aussi reconnaître votre haute courtoisie et vous remercier de la grande générosité et de la sympathie témoignées aux soldats espagnols à qui vous permettrez de retourner dans la péninsule avec leurs armes ».

(2) Voici les clauses de cette capitulation, telles qu'elles furent communiquées le 17 juillet par le gouvernement de Washington. Ces clauses, beaucoup moins favorables aux Espagnols que celles de la capitulation de Manille, sont au nombre de neuf : « 1^o Les 20.000 personnes réfugiées dans les camps américains rentreront dans Santiago. — 2^o Des patrouilles d'infanterie américaine seront établies sur les routes qui aboutissent à la ville. — 3^o Le service médical et les ambulances du corps expéditionnaire donneront leurs soins aux blessés espagnols. — 4^o Toutes les troupes espagnoles de la province de Santiago, à l'exception des 10.000 hommes commandés par le général Luque, à Holguin, devront se concentrer à Santiago pour se rendre. — 5^o Les canons et les défenses de Santiago devront être remis aux Américains en bonne condition. — 6^o Les Américains pourront utiliser librement le chemin de fer de Jaragua. — 7^o Les troupes espagnoles devront rendre leurs armes. — 8^o Les troupes espagnoles de Santiago seront transportées en Espagne en emportant leurs effets personnels. — 9^o Les Espagnols coopéreront avec les Américains à la destruction des mines sous-marines placées à l'entrée du port de Santiago ».

(3) Une note officieuse communiquée à la presse par le gouvernement, et résumée dans le Temps du 22 juillet 1898, déclarait que « la lettre du général Torral au général Shafter est considérée comme apocryphe, parce qu'elle contient une affirmation qu'il est impossible que le général Torral ait pu faire, car il n'a certainement pas pu dire que le gouvernement avait autorisé la capitulation. Le gouvernement n'a pas autorisé le général Torral à capituler ». La note se termine en déclarant que « le général Torral a agi comme il a cru convenable et opportun ; d'avant le Conseil de guerre il aura à démontrer les causes qui l'ont amené à la capitulation ».

espagnol fut bien forcé de reconnaître la validité de la capitulation, car un gouverneur de place peut capituler, sous sa responsabilité personnelle, sans aucune autorisation de son gouvernement, et par conséquent l'absence de cette autorisation, en admettant qu'elle n'eût pas été donnée, n'était aucunement une cause de nullité de la convention intervenue. Mais les Espagnols crurent trouver un nouveau motif de plainte dans le fait que la capitulation, au lieu d'être limitée à la place même de Santiago, comprenait tout le territoire placé sous les ordres du général Torral, toute la partie orientale de l'île avait même laissé supposer au début une information ensuite reconnue inexacte. La capitulation ne pouvait évidemment être valable pour les parties du territoire non placées sous les ordres du général Torral ; mais en revanche elle l'était certainement pour toutes celles placées sous son autorité, — sauf à lui bien entendu à répondre de ses actes devant son gouvernement s'il avait conclu une capitulation plus étendue que ne l'exigeaient les nécessités de la situation. Ce qui augmentait la difficulté, c'est ce que les lois militaires espagnoles reconnaissent au commandant d'une place détachée, en présence d'une capitulation conclue par son supérieur hiérarchique, le droit de continuer cependant à se défendre s'il considère que le devoir ou l'honneur s'oppose à sa reddition. Dans les premiers jours qui suivirent la capitulation, les commandants des garnisons de quelques villes voisines de Santiago, invoquant cette disposition de leurs lois militaires, et de plus se croyant soutenus par leur gouvernement qui niait l'autorisation qu'il était censé avoir donnée, semblèrent résolus à continuer la lutte malgré la capitulation signée par l'officier général sous les ordres duquel ils se trouvaient (1) ; mais en fait ces résistances eussent été inutiles, et surtout il fallut bien reconnaître que la capitulation conclue l'ayant été régulièrement, même en dehors de toute autorisation du gouvernement espagnol, il ne restait plus qu'à l'exécuter ; aussi est-ce ce que les diverses garnisons espagnoles comprises dans le commandement du général Torral se résignèrent toutes à faire les unes après les autres (2).

C. *Suspensions d'armes et armistices.* — Il s'agit ici de conventions qui toutes deux ont le même but, la suspension des hostilités pour un certain temps, mais qui diffèrent l'une de l'autre par l'étendue de leurs effets. La suspension d'armes n'a qu'un effet limité quant aux points auxquels elle s'applique : tel corps d'armée ou tel point du terri-

(1) Le *Temps* du 21 juillet 1898.

(2) « La reddition des diverses garnisons espagnoles comprises dans la capitulation du corps d'armée du général Torral s'effectue sans difficulté. Celles de Caimanera, de Guantanamo, de Palmas, de Soriano et de San-Luis viennent de se rendre. Ces trois dernières comptaient 3,465 hommes » (Le *Temps* du 27 juillet 1898).

toire occupé, et quant à sa portée : enlèvement des blessés ou inhumation des morts par exemple. L'armistice est au contraire une convention beaucoup plus générale, présentant un certain caractère politique ; il s'applique, sauf exception expressément indiquée, à toutes les forces des belligérants et à toutes les opérations de guerre.

Le nombre de ces conventions a été assez restreint au cours de la guerre hispano-américaine. Il y a eu quelques suspensions d'armes sans importance juridique particulière, une notamment avant la capitulation de Santiago, pour permettre au général Torral de prendre les instructions qu'il désirait recevoir avant de traiter. Il n'y eut qu'un seul armistice, mais lui au contraire d'une importance capitale : ce fut celui qui précéda immédiatement, ou même plus exactement qui accompagna la signature du protocole de paix. Presque jamais en effet la guerre ne se termine de prime abord par la signature du traité de paix définitif : les questions à régler sont trop graves pour pouvoir être résolues instantanément. D'ailleurs il faut en général pour les trancher définitivement l'approbation des représentants du pays : or les Chambres ne se trouvent ordinairement pas en session en pleine période d'hostilités et il peut être difficile de les convoquer immédiatement. D'un autre côté, il est évident que la continuation des hostilités pendant la durée des négociations présente les plus graves inconvénients et constitue le meilleur obstacle à une entente rapide. Aussi a-t-on recours à l'armistice, qui suspendant les hostilités, et laissant les choses en l'état où elles se trouvent à ce moment, permet aux belligérants de prendre leur temps pour discuter les conditions de paix. La guerre de 1898 prit fin de cette façon par ce que l'on a appelé un « protocole de paix », le protocole du 12 août 1898. Il ne s'agissait pas en effet d'un traité de paix proprement dit, traité pour lequel l'approbation des Cortès espagnoles, alors prorogées, eût été nécessaire ; il s'agissait simplement d'une entente provisoire, accompagnée d'une suspension des hostilités en attendant la réalisation de l'entente définitive au moment du traité de paix. Or ces effets sont bien ceux de l'armistice ; le protocole de paix du 12 août 1898 ne différait des armistices ordinaires qu'en un point, très important d'ailleurs : c'est qu'à côté de l'article ordonnant la suspension des hostilités, se trouvaient d'autres articles posant les bases de l'entente définitive à intervenir telles que les acceptait le gouvernement espagnol, sous réserve de l'approbation postérieure des Cortès exigée par la Constitution espagnole pour le traité de paix définitif. L'examen des clauses de ce protocole de paix ne peut être séparé de celui des clauses du traité de paix lui-même, qu'il avait pour but de préparer ; une seule des clauses de ce protocole nous intéresse ici : c'est celle relative à la suspension des hostilités. Cette

clause était contenue dans l'article 6 du protocole, ainsi conçu : « Une fois terminé et signé ce protocole, les hostilités devront être suspendues, et à cet effet, dans les deux pays des ordres devront être donnés par chaque gouvernement aux chefs de leurs forces de terre et de mer aussi rapidement que possible ». Aussitôt les signatures du protocole échangées, le Président des États-Unis prescrivit aux secrétaires d'État de la guerre et de la marine d'envoyer immédiatement aux commandants des forces militaires et navales des États-Unis l'ordre de cesser les hostilités (1) ; le gouvernement espagnol de son côté prit les mêmes mesures dès qu'il eut été informé que le protocole de paix était définitivement signé. L'armistice était conclu pour un temps indéfini, jusqu'au rétablissement de la paix dans l'intention des deux belligérants. Les hostilités suspendues ne furent pas reprises en effet, et, quelques semaines après la signature du protocole de paix du 12 août 1898 qui mettait fin aux hostilités, les membres d'une Commission de la paix hispano-américaine se réunissaient à Paris pour y discuter les clauses du traité de paix définitif.

V. — Rapports entre les belligérants et les neutres.

Tous les États qui ne prennent pas parti pour l'un ou l'autre des belligérants et qui ne participent d'aucune façon aux hostilités, sont neutres et doivent être considérés comme tels par cela seul qu'ils n'ont pas fait de déclaration de volonté en sens contraire. La neutralité se présume donc ; elle n'a pas besoin d'être expressément déclarée, à l'inverse de ce qui a lieu pour la guerre qui, elle, vient apporter une brusque modification à l'état de choses préexistant, l'état de paix, situation normale des États. Aussi en fait arrive-t-il souvent que les États non belligérants ne font connaître par aucune déclaration leur volonté de rester neutres. Le cas s'est produit en 1897, au moment de la guerre turco-grecque : deux États seulement, la Hollande et la Grande Bretagne, firent paraître une déclaration de neutralité (2). Dans la guerre hispano-américaine, au contraire, la plupart des puissances ont cru devoir annoncer expressé-

(1) Cet ordre qui, par suite de la destruction du câble de Manille, ne devait pas empêcher la capitulation de cette ville le lendemain (13 août), fut immédiatement transmis au général Merrit, commandant le corps d'occupation des Philippines, dans la forme suivante : « Le Président prescrit que toute opération militaire contre l'ennemi soit suspendue. Les négociations de paix touchent à leur conclusion, le protocole venant d'être signé par les représentants des deux pays. Vous informerez les forces espagnoles aux Philippines de ces instructions. Des ordres ultérieurs suivront » (Le Temps du 14 août 1898).

(2) V. Politis, *La guerre gréco-turque*, dans la *Revue de droit int. public*, t. IV (1897), p. 712.

ment leur intention de rester neutres, et l'ont fait dès le début de la guerre par une déclaration officielle de neutralité (1).

L'Allemagne et l'Autriche-Hongrie furent à peu près les seules, parmi les grandes puissances, qui négligèrent d'accomplir cette formalité (2). En ce qui concerne l'Empire d'Allemagne, des Notes officieuses parues dans les journaux indiquèrent que l'intention de l'Allemagne était cependant bien de rester neutre, mais qu'il n'était besoin pour cela d'aucune déclaration officielle de neutralité (3). La remarque était très exacte; mais on avait laissé entendre au début que si le gouvernement allemand n'avait pas fait de déclaration officielle de neutralité, c'était pour permettre aux fabricants et commerçants allemands de continuer à approvisionner l'Espagne et les États-Unis en armes et en munitions de guerre (4). Or, la possibilité de continuer le commerce d'armes ou de munitions n'a absolument rien à voir avec le fait qu'il est intervenu ou non une déclaration officielle de neutralité. On peut soutenir que ce genre de commerce est licite de la part des sujets des États neutres, mais alors il l'est même lorsqu'il existe une déclaration officielle de neutralité; et, à l'inverse, si le commerce d'armes par les sujets des États neutres doit être considéré

(1) V. ces proclamations, déclarations, Messages ou Notes, *infra*, dans les Documents réunis en appendice. Plusieurs de ces déclarations de neutralité présentent des particularités intéressantes, que nous retrouverons en examinant les diverses questions auxquelles donne lieu l'étude des rapports entre neutres et belligérants.

(2) La Turquie, elle aussi, n'a pas publié de déclaration de neutralité: elle a toutefois déclaré aux deux belligérants qu'elle garderait la neutralité la plus stricte. — Un petit État d'Océanie, la République d'Hawaï, se borna, en fait de déclaration de neutralité, à faire paraître la Note suivante, datée d'Honolulu, 10 mai 1898: « Le gouvernement n'a pas fait de déclaration de neutralité; le pouvoir exécutif estime qu'en l'état actuel des relations existant entre les États-Unis et la République d'Hawaï, une proclamation de neutralité serait un manque de bonne foi ». Déjà en effet, à cette époque, les îles Hawaï se trouvaient en fait sous la domination des États-Unis, qui devaient les annexer définitivement deux mois plus tard, le 6 juillet 1898. Il est évident qu'une déclaration de neutralité faite dans ces conditions n'eût pu produire aucun effet, et il valait mieux par conséquent s'abstenir d'en faire paraître une.

(3) D'après une information d'origine allemande publiée dans le *Temps* du 5 mai 1898: « Dans une correspondance adressée de Berlin à la *Gazette de Cologne*, on constate que l'Allemagne, ainsi que les autres puissances qui ne prennent pas part à la guerre actuelle, n'est pas du tout obligée de faire une déclaration de neutralité. On ajoute que toutes les puissances qui ne prennent pas part à la guerre d'une façon immédiate doivent naturellement être considérées comme neutres et doivent observer la neutralité, si elles veulent pouvoir revendiquer les droits des neutres. L'Allemagne, dit en outre le correspondant de la *Gazette de Cologne*, s'en est toujours tenue à cette opinion et n'a, pour cette raison, fait aucune déclaration formelle de neutralité lors des différentes guerres qui ont eu lieu depuis vingt ou trente ans; mais elle a, malgré cela, toujours observé une stricte neutralité. Les armateurs allemands ont en particulier agi d'après ce principe. Pendant le conflit actuel, aucune contrebande de guerre ne sera embarquée sous le pavillon allemand ».

(4) V. le *Temps* du 2 mai 1898.

comme illicite, il ne cesse pas de l'être par la raison qu'il n'y a pas eu de déclaration de neutralité. L'absence de déclaration, en effet, ne dispense aucunement les gouvernements qui veulent rester neutres d'observer les règles de la neutralité. La seule conséquence d'une déclaration officielle est d'indiquer nettement les intentions du gouvernement qui la fait paraître ; les devoirs de la neutralité restent exactement ce qu'ils auraient été sans elle, de même que reste exactement semblable la sanction possible en cas de violation de ces devoirs.

L'objet des déclarations de neutralité, lorsque les gouvernements neutres en font paraître, est de prévenir officiellement les nationaux de l'état de guerre survenu entre deux puissances, et en même temps de leur déconseiller ou même de leur interdire certains actes : ceux précisément qui seraient contraires à cette neutralité que l'État s'engage à observer lui-même, et autant que possible à faire observer par ses sujets. Les particuliers qui passent outre à ces interdictions non seulement ne peuvent pas, au cas où ils ont été l'objet de mesures de rigueur de la part de la puissance belligérante lésée, réclamer la protection de leur gouvernement, mais encore ils sont exposés à se voir frapper de certaines peines dans leur propre pays. En revanche, ce qui n'est pas interdit par la déclaration de neutralité doit en général être considéré comme licite, et, en cas de difficultés avec les autorités civiles ou militaires d'une des puissances belligérantes, le sujet neutre peut recourir à son gouvernement pour lui demander d'intervenir en sa faveur. La déclaration de neutralité a donc pour effet, en même temps qu'elle précise les actes interdits vis-à-vis des belligérants, c'est-à-dire les *devoirs* dont sont tenus les neutres vis-à-vis d'eux, de réserver l'exercice de certains *droits* dont l'état de guerre survenu entre deux puissances ne peut dépouiller les neutres. Les devoirs des neutres d'un côté, leurs droits de l'autre, telle est bien en effet la division naturelle à établir dans les rapports entre neutres et belligérants, et c'est elle que nous allons suivre, en commençant par l'examen des devoirs qui découlent de la neutralité.

A. — DEVOIRS DES NEUTRES.

Leur fixation a donné lieu à certaines difficultés, car les intérêts des belligérants et ceux des neutres vont ici se trouver directement en conflit. Le conflit serait même insoluble si l'on ne se plaçait qu'au point de vue de l'intérêt des États en cause ; il faut, pour le trancher, abandonner cette idée des intérêts en jeu, pour s'en tenir uniquement à celle des droits et devoirs de chacune des parties, tels qu'ils découlent de la notion même de neutralité. La neutralité, c'est la non-participation im-

partiale à la guerre : c'est là une définition sur laquelle tout le monde est d'accord. Doit donc être interdit tout acte par lequel un État neutre prendrait part à la guerre ou se montrerait partial envers l'un des belligérants au détriment de l'autre. Tel est le critérium qui va permettre d'apprécier au point de vue de leur légitimité les actes des États neutres dont un des belligérants croirait avoir à se plaindre. Mais, avant d'examiner en particulier chaque catégorie d'actes qui a donné lieu à des difficultés au cours de la guerre hispano-américaine, il est nécessaire d'établir une distinction entre deux ordres de faits absolument différents : d'un côté le cas où il s'agit d'actes émanant de l'État neutre lui-même, et de l'autre le cas où il ne s'agit au contraire que d'actes émanant des sujets de cet État, de simples particuliers par conséquent.

1. *Devoirs des sujets des États neutres.* — Les puissances belligérantes n'ont de rapports qu'avec les États neutres eux-mêmes, non avec leurs ressortissants, simples particuliers qui ne constituent pas des personnes du droit international. Ce sont donc les États neutres seuls qui peuvent être tenus à l'accomplissement de certains devoirs vis-à-vis des belligérants ; leurs sujets ne le sont pas, ou du moins ils ne le sont qu'indirectement, vis-à-vis de l'État auquel ils ressortissent, et seulement pour les actes prohibés par la législation intérieure de cet État. Les actes contraires aux droits des belligérants commis par les sujets des États neutres ne constituent donc pas à proprement parler une violation de la neutralité, mais bien seulement une violation de la loi intérieure de l'État neutre, et cet État n'est pas responsable en principe vis-à-vis des belligérants des actes purement individuels émanant de ses nationaux. Il ne devient responsable que si, ayant pu empêcher les actes en question, il ne l'a pas fait ; mais ceci a trait aux devoirs des États neutres eux-mêmes et non plus à ceux de leurs ressortissants.

Ainsi, en cas de guerre entre deux puissances étrangères, les sujets des États neutres n'ont de devoirs à observer que vis-à-vis de leur État, et seulement dans les limites où leur loi nationale leur en impose. Il en résulte que si un État neutre n'a promulgué qu'une déclaration de neutralité incomplète, si ses lois n'interdisent pas tous les actes contraires aux droits des belligérants, ses sujets peuvent accomplir sans encourir aucune peine les actes qui n'ont pas été prohibés ; il y aura lieu seulement à la responsabilité de l'État dont ils ressortissent vis-à-vis des belligérants, car cet État ne peut bien entendu restreindre à son gré, en conservant volontairement une législation insuffisante, les devoirs qu'il est tenu d'observer vis-à-vis des États en lutte.

Les conséquences à déduire de cette idée sont nombreuses. Rien n'empêche par exemple les sujets des États neutres de s'enrôler dans une

des armées belligérantes, aussi longtemps que cela ne leur a pas été interdit par une loi de leur pays. Bien entendu, abdiquant en quelque sorte par cet enrôlement la qualité de sujets neutres, ils seront traités par l'autre belligérant en ennemis, et ne pourront se réclamer de la protection de leur État ; mais ils ont droit au traitement applicable aux combattants et ne peuvent être frappés d'aucune peine. De même les sujets des États neutres peuvent continuer pendant la guerre à vendre aux belligérants des vivres, des armes et des munitions ; ils peuvent même chercher à les expédier dans les ports bloqués ; mais bien entendu ils le font à leurs risques et périls, et le belligérant dont les intérêts sont lésés se défend en confisquant, lorsqu'il le peut, ces armes et ces munitions.

Il est évident que dans tous ces cas l'État neutre ne peut élever de réclamations à raison du traitement auquel se sont volontairement exposés ses ressortissants. Mais est-ce même tout, ne faut-il pas aller plus loin encore, et décider que non seulement toute réclamation de sa part est inadmissible, mais que c'est contre lui au contraire que des plaintes vont pouvoir être élevées par les belligérants, pour n'avoir pas empêché ces actes dans le cas où il aurait pu le faire ? La réponse à cette question dépend de la solution que l'on doit adopter sur le second point auquel nous arrivons maintenant, les devoirs des États neutres eux-mêmes vis-à-vis des puissances belligérantes.

II. *Devoirs des États neutres.* — Pour savoir de quels devoirs les États neutres sont tenus vis-à-vis des belligérants, il ne suffit pas, on l'a vu, d'examiner les intérêts des parties en cause. La question serait ainsi insoluble, car d'un côté les États neutres ont un intérêt évident à restreindre le plus possible ces devoirs, tandis que, de l'autre côté, les belligérants ont le même intérêt à les étendre le plus possible. Il faut donc abandonner ce point de vue de l'intérêt pour s'attacher uniquement à celui du droit. Or le droit de chaque belligérant, aussi longtemps que la guerre sera reconnue comme un mode normal de solution des conflits entre États, c'est qu'on le laisse chercher librement à triompher de son adversaire, sans contrecarrer son action ni s'opposer à l'emploi des moyens qui lui sont nécessaires pour atteindre son but, — à condition bien entendu que ces moyens ne constituent pas vis-à-vis des États neutres une violation des principes du droit international (1). Le devoir des États neutres est donc de s'abstenir de toute immixtion dans les opérations de la guerre, de ne prêter aucune assistance à aucun des belligérants. Mais ce principe, sur lequel tout le monde est d'accord, n'a pas

(1) Sur les moyens de guerre licites ou non, et sur l'emploi qui en a été fait par les belligérants au cours de la guerre hispano-américaine, V. *suprà*, p. 58 sq.

suffi à couper court à toutes les difficultés ; pour trancher ces difficultés il est nécessaire d'envisager deux cas très distincts. Tantôt en effet les États neutres apparaissent comme responsables de leurs propres actes ; il s'agit d'une assistance prêtée par eux-mêmes, par leurs représentants, à l'un des belligérants ; tantôt, au contraire, ils apparaissent simplement comme responsables des actes de leurs nationaux et, d'une manière générale, de toutes les personnes résidant sur leur territoire. Ces personnes en effet, sujets de l'État ou étrangers, ne sont tenues à aucune obligation internationale ; elles n'ont pas de devoirs de neutralité à observer ; il leur suffit de rester en règle avec la législation intérieure de l'État sur le territoire duquel elles habitent. Mais, en revanche, cet État ne va-t-il pas être responsable des actes commis par ces personnes contrairement aux droits des belligérants, lorsqu'il eût pu les empêcher ? N'est-il pas tenu, dans ce but, d'édicter des lois pour empêcher ou réprimer les actes de ce genre, et dans quelles limites doit-il le faire ? Ce sont là deux cas très distincts, qu'il est nécessaire d'examiner séparément.

A. *Responsabilité des États neutres pour leurs propres actes. — Assistance directe.* — Le premier cas, pour lequel il n'y a pas d'hésitation possible, est celui où l'assistance est fournie par l'État neutre lui-même à l'un des belligérants. Un tel acte est évidemment exclusif de la neutralité. Les neutres, pour rester tels, doivent s'abstenir de tout concours, soit direct, soit même indirect prêté aux belligérants. Sinon l'État belligérant dont ils auraient indûment favorisé l'adversaire est autorisé à les considérer comme ayant pris fait et cause contre lui, et à user vis-à-vis d'eux de représailles, ou même à leur déclarer la guerre. En fait il s'en abstiendra le plus souvent, dans son propre intérêt, pour ne pas augmenter les difficultés de la lutte ; mais, une fois la guerre terminée, il pourra, comme le firent les États-Unis vis-à-vis de la Grande-Bretagne après la guerre de Sécession (affaire de l'*Alabama*), réclamer une indemnité, parfois considérable, pour la réparation du préjudice qui lui a été causé. Et ceci est vrai de toute assistance, quelle qu'elle soit, fournie à l'un des belligérants. En général il s'agira d'une assistance matérielle, mais une assistance purement morale, dont l'effet est souvent considérable, pourra parfaitement suffire pour motiver une réclamation de la part de l'État belligérant au détriment duquel elle a lieu. Ainsi, au cours de la guerre de 1898, la fraction radicale du Congrès du Brésil proposa à la Chambre de se déclarer officiellement en faveur des États-Unis et de l'indépendance cubaine par le vote d'une motion expresse en ce sens (1). Cette fraction radicale n'était qu'une minorité, et la motion ne fut pas

(1) V. le *Temps* du 13 mai 1898.

votée ; mais, si elle l'avait été, l'Espagne eût certainement pu considérer ce vote comme une violation de la neutralité, alors même qu'en fait il n'aurait été suivi d'aucune assistance matérielle prêtée aux États-Unis.

Peu importerait même que l'État neutre prêtât assistance à l'un des belligérants en vertu des clauses expresses d'un traité antérieur à la guerre. Un État doit éviter soigneusement de signer en temps de paix des traités dont les clauses seraient incompatibles avec les obligations de la neutralité qu'il peut vouloir conserver dans une guerre future où sera impliqué l'autre contractant. S'il l'a fait, il doit en subir les conséquences, et s'exposer à se voir traiter en ennemi par l'autre belligérant, à moins qu'il ne préfère se refuser à exécuter les clauses dont l'accomplissement constituerait de sa part une violation de la neutralité. Le cas s'est présenté au cours de la guerre hispano-américaine. La République d'Haïti avait conclu en 1865 avec les États-Unis un traité dans lequel se trouvaient certaines clauses incompatibles avec les devoirs de la neutralité (1). L'une d'elles notamment (art. 30) interdisait aux corsaires

(1) Voici les principales clauses de ce traité qui fut signé à Port-au-Prince, le 3 novembre 1864 (l'échange des ratifications eut lieu six mois plus tard à Washington, le 22 mai 1865) :

« Article 15. — Toutes les fois que les citoyens de l'une ou de l'autre des parties contractantes se trouveront forcés de chercher refuge ou asile dans les fleuves, les ports ou les possessions de l'autre, avec leurs navires, soit de commerce, soit de guerre, par suite de mauvais temps, de poursuite de pirates ou d'ennemis, ou de manque de provisions ou d'eau, ils seront accueillis et traités avec humanité, recevant toute facilité et protection pour réparer leurs navires et se mettre en état de continuer leur voyage sans obstacle ni empêchement d'aucune sorte. — Et les dispositions de cet article seront applicables aux corsaires ou navires privés de guerre, jusqu'à ce que les deux hautes parties contractantes aient abandonné ce mode d'hostilité, par suite de l'abandon général du droit de capturer la propriété privée sur les hautes mers.

Art. 29. — Quand des navires de guerre des deux parties contractantes, ou des navires appartenant à leurs citoyens et armés en guerre seront admis à entrer avec leurs prises dans des ports de l'une ou de l'autre partie, ils ne seront obligés de payer aucun droit ni aux officiers de la place, ni aux juges, ni à tous autres ; les prises, quand elles arriveront et entreront dans les ports d'une des parties, ne seront non plus ni arrêtées ni saisies, et les officiers de la place ne pourront faire aucune perquisition sur la légalité de telles prises ; mais les navires pourront en tout temps hisser leurs voiles, partir et conduire leurs prises vers les lieux mentionnés dans leurs commissions que les commandants des dits navires seront tenus d'exhiber. — Il est entendu toutefois que les privilèges conférés par cet article ne s'étendront pas au delà de ceux accordés, soit par la loi, soit par traité avec la nation la plus favorisée.

Art. 30. — Il ne sera pas permis à des corsaires étrangers qui tiennent leurs commissions d'un Prince ou d'un État en guerre avec l'une des deux nations d'équiper leurs navires dans les ports de l'une ou de l'autre, d'y vendre ni d'y échanger en aucune façon leurs prises. — Il ne sera pas non plus permis de s'y procurer des provisions excepté ce qui leur sera nécessaire pour aller vers le port le plus voisin appartenant au Prince ou à l'État de qui ils tiennent leurs commissions.

Art. 31. — Aucun citoyen d'Haïti ne pourra demander à un Prince ou à un État en guerre avec les États-Unis, ni d'accepter d'eux de commission ou de lettre de marque en

des États en guerre avec l'une des deux nations d'équiper leurs navires dans les ports de l'autre nation ainsi que d'y vendre ou échanger leurs prises ; et il semblait bien résulter de cette clause, par *a contrario*, la reconnaissance de ces droits aux navires de chacune des deux nations contractantes dans les ports de l'autre, en cas de guerre entre elle et une tierce puissance. La stricte observation de ces clauses aurait exposé la République d'Haïti à une déclaration de guerre de la part de l'Espagne, ce dont elle ne se souciait nullement. Aussi prit-elle un biais, et fit-elle savoir, en termes assez peu clairs d'ailleurs, qu'elle observerait le traité de 1865, dans la mesure où il serait compatible avec l'état de neutralité : ce qui revenait à dire qu'elle n'observerait pas les clauses dont l'accomplissement aurait constitué une violation de la neutralité (1). Mais alors il est infiniment plus prudent de ne pas signer en temps de

vue d'armer un ou des navires pour être employés comme corsaires contre les États Unis, ou l'un des dits États, ni contre les citoyens, le peuple ou les habitants des dits États ou de l'un d'eux, ou contre les propriétés d'aucun de leurs habitants. — Les citoyens des dits États-Unis ne pourront pas non plus demander à aucun Prince ou à aucun État en guerre avec la République d'Haïti ni accepter d'eux de commission ou de lettre de marque, en vue d'armer un ou des navires pour être employés comme corsaires contre les citoyens ou les habitants d'Haïti, ou contre les propriétés d'aucun d'eux. Et si une personne quelconque de l'une ou de l'autre nation accepte de telles commissions ou de telles lettres de marque, cette personne sera punie conformément aux lois respectives de chaque pays.

Il est intéressant de comparer ce traité avec le premier traité de commerce franco-américain, conclu en 1778, et dans lequel les États-Unis s'engageaient vis-à-vis de la France à accorder à ses navires de guerre et à ses corsaires un traitement de faveur plus marqué encore que celui auquel la République d'Haïti consentait vis-à-vis d'eux par le traité de 1865. En 1793, à la suite des protestations de l'Angleterre alors en guerre avec la France, les États-Unis se virent contraints d'adopter la même ligne de conduite vis-à-vis des deux belligérants. L'on trouvera le résumé des difficultés auxquelles a donné lieu l'interprétation du traité de 1778 dans Calvo, *Le droit international théor. et prat.*, t. IV, nos 2509 et suiv.

(1) V. les explications quelque peu embarrassées et parfois contradictoires du gouvernement haïtien dans sa déclaration de neutralité, *infra*, Documents, p. 25. V. aussi le passage suivant, paru au début de la guerre dans un journal d'Haïti qui, après avoir cité les principales clauses du traité de 1865, s'exprimait en ces termes dans un article peut-être officieusement inspiré par le gouvernement haïtien : « Il est certain que l'intérêt de notre République serait de garder la neutralité entre l'Espagne et les États-Unis. Les termes des articles que nous venons de reproduire lui en laisseraient-ils la faculté ? *Non*, s'il fallait les exécuter à la lettre, car ils constituent en faveur des États-Unis des privilèges exclusifs, difficilement conciliables avec la stricte impartialité imposée aux membres par les principes de droit international. — *Oui*, s'il s'agit d'interpréter ces articles selon la règle de droit universellement admise, c'est-à-dire en se référant à l'intention des parties contractantes. Dans le langage des traités, *amitié* n'est pas synonyme d'*alliance*. Nous pensons que le gouvernement haïtien ne sera tenu par le traité que dans la mesure où l'exécution n'en sera pas contraire à l'exercice de son droit de neutralité. Ce sera, dans la pratique, affaire de tact de nous conduire de façon à ne pas encourir le reproche de vouloir favoriser l'un ou l'autre belligérant. Comme dit le dicton populaire : *Cela n'empêche pas les sentiments !* »

paix des clauses semblables ; elles ne se comprennent que dans un traité d'alliance ; en dehors d'un traité de ce genre, elles ont pour résultat, au cas où la guerre éclate entre l'une des parties contractantes et un État tiers, de mettre l'autre partie contractante dans l'alternative de renoncer à son caractère d'État neutre, ou de n'éviter une violation de neutralité qu'au prix d'une autre violation, cette fois celle du traité que cet État a imprudemment consenti à signer.

Les États neutres doivent donc s'abstenir soigneusement de venir en aide aux belligérants, qu'il s'agisse d'une assistance matérielle ou purement morale, prêtée en vertu de traités antérieurs ou non ; toute aide de ce genre, soit directe, soit même indirecte, constitue une violation de la neutralité et les expose par conséquent à en perdre le bénéfice. Sur chacun de ces deux points, concours direct, concours indirect, et spécialement sur le second, il s'élève parfois en pratique certaines difficultés.

1^o Les États neutres doivent s'abstenir d'abord de toute assistance directe prêtée aux belligérants. Il leur est donc interdit de faire aux États en lutte, soit à l'un d'eux seulement, soit même aux deux à la fois, aucun envoi de subsides ou de troupes, aucune fourniture d'armes, de munitions ou de combustible (1), aucune cession de navires de guerre (2) ; il leur est interdit de coopérer, de quelque façon que ce soit, aux opérations militaires entreprises par l'un des belligérants (3). Cette première obligation des États neutres n'a jamais donné lieu au moindre doute, et il est d'autant plus inutile d'y insister qu'en fait, au cours de la guerre hispano-américaine, on n'a pas eu à relever de la part des États neutres de violation bien caractérisée à cette obligation élémentaire (4).

(1) Il s'agit uniquement ici du combustible provenant des magasins de l'État. Quant à la vente de charbon aux belligérants en territoire neutre par de simples particuliers, c'est là une tout autre question, qui sera examinée plus loin.

(2) Peu importe que la cession de navires de guerre, d'armes ou de munitions, soit faite gratuitement ou à titre onéreux : l'État neutre ne peut pas plus vendre d'armes ou de munitions aux belligérants qu'il ne peut leur en faire don, car le prix payé n'empêche pas qu'il y ait eu service rendu par le neutre en facilitant l'armement d'un des belligérants, donc violation de la neutralité. D'ailleurs si la vente de navires, d'armes ou de munitions par les neutres aux belligérants était permise, ce serait en fait permettre également leur cession à titre gratuit, qu'il serait toujours facile de déguiser sous la forme d'une vente fictive.

(3) L'on pourrait étudier à ce propos l'assistance fournie par un État neutre à l'un des belligérants en lui permettant d'utiliser ses fils ou câbles télégraphiques pour la transmission de nouvelles relatives aux opérations de guerre. Cette assistance constituerait évidemment une violation de la neutralité. Mais les câbles télégraphiques sous-marins appartiennent plus fréquemment à des sociétés privées qu'aux États eux-mêmes ; d'ailleurs, à raison de l'importance des questions relatives à l'emploi de ces câbles en temps de guerre, ce point sera plus loin l'objet d'une étude spéciale.

(4) A diverses reprises cependant, il a existé une certaine tension dans les rapports entre l'un des belligérants et un État neutre accusé de ne pas observer une complète

Un seul fait est de nature à donner lieu à quelques remarques. Entre l'Espagne et les États-Unis, on se le rappelle, il a existé un certain temps avant la guerre un état de sourde hostilité. Les États-Unis, prévoyant dès lors que la guerre ne pouvait manquer d'éclater, et profitant de ce qu'ils possèdent en abondance le nerf de la guerre, l'argent, employèrent les quelques semaines qui précédèrent immédiatement la guerre à accroître le plus possible leurs forces navales par des achats de navires de guerre effectués un peu partout. Ils trouvèrent en deux États, l'Italie et le Brésil, des fournisseurs empressés. Le gouvernement italien leur céda deux croiseurs cuirassés, le *Garibaldi* et le *Varese*, dont la construction s'achevait en ce moment dans des chantiers privés italiens, et qui étaient destinés à la flotte italienne (1). Le gouvernement brésilien céda également aux États-Unis deux croiseurs tout neuf qu'il venait de faire construire en Angleterre. (2) Quelques jours plus tard immédiatement avant la guerre si même elle n'était déjà déclarée, le Brésil céda encore aux États-Unis des torpilles qu'il avait antérieurement commandées en Autriche (3). Le gouvernement américain s'adressa encore pour acquérir des navires de guerre à la Grèce (4) et au Japon (5) ; mais

impartialité vis-à-vis des deux États en lutte. C'est ainsi que les États-Unis eurent, ou crurent avoir à se plaindre de la France au début, de l'Allemagne plus tard, et l'Espagne de l'Angleterre. Mais il s'agissait plutôt de reproches portant sur des questions de tendances que sur des faits précis. La conduite de ces trois pays neutres vis-à-vis des belligérants sera d'ailleurs plus loin examinée séparément pour chacun d'eux.

(1) Cette cession fut même à la Chambre italienne l'objet d'un débat assez vif. Plusieurs orateurs combattirent le projet, tant par des arguments d'ordre constitutionnel que par des raisons d'ordre international. Le ministre de la marine, M. Brin, prit la parole pour défendre le projet du gouvernement et réussit à obtenir de la Chambre le vote d'un ordre du jour laissant au gouvernement sa liberté d'action (V. le *Journal des Débats* du 28 mars 1898).

(2) Le *Journal des Débats* des 17 et 18 mars 1898 annonçait que : « Le Brésil vient de céder aux États-Unis deux croiseurs neufs construits par un chantier anglais et qui sont encore en Angleterre. L'un d'eux, l'*Amazonas* est en essai ; l'autre l'*Almirante-Abreu*, est moins avancé. Ces deux navires déplacent 3.500 tonneaux et doivent filer 20 nœuds. Ils sont protégés par un pont cuirassé. Leur principal armement se compose de six canons de 15 centimètres, quatre canons de 12 centimètres, dix-huit pièces de petit calibre et trois tubes lance-torpilles. Le contrat d'achat par les États-Unis des croiseurs protégés brésiliens *Amazonas* et *Almirante-Abreu* a été signé hier. Le prix des deux navires est d'environ 13 millions de francs. Au dernier moment le Brésil a retiré sa promesse de vente pour le cuirassé le *25 de Mayo* (ex-*Aquidaban*) » :

(3) D'après le *Temps* du 30 avril 1898 (on se rappelle que les hostilités furent ouvertes le 21 avril) : « On mande de Trieste aux journaux viennois que les États-Unis ont réussi à acheter, à la fabrique de torpilles de Fiume, 60 torpilles commandées par le Brésil, avec le consentement de ce dernier gouvernement ».

(4) Il s'agissait de l'achat des trois petits cuirassés *Psara*, *Hydra* et *Spetzia*, dont le gouvernement américain offrait 32 millions de francs (V. le *Journal des Débats* du 18 mars 1898).

(5) V. le *Journal des Débats* du 16 mars 1898.

ces deux Elats refusèrent ; le Chili refusa également à l'Espagne de lui céder le croiseur cuirassé le *O'Higgins*, navire neuf qui sortait des chantiers anglais (1).

Plusieurs de ces ventes étaient faites quelques semaines avant la guerre ; mais certaines furent conclues au dernier moment, alors que déjà la guerre était imminente. Or l'on pourrait se demander si des cessions aussi tardives doivent être considérées comme régulières. Effectuées après la déclaration de guerre, ou même simplement après l'ouverture de fait des hostilités, lorsqu'il n'y a pas de déclaration de guerre, ces ventes constitueraient évidemment une violation de la neutralité ; effectuées immédiatement auparavant, sont-elles licites ? La question qui se pose est donc celle-ci : à quel moment un acte, licite en temps de paix, devient-il interdit à un État qui veut conserver sa neutralité dans une guerre sur le point d'éclater ? Or, ainsi posée, la question, en droit, ne peut guère faire de difficulté, surtout lorsqu'il est intervenu une déclaration de guerre expresse, dont l'effet est précisément de déterminer exactement le moment de l'ouverture des hostilités : après la déclaration de guerre, les hostilités étant ouvertes, l'état de neutralité existe pour les États tiers avec toutes ses conséquences ; jusque-là au contraire il n'y a pas encore de guerre, donc pas d'obligations de neutralité à respecter. Mais, en fait, à côté de la question de droit, il y a une question de convenances en quelque sorte, et de maintien des bonnes relations : l'État qui, au moment où une guerre est devenue inévitable, vient en aide à l'un des belligérants, lui vend des armes, des munitions et *a fortiori* des vaisseaux de guerre, peut ne pas commettre une violation précise d'un devoir international, mais en fait il contribue cependant à augmenter les forces d'un des deux belligérants et peut être considéré par conséquent comme se conduisant d'une manière peu amicale vis-à-vis de l'autre belligérant. Les États neutres doivent donc autant que possible éviter les actes de ce genre, qui peuvent les exposer à une interprétation très défavorable de leurs intentions.

Assistance indirecte. — Non seulement les États neutres ne peuvent rien faire eux-mêmes qui soit contraire à la neutralité, mais ils doivent de plus, le cas échéant, contraindre les belligérants à respecter cette neutralité, et interdire tout acte d'hostilité que ces derniers chercheraient à accomplir sur territoire neutre. Ce n'est pas seulement d'un concours direct, mais de toute assistance, même indirecte, prêtée aux belligérants que les neutres doivent s'abstenir : or il y aurait assistance indirecte s'ils permettaient à un des belligérants d'utiliser leur territoire dans un

(1) V. le *Journal des Débats* du 17 mars 1898.

but hostile à l'ennemi. Mais les cas d'assistance indirecte prohibée sont plus difficiles à déterminer que ceux de concours direct.

a) Il en est un cependant pour lequel l'hésitation n'est pas possible: c'est celui qui concerne le passage des troupes d'un belligérant sur territoire neutre. Contrairement à ce qu'ont anciennement soutenus Grotius et Vattel, un État neutre ne peut autoriser le passage sur son territoire de l'armée d'un des États en lutte, car il rend ainsi service à cet État en favorisant ses opérations militaires et viole par conséquent la neutralité (1). Le cas ne s'est pas présenté au cours de la guerre hispano-américaine, les opérations de guerre s'étant exclusivement déroulées sur mer ou dans des îles appartenant tout entières à l'un des belligérants.

Mais cette impossibilité pour un État neutre de consentir au passage de forces belligérantes sur son territoire, ne s'applique qu'au territoire proprement dit, non à la mer territoriale ni même aux ports, bien que l'État possède sur ces derniers les mêmes droits de souveraineté que sur son territoire proprement dit. Les belligérants jouissent sous certaines conditions, pour leurs navires de guerre et souvent aussi pour leurs corsaires, d'un droit de passage et parfois même de séjour dans les eaux territoriales et les ports des États neutres. C'est à l'occasion de l'exercice de ce droit qu'il peut parfois s'élever des questions délicates. Aussi, la guerre hispano-américaine devant être surtout une guerre maritime, la plupart des déclarations de neutralité promulguées au début de cette guerre ont soigneusement réglementé toutes ces questions.

En ce qui concerne la réglementation du droit de passage dans la mer territoriale, les dispositions précises sont peu nombreuses, car il existe des règles coutumières indiscutées. D'après ces règles, les navires de guerre des belligérants, et aussi leurs corsaires, lorsque les États en lutte n'ont pas renoncé, en signant la déclaration de Paris, au droit de délivrer des lettres de courses (on a vu que c'était précisément le cas pour l'Espagne et les États-Unis), peuvent librement traverser la mer territoriale des États neutres. Une seule chose leur est interdite; c'est d'y stationner, soit pour surveiller les mouvements des navires ennemis et les attaquer au passage, soit pour se réapprovisionner en armes ou en munitions fournies par les sujets de l'État neutre. Mais, à part ces

(1) Il ne s'agit ici bien entendu que d'un passage de troupes volontaire. La question est tout autre lorsqu'après une bataille l'armée vaincue se réfugie en territoire neutre: c'est ce que fit en 1871 l'armée française de l'Est qui se réfugia tout entière en Suisse, l'État neutre peut parfaitement en ce cas accueillir des soldats en fuite ou même une armée entière, mais il doit veiller à ce que les troupes qu'il a ainsi sauvées d'un désastre complet ne puissent plus prendre part aux hostilités, et il doit dans ce but procéder à leur désarmement dès qu'elles ont mis le pied sur son territoire.

deux cas qui d'ailleurs ne constituent pas des cas de simple *passage* dans la mer territoriale, la traversée de cette mer est libre, et l'on ne comprendrait même pas que l'État neutre cherchât à l'interdire. Il ne possède pas en effet sur la mer territoriale un droit de souveraineté, mais simplement une sorte de droit de juridiction, destiné à empêcher qu'on ne fasse de cette bande de mer qui baigne ses côtes un usage contraire à ses intérêts.

Mais il en est tout autrement lorsqu'il s'agit non plus de la mer territoriale proprement dite, mais des ports mêmes de l'État neutre : à l'inverse de ce qui a lieu pour la mer territoriale, l'État possède en effet sur ses ports un véritable droit de souveraineté, et ici les dispositions contenues dans les déclarations de neutralité deviennent nombreuses et précises.

L'État neutre peut, s'il le veut, interdire complètement aux navires de guerre ou aux corsaires belligérants l'entrée de ses ports, sauf en cas de relâche forcée, pour cause de tempête par exemple : en ce cas, l'humanité exige que la règle posée souffre une exception aussi longue qu'il est nécessaire pour que le navire puisse reprendre sa route sans danger. Cette solution, interdiction absolue d'entrer dans les ports de l'État sauf cas de relâche forcée, est celle qu'a adoptée la Chine au cours de la guerre hispano-américaine (1). Elle est généralement considérée aujourd'hui comme excessive. La plupart des États neutres ouvrent actuellement leurs ports aux navires de guerre des belligérants. S'ils s'y décident, ils doivent bien entendu le faire dans des conditions identiques pour chacun des deux belligérants (2). Le plus souvent la durée du séjour de ces navires dans les ports neutres est limitée, et encore ne peuvent-ils user que sous certaines restrictions de cette faculté qui leur est accordée.

Beaucoup d'États en effet ne consentent aujourd'hui à recevoir dans leurs ports les navires de guerre des belligérants que pour vingt-quatre heures au plus, sauf le cas de réparations nécessaires entraînant une prolongation de séjour : ainsi ont agi en 1898 l'Angleterre, la Hollande et la Russie (3). Cependant quelques États — la France et le Brésil ont

(1) Proclamation de neutralité à l'occasion de la guerre hispano-américaine, § 1 et 2 (V. *infra*, Documents, p. 4). — Pendant la guerre de Crimée, l'Autriche déclara également le port de Cattaro fermé aux bâtiments de guerre, et le Danemark en fit autant pour le port de Christiansoe. La Suède prit la même mesure en 1870 pour ses cinq ports de guerre, et l'Angleterre pour les ports des îles Bahama pendant la guerre de Sécession.

(2) V. *supra*, p. 131, pour la République d'Haïti (traité du 22 mai 1865 avec les États-Unis).

(3) V. les proclamations de neutralité de l'Angleterre, 2^e règle (Documents, p. 24), de la Hollande (p. 33), de la Russie (p. 36). — L'Angleterre eut l'occasion d'appliquer cette mesure dès le début de la guerre. Une fois la déclaration de neutralité anglaise

procédé de la sorte au cours de la guerre hispano-américaine — consent encore à recevoir et à conserver sans limitation de durée les navires de guerre des États en lutte, du moins lorsqu'ils ne sont pas accompagnés de prises (1) ; mais presque toujours ces mêmes États reviennent eux aussi au système du séjour maximum de vingt-quatre heures dans le cas où le navire de guerre, reçu dans un de leurs ports, est accompagné de prises (2). La présence de ces prises en effet est de nature à soulever des difficultés très délicates, surtout si les marins faits prisonniers cherchent à profiter de ce qu'ils se trouvent dans un port neutre pour reconquérir leur liberté. Aussi beaucoup d'États qui ouvrent en principe leurs ports aux navires de guerre belligérants, les leur ferment-ils quand ils sont accompagnés de prises : l'Angleterre, l'Italie, le Portugal, la Suède, le Danemark et le Japon ont adopté cette règle lors du conflit de 1898 (3).

De même que beaucoup d'États traitent différemment les navires de guerre belligérants suivant qu'ils sont ou non accompagnés de prises, la plupart distinguent également entre les navires de guerre de la marine de l'État et les corsaires. Il faut supposer bien entendu que les États en lutte ont conservé le droit de délivrer des lettres de course ; mais même en ce cas, plusieurs États, les mêmes en général que ceux qui refusent de recevoir les navires de guerre accompagnés de prises, refusent également de recevoir les corsaires dans leurs ports : on peut citer en ce sens les déclarations de neutralité du Danemark, du Portugal, de la Suède et du Japon (4). Cette différence de traitement s'explique par ce fait que les équipages des corsaires sont en général beaucoup moins

promulguée, quelques navires de guerre de l'escadre américaine qui se trouvaient à Hong-Kong depuis plus de vingt-quatre heures furent invités par les autorités locales à quitter le port (V. le *Temps* du 27 avril 1898). Le commodore et le consul américains protestèrent sous prétexte que le gouvernement américain n'avait pas encore notifié la déclaration de guerre par voie diplomatique ; mais il est évident que la protestation n'était pas fondée, car il ne peut dépendre d'un des belligérants de retarder à son gré l'application des règles de la neutralité en retardant lui-même la notification officielle de la déclaration de guerre, alors qu'en fait les hostilités sont déjà commencées.

(1) V. les Instructions françaises du ministre de la marine du 26 avril 1898, § 4 (*Infra*, Documents, p. 19). V. aussi la proclamation de neutralité du Brésil (p. 1). — La République d'Haiti garde sans limitation de délai les navires de guerre belligérants, même accompagnés de prises (V. *infra*, Documents, p. 26, les Instructions du secrétaire d'État des relations extérieures en date du 9 mai 1898).

(2) V. les Instructions françaises de 1898 (*Infra*, Documents, p. 18), et la proclamation de neutralité du Brésil, § VI (p. 1).

(3) V. les déclarations de neutralité de l'Angleterre, 4^e règle (*Infra*, Documents, p. 25), de l'Italie, art. 1^{er} (p. 28), du Portugal, art. 2 (p. 34), de la Suède, § 9 (p. 37), du Danemark, § 3 (p. 6), du Japon (p. 31).

(4) V. les déclarations de neutralité du Danemark, § 1 (*Infra*, Documents, p. 6), du Portugal, art. 2 (p. 34), de la Suède, § 9 (p. 37), du Japon (p. 31).

disciplinés que ceux des navires de guerre, et que par conséquent leur présence peut rendre beaucoup plus difficile le maintien de l'ordre dans le port qui les a accueillis. D'autres États consentent à recevoir les corsaires, mais sous certaines restrictions, par exemple seulement s'ils ne sont pas accompagnés de prises, ou pour vingt-quatre heures au maximum, alors que cette limitation n'existe pas chez eux pour les navires de guerre : c'est ce qu'a fait le Brésil en 1898 (1).

Lorsqu'un État neutre consent à recevoir dans ses ports des navires de guerre ou des corsaires appartenant aux belligérants, il s'engage tacitement à garantir leur sécurité pendant tout le temps de leur séjour. On considère même que cette obligation de l'État neutre d'assurer la sécurité des navires de guerre belligérants admis dans ses ports se prolonge pendant un certain temps après que ces navires ont quitté le port où ils se trouvaient. C'est ce qui a donné naissance à la règle dite *des vingt-quatre heures* : lorsque des navires de guerre ou corsaires appartenant à chacun des deux belligérants se rencontrent dans un même port neutre, pour éviter que le premier navire quittant ce port soit immédiatement rejoint et attaqué par le navire de l'autre puissance, d'après un usage aujourd'hui constant, l'État neutre ne doit autoriser le départ du second navire qu'après un certain intervalle. Cet intervalle est le plus souvent de vingt-quatre heures, d'où ce nom de règle des vingt-quatre heures. Toutes celles des déclarations de neutralité émises au cours de la guerre hispano-américaine qui ont prévu ce cas sont unanimes en ce sens (2). Le délai seul varie. Il est ordinairement de vingt-quatre heures : on trouve ce délai notamment dans les déclarations chinoise, danoise, haïtienne, japonaise, hollandaise, portugaise et russe (3). Mais souvent les autorités du port ont le droit d'augmenter ce délai de manière à assurer l'obtention du but poursuivi ; c'est ce qu'ont décidé les déclarations française, anglaise et italienne (4) : si en effet le navire

(1) V. la proclamation de neutralité du Brésil, § VII (*Infra*, Documents, p. 2).

(2) V. *Infra*, Documents, *passim*. — V. notamment, p. 3, la déclaration de neutralité du Brésil (§ XVI à XIX), et les Instructions sur la neutralité émanant du secrétaire d'État aux affaires étrangères de la République d'Haïti, qui règlent cette question dans tous ses détails. — La déclaration de neutralité du Portugal (art. 2, § 4) permet au second navire d'éviter cette attente de vingt-quatre heures, moyennant le dépôt de garanties assurant qu'aucun acte d'hostilité ne sera exercé contre le navire ennemi sorti le premier (Documents, p. 34).

(3) V. les déclarations de neutralité de la Chine (*Infra*, Documents, p. 5), du Danemark (p. 6), d'Haïti (p. 26), du Japon (p. 32), des Pays-Bas (p. 33), du Portugal (p. 34), de la Russie (p. 36).

(4) V. en ce sens les Instructions françaises du ministre de la marine, § 4 (*Infra*, Documents, p. 19), la déclaration de neutralité anglaise, 1^{re} et 2^e règles (p. 24), l'article 250 du code de la marine marchande d'Italie (p. 29).

sortant le premier est à voiles et le navire ennemi à vapeur, un délai de vingt-quatre heures sera le plus souvent insuffisant pour empêcher le navire sorti le second de rejoindre le premier. La déclaration de neutralité brésilienne, tout en conservant en principe le délai de vingt-quatre heures, l'a porté jusqu'à soixante-douze heures lorsque le premier navire sorti est à voiles, le navire ennemi resté dans le port étant au contraire à vapeur (1). Mais cette augmentation considérable du délai, qui peut présenter de graves inconvénients pour le second navire forcé d'attendre ainsi trois jours après le départ du premier, n'est pas toujours indispensable; aussi le système plus souple adopté par la France, l'Angleterre et l'Italie, de même que le système du Portugal, qui permettent d'arriver au même résultat sans présenter ce grave inconvénient, doivent-ils être préférés au système brésilien.

En revanche, si l'État neutre qui reçoit dans ses ports des navires de guerre belligérants est garant de leur sécurité, ces derniers ne sont accueillis bien entendu qu'à la condition de ne rien tenter de leur côté contre les navires de guerre ou de commerce appartenant à l'autre belligérant avec lesquels ils peuvent se trouver en contact. Tout acte d'hostilité, ou même toute mesure destinée à préparer dans l'avenir des actes d'hostilité, leur est formellement interdit (2). De ce principe, proclamé par toutes les déclarations de neutralité, résultent de nombreuses conséquences, dont voici les plus importantes :

D'abord, aucun navire belligérant admis dans un port neutre ne peut profiter de son séjour pour augmenter son équipage par l'enrôlement de marins, à quelque nationalité qu'ils appartiennent (3); il ne peut non plus transformer ni améliorer son armement, ni renouveler ses approvisionnements en munitions. Il ne s'agit pas ici bien entendu d'armes ou de munitions fournies par l'État neutre lui-même, sortant des magasins de cet État : tout approvisionnement de ce genre constituerait une violation directe de la neutralité; il s'agit des armes ou munitions achetées aux commerçants et industriels, à de simples particuliers par conséquent, et quelle que soit leur nationalité. Non seulement l'État neutre ne doit pas se livrer à un trafic de ce genre, mais il doit empêcher toutes les personnes soumises à ses autorités de s'y livrer avec les navires belligérants reçus dans ses ports. On fait exception en géné-

(1) V. § XVI de cette déclaration de neutralité, *infra*, Documents, p. 3.

(2) V. sur ces points la déclaration de neutralité du Brésil, § VIII à XXIII (*Infra*, Documents, p. 2 et suiv.), qui est l'une des plus complètes sur cette matière. — V. aussi les Instructions françaises du ministre de la marine (p. 20), et la déclaration de neutralité anglaise (p. 24).

(3) Fût-ce même celle du belligérant en question : V. la déclaration de neutralité du Brésil, § XIII.

ral pour ce qui a trait aux provisions de bouche : il est admis que les navires de guerre belligérants peuvent se réapprovisionner en vivres de tout genre, et encore fréquemment n'est-ce admis que sous certaines restrictions (1). Les approvisionnements en charbon, à raison de l'importance que présente le combustible dans les guerres navales d'aujourd'hui, font ordinairement l'objet de dispositions spéciales (2). Enfin, en ce qui concerne les réparations proprement dites à faire au navire, le principe est le même : ne peuvent être effectuées que les réparations indispensables pour permettre au navire de continuer sa marche et sont interdites toutes réparations qui auraient pour résultat d'augmenter la valeur militaire de ce navire (3).

Une autre conséquence du principe d'après lequel un navire de guerre ou corsaire belligérant admis dans un port neutre doit s'abstenir de tout acte d'hostilité, a trait à la vente des prises. Plusieurs États, on l'a vu, ouvrent leurs ports aux navires de guerre accompagnés de prises faites sur l'ennemi ; mais ils ne pourraient autoriser sur leur territoire la vente de ces prises. Il y a là, en effet, sinon un acte d'hostilité, à proprement parler, du moins la suite, l'achèvement d'un acte d'hostilité, la capture du navire. De plus, cette vente serait pour l'État belligérant un moyen d'accroître ses ressources, et l'État neutre ne doit pas se prêter à l'accomplissement d'un acte de ce genre. Aussi tous les États qui admettent dans leurs ports les vaisseaux de guerre accompagnés de prises sont-ils d'accord pour déclarer interdite la vente de ces prises (4).

De même, lorsqu'un navire de guerre portant des prisonniers ennemis entre dans un port neutre, si ces prisonniers réussissent à s'échapper, il lui est interdit de les poursuivre à terre. Ici encore il y aurait continuation sur un territoire neutre d'un acte d'hostilité, ce qu'il est impossible d'admettre. La présence de prisonniers de guerre, qui doivent être assez

(1) V. notamment la déclaration de neutralité de la Chine, § 3 (*Infra*, Documents, p. 5). — Pour le cas où ces réapprovisionnements se renouvelleraient trop fréquemment dans le même port ou dans des ports différents du même État, V. la déclaration de neutralité du Brésil, § IX et X (p. 2). — Quelques États interdisent tout réapprovisionnement avant l'expiration d'un certain délai, trois mois par exemple : V. les déclarations de neutralité du Danemark, § 2 (*Infra*, Documents, p. 7), du Japon, § 6 (p. 31), de la Chine, § 3 (p. 5).

(2) Ce point sera examiné plus tard en détail.

(3) Cette question des réparations effectuées en territoire neutre sera plus tard examinée en détail à l'occasion des actes que les États neutres sont tenus d'interdire à leurs nationaux sur leur territoire. (*Infra*, p. 157-159)

(4) V. notamment les déclarations de neutralité de la France, *infra*, Documents (p. 18), de la République d'Haïti (qui admet cependant une exception pour le cas où le navire capteur serait dans l'impossibilité de reprendre la mer : V. p. 21), de l'Italie (la déclaration de neutralité reproduit le texte du décret du 6 avril 1864, art. 3, et du code de la marine marchande, art. 246. V. p. 28 et 29).

portés à profiter de ce qu'ils se trouvent momentanément dans un port neutre pour reconquérir leur liberté, est de nature à soulever des difficultés graves ; aussi est-il presque toujours interdit de les faire débarquer : on peut signaler à ce sujet la déclaration du Japon au cours de la guerre de 1898 (1).

Nombreuses sont donc les obligations qui s'imposent aux navires de guerre des belligérants en cas de séjour dans un port neutre (2). Et ces obligations ne sont pas dépourvues de sanction. Cette sanction sera même souvent immédiate et très énergique. En temps normal, les vaisseaux de guerre étant considérés comme une sorte de fraction détachée du territoire national, jouissent dans les ports étrangers du privilège de l'exterritorialité : les autorités locales ne possèdent sur eux aucun droit de juridiction ; si la conduite des officiers ou de l'équipage d'un navire de guerre étranger constitue un juste sujet de plainte, le gouvernement de l'État dont les droits ont été méconnus n'a qu'une ressource, c'est de faire parvenir ses réclamations, par la voie diplomatique, au gouvernement de l'État dont relève le navire de guerre en question. C'est ce gouvernement, responsable des actes des agents ou officiers qui le représentent à l'étranger, qui se chargera lui-même de la répression des fautes par eux commises. Mais, en temps de guerre, cette sanction serait insuffisante. D'abord, le gouvernement belligérant se trouvera fréquemment absorbé par des événements trop graves pour s'occuper effi-

(1) La déclaration de neutralité du Japon le dit expressément dans son § 4 (V. *infra*, Documents, p. 31). Celle d'Haiti (p. 27) autorise le débarquement, mais elle dispose qu'une fois à terre les prisonniers recouvrent de plein droit la liberté et peuvent quitter le port neutre où ils se trouvent en s'embarquant sur les navires marchands des nations neutres.

(2) L'Institut de droit international, dans sa session de la Haye (août 1898), a adopté un projet de règlement de cette matière. L'article 42 de ce règlement (V. la *Revue gén. de droit int. public*, t. V (1898), p. 858) décide que l'entrée et le séjour dans les ports neutres des navires belligérants constituent pour eux une faveur, non un droit, que l'État neutre peut toujours leur refuser. Quand il l'accorde, il ne peut le faire que sous une distinction. Le navire admis dans le port neutre y est-il entré pour péril de mer, manque de moyens d'existence ou de locomotion (eau, charbon, vivres), ou pour des réparations nécessaires, il pourra ensuite librement quitter ce port neutre. Mais s'il y est entré pour échapper à la poursuite de l'ennemi, ou faute d'équipage suffisant pour tenir la mer, il doit rester dans ce port jusqu'à la fin de la guerre. Le règlement de l'Institut aggrave sur ce point les rigueurs de la pratique internationale jusque-là suivie. Quelques-unes des distinctions proposées peuvent être critiquées comme manquant de base suffisante (par exemple la distinction entre le manque de moyens de locomotion et le défaut d'équipage : dans les deux cas le navire est incapable de marcher et par conséquent de combattre, et l'on ne voit guère par conséquent pourquoi, s'il ne peut dans le second cas quitter le port neutre, il le pourra davantage dans le premier) ; mais le principe en lui-même est incontestablement juste ; ce n'est que l'extension à la guerre maritime de règles déjà universellement admises en ce qui concerne la guerre terrestre (V. *supra*, p. 65 et 66).

cacement d'incidents qui, dans les circonstances où il se trouve, peuvent paraître d'importance secondaire ; parfois même, lorsque les actes contraires au droit auront été commis au détriment de navires ennemis, le gouvernement belligérant ne s'en occupera-t-il que pour empêcher autant que possible la répression des faits délictueux. Il est donc nécessaire en temps de guerre que la sanction puisse être appliquée directement par l'État neutre dont les droits ont été méconnus ; il l'appliquera lui-même, et immédiatement, pendant que le navire de guerre belligérant se trouve à sa disposition dans le port neutre, la règle de l'exterritorialité subissant ici une exception. Certaines déclarations de neutralité, dont celle du Brésil, prévoient expressément ce cas ; l'État neutre y donne ordre aux officiers commandant ses forts et ses navires de guerre de faire tirer sur tout navire belligérant qui attaquerait un navire ennemi dans les ports et eaux territoriales de cet État (1). Et si, malgré l'interdiction qui leur en est faite, les navires des puissances en guerre réussissent à s'approvisionner dans un port neutre d'armes ou de munitions, l'État neutre doit les empêcher d'utiliser ces approvisionnements embarqués en violation des règles de la neutralité ; il doit les confisquer, et peut même, dans les cas où les armes et munitions constituent tout ou majeure partie de la cargaison embarquée, retenir le navire lui-même. Il y a eu pendant la guerre hispano-américaine diverses applications de cette règle (2). De même, dans le cas où des prises auraient été faites dans les eaux territoriales sans que l'État neutre ait pu l'empêcher, dès l'entrée du navire capteur dans un port du même État l'embargo doit être mis sur

(1) V. la déclaration de neutralité du Brésil, § XV (*Infra*, Documents, p. 3). D'autres États neutres, par prudence, ordonnent aux forts et navires de guerre de s'abstenir de tout acte contre les navires belligérants coupables d'infraction aux principes du droit international, jusqu'à ce que le gouvernement lui-même ait envoyé les instructions nécessaires (V. *infra* les Instructions haïtiennes sur la neutralité, Documents, p. 27).

(2) Vers la fin de mai, le gouverneur de Hong-Kong fit saisir un transport américain, le *Zafiro*, soupçonné d'avoir embarqué du matériel de guerre ; mais la visite effectuée à bord du navire ayant démontré qu'il n'avait à bord que des vivres, la saisie fut levée, et le *Zafiro* put repartir pour Manille. — Plus tard, au début de juillet, on se plaignit en Espagne de ce que les Anglais eussent laissé partir de Hong-Kong, à destination de Cavite, le transport *Pasing* qu'on affirmait chargé d'armes pour les rebelles (V. le *Temps* du 6 juillet 1898). — Vers la fin de la guerre, on annonça que le gouvernement mexicain avait fait saisir neuf navires marchands espagnols à Tabano, Campêche, Progreso et la Vera-Cruz, sous prétexte qu'ils transportaient des vivres pour Cuba (V. le *Temps* du 3 août 1898). Les consuls espagnols dans ces ports protestèrent vivement contre cet acte du gouvernement mexicain. Il semble en effet qu'il y avait là de la part du gouvernement mexicain excès de vigilance. Car c'est un principe généralement admis que les vivres, à l'inverse de ce qui a lieu pour les armes et les munitions, peuvent être librement embarqués en port neutre, à défaut de restriction expresse dans la déclaration de neutralité. Or la déclaration de neutralité du Mexique ne contenait aucune clause de ce genre, et l'approvisionnement en vivres devait donc être considéré comme licite.

tous les objets provenant de la prise, et ces objets, navire ou cargaison, sont restitués au propriétaire légitime : ainsi l'a décidé la déclaration brésilienne (1).

b) C'est surtout la question du passage de forces belligérantes, absolument interdit sur le territoire neutre proprement dit, permis au contraire sous certaines restrictions dans les eaux territoriales et les ports neutres, qui se trouve réglementée avec soin dans les déclarations de neutralité, à raison de sa grande importance pratique. Mais ce cas n'est pas le seul dans lequel les États neutres peuvent avoir à intervenir pour s'opposer aux tentatives des belligérants d'utiliser à leur profit le territoire neutre. Tout acte permis aux belligérants par l'État neutre, et qui pourrait être considéré comme équivalant à une assistance indirecte de sa part, constituerait une violation de la neutralité. Tel serait par exemple le cas d'un État neutre laissant organiser sur son territoire par l'un des belligérants un service d'espionnage dirigé contre l'État ennemi. La question s'est posée à deux reprises en 1898 pour l'une des colonies à gouvernement responsable de l'Angleterre, le Canada. Dès l'ouverture des hostilités, le ministre d'Espagne aux États-Unis, M. Polo de Bernabé, s'était retiré au Canada avec toute la légation espagnole. Sa présence près des frontières des États-Unis ne tarda pas à donner lieu à des difficultés. Ce furent d'abord des Anglais qui se plaignirent, des Anglais résidant au Canada, et qui, comme leurs compatriotes d'Europe, avaient pris fait et cause pour les Américains contre les Espagnols (2). Mais, peu après, les Américains élevèrent à leur tour des réclamations et demandèrent l'expulsion d'un lieutenant espagnol et de l'ancien secrétaire de la légation d'Espagne aux États-Unis (3). Tous deux étaient accusés de pratiquer l'espionnage contre les États-Unis et notamment de réunir les informations nécessaires en vue d'un bombardement des ports amé-

(1) V. la déclaration de neutralité brésilienne, § XXI (*infra*, Documents, p. 3).

(2) D'après le *Temps* du 20 mai 1898, « M. Charlton, député libéral, a protesté aujourd'hui à la Chambre contre la présence au Canada de M. Polo de Bernabé qui, d'après lui, dirige un système complet d'espionnage. Sir Wilfrid Laurier, premier ministre, a répondu que le sol anglais avait toujours offert un libre asile à tout le monde et que le gouvernement entendait, non seulement de sa propre inclination, mais encore en raison des ordres positifs du gouvernement anglais, observer la plus stricte neutralité, M. Polo de Bernabé n'ayant pas abusé de l'hospitalité du pays ».

(3) « On annonce que l'ambassadeur des États-Unis à Londres est chargé de demander au gouvernement britannique l'expulsion du territoire canadien du lieutenant espagnol Carranza et de M. Dubosc, ex-secrétaire de la légation espagnole à Washington. Des documents qui ont été volés au lieutenant Carranza ont révélé que celui-ci a organisé tout un système d'espionnage aux États-Unis et que le gouvernement espagnol avait l'intention de faire bombarder les côtes de la Nouvelle-Angleterre par la flotte de Cadix. Des mesures de défense ont été prises en conséquence » (V. le *Temps* du 7 juin 1898).

ricains par la flotte espagnole. Mais les désastres successifs subis par cette flotte vinrent rendre impossible le plan attribué au gouvernement espagnol, et les États-Unis ne paraissent pas avoir persisté dans la demande d'expulsion par eux adressée aux autorités anglaises, de sorte que ces dernières n'eurent pas de mesures à prendre contre les sujets espagnols résidant en territoire anglais.

c) Il est encore un cas dans lequel les États neutres ont souvent à intervenir pour empêcher les belligérants de faire de leur territoire un usage abusif : c'est en ce qui concerne les enrôlements. Les États neutres ne doivent pas tolérer qu'un des belligérants, ni même les deux (car en fait l'autorisation accordée aux deux à la fois ne profiterait le plus souvent qu'à l'un des deux, les sympathies de la grande masse d'une nation allant toujours au même belligérant), ouvrent sur territoire neutre des bureaux d'enrôlement. La plupart des déclarations de neutralité ont rappelé cette interdiction en 1898. En fait d'ailleurs les puissances neutres n'eurent pas à intervenir pour la faire respecter : la loi militaire espagnole n'admet à faire partie de l'armée que les nationaux (1) ; et quant aux États-Unis ils avaient une population assez nombreuse pour n'avoir pas besoin de recourir à des services étrangers. Plusieurs déclarations de neutralité, par exemple celles du Portugal, de l'Italie, du Brésil, de la Suède et de la Norvège, visent spécialement le cas d'enrôlement de marins par un navire de guerre belligérant pendant son séjour dans un port neutre, parce que c'est l'un des cas les plus fréquents en pratique ; mais le plus souvent l'interdiction doit être regardée comme générale, s'appliquant aussi bien au recrutement de volontaires pour l'armée de terre qu'à l'enrôlement de marins. Il existe aussi des différences entre les diverses déclarations de neutralité au point de vue des personnes visées par l'interdiction de prendre du service dans les armées belligérantes. La plupart des États neutres se bornent à prohiber l'enrôlement de leurs propres nationaux : ainsi ont fait la France, la Hollande, la Roumanie, l'Italie, la République de Libéria, la Suède et la Norvège (2) ; mais d'autres spécifient que cette interdiction s'applique

(1) V. *supra*, p. 90.

(2) C'est le cas des déclarations de neutralité française (V. *infra*, Documents, p. 18), hollandaise (p. 33), roumaine (p. 35), italienne (art. 5 du décret du 6 avril 1864, et art. 380 et 382 du code de la marine marchande italienne. V. p. 28 et 29), libérienne (p. 32), suédoise, § 8 (p. 37), et norvégienne, § 16 (p. 40). Les déclarations de neutralité suédoise et norvégienne présentent cette particularité de n'interdire de prendre service qu'à bord des *corsaires* belligérants, et non des navires de guerre. Elles présentent encore cette autre particularité qu'elles réglementent non pas seulement l'engagement des marins pour les corsaires des belligérants, mais aussi l'engagement pour les navires nationaux, suédois ou norvégiens. D'après les paragraphes 3 et 8 de ces déclarations, si pendant le séjour d'un bâtiment suédois ou norvégien à l'étranger, l'équipage vient à diminuer

également aux étrangers résidant sur leur territoire, à quelque nationalité qu'ils appartiennent, serait-ce même celle de l'État belligérant qui les enrôle : on peut citer en ce sens les déclarations d'Haïti, du Portugal, du Brésil, du Japon et de l'Angleterre (1). Il y a là une application exacte des principes de la neutralité lorsqu'il s'agit de la création de bureaux de recrutement, publics ou secrets, destinés à recevoir, et même au besoin à obtenir par pression l'enrôlement des sujets belligérants résidant en territoire neutre ; mais un État neutre ne pourrait empêcher le départ libre des sujets belligérants résidant sur son territoire et désireux de revenir servir leur patrie. S'il le faisait, il outrepasserait son devoir, et, en tombant dans l'excès opposé à l'absence de toute intervention, il commettrait encore une violation de neutralité. En agissant de cette façon en effet, il empêcherait les sujets de l'État belligérant d'user d'un droit qu'on ne peut leur contester, et il viendrait ainsi indirectement en aide à l'autre belligérant (2).

B. *Responsabilité des États neutres pour les actes commis par leurs ressortissants.*— Les États neutres, on l'a vu (3), doivent s'abstenir de toute intervention personnelle, de toute participation à la guerre, sous peine de perdre le bénéfice de leur neutralité vis-à-vis de l'État dont ils ont méconnu les droits. Et peu importe que les actes contraires à la neutralité aient été commis par l'État neutre directement, ou par un des belligérants, avec l'assentiment au moins tacite des autorités de cet État : dans les deux cas les résultats sont identiques en ce qui concerne l'autre belligérant, et la solution à adopter doit l'être également. Mais les États neutres ne sont-ils responsables que des actes

par désertion, maladie, mort ou autrement, au point de devenir insuffisant pour la manœuvre du navire, les matelots engagés en remplacement devront être pris de préférence parmi les sujets neutres, et dans le cas où il faudrait avoir recours aux sujets des puissances belligérantes, leur nombre ne peut en tout cas dépasser le tiers du chiffre total de l'équipage.

(1) V. les déclarations de neutralité de la République d'Haïti (V. *infra*, Documents, p. 27), du Portugal, art. 3, § 2 (p. 34), du Brésil, § XIII (p. 5), du Japon, § 2 (p. 31), et de l'Angleterre (p. 20). L'Act de 1870 en Angleterre n'interdit expressément l'enrôlement dans l'armée de terre ou de mer des belligérants qu'aux sujets britanniques ; mais le fait de s'engager soi-même, mais « d'induire une autre personne » à s'engager constitue un délit réprimé par la loi (V. *infra*, Documents, p. 20). C'est par application de cet Act de 1870 que, au début de la guerre hispano-américaine, les autorités anglaises de Falmouth empêchèrent l'embarquement à bord du torpilleur américain *Somers* d'un équipage de marins étrangers recrutés à Londres ; elles forcèrent même ces marins à retourner à Londres d'où ils venaient.

(2) Les belligérants eux-mêmes s'abstiennent aujourd'hui de retenir les nationaux de l'État ennemi résidant sur leur territoire (ce qui cependant, de leur part, pourrait être considéré comme l'exercice d'un droit strict), et leur laissent regagner leur pays pour satisfaire à leurs obligations militaires (V. Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit intern. public*, n° 1053).

(3) *Supra*, p. 129 et suiv.

émanant d'eux-mêmes, des autorités ayant mission de les représenter dans les relations internationales, ou leur responsabilité s'étend-elle également aux actes commis par leurs ressortissants, par leurs nationaux ou les étrangers qui résident sur leur territoire ? Car pour les simples particuliers, on l'a vu, il n'y a pas à proprement parler de devoirs de neutralité, ils ne peuvent pas être tenus d'obligations internationales : ils n'ont de devoirs de neutralité à observer que ceux dont la législation intérieure de leur État leur impose l'accomplissement, et seulement dans la mesure où elle croit devoir le faire. Mais, et c'est là précisément la question très délicate qui va se poser, l'État neutre est-il tenu, lorsqu'il le peut, d'empêcher tout acte contraire au droit des belligérants commis par ses ressortissants, doit-il être considéré comme responsable de cet acte lorsque, ayant pu l'empêcher, il ne l'a pas fait ? En d'autres termes, suffit-il aux autorités de cet État de *s'abstenir*, en ce qui les concerne, de toute violation de la neutralité, ou leur faut-il de plus, le cas échéant, *agir* pour empêcher leurs ressortissants d'en commettre ?

Il semble bien que logiquement c'est la seconde solution qui doit prévaloir. Qu'un État ne soit pas responsable d'actes purement individuels, qu'il n'a pu prévoir ni empêcher, cela est tout naturel, car l'acte isolé d'un simple particulier ne suffit pas à engager l'État dont relève cet individu. Mais il semble difficile d'admettre que, renversant complètement la règle, on puisse prétendre qu'un État n'est jamais responsable des actes commis par ses nationaux, tant qu'il n'y a pris aucune part directe. Il suffit qu'il ait été en mesure de les empêcher, et ne l'ait pas fait, pour que sa responsabilité puisse être mise en jeu. Car l'État, envisagé à un moment donné, n'est autre chose en somme que la réunion des individus qui le composent, et il serait quelque peu contradictoire qu'un État neutre pût affirmer son absolue « non-participation impartiale » aux opérations de guerre, alors qu'en fait ses nationaux y prennent part librement dans la mesure de leurs moyens. L'État neutre qui, sans même l'encourager, tolérerait un semblable état de choses, pourrait être considéré comme commettant une violation indirecte de la neutralité, un peu comme lorsque, sans prêter lui-même assistance à l'un des belligérants contre l'autre, il autorise ce belligérant à accomplir des actes de guerre ou à les préparer sur territoire neutre.

Mais s'il existe à n'en pas douter une certaine analogie entre ces deux cas, il n'y a cependant pas identité, et il subsiste entre eux assez de différences pour motiver l'adoption d'une solution moins rigoureuse dans le premier cas que dans le second. L'État neutre, qui laisse un belligérant utiliser son territoire pour des opérations de guerre, commet

une violation de la neutralité indirecte peu t-être, mais cependant aussi nette, aussi certaine, que s'il fournissait à ce belligérant une assistance directe : car le but hostile dans lequel le belligérant va user de l'autorisation qui lui est accordée n'est pas douteux, et en donnant son assentiment, même purement tacite, l'État neutre se fait le complice ou l'allié de ce belligérant et manque ainsi à l'obligation essentielle de la neutralité. Il en est autrement dans le cas qui nous occupe, pour les actes émanant des sujets de l'État neutre. La situation est ici différente surtout au point de vue de l'intention, du but hostile. Elle est différente, parce que le sujet neutre qui vend des armes par exemple à l'un des belligérants, ou du charbon, le fait le plus souvent dans un but purement commercial, sans aucune intention de venir en aide à l'un des belligérants contrairement aux droits de l'autre (1) : la meilleure preuve en est qu'il s'empresserait, le cas échéant, de conclure le même marché avec l'autre belligérant. Il y a là simplement pour lui la continuation d'un commerce qui serait parfaitement licite en temps de paix et ne cesse de l'être qu'à raison de la guerre survenue. Encore peut-on se demander parfois, pour certains actes ou certains commerces, s'ils cessent vraiment d'être licites (2) et si les sujets neutres, qui avaient le droit de s'y livrer en temps de paix, ne conservent pas ce droit en temps de guerre, la neutralité étant en principe pour eux la continuation de l'état de paix. Pour tous ces motifs, il est difficile de poser en principe l'obligation pour l'État neutre d'interdire à ses nationaux et de réprimer tout acte quelconque pouvant être considéré comme un service rendu à l'un des belligérants. Les auteurs, comme la pratique internationale, admettent qu'il faut ici faire certaines distinctions. Mais alors quelles vont être les limites à fixer, quels actes vont devoir être interdits par les États neutres, quels autres peuvent au contraire être autorisés ou tolérés ?

Il semble qu'on assiste ici à une lente évolution dans le sens d'un développement successif des obligations imposées aux États neutres, évolution conforme d'ailleurs à la tendance générale du droit international moderne en matière de neutralité (3). Et la guerre hispano-américaine,

(1) Comp. avec la théorie soutenue par les Cours fédérales américaines au moment des expéditions filibustières à Cuba, *supra*, p. 39 et suiv.

(2) Ce point sera examiné plus loin, à l'occasion de la théorie de la contrebande de guerre, dans le paragraphe consacré aux droits des neutres.

(3) V. dans Vattel, *Le droit des gens*, livre III, ch. 7, § 404 et suiv., l'indication de certains actes, autrefois considérés comme licites de la part des États neutres, et dans lesquels on n'hésiterait pas aujourd'hui à voir une violation de la neutralité. — V. aussi Rivier, *Principes du droit des gens*, t. II, p. 382, et Bonflis-Fauchille, *Manuel de droit intern. public*, nos 1458 et 1460.

avec les nombreuses déclarations de neutralité rendues à son occasion qui ont réglementé cette matière, marque une nouvelle et intéressante étape dans cette voie.

Au début de ce siècle encore, le conflit d'intérêts entre belligérants et neutres avait été réglé par une sorte de transaction. Les belligérants ont intérêt à voir interdire par les États neutres tout acte et tout commerce de leurs nationaux de nature à venir en aide à l'autre belligérant ; les sujets neutres au contraire, et par conséquent aussi l'État neutre dont la prospérité est en rapport direct avec celle de ses nationaux, ont intérêt à ne pas abandonner en temps de guerre, c'est-à-dire précisément au moment où il devient le plus lucratif, un commerce qui déjà peut constituer pour eux une source d'enrichissement en temps de paix. L'espèce de transaction tacite adoptée pour mettre fin à ce conflit d'intérêts opposés avait été celle-ci : les sujets neutres restaient libres d'accomplir tout commerce quelconque, même celui d'armes ou de munitions, sur le territoire de leur État ; mais ils le faisaient à leurs risques et périls, et s'ils étaient pris par le belligérant auquel l'acte était de nature à nuire, les objets saisis pouvaient être confisqués sans que l'État neutre pût intervenir pour faire respecter la propriété de ses nationaux. En d'autres termes, il n'y avait aucun devoir pour l'État neutre de réprimer un commerce nuisible aux belligérants, mais en revanche cet État n'avait non plus aucun droit de prendre fait et cause pour ses nationaux lorsque les belligérants, se substituant à lui en quelque sorte, réprimaient eux-mêmes directement l'acte contraire à leurs intérêts commis par un de ses sujets.

Mais les belligérants ne peuvent bien entendu effectuer aucun acte de police ni de juridiction sur territoire neutre. Ils restaient donc désarmés aussi longtemps que l'acte, la vente d'armes par exemple, n'avait pas reçu un commencement d'exécution. Mais lorsque ce commencement d'exécution intervenait, au moment du transport entre le territoire neutre et le territoire belligérant et dans un cas tout au moins, le belligérant lésé pouvait trouver occasion de faire cesser le dommage qui allait lui être causé. Ce cas, c'était celui où le transport s'effectuait par mer. L'action du belligérant lésé n'était ici entravée par aucun droit de souveraineté d'une autre puissance, et il en profitait pour se rendre justice à lui-même, en confisquant les armes ou les munitions transportées. Dans cet état de fait on s'habitua peu à peu à voir un état de droit ; cet usage motivé par des raisons de nécessité pratique fut élevé à l'état de règle coutumière internationale, et les auteurs posèrent en principe la liberté absolue de tout commerce entre sujets neutres et États belligérants, sous la seule sanction de la confiscation possible par le belligérant lésé

lorsque ce dernier pouvait intercepter en pleine mer l'envoi fait à l'autre belligérant (1).

Puis peu à peu une réaction se produit contre le principe de la liberté absolue. L'évolution se dessine surtout après la célèbre affaire de l'*Alabama* et l'adoption des règles de Washington qui en fut la conséquence (2). La pratique et les auteurs de droit international se trouvent d'accord pour apporter quelques restrictions à ce principe. Ces restrictions n'ont trait au début qu'à l'enrôlement des sujets neutres, et à l'armement de navires de guerre ou de corsaires ; puis, dans les guerres récentes, les déclarations de neutralité de certains États interdisent aux nationaux le commerce des armes de guerre et des munitions, souvent aussi, au moins dans certaines limites, le commerce du charbon, parfois même celui des vivres, du moins lorsqu'ils sont directement fournis aux troupes ou aux flottes belligérantes. Faut-il voir là un acheminement vers le renversement complet de l'ancien principe, et l'adoption comme règle de la prohibition de tout commerce de nature à venir en aide aux belligérants ? Cette règle est encore très contestée, et, dans l'état actuel des choses, il est certain qu'elle ne s'impose pas encore aux États neutres. Cependant il n'est pas douteux que la pratique internationale tend de plus en plus à s'affirmer en ce sens ; et c'est à ce point de vue que la guerre hispano-américaine, avec les nombreuses déclarations de neutralité émises à son occasion, peut être considérée comme formant une nouvelle et importante étape dans cette voie. Ceci ressort très nettement des solutions adoptées par la plupart de ces déclarations de neutralité sur les points restés jusque-là douteux.

a) L'un des premiers actes que les États neutres aient interdit à leurs nationaux, c'est l'*enrôlement* au service d'une des armées belligérantes. C'est précisément parce que cet acte est de tous ceux que peut accomplir un sujet neutre celui où l'intention hostile apparaît le plus nettement, l'intention commerciale disparaissant au contraire, qu'il est aussi en général le plus sévèrement prohibé par les États neutres. Ce n'est pas seulement en effet l'établissement sur leur territoire d'agences,

(1) V. en ce sens à peu près tous les auteurs de droit international du siècle dernier et de la première moitié de ce siècle, notamment Vattel, *Le droit des gens*, livre III, ch. 7, § 104-119. La plupart des auteurs récents admettent encore ce principe, mais presque tous y apportent certaines restrictions, spécialement en ce qui concerne la vente des navires de guerre. V. Ortolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. II, p. 167 ; Heffter-Geffcken, *Le droit international de l'Europe*, § 148, n° 5 ; Wheaton, *Eléments du droit international*, t. II, § 24, p. 138 et suiv. ; Travers-Twiss, *Le droit international*, t. II, p. 459 ; Calvo, *Le droit international th. et prat.*, t. IV, p. 507 et suiv. ; Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit intern. public*, n° 1472 ; Rivier, *Principes du droit des gens*, t. II, p. 384.

(2) V. *infra*, p. 154.

publiques ou secrètes, de bureaux d'enrôlement créés par les belligérants, que les États neutres interdisent : ceci ils sont tenus de le faire sous peine d'être considérés comme prêtant aux États en lutte un concours indirect ; mais, la plupart du temps, ils ne se bornent pas à cette mesure ; ils interdisent en outre les enrôlements individuels, bien qu'on ne puisse encore considérer cette interdiction comme une stricte obligation internationale. Le fait, de la part d'un sujet neutre (et parfois même d'un résident étranger quelconque), de prendre du service dans l'armée ou la marine d'un des belligérants est le plus souvent expressément prohibé dans les déclarations de neutralité. Et même la plupart d'entre elles, en réglementant cette question des enrôlements, visent moins la création de bureaux d'enrôlement par les belligérants, dont le caractère illicite est évident, que les enrôlements individuels (1).

L'interdiction faite par l'État neutre à ses nationaux de s'enrôler dans les armées belligérantes peut être sanctionnée de diverses façons. Il y a d'abord une sanction évidente, sanction négative en quelque sorte : c'est la privation pour les sujets neutres qui abdiquent ainsi leur neutralité de recourir à la protection de leurs gouvernements. Cette sanction est ordinairement complétée par d'autres plus directes, par des sanctions positives. L'une de ces sanctions possibles est la perte de la nationalité (2) ; souvent aussi des peines proprement dites sont édictées contre le sujet

(1) V. les déclarations de neutralité citées *supra*, p. 145 et suiv. — Comp. aussi sur cette question de l'enrôlement de sujets neutres dans les armées belligérantes, Pillet, *Le droit de la guerre*, t. II, p. 288 et les auteurs cités, et *Les lois actuelles de la guerre*, p. 289.

(2) V. pour la France l'article 17,4^o du Code civil. Cet article vise seulement les Français qui auraient pris du service militaire à l'étranger *sans l'autorisation du gouvernement* ; mais ce serait toujours le cas en temps de guerre, car le gouvernement ne pourrait accorder cette autorisation sans manquer lui-même à la neutralité. Aussi la Belgique, dont la législation était la même que la nôtre, l'a-t-elle modifiée sur ce point, pour éviter à ses nationaux les difficultés et la perte de la nationalité résultant nécessairement pour eux de l'impossibilité où se trouvait le gouvernement de leur accorder cette autorisation sans violer lui-même sa neutralité. Il est vrai qu'on a soutenu en France que l'article 17,4^o du Code civil vise uniquement le cas de Français prenant du service dans les armées étrangères pour y faire leur carrière, et non le cas de Français s'engageant temporairement, pour la durée d'une guerre dans laquelle la France reste neutre, dans l'armée d'un des belligérants. Et, en fait, l'article 17 n'est ordinairement pas appliqué à ce dernier cas. Ainsi, pendant la guerre turco-grecque de 1897, plusieurs Français, dont un député, M. Antide Boyer, s'étant engagés dans l'armée grecque, personne ne pensa à leur appliquer les articles 17,4^o et 21 du Code civil. Mais cela paraît n'être qu'une tolérance plutôt qu'un état de droit, car la seule interprétation officielle (mais non législative d'ailleurs) qui ait été donnée de ces articles est en sens contraire. Cette interprétation résultait d'une circulaire ministérielle du 1^{er} mai 1862 (Dalloz, *Recueil périodique*, 1862, 3, 77), qui, examinant cette question au sujet des zouaves pontificaux, leur déclarait applicables les articles 17,4^o et 21 du code civil. V. sur ce point une dissertation de M. Paul Fauchille, dans Dalloz, *Recueil périodique*, 1897, 2, 33.

neutre contrevenant: c'est le cas en Angleterre notamment, où le *Foreign Enlistment Act* de 1870 considère l'enrôlement dans les armées belligérantes comme un délit puni d'amende et d'emprisonnement (1).

b) Une fois mise à part cette question des enrôlements de sujets neutres, dans laquelle l'intérêt commercial des neutres n'est point engagé, le premier point qui ait été définitivement tranché dans le sens d'une restriction au principe de la liberté absolue des commerçants neutres est celui qui a trait à l'*armement* et à la *vente de navires de guerre* (2). On a parfois voulu distinguer entre ces deux choses, déclarant illicites les armements effectués dans un port neutre au profit d'un des belligérants (3), alors qu'on considérait au contraire comme régulière la vente

(1) V. *infra*, Documents, p. 20. — L'article 84 du Code pénal pourrait permettre en France d'arriver au même résultat, combiné avec la disposition de la déclaration de neutralité (ou des Instructions du ministre de la marine la complétant) qui vient au début de chaque guerre interdire l'enrôlement des Français dans les armées belligérantes. (Pour la guerre hispano-américaine, V. les Instructions du ministre de la marine du 26 avril 1898. *infra*, Documents, p. 28).

(2) Cette interdiction s'applique aussi bien entendu aux *armements en course* pour les États qui ont conservé le droit de délivrer des lettres de marque. La plupart des anciens traités prévoyaient même uniquement ce cas des armements en course, parce que c'était le cas de nature à se réaliser le plus fréquemment en pratique.

(3) Ce premier point a toujours été reconnu depuis la fin du siècle dernier, et précisément à l'occasion des États-Unis. Au cours des guerres de la Révolution, la France, alors en lutte contre l'Angleterre, revendiqua le droit pour les citoyens français de préparer sur territoire nord-américain des actes hostiles, comme l'armement de navires destinés à la course, pourvu que ces actes ne fussent pas empreints d'un caractère marqué de violence. La théorie était singulière; elle pouvait, il est vrai, s'expliquer en présence de certaines clauses consenties par les États-Unis dans leur premier traité de commerce avec la France (1778), clauses évidemment contraires à la neutralité (Comp. avec les clauses de ce traité, celles du traité entre les États-Unis et la République d'Haïti, citées *supra*, p. 131, note). Les États-Unis repoussèrent bien entendu cette interprétation; c'est à cette occasion qu'ils proclamèrent pour la première fois la distinction à faire entre les opérations purement commerciales, toujours licites, et les opérations relatives à la guerre, comme l'enrôlement des troupes, l'équipement de navires, leur réapprovisionnement en armes et en munitions, opérations interdites comme contraires à la neutralité. Une lettre célèbre du Président des États-Unis, Jefferson (25 mai 1793), bientôt suivie d'une notification officiellement adressée aux ministres de France et d'Angleterre (5 juin 1793), défendit expressément tout armement en course effectué aux États-Unis au détriment d'une puissance belligérante quelconque, réservant au contraire comme l'exercice d'un « droit incontestable » la fabrication, la vente et l'exportation d'armes et munitions, sous la seule réserve de la confiscation possible par le belligérant lésé. L'Act provisoire du 2 mai 1797 vint régler quelques autres points douteux; vingt ans plus tard, le Congrès fédéral vota la loi connue sous le nom d'*Act de neutralité des États-Unis*, encore en vigueur aujourd'hui, et dont les articles reproduisent en les précisant les dispositions des lois provisoires antérieures. La prohibition visant les armements en course est étendue à « l'action d'armer ou d'équiper un navire destiné au service d'un pays étranger dans le but de prendre part à des hostilités contre une nation en paix avec les États-Unis », de même qu'à « toute commission donnée à un bâtiment pour agir dans le même but » (V. les principales dispositions de

de navires de guerre tout équipés, parce qu'il y avait là non plus acte d'hostilité, contraire par conséquent à la neutralité, mais bien acte de commerce, toujours licite par conséquent (1). La distinction semble inexplicable, et les motifs d'interdiction sont les mêmes dans les deux cas, aussi bien en fait qu'en droit. En fait, la vente d'un navire de guerre tout équipé à l'un des belligérants nuit exactement autant à l'autre belligérant que l'armement en course d'un navire de même force. Et, en droit, même en admettant que l'on doive tenir un aussi grand compte de l'intention du commerçant ou industriel neutre, il est évident que le constructeur neutre qui arme un navire pour le compte d'un belligérant effectue une opération commerciale tout comme le vendeur d'un navire de guerre tout construit; il peut n'agir ainsi que dans son intérêt, sans aucun esprit d'hostilité contre l'autre belligérant, et être tout prêt à entreprendre les mêmes armements pour le compte de ce dernier. Aussi l'Institut de droit international, dans les résolutions adoptées à la Haye en 1875, se décide-t-il logiquement à frapper de la même interdiction les deux sortes d'opérations (2).

Après la guerre de Sécession, un événement célèbre dans les annales du droit international vint contribuer à fixer d'une manière précise le devoir de surveillance des États neutres vis-à-vis de leurs nationaux. Ce fut l'affaire de l'*Alabama*, dans laquelle les États-Unis devaient encore jouer un rôle, non plus comme neutres cette fois, mais au contraire comme belligérants se plaignant de la violation des devoirs de neutralité par un autre État. L'Angleterre avait laissé construire ou armer dans ses ports, pendant la guerre de Sécession, un certain nombre de corsaires et de navires de guerre destinés aux Confédérés, notamment l'*Alabama*.

l'Act de neutralité de 1818, dans Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, t. IV, § 2515).

(1) La jurisprudence des États-Unis compte plusieurs décisions en ce sens. La lettre du Président Jefferson (V. la note précédente) défendait bien les « armements en course », mais permettait la fabrication et la vente des objets relatifs à la guerre, armes, munitions, etc., et par conséquent, pourrait-on dire, des navires de guerre, qui ne sont aussi qu'un instrument de guerre, une arme particulièrement puissante. Bluntschli (*Le droit international codifié*, liv. IX, art. 764) dit aussi qu'un navire de guerre peut être vendu aux belligérants « à titre d'entreprise purement commerciale ou industrielle ». Il y aurait dans ce cas contrebande de guerre, et par suite confiscation possible par le belligérant lésé, mais non violation de la neutralité.

(2) « L'État neutre ne peut mettre d'une manière quelconque à la disposition d'aucun des États belligérants, ni leur vendre, des vaisseaux de guerre ou des vaisseaux de transport militaire... En outre, l'État neutre est tenu de 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... Lorsque l'État neutre a connaissance de mesures de ce genre incompatibles avec la neutralité, il est tenu de prendre les mesures nécessaires pour les empêcher et de poursuivre comme responsables les individus qui violent les devoirs de la neutralité ».

Malgré les observations du ministre des États-Unis prévenant les autorités anglaises de la destination hostile de ces navires, ces dernières les laissèrent prendre la mer, sous prétexte que la législation anglaise ne leur donnait pas le droit d'intervenir dans un cas semblable. Les États-Unis ne se contentèrent pas de cette réponse, évidemment inadmissible. De deux choses l'une en effet : ou l'Angleterre était tenue de contraindre ses nationaux à observer les devoirs de la neutralité, ou elle ne l'était pas. Si elle ne l'était pas, elle n'avait pas à intervenir en effet ; mais elle semblait bien elle-même, dans sa réponse, ne pas partir de ce point de vue ; et alors, si elle admettait qu'il existait à sa charge une obligation de ce genre, elle ne pouvait invoquer pour se décharger de cette obligation l'insuffisance de sa législation intérieure : c'était à elle en ce cas à la compléter par les dispositions nécessaires pour lui permettre d'agir efficacement et de réprimer tout acte contraire à la neutralité (1). Après de longues négociations, l'Angleterre et les États-Unis conclurent à Washington, le 8 mai 1871, un traité en vertu duquel un tribunal d'arbitrage réuni à Genève devait statuer sur toutes les réclamations présentées par les États-Unis, en prenant pour base de leur décision trois règles adoptées par les deux puissances (2).

Les règles de Washington peuvent être considérées comme une consécration définitive de l'interdiction de tout armement et équipement de navires de guerre dans les ports neutres (3). Leur esprit, sinon leur texte précis, semble bien être dans le sens de l'extension de cette interdiction à la vente de navires de guerre par les sujets neutres. Et si quelques auteurs et les juridictions de certains pays (4) cherchaient jusqu'à ces derniers temps à établir une distinction entre deux actes ayant absolument la même portée, cette distinction illogique semble être de plus en plus repoussée par la pratique internationale. A cet égard, la guerre hispano-américaine peut être considérée comme ayant fait accomplir un

(1) C'est ce que devait faire en effet, mais plus tard seulement, le gouvernement anglais. Un Act très complet vint en 1870 modifier l'ancien Act de 1819. La proclamation de neutralité à l'occasion de la guerre hispano-américaine reproduit intégralement cet Act de 1870. V. *infra*, Documents, p. 20 et suiv.

(2) Ces règles, connues sous le nom de *Règles de Washington*, sont également reproduites dans la déclaration de neutralité anglaise de 1898 (V. *infra*, Documents, p. 20). Sur cette célèbre affaire de l'*Alabama*, qui se termina par la condamnation de l'Angleterre par le tribunal arbitral de Genève, V. Calvo, *Le droit international th. et prat.*, t. IV, § 2256 à 2286.

(3) Elles devaient être présentées à l'acceptation des autres puissances, mais ne le furent pas en fait, l'Angleterre et les États-Unis n'ayant pu s'entendre sur la rédaction de la Note à adresser aux puissances pour leur demander leur adhésion et préciser l'interprétation de ces règles. L'Institut de droit international, dans sa session de 1875, a adopté ces règles en améliorant la rédaction qui leur avait été donnée à Washington.

(4) V. page précédente, note 1.

pas décisif dans cette voie. Plusieurs des déclarations de neutralité émises à son occasion ne prévoient expressément, il est vrai, que « l'armement et l'équipement » des navires de guerre ; mais leur esprit général ne permet guère de ne pas étendre la prohibition à la vente de ces navires (1). Quelques autres déclarations de neutralité d'ailleurs édictent formellement cette prohibition : ainsi a fait la déclaration du Japon (2). Et chaque fois que la question s'est présentée en fait, elle a été tranchée dans ce sens, même par les États dont la déclaration de neutralité ne prévoyait pas expressément le cas de vente : le cas s'est présenté en Italie notamment (3). L'armement et la vente de navires de guerre doivent donc être considérés comme des actes également illicites et interdits. Et il faut ici entendre l'expression « navires de guerre » dans son sens le plus large. Elle comprend d'abord bien entendu tous les navires spécialement construits en vue de la guerre, navires de combat ou transports militai-

(1) Il faut remarquer que si la *vente* de navires de guerre est très rarement prévue, c'est qu'il est extrêmement rare en fait que des particuliers possèdent des navires de ce genre. Les États belligérants peuvent en commander à des constructeurs neutres au début d'une guerre, et c'est pour cela que la construction et l'armement de ces navires sont interdits ; mais on ne conçoit guère qu'un particulier possède un navire de guerre tout armé et équipé, prêt à être vendu à un des belligérants. En fait, la vente de navires de guerre ne serait possible que de la part des États neutres, les États seuls possédant des navires de ce genre ; or les prescriptions contenues dans les déclarations de neutralité visent les devoirs des sujets neutres, non de l'État lui-même, et n'ont pas par conséquent à régler la vente des navires de guerre.

(2) La déclaration de neutralité du Japon interdit toute « *vente*, achat, affrètement, armement ou équipement de bateaux dans le but de les fournir aux puissances belligérantes », ou toute aide donnée à un acte de ce genre (V. *infra*, Documents, p. 31-40). L'Act anglais de 1870 arrive au même résultat en prohibant non seulement l'armement et l'équipement des navires de guerre, mais encore dans les termes les plus généraux l'acte « d'expédier ou de faire expédier un navire avec l'intention que ce navire soit employé au service militaire ou naval d'un État étranger en guerre avec un État ami » (V. *infra*, Documents, p. 22-40). Comp. aussi la déclaration de neutralité de la République libérienne, interdisant en dehors de « l'enrôlement, équipement et armement des navires de guerre » toute *aide* apportée à l'une de ces opérations (V. *infra*, Documents, p. 32-10).

(3) Une question fut posée à ce sujet par un député italien au ministre des affaires étrangères, qui affirma son intention de se conformer aux obligations résultant de la neutralité et d'empêcher la vente annoncée. Le *Temps* du 27 avril 1897 relate le fait en ces termes : « Le ministre des affaires étrangères, M. Visconti-Venosta, répondant, à la Chambre, à une question du député Santini, sur la vente de bâtiments de guerre à des gouvernements étrangers, a dit qu'en temps de paix ce droit de vente pour les particuliers est incontestable. Mais, en ce qui concerne l'Espagne et les États-Unis, la question est toute différente, les hostilités pouvant être considérées comme commencées. Lorsqu'une guerre survient, les États étrangers à ce conflit doivent se conformer aux règles de neutralité, d'après le droit international. Il est superflu d'ajouter, a dit en terminant M. Visconti-Venosta, que le gouvernement italien remplira scrupuleusement tous les devoirs qui incombent à une puissance neutre et, en particulier, en ce qui concerne la vente du *Garibaldi* ».

res (1) ; mais il faut de plus l'étendre à tous ceux qui, après avoir reçu certaines modifications, seraient aptes à être employés dans ce but. Les paquebots des grandes lignes de navigation peuvent fréquemment, une fois armés, être transformés en croiseurs à grande vitesse, ou tout au moins, pour les moins rapides, en transports. Un État neutre soucieux d'observer ou de faire observer par ses nationaux une stricte neutralité devra donc interdire la vente de ces navires. Cette règle a été posée, durant la guerre hispano-américaine, par des déclarations de neutralité, notamment par celle de la République libérienne, et elle a été appliquée en fait par la Grande-Bretagne (2).

Bien plus, ce n'est pas seulement la vente, mais aussi l'*affrètement*, la location aux puissances belligérantes par les sujets des États neutres de navires destinés à un but hostile qui doit être interdit. Sinon, en effet, il serait facile de tourner la prohibition relative à la vente : les belligérants pourraient recourir à l'affrètement de navires de guerre ou de transport pour la durée de la guerre, et arriveraient ainsi au même résultat qu'au moyen de l'acquisition de ces navires. Aussi est-ce la solution généralement adoptée (3). Plusieurs déclarations de neutralité de 1898 la consacrent expressément : on peut citer celles du Portugal, de la Suède-Norvège, de la Grande-Bretagne et du Japon (4) ; et en fait certains États,

(1) L'assimilation des transports militaires aux navires de combat (cuirassés, croiseurs, torpilleurs, etc.), ne fait pas de doute.—Sur ce point, l'article 8 du « projet de Règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers » adopté par l'Institut de droit international dans sa session de la Haye en 1898 (dans la *Revue générale de droit int. public*, t. V (1898), p. 853 et s.)

(2) V. la déclaration de neutralité de la République libérienne, *infra*, Documents, p. 32-1^o. — L'Angleterre a eu occasion de faire une application de ce principe pendant la guerre hispano-américaine. Les États-Unis avaient, au début de la guerre, acheté en Angleterre le vapeur *Irlande*, le plus grand et le plus rapide des paquebots d'une des lignes d'Irlande en Angleterre. Le navire allait appareiller et quitter le port de Kingston pour se rendre aux États-Unis, lorsque les autorités anglaises s'opposèrent à son départ, par application de l'Act de 1870 rappelé dans la déclaration de neutralité anglaise de 1898.

(3) La question semble s'être posée nettement pour la première fois en 1895, lors du conflit entre la France et Madagascar. Il s'agissait d'un contrat conclu par le gouvernement français avec une Compagnie anglaise, pour le transport à Madagascar de canonniers destinées aux troupes françaises. Le gouvernement anglais, questionné à la Chambre des communes au sujet de cette affaire, répondit qu'il n'y avait pas obligation pour les États neutres d'interdire les contrats de ce genre. Un professeur d'Oxford, M. Holland, consulté sur ce point, répondit dans le même sens. V. la lettre de M. Holland dans la *Revue générale de droit int. public*, t. II (1895), p. 252, note. D'après M. Holland, cette interdiction est possible dans l'état actuel de la législation anglaise, en vertu du *Foreign Enlistment Act* de 1870 ; mais, comme ce n'est pas une obligation internationale reconnue, l'Angleterre est toujours libre d'appliquer ou non cette clause de sa législation interne.

(4) V. les déclarations de neutralité portugaise, art. 4 (*infra*, Documents, p. 34) ; suédoise, § 6 (p. 37) ; norvégienne, § 16 (p. 40) ; anglaise (p. 21) ; japonaise (p. 31-4^o).

notamment l'Angleterre, ont eu occasion de l'appliquer à diverses reprises au cours de la guerre hispano-américaine (1). Souvent cependant, en ce qui concerne l'affrètement, les États neutres n'édictent pas une prohibition générale, comme pour la vente : l'interdiction ne vise que les particuliers ou Compagnies qui se trouvent vis-à-vis de l'État dans une certaine dépendance, les Compagnies subventionnées par exemple (2). Les autres particuliers ou Compagnies neutres restent libres d'affréter leurs navires aux belligérants pour des transports de troupes ou de munitions, en ce sens du moins qu'ils ne s'exposent à aucune peine, pas même à la confiscation du navire, par l'État dont ils dépendent ; mais bien entendu ils agissent ainsi à leurs risques et périls, et le belligérant lésé qui réussira à s'emparer de ce navire le déclarera de bonne prise (3).

c) La troisième restriction apportée à la liberté des sujets neutres, dont l'apparition est de date plus récente, mais qui présente une étroite connexité avec la seconde, est la question des *réparations* effectuées aux navires de guerre des puissances belligérantes. Le lien entre les deux questions est étroit, car l'aide fournie aux belligérants est à peu près la même dans les deux cas, celui où le sujet d'un État neutre leur vend un navire de guerre et celui où il rend de nouveau disponible un navire que des accidents de mer, ou peut-être les boulets de l'ennemi, avaient mis hors d'usage. La question ne se pose que rarement pour les États neutres qui refusent d'admettre dans leurs ports les navires de guerre des puissances belligérantes ; mais ce n'est pas, on l'a vu, la ligne de conduite suivie par la plupart des États ; et, d'ailleurs, même ceux qui interdisent en principe l'entrée des navires de guerre dans leurs ports sont tenus, de par les devoirs d'humanité, de faire une exception pour le cas de relâche forcée. Les navires de guerre ainsi admis vont-ils pouvoir profiter de leur séjour dans un port neutre pour effectuer les réparations dont ils ont besoin et qui vont leur permettre de reprendre part aux hostilités ?

(1) Au début de la guerre, les États-Unis qui avaient besoin de transports pour l'envoi de troupes à Manille, s'adressèrent dans ce but à la *Northern Steamship Company* ; mais le gouvernement anglais fit notifier à cette Compagnie la défense de livrer ses navires dans ce but.

(2) La *Northern Steamship Company* citée à la note précédente était précisément une de ces Compagnies liées vis-à-vis de l'État par des conventions particulières.

(3) V. la déclaration de neutralité des Pays-Bas, qui se borne à appeler l'attention des Néerlandais « sur le danger inhérent à la vente ou au transport de matériel de guerre ou d'autre contrebande au profit des belligérants » (V. *infra*, Documents, p. 33), mais n'interdit pas ces actes sous menace de peines prononcées contre les contrevenants. V. aussi dans le *Temps* des 23 et 25 juin 1898 des exemples d'affrètement par les États-Unis de navires appartenant à des Compagnies anglaises et allemandes.

Ici encore il existe un conflit entre l'intérêt de l'autre belligérant, auquel ces réparations sont de nature à porter préjudice, et celui des sujets neutres, pour lesquels l'exécution des travaux nécessaires peut apparaître comme un pur acte de commerce. Ce conflit a été tranché par une transaction. Les réparations proprement dites, celles sans lesquelles le navire ne pourrait plus tenir la mer, sont permises (1) ; sont interdites au contraire toutes celles qui ont pour but l'augmentation des forces militaires du navire : les Instructions françaises du 26 avril 1898 ont été rédigées en ce sens (2). Une des déclarations de neutralité émises à l'occasion de la guerre de 1898, celle du Japon, a même été plus loin encore, et, inaugurant une nouvelle ligne de conduite pour les États neutres, n'a permis aux navires de guerre des puissances belligérantes, en fait de réparations, « que celles strictement nécessaires pour gagner le port le plus voisin de leur pays » (3). Plusieurs puissances ont eu occasion, au cours de la guerre hispano-américaine, d'appliquer les principes émis dans leurs déclarations de neutralité à ce sujet.

Ce fut la France qui devait être l'un des premiers États à le faire. Au début de la guerre, un croiseur auxiliaire américain le *Harvard* arrivait dans le port de Fort-de-France (Martinique), pour y faire réparer des avaries reçues dans un combat soutenu contre les Espagnols (4). Il fut admis dans ce port, conformément à la règle posée dans les Instructions françaises du 26 avril 1898, et y resta même un certain temps. L'on protesta en Espagne contre la longueur du délai alloué au *Harvard* ; mais la France admettant dans ses ports les navires de guerre belligérants sans limitation de durée (5), il n'y avait rien à reprendre à sa conduite, du moment qu'elle ne permettait pas au *Harvard* d'augmenter sa puissance militaire sous prétexte de réparations.

Quelque temps après l'affaire du *Harvard*, un torpilleur, espagnol cette fois, le *Temerario*, se réfugia à son tour dans un port du Paraguay, pour y effectuer des réparations. Cette fois bien entendu ce fut le consul américain au Paraguay qui se plaignit auprès du gouvernement de l'Assomp-

(1) Comp. art. 42 du Règlement de l'Institut de droit international (session de la Haye, août 1898) : « Les réparations ne sont permises que dans la mesure nécessaire pour que le navire puisse tenir la mer ». V. la *Revue générale de droit int. public*, t. V (1898), p. 858, et *supra*, p. 141.

(2) V. *infra*, Documents, p. 49, les Instructions françaises du 26 avril 1898 : en aucun cas un belligérant ne peut faire usage d'un port français « pour y exécuter, sous prétexte de réparations, des travaux ayant pour but d'augmenter sa puissance militaire ».

(3) V. *infra*, Documents, p. 31. Plusieurs États avaient déjà édicté une disposition analogue en ce qui concerne les approvisionnements en combustible : V. *infra*, p. 164.

(4) V. le *Temps* et le *Journal des Débats* des derniers jours de mai et du 1^{er} juin 1898.

(5) A condition qu'ils ne soient pas accompagnés de prises (V. *infra*, Documents, p. 49, les Instructions du ministre de la marine du 26 avril 1898).

tion. Celui-ci donna ordre au *Temerario* de désarmer s'il voulait rester dans le port neutre. Sur le refus du commandant, le gouvernement paraguayéen, après avoir nommé une Commission chargée de s'assurer de l'état du navire (1), se borna à ordonner au commandant de partir aussitôt les réparations terminées.

Le gouvernement anglais eut aussi à intervenir à diverses reprises dans des cas du même genre (2). C'est surtout vers la fin de la guerre, au moment du passage dans le canal de Suez de l'escadre espagnole de réserve à destination de Manille, qu'il eut occasion de le faire. Le fait même du passage d'une escadre belligérante par le canal ne pouvait offrir de difficulté, étant expressément prévu par la convention de Constantinople (29 octobre 1888) (3). Mais un article de cette convention décide que les navires de guerre des belligérants doivent passer le plus promptement possible, et ne peuvent séjourner à Port-Saïd ou dans la rade de Suez plus de vingt-quatre heures. Devait-on donc interdire toute réparation aux navires espagnols dans le canal et les ports d'entrée et de sortie? Non, car le même article de la convention fait exception pour le cas de relâche forcée, et la plupart des réparations importantes, autres que celles de l'armement, toujours interdites, rentrent dans ce cas. C'est ce qu'admirent les gouvernements égyptien et anglais, qui laissèrent effectuer les réparations nécessaires (4).

(1) D'après le *Temps* du 17 juin 1898 : « Le gouvernement du Paraguay, à l'Assomption, a nommé une Commission chargée de vérifier l'état des machines du *Temerario* et de s'assurer, si, comme l'affirme le commandant, le navire est réellement incapable de prendre la mer. La Commission a déclaré que le *Temerario* était dans l'impossibilité de naviguer et elle n'a fixé aucun délai pour l'exécution des réparations. Certaines pièces, qui ne peuvent être fournies par le Paraguay, devront venir de l'étranger. » Et le *Petit Temps* du lendemain annonçait, d'après une dépêche de Buenos-Ayres, qu'à la suite du rapport de la Commission, le gouvernement du Paraguay avait accordé un mois au *Temerario* pour réparer ses machines.

(2) La question s'était posée pour lui avant même la déclaration de guerre, au sujet d'une canonnière espagnole en cours de réparation en Irlande. Questionné sur les mesures qu'il comptait prendre à son occasion, M. Balfour répondit qu'il était contraire aux usages internationaux de retenir un navire en cours de réparation, lorsque la guerre éclatait avant l'achèvement des réparations. — Quatre mois plus tard, après la signature du protocole de paix, le consul américain ayant demandé que la flotte de Manille fût autorisée à entrer à Hong-Kong pour y subir des réparations, les autorités locales refusèrent d'accéder à sa demande avant d'en avoir référé au Cabinet de Londres (V. le *Temps* du 21 août 1898). Elles avaient raison d'agir ainsi, bien que la guerre fût déjà terminée en fait : car il n'y avait encore qu'une sorte d'armistice général, prescrit par le protocole de paix du 12 août ; la paix n'était pas encore définitivement conclue, et jusqu'à l'acte duquel résulte la cessation définitive des hostilités, la guerre pouvant recommencer, les États neutres continuent à être tenus des obligations de la neutralité.

(3) V. les principales clauses de cette convention dans Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit intern. public*, n° 512.

(4) D'après le *Temps* du 3 juillet 1898 : « A la Chambre des communes, M. Curzon,

d) Après l'admission comme règle coutumière internationale des restrictions précédentes au principe de la liberté des sujets neutres, il semble qu'il y ait eu comme un temps d'arrêt. Puis le mouvement paraît aujourd'hui se continuer dans le sens de l'adoption de nouvelles limitations à cette liberté ; il est surtout visible en ce qui concerne la *vente des armes et des munitions de guerre*, et la guerre hispano-américaine a été l'occasion d'une accentuation très nette de ce mouvement.

Jusqu'à ces dernières années, le droit pour les sujets neutres de pratiquer librement le commerce des armes avec les belligérants n'était même pas contesté. Seuls quelques rares auteurs s'étaient élevés contre ce commerce (1), mais l'immense majorité des auteurs et la pratique internationale n'hésitaient pas à le regarder comme licite (2). On considérait la fabrication, la vente et l'exportation des armes comme l'exercice d'un « droit incontestable » (3), sauf aux belligérants à se défendre eux-mêmes comme ils le pouvaient, en confisquant les armes et munitions transportées lorsqu'ils parvenaient à les saisir en pleine mer. Mais ce risque couru par les commerçants neutres ne concernait que le transport (4) ; la vente était, en droit et en fait, absolument régulière, et les belligérants ne pouvaient rendre les États neutres responsables de la non-interdiction de ce commerce.

Parmi les auteurs récents au contraire, il en est un assez grand nombre qui critiquent cette solution. Déjà Bluntschli (5) et Calvo (6) trouvent que l'État neutre manque à la neutralité lorsqu'il ne s'oppose pas au commerce des armes effectué par ses nationaux *sur une grande échelle*. Puis sont venus d'autres auteurs qui se sont montrés encore plus rigou-

sous-secrétaire d'État du *Foreign Office*, questionné sur le séjour que l'escadre espagnole de l'amiral Camara fait à Port-Saïd, a répondu que la convention du canal de Suez n'a jamais été appliquée ; la question de la durée du séjour des vaisseaux étrangers à Port-Saïd concerne en premier lieu le gouvernement égyptien ; celui-ci avait sans doute de bonnes raisons pour adopter l'attitude qu'il a prise à l'égard des vaisseaux espagnols à Port-Saïd » (L'un des navires de l'amiral Camara, l'*Audaz*, avait eu besoin de réparations qui durèrent une quinzaine de jours).

(1) Notamment Gessner et Kusserow, cités par Geffcken, *Incidents de droit international dans la guerre civile du Chili*, dans la *Revue de droit intern. et de lég. comparée*, t. XXIII (1891), p. 586.

(2) V. Heffter-Geffcken, *Le droit intern. de l'Europe*, 4^e édit., § 148, note 5, et les auteurs cités.

(3) V. la lettre du Président Jefferson du 25 mai 1793, analysée dans Calvo, *Le droit intern. th. et prat.*, t. IV, § 2513. Les tribunaux de prises des États-Unis ont eu fréquemment à appliquer ces principes ; quelques-unes de leurs plus importantes décisions sont citées dans Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2624 et suiv.

(4) Tout ce qui a trait au *transport* des armes et des munitions sera étudié plus loin à l'occasion de la théorie de la contrebande de guerre.

(5) *Le droit intern. codifié*, art. 765 et 766.

(6) *Le droit intern. th. et prat.*, t. IV, § 2624.

reux, M. Kleen notamment, d'après lequel les États neutres doivent interdire à leurs nationaux le commerce des armes avec les belligérants, sans distinguer entre la vente en gros et la vente en détail (1). Et la pratique internationale, telle qu'on la peut constater dans les dernières guerres, tend de plus en plus elle aussi à s'affirmer en ce sens. Déjà, pendant la guerre de Crimée, la Prusse avait cru devoir interdire le transit des armes étrangères par son territoire, mais non, il est vrai, l'exportation des armes fabriquées en Prusse même. Pendant la guerre de 1870, un grand nombre d'États neutres, dans leurs déclarations de neutralité, interdirent à la fois le transit et l'exportation des armes de guerre (2). Et l'Allemagne se crut en droit de se plaindre des États-Unis, et surtout de l'Angleterre, dont les nationaux avaient fourni des armes à la France en assez grande quantité (3).

Pendant la guerre hispano-américaine, le mouvement en faveur de l'interdiction par les États neutres du commerce des armes effectué par leurs nationaux s'est encore accentué. Un grand nombre de déclarations de neutralité édictent expressément cette interdiction : on doit signaler surtout celles du Brésil, de la Colombie, du Japon, de la République de Libéria et des Pays-Bas (4). Et même dans les autres États neutres, les

(1) R. Kleen, *De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres*, p. 43 et suiv. V. aussi Paul Fauchille, dans la *Revue générale de droit intern. public*, t. IV (1897), p. 320.— M. Kleen admet même que la surveillance des États neutres sur leurs nationaux doit s'exercer non seulement sur leur territoire, mais aussi en pleine mer. C'est là une exagération ; on ne peut normalement les rendre responsables que de ce qui se passe sur leur territoire ; et d'ailleurs, pour ce qui se passe en pleine mer, l'intérêt des belligérants est suffisamment garanti par l'exercice de leur droit de visite et de confiscation.

(2) Ce fut le cas notamment pour la presque totalité des États voisins des deux belligérants, la Belgique, la Suisse, l'Italie, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne et les Pays-Bas. L'on trouvera dans Rivier, *Principes du droit des gens*, t. II, p. 412 et 413, le texte de l'ordonnance du Conseil fédéral suisse, et de la loi belge du 9 septembre 1870.

(3) V. sur la Note adressée au gouvernement anglais par l'ambassadeur d'Allemagne à Londres, le Comte Bernstoff, et sur la réponse qui lui fut faite par lord Granville, Calvo, *Le droit intern. th. et prat.*, t. IV, § 2627, et Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit intern. public*, n° 1474.

(4) V. les déclarations de neutralité du Brésil, art. IV (*infra*, Documents, p. 1) ; de la Colombie, art. 1 à 4 (p. 5) ; du Japon, art. 5 (p. 31) ; de la République de Libéria, § 2 (p. 32) ; des Pays-Bas (p. 33). Les Instructions haïtiennes (p. 26) n'interdisent expressément que le transport, non la vente, des armes et munitions de guerre. En France la déclaration de neutralité n'interdit ni la vente ni le transport des armes ; mais, depuis la loi du 14 août 1885, le gouvernement peut, sur la proposition du ministre de la guerre, interdire par décret « l'exportation des armes, pièces d'armes et munitions de toute espèce ». La loi du 14 août 1885 ne permettait au gouvernement d'édicter cette prohibition qu'en cas de « guerre nationale et continentale » : de sorte que le gouvernement se serait trouvé désarmé en cas de guerre comme la guerre hispano-américaine par exemple, qui n'était pas une guerre continentale ni une guerre où la France fût engagée. La loi du 13 avril 1895 est venue supprimer cette restriction, et permettre au gouvernement d'édicter cette prohibition dans tous les cas, sur l'avis conforme des

sujets de ces États qui ont pratiqué le commerce des armes avec les belligérants, semblent l'avoir fait de manière à éviter autant que possible que les autorités de l'État ne pussent s'apercevoir du genre de commerce auquel ils se livraient (1). Les belligérants en effet paraissent avoir cherché à obtenir que les États neutres interdisent à leurs ressortissants le commerce des armes ; mais il leur eût été difficile d'exiger d'eux cette interdiction comme l'accomplissement d'un devoir de neutralité ; c'eût été difficile surtout de la part du gouvernement américain, étant donnés les principes que les États-Unis avaient toujours soutenus jusque là dans les guerres où ils étaient restés neutres (2).

En définitive, on ne peut certes pas encore considérer l'interdiction de la vente des armes adressée à leurs ressortissants par les États neutres comme un devoir s'imposant à eux ; mais, à l'inverse, on ne peut nier non plus qu'il y ait une tendance marquée des belligérants à réclamer cette interdiction et une tendance non moins marquée des neutres à y consentir de plus en plus facilement. La guerre hispano-américaine semblait devoir permettre aux États neutres de laisser pleine et entière liberté à leurs ressortissants pour la vente des armes et munitions, à raison des doctrines professées sur ce point par les belligérants eux-mêmes, notamment, d'une manière très nette, par les États-Unis (3). Ces États n'ont cependant pas profité de ce qu'ils pouvaient considérer comme l'exercice par leurs ressortissants d'un véritable droit, et un grand nombre ont au contraire expressément prohibé la vente des armes et muni-

ministres du commerce et des finances. Mais ce n'est jamais là pour le gouvernement qu'une simple faculté, dont il est libre d'user ou non. Il n'y aurait, dans l'état actuel de la pratique internationale, violation de neutralité que si le gouvernement français usait de cette faculté vis-à-vis d'un des belligérants seulement et non de l'autre.

(1) Des circonstances fortuites et parfois des accidents graves sont venus à diverses reprises révéler cette dissimulation. D'après le *Journal des Débats* du 8 juillet 1898 : « Un grave accident s'est produit ce matin à onze heures, à bord du vapeur *Monatopa*, dans le Royal-Albert-Dock de Londres. Ce vapeur, qui appartenait à une ligne transatlantique, avait, dit-on, été vendu récemment au gouvernement des États-Unis. On était en train d'y embarquer des caisses de cartouches, dissimulées sous la qualification de caisses de marchandises. L'une des caisses étant tombée, une explosion s'ensuivit, projetant les ouvriers dans toutes les directions. Jusqu'ici on a recueilli 5 morts et 15 blessés, la plupart affreusement mutilés ». Ce fait est particulièrement probant, parce qu'à l'époque où il s'est passé, la dissimulation ne pouvait guère avoir pour but de permettre d'échapper à une saisie par les navires de guerre de l'Espagne, dont les deux flottes avaient été successivement anéanties par les Américains ; c'était donc surtout pour éviter une intervention possible des autorités anglaises que les commerçants intéressés avaient eu recours au stratagème qui devait amener l'accident.

(2) V. *supra*, p. 160, note 3. — Peu après la déclaration de guerre, certains journaux annonçaient que des représentations allaient être faites à la Belgique par le gouvernement américain, au sujet du départ d'Anvers d'un vapeur chargé d'armes et de munitions pour l'Espagne ; mais ce bruit fut ensuite démenti (V. le *Temps* du 18 mai 1898).

(3) V. *supra*, p. 160, et Calvo, *Le droit intern. th. et prat.*, t. IV, § 2513 et 2624.

lions. Il est donc possible que cette interdiction finisse par passer à l'état de coutume internationale. Cela semble d'ailleurs assez naturel, et très logique, étant donné que cette prohibition existe déjà pour l'armement et la vente des navires de guerre. Les États neutres ne pourront certainement jamais être déclarés responsables d'actes individuels accomplis à leur insu ; mais, comme cela a déjà lieu aujourd'hui pour les navires de guerre, la vente des armes et munitions, qui peut être tout aussi nuisible aux belligérants, serait interdite en principe, et l'État neutre qui, ayant pu empêcher un acte de ce genre, ne l'aurait pas fait, serait responsable vis-à-vis des belligérants du dommage qu'il leur aurait ainsi causé.

e) C'est une solution analogue, mais un peu adoucie cependant, qui semble prévaloir pour la *vente du charbon* effectuée aux belligérants par les sujets neutres (1). Le charbon ne rentre pas dans la catégorie des objets exclusivement destinés à la guerre ; mais le réapprovisionnement en combustible est devenu aujourd'hui, dans les guerres navales, chose aussi essentielle que le réapprovisionnement en munitions. Le service rendu aux belligérants par les sujets neutres qui faciliteraient ce réapprovisionnement est donc à peu près le même dans les deux cas ; de là, une tendance assez naturelle, de la part des États neutres, à leur appliquer à tous deux des règles analogues. La prohibition sera cependant moins rigoureuse, précisément parce que le charbon n'est pas exclusivement destiné à la guerre, et qu'il peut au contraire parfaitement être acheté pour un usage pacifique. Aussi, alors que la vente des armes aux belligérants, alors qu'elle est interdite sur territoire neutre, l'est d'une façon absolue, sans distinctions, parce qu'il n'y a pas de doutes possibles sur le but de l'achat, il va en être tout autrement pour le charbon. Ici la vente aux sujets des États belligérants reste licite en principe ; ce qui est interdit, ce sont seulement la vente et la livraison effectuées dans un port neutre à un navire de guerre ou corsaire d'un des États en lutte qui s'y trouve momentanément en relâche (2). Dans ce cas, en effet, deux motifs se trouvent réunis pour interdire la vente : d'abord on ne peut avoir

(1) Il s'agit ici uniquement de la *vente* du charbon, non de son *transport*. Ce dernier point rentre dans la théorie de la contrebande de guerre. Ces deux points, vente et transport, sont souvent confondus. Il existe cependant entre eux une assez grande différence, suffisante pour motiver l'adoption d'une solution différente pour chacun d'eux : on le verra plus loin à l'occasion de la théorie de la contrebande de guerre, dans laquelle rentre la question de savoir s'il faut ou non considérer le charbon comme un objet de contrebande.

(2) En 1870, l'Angleterre alla un peu plus loin dans cette voie : à la suite de réclamations de l'Allemagne, elle interdit à ses ressortissants d'approvisionner de charbon les navires de guerre français, non seulement pendant le séjour de ces navires dans les ports anglais, mais aussi en pleine mer, par le moyen de bateaux qui apportaient direc-

de doutes sur l'emploi du charbon vendu à des opérations de guerre ; puis ce serait permettre aux navires de guerre des belligérants d'utiliser dans un but hostile leur séjour dans un port neutre, ce que l'État neutre qui les reçoit ne saurait tolérer sans manquer à la neutralité (1). Aussi le plus grand nombre des déclarations de neutralité promulguées à l'occasion de la guerre hispano-américaine ont-elles réglementé cette importante question de la vente du charbon et l'ont-elles interdite en certains cas ; mais, s'il y a presque unanimité sur le principe, les applications qu'on en fait varient au contraire suivant les États.

Chose curieuse, la plupart des déclarations de neutralité sont d'accord sur les termes mêmes de la formule exprimant la règle, sauf à en tirer ensuite des conséquences différentes. Cette formule généralement adoptée, c'est que les navires de guerre et corsaires des États belligérants admis dans les ports neutres ne peuvent s'approvisionner en charbon que de la quantité de combustible nécessaire pour atteindre le *port le plus proche* ; mais il y a diverses manières de déterminer ce qu'il faut entendre par ces termes de port le plus proche. Il ne peut bien entendu s'agir du port le plus proche du même État neutre : sans quoi le navire de guerre ou corsaire serait condamné à une sorte de navigation au cabotage ; d'ailleurs, une fois arrivé au dernier port de l'État neutre, il faudrait bien lui permettre, sous peine de l'immobiliser dans les eaux de cet État, de prendre la quantité de charbon nécessaire pour atteindre le port étranger le plus proche : et alors les sujets de l'État neutre se trouveraient lui avoir fourni, à différentes reprises et dans différents ports, la même quantité de charbon que si on lui avait permis de prendre d'une seule fois, dans le premier port où il dût relâcher, tout le charbon dont il avait besoin pour atteindre le port étranger le plus proche. Il eût donc été plus simple de poser immédiatement cette dernière règle comme limite maxima aux approvisionnements en charbon dans un port neutre.

C'est en effet ce qu'a fait un État d'Amérique au cours de la guerre de 1898. La Colombie, dans l'article 3 de sa déclaration de neutralité (2), dé-

tement le charbon aux navires de guerre français. Le résultat était le même en effet qu'en cas d'approvisionnement dans les ports anglais. Mais l'Angleterre n'a jamais pensé à interdire le transport du charbon pour les ports français, où nos navires pouvaient ensuite venir se réapprovisionner. L'approvisionnement direct seul était prohibé ; l'on considérerait sans doute que le navire qui apporte du charbon à une flotte belligérante se fait l'auxiliaire de cette flotte, joue vis-à-vis d'elle le même rôle que jouerait un navire de transport belligérant, et par conséquent manque aux règles de la neutralité (V. Heffter-Geffcken, *Le droit intern. de l'Europe*, § 148, note 5 *in fine*).

(1) V. *supra*, p. 140.

(2) Déclaration de neutralité qui se présente sous la forme d'une circulaire adressée par le ministre des relations extérieures aux gouverneurs des quatre départements maritimes. V. *infra*, Documents, p. 5.

cida « d'empêcher l'embarquement du charbon sur les bateaux desdites forces (belligérantes), à moins qu'il ne soit certain que le bateau est dépourvu et qu'il reçoit seulement en réalité la quantité de charbon strictement nécessaire pour terminer la traversée *jusqu'au port étranger le plus voisin* ». Mais cette solution encore peut faire naître de graves difficultés : car si la législation de l'État voisin contenait la même disposition, le navire de guerre belligérant se trouverait condamné à circuler de l'un à l'autre de ces deux ports étrangers les plus voisins. Tout au moins faudrait-il, si l'on admet cette solution, compléter la formule précédente en disant que le navire peut prendre la quantité de charbon nécessaire pour terminer sa traversée jusqu'au port étranger le plus proche *dans le sens de sa destination* : de cette façon l'on évite d'imposer au navire en question une obligation qui, strictement exécutée, l'empêcherait de jamais atteindre sa destination réelle.

La plupart des États ont tranché la difficulté en donnant aux mots « jusqu'au port le plus proche » un troisième sens beaucoup plus rationnel. Dans cette troisième solution, les mots « le plus proche » s'appliquent au port le plus voisin *de l'État auquel appartient* le navire de guerre belligérant. C'est ce que décide notamment la déclaration de neutralité du Japon, d'après laquelle la quantité de charbon fournie aux navires de guerre belligérants « ne pourra excéder ce qui est strictement nécessaire pour gagner le port le plus voisin de leur pays » (1). C'est encore la solution adoptée par les déclarations de neutralité de la République d'Haïti (2), des Pays-Bas (3), et aussi celles de la Grande-Bretagne et du Danemark (4). Et cette solution peut aujourd'hui se recommander de

(1) V. *infra*, Documents, p. 31.

(2) V. *infra*, Documents, p. 26, alinéa 6, les Instructions sur la neutralité du secrétaire d'État des relations extérieures.

(3) V. *infra*, Documents, p. 33, analyse de la deuxième Note hollandaise au sujet de la neutralité.— Les Pays-Bas, ayant conservé quelques colonies dans la mer des Antilles, eurent à diverses reprises occasion d'appliquer cette disposition de leur déclaration de neutralité et des Notes la complétant. Vers la fin de mai, l'escadre espagnole des Antilles étant venue se réapprovisionner à Curaçao, le gouverneur de Curaçao adopta vis-à-vis d'elle une ligne de conduite très ferme, dont pour plus de sûreté il informa le gouvernement néerlandais par une dépêche dont le *Temps* du 21 mai 1898 a fait paraître une analyse : « Le gouverneur de Curaçao a informé le ministre des affaires étrangères des Pays-Bas qu'il a permis seulement à deux navires espagnols d'entrer dans le port. Conformément aux règles de la neutralité, le gouverneur a refusé les autres demandes du consul d'Espagne. Du charbon a été fourni aux deux navires, qui sont partis, le lendemain, avec une quantité suffisante pour atteindre le port le plus proche ».

(4) V. *infra*, Documents, p. 6 et 25. Ces deux dernières déclarations de neutralité croient devoir spécifier que la quantité de charbon accordée sera celle nécessaire au navire belligérant pour gagner le port le plus rapproché de son propre pays, ou *une autre destination plus prochaine*. Cette dernière disposition est d'ailleurs peu utile, car elle ne pouvait être l'objet d'aucun doute. — Le Danemark a plus tard encore ag-

l'approbation de l'Institut de droit international. L'article 42 du projet de Règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers décide en effet que les États neutres ne doivent fournir aux navires de guerre belligérants « de l'eau, du charbon, des vivres et autres approvisionnements analogues qu'en la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus proche » (1).

Cette règle semble donc aujourd'hui consacrée à la fois par la pratique internationale et par la doctrine. Elle paraît assez simple et assez claire pour que son application ne puisse donner lieu à des difficultés. Tel n'a pas été le cas cependant ; et, au cours même de la guerre hispano-américaine, une divergence d'interprétation a mis aux prises l'Espagne et le gouvernement égyptien, ou plus exactement la Grande-Bretagne agissant par l'entremise de ce dernier. La règle parle en effet du port national le plus proche ; mais une grave question se pose aussitôt, question de nature à se présenter fréquemment dans les guerres entre États qui possèdent des colonies dans les diverses parties du monde : ne faut-il pas tenir compte, pour la détermination du port national le plus proche, du sens dans lequel marche le navire, de sa destination ? Ou, au contraire, faut-il s'en tenir d'une façon absolue à l'idée du port national le plus proche, abstraction faite de la destination du navire ? Vers la fin de la guerre hispano-américaine, la question se posa très nettement dans les conditions suivantes : l'escadre espagnole de réserve, commandée par l'amiral Camara, se rendait d'Espagne aux Philippines en passant par le canal de Suez ; le charbon lui faisant défaut, l'amiral Camara voulut s'en

aggravé sur ce point les dispositions de sa déclaration de neutralité, déjà assez restrictives. D'après le *Temps* du 18 mai 1898, « une dépêche de Saint-Thomas annonce qu'à l'avenir les navires de guerre des belligérants ne seront admis à faire du charbon que sur l'autorisation du gouvernement danois, qui fixera la quantité de combustible que chaque navire devra embarquer ». — Cette dernière disposition semble même avoir été une occasion de difficultés entre le Danemark et les États-Unis. D'après une information du *Temps* en effet (14 juillet 1898), « une dépêche de Saint-Thomas à l'*Evening Journal* dit que le gouverneur des Antilles danoises a notifié au consul américain de Saint-Thomas que le charbon qui se trouve à Saint-Thomas est considéré comme contrebande de guerre, que son emploi par l'Amérique serait une violation de la neutralité et qu'en conséquence les canonnières danoises en empêcheraient l'enlèvement ; le consul américain répondit que les navires des États-Unis enlèveraient le charbon de vive force ; l'affaire a été soumise à Washington ». Si le fait est exact, la conduite du consul américain est inexplicable, et la mise à exécution de sa menace eût constitué une flagrante violation des principes du droit vis-à-vis d'un État faible. Les États neutres sont toujours libres en effet d'interdire aux navires de guerre belligérants de se réapprovisionner dans leurs ports ; ils le peuvent même pour les vivres, sauf le cas d'urgente nécessité, et *a fortiori* pour le charbon. La seule chose que l'on puisse exiger d'eux, c'est qu'ils n'accordent pas à l'un des belligérants un traitement plus favorable qu'à l'autre.

(1) Projet de Règlement voté à la XIX^e session de l'Institut à La Haye, août 1898. V. la *Revue générale de droit intern. public*, t. V (1898), p. 853 et suiv.

approvisionner à Port-Saïd. Devait-on accorder à ses navires la quantité de charbon strictement suffisante pour regagner le port national le plus proche, c'est-à-dire un des ports d'Espagne, d'où ils venaient, ou fallait-il au contraire, tenant compte de leur destination, leur accorder la quantité de charbon voulue pour gagner le premier port espagnol des Philippines, bien que beaucoup plus éloigné que les ports de la côte d'Espagne ? Quelle solution allait adopter le gouvernement égyptien ?

Comme en fait cette solution était dictée par le gouvernement anglais qui, dès le début de la guerre, avait, aussi nettement que peut le faire un neutre, pris parti pour les États-Unis contre l'Espagne, la réponse ne pouvait guère être douteuse. Pressé par le gouvernement américain (1), pressé surtout par le gouvernement anglais qui invoquait les termes de sa déclaration de neutralité (2), le Khédive refusa de laisser les navires espagnols se réapprovisionner en charbon, sous prétexte qu'ils possédaient déjà des approvisionnements suffisants (3). Les Américains s'étaient d'ailleurs arrangés de manière à empêcher autant que possible ce réapprovisionnement en achetant tout le charbon disponible (4). Le gou-

(1) D'après un télégramme de Port-Saïd du 27 juin 1898 : « *A la requête du consul américain, le gouvernement égyptien refuse à la flotte de l'amiral Camara de faire du charbon jusqu'à nouvel ordre* ». V. le *Temps* du 28 juin 1898.

(2) « Le gouvernement égyptien, d'après une dépêche du Caire, de source anglaise, ne pourra autoriser le passage du canal à la flotte espagnole dans le cas où elle demanderait à faire du charbon en quantité supérieure à celle nécessaire pour regagner le littoral espagnol, parce que la déclaration de neutralité prescrit de ne donner aux belligérants que la quantité de charbon nécessaire pour rallier le port de la métropole le plus rapproché qui, en ce cas, serait celui de Barcelone. Le gouvernement égyptien a également prescrit aux autorités de Port-Saïd d'empêcher l'embarquement des chauffeurs embauchés dans le port par l'amiral Camara. En même temps, le gouvernement a avisé l'amiral que l'autorisation d'embarquer ces chauffeurs serait une infraction à la loi de neutralité » (V. le *Temps* du 28 juin 1898).

(3) D'après un télégramme du Caire du 29 juin 1898 : « Le gouvernement égyptien a été positivement informé que neuf mille tonnes de charbon se trouvaient déjà à bord des navires à charbon espagnols. Il a ordonné au gouverneur de Port-Saïd de notifier à l'amiral Camara que, sous aucun prétexte, il ne lui serait fourni de charbon » (V. le *Temps* du 29 juin 1898).

(4) « Malgré les nouvelles de Madrid, l'escadre Camara est toujours en panne à Port-Saïd, en raison de la question de son ravitaillement de charbon sur laquelle on a donné tant de versions opposées. Ce qui paraît certain, c'est que le gouvernement khédivial s'oppose à ce que la flotte espagnole se procure du charbon à terre, si ce n'est dans la proportion nécessaire pour retourner dans les eaux de la péninsule espagnole, selon les lois de la neutralité. D'autre part, l'agent consulaire américain aurait acheté, pour les escadres de l'amiral Dewey et du commodore Watson, tous les stocks de charbon disponibles de l'endroit, ce qui résolvait encore plus radicalement la question. Mais les transatlantiques espagnols viennent d'arriver apportant des provisions de combustible à l'amiral Camara, qui aurait commencé à le transborder sur ses navires. Il se pourrait, cependant, qu'il fût obligé de terminer ce transbordement en pleine mer, car le gouverneur de Port-Saïd aurait, d'après le *New-York Herald*, reçu ordre d'inviter l'escadre

vernement espagnol espéra alors pouvoir se tirer d'embaras, grâce à la proximité de l'Espagne, en faisant apporter à Port-Saïd, par des transports espagnols, le charbon nécessaire à l'escadre Camara. Mais le Khédive s'opposa à tout transbordement effectué dans le port, comme il s'était opposé au réapprovisionnement direct ; il ne consentit un peu plus tard à le permettre que sous certaines conditions, et après la promesse faite par l'amiral Camara qu'il abandonnait sa direction primitive pour retourner en Espagne (1).

Que faut-il penser de la conduite des gouvernements anglais et égyptien en cette circonstance ? Leur interprétation stricte des mots « le port national le plus proche », sans tenir compte de la destination du navire, peut certes fort bien se soutenir. Au point de vue du texte d'abord, puisqu'il s'agit ici d'un passage d'une déclaration de neutralité à interpréter, l'interprétation stricte semble la plus naturelle, lorsque, comme c'est le cas pour la déclaration de neutralité anglaise, le texte en question ne fait aucune distinction ; puis, en équité, le navire belligérant auquel on facilite le retour dans un port de son pays, où il pourra ensuite se réapprovisionner à son aise, ne semble pouvoir rien exiger de plus. Quant à l'interdiction du transbordement en port neutre du charbon apporté par des transports de l'État belligérant, elle peut aussi parfaitement s'expliquer ; elle apparaît même comme nécessaire étant donnée la solution adoptée sur la question du ravitaillement direct : car les puissances neutres ne peuvent, on l'a vu, permettre aux belligérants d'accomplir sur leur territoire des actes qu'elles ne pourraient entreprendre elles-mêmes sous peine de commettre une violation de la neutralité (2).

La ligne de conduite adoptée par le gouvernement anglais eût donc été toute naturelle si l'escadre espagnole s'était trouvée dans un port anglais. Mais tel n'était pas le cas, et, étant données les circonstances, on ne peut s'empêcher de penser que la stricte interprétation anglaise était peut-être un peu dictée par le désir de faire preuve d'une « neutralité bienveillante » envers les États-Unis, vis-à-vis desquels l'Angleterre se serait sans doute montrée moins stricte. L'escadre espagnole se trouvait en effet à ce moment dans un port égyptien : or en droit, sinon en

espagnole à quitter le plus tôt possible les eaux égyptiennes » (V. le *Temps* du 2 juillet 1898).

(1) « Le *Charles-Quint* et dix transports attendent le *Pelayo* en dehors du port. Celui-ci, qui partira ce matin, a été autorisé à prendre 600 tonnes de charbon à bord d'un des transports dans le port, sur la déclaration écrite de l'amiral que le navire a besoin de charbon et que la flotte tout entière retourne directement en Espagne » (V. le *Temps* du 12 juillet 1898).

(2) V. *suprà*, p. 140.

fait, l'Égypte ne fait aucunement partie du territoire anglais, et les lois ou déclarations de neutralité anglaises ne lui sont donc aucunement applicables. A défaut de déclaration de neutralité turque ou égyptienne, comme d'autre part la convention de Constantinople du 29 octobre 1888 relative au canal de Suez ne règle pas ce point, le gouvernement égyptien n'était tenu, en ce qui concerne les mesures de surveillance à prendre sur son territoire vis-à-vis des belligérants, qu'aux obligations imposées par la coutume internationale. Or si la règle d'après laquelle les États neutres ne doivent permettre à un navire belligérant de se ravitailler en charbon que dans la mesure nécessaire pour atteindre le port le plus proche de son pays tend à devenir de plus en plus générale, elle ne constitue certainement pas encore une obligation internationale. Les États neutres peuvent donc se dispenser de l'appliquer ; on peut presque dire qu'ils le doivent lorsqu'ils n'ont pas fait connaître leur volonté à ce sujet, car, en cas de silence de la déclaration de neutralité sur ce point, les belligérants ont pu faire entrer dans leurs prévisions la possibilité d'un ravitaillement complet, qu'on ne doit pas leur refuser alors qu'il ne serait plus temps pour eux de parer aux conséquences de ce refus.

La meilleure preuve que la règle du port national le plus proche, bien que tendant de plus en plus à se généraliser, est encore loin de constituer une obligation internationale, c'est que dans les guerres récentes, et notamment dans la dernière, la guerre hispano-américaine, un grand nombre d'États la rejettent, au moins tacitement, en la passant sous silence, ce qui équivaut au rejet pour une règle de formation coutumière et d'apparition récente. Sans compter les pays dont les proclamations et déclarations de neutralité se bornent à se référer aux usages internationaux, comme la Belgique, le Chili, la Grèce, la Roumanie, la Suisse, le Mexique, la République argentine et le Vénézuéla (1), plusieurs États, dont les déclarations de neutralité ou les Instructions les accompagnant sont au contraire parfois très détaillées, passent cette règle sous silence. C'est le cas notamment des déclarations de neutralité de la France (2), de

(1) V. les déclarations de neutralité de ces pays, *infra*, Documents.

(2) Les Instructions du ministre de la marine du 26 avril 1898 se bornent à décider en termes vagues qu'« il ne peut être fourni à un navire belligérant que les vivres, denrées, *approvisionnements* et moyens de réparation nécessaires à la subsistance de son équipage et à la sécurité de sa navigation ». Cette disposition se prête parfaitement à la fourniture de charbon pour une destination quelque éloignée qu'elle puisse être, pourvu bien entendu que ce soit une destination réelle, et que le navire belligérant n'emploie pas par exemple le charbon ainsi fourni à croiser aux abords de la mer territoriale de l'État neutre pour y surprendre les navires ennemis traversant ces parages. Pendant la guerre hispano-américaine, les autorités françaises de la Martinique ayant permis le ravitaillement en charbon de l'escadre espagnole, quelques journaux anglais

l'Italie, de la République de Libéria, du Portugal, de la Russie, de la Suède et de la Norvège.

Qu'il s'agisse on non d'États ayant adopté la règle précédente, il est une chose en tout cas que les neutres ne peuvent tolérer sans manquer aux obligations de la neutralité : c'est qu'un navire belligérant, destiné à faire des croisières en un point ou devant un port ennemi peu éloigné d'un port neutre, vienne régulièrement se fournir de charbon dans ce port neutre. Cet acte, se reproduisant ainsi fréquemment, équivaldrait à prendre ce port neutre comme base d'opérations, chose interdite par la seconde règle de Washington, devenue aujourd'hui règle coutumière internationale (1). Aussi la plupart des puissances ont-elles pris des mesures destinées à empêcher ces réapprovisionnements trop fréquents. Parfois elles décident qu'on ne permettra pas aux navires belligérants de nouvel approvisionnement en combustible « si ce n'est quand il se sera écoulé un délai raisonnable qui fasse croire que ledit navire est revenu, après avoir accompli son voyage à un port étranger ». Ainsi a procédé la déclaration du Brésil rendue à l'occasion de la guerre hispano-américaine (2). Fréquemment les déclarations de neutralité fixent un délai minimum, ordinairement de trois mois, pendant lequel tout nouvel approvisionnement est interdit. On peut citer en ce sens les déclarations danoise, anglaise, japonaise et chinoise de 1898 (3). En France, la disposition générale des Instructions du ministre de la marine déjà citée permettrait au gouvernement d'empêcher tout abus de ce genre de la part des belligérants (4). La législation italienne contient une disposition presque identique à celle des Instructions françaises ; mais elle aggrave ensuite cette disposition en décidant que les navires de guerre ou corsaires belligérants qui veulent se munir de charbon ne peuvent le faire que vingt-quatre heures après leur arrivée (5).

et américains affectèrent de voir dans cet acte une violation de la neutralité. C'était là une erreur complète, sans doute volontaire d'ailleurs de la part de ces journaux. Le gouvernement américain n'éleva bien entendu aucune protestation à ce sujet. Cela lui eût d'ailleurs été difficile, étant donnés les procédés que certaines autorités américaines prétendaient employer vis-à-vis d'autres États neutres lorsque c'était le ravitaillement en charbon des escadres américaines qui se trouvait en cause (V. *suprà*, p. 165, note 4).

(1) « Le gouvernement neutre est tenu... 2° de ne permettre à aucun des belligérants de faire de ses ports ou de ses eaux la base de ses opérations maritimes contre l'autre, ni de s'en servir pour renouveler ses approvisionnements militaires, ses armes, ou pour recruter des hommes ».

(2) Proclamation de neutralité brésilienne du 28 avril 1898, art. XI.

(3) V. les déclarations de neutralité du Danemark (*infra*, Documents, p. 6), de la Grande-Bretagne (p. 25), du Japon (p. 31), de la Chine (p. 5).

(4) « Il ne peut être fourni à un navire belligérant que les vivres, denrées, approvisionnements et moyens de réparations nécessaires à la subsistance de son équipage et à la sûreté de sa navigation ».

(5) Article 10 du décret royal du 6 avril 1864 relatif à la neutralité des ports (V. *infra*,

f) L'on conçoit à la rigueur qu'une fois admise l'existence d'un devoir de surveillance des neutres vis-à-vis de leurs ressortissants pour empêcher la vente et l'exportation des armes et des munitions de guerre, la prohibition soit étendue, un peu atténuée d'ailleurs, au combustible, au charbon, dont, en effet, en certains cas, l'emploi à un but hostile n'est pas douteux. Mais que faut-il décider quant aux objets qui, en eux-mêmes, n'ont aucun rapport avec les opérations de guerre, les vivres par exemple ? Les États neutres doivent-ils intervenir pour empêcher leurs ressortissants de fournir des vivres aux belligérants ?

Non, la pratique internationale n'impose pas ce devoir aux États neutres, et ne le leur imposera sans doute jamais, car ce serait là pousser jusqu'à l'exagération les conséquences à tirer de l'idée de neutralité. La seule conséquence qui découle nécessairement de cette idée de neutralité, c'est que les États neutres ne doivent pas intervenir pour empêcher la fourniture de vivres à l'un des belligérants, alors qu'ils la favorisent ou même simplement la tolèrent pour l'autre (1). Il y aurait là manquement au devoir d'impartialité qu'implique la neutralité. Mais, ce point mis à part, la fourniture de vivres par les sujets neutres aux belligérants est parfaitement licite ; les auteurs et la pratique internationale sont d'accord là-dessus (2).

Cependant, dans les guerres récentes, et spécialement dans la guerre hispano-américaine, sur ce point encore l'ancien principe de liberté absolue a subi quelques restrictions. La plus importante est celle qui a trait à la limitation des fournitures de vivres faites par les ressortissants neutres aux navires de guerre belligérants pendant leur séjour dans un port neutre. C'est qu'ici intervient un autre principe, celui d'après lequel les États neutres qui consentent à accueillir dans leurs ports les navires de guerre ou les corsaires belligérants ne doivent pas leur permettre de profiter de leur séjour dans ces ports pour augmenter leurs forces (3). Or les approvisionnements même en vivres, du moins lorsqu'ils dépassent certaines limites, peuvent être considérés comme constituant une augmentation de forces. C'est ce que vient de décider récemment l'Ins-

Documents, p. 28). Il est difficile d'ailleurs de voir l'utilité de cette mesure. Elle est évidemment édictée en faveur de l'autre belligérant, mais, selon les cas, elle constitue une mesure de garantie ou superflue, ou au contraire absolument insuffisante, et elle pourrait par conséquent être supprimée sans inconvénient.

(1) V. Calvo, *Le droit intern. th. et prat.*, t. IV, § 2630 ; Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit intern. public*, nos 1475 et 1479.

(2) Il ne s'agit ici bien entendu que des fournitures faites par de simples particuliers, commerçants ou industriels, et non par l'État neutre lui-même : en ce cas les fournitures de vivres devraient être considérées comme des subsides déguisés, et interdites par conséquent.

(3) V. *supra*, p. 140.

titut de droit international, qui, dans l'article 42 de son projet de Règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers, décide que : « on ne leur (aux navires de guerre belligérants) fournit de l'eau, du charbon, des vivres et autres approvisionnements analogues qu'en quantité suffisante pour atteindre le port national le plus proche » (1). Et avant même que n'eût paru ce projet de Règlement, c'est la solution qui avait été adoptée au cours de la guerre hispano-américaine par un certain nombre d'États neutres. Les Instructions haïtiennes sur la neutralité assimilent à ce point de vue les vivres et le charbon, comme le projet de Règlement de l'Institut de droit international, et décident qu'on ne permettra aux navires de guerre des belligérants de se fournir d'eau, de vivres et de charbon que « dans la quantité nécessaire pour arriver au port le plus voisin de leur nation » (2). La déclaration de neutralité brésilienne n'admet pas, après un premier approvisionnement en vivres et provisions navales dans un port du Brésil, un nouvel approvisionnement dans le même port ou un autre port du même État, « sauf le cas dûment prouvé de force majeure, si ce n'est après un délai raisonnable qui fasse croire que le navire a déjà quitté les côtes du Brésil et y revient après avoir accompli le voyage auquel il se destinait » (3). Les déclarations de neutralité de la France, de la Grande-Bretagne et de la Chine contiennent sur ce point des dispositions qui se ressemblent beaucoup, et d'après lesquelles il ne peut être fourni aux navires de guerre belligérants que les vivres, denrées et approvisionnements nécessaires à la subsistance de leur équipage et à la sécurité de leur navigation (4).

Mais en ce qui concerne les vivres, ces restrictions à la liberté de leurs ressortissants sont encore facultatives de la part des États neutres. Un assez grand nombre, en effet, de ces États n'ont pas cru devoir régler cette question ; d'autres ont même posé en principe la liberté absolue de leurs nationaux en cette matière. C'est le cas notamment de la Colombie, dont les Instructions du ministre des affaires extérieures décident que l'on doit « permettre même aux bateaux de guerre de se fournir de vivres, et aussi d'articles qui ne soient pas des armes, des munitions, du charbon » ou d'autres éléments de guerre (5).

(1) Session de la Haye en août 1898. V. *Revue générale de droit intern. public*, t. V (1898), p. 833 et suiv.

(2) V. *infra*, Documents, p. 26.

(3) Article IX de cette déclaration de neutralité (V. *infra*, Documents, p. 2).

(4) V. pour la France l'article 3 des Instructions du ministre de la marine en date du 26 avril 1898 (*infra*, Documents, p. 19) ; pour l'Angleterre, les Instructions du *Foreign Office* en date du 23 avril 1898, règle 3^e (*loc. cit.*, p. 24) ; pour la Chine, le § 3 de sa déclaration de neutralité (*loc. cit.*, p. 5).

(5) V. *infra*, Documents, p. 5.

En tout cas, ces restrictions ne sont applicables qu'à la fourniture de vivres faite directement par des ressortissants neutres aux navires de guerre belligérants pendant leur séjour dans un port neutre ; elles ne le sont pas à la fourniture de vivres faite de toute autre façon, par exemple à des navires de commerce neutres ou appartenant à l'une des nations en guerre, alors même qu'on peut craindre que ces navires agissent pour le compte des belligérants. C'est à l'autre belligérant, s'il se doute que les vivres transportés sont à destination de l'armée ou des escadres ennemies, à les saisir en cours de transport comme constituant de la contrebande de guerre — et encore verra-t-on à ce sujet que les auteurs et la pratique internationale sont d'accord aujourd'hui, sauf certains cas absolument spéciaux, pour ne pas faire rentrer les vivres dans les objets de contrebande ; — mais la pratique internationale n'impose nullement aux États neutres l'obligation de s'enquérir de la destination réelle des vivres achetés et transportés par des navires de commerce neutres ou ennemis. Tout au plus ces États peuvent-ils, lorsque la destination hostile est certaine, interdire ces transports aux navires de commerce portant leur propre pavillon, comme le fit l'Angleterre en 1870 pour le charbon chargé dans ses ports sur des navires anglais à destination directe de l'escadre française, sans passer par un port français ; et encore ne cite-t-on pas d'exemple de ce genre en ce qui concerne les vivres. Cette prohibition ne peut donc être considérée comme obligatoire, et elle serait moins explicable encore si elle visait non plus seulement les navires de commerce nationaux, mais encore les navires de commerce des autres États neutres ou ceux des États en lutte. C'est cependant ce que fit le Mexique, au cours de la guerre hispano-américaine, en saisissant dans ses ports des navires de commerce espagnols chargés de vivres, sous prétexte que ces vivres étaient destinés à ravitailler l'armée espagnole de Cuba (1). L'Espagne protesta contre cette saisie, d'autant moins explicable, en effet, que la déclaration de neutralité mexicaine ne contenait aucune clause interdisant ou limitant les fournitures de vivres aux belligérants.

A diverses reprises cependant, le gouvernement américain, semblant partir d'un point de vue opposé, a cru devoir se plaindre de certains États neutres, notamment de la Grande-Bretagne qu'il accusait de favoriser le ravitaillement en vivres de l'armée espagnole à Cuba (2). La Grande-

(1) V. *supra*, p. 143, note 2.

(2) Vers le milieu de mai, les journaux annonçèrent aussi que des représentations avaient été adressées par le gouvernement américain au gouvernement néerlandais, à raison de ce fait que l'escadre espagnole se serait ravitaillée à Curaçao (V. le *Temps* du 18 mai 1898). Mais l'existence de ces représentations ne paraît pas certaine, et en tout cas elles n'ont jamais été officiellement annoncées.

Bretagne possède en effet près de Cuba une colonie importante, la Jamaïque, où les Espagnols firent, à diverses reprises, pendant la guerre des achats considérables en vivres. Plusieurs fois le consul américain à Kingston protesta énergiquement contre le fait de transformer une colonie neutre en base de ravitaillement pour l'armée d'un des belligérants contrairement à l'esprit, sinon à la lettre, des principes qui régissent la neutralité, tels qu'ils étaient proclamés dans la déclaration de neutralité de la Grande-Bretagne elle-même (1). Les Américains invoquaient de plus cet argument que tous ces réapprovisionnements étaient effectués en violation d'un blocus régulier, puisqu'une grande partie des côtes de Cuba avait été déclarée en état de blocus, et que les vivres achetés à la Jamaïque étaient ensuite chargés précisément à destination des ports de la côte bloquée. Mais, en ce qui concerne le blocus, les Espagnols répondaient avec raison que s'il avait été régulier, effectif, il eût été impossible de le forcer aussi facilement (2). Et quant au fait même du réapprovisionnement, les autorités anglaises pouvaient-elles aussi objecter avec juste raison que, la vente des vivres à des sujets neutres ou même ennemis étant parfaitement licite, elles n'avaient pas à s'y opposer ; tout au plus les Américains auraient-ils pu considérer le transport de ces vivres à destination d'une armée ennemie comme un acte de contrebande de guerre, ou, pour les parties bloquées de la côte cubaine, comme une tentative de violation de blocus, et les confisquer pour l'un ou l'autre de ces motifs quand ils auraient pu s'en emparer ; mais, dans l'état actuel de la pratique internationale sur ce point, le gouvernement américain

(1) Dès le 17 juin 1898, un télégramme spécial adressé de Kingston (Jamaïque) au *New-York Herald* annonçait qu'« on s'attend à ce que de sérieuses difficultés surgissent entre les États-Unis et la Grande-Bretagne, du fait que l'on charge à la Jamaïque des ravitaillements pour le maréchal Blanco ». Et, les jours suivants, des télégrammes adressés au même journal et reproduits par le *Temps* faisaient connaître les protestations du consul américain Dent auprès des autorités de la Jamaïque : « Un télégramme de Kingston dit que le fait que les Espagnols se sont constitué à la Jamaïque une base d'approvisionnement pour leurs troupes de Cuba a provoqué une nouvelle protestation énergique du consul américain Dent auprès des autorités de cette colonie anglaise. Si des mesures préventives n'étaient pas prises par elles, cette question fera probablement l'objet d'une Note diplomatique qui serait adressée par le gouvernement de Washington à l'ambassadeur britannique sir Julian Pauncefote, pour protester contre un fait qui constitue une violation de l'esprit, sinon de la lettre des lois de neutralité » (V. le *Temps* du 24 juin 1898). — Le 30 juin, d'après un télégramme reproduit par le *Temps* : « Le même journal (le *New-York Herald*) apprend de Kingston (Jamaïque) qu'un agent du général Pando est arrivé de Manzanillo dans cette ville, où il va faire des achats de vivres et affréter des navires pour les ports cubains. Le *Herald* demande que des représentations énergiques soient faites à ce sujet aux autorités de la Jamaïque ». — V. encore le *Temps* et le *Journal des Débats* des 16, 17, 19 et 23 juin 1898.

(2) V. sur ce point le passage relatif à l'effectivité du blocus, *supra*, p. 79 et suiv.

ne pouvait rendre responsables les autorités anglaises d'un fait qui n'est pas considéré comme une violation de la neutralité.

g) Il est un dernier point qui a parfois soulevé des difficultés entre neutres et belligérants : c'est la question des *emprunts* émis par les belligérants ou des *souscriptions* faites en leur faveur en pays neutre. Les États neutres ne peuvent bien entendu prendre aucune part directe à ces emprunts ou souscriptions : cela reviendrait exactement de leur part à fournir des subsides en argent à l'un des belligérants, acte évidemment contraire à la neutralité (1). Mais sont-ils de plus tenus d'interdire, dans les limites de leur territoire, la négociation des emprunts pour le compte des belligérants, ou l'émission de souscriptions en leur faveur ?

La question des emprunts n'a pas donné lieu à difficulté au cours de la guerre hispano-américaine ; elle semble définitivement tranchée dans le sens de l'absence de toute obligation d'intervenir de la part des États neutres depuis le refus opposé par la Prusse à la France en 1854 d'interdire la cote d'un emprunt émis par la Russie à l'occasion de la guerre de Crimée (2). La question des souscriptions, elle, est un peu plus délicate, parce qu'elle peut, suivant l'empressement qu'on met à s'inscrire et le nom des principaux souscripteurs, donner lieu à des manifestations de nature à faire naître des doutes sur l'impartialité de l'État neutre ou du moins de la masse de la nation. Ceci est surtout vrai quand la souscription émane de corps constitués, — en ce cas l'État neutre a le devoir d'intervenir pour l'empêcher, — ou même de Sociétés qui, à raison de leur composition ou de leur but, ont certaines attaches officielles. Ainsi, au début de la guerre de 1898, une Société de la Croix-Rouge ayant voulu se fonder dans l'Uruguay en vue de porter secours aux seuls blessés espagnols, le gouvernement uruguayen refusa avec raison l'autorisation

(1) Le fait d'adhérer à une souscription ou à un emprunt émis en faveur des belligérants doit être également interdit aux chefs d'État, alors même qu'ils prétendraient agir en leur nom personnel. Vis-à-vis de l'étranger, en effet, c'est leur qualité de chef d'État qui prime toutes les autres, surtout dans les États monarchiques. Au début de la guerre hispano-américaine, on annonça que l'Empereur d'Autriche s'était inscrit pour une forte somme à une souscription ouverte en faveur de la flotte espagnole, et ce fait produisit aux États-Unis une assez vive émotion. On parla même, à tort d'ailleurs, de l'envoi d'une Note de protestation par le Président Mac Kinley au Cabinet de Vienne. L'émotion soulevée aux États-Unis et l'envoi de la Note de protestation supposée auraient été parfaitement justifiés si le fait annoncé s'était trouvé vrai ; mais il n'y avait là qu'une allégation mensongère, qui fut aussitôt démentie en Autriche (V. le *Temps* du 2 mai 1898).

(2) V. sur cette question des emprunts émis par les belligérants en pays neutre, Heffter-Geffcken, *Le droit intern. de l'Europe*, § 148, note 5 ; Calvo, *Le droit intern. th. et prat.*, t. IV, § 2628 et suiv. ; Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit intern. public*, n° 1471.

demandée (1). Ce gouvernement alla même plus loin dans une autre occasion, et des représentations théâtrales ayant été projetées en vue de réunir des fonds destinés à la marine espagnole, ces représentations furent également interdites (2). Le gouvernement uruguayen les considéra sans doute, non sans raison, comme une souscription publique d'une nature particulière. Mais ici l'interdiction, si elle constituait de la part de ce gouvernement une preuve d'absolue impartialité, ne s'imposait pas à lui comme un devoir, car on admet que l'action des simples particuliers en ces matières n'engage aucunement l'État dont ils relèvent; il suffit que l'État neutre empêche, le cas échéant, les autorités et corps constitués de prendre part à ces manifestations. Il y eut en France un certain nombre de représentations théâtrales données en faveur de l'Espagne, ou spécialement des blessés espagnols, sans que le gouvernement français intervint. De même il laissa ouvrir dans le même but un grand nombre de souscriptions (3).

Ce sont surtout les Sociétés de la Croix-Rouge, soit le Comité international, soit les Sociétés particulières depuis leur organisation dans les divers pays, qui ont fréquemment occasion de venir en aide aux belligérants, par l'émission de souscriptions ou par tout autre genre d'assistance. Dès le début de la guerre hispano-américaine, le Comité international, siégeant à Genève, offrait ses services aux belligérants. Le Comité central de Madrid répondit par une lettre du 25 avril 1898 (4), dans laquelle il déclarait que, d'après l'article 102 du Règlement espagnol sur la matière, les secours de la Société n'étaient admis que dans le cas où « les ressources du corps sanitaire de l'armée sont manifestement insuf-

(1) V. le *Temps* du 13 mai 1898.

(2) D'après le *Temps* du 2 mai 1898, « en raison de sa déclaration de neutralité, le gouvernement de l'Uruguay a interdit toutes les représentations théâtrales projetées dans le but de verser des fonds à la souscription pour l'augmentation de la marine espagnole ».

(3) Les journaux français du début de la guerre annoncent chaque jour l'ouverture de nouvelles souscriptions de ce genre. Voici par exemple un passage du *Temps* du 25 avril 1898 : « Une souscription a été ouverte spontanément, hier soir, à la Chambre de commerce de Clermont-Ferrand, en faveur de l'Espagne. Cette souscription a produit la somme de 950 francs. — Un Comité vient de se fonder à Besançon demandant aux Francs-Comtois de se souvenir de l'ancienne souveraineté espagnole « le régime le plus doux et le plus paternel », en protestant contre « cette guerre inique » et en envoyant leur obole au Comité de souscription. — La *Dépêche algérienne* ouvre à Alger une souscription en faveur des blessés espagnols, en faisant valoir quelles sympathies les Algériens professent pour « cette sœur latine, dont les enfants nous aidèrent à coloniser l'Algérie ».

(4) V. cette lettre dans le *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, 1898, p. 123. — Le Comité central de Madrid rappelait en même temps que les secours par lui offerts aux blessés étaient sans distinction de nationalité, et qu'il venait d'envoyer des instructions en ce sens aux sous-comités de Cuba, de Porto-Rico et des Canaries.

fisantes, à moins que l'administration militaire elle-même ne réclame les secours de la Croix-Rouge ».

La Société française de secours aux blessés militaires chercha aussi dès le début à venir en aide aux Sociétés de la Croix-Rouge américaine et espagnole, et ouvrit dans ce but une souscription publique (1). Cette souscription produisit une centaine de mille francs, qui furent répartis, comme l'annonçait la Note parue dans le *Bulletin*, suivant les indications données par les souscripteurs, et à défaut d'indications par moitié entre les Croix-Rouges des deux nations (2).

La Société de la Croix-Rouge portugaise, profitant de la situation géographique du Portugal, eut l'idée ingénieuse de s'offrir à servir d'intermédiaire entre les deux Croix-Rouges espagnole et américaine pour la transmission des correspondances postales écrites par les prisonniers et blessés de chaque nation tombés au pouvoir de l'autre belligérant. Pour éviter toute opposition possible des deux gouvernements intéressés, qui auraient pu craindre la transmission de nouvelles ayant trait aux opérations militaires, les mesures suivantes étaient prises : les correspondances à transmettre devaient se présenter sous la forme de cartes ouvertes, non timbrées, écrites en anglais ou en espagnol ; elles étaient soumises avant leur départ à l'examen de l'autorité militaire locale, puis adressées à la Société de la Croix-Rouge portugaise, à Lisbonne, qui les expédiait à la Croix-Rouge de la puissance dont relevait le destinataire. Les correspondances, non plus émanant des prisonniers et blessés, mais à eux adressées, étaient expédiées de la même façon, d'une des Croix-Rouges des États belligérants à l'autre par l'intermédiaire

(1) Cette souscription était annoncée par une Note parue dans le *Bulletin de la Société française de secours aux blessés militaires* (n° 41, mai 1898), Note reproduite dans les journaux français de l'époque et qui était ainsi conçue : « La Société de secours aux blessés militaires, fidèle à ses traditions, ouvre une souscription publique pour venir en aide aux Croix-Rouges espagnole et américaine. Son Conseil central s'inscrit en tête de la souscription pour un premier versement de 50,000 francs, et invite ses Comités à le suivre dans cette voie. Toutes les sommes recueillies sans affectations spéciales seront partagées par parties égales entre les deux nations. Toutes sommes recueillies avec affectations spéciales seront remises conformément aux indications données. Ces deux Sociétés des Croix-Rouges consultées, les dons leur seront adressés soit en argent, soit en matériel, lingerie et médicaments. Les souscriptions seront reçues au siège de la Société, rue Matignon, 19 ».

(2) D'après le *Temps* du 15 mai 1898 : « La souscription, en faveur des blessés des Croix-Rouges espagnole et américaine, ouverte par la Société française de secours aux blessés militaires, a produit à ce jour une somme de 42,207 fr. 45, ainsi répartie selon le désir des souscripteurs : 27,154 fr. 95 pour la Croix-Rouge espagnole et 15,052 fr. 50 pour la Croix-Rouge américaine. A cette somme il convient d'ajouter les 50,000 francs votés par le Conseil central, soit au total 92,207 fr. 45 ».

de la Croix-Rouge portugaise, et elles étaient également soumises, à leur arrivée, à l'examen des autorités militaires locales (1).

* C'est là un exemple très intéressant de l'assistance que peuvent fournir aux belligérants, en dehors de toute idée de souscription, des Sociétés ou des particuliers appartenant aux États neutres (2). Et cette assistance est non seulement licite, mais très désirable ; il est très heureux que, pour tout ce qui a trait au sort des malades, des blessés et des prisonniers de guerre, l'initiative privée vienne en aide aux gouvernements belligérants. Les efforts, quelque considérables qu'ils soient, accomplis en ce sens par les divers États européens ou américains au cours de ces dernières années n'empêchent pas que les ressources du service sanitaire officiel des belligérants ne soient manifestement insuffisantes pour parer dans la mesure du possible aux maux causés par la guerre : les dernières guerres européennes, et plus encore que toute autre peut-être, la guerre hispano-américaine, qui s'est presque entièrement déroulée dans des colonies éloignées, ont tristement démontré cette insuffisance des services sanitaires des armées belligérantes et la nécessité par conséquent d'encourager le développement de l'initiative privée en ce sens.

La seule chose que doivent éviter les Sociétés ainsi organisées en vue de porter secours aux malades et blessés, c'est d'agir de manière à se faire accuser de partialité vis-à-vis d'un des États belligérants. Et, à raison même de leur importance et du caractère semi-officiel que présentent parfois ces Sociétés, l'État neutre dont elles relèvent pourrait intervenir dans le cas où elles afficheraient trop ouvertement leurs préférences pour l'un ou l'autre des belligérants (3). Ces derniers peuvent d'ailleurs se défendre bien entendu, par des expulsions par exemple, contre les

(1) V. sur ce point le *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, 1898, p. 147.

(2) L'on peut citer un autre exemple intéressant de ce genre d'assistance, dû également à l'initiative de la Croix-Rouge, mais cette fois du Comité de Genève. La guerre entre l'Espagne et les États-Unis était déjà terminée depuis longtemps que les insurgés des Philippines, contre lesquels l'Espagne avait eu d'abord à lutter, retenaient encore un grand nombre de prisonniers espagnols. Les Philippins s'étaient toujours refusés à libérer ces prisonniers, ou plus exactement, revenant sur ce point aux pratiques de l'Europe du moyen âge, ils ne voulaient les libérer que moyennant le payement d'une rançon considérable. Les gouvernements espagnol et américain ayant successivement échoué dans leurs tentatives de libération, le Comité de la Croix-Rouge de Genève se décida, après en avoir informé le ministre de la guerre espagnol, à convoquer une assemblée générale, pour procéder à la nomination de délégués en vue de négocier la libération des prisonniers espagnols des Philippines (V. le *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, 1899, p. 28 et le *Temps* du 19 mars 1899).

(3) V. *supra*, p. 175, un cas d'intervention en ce sens du gouvernement de l'Uruguay.

actes de ces Sociétés ou de leurs membres, accomplis sur leur territoire, qui leur porteraient préjudice (1). Mais, d'une manière générale, en ce qui concerne le rôle de ces Sociétés de la Croix-Rouge comme en ce qui concerne les souscriptions ou représentations théâtrales organisées par d'autres Sociétés ou de simples particuliers, les belligérants ne sont pas fondés à élever des réclamations contre les États neutres qui auraient toléré ces manifestations, aussi longtemps que les autorités et les corps constitués de ces États n'y ont pris eux-mêmes aucune part. La pratique internationale n'impose aucunement en effet aux États neutres l'obligation d'interdire ces sortes de manifestations. Bien mieux, alors même que la législation particulière d'un État neutre contiendrait cette interdiction et la sanctionnerait d'une peine proprement dite, il en serait ici exactement comme au cas de dispositions spéciales interdisant aux sujets neutres la fourniture aux belligérants de vivres ou de charbon, ou même encore, dans l'état actuel de la pratique internationale, la vente et la fourniture d'armes ou de munitions. En cas de violation de ces dispositions librement édictées par l'État neutre, la répression de l'acte commis ne concerne que cet État ; les belligérants ne peuvent jamais invoquer l'existence de ces prescriptions dans la législation intérieure d'un État pour mettre en cause sa responsabilité ou celle de ses sujets lorsque les dispositions en question ont été enfreintes (2).

B. — DROITS DES NEUTRES.

Si les États neutres sont tenus à un certain nombre d'obligations envers les belligérants, en revanche ils possèdent aussi des droits qu'ils peuvent contraindre ces derniers à respecter (3). La délimitation entre

(1) Les autorités espagnoles de Cuba ont usé à diverses reprises de cette faculté en expulsant des membres de Croix-Rouges américaine ou neutres, qui dépeignaient sous de trop vives couleurs les maux dont souffrait la population cubaine, et auxquels ils s'étaient donné pour mission de remédier (V. notamment dans le *New-York Herald* du 15 juin 1898 un télégramme, reproduit par le *Petit Temps* du 16 juin, annonçant l'expulsion de la Havane de la sœur Mary-Wilberforce, de la Croix-Rouge, pour un motif de ce genre).

(2) Comp. sur cette question Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit international. public*, n° 1481.

(3) Il ne s'agira, dans tout ce qui va suivre, que des États neutres eux-mêmes, et non de leurs ressortissants. Les simples particuliers ne sont pas tenus à proprement parler, on l'a vu, d'obligations envers les belligérants ; en revanche ils n'ont pas non plus de droits spéciaux vis-à-vis d'eux. Les belligérants doivent autant que possible respecter les biens des neutres situés en pays ennemi, comme d'ailleurs ils doivent en principe respecter la propriété privée ennemie sur terre ; mais les sujets neutres résidant en pays occupé n'ont pas droit à un traitement spécial ; ils sont soumis aux contributions et aux réquisitions imposées par les belligérants. La seule chose qu'ils puissent faire, au cas où ils croient avoir été victimes d'un abus de la force, c'est s'adresser à leur gouvernement, qui prendra en main leur plainte, s'il la trouve fondée, et agira lui-

ces droits et ces devoirs des États neutres est souvent assez difficile. Souvent en effet cette double qualité de droit et de devoir se trouve réunie : il est des droits qui sont en même temps des devoirs pour l'État neutre, et réciproquement. Par exemple, l'État neutre a le droit de faire respecter son territoire, et d'une manière générale de faire respecter sa neutralité par les deux belligérants ; mais ce droit est en même temps pour lui un devoir, auquel il ne saurait se soustraire vis-à-vis de l'un des belligérants sans donner à l'autre un juste sujet de plainte. Nous ne reviendrons pas ici sur tous ces droits de caractère mixte, qui sont aussi et surtout des devoirs, et qui ont déjà été étudiés à ce titre (1). Nous ne nous occuperons que des droits proprement dits, des droits dont les États neutres peuvent exiger le respect de la part des belligérants (2),

même auprès du gouvernement belligérant pour obtenir la réparation du préjudice injustement causé (V. Heffter-Geffcken, *Le droit intern. de l'Europe*, p. 150, note 1).

(1) V. *supra*, p. 127 et suiv.

(2) C'est là ce qui distingue les droits proprement dits des simples *intérêts*. Il est tels intérêts, très sérieux parfois, qui cependant ne constituent pas des droits, et pour lesquels par conséquent les neutres se trouvent à la discrétion des belligérants qui peuvent à leur gré consentir ou non à y donner satisfaction. Ainsi les États neutres ont en général le plus grand intérêt, en vue d'une guerre future où ils seraient eux-mêmes engagés, à pouvoir suivre toutes les phases de la lutte qui se déroule entre les belligérants. Ils peuvent dans ce but détacher auprès des armées belligérantes des officiers qui suivaient les opérations de guerre, comme cela se fait habituellement en temps de paix au moment des grandes manœuvres. Mais ceci dépend uniquement bien entendu de la bonne volonté des belligérants, toujours libres de refuser leur assentiment lorsqu'ils craignent des indiscretions ou des trahisons possibles. Au cours de la guerre hispano-américaine, les belligérants se sont montrés très larges à ce point de vue, et ont accordé très facilement les autorisations demandées. C'est ainsi que plusieurs puissances neutres ont pu détacher, soit auprès des escadres américaines ou espagnoles, soit auprès des armées de terre, des officiers chargés de suivre les opérations de guerre pour le compte de leur gouvernement. En ce qui concerne le gouvernement russe par exemple, le *Temps* annonçait au début de la guerre que « le gouvernement russe enverra dans l'océan Atlantique plusieurs officiers de marine pour y suivre, à bord de navires américains et espagnols, les différentes péripéties de la guerre navale » (30 avril 1898), et, quelques semaines plus tard, que « le gouvernement russe a chargé les colonels de l'État-major Shilinsky et Yermolof d'assister aux opérations de la guerre hispano-américaine : le colonel Shilinsky ira à Madrid où il se présentera au gouvernement espagnol, puis il se rendra à Cuba ; le colonel Yermolof, qui est attaché militaire à Londres, rejoindra aux États-Unis les troupes américaines » (25 mai 1898). Mais ces autorisations ne font naître aucun droit en faveur des puissances neutres qui en ont été l'objet ; elles constituent de la part des belligérants une concession purement facultative, qu'ils sont toujours libres de retirer. — Il en est de même de l'autorisation donnée à un navire de guerre neutre d'entrer dans un port régulièrement bloqué. L'on admet en général que l'escadre bloquante peut interdire l'accès des ports bloqués aux navires de toutes sortes et de toutes nationalités. En fait, en ce qui concerne les navires de guerre neutres, comme l'on a une presque certitude qu'ils n'abuseront pas de l'autorisation à eux accordée pour entretenir des relations commerciales avec les habitants de la ville bloquée, l'interdiction d'entrer dans le port bloqué est parfois levée pour eux. C'est ainsi que les journaux du commencement de mai 1898 annonçaient qu'une autorisation de ce genre avait été accordée par la flotte de blocus américaine à la fré-

mais auxquels ils pourraient renoncer s'ils le voulaient, alors qu'une renonciation de ce genre serait impossible pour les droits qui constituent en même temps des devoirs.

Le plus important des droits proprement dits que possèdent les neutres vis-à-vis des belligérants, celui duquel on peut dire que tous les autres découlent, c'est le maintien de leur liberté de commerce et de communications. Le maintien de ce droit de libre commerce paraît évident en tant qu'il est exercé exclusivement entre neutres ; car, du moment qu'aucun des belligérants n'est intéressé à une opération commerciale, on ne voit pas comment le fait qu'une guerre existe sur un point quelconque du globe pourrait apporter obstacle à cette opération. Aussi, en théorie, ce point n'a-t-il à peu près jamais été contesté (1), bien qu'en fait au siècle précédent, et parfois même encore aujourd'hui, les belligérants aient souvent apporté des restrictions abusives à ce droit de libre commerce en tre neutres, sous prétexte d'empêcher des fraudes possibles, grâce à de fausses indications de provenance ou de destination par exemple (2).

Le droit de libre commerce subsiste aussi en principe entre les neutres d'un côté et chacun des belligérants de l'autre ; et même, depuis la déclaration de Paris du 16 avril 1856, sur ce point encore universellement reconnue aujourd'hui comme règle coutumière du droit international par les États non signataires, les marchandises ennemies, déclarées saisissables en principe dans la guerre maritime, cessent de l'être lorsqu'elles sont transportées par des navires neutres : navire libre, marchandises libres (3).

gate française *Dubourdieu*, admise à entrer dans le port de la Havane alors en état de blocus (V. le *Temps* du 10 mai 1898). Mais, comme dans le cas précédent, il n'y a là qu'une concession purement facultative de la part des belligérants ; même une fois accordées ces autorisations ne constituent aucunement un précédent que les neutres puissent ensuite invoquer ; il n'y a donc ici d'aucune façon un droit existant à leur profit ; or c'est seulement des *droits* des neutres que nous allons avoir à nous occuper dans tout ce qui va suivre.

(1) Cependant, en plusieurs pays, et en France notamment, on n'admettait pas que les neutres pussent utiliser entre eux pour leurs relations commerciales des navires appartenant à l'un des États en lutte. En vertu de la vieille maxime : « Navire ennemi confisqué robe d'ami », chaque belligérant s'arrogeait le droit de saisir les marchandises neutres trouvées à bord d'un navire ennemi ; le caractère hostile du navire était considéré comme se transmettant à la marchandise transportée. Mais, en 1856, la déclaration de Paris, devenue aujourd'hui sur ce point règle coutumière du droit international, est venue remplacer la règle ancienne par une règle beaucoup plus favorable aux neutres, d'après laquelle « la marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi » (art. 2 de la déclaration).

(2) V. notamment *infra*, p. 220, la règle dite *de la continuité du voyage*.

(3) Cette maxime, généralement appliquée en France, sauf en cas de représailles exercées contre des États qui ne l'admettaient pas, l'Angleterre par exemple, a été expressément consacrée dans la déclaration de Paris du 16 avril 1856 : « Le pavillon neutre

Mais, en ce qui concerne le commerce entre neutres et belligérants, le principe ne peut plus être la liberté absolue des neutres, comme en ce qui concerne le commerce effectué exclusivement entre neutres. La continuation du commerce entre neutres et belligérants n'est possible en effet qu'en tant qu'elle ne porte pas atteinte au droit des belligérants de terminer leur conflit entre eux seuls, sans aucune aide apportée par les neutres à l'un d'eux au détriment de l'autre. Toute aide de ce genre serait contraire à l'impartialité, qui, on l'a vu, constitue le premier devoir des neutres. Donc toute communication, tout commerce entre neutres et belligérants hostile à l'un de ces derniers, devra être interdit.

L'état de guerre existant entre deux ou plusieurs États a une répercussion forcée sur les relations des neutres avec chacun de ces États ; les neutres ne peuvent prétendre que la neutralité doive être pour eux la continuation pure et simple de l'état de paix. On se trouve ici en présence d'intérêts opposés et de droits rivaux : liberté commerciale des neutres, droit des belligérants de terminer le conflit survenu entre eux sans l'intervention des neutres en faveur de l'un d'eux contre l'autre. La seule solution possible du problème, c'est de décider que les neutres conservent en principe leur liberté commerciale même vis-à-vis des belligérants sous la seule restriction de ne nuire à aucun d'eux. De cette façon, les droits rivaux en présence se trouvent conciliés dans la mesure du possible, une seule chose étant interdite aux neutres — et c'est la seule en effet que puissent exiger les belligérants : — se livrer avec l'un d'eux à des opérations commerciales ayant un caractère hostile vis-à-vis de l'autre.

Or, en temps de guerre, une opération commerciale peut dans deux cas apparaître comme possédant un caractère hostile vis-à-vis d'un des belligérants. Cela se produit d'abord lorsque cette opération empêche ou contrarie une opération de guerre licite entreprise par le belligérant : c'est ce qui arrive lorsqu'un commerçant neutre expédie une cargaison à destination d'un port bloqué ; cette opération, bien que purement commerciale peut-être dans l'intention du neutre, serait, si elle était possible, en opposition directe avec le but légitimement poursuivi par le

couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre ». — L'on a déjà vu que si cette déclaration ne lie en principe, comme toutes les conventions, que les États signataires, les règles qu'elle établit peuvent être considérées aujourd'hui, sauf peut-être celles relatives à la course, comme des règles coutumières du droit international. Ces règles étaient donc obligatoires pour l'Espagne et les États-Unis, bien que, par une coïncidence singulière, ces deux États fussent à peu près les seuls, avec le Mexique, qui n'eussent pas consenti à signer la déclaration de Paris (V. sur ce point *supra*, p. 63 et suiv.).

belligérant en bloquant le port ennemi (1). C'est encore ce qui se produit lorsqu'un commerçant neutre envoie à destination d'un port ennemi quelconque, même non bloqué, une cargaison composée d'objets destinés à la guerre, armes ou munitions par exemple. Ici c'est la cargaison en elle-même, à raison de sa nature, qui apparaît comme possédant un caractère hostile. Les objets qui la composent procurent au belligérant qui les reçoit une augmentation de forces ; son adversaire va donc pouvoir s'opposer au transport de ces objets, les considérer comme une contrebande d'un genre spécial, de la *contrebande de guerre*, et confisquer les objets en question s'il parvient à s'en emparer.

Ainsi, les effets du blocus, en tant qu'ils visent les neutres, et la prohibition de la contrebande de guerre, voilà les deux grandes restrictions que l'état de guerre va apporter à la liberté commerciale des neutres (2). Mais ce qu'il faut bien remarquer, c'est que, si ces théories du blocus et de la contrebande de guerre viennent constituer une limitation à un droit des neutres, une restriction à leur liberté commerciale, elles ne font naître aucun *devoir* à la charge des États neutres. Ces États en effet ne sont pas directement en jeu, puisque ce ne sont pas les gouvernements neutres, bien entendu, mais leurs ressortissants, donc de simples particuliers, qui se livrent à ces opérations commerciales prohibées. Ils ne sont même pas tenus d'empêcher leurs ressortissants de s'y livrer, car il s'agit d'opérations commerciales qui ne présentent un caractère hostile qu'à raison d'une circonstance toute de fait, chargement à destination d'un port bloqué par exemple, qui souvent sera inconnue,

(1) Sur les caractères du blocus et sur la légitimité de ce moyen de guerre, V. *supra*, p. 72.

(2) A certaines époques, il en a existé une troisième. Quelques États, notamment l'Angleterre, en vertu d'une règle connue sous le nom de *Règle des commerces nouveaux* ou de *Règle de 1756*, année de son apparition, prétendaient empêcher les États neutres d'exercer en temps de guerre tout commerce qui leur était interdit en temps de paix. Ainsi, aux siècles précédents, plusieurs pays réservaient aux navires nationaux le commerce entre la métropole et ses colonies (c'est d'ailleurs ce que fait encore aujourd'hui la France vis-à-vis de l'Algérie) ; actuellement encore, beaucoup d'États n'admettent pas les étrangers à exercer le cabotage sur leurs côtes, la navigation d'un port à l'autre. D'après la règle « des commerces nouveaux », ces États ne pourraient, en temps de guerre, pour éviter la saisie des navires nationaux, autoriser des navires neutres à se livrer soit à l'intercourse coloniale, soit au cabotage ; ou tout au moins, ces navires neutres devraient être considérés, par le seul fait qu'ils profitent de cette autorisation, comme perdant en quelque sorte leur nationalité pour prendre le caractère hostile, et devenant par conséquent de bonne prise pour l'autre belligérant. Mais cette troisième restriction ne paraît plus pouvoir être admise, surtout depuis la déclaration de Paris de 1856, et il n'en a pas été question en fait au cours de la guerre hispano-américaine. Pour plus de détails sur ce point, V. Calvo, *Le droit internat. théorique et pratique*, t. IV, § 2699 et suiv. et Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit internat. public*, nos 1532 et suiv.

la dissimulation étant ici très facile. De plus, ce n'est pas à proprement parler l'opération commerciale en elle-même, la vente d'armes, par exemple, libre en territoire neutre, mais bien plutôt le transport des objets vendus qui présente un caractère hostile. Or ce transport s'effectue en pleine mer, où toute surveillance est presque impossible, et il ne saurait être question de rendre les États neutres responsables d'actes qu'ils n'ont pu empêcher (1). Aussi, par une espèce de transaction, les États neutres, s'ils sont déchargés de l'obligation de surveiller eux-mêmes à ce point de vue les opérations de leurs ressortissants, ont-ils délégué en quelque sorte ce droit de surveillance aux belligérants, qui feront eux-mêmes la police de la pleine mer et saisiront, malgré sa neutralité, tout navire présentant, à raison de sa destination ou de sa cargaison, un caractère hostile. Ce droit de saisie des belligérants est la seule sanction qui existe aux deux grandes restrictions établies en leur faveur à la liberté commerciale des neutres, interdiction d'entrer dans les ports bloqués et de transporter de la contrebande de guerre. Ce n'est pas une peine véritable, car les sujets neutres ne relèvent pas de la juridiction des belligérants, mais bien une sanction toute de fait, les belligérants se défendant comme ils peuvent contre des actes qui portent atteinte à leurs droits. Et l'application de ce droit de saisie leur est rendue possible grâce à l'existence d'un autre droit, corollaire nécessaire du premier, le *droit de visite*, en vertu duquel les navires de guerre des belligérants pourront visiter en pleine mer et examiner les papiers de bord des navires neutres qu'ils soupçonnent de se livrer à un acte interdit, violation de blocus ou transport de contrebande de

(1) Ce n'est en effet que pour les actes accomplis sur leur territoire, et qu'il serait donc possible aux États neutres d'empêcher, que l'on peut se demander s'il y a de la part de ces États simple *faculté* d'interdire ces actes à leurs ressortissants, ou *obligation* de le faire en vertu de leur devoir d'impartialité. Cette question a été étudiée précédemment en ce qui concerne la vente des armes, munitions, vivres, etc. (V. *supra*, p. 152 et suiv.). Mais ici il s'agit d'une question toute différente, et qu'il faut bien se garder de confondre avec la précédente. Les restrictions à la liberté commerciale des neutres résultant de l'application des règles du blocus ou de la contrebande de guerre sont générales et absolument indépendantes de la décision prise par tel ou tel État neutre de permettre ou au contraire d'interdire sur son territoire la vente des armes ou des munitions de guerre, par exemple aux belligérants. Cette vente serait-elle sans aucun doute tenue pour licite, — ce qui est encore le cas ordinaire dans la pratique internationale actuelle, — que le transport de ces mêmes objets à destination d'un port ennemi, ou le transport d'objets quelconques à destination d'un port bloqué, pourrait encore être réprimé par les belligérants et puni de la confiscation du navire ou tout au moins de la cargaison. Or ce sont uniquement ces limitations qui constituent autant de restrictions à un droit des neutres, à leur liberté commerciale, mais sans faire naître aucun devoir à leur charge, qui doivent nous occuper dans cette partie consacrée aux *droits* et non plus aux devoirs des neutres.

guerre (1). Blocus et contrebande de guerre, ce sont donc les deux grandes restrictions à la liberté commerciale des neutres qu'il nous va falloir examiner maintenant, au point de vue des applications qui en ont été faites au cours de la guerre hispano-américaine (2).

I. — *Restriction à la liberté commerciale des neutres résultant de l'exercice du droit de blocus.* — Le blocus est un moyen de guerre dont la légitimité n'est pas douteuse, du moins lorsqu'il réunit deux conditions aujourd'hui reconnues obligatoires, une condition d'effectivité et une condition de publicité (3). Les neutres sont donc tenus de respecter les blocus établis par les belligérants ; mais ils n'y sont tenus que lorsque ces blocus réunissent les deux conditions précédentes d'effectivité et de publicité, puisque ces deux conditions sont nécessaires pour que le blocus doive être considéré comme régulièrement établi (4).

(1) A raison des difficultés auxquelles le droit de visite donne souvent lieu, ce droit a été réglementé d'une façon très précise par les deux belligérants dans les Instructions qu'ils ont fait paraître au début de la guerre. V. pour l'Espagne les *Instructions pour l'exercice du droit de visite*, en 14 articles, reproduites *infra, Documents*, p. 7 et suiv. et pour les États-Unis les articles 12 et suivants des *Instructions du ministère de la marine* en date du 20 juin 1898 (*infra*, p. 13 et suiv.). L'on pourra comparer surtout les articles 10 des Instructions espagnoles et 14 des Instructions américaines, qui énumèrent les cas où la visite doit se terminer par la capture du navire visité. V. aussi l'article 4 des Instructions espagnoles, qui indique en détail en quoi consistent les formalités de la visite, et l'article 9, qui contient une sorte de définition précisant le véritable caractère du droit de visite. L'on sait que, d'après une pratique internationale déjà ancienne, la saisie effectuée par le navire belligérant capteur ne devient définitive qu'après que sa légitimité et sa régularité ont été appréciées par un tribunal ou un Conseil des prises de l'État capteur (Sur cette institution du jugement des prises, V. Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, t. IV, § 3035 et suiv. et Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit international public*, n° 4676 et suiv.). Aux États-Unis le jugement des prises est confié aux tribunaux fédéraux ordinaires, aux Cours de district par conséquent en première instance, avec appel possible à la Cour suprême. En Espagne, une ordonnance du 1^{er} juillet 1779 attribue compétence en matière de prises au ministre de la marine en première instance, avec appel possible au Conseil suprême de la guerre et de la marine. — Sur le droit de visite et les théories du blocus et de la contrebande de guerre envisagés au double point de vue espagnol et américain, V. les articles parus dans le *Journal du droit international privé*, t. XXV (1898), p. 515 et suiv., 652 et suiv. (point de vue espagnol), et p. 1006 et suiv. (point de vue américain).

(2) L'on peut remarquer que ces deux restrictions, uniquement inspirées par le respect du droit des belligérants, par le devoir pour les neutres de ne pas contrarier leurs opérations de guerre, sont indépendantes de la question du droit de confiscation de la propriété privée ennemie sur mer, et qu'elles continueraient par conséquent à s'appliquer le jour où tous les États s'entendraient pour poser en principe le respect de la propriété privée ennemie sur mer comme sur terre.

(3) Sur les conditions de légitimité du blocus et leur reconnaissance par les deux États belligérants au début de la guerre hispano-américaine, V. *supra*, p. 72 et suiv. Quant à la condition de publicité, V. aussi *infra*, p. 203 et suiv., ce qui a trait au blocus de *facto*.

(4) Les États neutres pourraient donc refuser de reconnaître un blocus irrégulier, un

En revanche, lorsque ces conditions se trouvent réalisées, le navire neutre qui, connaissant l'existence de ce blocus, tente cependant d'entrer dans le port bloqué, pourra être saisi par l'escadre bloquante, et la saisie devra être validée par le tribunal des prises de l'État capteur. C'est devant ce tribunal que devront être discutées toutes les questions relatives à la régularité du blocus et à l'intention du navire saisi de le forcer. Comme ce sont là de pures questions de fait, la solution de ces questions sera parfois très délicate. Souvent le capitaine et les armateurs du navire saisi, auxquels incombe la charge de la preuve (1), contesteront tout à la fois et l'existence d'un blocus régulier, et, en admettant même son

blocus non effectif, par exemple, ou non régulièrement notifié, et protester contre les saisies de navires appartenant à leurs nationaux, qui auraient été faites à l'occasion de ce blocus. Au début de la guerre, l'Espagne chercha, mais sans y réussir en fait, à amener des protestations de ce genre de la part des États neutres (V. *supra*, p. 80). Ce n'est pas seulement en cas de non-effectivité ou de non-publicité d'un blocus que les États neutres peuvent protester contre l'établissement de ce blocus, mais aussi chaque fois qu'il y a eu violation d'une règle quelconque du droit international en matière de blocus. Ainsi, si l'on admet, comme semble bien le faire la pratique internationale actuelle (V. *supra*, p. 81), le caractère illicite du *blocus de pierre*, qui expose les navires neutres non prévenus, ou surpris par les mauvais temps, à venir se briser contre le barrage établi, les neutres auraient été en droit de protester contre la tentative des Américains de réaliser par un procédé analogue le blocus de certains ports espagnols. Au début de la guerre, le premier lord de la Trésorerie, M. Balfour, interrogé à la Chambre des communes anglaise sur le point de savoir si la réalisation d'un blocus par l'établissement d'un barrage, et spécialement par la pose de torpilles, était licite ou non, répondit qu'en tout cas « ce mode de blocus constituerait une innovation ». Lorsque les Américains effectuèrent le blocus du port de Santiago de Cuba en coulant dans les passes de ce port le transport le *Merrimac*, il n'y eut cependant aucune protestation à raison de cet acte ; en fait, d'ailleurs, l'échouement du *Merrimac*, contrairement aux prévisions des Américains, n'avait aucunement barré le chenal d'accès, comme le démontra par la suite le passage par ce chenal de toute la flotte de l'amiral Cervera.

(1) En vertu d'une pratique générale, très avantageuse pour le capteur, mais fort peu juste, c'est au capturé, en effet, à faire la preuve qu'il a été injustement saisi. Il semble que, dans l'instance pendante entre le capteur et le capturé, c'est le capteur qui devrait jouer le rôle de demandeur, et c'est lui, par conséquent, qui devrait prouver la régularité de la saisie par lui effectuée. Mais, par une anomalie singulière, les rôles sont renversés ; c'est le capturé qui joue le rôle de demandeur, et le capteur, se présentant comme défendeur, n'a à apporter aucune preuve de la légitimité de la saisie. Cette anomalie provient de ce qu'on a assimilé à tort la saisie d'un navire neutre à la capture d'un navire ennemi. Quand il s'agit d'un navire ennemi, aussi longtemps qu'existera le droit de saisie de la propriété privée ennemie sur mer, le principe étant que tout navire ennemi est de plein droit confisquable, il est naturel que ce soit au capturé, s'il se trouve dans les rares cas où par exception il n'y a pas lieu à capture, à en faire la preuve. Mais la situation est toute différente lorsqu'il s'agit d'un navire neutre. Ici le principe est la liberté de commerce des neutres ; le neutre ne devrait donc avoir, pour échapper à la saisie, qu'à faire la preuve de sa nationalité ; et ce serait au capteur que devrait incomber la charge de la preuve lorsqu'il prétend que l'on se trouve dans un cas, violation de blocus ou transport de contrebande de guerre, où par exception les navires neutres sont saisissables.

existence, leur intention de le forcer. C'est précisément ce qui s'est produit dans les deux cas de saisie effectués au cours de la guerre hispano-américaine qui ont eu le plus de retentissement, tant à cause des circonstances de fait qui les entouraient qu'à raison de l'importance des navires saisis. Dans les deux cas, il s'agissait de transatlantiques français (le *Lafayette* et l'*Olinde-Rodrigues*), et les capteurs étaient des navires américains. Chacun de ces deux cas, auxquels il y en aura quelques autres de moindre importance à ajouter, mérite, à raison des difficultés auxquelles il a donné lieu, d'être l'objet d'un examen spécial.

a) *Cas du Lafayette*. — Le *Lafayette* était un grand paquebot-poste de la Compagnie générale transatlantique, Compagnie subventionnée par le gouvernement français. Il desservait la ligne de Saint-Nazaire à la Vera-Cruz (Mexique), avec escales à Santander, la Corogne et la Havane. Ce paquebot avait quitté Saint-Nazaire le 21 avril 1898, avant la déclaration de guerre américaine, qui n'est datée que du 25 avril. Il emmenait plusieurs passagers et avait un chargement composé de marchandises de diverses sortes, mais dans lesquelles n'entrait aucune contrebande de guerre. Le 22 et le 23 avril, encore avant la déclaration de guerre par conséquent, il fit escale à Santander et à la Corogne, où il embarqua 139 nouveaux passagers ; puis, sans toucher nulle part désormais, il continua sa route à destination de sa plus prochaine escale, qui était la Havane, avec ordre de se présenter devant le port, mais de se retirer et de se diriger directement vers la Vera-Cruz si quelque obstacle s'opposait à son entrée à la Havane. Le 6 mai, un peu avant le coucher du soleil, au moment où il allait entrer dans le port de la Havane, le *Lafayette* fut entouré par plusieurs navires de guerre américains l'*Annapolis*, le *Wilmington*, le *Newport* et le *Morrill*, et capturé par eux après un coup de canon tiré par l'*Annapolis*. Après examen des papiers de bord, un équipage de prise détaché de l'*Annapolis* fut embarqué à bord du *Lafayette*, capturé sous prétexte qu'il avait cherché à violer le blocus établi devant la Havane ; et, malgré les protestations de son capitaine, le paquebot fut envoyé à Key-West, escorté par le *Wilmington*.

La saisie était manifestement irrégulière. Le paquebot avait effectué sa dernière escale avant sa capture le 23 avril, antérieurement à la déclaration de guerre, qu'il ne pouvait par conséquent connaître. Il est vrai que la déclaration de guerre, bien que datée du 25 avril, devait avoir un effet rétroactif à compter du 21 avril inclusivement ; mais d'abord cet effet rétroactif était inadmissible d'une manière générale (1) ; de plus, il l'était plus particulièrement encore en cas de saisie effectuée pour vio-

(1) V. sur ce point *supra*, p. 50 et suiv.

lation de blocus, parce que le blocus des côtes ennemies ne résulte pas nécessairement de l'ouverture des hostilités : pour qu'il soit régulier, il faut, en dehors de la condition d'effectivité, l'existence d'une certaine publicité, consistant dans une notification spéciale adressée à chaque navire neutre se présentant devant le port bloqué par un navire de l'escadre bloquante, ou tout au moins dans une notification générale, adressée par la voie diplomatique aux gouvernements neutres (1). Or, en ce qui concerne le blocus de Cuba, la notification diplomatique ne fut effectuée que par une proclamation du président Mac Kinley en date du 22 avril 1898 (2), dont le *Lafayette* ne put avoir connaissance avant son départ (3). L'on se trouvait donc bien dans un cas où la notification spéciale était nécessaire ; le paquebot n'eût été de bonne prise que si, après s'être présenté devant la ligne de blocus et avoir été l'objet d'une notification spéciale, il avait cependant continué à vouloir passer outre et cherché à forcer le blocus à lui régulièrement notifié. C'est bien en effet ce que prétendirent, pour justifier la saisie, certaines dépêches de source américaine (4), mais l'inexactitude de ce fait fut vite reconnue.

Enfin, dans le cas du *Lafayette*, la saisie était d'autant plus inexplicable que, d'après ce qui paraît résulter d'explications postérieures, l'ambassadeur de France à Washington, M. Jules Cambon, sur la demande de la Compagnie transatlantique prévoyant des difficultés possibles, avait fait prévenir l'Amirauté américaine de l'arrivée du *Lafayette* à la Havane ; et des instructions avaient été envoyées par le secrétaire d'État de la marine à l'amiral Sampson pour qu'il laissât entrer ce paquebot à la Havane. Seulement l'amiral Sampson n'aurait pas reçu ces ordres à temps, ou n'aurait pu informer à temps les commandants des navires de blocus, et c'est ce retard qui aurait amené la saisie du *Lafayette* (5).

(1) La pratique américaine admet, en effet, la nécessité d'une notification spéciale, du moins dans le cas où le navire neutre s'approchant d'un port bloqué a quitté le port de départ sans avoir eu connaissance de l'établissement du blocus (V. sur ce point *supra*, p. 78).

(2) V. le texte de cette proclamation *supra*, p. 74, note 2.

(3) Dès que l'on eut connaissance en France du blocus de la Havane, l'administration des postes et télégraphes fit publier l'avis suivant, reproduit dans les journaux des derniers jours d'avril : « Par suite du blocus de la Havane ce port cesse, jusqu'à nouvel ordre, d'être desservi par les paquebots français de la ligne de Saint-Nazaire à la Vera Cruz ».

(4) D'après ces dépêches, au moment même où l'*Annapolis*, après avoir fait arrêter le paquebot français, allait procéder à l'accomplissement de la formalité de la notification spéciale, le *Lafayette* aurait manœuvré de façon à échapper aux navires de guerre qui l'entouraient, et ne se serait arrêté qu'après un coup de canon tiré par l'*Annapolis*.

(5) Ce fut l'explication que donna l'agence Havas dès le lendemain de la saisie (7 mai 1898) : « A la suite d'ordres envoyés la semaine dernière de Washington comme conséquence d'instructions précédemment données par le Département de la marine, or-

Quoi qu'il en soit de l'exactitude de cette explication, le gouvernement américain s'empressa de reconnaître l'erreur commise par les commandants des navires de guerre capteurs et de la faire réparer. La Commission des prises de Key-West ordonna que le *Lafayette* fût immédiatement relâché, et que, conformément à l'arrangement officieux intervenu entre l'ambassade française et les autorités américaines, on le laissât entrer à la Havane. Pour plus de sûreté, le *Lafayette* fut escorté par un navire de guerre américain jusqu'à l'entrée du port de la Havane, où il entra le 8 mai, et d'où il repartit après avoir laissé et pris un certain nombre de passagers à destination de la Vera-Cruz. Grâce à cette conduite du gouvernement américain, les difficultés qui auraient pu être la conséquence de la saisie irrégulière du *Lafayette* tombèrent aussitôt, et tout se termina sans autre inconvénient qu'un retard de deux jours subi par le paquebot-poste français (1).

dres qui n'étaient pas encore parvenus à l'amiral Sampson à la date du 29 avril dernier, l'ambassadeur de France avait procédé à une enquête privée à l'effet de savoir si le *Lafayette*, qui avait quitté Saint-Nazaire avant la déclaration de guerre et avant la proclamation du blocus, et qui se rendait à Vera-Cruz en passant par la Havane, pourrait débarquer à la Havane un certain nombre de passagers et de bagages, ainsi que la valise diplomatique destinée au consulat général de France. — L'ambassadeur de France demanda également pour ce navire la permission d'embarquer à la Havane quelques passagers français, étant bien entendu que, si ce privilège était accordé au *Lafayette*, le consul de France s'opposerait à ce qu'il débarquât aucune marchandise. — La demande de l'ambassadeur de France fut prise en considération. Il lui fut répondu que, par exception aux règles strictes du blocus, l'autorisation sollicitée était accordée. En conséquence, à la date du 2 mai, des instructions dans ce sens furent envoyées à l'amiral Sampson. Lorsque la nouvelle de la capture du *Lafayette* arriva à Washington, les instructions précédentes envoyées furent communiquées aux officiers qui l'avaient capturé, avec ordre de le relâcher ».

(1) Une partie de la presse américaine et anglaise, mécontente de cette solution, chercha à faire renaître les difficultés en prétendant que le *Lafayette* avait profité de l'autorisation à lui donnée d'entrer à la Havane pour y débarquer des officiers français à la solde du gouvernement espagnol. Le 13 mai, le *Standard* se fit télégraphier de Key-West la nouvelle suivante : « Les officiers de l'escadre du blocus affirment que le *Lafayette* a débarqué à la Havane des officiers d'artillerie français et des canonniers experts ». — L'agence Havas, le jour même où elle publia cette nouvelle, la fit suivre d'un démenti énergique ainsi conçu : « L'étrangeté et la fausseté d'une pareille nouvelle indiquent quels efforts sont faits pour donner le change sur les rapports entre la France et les États-Unis. La France ne s'est pas départie et ne se départira sur aucun point des règles de la plus loyale neutralité. Le gouvernement et l'opinion aux États-Unis savent d'ailleurs parfaitement à quoi s'en tenir à ce sujet ». — Le gouvernement américain, à la suite de la communication de preuves décisives à lui transmises par l'ambassadeur de France à Washington, M. Jules Cambon, n'hésita pas, le lendemain de la publication de ces nouvelles tendancieuses, à les démentir officiellement par un communiqué dont l'agence Havas et le *Temps* du 15 mai 1898 annonçaient l'apparition en ces termes : « Le démenti officiel donné par le Département d'État de la nouvelle que le *Lafayette* avait débarqué des canonniers français et des vivres à la Havane, est le résultat des représentations faites par l'ambassade de France. M. Cambon craignait que les dépêches annonçant que le *Lafayette* avait débarqué de la contrebande de guerre à la Havane ne

b) *Cas de l'Olinde-Rodrigues*. — Il n'en devait pas être de même en ce qui concerne ce nouveau cas, et la solution définitive, si elle devait être également favorable au navire français capturé, allait se faire attendre près d'un an, dix mois au lieu de deux jours. L'*Olinde-Rodrigues* était lui aussi un des grands paquebots de la Compagnie générale transatlantique, faisant le service des Antilles et transportant la malle-poste suivant un itinéraire régulier que lui imposaient les règlements postaux. Parti du Havre à la date du 16 juin 1898, avec un équipage de 85 hommes commandé par le capitaine Phérvong, il avait fait escale à Pauillac le 19 juin, puis s'était dirigé sur Saint-Thomas, où il était arrivé le 3 juillet ; à partir de cet endroit il devait faire escale successivement à San-Juan, Puerto-Plata, le Cap Haïtien, Saint-Marc, Port-au-Prince, Conaives, et enfin revenir au Havre en passant au retour par les mêmes ports.

En quittant Saint-Thomas le 4 juillet, l'*Olinde-Rodrigues* devait se diriger vers San-Juan de Porto-Rico. Ce port avait été l'objet d'une proclamation de blocus, rendue publique le 27 juin par le gouvernement américain, mais qui n'était pas encore arrivée par la poste à Saint-Thomas le 4 juillet, et que l'on n'a jamais pu prouver non plus y avoir été télégraphiée avant cette date. Cependant, comme de vagues rumeurs couraient depuis quelque temps sur le blocus de San-Juan, à la suite du bombardement de ce port qui avait été effectué six semaines auparavant, le capitaine Phérvong, avant de se diriger vers San-Juan, télégraphia au consul français de ce port pour savoir si l'accès en était libre. Le consul, ignorant encore lui aussi la proclamation du 27 juin, répondit qu'il n'y avait pas eu de notification officielle du blocus, et que « les paquebots peuvent suivre leur route régulière, ils ne courent aucun danger ». L'*Olinde-Rodrigues* se dirigea donc vers San-Juan ; il y arriva le 4 juillet, y prit et y laissa des passagers, et reprit sa route vers Puerto-Plata le lendemain 5 juillet. A la sortie de San-Juan, il fut arrêté par un croiseur américain, le *Yosemite*, qui arrivait précisément pour établir effectivement le blocus promulgué le 27 juin. Le blocus n'étant pas encore effectif, le commandant du *Yosemite* ne pouvait saisir le paquebot français. Il se borna en effet à faire inscrire sur son livre de bord l'avis spé-

fussent, en raison de leur répétition, admises comme réelles dans le public, et que le discrédit n'en rejaillit sur lui-même, puisqu'il avait donné l'assurance formelle que le *Lafayette* ne transportait pas de contrebande de guerre. Pour prouver la bonne foi du gouvernement français dans l'affaire du *Lafayette*, et contre l'usage constant, la correspondance privée échangée entre le consul de France à la Havane et l'ambassadeur de France à Washington fut présentée au Département d'État. M. Day, secrétaire d'État, fut suffisamment édifié par la lecture de cette correspondance, et, pour dissiper dans le public tout malentendu, il donna le démenti officiel qui a été publié hier ».

cial du blocus, conformément aux Instructions américaines, de manière à empêcher l'*Olinde-Rodrigues* de se présenter de nouveau à San-Juan, pendant toute la durée du blocus, sous peine de saisie et de confiscation. La formalité accomplie, le paquebot français continua sa route sans être aucunement inquiété.

Il acheva de même la dernière partie de son voyage, et aussi le début du voyage de retour jusqu'à Puerto-Plata. Régulièrement l'escale suivante eût été San-Juan de Porto-Rico. Mais, à raison du blocus de ce port, blocus qui venait de lui être notifié par le *Yosemite*, l'*Olinde-Rodrigues* ne pouvait y pénétrer. Aussi, à chacune des escales précédentes, le capitaine du paquebot avait-il averti les agents de la Compagnie transatlantique et ceux des postes qu'il ne toucherait pas à San-Juan de Porto-Rico lors de son retour et qu'il ne prendrait pas de passagers pour ce port. Et même, ayant reçu au Cap Haïtien un télégramme de l'agent de la Compagnie à San-Juan lui annonçant qu'il aurait à prendre au retour 50 passagers de première classe (c'étaient des Espagnols et des résidents étrangers qui cherchaient à fuir Porto-Rico par crainte d'un nouveau bombardement des ports et d'une descente des troupes américaines), le capitaine Phérvong lui câbla immédiatement qu'il ne ferait pas escale à San-Juan, mais qu'il serait au port voisin de Saint-Thomas le 17 juillet. Ce jour-là, en effet, l'*Olinde-Rodrigues*, se dirigeant sur Saint-Thomas, passait au large de San-Juan, à neuf milles de la côte, et se trouvait déjà à environ huit milles à l'Est de ce port, qu'il avait déjà dépassé par conséquent, lorsque, voyant le croiseur américain le *New-Orléans*, chargé du maintien du blocus, le capitaine Phérvong se dirigea de lui-même vers ce croiseur, sans attendre le coup de canon de semonce. Un officier du *New-Orléans* monta à bord du paquebot français, examina ses papiers, et le déclara de bonne prise. Malgré les protestations du capitaine et des passagers, l'*Olinde-Rodrigues* fut dirigé vers Charleston, et même traité avec un manque d'égards qui aggravait encore l'irrégularité de la saisie (1). Aussitôt arrivé à Charleston, le capitaine Phérvong renouvela ses protestations, et adressa une lettre détaillée à l'agent géné-

(1) Dans son rapport à la Compagnie générale transatlantique, le capitaine Phérvong apprécie en ces termes la conduite du commandant américain : « On nous expédie comme des pirates ; nous avons six matelots et dix soldats armés, sous les ordres du lieutenant Russell et d'un cadet. Nuit et jour, un matelot armé veille le compas sur la passerelle : un soldat, le fusil à l'épaule, se promène sur le pont de chaque côté ; il en est de même dans les couloirs. Il n'est pas permis de traiter ainsi un navire postal qui a agi de bonne foi. Sur mon honneur de Français et de marin, je jure que n'ai jamais cherché à entrer à San-Juan. Aussi, je viens, au nom du droit des neutres et au nom de la Compagnie générale transatlantique lésée, demander justice. — Phérvong ».

ral de la Compagnie transatlantique à New-York (1). Ce dernier rédigea immédiatement lui aussi une lettre de protestation, qu'il adressa à l'ambassadeur de France à Washington, M. Cambon, avec la copie du rapport du capitaine Phérvong (2).

(1) Voici le texte de cette lettre :

Paquebot *Olinde-Rodríguez*, à bord,
le 23 juillet 1898, Charleston.

Monsieur l'agent général de la Compagnie générale transatlantique, New-York.

En mer, le jour même de notre saisie, j'ai rédigé une protestation à M. l'ambassadeur de France à Washington, lui relatant mon voyage intercolonial. J'y ai joint les protestations des officiers et des passagers indignés de l'arbitraire de notre saisie. Nous n'avons rien fait pour forcer le blocus de San-Juan, qui m'avait été notifié à l'aller par le croiseur *Yosemite*. J'avais prévenu l'agence et la poste de chaque escale que je ne toucherais pas à Porto-Rico au retour; que je n'embarquerais pas de passagers et que les lettres pour cette île seraient remises au consul d'Espagne à Saint-Thomas. Ma dernière expédition à Puerto-Plata a été faite pour Saint-Thomas; j'ai même refusé de prendre une patente de santé espagnole.

Nous ne pouvons tous que protester contre ce qui nous arrive, et ici nous n'avons même pas un agent consulaire à qui nous adresser. Nous sommes au wharf de la quarantaine, où on désinfecte les cales, les linges, etc. J'ai fait pour vous une copie des protestations, une pour MM. les administrateurs et une pour l'agent du Havre. Je n'ai encore pu expédier ces papiers; tout le monde m'a refusé de les prendre. Je viens vous prier d'envoyer quelqu'un de la Compagnie. Nous n'avons pas encore vu M. Paine, que vous m'indiquiez sur votre télégramme et à qui j'ai écrit.

Veuillez agréer, etc.

Signé : PHÉRVONG.

(2) La lettre de plainte adressée par l'agent général de la Compagnie transatlantique à New-York à notre ambassadeur à Washington était conçue en ces termes :

« New-York, le 23 juillet. — Monsieur l'ambassadeur. — J'ai l'honneur de vous confirmer les deux télégrammes que M. Bruwart a bien voulu chiffrer hier soir et ce matin. Notre paquebot-poste *Olinde-Rodríguez*, desservant la ligne Havre-Bordeaux-Haïti (dont je vous remets sous ce pli l'itinéraire postal en temps ordinaire), a été saisi à neuf milles au large de San-Juan-de-Porto-Rico, en dehors des eaux espagnoles par conséquent, et quoiqu'il n'allât pas à ce port pour lequel il n'était pas expédié.

Venant d'Haïti, allant à Saint-Thomas, il suivait une route parfaitement normale, passant au large de Porto-Rico. Saisi arbitrairement, notre paquebot a été envoyé à Charleston (South-Carolina) où il est arrivé hier. Il a été mis en quarantaine. Son capitaine, M. Phérvong, m'a télégraphié ce matin qu'il n'avait aucun moyen de faire parvenir sa protestation au consul de France à Savannah, qu'il lui était impossible d'aller à terre et que la Cour avait saisi son navire et rendrait son jugement le 8 août.

Notre agent à Charleston, M. M.-B. Paine (superintendant de la *Clyde Line*), me télégraphie, en outre, que l'*Olinde* est gardé par un équipage de prise et un « marshal » et que toute communication avec le bord est strictement défendue ! Notre paquebot est donc séquestré avec ses 37 passagers, ses dépêches et la valise diplomatique de notre ministre à Port-au-Prince. Au nom de la Compagnie générale transatlantique, je proteste énergiquement contre de pareils actes, dont le gouvernement des États-Unis reste responsable. Je vous demande de vouloir bien présenter et appuyer ma protestation auprès des autorités américaines et leur demander que notre paquebot soit immédiatement autorisé à continuer son voyage à Saint-Thomas-le-Havre.

Je vous demande, en outre, de vouloir bien faire toutes réserves auprès du gouvernement fédéral sur les conséquences de ces actes illégaux et arbitraires, qui entraîneront,

M. Jules Cambon reçut aussitôt du ministre des affaires étrangères de France l'ordre de réclamer la mise en liberté de l'*Olinde-Rodrigues*. Malgré son intervention, les autorités américaines se refusèrent à relâcher le paquebot ; l'attorney se borna à proposer à la Compagnie transatlantique le versement d'une caution moyennant laquelle le paquebot serait provisoirement relâché et l'affaire ajournée à soixante jours pour être plaidée par devant la Cour de district de la Caroline du Sud, siégeant à Charleston. L'*Olinde-Rodrigues* était accusé, d'abord d'avoir accompli une première violation de blocus en entrant dans le port de San-Juan le 4 juillet à son voyage d'aller, puis d'avoir tenté de forcer le blocus une seconde fois, à son voyage de retour, au moment où il fut capturé par le *New-Orléans*. L'ajournement proposé avait pour but de permettre à l'attorney de réunir les preuves de cette double violation du blocus, l'une effective, l'autre simplement tentée.

La Compagnie transatlantique, forte de son bon droit, répondit qu'elle n'acceptait aucun ajournement et ne verserait aucune caution, pour qu'on ne pût même pas admettre la possibilité d'une faute de sa part. C'est dans ces conditions que l'affaire vint en première instance devant la Cour de district de Charleston. L'arrêt rendu le 13 août 1898 par le juge-président de cette Cour, M. Brawley, très longuement et fortement motivé, concluait en faveur de la non-validité de la saisie ; l'*Olinde-Rodrigues* n'était cependant pas relâché, on verra bientôt pour quel motif. Voici de quelle façon l'arrêt appréciait les deux charges qui pesaient sur le navire capturé : rupture de blocus du 4 juillet, et tentative de rupture de blocus du 17 juillet (1).

L'arrêt commence par poser en principe que, conformément à la pratique suivie sur ce point en Angleterre et aux États-Unis, pourront seuls être admis à titre d'éléments de décision les renseignements tirés de l'examen des papiers de bord et des dépositions des officiers, matelots et passagers du navire capturé. Toute autre enquête ou contre-enquête, même l'audition, à titre de témoins, des officiers ou matelots du navire capteur, est interdite (2). Puis l'arrêt constate que, d'après une règle de

comme dans le cas du *Lafayette*, des indemnités sérieuses en faveur de la Compagnie transatlantique.

Veillez agréer, je vous prie, Monsieur l'ambassadeur, l'expression de mes sentiments respectueusement dévoués.

Signé : EUG. DE BOCADÉ.

Je télégraphie au capitaine de vous envoyer si possible, par dépêche même, tous détails et protestations ».

(1) On trouvera le texte complet de cet important arrêt, qui comprend dix pages in-8°, dans le *Journal du droit international privé*, t. XXV (1898), p. 1112 et suiv.

(2) Comme le remarque l'arrêt, cette pratique anglaise et américaine, suffisante pour permettre de déterminer si le navire capturé appartient ou non à un ennemi, ce qui

droit bien établie, le fait de se diriger vers un port bloqué constitue une violation du blocus et expose le navire à être capturé, sous la double condition que le blocus ait été effectif, et que le navire neutre en ait eu connaissance.

Or, en ce qui concerne la première charge, le fait de l'entrée à San-Juan le 4 juillet, fait non contesté, y avait-il déjà à cette époque blocus effectif, et l'*Olinde-Rodrigues* en avait-il connaissance ; double condition nécessaire pour qu'une condamnation pût être prononcée ?

En ce qui concerne d'abord l'intention du navire neutre de violer le blocus, l'arrêt reconnaît que cette intention semble bien n'avoir pu exister, car le navire ne pouvait avoir déjà connaissance du blocus le 4 juillet. La proclamation du blocus de San-Juan, publiée le 27 juin, n'était pas encore arrivée par la poste à Saint-Thomas le 4 juillet, et la Cour se refuse à décider, en l'absence de tout témoignage sur ce point, que, la proclamation ayant été télégraphiée en divers endroits et ayant pu être connue par conséquent à Saint-Thomas avant le 4 juillet, le capitaine de l'*Olinde-Rodrigues* devait, en vertu de cette seule possibilité, être présumé en avoir eu connaissance. L'attorney invoquait bien, pour faire prononcer la condamnation, le fait qu'un des passagers de l'*Olinde-Rodrigues* affirmait avoir eu connaissance du blocus non pas à Saint-Thomas, mais avant même le départ du Havre. Mais, à la date du départ du paquebot, le 16 juin, le blocus n'était pas encore proclamé, de sorte qu'il eût été difficile d'en avoir connaissance à ce moment. De plus, le témoin en question était un pâtissier ; ses occupations professionnelles n'ayant rien de commun avec l'étude du droit international, sa compétence en cette matière pouvait être fort restreinte ; et il sembla bien en effet résulter de sa déposition, obtenue d'ailleurs à l'aide d'un interprète, que ce témoin faisait une confusion entre le blocus, qu'il ne pouvait encore connaître le 16 juin, et le bombardement de San-Juan qui avait eu lieu six semaines auparavant. En admettant même que le témoin n'ait pu faire cette confusion et ait bien voulu parler d'un blocus véritable, en tout cas, ce blocus ne devant être proclamé que le 27 juin et mis à exécution le 5 juillet, il ne pouvait s'agir à la date du 16 juin que de simples rumeurs, dues sans doute précisément au bombardement qui avait été effectué quelque temps auparavant. Mais de simples rumeurs

était auparavant la principale fonction des Cours de prises, rendra souvent difficile la découverte de la vérité au cas où il s'agit non plus d'un navire ennemi, mais d'un navire neutre poursuivi pour violation de blocus ; car les navires qui essaient de forcer un blocus n'emportent pas en général de papiers qui pourraient faire supposer leur intention ; et quant à l'interrogatoire du capitaine et de l'équipage, il serait peu sûr de compter sur une reconnaissance par eux-mêmes du caractère illégal de leur entreprise.

ne peuvent être considérées comme équivalant à une notification régulière (1) ; le paquebot n'était pas tenu, à la suite de bruits sans aucun fondement peut-être, de se détourner de sa destination normale (2). Bien mieux, comme c'était un navire postal, chargé de transporter la malle-poste suivant un itinéraire déterminé que lui imposaient les règlements postaux, non seulement il n'était pas tenu de changer de route sur de simples rumeurs, mais il eût même manqué à son devoir en le faisant ; l'arrêt reconnaissait très justement ce point en termes formels (3).

L'*Olinde-Rodrigues* ne pouvait donc être retenu à raison de ce premier chef, n'ayant pu avoir l'intention de violer un blocus qu'il ne connaissait même pas. L'arrêt reconnaissait de plus que la saisie, du fait de l'entrée à San-Juan le 4 juillet, était d'autant moins possible que le blocus de ce port n'était devenu effectif que le 5 juillet, par l'arrivée du *Yosemite*. Jusqu'à ce jour, il n'y avait aucune preuve de l'existence d'une force navale américaine quelconque devant San-Juan. Bien mieux, la conduite même du capitaine du *Yosemite* était la meilleure preuve qu'il n'y avait pas eu de blocus régulier avant son arrivée devant San-Juan. En

(1) L'arrêt de la Cour de district reconnaissait expressément l'insuffisance de ces simples rumeurs pour motiver une condamnation pour violation de blocus. Il croyait devoir faire remarquer cependant que la théorie anglaise et américaine était moins favorable aux neutres sur ce point que la théorie généralement adoptée par les autres nations, d'après laquelle la notification spéciale par un navire de l'escadre de blocus est toujours nécessaire, tandis qu'en Angleterre et aux États-Unis, la notification diplomatique est considérée comme suffisante pour les navires qui ont pris la mer après le moment où cette notification a été rendue publique. L'arrêt semblait regretter à ce sujet qu'il n'existât aucun moyen pour les États-Unis de contraindre les autres nations à se conformer aux règles du droit international par eux reconnues, et il ajoutait, en termes qu'on s'étonne un peu de rencontrer dans un acte officiel : « Jusqu'au moment où arriveront ces jours paisibles, actuellement prédits, lorsque domineront les grandes nations anglo-saxonnes, grâce à leur union et à leur coopération, et qu'elles seront reconnues comme la lumière du monde, cette question (la détermination précise de ce qui constitue un avis valable en matière de blocus), ainsi que d'autres semblables, devra attendre sa solution ».

(2) Les Instructions américaines en date du 20 juin 1898 décident même qu'un navire neutre peut naviguer de bonne foi vers un port bloqué « avec une destination alternative, susceptible d'être déterminée à la suite d'un avis sur la continuation du blocus reçu dans un port intermédiaire ». La seule chose qui soit exigée, c'est que le navire prenne un parti définitif avant d'être arrivé assez près du port bloqué pour que ses intentions puissent être suspectées. En ce cas, si le blocus a été régulièrement notifié, tout doute sur la bonne foi du navire neutre doit être interprété contre lui et le rendre sujet à saisie (Art. 6 des Instructions du ministère de la marine : V. *infra*, Documents, p. 13).

(3) « Comme il (l'*Olinde-Rodrigues*) transportait la malle, il avait pour devoir de se rendre à San-Juan, à moins qu'il n'eût reçu un ordre contraire de l'autorité souveraine, et il aurait manqué à ses devoirs si, sur de simples rumeurs il s'était détourné de sa route ».

effet, rencontrant le paquebot français à la sortie de ce port, il s'était borné à lui notifier l'existence du blocus pour l'avenir, au lieu de le saisir purement et simplement pour violation de blocus, sauf au capitaine de l'*Olinde-Rodrigues* à faire plus tard devant les tribunaux de prise la preuve de ce fait qu'il ne connaissait pas encore le blocus de San-Juan. Aussi, rappelant tous ces faits, la Cour déclarait ne pouvoir « prononcer de condamnation en vertu de la première charge sans une violation du droit des gens et de tous les principes de justice » (1).

Restait la seconde charge, la tentative de violation de blocus au cours du voyage de retour, le 17 juillet. Ici, d'après l'arrêt, les deux questions d'effectivité du blocus et de notification régulière ne se posaient plus : l'*Olinde-Rodrigues* avait été l'objet le 5 juillet d'une notification spéciale lors de sa rencontre avec le *Yosemite* (2), et le blocus de San-Juan était effectif depuis le 5 juillet. Mais l'*Olinde-Rodrigues* avait-il eu l'intention de forcer le blocus ? Les officiers du *New-Orléans*, le croiseur américain qui

(1) Il semble que, en ce qui concerne cette première charge, on aurait pu invoquer de plus dans le sens de l'irrégularité de la saisie, ce fait que l'*Olinde-Rodrigues* n'avait pas été capturé au moment même de la prétendue violation de blocus, mais seulement plusieurs jours après, à son voyage de retour. Tous les États de l'Europe continentale admettent en effet qu'un navire forçant un blocus, ne peut être saisi que lorsqu'il est pris sur le fait, traversant la ligne d'investissement à l'entrée ou à la sortie du port bloqué ; le navire coupable de violation de blocus ne peut être poursuivi par les navires de l'escadre bloquante qu'autant que ces derniers ont pu continuer la poursuite sans le perdre de vue. Mais la pratique anglaise et américaine, moins favorable aux neutres, sur ce point comme sur beaucoup d'autres, que la pratique du continent, applique ici un prétendu *droit de suite*, en vertu duquel le navire qui a violé un blocus peut être poursuivi jusqu'à son arrivée à destination définitive, à son port d'attache (*her home port*). De sorte que, dans le cas de l'*Olinde-Rodrigues*, le port d'attache du paquebot étant le Havre, ce paquebot pouvait être saisi non seulement au cours de son voyage d'aller, mais encore pendant tout son voyage de retour. Ce n'aurait donc été que la terminaison du double voyage d'aller et de retour par l'arrivée au Havre qui aurait dû être considérée comme faisant disparaître l'infraction, ou du moins empêchant l'exercice du droit de saisie, et non les relâches volontaires ou forcées dans un port intermédiaire. Les Instructions américaines du 20 juin 1898, dans leur article 8, consacrent expressément ce prétendu droit de suite (V. cet article *infra*, Documents, p. 13).

(2) Tels sont du moins les termes de l'arrêt de la Cour, qui considère la notification spéciale faite lors du voyage d'aller comme suffisante pour motiver la saisie au moment du voyage de retour. Plus tard l'arrêt de la Cour fédérale suprême devait adopter la même solution. Mais cette solution paraît des plus critiquables. Déjà dans le cas de l'*Olinde-Rodrigues* il y avait un intervalle de plus de douze jours entre les deux escales à San-Juan à l'aller et au retour, et cet intervalle peut être beaucoup plus considérable encore. Il est évident qu'il peut pendant un temps aussi long se produire bien des événements, tels qu'une suspension momentanée ou même une cessation complète du blocus. Un navire, bien que prévenu à son voyage d'aller, peut donc parfaitement, après un intervalle assez long, se présenter devant le port bloqué pour s'assurer si le blocus n'a pas été levé. S'il ne l'a pas été, un navire de l'escadre bloquante lui fera une nouvelle notification, et il ne sera saisissable que dans le cas où il chercherait à passer outre après la notification à lui effectuée.

saisit l'*Olinde-Rodrigues* le 17 juillet, l'affirmaient ; mais, à part cette affirmation, tout semblait concourir à démontrer la fausseté de l'intention attribuée au capitaine du paquebot français. On se rappelle que l'*Olinde-Rodrigues* avait été arrêté au cours de son voyage de retour entre Puerto Plata et Saint-Thomas, à un moment où il se trouvait en dehors des eaux espagnoles, à neuf milles de la côte, et ayant déjà dépassé de près de sept milles à l'Est le port de San-Juan. De plus, après la notification qu'il avait reçue du *Yosemite* à son voyage d'aller, le 5 juillet, le capitaine de l'*Olinde-Rodrigues* avait, à chaque nouvelle escale, averti l'agent de la Compagnie transatlantique et les autorités postales qu'il ne toucherait pas à Porto-Rico à son retour ; des instructions formelles avaient été données à Puerto-Plata, l'escale précédant San-Juan, de ne pas délivrer de billets pour ce port. Les témoignages de tous les officiers du navire étaient unanimes en ce sens. Parmi les passagers, un seul d'entre eux, à la déposition duquel des circonstances spéciales devaient empêcher, d'après l'arrêt même, d'attacher grande importance, disait qu'à son opinion personnelle le paquebot aurait cherché à entrer à San-Juan s'il lui avait été possible de le faire sans encourir le risque d'une capture. Mais cette déposition unique était démentie d'abord par toutes les dépositions précédentes, puis par ce fait que l'*Olinde-Rodrigues* ne s'était muni d'aucune des expéditions consulaires, patentes de santé, etc., qui lui auraient été nécessaires pour être admis dans un port espagnol.

Enfin, il y avait tout un ordre de preuves morales qui venaient confirmer d'une façon décisive les témoignages recueillis au cours de l'enquête. L'*Olinde-Rodrigues* appartenait à la Compagnie générale transatlantique, l'une des plus considérables Compagnies maritimes du monde. Ce ne sont pas des sociétés de cette importance qui se livrent en temps de guerre à des entreprises prohibées par le droit international. De plus, dans le cas particulier en question, le navire qu'on eût consacré, au moins d'une façon accidentelle, à des entreprises de ce genre, atteignait avec la cargaison qu'il transportait, une valeur de plusieurs millions. C'eût été une véritable folie de la part de la Compagnie transatlantique et du capitaine du paquebot, que de courir le risque d'une confiscation pour le mince et aléatoire profit que leur eût rapporté une escale dans un port qu'ils venaient de quitter douze jours auparavant. Et l'argument prend plus de force encore si l'on remarque qu'à ce voyage de retour, le paquebot était chargé de produits du pays, tabac, sucre, café, etc. pour lesquels il n'aurait certainement pas trouvé preneur à San-Juan de Porto-Rico, port d'exportation pour les mêmes produits.

De toutes ces preuves d'ordre matériel ou moral, il semble bien résulter que la relaxe du navire s'imposait, la seconde charge ne pou-

vant pas plus être retenue contre lui que la première. L'arrêt lui-même n'hésite pas à déclarer que « toutes les circonstances de la cause rendent bien improbable qu'on ait tenté de rompre le blocus ».

Cependant, et c'est là le seul point faible de cet arrêt si fortement motivé, l'acquiescement et la relaxe, conséquences nécessaires d'une saisie reconnue non fondée, n'étaient pas prononcés. Par une complaisance exagérée pour les prétentions du gouvernement américain représenté par l'attorney du district, la Cour se bornait à offrir provisoirement à la Compagnie transatlantique la libération sous caution de son paquebot, que la Compagnie avait refusée au début de l'affaire. La Cour s'appuyait pour prendre cette décision sur les déclarations du lieutenant Russell et d'autres officiers du navire capteur, affirmant par serment que le paquebot tentait de pénétrer dans le port de San-Juan quand il fut visité par le *New-Orléans*. « Repousser la demande, disait l'arrêt, pourrait sembler impliquer la pensée que la capture est due à un zèle ultra-officieux ou à une cupidité calculée ; il n'existe pas de motif à l'appui d'une telle imputation ». L'arrêt préférerait admettre que cette opposition du gouvernement et des officiers américains à la relaxe, et leur demande d'obtenir un délai pour recueillir de nouvelles preuves, étaient motivées par une supposition paraissant plausible à première vue, et qui était la suivante : c'est qu'après la destruction de la flotte de l'amiral Cervera et la reddition de Santiago, l'investissement de San-Juan devenant très probable, il était possible que les riches habitants de la ville, pour échapper aux horreurs d'un siège, eussent offert au capitaine de l'*Olinde-Rodrigues* une somme suffisante pour lui faire abandonner la ligne de conduite prudente qu'il avait toujours suivie jusque-là. La Cour accordait donc au gouvernement américain le délai qu'il demandait pour arriver à faire la preuve de cette supposition ; elle semblait d'ailleurs le mettre en garde contre les dangers de cette solution, en indiquant que l'ordonnance autorisant d'autres preuves ne serait rendue que « si, après une recherche approfondie de sa responsabilité », le gouvernement était d'avis d'agir ainsi (1).

Le gouvernement américain s'obstina en effet à soutenir les prétentions des officiers du *New-Orléans*. Cette obstination paraît encore plus singulière lorsqu'on se rappelle la promesse faite au début de la guerre,

(1) Il faut remarquer que l'*Olinde-Rodrigues* avait été saisi le 17 juillet et avait été aussitôt amené à Charleston. L'arrêt étant du 13 août 1898, le gouvernement américain avait déjà eu près d'un mois pour réunir ses preuves. Il était évident qu'en cas d'acquiescement postérieur, tout nouveau retard imputable aux autorités américaines devait entraîner une aggravation considérable des dommages-intérêts dus à la Compagnie transatlantique à raison de la saisie et de l'immobilisation d'un navire de cette importance.

et plus tard de nouveau reproduite par les Instructions américaines (1), que « le droit de visite sera exercé avec des égards rigoureux pour les droits des neutres, et les voyages des paquebots-poste ne seront interrompus qu'en cas de *souppçons graves* de violation des lois relatives à la contrebande de guerre et au blocus » (2). Or ce n'était ici qu'à force d'hypothèses et de suppositions, en fait de soupçons graves, que l'on pouvait arriver à incriminer la conduite du capitaine de l'*Olinde-Rodrigues*. Il semble bien malheureusement que le motif auquel la Cour faisait allusion sans oser l'admettre, « un zèle ultra-officieux ou une cupidité calculée » de la part des officiers du capteur, n'était pas étranger à cette obstination. D'après les usages en vigueur de la marine militaire des divers pays, les prises appartiennent au gouvernement, mais une partie de leur valeur est répartie entre les officiers et l'équipage du capteur : et l'*Olinde-Rodrigues* était une riche proie qu'il semblait dur de laisser échapper.

Quoi qu'il en soit du motif de cette obstination, le gouvernement américain, après avoir échoué en première instance devant la Cour de district de Charleston, fit appel de cette décision devant la Cour suprême des États-Unis. La solution se fit longtemps attendre, et pendant tout ce temps l'*Olinde-Rodrigues* resta sous séquestre à New-York, dans les bassins de la Compagnie transatlantique, sous la garde de ses officiers. Ce n'est que le 15 mai 1899 que la Compagnie transatlantique apprenait enfin la relaxe définitive de son paquebot, la Cour suprême ayant déclaré, comme la Cour de district de Charleston, qu'il n'y avait pas de preuves suffisantes des tentatives de violation de blocus alléguées contre l'*Olinde-Rodrigues*. L'arrêt de la Cour suprême reproduit une partie des considérants du premier arrêt. Il étudie de plus longuement et résout dans le sens de l'affirmative la question de savoir si le blocus d'un port par un seul navire peut être considéré comme satisfaisant à la condition nécessaire de légitimité. Du 27 juin au 14 juillet 1898, San-Juan n'avait en effet été bloqué que par un navire de commerce converti en croiseur auxiliaire, le *Yosemite*. Il nous semble, contrairement à l'opinion de la Cour, que ce navire pouvait être réputé insuffisant pour maintenir le blocus d'un port d'une certaine importance, surtout étant donné qu'il se trouvait alors dans ce port un certain nombre de petits navires de guerre espagnols, dont la force collective dépassait celle du *Yosemite* ; le capitaine du *Yosemite* se plaignit lui-même de cette situation, et, dans une lettre du 27 juin dont l'arrêt cite quelques passages, il

(1) V. l'article 13 de ces Instructions, *infra*, Documents, p. 14.

(2) Proclamation du Président des États-Unis d'Amérique en date du 26 avril 1898 (V. *supra*, p. 66, note 3).

laisse entendre qu'il lui est très difficile à lui seul de maintenir un blocus vraiment effectif. A partir du 14 juillet, le port a été bloqué par le croiseur cuirassé le *New-Orléans*. Mais l'arrêt de la Cour suprême, moins favorable sur ce point que celui de la Cour de Charleston, croit trouver dans la conduite du capitaine de l'*Olinde-Rodrigues* des éléments suffisants pour le constituer en faute lui aussi dans une certaine mesure, et, à raison de ce fait, il se borne à accorder la restitution du navire sans dommages-intérêts, le paiement des dépenses se rapportant à sa garde et tous les frais du procès à l'exception des honoraires d'avocat devant incomber au navire (1).

Ces deux arrêts de la Cour de Charleston et de la Cour suprême, fortement motivés, font honneur à l'impartialité des tribunaux américains ; mais ils ne font que mieux ressortir le tort du gouvernement américain de s'être obstiné dans une affaire où toutes les présomptions étaient en faveur du navire saisi. Des actes de ce genre sont de nature à porter la plus grave atteinte à la liberté commerciale des neutres, surtout lorsque ces saisies arbitraires portent sur des navires de l'importance de paquebots transatlantiques, comme l'étaient le *Lafayette* et l'*Olinde-Rodrigues*. Aussi ces actes engagent-ils gravement la responsabilité du gouvernement qui les commet ou laisse commettre, — c'est d'ailleurs ce qu'avait fait remarquer l'une des Cours américaines elles-mêmes, celle de Charleston, — et ils doivent en bonne justice entraîner nécessairement l'allocation aux Compagnies ou aux particuliers qui en ont été les victimes, de fortes indemnités représentatives des dommages à eux causés par ces saisies arbitraires.

Il s'est produit plusieurs autres cas de saisie de navires neutres au cours de la guerre hispano-américaine, les capteurs étant toujours des navires de guerre américains. Mais ces saisies pour violation ou tentative de violation de blocus se présentent presque toutes sous le même aspect ; les arguments pour et contre la saisie invoqués par le capteur et par le capturé ne varient guère d'un cas à l'autre. L'étude détaillée des deux précédents cas de saisie permet donc de passer rapidement sur les autres cas qui restent à voir. Ils sont d'ailleurs beaucoup moins importants que les précédents et ont fait beaucoup moins de bruit, soit à cause de la faible valeur des navires saisis, soit à raison de ce fait que certaines de ces saisies furent immédiatement reconnues irrégulières et le navire capturé par conséquent relaxé.

c) *Cas de la Manoubia*. — L'un de ces nouveaux cas de saisie avait encore trait à un navire de la Compagnie générale transatlantique fran-

(1) On trouvera le texte de cet arrêt de la Cour suprême dans la *Revue de droit international public*, t. VI(1899), Documents, p. 1 et suiv.

caise, qui joua vraiment de malheur au cours de cette guerre. Dans la semaine même de la capture de l'*Olinde-Rodrigues*, la Compagnie transatlantique avait reçu avis de son agent de la Havane, qu'elle avait à prendre des passagers et des marchandises qui l'attendaient à Sagua la Grande. Sagua est un port cubain ; mais ce port est situé sur une partie du littoral cubain dont le blocus n'avait pas été déclaré par les États-Unis ; il n'y avait pas de doute possible sur ce point, les endroits précis qu'atteignait le blocus ayant été très exactement notifiés. La Compagnie transatlantique envoya donc à Sagua un de ses navires postaux, la *Manoubia*, dont le port d'attache était Fort-de-France (Martinique). Elle l'envoya *sur lest*, puisque c'est à Sagua que ce paquebot devrait prendre les passagers et les marchandises qui l'attendaient. Mais la *Manoubia* devait faire un détour pour aller au devant de l'*Olinde-Rodrigues* dont le sort n'était pas encore connu à ce moment, et dont la non-arrivée à Saint-Thomas à la date indiquée causait des inquiétudes. Grâce à ce détour, la *Manoubia* devait passer au Nord de Porto-Rico, par la voie maritime très suivie qui existe entre cette île et Saint-Thomas. C'étaient précisément les parages où l'*Olinde-Rodrigues* avait été saisi, alors qu'il passait au large du cap Juan, et la *Manoubia* allait subir le même sort à peu près dans les mêmes parages. Le navire de guerre américain qui maintenait le blocus de San-Juan arrêta en effet la *Manoubia* le 25 juillet, et, après l'avoir visitée, la déclara de bonne prise et la fit conduire à Charleston. Pas plus que l'*Olinde-Rodrigues* cependant, la *Manoubia* n'essayait de forcer le blocus de San-Juan ; elle passait à plusieurs milles au large du port bloqué, et, point très important, elle naviguait sur lest, ne portant que son équipage, et elle ne pouvait par conséquent contenir rien de suspect. C'est ce que durent bientôt reconnaître les autorités américaines, et la *Manoubia* fut relâchée sans jugement le 6 août, douze jours après avoir été capturée.

d) *Cas du Newfoundland*. — Ce même mois de juillet 1898, où eurent lieu les saisies de l'*Olinde-Rodrigues* et de la *Manoubia*, fut encore effectuée une autre saisie, saisie d'un navire anglais cette fois, qui présente elle aussi un certain intérêt à raison des principes mis en jeu lors du jugement de la prise. Comme pour l'*Olinde-Rodrigues*, le jugement, jugement de relâche sous caution, fut rendu en première instance par la Cour de district de la Caroline du Sud, siégeant *in admiralty*, comme tribunal de prises (1).

Il s'agissait d'un grand voilier anglais, le *Newfoundland*, capitaine N. Malcolm, qui avait appareillé à Halifax (Nouvelle-Écosse), le 8 juillet

(1) Juge-président, M. Brawley. — Le texte de ce jugement a été publié *in extenso* dans le *Journal du droit international privé*, t. XXVI (1899), p. 181 et suiv.

1898, à destination de Kingston (Jamaïque) et de la Vera-Cruz (Mexique), avec escales possibles dans « les ports ouverts (c'est-à-dire non bloqués) de Cuba, aucun objet de contrebande ne devant être embarqué » (1). Le 19 juillet, le *Newfoundland* était capturé par le navire de guerre des États-Unis *Mayflower* et amené à Charleston comme prise de guerre. Voici dans quelles circonstances eut lieu la capture, quels furent les motifs invoqués par le capteur à l'appui de cette saisie, et les moyens de défense mis en œuvre pour la faire tomber :

En quittant Halifax, le capitaine du *Newfoundland* devait, d'après les instructions reçues des affréteurs et des chargeurs, se diriger en toute hâte vers la côte septentrionale de Cuba, et entrer dans les ports de Sagua la Grande ou de Caibairien, ports non visés dans les proclamations du Président Mac Kinley portant notification de blocus. Si à son arrivée il trouvait ces ports bloqués, il ne devait pas chercher à y entrer, mais bien se rendre directement à Kingston, et y télégraphier pour recevoir des instructions. Or, le 18 juillet, comme il se dirigeait précisément vers les ports de Sagua et de Caibairien, le *Newfoundland* fut arrêté par le navire de guerre des États-Unis, le *Badger*, qui apprit au capitaine Malcolm que toute l'île de Cuba était bloquée, et l'autorisa à continuer sa route sous le bénéfice de cette observation. Le capitaine du *Newfoundland* se décida alors à gagner directement la Vera-Cruz. Mais, pour y arriver, il lui fallait continuer à marcher vers l'Ouest, c'est-à-dire suivre une route qui le rapprochait des ports nouvellement bloqués de Sagua et de Caibairien. Un peu avant d'arriver à hauteur de ces ports, le *Newfoundland* fut accosté le 19 juillet, à hauteur de Cardenas, par le garde-côtes américain l'*Hudson*, qui, après avoir examiné ses papiers, le laissa continuer sa route. Le même jour, six heures plus tard, un officier du croiseur américain le *Tecumseh* monta à bord et fit défense au capitaine d'approcher plus près de l'île de Cuba, ou d'entrer dans un port quelconque de l'île. Cette interdiction fut consignée sur le livre de bord ; mais le *Newfoundland* était autorisé, à condition de la respecter, à continuer sa route vers l'Ouest. C'est dans ces conditions que, le soir du même jour, alors qu'il se trouvait à vingt milles environ au Nord-Ouest de la Havane et à treize milles au large, le navire anglais fut saisi par le *Mayflower* et dirigé vers Charleston. Aux protestations du capitaine déclarant qu'il n'avait aucunement cherché à violer le blocus, le commandant américain répondit en disant qu'il avait reçu du consul américain à Halifax, port d'attache du *Newfoundland*, un avis l'informant que ce navire avait quitté Halifax avec l'intention de forcer le blocus d'un des

(1) Cette formule avait été ajoutée à la main sur la charte-partie imprimée faisant partie des papiers de bord du *Newfoundland*.

ports de Cuba. Le navire fut donc envoyé à Charleston, où la Cour de district eut à statuer sur la régularité de la prise.

Un point essentiel à noter, c'est que le blocus dont il s'agissait dans l'espèce, celui qu'on accusait le *Newfoundland* d'avoir voulu forcer, était un simple blocus *de facto*. A côté des blocus ordinaires, en effet, les blocus par notification, la pratique anglaise et américaine admet l'existence de blocus de fait, ainsi appelés parce qu'ils sont établis par des commandants d'escadre ou de navire, agissant souvent sous leur propre responsabilité, devant des ports éloignés, ou avec lesquels les communications sont peu faciles, de telle sorte que la notification diplomatique ne peut intervenir que longtemps après l'établissement effectif du blocus. Dans ce cas, les navires neutres se présentant devant le port bloqué doivent bien entendu être l'objet d'un avertissement spécial, puisqu'il n'y a pas eu de notification diplomatique du blocus ; mais une fois cet avertissement spécial donné, s'ils cherchent à forcer le blocus, ils sont saisissables. Or c'était bien d'un blocus de fait qu'il s'agissait dans le cas du *Newfoundland*, puisque les ports de Sagua et de Caibairien, vers lesquels il était accusé d'avoir continué à se diriger après avoir été averti que toute l'île de Cuba était en état de blocus, n'avaient pas été compris dans les proclamations officielles de blocus émanant du Président des États-Unis. Pouvait-on malgré cela appliquer à ce cas les règles du blocus ordinaire, ou ne fallait-il pas décider au contraire que le blocus *de facto* est soumis à des règles spéciales ? C'est la question, à la fois très importante pour les neutres et très intéressante, que résout l'arrêt de la Cour de district de Charleston, et il la résout dans le second sens.

L'arrêt pose en principe que naviguer vers un port bloqué et naviguer près d'un port bloqué sont deux choses très différentes, et que, en ce qui concerne le *Newfoundland*, on ne relève à la charge de ce navire aucun témoignage tendant à établir qu'il y a eu de sa part tentative de pénétrer dans les ports de Sagua et de Caibairien. Or, si, en cas de blocus par notification, le seul fait de la part d'un navire neutre de mettre à la voile vers un port bloqué permet, en vertu du droit de prévention, de saisir ce navire même en haute mer, avant son arrivée en vue du port bloqué (1), l'existence de ce droit de prévention ne peut être admise en

(1) L'arrêt cite pour établir l'existence de ce *droit de prévention* (qui est d'ailleurs expressément reconnu par l'article 8 des Instructions américaines, d'après lequel « la possibilité de capturer... commence et finit avec le voyage ») des arrêts antérieurs, notamment un arrêt du Chief Justice Chase, rendu à l'occasion de l'affaire du *Circassian* et ainsi conçu : « C'est un principe bien établi de la législation en matière de prises que le fait de quitter un port neutre avec l'intention de pénétrer dans un port bloqué, alors que l'on a connaissance de l'existence du blocus, expose le navire, et dans la plupart des cas la cargaison, à une capture et à une condamnation ». Il faut remar-

matière de blocus *de facto*, puisque tant que n'a pas été donné l'avertissement spécial émanant d'un navire de l'escadre de blocus, le navire neutre ne peut être présumé connaître un blocus qui n'a jamais été notifié (1). Il résulte de cette différence entre les blocus par notification et les blocus de fait (2) que, l'existence d'un acte positif ou tout au moins d'une tentative de forçement de blocus étant nécessaire en cas de blocus *de facto*, le *Newfoundland* n'était pas saisissable, puisqu'on n'allègue contre lui que l'intention de forcer ce blocus, sans aucun commencement d'exécution. Bien plus, il ne s'agit même pas ici d'une intention prouvée de forcer le blocus, mais d'un simple soupçon d'intention ; or, dit très justement l'arrêt, « un soupçon, alors même qu'il est bien fondé, ne constitue pas une preuve, et ne peut être reçu comme tel devant aucune Cour de justice ».

Il semble donc que la Cour devait prononcer la relaxe immédiate du *Newfoundland*, toute preuve du bien fondé de la saisie faisant défaut. Cependant, comme dans le cas de l'*Olinde-Rodrigues* et malgré cette absence de preuves, devant l'insistance des capteurs et leur affirmation

quer qu'au contraire rien n'est plus douteux que l'existence de ce prétendu droit de prévention. Pendant longtemps ce droit n'a été admis que par la Grande-Bretagne, et c'est seulement au cours de la guerre de Sécession que les États-Unis, devenus belligérants, appliquèrent à leur tour un droit que, comme neutres, ils avaient toujours refusé de reconnaître. Rien n'est plus injuste en effet que cette faculté de saisir un navire, même à plusieurs centaines de milles du port bloqué, sur la preuve, et le plus souvent en fait sur la simple présomption, qu'il se dirige vers un port bloqué. L'on prétend qu'agir autrement, ce serait en quelque sorte encourager les violations de blocus : les navires neutres, pouvant se présenter sans danger jusque devant la ligne de blocus, la forceront s'ils en trouvent l'occasion. Mais précisément, si le blocus est effectif, — et il n'est aujourd'hui obligatoire qu'à cette condition, — le navire neutre ne trouvera pas cette occasion de forcer le blocus. Le droit de prévention ne se comprenait qu'avec la théorie des blocus fictifs ; c'est lui qui, combiné avec un autre prétendu droit, le *droit de suite* (V. *supra*, p. 196, note 1) permettait de bloquer d'immenses étendues de côtes par une simple déclaration de volonté, sans navires stationnant devant les ports bloqués. Mais, aujourd'hui que la théorie des blocus fictifs ou sur le papier est universellement rejetée, il ne paraît pas admissible que l'on puisse continuer à pratiquer ces droits de prévention ou de suite (V. sur le droit de prévention Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit intern. public*, nos 162 et suiv.).

(1) L'arrêt cite en ce sens une décision du juge anglais sir William Scott rendue dans l'affaire du *Neptunus*, d'après laquelle : « il n'existe pas alors (en cas de simple blocus *de facto*) de présomption relativement à la continuité, et on peut admettre comme excuse l'ignorance d'un capitaine qui se dirige vers un port pour lequel il y a doute et qui lui a été indiqué à titre provisoire ».

(2) L'arrêt indique incidemment une seconde différence importante entre les blocus par notification et les blocus de fait ; dans cette dernière sorte de blocus, ce sont les capteurs qui sont obligés de prouver que le blocus existait bien au commencement de la saisie ; tandis que, dans les blocus par notification, si le capturé prétend que le blocus n'existait pas effectivement au moment où il s'est présenté devant le port, c'est à lui de faire la preuve de la non-effectivité ou de la cessation momentanée du blocus.

qu'ils considéreraient les mouvements du navire au moment de la capture comme suspects, la Cour n'osa déclarer la capture irrégulière ; elle se borna à ordonner qu'il serait procédé à la recherche de preuves plus complètes ; mais qu'en attendant, à raison des délais qu'entraînerait la prolongation de l'enquête, il serait rendu, si demande en était faite, une ordonnance de relaxe du navire et de la cargaison moyennant caution de leur valeur (1).

e) *Cas du Restormel*.— Enfin une capture qui fit aussi un certain bruit au moment où elle fut connue, ce fut celle d'un autre navire anglais, le *Restormel* (2). Le *Restormel* était un vapeur de commerce qu'un croiseur américain captura au moment où il essayait d'entrer à Santiago de Cuba, ayant des avaries à réparer. Le navire saisi fut aussitôt envoyé à Key-West. Le consul anglais dans ce port, mis au courant de l'affaire (mais que les autorités américaines empêchèrent cependant de se rendre à bord du *Restormel*), protesta contre cette saisie, en faisant ressortir que le port de Santiago ne se trouvait pas compris dans l'étendue de côtes bloquée, telle qu'elle résultait de la notification officielle américaine. Le capitaine anglais affirmait également n'avoir pas eu l'intention de violer un blocus qu'il ne connaissait même pas, et qu'il ne pouvait pas connaître, ce blocus n'existant pas en réalité. De plus, son navire avait des avaries assez graves à faire réparer, et la pratique internationale, pour des raisons d'humanité faciles à comprendre, décide que, dès qu'un navire est en danger de périr avec son équipage, on doit admettre ce navire à entrer dans un port bloqué et à y faire effectuer les réparations nécessaires pour tenir la mer. Toutes ces raisons réunies auraient sans doute amené la relaxe immédiate du *Restormel*, si les autorités américaines n'avaient pas invoqué contre ce navire un autre motif de saisie, le fait qu'il transportait du charbon, objet considéré comme contrebande de guerre (3). Le transport d'objets de contrebande de guerre, transport à destination d'un port ennemi quelconque et non plus seulement d'un port bloqué, constitue en effet, comme le blocus, un cas de saisie régulière, tout au moins pour la cargaison sinon pour le navire lui-même. Ce nouveau cas de saisie peut fort bien, on le voit, exister en même temps que le premier ; et même, en fait, cette existence est assez fréquente. C'est de cette théorie de la contrebande de guerre que nous allons avoir à nous occuper maintenant.

II.— *De la contrebande de guerre*.— La théorie de la contrebande de

(1) Au moment où ces lignes sont écrites, le cas du *Newfoundland* n'a pas encore reçu de solution définitive.

(2) Le *Temps* du 1^{er} juin 1898.

(3) V. *infra*, p. 214.

guerre constitue la seconde grande restriction à la liberté commerciale des neutres. La déclaration de Paris du 16 avril 1856, en effet, qui sur ce point peut être considérée comme l'expression d'un principe général du droit international, après avoir établi les deux règles capitales que la marchandise neutre n'est jamais saisissable, et que la marchandise ennemie cesse de l'être quand elle est transportée sur des navires neutres, excepte expressément de l'application de chacune de ces règles les objets de contrebande de guerre (1). Mais que faut-il entendre par ce terme de « contrebande de guerre » ? Pour répondre à cette question d'une manière précise, il est nécessaire d'établir dès le début une distinction essentielle entre deux choses très différentes, la contrebande de guerre proprement dite d'un côté, et de l'autre ce qu'on appelle la contrebande de guerre *par analogie*.

a) *Contrebande de guerre proprement dite.* — La théorie de la contrebande de guerre est l'une de celles du droit international public sur lesquelles l'accord a le moins réussi à s'établir, aussi bien entre États neutres et belligérants, qu'entre les publicistes des diverses nations. D'une façon générale, tout le monde est d'accord pour reconnaître que le fait de transporter pour le compte d'un belligérant certains objets utilisables en vue de la guerre, — la vente de ces mêmes objets sur territoire neutre serait-elle absolument licite (2), — fait perdre au neutre qui s'y livre le bénéfice de sa neutralité, et légitime la saisie par l'autre belligérant de la marchandise de contrebande ainsi transportée. Mais, dès que l'on veut préciser un peu cette notion générale, l'accord cesse, et l'on ne peut s'entendre ni sur les objets qui doivent être considérés comme étant de contrebande de guerre, ni même parfois sur la sanction au moyen de laquelle pourront être réprimés les actes de contrebande.

(1) Voici les deux articles de la déclaration de Paris qui ont trait à cette question : Art. 2 : « Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre ». — Art. 3 : « La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi ».

(2) C'est là ce qui montre combien il est important de bien distinguer le transport de contrebande de la vente d'armes ou d'autres objets destinés à la guerre. Les ressortissants d'un État neutre peuvent se livrer, sur le territoire de cet État, à toute sorte de commerce possible, vendre à des belligérants des objets même uniquement utilisables en vue de la guerre (à part une seule exception relative aux navires de guerre). (V. sur ce point *supra*, p. 152). Mais, dès qu'ils veulent transporter d'un port neutre à un port belligérant ces objets destinés à la guerre, c'est ici qu'intervient la théorie de la contrebande de guerre. La pratique internationale n'admet pas que les États neutres soient tenus d'empêcher ce transport de contrebande (V. *supra*, p. 147 et suiv.), mais elle reconnaît en revanche au belligérant lésé le droit de se faire justice à lui-même, s'il réussit à saisir en pleine mer ou dans les eaux territoriales belligérantes les objets transportés, et à confisquer ces objets et parfois même le navire qui les porte.

1^o Le point essentiel en matière de contrebande de guerre est de savoir *ce qui est de contrebande, quels objets* il va être interdit de transporter pour le compte d'un des belligérants sous peine de s'exposer à la saisie de ces objets par l'autre belligérant. Malheureusement ce point essentiel est aussi celui à l'occasion duquel les difficultés sont les plus graves. Nulle part peut-être il n'existe d'opposition aussi complète entre les intérêts des belligérants et ceux des neutres. Chacun des belligérants a intérêt à empêcher son adversaire de se procurer chez les neutres le plus grand nombre d'objets possible, même n'ayant trait à la guerre que d'une façon très indirecte ; les neutres au contraire ont intérêt à ne voir apporter à leur commerce que le plus petit nombre de restrictions possible.

Aussi cette question de la contrebande de guerre a-t-elle été toujours celle qui a fait naître le plus de difficultés entre les belligérants et les neutres. Un grand nombre de traités, depuis le célèbre traité des Pyrénées entre la France et l'Espagne (1659), ont cherché à résoudre ces difficultés par voie d'entente contractuelle ; mais elles renaissaient presque toujours à la guerre suivante, surtout lorsque l'Angleterre se trouvait au nombre des belligérants (1). Les deux ligues de neutralité armée de 1780 et de 1800 adoptèrent une définition précise de la contrebande de guerre, mais ne purent réussir à la faire définitivement prévaloir (2). Plus tard, lorsque la question fut examinée à nouveau au Congrès de Paris en 1856, l'on ne put s'entendre sur la solution à lui donner ; de sorte que la déclaration de Paris se borna à mentionner la théorie de la contrebande de guerre comme une des restrictions apportées au principe de la liberté commerciale des neutres, sans définir quels objets devraient être considérés comme contrebande. En 1896, l'Institut de droit international, dans sa session de Venise, vota sur le rapport d'un diplomate suédois, M. Kleen, un projet de Règlement sur la contrebande de guerre, qui tranchait les principales questions controversées (3). Mais comme ce projet de Règlement n'avait pas été adopté par les divers États, il en résulte qu'aujourd'hui encore cette importante matière de la contrebande de guerre est abandonnée à l'arbitraire des belligérants ; ces derniers décident suivant leur intérêt ce qu'ils considéreront comme contrebande de guerre ; ils ne sont arrêtés que par la crainte de pous-

(1) V. une énumération des principaux traités réglementant la contrebande de guerre dans Calvo, *Le droit intern. théorique et pratique*, t. V, § 2711 et suiv., et dans Bonfils-Fauchille, *Manuel de dr. intern. public*, n^{os} 1538 et suiv.

(2) V. Paul Fauchille, *La diplomatie française et la ligue des neutres de 1780*.

(3) Ce Règlement, très favorable aux neutres, ne considère comme objets de contrebande que ceux directement et exclusivement utilisables en vue de la guerre. V. la seconde note *infra*, p. 208.

ser à bout les États neutres, et d'amener des protestations ou même la formation de ligues dirigées contre eux comme en 1780 et en 1800.

Sans entrer ici dans le détail de cette question (1), et en se bornant aux indications nécessaires pour l'examen des difficultés survenues au cours de la guerre hispano-américaine, l'on peut dire que les diverses théories soutenues et appliquées en matière de contrebande de guerre se ramènent à deux principales. L'une, qui a été consacrée par les traités consécutifs des deux neutralités armées de 1780 et de 1800, et qui semble dominer à l'heure actuelle dans l'Europe continentale, limite la liste des objets de contrebande aux articles de guerre proprement dits, et aux choses particulièrement faites pour les usages militaires, au nombre desquelles on compte le soufre, le salpêtre, les selles et les brides de chevaux (2). L'autre théorie, qui est surtout appliquée par l'Angleterre et les États-Unis, et défendue par les publicistes de ces pays, beaucoup moins précise et par conséquent beaucoup plus dangereuse pour les neutres, s'en tient à une classification des objets de commerce en trois catégories, classification dont l'idée première remonte à Grotius : dans cette théorie, on distingue d'abord les objets qui ne peuvent recevoir aucune application à des usages de guerre, tous les objets de pur luxe par exemple ; le commerce de ces objets entre neutres et belligérants reste absolument libre. Mais, ces objets mis à part, tous les autres se répartissent en deux grandes classes. En premier lieu viennent les objets qui ne peuvent être utilisés qu'en vue de la guerre : cette catégorie comprend à peu près les mêmes objets que ceux également déclarés saisissables par les partisans de la première théorie (armes, munitions, etc.). A côté de ces objets toujours saisissables, il y a une seconde catégorie d'objets qui eux ne sont saisissables que dans cer-

(1) V. pour l'étude détaillée de cette matière, Kleen, *De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres : réponse aux objections présentées contre le projet de règlement sur la contrebande de guerre*, dans la *Revue de dr. intern. et de législation comparée*, t. XXVII (1898), p. 58, — et les ouvrages généraux sur le droit international public : Calvo, *Le droit intern. théorique et pratique*, t. V, § 2708 et suiv. ; Rivier, *Principes du droit des gens*, t. II, p. 416 et suiv. ; Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit intern. public*, nos 1535 et suiv.

(2) C'est cette théorie qui a été consacrée par l'Institut de droit international dans sa session de Venise en 1896. D'après les articles 1 et 2 du projet de Règlement sur la contrebande de guerre : « Sont contrebande de guerre : 1° les armes de toute nature ; 2° les munitions et les explosifs ; 3° le matériel militaire (objets d'équipement, affûts, uniformes, etc.) ; 4° les vaisseaux équipés pour la guerre ; 5° les instruments spécialement faits pour la fabrication immédiate des instruments de guerre ». — Art. 2. « Sous la dénomination de *munitions de guerre* doivent être compris les objets qui, pour servir immédiatement à la guerre, n'exigent qu'une simple réunion ou juxtaposition ». (Ce second article permet de prohiber la plupart des matières entrant dans la composition des diverses poudres.)

tains cas, sous certaines conditions : ce sont le charbon, le soufre, les métaux et les bois de construction, l'or et l'argent, les vivres, etc. Tous ces objets sont *ancipitis usus*, en ce sens qu'ils peuvent être employés aussi bien à des usages pacifiques qu'en vue de la guerre. Dans le premier cas, le commerce de ces objets sera libre ; mais dans le second, — et c'est celui que l'on présume dès que ces objets sont transportés à destination des ports de l'ennemi, — leur transport constitue un acte de contrebande de guerre, qui autorise leur saisie par l'autre belligérant s'il réussit à les arrêter au cours du trajet. L'on voit qu'il faut dans cette théorie distinguer deux sortes de contrebande. L'une, dite contrebande *absolue*, vise les objets exclusivement destinés à la guerre, dont la confiscation est toujours possible. L'autre est dite contrebande *conditionnelle ou relative*, parce qu'elle vise des objets d'usage douteux ; ces objets ne seront confisqués que dans certaines conditions, en général à raison de leur destination (armée ou flotte ennemie, base de réapprovisionnement de port militaire ennemi, etc.).

De ces deux théories, laquelle allaient adopter les belligérants au cours de la guerre hispano-américaine ? D'une façon générale, on peut dire que l'Espagne déclara vouloir suivre la première, les États-Unis au contraire admirent la seconde. Voici, en effet, quelles furent sur cette grave question les déclarations faites par les belligérants au début de la guerre.

En ce qui concerne l'Espagne, ces déclarations se trouvent contenues dans l'article 6 du décret du 24 avril 1898 (1). Cet article est ainsi conçu : « Sont compris sous la dénomination de contrebande de guerre les canons, mitrailleuses, obus, fusils de toutes sortes, armes blanches et à feu, balles, bombes, grenades fulminantes, capsules, mèches, poudre, soufre, salpêtre, dynamite, les explosifs de toute espèce, ainsi que les uniformes, courroies, bâts, équipements d'artillerie et de cavalerie, machines pour navires et accessoires, arbres d'hélices, hélices, chaudières et autres articles servant à la construction, à la réparation et à l'armement des bateaux de guerre et en général tous les instruments, ustensiles, munitions ou objets qui servent à la guerre, et tous ceux qui à l'avenir pourront être compris sous cette dénomination ». Le gouvernement, on le voit, donnait une énumération de tous les objets considérés comme étant de contrebande. Et, parmi les objets énumérés il n'en est aucun qui puisse donner lieu à la critique, à part peut-être le soufre. Il est vrai que le soufre, par sa simple réunion avec d'autres corps, devient un explosif ; mais il est aussi employé à beaucoup d'em-

(1) V. *supra*, p. 67, note 1.

plais autres que la fabrication de la poudre. Les journaux italiens firent remarquer que l'interdiction du transport du soufre aux belligérants porterait un coup fâcheux au commerce de la Sicile, qui exporte une grande quantité de cette marchandise (1) ; les Anglais, par l'intermédiaire desquels s'effectue la plus grande partie du transport du soufre pour les ports d'Europe, demandèrent aussi que le gouvernement espagnol revint sur sa décision en ce qui concerne le soufre. L'Espagne eût pu refuser d'accéder à ces demandes, et invoquer ce fait qu'une tradition de près d'un siècle et demi permettait de classer le soufre parmi les objets de contrebande ; mais elle préféra céder pour ne pas mécontenter les neutres. Le 9 mai 1898, le *Foreign Office* publia un télégramme de l'ambassadeur de la Grande-Bretagne à Madrid, d'après lequel le gouvernement espagnol déclarait que, s'il ne pouvait plus modifier le décret déjà promulgué, il donnerait cependant des ordres au Département de la marine pour que, temporairement, le soufre ne fût pas considéré comme contrebande de guerre (2).

Les autres objets compris dans l'énumération du décret espagnol ne peuvent donner lieu à aucune remarque. Le décret n'y faisait même pas rentrer les chevaux, bien que sur ce point encore une pratique internationale remontant assez haut l'eût autorisé à le faire, ni le charbon. La liste se terminait, il est vrai, par les mots : « et en général tous les instruments, ustensiles, munitions ou objets qui servent à la guerre » ; mais la nature des objets précédemment énumérés indiquait clairement qu'il ne pouvait s'agir que d'objets directement, on peut même dire uniquement utilisables en vue de la guerre. Les dispositions du décret étaient donc à la fois très favorables aux neutres et assez précises ; elles étaient de nature à éviter autant que possible la survenance de difficultés entre l'Espagne et les neutres.

Les États-Unis firent aussi connaître, mais plus tard seulement, les règles qu'ils comptaient suivre en cette matière (3). Ces règles se trou-

(1) *L'Esercito* du 26 avril 1898 ; ce journal demande que le ministre de la guerre soumette la question au Conseil des ministres et fasse entamer des démarches vis-à-vis de l'Espagne pour la décider à rapporter cette mesure.

(2) La *Shipping Gazette* du 9 mai 1898.

(3) Le décret espagnol est du 24 avril 1898, tandis que les Instructions américaines sont du 20 juin. Au début de la guerre, le sous-secrétaire d'État américain aux affaires étrangères, consulté par les directeurs d'une grande Compagnie anglaise de navigation, l'*Atlas Steamship Company*, sur ce que le gouvernement américain considérerait comme contrebande de guerre, avait consenti à leur donner une réponse assez longue, dont voici les principaux passages (d'après le *Times* du 9 mai 1898) : « Suivant le Chief Justice Chase, au point de vue de la contrebande, les marchandises peuvent être divisées en trois classes. La première comprend les articles fabriqués et employés surtout pour des usages militaires en temps de guerre ; la seconde classe est composée de ces

vent contenues dans l'article 19 des Instructions du ministère de la marine ainsi conçu : « L'expression de contrebande de guerre ne comprend que des objets ayant une destination belliqueuse et destinés à un port ou à une flotte ennemie. Sous le bénéfice de cette observation, les objets suivants doivent, à l'heure actuelle, être traités comme objets de contrebande : — *Objets de contrebande absolue.* Artillerie, canons, accessoires et pièces détachées, plaques de blindage et tout ce qui appartient à l'armement offensif et défensif des navires ; armes et instruments de fer, d'acier, d'airain ou de cuivre, ou de toute autre matière, alors que ces armes ou instruments sont spécialement disposés pour pouvoir être employés à la guerre, sur terre ou sur mer ; torpilles et accessoires, caisses d'engins pour mines en quelque matière que ce soit ; matériel du génie et des transports comme affûts, caissons, gibernes, forges de campagne, cantine, pontons, approvisionnements d'artillerie ; pavillons, signaux à l'usage de la marine ; cibles mobiles (*portable range finders*) ; munitions et exploits de toute sorte ; machines pour la fabrication d'armes et de munitions de guerre ; salpêtre ; uniformes militaires et équipements de toutes sortes ; chevaux. — *Objets de contrebande conditionnelle.* Charbon, quand il est destiné à une station navale, à un port de ravitaillement, à un ou plusieurs navires ennemis ; matériaux pour la

marchandises qui peuvent être et sont employées dans un but guerrier ou pacifique, suivant les circonstances, et la troisième comprend les articles qui sont d'un usage exclusivement pacifique. — Les marchandises de la première classe, lorsqu'elles sont à destination d'un pays en état de guerre, ou de places occupées par l'armée ou la flotte d'un belligérant, sont toujours contrebande de guerre. Les marchandises de la seconde classe ne sont contrebande que lorsqu'elles sont effectivement destinées à être employées par un belligérant pour l'usage de son armée ou de sa marine ; tandis que les marchandises de la troisième classe ne sont aucunement contrebande de guerre, quoiqu'elles puissent être saisies et condamnées s'il y a violation d'un blocus ou d'un siège ».

Mais, comme le fit remarquer quelques jours après dans une lettre adressée au *Times* (V. le *Times* du 12 mai 1898) M. Holland, professeur à l'Université d'Oxford, la réponse courtoise du sous-secrétaire d'État aux affaires étrangères offrait beaucoup moins d'importance qu'on n'eût pu le croire à première vue. D'abord, en effet, il eût été invraisemblable qu'une réponse ainsi adressée à de simples particuliers pût contenir une déclaration de la politique des États-Unis en matière de contrebande de guerre. Il n'y avait donc là qu'une simple indication donnée à titre purement officieux, ne liant pas le gouvernement américain, et dont les tribunaux des États-Unis n'auraient eu à tenir aucun compte. De plus, cette indication manquait complètement de précision ; ce qu'il eût été intéressant de savoir, c'était quels articles *incipitibus usus* seraient considérés par les États-Unis comme étant de contrebande : or la réponse ne l'indiquait pas, et se bornait à reproduire la classification tripartite due à Grotius. La réponse du sous-secrétaire d'État n'avait donc guère d'importance, même à titre de simple renseignement ; ce fut seulement un mois et demi plus tard, le 20 juin 1898, que les Instructions du ministre de la marine aux vaisseaux et croiseurs affectés à un blocus vinrent donner une liste officielle des objets de contrebande.

construction de chemins de fer ou de télégraphes et monnaie, lorsque ces matériaux et cette monnaie sont destinés aux forces de l'ennemi; approvisionnements, quand ils sont destinés à un ou plusieurs navires de l'ennemi ou à une place assiégée ».

Les États-Unis procédaient donc eux aussi par voie d'énumération; mais, à côté des objets uniquement destinés à la guerre, constituant la contrebande *absolue*, ils distinguaient une contrebande *conditionnelle*, qui leur permettait, dans certains cas, de saisir des objets tels que le charbon (1) et même les vivres et approvisionnements de tout genre. Avec ce système, les neutres qui transportent des marchandises rentrant dans l'une quelconque de ces catégories d'objets, et qui doivent passer près des côtes d'un des États belligérants, même absolument libres de tout blocus, courent le plus grand risque d'être saisis. Et leur situation est d'autant plus défavorable que, dans le cas où ils seraient en effet capturés, ce sont les tribunaux même du capteur qui seront appelés à statuer sur la régularité de la saisie. Des cargaisons, parfois absolument inoffensives et dirigées en réalité sur des ports neutres, pourront ainsi être saisies par les belligérants, et le commerce du monde entier se trouvera paralysé ou même complètement empêché sur certains points.

Les États-Unis ne faisaient d'ailleurs, en adoptant cette ligne de conduite, que se conformer à des principes posés depuis longtemps par la Grande-Bretagne. Cette puissance pratique en matière de contrebande de guerre un système qui peut se condenser en cette formule : les règles applicables sont celles les plus conformes aux intérêts anglais du moment. Les juristes anglais, qui ne font sur ce point qu'interpréter les décisions de leurs tribunaux de prises, partent de ce point de vue que la notion de la contrebande de guerre est une notion de droit interne et non de droit international; sauf le cas où un pays s'est lié vis-à-vis d'un autre par un traité, ce pays peut décider en toute liberté, en tenant compte des circonstances et des intérêts du moment, ce qu'il entend considérer comme contrebande de guerre. En partant de ce principe, lorsque l'Angleterre se trouve au nombre des belligérants, elle étend à son gré, suivant les nécessités de la guerre, la liste des objets de contrebande, restreignant ainsi le commerce des neutres. Si au contraire elle est elle-même neutre, elle laisse ses ressortissants libres de se livrer à tout commerce non prohibé par la loi anglaise : or il n'en est qu'un prohibé, c'est celui des navires de guerre depuis la célèbre affaire de l'*Alabama* et l'adoption des règles de Washington qui en fut la conséquence (2).

(1) V. sur ce point, *infra*, p. 214.

(2) V. *supra*, p. 152 et suiv.

Par conséquent, tout autre commerce, même celui des armes et des munitions, demeure libre ; non seulement la vente, mais aussi le transport de ces objets est licite au point de vue de la loi anglaise ; seulement, quant au transport, il a lieu aux risques et périls de l'expéditeur (1).

Le système anglais, que les États-Unis devaient adopter au cours de la guerre de Sécession et pendant la guerre de 1898, donne lieu, il est facile de s'en rendre compte, aux plus grands abus. Il permet aux belligérants d'étendre à leur gré la liste des objets de contrebande de guerre, et d'y faire rentrer, sous prétexte qu'ils sont à destination de ports ou de places de guerre ennemis, des objets comme le charbon et même les vivres (2). A défaut d'entente générale permettant d'éviter ces abus (la déclaration de Paris de 1856 n'a pu arriver à définir les objets de contrebande, grâce précisément à l'opposition de l'Angleterre), il n'y a d'autre remède à cette situation que la résistance opposée par les neutres aux prétentions exagérées des belligérants, comme lors des ligues de neutralité armée de 1780 et de 1800.

Les belligérants ne peuvent en effet prétendre imposer leur volonté aux neutres ; les Instructions qu'ils adressent aux officiers de leurs navires de guerre ne lient que ces derniers et non les États neutres auxquels on prétendrait vouloir les appliquer. Il en est de même d'ailleurs en sens inverse des déclarations dans lesquelles les neutres indiquent de leur côté les seuls objets qu'ils considéreront comme contrebande de guerre ; souvent, en effet, les déclarations de neutralité posent à cet égard des règles très précises ; c'est ce qu'ont fait, lors de la guerre hispano-américaine, les déclarations de plusieurs États neutres (3). Mais ces règles n'ont que la valeur de simples indications ; elles permettent

(1) V. Travers Twiss, *Le droit des gens*, t. II, ch. VII.

(2) C'est ce qu'a fait la Grande-Bretagne à diverses reprises. Cela ne l'empêcha d'ailleurs pas, en 1885, d'élever de vives protestations contre la décision prise par le gouvernement français, sur la demande de l'amiral Courbet, de considérer le riz comme objet de contrebande au cours de la guerre avec la Chine. Et cependant il y avait à cette décision des motifs tout spéciaux : certaines provinces chinoises du Sud paient en effet une partie de leurs impôts en nature, en riz précisément, et les troupes chinoises touchent une partie de leur solde sous forme de distribution de riz. On pouvait donc parfaitement soutenir que ce riz perdait son caractère de provision pour devenir en réalité un objet employé à des opérations de guerre, et comme tel saisissable. Ce fut d'ailleurs la réponse que notre ministre des affaires étrangères, M. Jules Ferry, adressa au gouvernement anglais en refusant de tenir compte de ses réclamations.

(3) V. notamment les déclarations de neutralité suédoise, paragraphe 5 (*infra*, Documents, p. 37), et norvégienne, paragraphe 13 (p. 40). La plupart des autres États se bornent à rappeler à leurs ressortissants le danger que présente le transport d'objets « réputés contrebande de guerre » ou « pouvant être considérés comme contrebande de guerre ». Ils se réfèrent par là implicitement aux règles coutumières internationales, et aussi aux interdictions édictées par les belligérants, en tant qu'elles ne se trouvent pas en opposition avec ces règles.

seulement aux commerçants neutres dont on a saisi une cargaison d'objets non considérés comme contrebande de guerre par la législation de leur État, de demander à leur gouvernement d'intervenir par voie diplomatique vis-à-vis du gouvernement belligérant. Seule une disposition contractuelle s'imposerait à la fois aux neutres et aux belligérants. Plusieurs nations ont, en effet, conclu entre elles des traités définissant les objets de contrebande (1); mais, à défaut de traités de ce genre, il faut recourir aux règles qui peuvent être considérées comme règles coutumières du droit international sur ce point, et ces règles sont malheureusement trop peu précises pour ne pas laisser place à de nombreuses occasions de conflit entre les neutres et les belligérants.

La question qui donne lieu aux plus graves difficultés, c'est l'interdiction du transport de charbon (2). Le charbon peut-il ou non être considéré comme objet de contrebande, et son transport être interdit sous peine de confiscation? Cette question est vivement discutée, et elle a reçu les solutions les plus diverses. Dans la doctrine anglaise, elle est sans hésitation tranchée dans le sens de l'affirmative. Puisqu'en effet tous les objets pouvant être utilisés en vue de la guerre, de quelque nature qu'ils soient, sont susceptibles d'être saisis, il en résulte clairement que « le charbon peut, suivant les circonstances, en particulier suivant la quantité et la destination, devenir passible de confiscation » (3). Ainsi tout dépend d'une question d'intention : le belligérant auquel le charbon est destiné doit-il ou non l'employer aux usages de la guerre? Si non, le charbon n'est pas saisissable; il le sera dans le cas contraire, qui devra être présumé si le charbon acheté est à destination d'un port de guerre ou d'une escadre ennemie, ou simplement si la quantité achetée est considérable, parce qu'alors on peut supposer qu'elle est destinée à constituer des approvisionnements en vue d'opérations de guerre.

Cette solution est d'ailleurs toute naturelle étant donnée la doctrine anglaise de la contrebande conditionnelle. Ce qui est plus singulier, c'est de voir des auteurs français ou allemands, qui, après avoir admis la règle contraire, d'après laquelle la prohibition ne doit s'étendre qu'aux objets directement et exclusivement destinés à la guerre, jamais aux « matières premières et marchandises de toute espèce propres aux usages pacifi-

(1) V. une analyse des dispositions contenues dans les principaux de ces traités, dans Calvo, *Le droit. intern. théorique et pratique*, t. V. § 2711 et suiv.

(2) Il ne s'agit ici que du transport de charbon, non de la vente du charbon, qui ne rentre pas dans la théorie de la contrebande de guerre (Sur cette question de la vente du charbon, V. *supra*, p. 163 et suiv.).

(3) Phillimore, *Commentaries upon intern. law*, t. III, p. 355. — V. aussi Moseley, *What is contraband of war and what is not*.

ques, bien qu'elles puissent servir également à la confection et à l'usage des armes » (1); oublient ensuite le principe posé, et déclarent que, par exception, la houille, munition indispensable pour la marine de guerre, pourra être traitée comme contrebande de guerre, malgré son application à des usages purement industriels et pacifiques. Mais beaucoup d'autres auteurs ont défendu le principe de la liberté commerciale des neutres pour tous les objets non directement et exclusivement destinés à la guerre; et, en fait, les divers États de l'Europe continentale, la France en tête (2), se refusent en général, dans leurs Instructions ou leurs déclarations de neutralité, à énumérer la houille au nombre des objets de contrebande (3). Quant aux traités réglementant la contrebande de guerre, ils adoptent également les solutions les plus variables: tantôt, et c'est notamment le cas de plusieurs traités anciens (4), ils excluent expressément la houille des objets de contrebande, tantôt au contraire ils l'y font rentrer, ou tout au moins ils sont conçus en termes assez vagues pour permettre de l'y faire rentrer (5). Ces variations s'expliquent par ce fait que la houille n'apparaît comme un facteur décisif de la guerre que depuis les développements pris par la marine à vapeur, qui aujourd'hui a complètement fait disparaître devant elle l'ancienne marine militaire à voile. Mais de nos jours, sans houille, il n'est pas de guerre maritime

(1) Ortolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. II, liv. III, ch. IV. — V. aussi en ce sens, Heffter-Geffcken, *Le droit intern. de l'Europe*, § 154.

(2) En France, le texte capital en matière de prises maritimes est le règlement du 26 juillet 1778. Or ce règlement se borne à renvoyer, pour la définition de la contrebande de guerre, à l'ordonnance sur la marine de 1681, qui considère comme contrebande de guerre uniquement « les armes, poudres, boulets et autres munitions de guerre, même les chevaux et équipages qui seront transportés pour le service de nos ennemis » (art. 11). Ce texte, considéré comme encore en vigueur, s'impose aux Conseils de prises français. C'est par application de ces principes que le Conseil d'État, statuant en matière de prises, a refusé de valider la saisie de bois de construction pour les navires (Cons. des prises, 9 septembre 1807, dans Dalloz, *Répertoire de jurisprudence*, v° *Prises maritimes*, n° 159); et logiquement la solution devrait être la même en ce qui concerne le charbon.

(3) C'est également la règle qu'a adoptée l'Institut de droit international, dans sa session de Venise, en 1896. Il supprime toute contrebande relative ou accidentelle; mais il permet aux belligérants de séquestrer ou de préempter à leur choix, et sous réserve d'une équitable indemnité, les objets transportés à destination d'un port ennemi, qui sont également applicables à des usages de paix ou de guerre. Et c'est précisément le cas de la houille. — V. Dupuis, *L'Institut de droit international, session de Venise, septembre 1896*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, t. III (1896), p. 648 et suiv., et *Annuaire de l'Institut de droit intern.*, t. XV, p. 205.

(4) Par exemple le traité d'Utrecht du 11 avril 1713 (article 13), le traité du 6 février 1778 entre la France et les États-Unis, et celui du 26 septembre 1786 entre la France et l'Angleterre.

(5) V. une énumération des principaux de ces traités dans l'article de M. Selosse, *Le charbon, contrebande de guerre*, paru dans le *Journal du droit intern. privé*, t. XXV (1898), p. 441 et suiv.

possible ; un État belligérant, surtout s'il est lui-même producteur de charbon, et s'il possède des dépôts de charbon disséminés dans toutes les mers du globe, a un intérêt capital à déclarer la houille article de contrebande, pour empêcher son adversaire, qui peut ne pas se trouver à ce point de vue dans des conditions aussi favorables, de se réapprovisionner en charbon dans les ports neutres.

Quelle a été, au sujet de cette question si discutée, la règle de conduite adoptée par les belligérants et les neutres au cours de la guerre hispano-américaine ?

En ce qui concerne les belligérants, l'un d'eux, l'Espagne, se conformant sur ce point à une tradition déjà ancienne dans ce pays, refusa de comprendre le charbon au nombre des objets de contrebande (1). Mais il n'en fut pas de même de l'autre État belligérant. La guerre se poursuivant surtout dans la mer des Antilles, les États-Unis, eux-mêmes producteurs de charbon, et de plus infiniment plus rapprochés du centre de la lutte que l'Espagne, avaient tout intérêt à empêcher cette dernière de se réapprovisionner en charbon chez les neutres. Aussi l'article 19 des Instructions américaines déclara-t-il le charbon objet de contrebande conditionnelle « quand il est destiné à une station navale, à un port de ravitaillement, à un ou plusieurs navires ennemis ». Dans ces trois cas, par exception au principe de la liberté commerciale des neutres, le charbon transporté sur un navire neutre pouvait être saisi et confisqué par les navires de guerre des États-Unis (2).

Quant aux États neutres, ils ne jugèrent pas à propos de déclarer, dans leurs proclamations de neutralité, s'ils entendaient ou non considérer le charbon comme contrebande de guerre. Il leur eût été difficile, en effet, étant donnée la pratique internationale de ces derniers temps, de s'opposer à ce que le charbon fût considéré comme tel ; ils auraient couru risque de voir les belligérants, du moins les États-Unis, passer outre à leur opposition ; et, d'un autre côté, ils n'avaient aucun intérêt à donner aux belligérants des armes contre eux-mêmes, en déclarant expressément la houille contrebande de guerre. Aussi, ceux d'entre eux qui s'occupent du charbon se bornent-ils à prohiber la vente directe de

(1) V. l'article 6 du décret espagnol du 24 avril 1898 cité plus haut, p. 209.

(2) C'eût été là d'ailleurs la seule sanction possible, et l'on n'eût pu mettre en jeu la responsabilité de l'État neutre sous prétexte qu'il ne serait pas intervenu pour empêcher ses ressortissants de se livrer au commerce du charbon. La prétention de certains journaux américains de faire considérer la non-intervention de l'État neutre comme un acte anti-amical (*unfriendly*) était absolument injustifiée en ce qui concerne la vente du charbon, et elle l'eût été tout autant en ce qui concerne son transport. La question s'est posée pour la France à l'occasion du ravitaillement en charbon de l'escadre espagnole à la Martinique en mai 1898. V. *supra*, p. 169, note 2, et le *Daily Chronicle* du 14 mai 1898.

charbon, au delà d'une certaine limite, aux navires de guerre belligérants admis dans leurs ports (1); mais, à part cette restriction visant la vente directe à des navires belligérants et non le transport, leurs nationaux pouvaient se livrer au commerce du charbon, à la seule condition de ne pas se faire prendre par les croiseurs belligérants. Ce n'est guère qu'en Angleterre que la question du charbon contrebande de guerre fut expressément tranchée, d'une façon à demi officielle. Les Instructions anglaises se bornaient, comme celles des autres États neutres, à limiter l'approvisionnement des navires de guerre belligérants dans les ports de la Grande-Bretagne et de ses colonies (2); mais, à la suite d'une demande adressée au gouvernement anglais par la Chambre de commerce de Newport, très intéressée, à raison de son commerce actif avec l'Espagne, à savoir si le charbon devrait ou non être considéré comme contrebande de guerre, le sous-secrétaire adjoint du *Foreign Office*, M. F. Villiers, répondit le 5 mai 1898 en faisant connaître l'opinion du gouvernement anglais sur ce point. Cette opinion était d'ailleurs celle que la Grande-Bretagne avait toujours soutenue pour son propre compte comme belligérante, et que les États-Unis devaient consacrer quelques jours plus tard dans leurs instructions en date du 20 juin 1898 : le charbon y était déclaré n'être pas un objet de contrebande en soi, mais être susceptible de le devenir s'il devait être destiné à des opérations de guerre et non à des opérations industrielles ou commerciales (3).

En fait, d'ailleurs, il n'y eut au cours de la guerre hispano-américaine qu'un petit nombre de cas de saisie pour contrebande de guerre (4). Cela

(1) V. sur ce point, *supra*, p. 163 et suiv.

(2) V. la règle 3^e des Instructions anglaises, *infra*, Documents, p. 24.

(3) Voici les passages essentiels de la réponse du sous-secrétaire d'État à la Chambre de commerce de Newport, telle qu'elle fut reproduite par le *Times* du 7 mai 1898 : « J'ai montré au Marquis de Salisbury (alors premier ministre et titulaire du portefeuille des affaires étrangères) votre lettre du 29 avril 1898, dans laquelle vous demandiez si, vu les hostilités entre l'Espagne et l'Amérique, le charbon doit être regardé comme contrebande de guerre, et s'il en était ainsi, dans quelles circonstances et à quelles conditions. — En réponse, je suis chargé de vous faire savoir que le charbon n'est pas *per se* un article de contrebande de guerre; mais s'il est destiné à la guerre et non à l'industrie, il peut devenir contrebande de guerre. — Quant à savoir si, dans des cas particuliers, le charbon est ou n'est pas contrebande de guerre, c'est un cas *prima facie* à décider par la Cour des prises de la nationalité du capteur. Tant qu'une telle décision n'est pas en conflit avec des principes bien établis du droit international, le gouvernement de Sa Majesté britannique n'a pas l'intention d'y faire d'objection ».

(4) L'un des principaux, où le transport d'objets de contrebande se trouve coexister comme motif de saisie avec l'existence d'une tentative de blocus alléguée, est le cas du navire anglais le *Restormel*, saisi pour avoir transporté du charbon et avoir essayé de pénétrer dans un port de Cuba (V. *supra*, p. 205). — Le *Temps* du 26 mai 1898 annonçait aussi qu'un navire allemand, l'*Amrum*, avait été saisi pour contrebande de guerre, ou plutôt retenu à Philadelphie avant son départ comme chargé de contrebande de guerre.

s'explique facilement, car l'effort principal de la guerre s'est concentré autour des Antilles espagnoles, Cuba et Porto-Rico ; or les principaux ports de ces deux îles, et peu après même l'île de Cuba tout entière ou à peu près, furent dès le début de la guerre mis en état de blocus par les États-Unis. De cette façon, la théorie de la contrebande de guerre devenait inutile comme motif de saisie, puisque l'état de blocus suffisait à lui seul à justifier la saisie de tous les navires neutres voulant entrer dans un port de ces îles. Et quant à la contrebande de guerre destinée aux autres ports des nations belligérantes, les ports des côtes d'Espagne et des États-Unis, comme aucun des belligérants ne put, faute d'un nombre de navires de guerre suffisant, exercer de surveillance sur les côtes de son adversaire situées à plusieurs milles des siennes propres, ici encore, mais cette fois pour des raisons toutes différentes du cas précédent, il n'y eut pour ainsi dire pas, en fait, de cas de saisie pour contrebande de guerre à destination de ces ports. La théorie de la contrebande de guerre a donc eu beaucoup moins d'importance, au cours de la guerre hispano-américaine, et donné lieu à beaucoup moins d'applications que celle du blocus.

2° Il est, en matière de contrebande de guerre, un second point qui, en dehors de la définition même des objets de contrebande, a donné lieu à d'assez graves difficultés. Il ne suffit pas en effet de préciser quels objets devront être considérés comme de contrebande ; il faut de plus savoir *quelle sanction* doit recevoir l'interdiction du commerce de contrebande. La saisie des objets de contrebande doit-elle avoir pour résultat une confiscation définitive de ces objets ? Ou doit-elle avoir pour conséquence seulement leur mise sous séquestre pendant la durée de la guerre, les objets saisis étant rendus au destinataire à la conclusion de la paix, puisqu'à ce moment ils ne peuvent plus être employés à des usages nuisibles à l'adversaire ? Ou encore le belligérant qui veut retenir les objets saisis ne peut-il le faire qu'à condition d'en payer la valeur, se substituant ainsi en quelque sorte à l'adversaire dans son marché, par l'exercice du *droit de préemption* ? Autant de questions qui ont été très discutées en théorie, surtout en ce qui concerne les objets de contrebande relative ou accidentelle, pour lesquels la confiscation définitive paraît une sanction trop rigoureuse (1). Mais leur solution pra-

D'après cette information, communiquée par le *Laffan Bureau* (Londres, 25 mai), « le vapeur allemand *Amrum*, chargé de charbon, a été retenu à Philadelphie comme suspect. Dans les vingt-quatre derniers jours, plus de 50.000 tonnes de charbon ont été embarquées dans ce port à destination des Indes occidentales, et l'on croit qu'au moins 15.000 tonnes ont été transbordées en mer sur des navires espagnols ».

(1) Le projet de Règlement sur la contrebande de guerre, voté par l'Institut de droit in-

tique a peu varié ; la nécessité d'assurer d'une façon efficace la répression du commerce de contrebande a fait adopter par les belligérants le mode de sanction le plus énergique, le système de la confiscation pure et simple, sans indemnité ; et c'est encore ce système qui a prévalu au cours de la guerre hispano-américaine. C'est ce qui résulte clairement des Instructions américaines et espagnoles, qui parlent toujours de saisie ou de confiscation pure et simple, sans aucune réserve d'indemnité à payer au destinataire ou à l'expéditeur (1).

Le seul point douteux en cette matière est de savoir si, en cas de saisie d'un navire neutre pour contrebande de guerre, les objets de contrebande seront seuls capturés, ou aussi tout le reste de la cargaison, ou enfin le navire lui-même. Cette question est résolue de manières très différentes par les législations des divers États (2). Les législations américaine et espagnole comptent au nombre des plus sévères. En Espagne, il y a lieu à confiscation non seulement des marchandises mais de toute la cargaison et du navire lui-même, lorsque le chargement se compose en totalité ou pour plus des *deux tiers* de contrebande de guerre (3). Les États-Unis se montrent plus rigoureux encore. Leurs Cours de prises appliquent le même système que celui des Cours de prises et des auteurs anglais (4), d'après lequel la cargaison tout entière et le navire sont confisquables lorsqu'ils appartiennent au même propriétaire que les ob-

ternational à sa session de Venise en 1896, permet au belligérant de séquestrer ou de préempter, à son choix et à charge d'une équitable indemnité, les objets à destination d'un port de l'adversaire susceptibles d'être employés à la fois à des usages de guerre et à des usages pacifiques. Le Règlement de l'Institut ne supprime donc pas complètement la notion de contrebande relative ; mais il remplace pour les objets *incipitibus usûs* le droit de confiscation par un simple droit de séquestre ou de préemption.

(1) V. l'article 10 § 5 des Instructions espagnoles du 24 avril 1898 (*infra*, Documents, p. 9), et l'article 24 des Instructions américaines (*infra*, p. 15), qui parle du *transfert de la propriété* des objets saisis par le fait de la décision du tribunal de prises confirmant la régularité de la saisie. Il y a une exception toutefois en ce qui concerne les vivres. Les auteurs anglais et américains admettent en général que, dans les cas où les vivres peuvent être considérés comme objets de contrebande, le droit ancien et strict de saisie s'est aujourd'hui transformé en un simple droit de préemption. Il est même d'usage, dans les Cours d'amirauté anglaises, de payer, en plus de la valeur des objets préemptés, une somme de 10 0/0 de cette valeur pour indemnité de gain de vente, fret et retard du navire (V. Kent, *Commentaries*, t. I, p. 144, et Phillimore, *Commentaries upon intern. law*, t. III, § 269).

(2) V. Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit intern. public*, n° 1578.

(3) Instructions espagnoles du 24 avril 1898, art. 10, § 5 (V. *infra*, Documents, p. 9). La règle française se rapproche de la règle espagnole, sauf qu'en France les objets de contrebande doivent composer au moins les *trois quarts* de la cargaison pour rendre confisquables le reste de la cargaison et le navire.

(4) V. Travers Twiss, *Le droit des gens*, t. II, ch. VII, n° 149 ; Phillimore, *Commentaries upon intern. law*, t. III, § 165.

jets de contrebande, ou encore lorsqu'il y a eu des fraudes destinées à dissimuler la véritable destination et le nom du propriétaire (1).

Il est une dernière question relative au droit de saisie, question commune aux deux théories de la contrebande de guerre et du blocus, qui s'est souvent posée au cours des guerres précédentes, mais ne semble pas avoir donné lieu à de nouvelles difficultés pendant la guerre actuelle ; c'est la question dite de la *continuité du voyage*. Un navire neutre, naviguant vers un port neutre, peut-il être capturé, pour violation de blocus, si sa destination dernière doit être un port bloqué ? Un navire neutre chargé de marchandises de contrebande, allant d'un port neutre à un port neutre, peut-il être saisi s'il est établi que la destination définitive de ces marchandises est en réalité un port ennemi, où elles seront transportées après avoir été chargées à bord d'un autre navire ? Peut-on en ce cas considérer le voyage comme s'étant effectué sans interruption (d'où l'expression de *voyage continu*), et les objets de contrebande vont-ils pouvoir être saisis non seulement au cours du second voyage, ce qui est de droit, mais aussi au cours du premier voyage, bien qu'à destination d'un port neutre ?

La doctrine et la pratique, à part celle des Cours anglaises et américaines, sont d'accord pour rejeter l'application de la règle du voyage continu en cas de blocus. Là, en effet, c'est seulement la violation du blocus, soit effectivement réalisée, soit simplement tentée et arrêtée en cours d'exécution, qui constitue l'acte interdit sous peine de saisie ; l'application en matière de blocus de la règle du voyage continu, jointe à l'exercice des prétendus droits de suite et de prévention (2), permettrait, en cas de blocus d'un port situé en un point quelconque du globe, d'anéantir tout le commerce neutre. Mais, en matière de contrebande de guerre, si l'on admet que c'est la destination (*réelle*, bien entendu) qui donne à l'opération de transport un caractère illicite, en ce cas le caractère illicite existe dès le début du premier voyage et rend possible la saisie des objets de contrebande. Aussi un grand nombre d'auteurs déclarent-ils la théorie du voyage continu applicable en matière de contrebande de guerre, se trouvant ainsi d'accord sur ce point avec la jurisprudence des Cours de prises anglaises et américaines (3).

(1) Les Instructions espagnoles se montrent également moins rigoureuses que les Instructions américaines à un autre point de vue. Elles n'admettent pas que la simple tentative de fuite d'un navire neutre pour échapper à la visite suffise à justifier la capture du navire (art. 10, avant-dernier alinéa, *infra*, Documents, p. 10), tandis que les États-Unis admettent en ce cas le droit de saisie, à la seule condition que l'existence d'une tentative de fuite soit bien démontrée (art. 8 et 14-1^o des Instructions américaines, *infra*, p. 13 et 14).

(2) V. *supra*, p. 196 et 203.

(3) V. Gessner, *Le droit des neutres*, p. 137 et suiv. ; Helffer-Geffcken, *Le droit in-*

Un petit nombre seulement des déclarations de neutralité émises à l'occasion de la guerre hispano-américaine ont prévu la question de la continuité du voyage. Celles qui le font semblent admettre l'application de cette règle en matière de contrebande de guerre. C'est le cas de la déclaration de neutralité suédoise notamment, qui rappelle une ordonnance du 29 juillet 1870 (2), en vertu de laquelle l'interdiction du transport des objets de contrebande « ne s'applique pas au cas où des objets de cette catégorie, qui n'appartiennent pas ou qui ne sont pas destinés aux puissances belligérantes ou à leurs sujets, sont transportés dans des bâtiments suédois entre les ports des puissances neutres ». Donc, au cas où la destination définitive de ces objets serait un port ennemi, ils pourraient être saisis même au cours de leur premier voyage, bien qu'effectué entre deux ports neutres. La déclaration de neutralité brésilienne contient une disposition plus catégorique encore, d'après laquelle l'État neutre lui-même doit veiller à ce que ses ports ne servent pas à des opérations de transbordement comme ceux qu'a pour but d'interdire la règle du voyage continu (3).

En ce qui concerne les États belligérants, l'un d'eux, l'Espagne, consacre expressément dans ses Instructions la règle du voyage continu, mais avec des réserves qui, impartialement observées, seraient de nature à empêcher toute application abusive de la règle. D'après l'article 10

tern. de l'Europe, § 161, n° 2 ; Perels, *Manuel de droit maritime intern.*, § 43, p. 278 ; Blunstchli, *Le droit intern. codifié*, art. 811 et 813 ; Travers-Twiss, *La théorie de la continuité du voyage appliquée à la contrebande de guerre et au blocus*. — L'Institut de droit international, dans l'article 1^{er} de son Règlement sur la contrebande de guerre (session de Venise, 1896), prévoit aussi l'application de cette théorie (V. *Annuaire de l'Institut de dr. intern.*, t. XV, p. 205 et Dupuis, *L'Institut de droit international, session de Venise*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, t. III (1896), p. 657). Au cours de la guerre de Sécession, la Cour suprême des États-Unis consacra expressément la règle du voyage continu en matière de contrebande de guerre, à l'occasion de la célèbre affaire du *Spring-bock* (V. Calvo, *Le droit intern. théorique et pratique*, t. V, § 2762 et suiv.). L'Italie, lors de sa guerre récente avec l'Abyssinie, en 1896, fit aussi une application de cette règle qui eut un grand retentissement, en saisissant dans la mer Rouge le navire hollandais le *Doelwyk*, chargé d'armes et de munitions de guerre à destination du port français de Djibouti, d'un port neutre par conséquent, mais dont la destination réelle, d'après le capteur italien, était l'Abyssinie, où ces armes auraient été transportées à travers le territoire de la colonie française. V. sur cette affaire du *Doelwyk*, Brusa, *L'affaire du Doelwyk*, dans la *Revue générale de droit intern. public*, t. IV (1897), p. 157, et Paul Fauchille, *La théorie du voyage continu en matière de contrebande de guerre*, dans la même *Revue*, t. IV (1897), p. 297.

(2) V. *infra*, Documents, p. 38.

(3) « On ne permettra à aucun des belligérants de recevoir dans les ports de la République des marchandises venues directement pour eux sur des navires d'une autre nation », du moins quand il ne s'agit pas d'un fait isolé et motivé par une nécessité imprévue (art. XII de la déclaration brésilienne. V. *infra*, Documents, p. 2).

§ 5 des Instructions espagnoles, on ne peut considérer comme objets de contrebande que les marchandises, armes, munitions de guerre, etc., à destination d'un port ennemi, et non d'un port neutre ; toutefois, ajoute l'article, « comme il pourrait arriver qu'un navire, expédié en due forme pour un port neutre, se dirigeât néanmoins vers un port de l'ennemi, au cas où on le rencontrerait près de l'un de ces ports, en naviguant sur une ligne très différente de celle qu'il devrait suivre aux termes de sa commission, il sera procédé à la capture du navire, à moins que le capitaine ne justifie que la force majeure l'a obligé à se détourner de sa route ». Il est certain que, lorsqu'un navire chargé d'armes et de munitions est rencontré près d'un port ennemi et en un point très écarté de son trajet normal, il y a là un ensemble de circonstances qui justifie la saisie, sauf au capitaine de ce navire à faire la preuve devant le tribunal de prises, qu'il y a eu force majeure ou autre circonstance écartant nettement l'idée d'une tentative de fraude.

Quant aux Instructions américaines, elles ne rappellent pas expressément la règle du voyage continu ; mais elles peuvent être considérées comme se référant sur ce point à la jurisprudence constante des Cours de prises américaines (1). D'ailleurs, pour des raisons déjà indiquées, la théorie de la contrebande de guerre n'a donné lieu qu'à un assez petit nombre de cas d'applications au cours de la guerre hispano-américaine ; et, en ce qui concerne spécialement la règle du voyage continu, il n'y en a pas eu une seule application importante et qui ait amené des réclamations de la part d'un État neutre.

b) *Contrebande de guerre par analogie.* — La doctrine et aussi quelques décisions des Cours de prises font rentrer sous ce nom certains genres de transports prohibés, contre lesquels les belligérants se défendent de la même façon que contre le transport de contrebande proprement dite, c'est-à-dire par la saisie des objets transportés et parfois du navire lui-même. Ici, d'ailleurs, il ne s'agit plus toujours du transport d'objets, mais bien aussi en certains cas du transport de personnes. On distingue en effet deux grands cas de contrebande par analogie, le transport de troupes pour le compte d'un belligérant, et le transport de dépêches ; dans les deux cas, la sanction applicable à ces transports prohibés est analogue à celle appliquée en cas de transport d'objets de contrebande.

(1) C'est aussi cette jurisprudence qu'indique comme devant être appliquée sans aucun doute par les États-Unis M. Alexander Porter Morse, membre du barreau de la Cour suprême des États-Unis, dans son étude sur *L'exercice du droit de visite, du blocus, de la contrebande de guerre et des prises maritimes* (au point de vue américain) (V. *Journal du droit international privé*, t. XXV (1898), p. 1009).

En ce qui concerne le transport des troupes d'abord, il est évident que le neutre qui s'y livre pour le compte d'un des belligérants peut rendre encore plus service à ce belligérant, et par conséquent commet un acte peut-être plus contraire encore à la neutralité, que s'il se bornait à transporter des armes ou des munitions pour ce même belligérant. Il vient ainsi directement en aide au belligérant; il peut donc être considéré comme perdant son caractère neutre, et le navire employé à ce service pourra être saisi tout comme si c'était un navire ennemi (1). Quant aux hommes transportés, ils deviennent prisonniers de guerre, alors même qu'il s'agirait de sujets neutres ayant pris service dans l'une des armées belligérantes, car eux aussi ont perdu leur caractère de neutres par le fait même de cet engagement (2).

Ce cas de saisie était expressément prévu par les Instructions des belligérants (3); mais il n'y en eut pas d'application remarquable au cours de la guerre hispano-américaine. Au début de la guerre, certains journaux reprochèrent au capitaine du paquebot français le *Lafayette* d'avoir abusé de l'autorisation à lui accordée d'entrer à la Havane après la proclamation du blocus, pour y déposer des officiers d'artillerie et des canonniers français destinés au service des batteries espagnoles (4). Mais ce bruit fut énergiquement démenti en France, et, sur la demande de notre ambassadeur à Washington, le gouvernement américain fit paraître lui-même un démenti officiel de ces informations destinées à exciter contre la France l'opinion publique aux États-Unis.

Le second cas de contrebande par analogie, le transport de dépêches, n'a pas donné lieu lui non plus à des saisies effectuées par les belligérants. Mais il n'est pas douteux — et les Cours de prises anglaises et américaines sont particulièrement rigoureuses sur ce point — que les dépêches émanant de l'un des belligérants, surtout si l'on peut savoir qu'elles ont trait à des opérations de guerre, ne puissent être saisies par l'autre belligérant sur un navire neutre venant d'un port ennemi (5). Ce fait

(1) Il ne suffirait pas bien entendu qu'un navire neutre transportât, surtout sans connaître leur qualité, un ou deux soldats ou marins appartenant à l'une des nations belligérantes pour qu'il encourût la saisie. En général, la saisie n'est encourue que pour le transport d'un certain nombre d'hommes; c'est là d'ailleurs une pure question de fait, car le transport d'un petit nombre d'officiers haut gradés peut rendre plus service au belligérant que le transport d'un nombre beaucoup plus considérable de simples soldats.

(2) V. *supra*, p. 151.

(3) V. les Instructions espagnoles, art. 10 § 6 (*infra*, Documents, p. 10), et les Instructions américaines, art. 14 (*infra*, p. 14). V. aussi pour les États-Unis l'article 5 de la circulaire du Bureau de navigation aux receveurs des douanes, etc. (*infra*, p. 17).

(4) V. *supra*, p. 189, note 1. — V. encore *infra*, p. 239, note 2 *in fine*.

(5) On peut assimiler à ce cas celui du transport non plus de dépêches, mais d'agents

était d'ailleurs expressément prévu par les Instructions des belligérants, qui toutes deux prononçaient en ce cas la confiscation non seulement des dépêches transportées, mais aussi du navire lui-même (1). Quelques États neutres ont aussi prévu ce point ; c'est le cas notamment de la Suède, dont l'ordonnance du 8 avril 1854 (2) interdit à tout capitaine suédois « de se laisser employer, avec le bâtiment qu'il conduit, à transporter pour aucune des puissances belligérantes des dépêches, des troupes ou des munitions de guerre, sans y être contraint par une force réelle ; auquel cas il devra protester formellement contre un tel emploi de la force ».

Mais si le transport des dépêches par navires neutres n'a pas donné lieu à des difficultés entre belligérants et neutres pendant la guerre de 1898, il en a été autrement d'une question qui présente avec la précédente une certaine analogie, celle de la transmission des dépêches par fils télégraphiques, et spécialement par câbles sous-marins appartenant à des États ou à des Compagnies neutres. On se trouve plutôt ici en présence d'un cas de secours direct fourni aux belligérants que d'un cas de transport prohibé, ou du moins il s'agit d'un transport effectué d'une façon toute spéciale. Il semble donc que l'étude de cette question rentre plutôt dans celle des actes interdits aux États neutres, et par ces derniers à leurs ressortissants, comme constituant une violation directe de la neutralité. Mais les résultats de l'opération, sinon l'opération elle-même, sont trop analogues à ceux du transport de dépêches par navires neutres pour pouvoir en être séparés (3). Dans les deux cas le but est

diplomatiques même, qui peuvent être considérés comme des « dépêches vivantes ». Il y eut pendant la guerre de Sécession un exemple célèbre de saisie de ce genre. Le gouvernement fédéral fit arrêter à bord d'un paquebot poste anglais, le *Trent*, deux agents des États confédérés qui se rendaient en Europe en vue de demander des secours pour les États du Sud. Le gouvernement fédéral dut, il est vrai, relâcher ces agents à la suite des vives protestations de l'Angleterre ; mais si l'arrestation de ces agents était illicite, c'était non pas parce qu'il s'agissait d'agents diplomatiques, mais bien parce que la saisie avait eu lieu à bord d'un navire neutre allant d'un port neutre (la Havane) à un port neutre, et qu'il ne peut pas plus y avoir en ce cas contrebande par analogie qu'il n'y aurait contrebande véritable en cas de transports d'objets de contrebande dans les mêmes conditions. V. sur cette affaire célèbre du *Trent*, Calvo, *Le droit intern. théorique et pratique*, t. V, § 2812-2821. — Comp. *infra*, p. 239, note 2.

(1) V. pour l'Espagne l'article 10, § 7 des Instructions du 24 avril 1898 (*infra*, Documents, p. 10) : la confiscation du navire n'était prononcée que si le capitaine connaissait le contenu des dépêches transportées. Pour les États-Unis, V. l'article 15 des Instructions du ministère de la marine, qui contient des dispositions analogues (*infra*, p. 14) ; et aussi l'article 5 de la circulaire du Bureau de navigation aux receveurs des domaines, etc. (*infra*, p. 17).

(2) V. cette ordonnance en annexe à la déclaration de neutralité suédoise du 25 avril 1898 (*infra*, Documents, p. 36).

(3) On peut dire qu'il y a une certaine analogie même en ce qui concerne la sanc-

le même : informer l'adversaire d'événements qu'il peut avoir intérêt à connaître au point de vue de la direction à donner aux opérations militaires. Et même la transmission par voie télégraphique est plus importante encore et présente plus de gravité que le transport par navires, par cela même qu'elle est plus rapide. Aussi, en temps de guerre, est-ce elle qui remplace presque partout aujourd'hui, surtout pour les communications pouvant tenir en peu de mots, l'ancien mode de transport par navires ; la fréquence de ce dernier mode, si grande auparavant comme l'attestent les nombreuses décisions des Cours de prises sur cette matière, tend à diminuer de plus en plus. Que faut-il donc décider en ce qui concerne ce nouveau mode de transmission des dépêches ? Les belligérants peuvent-ils interdire d'une façon absolue l'emploi des câbles sous-marins (1) à la transmission de dépêches relatives à des opérations de guerre ; et, si oui, sous quelle sanction ? Il y a eu au début de la guerre hispano-américaine un certain nombre de dispositions prises à ce sujet d'une façon unilatérale, soit par des États neutres, soit par les belligérants.

En ce qui concerne les États neutres, la disposition la plus remarquable à ce point de vue est celle contenue dans l'article V de la déclaration de neutralité brésilienne (2). Le gouvernement brésilien y défend expressément à tous ses ressortissants, tant nationaux qu'étrangers résidant au Brésil, « d'annoncer par télégraphe le départ ou l'arrivée prochaine d'aucuns navires marchands ou de guerre des belligérants, et de leur donner quelque rapport, instruction et avis que ce soit dans le but de nuire à l'ennemi ».

Quant aux belligérants, eux aussi eurent à diverses reprises l'occasion de faire des déclarations en ce sens (3).

tion ; car cette sanction consiste toujours en une sorte de droit de saisie et même, en cas de nécessité, de droit de destruction de l'objet, navire ou câble sous-marin, ayant servi à la transmission des dépêches prohibées.

(1) C'est en général pour les câbles sous-marins que la question se pose, beaucoup plus fréquemment que pour les lignes télégraphiques terrestres. Il est impossible en effet d'empêcher la transmission de dépêches par ces dernières lignes entre un État belligérant et l'État neutre voisin ; il n'y aurait d'ailleurs aucune sanction applicable à cette interdiction, en admettant qu'elle fût possible, les lignes télégraphiques terrestres n'étant pas à la disposition de l'autre belligérant (sauf au cas où il occupe une portion du territoire ennemi, auquel cas il peut bien entendu employer lui-même ou détruire s'il le préfère les fils télégraphiques situés sur cette portion de territoire). Mais il en est tout autrement en ce qui concerne les câbles sous-marins ; ces câbles peuvent facilement être coupés sur une partie quelconque de leur trajet, et être ainsi rendus momentanément inutilisables ; et c'est ce qui fait que se pose pour eux la question de savoir dans quels cas cette destruction pourra être considérée comme licite.

(2) V. *supra*, Documents, p. 1.

(3) Pour tout ce qui a trait aux mesures prises par l'Espagne en cette matière, V. le

Le 16 mai 1898, le gouvernement américain interdisait aux Compagnies propriétaires de câbles sous-marins, sans distinction de nationalité, la transmission des dépêches relatives aux mouvements des flottes américaines. Et cette prohibition fut renouvelée à diverses reprises au cours de la campagne par les autorités militaires (1).

En fait, il semble qu'il y ait eu peu de cas de violation de cette prohibition par les Compagnies neutres propriétaires de câbles sous-marins; ces Compagnies sont très intéressées à éviter la rupture de leurs câbles par le belligérant lésé, événement que leur obéissance aux injonctions à elles adressées ne leur permet malheureusement pas toujours de conjurer (2).

Il y eut au cours de la guerre un certain nombre de réclamations adressées à des Compagnies propriétaires de câbles par le gouvernement espagnol, et presque toujours il lui fut donné satisfaction. L'une de ces

Livre rouge espagnol de 1898 contenant les *Négociations diplomatiques depuis le commencement de la guerre avec les États-Unis jusqu'à la ratification du protocole (de paix) de Washington*, documents nos 30 à 72. La plupart de ces documents ne sont d'ailleurs que des demandes de renseignements des ministres et des rapports des consuls espagnols, destinés à permettre de rétablir tant bien que mal par des voies détournées les communications directes coupées par les Américains. Ceux de ces documents qui présentent quelque intérêt au point de vue du droit international public seront examinés plus loin.

(1) Ainsi, le 10 juin, un télégramme de Washington annonçait que : « Le général Grilly, commandant du corps des signaleurs, a lancé un ordre interdisant aux Compagnies des câbles de transmettre des nouvelles relatives aux mouvements des navires et des troupes, même lorsque ces nouvelles seront publiées aux États-Unis » (*Le Temps* du 11 juin 1898).

(2) « La communication par le câble de Manille a été coupée de nouveau ; le câble a été scellé à la côte de Hong-Kong par la Compagnie anglaise à laquelle il appartient, à la suite d'une réclamation de l'Espagne qui a fait valoir ses droits sur ce câble. Un cas de force majeure s'étant produit, il a été impossible d'empêcher que ce câble ne fût amarré à un navire américain par l'amiral Dewey ; mais le bout de Hong-Kong a été inutilisé, parce que l'amiral Dewey transmettait des nouvelles à son gouvernement » (*Le Temps* du 18 mai 1898). — V. aussi le Livre rouge espagnol contenant les négociations diplomatiques au cours de la guerre, documents nos 43, 46 et 54 (p. 66, 68 et 74). L'ambassadeur de Grande-Bretagne à Madrid avait demandé, par une Note confidentielle du 4 juillet, que les communications par câble entre Manille et Hong-Kong fussent rétablies, uniquement en ce qui concernait le service météorologique. Le ministre des affaires étrangères d'Espagne répondit par une Note du 6 juillet qu'il ne s'opposait pas au rétablissement des communications, mais seulement à une condition : c'était que le câble fût considéré comme neutralisé, que son point d'atterrissement fût transporté en un lieu non occupé par les forces américaines, et que le câble fût mis également à la disposition de tous les intéressés, y compris les autorités espagnoles, sans qu'aucun genre de censure pût être exercé sur les télégrammes transmis. — Cette condition aurait eu pour but le rétablissement pur et simple du câble coupé par les Américains, et les autorités espagnoles s'en seraient évidemment servies pour la transmission de télégrammes relatifs à leurs opérations de guerre. Aussi le gouvernement américain ne voulut-il pas consentir à cette sorte de « neutralisation », et la proposition anglaise n'eut aucune suite.

réclamations fut adressée dès le début de la guerre à la Compagnie anglaise concessionnaire du câble de Manille à Hong-Kong. Ce câble avait été coupé dès les premiers jours par les Américains, mais ils l'avaient ensuite repêché et l'utilisaient pour leur propre compte. A la suite d'une réclamation de l'Espagne, la Compagnie anglaise fit apposer les scellés sur les appareils de la station tête de câble, Hong-Kong, pour empêcher la flotte américaine de rester de cette façon en communication télégraphique par Hong-Kong avec le gouvernement fédéral (1). Une seconde réclamation visait un autre câble anglais : le câble reliant la Havane à la Jamaïque, que les Américains utilisaient également pour la transmission de leurs télégrammes. Les autorités anglaises de la Jamaïque reconnurent, conformément à la demande de l'Espagne, que la Compagnie propriétaire du câble devait refuser les dépêches relatives aux opérations de guerre, et d'une façon générale toutes les dépêches chiffrées, dépêches dont il est impossible de contrôler le contenu (2). Enfin, vers la fin de la guerre, le gouvernement espagnol eut aussi l'occasion d'adresser une demande de ce genre à une Compagnie française. Il s'agissait de la Compagnie concessionnaire du câble entre le môle Saint-Nicolas (Haïti) et Santiago de Cuba, à ce moment occupé par les troupes américaines, qui utilisaient le câble de la Compagnie française pour rester en communication avec les États-Unis par Haïti. Le gouvernement

(1) « Le consul d'Espagne à Kingston (Jamaïque) a protesté contre la transmission par les Compagnies propriétaires des câbles de télégrammes pour l'Amirauté de Washington. Les autorités britanniques ont décidé que c'était, en effet, une violation de la neutralité et ont ordonné aux Compagnies de refuser les dépêches chiffrées et d'établir la censure » (Le Temps du 19 juin 1898).

(2) En un cas même, la stricte application des principes par une Compagnie faillit amener des difficultés. Les journaux américains du début de mai annonçaient qu'un croiseur américain, le *Harvard*, étant entré dans le port français de Saint-Pierre (Martinique) pour y expédier à Washington des télégrammes relatifs aux mouvements de l'escadre espagnole, ces télégrammes avaient disparu ou au moins subi des retards inexplicables ; ces journaux ajoutaient que le gouvernement américain révoquerait la concession du câble français et le ferait couper si des explications satisfaisantes n'étaient pas données dans les vingt-quatre heures. Mais, en admettant la version donnée par ces journaux eux-mêmes, c'eût été un devoir strict de la Compagnie française de s'abstenir de transmettre de semblables télégrammes. Il semble d'ailleurs que les faits avaient été mal présentés par ces journaux ; car, d'après des renseignements postérieurs, encore assez peu clairs, c'était le capitaine du *Harvard* lui-même qui avait renoncé à envoyer ces télégrammes, parce qu'ils devaient être transmis par Fort-de-France, où se trouvait alors un torpilleur espagnol, qu'on supposait sans doute pouvoir ainsi en avoir connaissance. Quoi qu'il en soit d'ailleurs, les difficultés avec les autorités françaises, s'il y en eut jamais, furent vite arrangées, car peu de jours après, le 18 mai, le *Temps* publiait l'information suivante : « Le consul des États-Unis à Fort-de-France et le capitaine Cotton du *Harvard* ont signé des attestations officielles constatant que les agents du câble français à la Martinique ont rempli tout leur devoir à l'occasion de la présence de la flotte espagnole dans les eaux françaises ».

espagnol demanda que le service du câble fût suspendu aussi longtemps que l'un des points d'atterrissement se trouverait au pouvoir des Américains. Le directeur de la Compagnie répondit qu'il n'aurait pas mieux demandé que d'interrompre les communications, mais que cela lui avait été impossible à raison d'un cas de force majeure (1).

En général donc, les Compagnies neutres concessionnaires de câbles consentent assez volontiers, comme c'est leur devoir d'ailleurs, à donner satisfaction aux réclamations qui leur sont présentées par les belligérants. Mais qu'arriverait-il si une Compagnie propriétaire de câbles sous-marins refusait au contraire de tenir compte des réclamations d'un des belligérants, et continuait à transmettre pour le compte de l'autre des télégrammes ayant trait aux opérations de guerre ? Quelles mesures pourrait prendre vis-à-vis de cette Compagnie le premier belligérant ?

Cette question, malgré son importance, n'a été l'objet d'aucune convention internationale. La convention de Paris du 14 mars 1884, relative à la protection des câbles sous-marins, décida expressément qu'elle ne serait pas applicable en temps de guerre, et que les États belligérants conserveraient leur entière liberté d'action (2). Non seulement il n'y a pas sur ce point de convention internationale, la convention du 14 mars 1884 ne comptant pas plus en cas de guerre « que si elle n'existait pas » (3) ; mais, à raison de l'emploi relativement récent des câbles sous-

(1) Il y eut à cette occasion un échange de lettres entre le directeur de la Compagnie française des câbles télégraphiques et l'attaché militaire d'Espagne à Paris. Le directeur de la Compagnie invoquait le fait de force majeure résultant de ce que, depuis l'occupation de Santiago par les Américains, tous les services publics de la place étaient passés entre leurs mains. Les autorités américaines avaient exigé de la Compagnie qu'elle réparât le câble, précédemment coupé par le croiseur américain *Saint-Louis*, déclarant que, si la Compagnie s'y refusait, elles feraient elles-mêmes effectuer la réparation par le steamer américain *Adria*, équipé à cet effet ; que, d'ailleurs, en cas de nécessité, elles pourraient toujours établir une communication directe avec Cuba, en se servant pour cela de la ligne de la Compagnie new-yorkaise « États-Unis et Haïti ». Dans ces conditions la Compagnie française ne crut pas devoir se refuser au rétablissement des communications. L'attaché militaire espagnol répondit, non sans quelque apparence de raison, que la Compagnie ne pouvait invoquer le cas de force majeure, car l'une des extrémités de la ligne se trouvait dans l'île d'Haïti, donc en pays neutre, et les employés de cette station, sur lesquels les autorités américaines n'avaient aucune action, auraient dû se refuser à la transmission des dépêches. — La seule raison que pouvait invoquer la Compagnie, c'est que son abstention n'aurait servi à rien, les autorités américaines étant en mesure d'assurer une communication directe entre les États-Unis et Cuba par Haïti. — V. sur toute cette question les documents (lettres de l'ambassadeur d'Espagne à Paris, de l'attaché militaire, et du directeur de la Compagnie française), parus dans le Livre rouge espagnol contenant les négociations diplomatiques au cours de la guerre, documents nos 59 et 65, p. 76 et 81 à 84.

(2) Article 15 de la convention de Paris. V. les principales dispositions de cette convention, dans Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit intern. public*, n° 583.

(3) Ce sont les termes mêmes dont se sert le plénipotentiaire anglais à la Conférence

marins, et à raison aussi du petit nombre de guerres maritimes au cours de ces dernières années, on ne peut citer non plus aucune décision judiciaire sur cette matière ; on ne peut même citer aucun précédent diplomatique : les études les plus récentes ne mentionnent aucune réclamation diplomatique motivée par le fait de la part d'un belligérant de couper volontairement un câble utilisé par son adversaire (1).

A défaut de toute convention, décision judiciaire ou précédent diplomatique sur ce point, la question ne peut être tranchée que par l'étude des principes. En droit d'ailleurs, sinon en fait, cette question est très simple ; elle a été résolue, il y a déjà un certain nombre d'années, par les distinctions suivantes, aujourd'hui universellement approuvées (2) :

Ou bien il s'agit d'un câble reliant soit le territoire des deux belligérants, soit deux points du territoire du même belligérant, une colonie et sa métropole par exemple. Dans ces deux cas, il n'y a pas d'État neutre en jeu ; chacun des belligérants peut détruire le câble, où et quand il veut, soit en pleine mer, soit dans les eaux territoriales de son adversaire ou dans les siennes propres.

Ou bien le câble relie entre eux deux États neutres, ou deux points du territoire du même État neutre. C'est le cas inverse du précédent ; la solution doit donc également être opposée à la précédente. Dans ce cas, en effet, aucun des belligérants ne peut, sous aucun prétexte, couper le câble reliant entre eux ces territoires neutres, alors même qu'il rendrait des services à son adversaire, en complétant par exemple une ligne sous-marine dont l'une des extrémités ou les deux appartiendraient à ce dernier : c'est en ce cas aux câbles seuls dont l'une des extrémités est située en territoire ennemi que le belligérant peut s'attaquer (3).

Ou bien enfin, et c'est le cas le plus difficile, le câble relie deux territoires appartenant l'un à un État belligérant, l'autre à un État neutre. Que décider en ce cas ? L'un des belligérants, celui qui possède une

de Paris, lord Lyons ; c'est aussi en ces mêmes termes que M. Balfour répondit au début de la guerre hispano-américaine à un membre de la Chambre des communes anglaise qui avait cru devoir lui poser une question sur ce point (V. le *Times* du 27 avril 1898).

(1) C'est également la conclusion à laquelle arrive M. Holland, professeur à l'Université d'Oxford, dans l'étude qu'il a fait paraître récemment sur ce sujet (*Des câbles sous-marins en temps de guerre*, dans le *Journal du droit intern. privé*, t. XXV (1898), p. 648 à 652).

(2) Ces distinctions ont été établies par M. Renault, dans son remarquable article sur *La protection internationale des câbles télégraphiques sous-marins*, *Revue de droit intern. et de législation comparée*, t. XII (1880), p. 251 et suiv.

(3) A sa session de Bruxelles en 1879, l'Institut de droit international a posé en principe d'une façon absolue que « le câble télégraphique sous-marin qui relie deux territoires neutres est inviolable ».

des extrémités du câble, peut évidemment, en vertu de son droit de souveraineté territoriale, dont le plus souvent d'ailleurs il n'aura pas intérêt à user, détruire le câble aboutissant à son territoire. Mais l'autre belligérant sera-t-il tenu de respecter ce câble, malgré les services considérables qu'il peut rendre à son adversaire ? Oui, il y est tenu en principe, car les communications entre belligérants et neutres sont elles-mêmes permises en principe. Mais on a déjà vu qu'à ce principe il existe une double restriction. La première résulte du blocus. Le belligérant qui bloque un port ennemi peut interdire l'accès de ce port à tout navire, même aux paquebots postaux neutres ; il doit donc aussi pouvoir intercepter les communications transmises non plus par navires, mais par câbles, et pour cela couper le câble, puisque c'est le seul moyen d'empêcher l'adversaire de s'en servir. La seconde restriction, plus générale encore, car elle vise tous les câbles entre territoires neutres et belligérants et non pas seulement les câbles aboutissant à un point bloqué, résulte des règles mêmes de la neutralité. Les États neutres ne doivent pas apporter, ni même permettre à leurs ressortissants d'apporter un secours direct à l'un des belligérants contre l'autre ; et la transmission des télégrammes d'un des gouvernements belligérants à ses chefs d'escadre ou d'armée constituerait un cas de secours direct. Les communications par câble entre belligérants et neutres ne sont donc licites qu'à une condition, c'est que ces communications n'aient pas trait aux opérations de guerre. Dans le cas contraire, l'autre belligérant pourra, surtout après des réclamations non écoutées, supprimer ces communications illicites en supprimant le câble même par lequel elles ont lieu (1).

(1) Le seul point qui fasse difficulté est celui-ci : le belligérant peut-il couper le câble même en pleine mer, ou seulement dans les eaux territoriales de son adversaire ? Certains auteurs (V. par exemple T. E. Holland, *loc. cit.*, p. 651) n'accordent ce droit au belligérant que dans les eaux territoriales de son adversaire, par une sorte d'application de ce *droit d'angarie*, qui permet aux belligérants, en cas de nécessité, d'employer à leur usage ou même de détruire des objets de propriété privée, ennemie ou neutre, situés sur une partie de territoire occupée. Mais l'analogie est assez lointaine, la mer territoriale ne pouvant pas être l'objet d'une occupation proprement dite ; de sorte que, si l'on reconnaît aux belligérants le droit de couper des câbles entre territoires ennemi et neutre, il paraît difficile de ne pas leur reconnaître ce droit aussi bien en pleine mer que dans les eaux territoriales ennemies. C'est, on le verra, la solution qu'ont adoptée en fait les belligérants dans la guerre hispano-américaine. Il est une autre restriction d'un tout autre genre, et celle-là très naturelle, que les belligérants devraient toujours respecter, bien qu'en fait souvent ils s'en préoccupent fort peu. Cette restriction consiste dans la règle suivante, votée par l'Institut de droit international à sa session de Bruxelles en 1879 : « Il est à désirer, quand les communications télégraphiques doivent cesser par suite de l'état de guerre, que l'on se borne aux mesures strictement nécessaires pour empêcher l'usage des câbles, et qu'il soit mis fin à ces mesures ou que l'on en répare les conséquences aussitôt que le permettra la cessation des hostilités ». Mal-

Malheureusement les belligérants pourront presque toujours invoquer avec plus ou moins de fondement l'existence de l'une ou de l'autre de ces deux restrictions, de sorte qu'en fait ils font ce qu'ils veulent, et aucun des câbles reliant entre eux deux territoires ennemi et neutre n'est certain d'échapper à la rupture. On l'a bien vu au cours de la guerre hispano-américaine. L'Espagne, elle, n'aurait pas eu intérêt à s'attaquer aux grands câbles qui traversent l'Atlantique et mettent en communication l'Europe et les États-Unis ; cela d'ailleurs les neutres ne l'auraient certainement pas toléré, à raison du caractère indispensable que présentent pour eux ces communications (1). Les États-Unis au contraire n'avaient guère à s'attaquer qu'à des câbles de moindre importance, ceux reliant les colonies espagnoles à des ports neutres des côtes voisines ; on peut dire qu'ils n'en laissèrent subsister à peu près aucun, à part ceux qu'ils réussirent à utiliser pour leur propre compte tout en empêchant l'Espagne de s'en servir (2). L'un des premiers câbles coupés, mais que les Américains réparèrent assez vite de façon à pouvoir l'utiliser exclusivement pendant quelque temps (3), ce fut celui reliant Manille à Hong-Kong par Bolinao (4). A Cuba il y avait eu un câble coupé dès la fin d'avril,

heureusement les belligérants ne cherchent trop souvent qu'à rompre les câbles de la façon la plus nuisible à l'ennemi et de manière à empêcher toute tentative de remise en état de ces câbles au cours de la guerre, de sorte que souvent le rétablissement des communications, une fois la paix signée, présente de grandes difficultés et demande un temps fort long.

(1) Vers la fin de mai, lorsque l'on apprit la destruction par les Américains de plusieurs câbles reliant Cuba à des territoires neutres, certains journaux espagnols engagèrent le gouvernement à faire couper les câbles transatlantiques qui atterrissent aux États-Unis (V. le *Temps* du 27 mai 1898) ; mais les autorités espagnoles eurent la sagesse de résister à ces conseils irréfléchis.

(2) Ce fut le cas pour les câbles reliant Cuba au Mexique et Porto-Rico à la Jamaïque ; ces câbles étaient concédés à des Compagnies américaines, qui en profitaient pour intercepter les dépêches envoyées par les autorités espagnoles. Il en était de même du fil de Colon à Panama, entièrement en territoire neutre celui-là, mais également exploité par une Compagnie américaine. Le gouvernement espagnol protesta contre cet état de choses par l'intermédiaire de ses représentants auprès du Mexique, de la Colombie et de la République du Centre-Amérique (V. le Livre rouge espagnol de 1898 contenant les négociations au cours de la guerre, nos 48 à 52). La protestation n'était pas fondée, en ce sens que l'Espagne ne pouvait exiger de ces États neutres qu'ils facilitassent la transmission des dépêches relatives aux opérations de guerre ; mais ce que l'Espagne eût été en droit d'exiger, c'est que ces États interdisissent la transmission des dépêches de même nature émanant des autorités américaines, de manière à rendre la situation égale pour les deux belligérants.

(3) V. *suprà*, p. 227.

(4) V. le *Temps* du 4 mai 1898 et le Livre rouge espagnol de 1898 contenant les négociations effectuées au cours de la guerre, document n° 32 (télégramme du consul d'Espagne à Hong-Kong au ministre des affaires étrangères, daté du 3 mai 1898, annonçant que le câble de Manille à Hong-Kong est coupé depuis la veille). Les documents nos 34 à 37 s'occupent de la possibilité de rétablir par une voie indirecte les communications in-

le câble reliant la Havane et Key-West (1). Il s'agissait là d'un câble reliant deux territoires ennemis, de sorte que le droit de destruction n'était pas douteux. Mais bientôt ce fut le tour des câbles reliant un point des colonies espagnoles à un territoire neutre. Les agences et les journaux annoncèrent d'abord l'intention du gouvernement américain de procéder à cette destruction (2); et peu après en effet, l'on apprenait la destruction successive des câbles entre Santiago de Cuba et la Jamaïque, et entre Guantanamo et Haïti (3); puis, le 25 mai, la destruction par le *Saint-Louis* du câble entre Porto-Rico et la Jamaïque (4); le 11 juin, la

terrompues. — Le document n° 38 est un télégramme du consul d'Espagne à Singapour adressé au ministre des affaires étrangères, annonçant que les Américains ont réussi le 23 mai à couper le câble de Manille à Capiz et à Ilo-Ilo (dans l'île de Panay, au Sud de la grande île de Luçon).

(1) Le *Temps* du 24 avril 1898, après avoir annoncé la capture d'un navire espagnol par un croiseur américain, ajoutait: « Un autre fait de guerre a suivi. C'est la saisie du câble qui met en communication la Havane avec Key-West (Floride), que le contre-amiral Sampson a ordre de couper dans un délai de deux ou trois jours qui permette au gouverneur de Cuba de prévenir son gouvernement de l'établissement du blocus ».

(2) Le *Temps* du 17 mai 1898 annonçait que: « Le gouvernement américain se propose, à ce qu'assure l'agence Havas, qui ne donne pas la source de ce renseignement, de couper tous les câbles avec le Sud de Cuba et de conserver le câble de Key-West à la Havane, qui est entre ses mains. Il y a au Sud de Cuba trois câbles anglais allant de Batabano à Cienfuegos et à la Jamaïque, et un câble français allant de Santiago à Haïti et à la Martinique. Déjà l'un des câbles anglais serait coupé entre Saint-Vincent et Sainte-Lucie, et il n'y aurait plus aucune communication avec les Barbades, Saint-Vincent, Grenade et Demerara ». Et quelques jours plus tard, le 20 mai, paraissait cette autre information: « Les autorités militaires et maritimes à Washington considèrent qu'il est absolument nécessaire, pour empêcher le maréchal Blanco de communiquer télégraphiquement avec Madrid et avec l'amiral Cervera, de couper tous les câbles, quoique la plupart de ces câbles appartiennent à des Compagnies anglaises ».

(3) Une dépêche du *Laffan Bureau*, reproduite par le *Temps* du 25 mai 1898, annonçait cette opération comme ayant été effectuée dès le 18 mai: « Le croiseur *Saint-Louis* et le *Wompatuck* ont coupé les câbles télégraphiques, le 18, à Santiago et à Guatemala. A Santiago, les opérations ont été effectuées à portée des forts qui ont ouvert le feu, appuyés par trois batteries. Les marins du *Saint-Louis* ont coupé le câble sous ce feu, auquel ont répondu le *Saint-Louis* et le *Wompatuck* qui ont réduit au silence toutes les batteries espagnoles, sauf trois canons. Ces navires se sont alors portés sur Guantanamo où les batteries pauvrement montées ont ouvert le feu. Mais le *Saint-Louis* les a réduites au silence et a coupé le câble sans peine. Le *Saint-Louis* a de très légères avaries. La cabine du pilote du *Wompatuck* a été fendue ». Mais, comme cela arriva fréquemment au cours de cette guerre, le succès de l'opération avait été annoncé prématurément. Ce n'est que le 10 juin qu'un télégramme de l'amiral Sampson annonça sa réussite définitive: « D'après une dépêche, qui viendrait de l'escadre même de l'amiral Sampson, le *Marblehead* aurait coupé lundi la ligne entre Santiago et la Jamaïque et mercredi, avec le *Saint-Louis*, il aurait coupé le câble entre Guantanamo et Haïti. Le bout de ce dernier câble aurait été dragué par la flotte américaine qui peut communiquer ainsi directement avec Washington sans être obligée d'envoyer un avis dans un port d'Haïti ou de la Jamaïque pour transmettre les dépêches » (Le *Temps* du 11 juin 1898).

(4) Le *Temps* du 26 mai 1898.

destruction du câble français entre Caimanera (port cubain situé près de Guantanamo) et Haïti (1), et enfin le 14 juillet la rupture du câble entre la Havane et Santiago (2). Cette destruction devait être la dernière de la guerre. Depuis le mois de juillet, il était vaguement question de propositions de paix, et, pour hâter leur présentation, les autorités américaines avaient déjà consenti au rétablissement partiel des communications entre certains points de Cuba et la métropole (3). Le 12 août le protocole de paix était signé, et le Président Mac Kinley lançait une proclamation annonçant la suspension des hostilités ; en conséquence le blocus de Cuba était levé, et presque aussitôt après les communications par câble rétablies (4).

N'y eut-il aucune protestation de la part des neutres à l'occasion de ces nombreuses destructions de câbles sous-marins ? Aucune plainte ne fut adressée par les États neutres eux-mêmes aux belligérants ; mais, s'il n'y eut pas de réclamation diplomatique, quelques-unes des Compagnies lésées se plainquirent et demandèrent la réparation des dommages qui leur avaient été causés à la suite d'un fait de guerre de ce genre. La Compagnie concessionnaire du câble de Manille à Hong-Kong notamment soutint que la destruction par un belligérant de câbles appartenant à des neutres engageait la responsabilité pécuniaire de ce belligérant. Mais le gouvernement et les tribunaux américains maintinrent le droit du belligérant de procéder, tout au moins dans les eaux territoriales ennemies, à la destruction de câbles appartenant à des neutres, sans que cette destruction engageât davantage la responsabilité pécuniaire du belligérant que ne l'engage la destruction en territoire envahi de propriétés neutres quelconques, lorsque cette destruction est rendue nécessaire par les

(1) D'après le *Temps* du 11 juin 1898 : « Une dépêche du môle Saint-Nicolas (Haïti), reçue par le *Sun*, annonce que le *Saint-Louis*, accompagné du *Marblehead* et du *Yankee*, a coupé le câble à Caimanera, mercredi, a repoussé une canonnière espagnole et détruit les fortifications ». V. aussi le *Temps* du 12 juin 1898.

(2) « Trois navires américains, commandés par le capitaine Yung, ont coupé lundi matin, au large de Santa-Cruz, le câble reliant la Havane à Santiago par Cienfuegos, Trinidad et Manzanillo. Cette opération s'est effectuée au lever du jour en présence de forces importantes stationnées sur terre, au point d'attache du câble. Celui-ci a été coupé par dix brasses d'eau, à quinze milles au Sud-Est de Santa-Cruz » (V. le *Temps* du 14 juillet 1898).

(3) Le Cabinet espagnol, annonçait le *Temps* du 10 juillet 1898, « a concerté avec les Compagnies anglaises le rétablissement des communications télégraphiques avec Cuba et même avec Santiago et Manille, où le commodore Dewey tolère l'installation d'un fil séparé mettant en communication Madrid et le général Augustin. On dit que les Américains laissent faire, parce qu'ils savent que le gouvernement espagnol désire consulter rapidement les gouverneurs des colonies sur l'étendue de leurs moyens de résistance et surtout sur les dispositions des troupes et de la population restées fidèles ».

(4) Le *Temps* du 17 août 1898.

opérations de guerre (1). Ce droit strict du belligérant ne peut être nié en effet lorsque la Compagnie neutre concessionnaire vient en aide à l'ennemi en transmettant ses télégrammes relatifs aux opérations de guerre. Mais il semble que si la Compagnie concessionnaire prend l'engagement de ne transmettre aucun télégramme de cette nature, engagement dont il sera parfois possible de garantir la stricte exécution (2), la destruction du câble ne se trouverait plus justifiée par ces motifs impérieux qui peuvent seuls permettre de porter atteinte à une propriété neutre, et elle serait par conséquent de nature à entraîner l'obligation de la part du belligérant de réparer le préjudice par lui causé sans motifs suffisants.

C.— LA NEUTRALITÉ FRANÇAISE, ANGLAISE ET ALLEMANDE AU COURS DE LA GUERRE.

L'étude des droits des neutres vis-à-vis des belligérants, et celle de leurs devoirs qui l'a précédée, ont permis d'examiner toutes les questions

(1) « La décision de l'attorney général, disait le *Temps* du 6 février 1899, concernant les questions légales soulevées par le fait de la rupture du câble à Manille, par l'amiral Dewey, a été connue hier. Elle maintient le droit que possède un commandant militaire de couper tout câble situé dans les eaux territoriales de l'ennemi, sans pour cela engager la responsabilité pécuniaire de son pays. Elle déclare en conséquence que la demande de dommages-intérêts formée par la Compagnie propriétaire du câble est sans fondement ». — La question se posa à nouveau plus tard, alors que la guerre avec l'Espagne était déjà terminée, à l'occasion des mesures nécessitées par la répression de l'insurrection des Philippines, cédées aux États-Unis par le traité de paix. Une Compagnie anglaise qui tenait de l'Espagne une concession de câbles et de lignes télégraphiques aux Philippines, protesta contre les préjudices que lui faisaient subir les opérations militaires des Américains dans l'archipel. Mais les États-Unis répondirent qu'ils ne tiendraient aucun compte des protestations de cette nature, et qu'ils ne modifieraient rien au plan de campagne et aux mesures de guerre tendant à affirmer leur souveraineté aux Philippines (V. le *Temps* du 23 mai 1899). La situation était toute différente en effet depuis la conclusion du traité de paix, à la suite duquel les Américains avaient proclamé leur souveraineté sur tout l'archipel. On se trouvait désormais en présence de mesures prises sur son propre territoire par un État souverain, mesures qui constituaient toujours d'ailleurs des faits de guerre à raison de l'état de fait créé par l'insurrection (état de fait, car les Philippines n'avaient été reconnus par aucun État comme belligérants). Or, c'est une règle certaine d'après la législation et la coutume des divers États que les actes accomplis sur son propre territoire par un État souverain à titre de nécessité militaire n'engagent pas la responsabilité pécuniaire de cet État. Le gouvernement a la faculté de désintéresser ensuite, pour le tout ou pour partie, ses nationaux ou les résidents étrangers ainsi atteints par des faits de guerre, comme l'a fait la France en 1870 ; mais ce n'est là pour lui qu'une faculté, et non une obligation.

(2) Par exemple par certaines mesures de contrôle, faciles à établir au point d'atterrissement du câble situé en territoire neutre, si la Compagnie concessionnaire veut bien s'y prêter. La Compagnie peut aussi et même doit se refuser à transmettre les télégrammes en langage chiffré dont elle n'a pas la clef, car pour ces télégrammes il n'y a pas de contrôle possible, et on ne peut savoir s'ils sont ou non relatifs aux opérations de guerre. C'est, on l'a vu, la décision que prirent les autorités anglaises de la Jamaïque, à la suite de la protestation élevée par l'Espagne contre la transmission des dépêches américaines par les câbles de la Jamaïque (V. *suprà*, p. 227).

importantes qui se sont posées pendant la guerre hispano-américaine au sujet de cette délicate matière de la neutralité. Avant de la terminer, il reste encore quelques mots à dire sur le rôle joué au cours de la guerre par certains États neutres, dont la conduite a fait l'objet de plaintes parfois assez vives de la part de l'un ou l'autre des belligérants.

Dans les guerres un peu longues, et surtout dans les guerres maritimes, où les neutres et les belligérants ont plus d'occasions de se trouver en rapport, il arrive fréquemment qu'un État neutre soit accusé par l'un des belligérants d'avoir commis une violation de la neutralité dans une circonstance déterminée (1). Mais lorsqu'il s'agit d'actes isolés, et parfois purement accidentels, l'affaire est en général assez vite réglée pour ne pas porter atteinte aux relations amicales des deux pays. Il en est autrement lorsque ces actes contraires à la neutralité, réels ou prétendus, se répètent fréquemment, surtout lorsqu'ils émanent d'un État neutre qu'on sait ou qu'on croit savoir plus favorablement disposé envers l'un des belligérants qu'envers l'autre. En ce cas les moindres actes de cet État ou même de ses ressortissants courent risque d'être mal interprétés, et d'aggraver la tension de ses rapports avec l'État belligérant. C'est ce qui s'est produit pendant la guerre hispano-américaine, d'abord entre les États-Unis et la France, dès le début de la guerre, puis entre l'Espagne et la Grande-Bretagne, et enfin, plus tard seulement, mais d'une façon beaucoup plus grave, entre les États-Unis et l'Allemagne.

A. France. — En ce qui concerne la France et les reproches qu'on lui a adressés aux États-Unis à raison de sa conduite pendant la guerre, ces reproches ne prouvent qu'une chose, c'est la facilité avec laquelle les actes les plus insignifiants en eux-mêmes peuvent être envenimés et détournés de leur véritable sens par une presse passionnée et sans scrupules. Le gouvernement français, duquel seul les actes étaient à considérer, a toujours gardé au cours de la guerre une neutralité rigoureuse, faisant preuve de la plus absolue impartialité entre les deux belligérants. Mais la plupart des journaux français, trouvant bien faibles, et non sans raison, les motifs de guerre invoqués par les Américains, prirent parti pour l'Espagne contre les États-Unis. Ils ne faisaient ainsi qu'exprimer leurs propres sentiments, et c'est là une chose qu'on ne peut empêcher dans les pays possédant la liberté de la presse. De plus, il y eut quelques

(1) On a vu que les États-Unis crurent avoir à se plaindre du Danemark à la suite du refus par le gouverneur des Antilles danoises de réapprovisionner en charbon l'escale américaine (V. *supra*, p. 163, note 4). V. aussi pour la Belgique et pour les Pays-Bas, p. 162, note 2 et p. 173, note 2. Du côté de l'Espagne, des réclamations furent adressées au gouvernement mexicain à l'occasion de la saisie effectuée sur les ordres de ce gouvernement de plusieurs navires marchands espagnols accusés de transporter des vivres à Cuba (V. *supra*, p. 143, note 2).

souscriptions faites et quelques représentations théâtrales données en faveur des Espagnols (1). Autre chose que le gouvernement français ne pouvait guère empêcher, tant qu'il s'agissait d'actes émanant de simples particuliers, sans aucune participation des autorités. Cela suffit cependant pour déchaîner les colères de la presse américaine. Excitée par certains journaux anglais qui représentaient comme autant de violations de la neutralité d'inoffensives manifestations, la *presse jaune* américaine arriva à créer aux États-Unis un véritable courant d'opinion contre la France. On parla même à un moment du *boycottage* des produits français, et des ligues se formèrent, à New-York et ailleurs, dont les membres s'engageaient à renoncer désormais à l'achat de tous objets d'origine française, articles de mode, chapeaux, vins, etc. Le gouvernement américain eut heureusement la sagesse de ne pas se laisser entraîner par les passions populaires. Grâce à ses dispositions amicales et à celles du gouvernement français, les quelques difficultés survenues au cours de la guerre, que l'on connaît déjà (2), furent toutes résolues d'une façon satisfaisante pour les deux États. Et plus tard, au contraire, lorsqu'après plusieurs mois d'une guerre que les États-Unis eux-mêmes étaient très heureux de voir prendre fin, le gouvernement français servit de lien entre les deux belligérants pour hâter la conclusion de la paix, les injures de la presse chauvine américaine furent vite oubliées. Chacun se plut à rendre hommage à la stricte impartialité gardée par la France au cours de la guerre ; son rôle au moment de la conclusion de la paix lui ramena toutes les sympathies américaines, et de nombreuses démonstrations de tout genre, officielles ou autres, vinrent montrer que les liens entre les deux nations, momentanément relâchés, allaient peut-être au contraire se trouver finalement resserrés (3).

(1) V. *supra*, p. 175 et suiv.

(2) V. *supra*, p. 169, note 2 (à l'occasion du ravitaillement de l'escadre espagnole en charbon à la Martinique), p. 187 (affaire du *Lafayette*), et p. 227 (affaire du *Harvard*).

(3) Le 5 octobre 1898, au moment de la réunion à Paris de la Commission de paix hispano-américaine, le Président de la délégation américaine, M. William R. Day, donna lecture au Président de la République du télégramme suivant que le Président des États-Unis l'avait chargé de transmettre :

« A S. Exc. M. Félix Faure, Président de la République française, à Paris. — Au moment où les Commissaires des États-Unis et de l'Espagne se réunissent dans la capitale de la France pour négocier la paix et quand les représentants du gouvernement américain reçoivent l'hospitalité de la République, ainsi que des marques de son bon vouloir, je désire vous adresser mes plus amicales salutations personnelles et vous donner l'assurance de mon appréciation reconnaissante de vos obligeantes attentions pour les Commissaires américains. — WILLIAM MAC KINLEY, Président des États-Unis ».

M. Day exprima ensuite, au nom de la délégation, sa gratitude pour la réception qui avait été réservée aux Commissaires américains.

Le Président de la République répondit en annonçant à M. Day qu'il allait adresser

B. *Grande-Bretagne*. — En Grande-Bretagne, il y avait eu la même tendance qu'en France, et plus forte encore, à prendre parti en faveur d'un des belligérants contre l'autre ; mais ici c'était du côté opposé, vers les États-Unis, que se portaient toutes les sympathies de la presse et de l'opinion. Pas plus d'ailleurs qu'en ce qui concerne la France, on ne peut parler à ce sujet de violation de la neutralité ; il ne s'agissait là en effet que de manifestations d'ordre purement privé (1). Le gouvernement anglais, bien que sa conduite ait été à diverses reprises l'objet de critiques assez vives en Espagne, respecta toujours les lois de la neutralité ; tout ce qu'on peut faire remarquer en ce qui le concerne, c'est qu'il lui arriva parfois d'appliquer avec une grande rigueur des règles du droit international ou des dispositions des Instructions anglaises dans des cas où l'application de ces règles ou dispositions était défavorable à l'Espagne (2).

C. *Allemagne*. — Somme toute, pour la France et pour la Grande-Bretagne, les quelques difficultés qui s'élevèrent furent peu de chose et n'entraînèrent aucune conséquence grave. Il n'en fut pas de même en ce qui concerne un troisième État neutre, l'Empire d'Allemagne, dans ses rapports avec les États-Unis. Pendant un certain temps, les relations

à M. Mac Kinley un télégramme faisant allusion aux liens d'amitié qui unissent depuis si longtemps les deux Républiques. Il ajouta que, « si le nom de Lafayette était resté cher en Amérique, le nom de Washington était toujours respecté en France » (V. le *Temps* du 6 octobre 1898).

Quelques mois plus tard, à la suite de l'échange des ratifications du traité de paix, le 12 avril 1899, le Président Mac Kinley adressa au Président de la République française, M. Loubet, une lettre ainsi conçue : « A l'occasion de cet heureux événement, la conclusion définitive de la paix entre les États-Unis et l'Espagne, j'ai l'honneur de vous exprimer, au nom du gouvernement et du peuple américain, et en mon nom personnel, mes sentiments de haute appréciation pour la part prise par le représentant de la France à l'achèvement de cet heureux résultat. Dans les bons offices ainsi prêtés par le représentant de la France, mes concitoyens voient un nouveau lien d'amitié s'ajouter à ceux qui unissent les deux nations ».

Enfin, tout récemment, les journaux annonçaient que « le Président Mac Kinley a chargé M. Hay, secrétaire d'État aux affaires étrangères, de remettre à M. Cambon, ambassadeur de France, une magnifique coupe d'argent en souvenir des services rendus pour le rétablissement de la paix entre l'Espagne et les États-Unis » (Le *Temps* du 3 juillet 1899).

(1) V. cependant un passage dur et injuste envers l'Espagne d'un discours prononcé au début de la guerre par le premier ministre anglais, lord Salisbury., *supra*, p. 47, note 1.

(2) V. *supra*, p. 143, note 2 (affaire du *Pasing*), et surtout p. 167 et suiv. (ravitaillement en charbon de l'escadre espagnole à Port-Saïd). — Ce qui prouve d'ailleurs la difficulté qu'éprouvent les États neutres à toujours contenter les belligérants, c'est que la Grande-Bretagne elle-même, cependant si bien disposée à l'égard des États-Unis, fut accusée par eux, au moment du blocus de Cuba, de favoriser indûment les Espagnols, en permettant leur réapprovisionnement en vivres à la Jamaïque, et ce, prétendaient les Américains, en violation des règles de la neutralité (V. *supra*, p. 173 et suiv.).

non pas seulement entre la presse des deux pays, mais aussi entre les deux gouvernements, furent extrêmement tendues. Au début, l'Allemagne, désintéressée dans le conflit hispano-américain, avait gardé la plus stricte impartialité. Mais la situation se trouva modifiée lorsque les Américains, au lieu de restreindre la guerre à Cuba, la portèrent en Extrême-Orient ; elle le fut plus encore lorsque les États-Unis commencèrent à laisser voir leur intention de s'emparer des Philippines et de les garder définitivement. Cette tentative d'annexion fut très mal vue par certains États (1). L'Allemagne surtout, dont les nationaux possédaient quelques-unes des plus importantes maisons de commerce des Philippines, laissa percer son mécontentement de voir le commerce de ses nationaux brusquement interrompu par les opérations de guerre et par les troubles qui éclatèrent à Manille. Dès la fin d'avril, le gouvernement allemand avait envoyé des navires de guerre à Manille pour protéger ses ressortissants ; et, vers le milieu de juin, toute l'escadre allemande d'Extrême-Orient se trouvait concentrée dans les eaux de Manille, où les Allemands avaient ainsi des forces plus grandes qu'aucune autre nation neutre, y compris l'Angleterre.

En même temps les bruits d'une intervention allemande, ou du moins de représentations faites par l'Allemagne aux États-Unis qui auraient refusé de fournir certaines assurances qu'on leur demandait, commençaient à courir (2) ; ils prirent assez de consistance pour que le gouvernement américain crût devoir faire démentir officiellement les intentions peu bienveillantes prêtées à l'Allemagne. Mais, bien entendu, la presse chauvine américaine était déjà partie en guerre contre l'Allemagne. Des articles violents parurent dans les journaux américains (3), auxquels les journaux allemands répondirent sur un ton non moins vif. Puis, à ce moment où l'opinion publique dans les deux pays était déjà très excitée, arrivèrent coup sur coup quelques incidents regrettables, presque tous imputables au commandant d'un des navires de guerre allemands déla-

(1) L'on prétendit même à un moment que le Japon avait protesté contre l'occupation des Philippines, et avait demandé dans ce but l'appui du gouvernement russe (V. le *Temps* du 18 mai 1898). Mais cette allégation devait être inexacte, ou en tout cas le Japon abandonna cette idée d'une protestation officielle effectuée conjointement avec d'autres gouvernements, car on n'en entendit plus parler dans la suite.

(2) V. le *Temps* et le *Journal des Débats* des 11 et 16 juin 1898.

(3) Le *Journal* de New-York faisait paraître dans les derniers jours de juin une longue dépêche de Londres sous ces titres sensationnels : « Veillez sur l'Allemagne ! Menaces à Manille ! Craintes de complications ! L'intervention de l'Allemagne, c'est la guerre ! » Pour rassurer ses lecteurs le *Journal* ajoutait que, s'il en était besoin, l'amiral Dewey « détruirait l'escadre allemande de Manille, tout comme la flotte des États-Unis annulerait la flotte entière de l'Allemagne ».

chés aux Philippines, l'*Irène*, incidents qui vinrent aggraver encore la situation déjà tendue.

Dans les premiers jours de juin 1898, le commandant de l'*Irène* avait déjà fait parler de lui en acceptant avec ses officiers un déjeuner offert par l'état-major espagnol, et en prononçant à ce déjeuner un toast au succès des armes de l'Espagne qui avait eu un fâcheux retentissement aux États-Unis (1). Certaines des paroles prononcées avaient été plus tard démenties, mais elles n'en avaient pas moins produit leur effet. Un mois plus tard environ, alors que ce malencontreux toast n'était pas encore oublié, le commandant de l'*Irène* était de nouveau accusé par les Américains d'une série d'actes contraires à la neutralité, notamment de violation de blocus et de transport de télégrammes officiels et de troupes espagnoles (2).

(1) Voici en quels termes le *Temps* du 19 juin 1898, d'après un télégramme de Manille, relate cet incident : « Une dépêche de Manille, du 12 juin, dit que la semaine dernière le capitaine et les officiers du croiseur allemand *Irène* sont allés déjeuner avec l'état-major espagnol à San-Juan, poste le plus avancé. Les insurgés avaient préparé une embuscade le long de la route, mais ils n'inquiétèrent pas les officiers, parce qu'ils avaient reçu l'ordre d'éviter tout ce qui pouvait provoquer l'intervention de l'Allemagne. Au déjeuner, le capitaine de l'*Irène*, répondant à un toast, aurait dit — mais ce propos mérite confirmation — que les Américains n'annexeront jamais les Philippines, tant que Guillaume II resterait Empereur ». — Le mois suivant un nouveau télégramme de Manille annonçait que « les Allemands fraternisaient avec les Espagnols ; on aperçoit souvent les officiers allemands dans les tranchées espagnoles » (*Journal des Débats* des 15 et 16 juillet 1898).

(2) On n'a jamais su très exactement en quoi consistaient les actes incriminés, car à cette époque le câble de Manille à Hong-Kong était déjà coupé et le commandant de l'escadre américaine, l'amiral Dewey, très ennuyé de la tournure que prenaient les choses, défendit aux correspondants des journaux, même américains, de transmettre des détails sur l'incident de l'*Irène*. Le correspondant du *Daily Mail* à Hong-Kong télégraphia à son journal la version suivante, qui lui avait été fournie par le consul anglais à Hong-Kong : « Ce navire (l'*Irène*) passait devant Mariveles, à l'entrée de la baie de Manille ; le navire américain *Mac-Culloch* lui ordonna de s'arrêter ; mais l'*Irène* continua sa route, malgré les coups d'avertissement qui furent tirés. L'amiral allemand protesta, alléguant que les navires allemands avaient le droit d'entrer dans les ports sans subir de visite. L'amiral Dewey refusa de reconnaître ce droit et aurait fait observer que quelques actes des vaisseaux allemands sont contraires aux lois internationales. L'amiral de Diederichs a répondu que les actes reprochés à ses vaisseaux s'étaient passés à son insu ». — Quelques jours plus tard, un télégramme de Shanghai faisait connaître la version allemande, d'après le prince Henri de Prusse. Le *Temps* du 29 juillet 1898 donne de ce télégramme la traduction suivante : « Au sujet des informations répandues par des journaux de Shanghai concernant le récent voyage du croiseur allemand *Irène* dans la baie de Subic (îles Philippines), l'*Ostasiatischer Lloyd* publie une rectification officielle du prince Henri de Prusse, chef de la 2^e division de l'escadre des croiseurs. Il ressort de ce document que l'*Irène* est allée chercher un certain nombre de femmes et d'enfants qui se trouvaient dans le dénuement dans la baie de Subic (île de Luzon) et a rencontré par hasard dans ces parages un bateau à vapeur des insurgés qui s'est éloigné sans qu'aucun incident se fût produit. Après avoir quitté la baie de Subic, l'*Irène* a rencontré, devant la baie de Manille, deux croiseurs des États-Unis

A la suite de ces événements, certains journaux américains annoncèrent que la conduite du commandant de l'*Irène* et même celle de l'amiral de Diederichs avaient été l'objet d'un blâme de la part de l'Empereur d'Allemagne ; mais cette information fut démentie par les journaux allemands (1). Et bientôt survinrent de nouveaux faits qui furent l'objet de discussions passionnées dans les deux pays. Vers le milieu d'août, on apprenait que l'archevêque de Manille venait de s'embarquer avec un certain nombre de religieuses françaises et irlandaises sur un transport de guerre allemand, le *Darmstadt*, venu tout exprès les chercher (2). Ce fait parut déjà singulier ; mais un autre fait, qui se produisit précisément à la même époque, eut encore un bien plus grand retentissement. Le 16 août 1898, quelques jours après la capitulation de Manille (12 août), on apprenait que le capitaine général des Philippines, le général Augustin, s'était embarqué de nuit à bord d'un croiseur cuirassé allemand, la *Kaiserin-Augusta*, qui l'avait transporté à Hong-Kong, d'où il était reparti pour l'Europe à bord du vapeur *Prince-Henri*, du *Lloyd* allemand. L'on crut au début qu'il y avait eu enlèvement en quelque sorte du capitaine général espagnol, à l'insu des Américains, grâce à la complicité de l'amiral commandant l'escadre allemande ; certains journaux anglais et américains soutinrent que cet acte constituait une violation formelle de la neutralité, de nature à rendre nécessaire une réparation expresse (3). C'eût été là en tout cas un fait de la plus haute gravité. Mais,

qui ne lui ont pas fait de signaux. L'*Irène* s'est chargée des femmes et des enfants espagnols par pure humanité et en observant strictement les règles de la neutralité ». — Mais quelques jours plus tard, un télégramme adressé de Singapour au *Daily Mail* et reproduit par le *Temps* du 20 août 1898, annonçait de nouveau qu'un navire de guerre allemand était accusé d'avoir transporté des dépêches du capitaine général des îles Visayas au district de Cèbu et au dépôt militaire espagnol de Mindanao Maritima. Le même télégramme annonçait aussi qu'un steamer battant pavillon allemand avait consenti à transporter des troupes espagnoles de ce dernier dépôt à Ilo-Ilo.

(1) L'officieuse *Gazette de l'Allemagne du Nord* fit paraître la note suivante (reproduite dans le *Temps* du 23 juillet 1898) : « Nous ne savons pas quelle raison le gouvernement allemand pourrait avoir pour faire des déclarations semblables ou analogues. On n'a jusqu'à présent reçu ici aucun avis officiel contenant une action désobligeante de l'amiral de Diederichs ou de navires isolés de l'escadre allemande et l'on n'a pas appris non plus que les Américains aient pris l'initiative d'une réclamation. Le gouvernement allemand n'a donc pas eu à faire une déclaration quelconque ».

(2) Ou du moins ce navire, dont la station primitive était un port du Japon, fit un détour considérable pour venir prendre aux Philippines l'archevêque de Manille, qu'il transporta à Shangai, d'où l'archevêque put revenir en Europe par l'une des lignes régulières des paquebots desservant ce port.

(3) V. le *Times* du 18 août 1898. Les journaux allemands qui, à ce moment, n'étaient pas encore au courant des détails de l'affaire, donnèrent de cet enlèvement des explications assez embarrassées. D'après la *Gazette de l'Allemagne du Nord*, du 18 août, dont les explications sont analysées dans le *Temps* du 19 août : « Il ressort des dépêches reçues que le navire allemand a quitté Manille alors que cette ville s'était déjà rendue,

quelques jours plus tard, tout s'expliquait. L'on apprenait que le capitaine général avait dû, sur l'ordre du gouvernement espagnol, remettre ses fonctions au général Jaudenes et s'embarquer pour l'Europe, et que c'était après entente avec l'amiral Dewey que l'amiral allemand de Diederichs avait autorisé le général Augustin à se rendre à Hong-Kong à bord de la *Kaiserin-Augusta* (1). Les choses se trouvaient donc expliquées de la façon la plus naturelle, et toute idée de complications possibles était écartée une fois de plus.

Ce brusque départ du capitaine général des Philippines à bord d'un croiseur allemand fut l'un des derniers actes qui faillit venir troubler les bons rapports entre l'Allemagne et les États-Unis. Ensuite l'apaisement se fit peu à peu, et, en février 1899, le secrétaire d'État allemand aux affaires étrangères, M. de Bülow, pouvait affirmer devant le Parlement allemand, au cours d'une discussion sur les négociations entamées avec les États-Unis pour des arrangements commerciaux, que les relations entre l'Allemagne et les États-Unis étaient des plus cordiales (2).

que les officiers espagnols ont été laissés en liberté après la reddition de la place, et que le général Augustin pouvait par conséquent aller où il voulait. La *Gazette de l'Allemagne du Nord* ajoute que si l'amiral de Diederichs a autorisé le général espagnol à se rendre à Hong-Kong sur la *Kaiserin-Augusta*, il l'a certainement fait à la suite d'une entente avec le commandant en chef américain, si toutefois il a jugé que cette entente était encore nécessaire. Il y a en outre lieu de faire remarquer que les troupes espagnoles peuvent, en vertu d'un commun accord, se rendre en Espagne ou à Hong-Kong ».

(1) D'après le *Temps* du 20 août 1898 : « En ce qui concerne l'intervention de l'amiral allemand à Manille, dans le départ du général Augustin, l'hypothèse de la *Gazette de l'Allemagne du Nord* est aujourd'hui confirmée. L'amiral de Diederichs, acquiesçant à la demande du général espagnol destitué par son gouvernement le 3 août, l'avait autorisé, après entente avec le commandant en chef américain, à faire le voyage de Hong-Kong à bord du croiseur allemand *Kaiserin-Augusta*. L'incident n'a donc plus aucune portée ».

(2) Le discours de M. de Bülow avait évidemment pour but de répondre aux accusations formulées contre l'attitude de l'Allemagne aux Philippines. A raison de son importance, nous reproduisons ici la partie de son discours relative aux Philippines :

« En envoyant une escadre allemande en Extrême-Orient au cours de la guerre hispano-américaine, a dit M. de Bülow, nous n'avons fait qu'obéir à notre devoir strict qui était de protéger les citoyens allemands et le commerce allemand. Mais, même à Manille, nous ne nous sommes pas départis un instant d'une loyale neutralité. Quant aux bruits qu'une partie de la presse étrangère a répandus au sujet des prétendus projets de l'Allemagne sur les Philippines ou au sujet de l'appui que nous aurions prêté aux Philippines contre l'Amérique, je déclare formellement que ce sont d'impudents mensonges. (*Bravos.*) Cette insinuation que le consul général d'Allemagne à Hong-Kong aurait vendu des armes aux Philippines est un des plus gigantesques canards qui se soient envolés d'un marais bourbeux. Dans les rapports entre les officiers de marine allemands et américains à Manille s'est manifesté un esprit de courtoisie réciproque. La conduite de nos officiers de marine a été parfaite et irréprochable ; l'attitude des Américains à leur égard a été aussi courtoise. En défendant la vie et les biens des sujets allemands

Tout paraissait oublié, lorsque, plusieurs mois après les affaires de l'Irène et du général Augustin, un fâcheux incident vint de nouveau jeter

sans sortir des limites de la plus parfaite neutralité, nous agissions conformément au droit et conformément à nos devoirs patriotiques. Nous ne cesserons jamais de faire valoir ces droits et de remplir ces devoirs en agissant avec sang-froid et réflexion, mais aussi sans jamais rien négliger.

La guerre terminée, nous avons retiré nos vaisseaux des Philippines, à l'exception d'un croiseur. Nous pensons que la sécurité de nos nationaux n'est point en péril sous la protection des Américains. Nous espérons aussi que notre commerce pourra continuer à se développer sans obstacles aux Philippines et aux Antilles, sous la domination américaine.

En ce qui concerne les rapports politiques de l'Allemagne avec les États-Unis, je crois que, entre deux nations puissantes et viriles, la franchise et l'honnêteté sont la meilleure des politiques. Ce sont les meilleurs remèdes pour dissiper de mauvaises humeurs politiques, plutôt imaginaires que réelles. Les rapports réciproques des deux gouvernements n'ont jamais cessé d'être parfaits et amicaux. Le distingué représentant des États-Unis à Berlin, M. White, l'a reconnu dans son discours, le jour anniversaire de la proclamation de l'indépendance, d'une façon bien propre à nous donner satisfaction. Il a déclaré que la conduite des représentants de l'Allemagne, au cours de la guerre hispano-américaine, avait absolument rempli l'attente des Américains.

Je constate, de mon côté, que l'attitude politique du gouvernement américain n'a donné lieu, de notre part, à aucune représentation. Au point de vue d'une politique raisonnable, il n'y a aucune raison pour que les deux nations cessent d'entretenir d'excellentes relations. Je ne vois aucun point où les intérêts de l'Allemagne et de l'Amérique soient en lutte. Je ne vois aucun point, non plus, dans l'avenir, où les courbes de leur développement puissent se rencontrer ! Il est vrai qu'il faut compter avec les ressentiments des peuples. Il est difficile de les combattre avec des arguments logiques. On croit, en Amérique, que les Allemands éprouvaient un sentiment de haine et de répulsion à l'égard de l'Amérique. Chez nous, l'opinion s'est répandue que les Américains étaient animés de fort mauvaises intentions à notre égard. Je crois qu'on se méprend en Amérique sur la voie suivie en Allemagne au cours de la guerre hispano-américaine. L'opinion publique, dans notre pays, n'a jamais fermé les yeux sur les brillantes qualités des Américains ; elle ne les a jamais vus avec dépit acquérir le fruit et la récompense de leurs efforts et de leur victoire, mais elle n'a pas refusé à la vaillante nation espagnole tant éprouvée l'expression de son humaine sympathie.

Certains journaux étrangers ont dénaturé çà et là les faits, d'une façon perfide et tendancieuse, afin de faire naître de la défiance à notre égard en Amérique et pour répandre de fausses idées contre nous dans ce pays. Mais l'état de nos relations n'en a nullement souffert. Ces relations ne datent pas d'hier. Frédéric le Grand fut le premier Souverain qui reconnut l'indépendance des États-Unis et, durant la guerre de Sécession, l'Allemagne a prêté son concours aux États-Unis de l'Amérique du Nord. Nulle part, l'Amérique, au cours du dernier siècle, n'a été mieux comprise qu'en Allemagne ; nulle part, elle n'a été plus équitablement jugée.

J'espère que, en présence des immenses intérêts commerciaux et politiques des deux nations, en présence surtout de l'importation croissante de l'Amérique en Allemagne, importation qui a déjà dépassé le chiffre du demi-milliard, on s'efforcera, en Amérique aussi, d'éviter les conflits économiques. Songez à ces millions d'Allemands, établis en Amérique, qui sont attachés à ce pays et le servent fidèlement sans oublier pour cela leur ancienne patrie. Les rapports intellectuels des deux pays datent de loin, et il se produit entre eux un échange très riche d'idées littéraires et scientifiques. J'espère et je suis persuadé que sur les bases d'une complète réciprocité, en gardant des deux côtés un esprit conciliant, avec quelques attentions réciproques et en respectant la droiture et l'équité nécessaires au maintien des bonnes relations entre ces deux grands peuples

un certain trouble dans les rapports entre l'Allemagne et les États-Unis. Un officier de marine américain de retour des Philippines, le capitaine Coghlan, prononça, au cours d'un banquet à lui offert par un club politique de New-York, un discours contenant de très vives attaques contre la conduite des officiers allemands aux Philippines (1). Ce discours eut un grand retentissement parce qu'il révéla, au grand ennui du gouvernement américain qui avait toujours tenu ces faits secrets, que les rapports entre Allemands et Américains aux Philippines avaient été beaucoup plus tendus qu'on ne l'avait dit, et qu'à diverses reprises on avait pu se croire à la veille d'un combat entre les escadres des amiraux Dewey et de Diederichs (2). Les déclarations du capitaine Coghlan furent l'objet

conscients de leur valeur, les rapports de l'Allemagne et des États-Unis pourront rester toujours pacifiques, immuables et amicaux ». (*Applaudissements.*)

(1) Le *Temps* du 24 avril 1899 relate l'incident en ces termes : « Dans un banquet offert vendredi soir par le club de l'*Union League* de New-York au capitaine Coghlan, commandant le *Raleigh*, qui vient de rentrer des Philippines, cet officier a produit une énorme sensation en prononçant un discours très vif contre l'Allemagne. Plus tard, quand la soirée battait son plein, il a chanté une chanson composée par un officier de son navire dans un charabia moitié allemand, moitié anglais, et où l'Empereur d'Allemagne est ridiculisé. Chaque couplet se termine par : « *Myself und Gott* (moi-même et Dieu) ». Cet intermède a eu auprès des convives un succès fou, mais le lendemain, ç'a été un scandale, surtout parmi les Allemands de New-York, quand le compte rendu de la soirée a paru dans les journaux. Le secrétaire de la marine a ouvert une enquête sur les propos attribués au capitaine Coghlan. Elle se terminera probablement par une sérieuse réprimande pour cet officier ».

(2) Entre autres choses, le capitaine Coghlan raconta l'incident suivant survenu avant la prise de Manille par les Américains, alors que l'escadre américaine ne faisait encore que bloquer la baie de Cavite : « Un jour, dit le capitaine Coghlan, un officier de l'amiral allemand de Diederichs vint porter plainte à l'amiral Dewey. J'entendis celui-ci répondre à cet officier ce qui suit : — Dites à votre amiral que ses navires doivent s'arrêter quand je le demande. Je veux rendre le blocus des plus complets. — Mais, répliqua l'officier, nous arborons notre pavillon. — Les drapeaux, répondit l'amiral, peuvent être achetés partout un demi-dollar le mètre. — En disant cela, l'amiral ne voulait pas faire une simple plaisanterie, car il ajouta que la flotte espagnole pourrait se présenter en arborant le drapeau allemand. — Dites à votre amiral, continua l'amiral Dewey, que je fais le blocus de ces parages. Notez soigneusement mes paroles, et rapportez-les à votre amiral. J'ai rendu pour tout le monde le blocus aussi facile que je l'ai pu, mais je commence à être fatigué des entraves que je rencontre. Le moment est venu où tout cela doit cesser. Dites à votre amiral que la plus petite infraction à un règlement quelconque ne pourrait avoir d'autre signification que la guerre elle-même. Toute infraction sera considérée comme signifiant la guerre. Si votre pays est prêt pour la guerre avec les États-Unis, il peut l'avoir quand il voudra. — Cet incident, que le gouvernement américain avait toujours tenu caché, était en même temps rendu public par une autre voie. Dans un livre paru en 1899 sur les événements des Philippines, le major anglais Younghusband déclara qu'un conflit entre Allemands et Américains n'avait été évité que par les bons offices et le tact de sir Edward Chichester, commandant l'*Immortality*, doyen des officiers de marine anglais qui se trouvaient alors dans la baie de Manille. Celui-ci dissuada les Allemands de passer outre aux règlements du blocus, de violer les lois des neutres et d'empêcher le bombardement, tandis que, d'autre part, il calmait l'amiral Dewey en lui disant : Vous voyez bien que ces Allemands

d'une protestation officielle adressée par l'ambassadeur allemand à Washington, M. de Nolleben, au secrétaire d'État américain aux affaires étrangères, M. Hay, qui présenta ses regrets au sujet des paroles échappées au commandant du *Raleigh* (1). L'Allemagne eut le bon goût de ne pas attacher trop d'importance à des déclarations faites à la fin d'un banquet, et l'affaire se termina par une réprimande sévère du Département de la marine au commandant du *Raleigh*. Depuis cette époque, récente il est vrai, bien que les opérations de guerre n'aient pas cessé aux Philippines, avec cette seule différence qu'elles se poursuivent contre les Philippines eux-mêmes et non plus contre les Espagnols, aucun incident nouveau n'est survenu à Manille entre les commandants des escadres américaine et allemande (2).

En résumé, et c'est là le fait essentiel à retenir de cette étude des droits

n'ont pas encore acquis les usages de la mer. L'amiral Dewey aurait même dit à ce sujet au major Younghusband en parlant des officiers allemands : Je n'ai jamais vu d'enragés comme ceux-ci. J'ai cru que nous allions avoir une guerre européenne dans la baie ».

(1) « L'ambassadeur d'Allemagne à Washington, dit le *Temps* du 26 avril 1899, a remis hier au secrétaire d'État, M. Hay, une protestation formelle contre les propos tenus vendredi et samedi soir par le capitaine Coghlan, commandant du *Raleigh*. Dans la même journée, l'ambassadeur a fait une seconde démarche au Département d'État pour insister sur une satisfaction sérieuse en proportion avec la gravité de l'offense. M. Hay s'est attaché à retirer tout caractère officiel et public à des paroles prononcées dans l'intimité de réunions privées. Il a dit combien il regrettait le mauvais goût et l'absence de tact du capitaine ; toutefois, l'incident constituait une question de discipline relevant du Département de la marine et n'était pas, au moins jusqu'à présent, de la compétence du secrétaire d'État. — L'ambassadeur d'Allemagne s'est contenté, pour le moment, de cette déclaration et attendra la décision du Département de la marine dans un délai raisonnable. Il a ajouté que la poésie burlesque sur l'Empereur Guillaume récitée par le capitaine Coghlan était trop vulgaire (sentait trop son mathurin, dit le *Herald*), pour qu'on daignât s'y arrêter ». — Le gouvernement américain était d'autant plus embarrassé que des officiers de marine de retour des Philippines, interviewés par les journaux américains, s'accordaient à dire que l'inspirateur des fâcheuses révélations faites par le capitaine Coghlan n'était autre que l'amiral Dewey lui-même. « L'amiral Dewey et ses officiers, dit le *Temps* du 26 avril 1899, d'après une information de Washington, auraient éprouvé quelque mécontentement de ce que le gouvernement de Washington avait tout fait pour cacher les graves difficultés survenues à Manille entre marins américains et allemands, laissant ainsi dans l'ombre la crâne et patriotique attitude des États-Unis. Ce sentiment paraît avoir trouvé quelque écho dans l'opinion américaine, car on remarque que les indiscrétions du capitaine n'ont pas provoqué de critiques sérieuses dans la presse, qui blâmerait plutôt le gouvernement d'avoir caché au pays la véritable situation ».

(2) Mais il en est survenu un assez grave à Washington même. Un sénateur démocrate, M. Berry, déclara en plein Sénat, à la séance du 15 janvier 1899, qu'il se pourrait que les États-Unis eussent à *corriger l'Allemagne* comme ils avaient déjà corrigé l'Espagne. Et ces mots furent accueillis par de vifs applaudissements (Le *Temps* du 16 janvier 1899). Le gouvernement allemand, lorsqu'il apprit ce fait, fit adresser officiellement une protestation au gouvernement américain par l'intermédiaire de son représentant à Washington.

et devoirs des neutres, si l'on met à part un État peut-être, l'Allemagne, on peut dire qu'il n'est pas survenu de difficultés sérieuses entre belligérants et neutres au cours de la guerre hispano-américaine, malgré les excitations d'une certaine presse qui, cette fois comme souvent en Amérique ou ailleurs, a bien fait tout ce qu'elle a pu pour envenimer les moindres événements. Mais, surtout en n'envisageant que le rôle joué par les gouvernements eux-mêmes, il est certain que, si les belligérants de leur côté ont, d'une façon générale, strictement observé les lois de la guerre dans leurs rapports soit avec l'État ennemi, soit avec les neutres, les États neutres aussi ont, en ce qui les concerne, très exactement appliqué les règles et coutumes internationales en matière de neutralité. La guerre hispano-américaine de 1898 est, à n'en pas douter, une des guerres modernes où les principes du droit international ont été le mieux appliqués, l'une de celles qui a donné lieu au plus petit nombre de protestations sérieuses émanant soit des États neutres, soit des belligérants dans leurs rapports avec les neutres, ou même avec leurs adversaires. C'est là une remarque consolante, et de nature à faire espérer que, malgré son absence de sanction directe, le droit international, soutenu par une opinion publique de plus en plus puissante et consciente de sa force, arrivera à imposer dans tous les cas et à tous les États l'observation de ses principes, même en temps de guerre, ce temps qui, à une époque relativement récente encore, était considéré comme la rupture de tout état de droit entre belligérants.

**VI. — Fin de la guerre. — Préliminaires de paix. —
Traité de paix du 10 décembre 1898.**

La guerre hispano-américaine prit fin, on l'a déjà vu (1), en vertu d'un protocole de paix conclu le 12 août 1898 entre les deux belligérants. Mais ce protocole de paix avait été précédé de quelques négociations en vue du rétablissement de la paix ; et lui-même ne constitue dans cette voie qu'une étape intermédiaire, destinée à faciliter l'entente en vue du traité de paix définitif, qui devait être élaboré par une Commission de la paix siégeant à Paris, et signé quatre mois seulement après le protocole de paix, le 10 décembre 1898. Il faut donc distinguer deux grandes étapes dans ces négociations en vue du rétablissement de la paix : d'abord les négociations préliminaires, qui aboutissent à la signature du protocole de paix du 12 août ; puis les travaux de la Commission de la paix, qui prennent fin le 10 décembre par la rédaction du traité de paix définitif. Ces deux points seront examinés séparément ; un troisième et dernier point sera consacré à l'étude du traité de paix en lui-même et de ses diverses clauses.

(1) *Suprà*, p. 124.

A. — PRÉLIMINAIRES DE PAIX ET PROTOCOLE DE PAIX DU 12 AOUT 1898.

Dès le 3 juillet, après la destruction par l'amiral Sampson, en vue de Santiago, de la seconde escadre espagnole commandée par l'amiral Cervera, commencèrent à se répandre les premiers bruits de propositions de paix. Le gouvernement espagnol voyait la difficulté de continuer la lutte à plusieurs milliers de kilomètres de l'Espagne, sans flotte reliant entre elles la métropole et les colonies où se poursuivait la guerre (1). Mais il craignait de se mettre en conflit avec l'opinion publique, la nouvelle des dernières défaites ayant peut-être encore surexcité le sentiment national en Espagne au lieu de le décourager et de faire désirer la paix. Mais lorsque l'on connut la capitulation de Santiago (16 juillet), la masse de la nation se rendit à l'évidence et reconnut qu'il lui serait impossible de lutter contre un adversaire possédant à la fois tous les avantages, celui du nombre, celui d'un meilleur armement, et enfin celui de la proximité du théâtre des opérations. Aussi, malgré la résistance opposée par plusieurs généraux, notamment par le gouverneur général de Cuba, le maréchal Blanco, qui se faisait fort, avec les troupes espagnoles restées dans l'île, de venir à bout des Américains, l'ouverture des négociations de paix fut décidée.

Mais il y avait une délicate question de procédure à régler. Comment le gouvernement espagnol, désireux d'entrer en relations avec les Américains, allait-il pouvoir le faire officiellement ? Étant en lutte ouverte avec les États-Unis, il ne pouvait s'adresser directement à eux et devait donc avoir recours aux services d'un État neutre. D'un autre côté, comme on avait à diverses reprises au cours de la guerre parlé d'intervention

(1) Une dépêche de Madrid, reproduite par le *Temps* du 17 juillet 1898, annonçait que des négociations étaient déjà entamées en vue de la paix : « D'après les journaux, le gouvernement espagnol commencerait aujourd'hui, par l'intermédiaire de l'ambassadeur de France à Washington, des négociations de paix. Le gouvernement américain serait d'accord avec le gouvernement espagnol sur l'opportunité de demander à Cuba, par un plébiscite, le régime que désire l'île. L'Espagne accepterait entièrement la décision du plébiscite. Le gouvernement espagnol désire que les prisonniers de Santiago soient rapatriés par des navires neutres et non par des navires américains ». — Mais, le surlendemain, ces négociations étaient démenties ; une entrevue entre le Président Mac Kinley et l'ambassadeur de France à Washington qui avait donné naissance à ces bruits était expliquée d'une toute autre façon : « Une dépêche de Washington, publiée par l'agence Havas, annonce que M. Jules Cambon, ambassadeur de France à Washington, n'a jamais été autorisé à pressentir le gouvernement américain sur la paix. Il ne fera dans ce sens aucune démarche sans y avoir été autorisé au préalable par le gouvernement français. L'entrevue de M. Cambon et du Président Mac Kinley n'a porté que sur des questions franco-américaines et il en résultera à bref délai une certaine manifestation de bonne volonté entre les deux pays. Le bruit avait couru que M. Moret était désigné par le gouvernement espagnol pour négocier la paix. Mais à Madrid on dément officiellement cette nouvelle » (*Le Temps* du 19 juillet 1898).

possible des puissances, il fallait éviter avec soin tout ce qui eût pu ressembler à une ingérence étrangère, que le gouvernement des États-Unis aurait immédiatement écartée. On s'arrêta à la solution suivante. C'était le représentant de la France à Washington qui avait été chargé des intérêts espagnols aux États-Unis au cours de la guerre. Le gouvernement espagnol, après entente sur ce point avec le gouvernement français, s'adressa à notre ambassadeur à Washington, M. Cambon, pour savoir si le gouvernement américain accepterait que la République française prêtât ses bons offices en cette circonstance et s'entremît entre les belligérants. La réponse ayant été affirmative, le Cabinet de Madrid fit parvenir au ministre des affaires étrangères de France, M. Delcassé, le Message qu'il adressait au gouvernement américain, avec mission de le faire remettre au Président des États-Unis par notre ambassadeur à Washington. C'est ce qui fut fait ; et, le 27 juillet, le communiqué officiel suivant, publié à Washington, faisait connaître l'ouverture des négociations entre l'Espagne et les États-Unis : « L'ambassadeur de France, au nom du gouvernement espagnol et à la requête du ministre des affaires étrangères d'Espagne, a remis cet après-midi au Président, à la Maison-Blanche, un Message du gouvernement espagnol ayant en vue la fin des hostilités et l'établissement des conditions de paix » (1).

Le Président des États-Unis ne donna pas de réponse immédiate ; il déclara qu'il en délibérerait avec ses ministres, et que, dans une seconde Conférence, il ferait connaître à M. Cambon la solution adoptée. Il fallait en effet fixer non seulement les conditions de paix qui allaient être imposées à l'Espagne, mais aussi la forme à adopter pour la continuation des négociations. L'on pensa un moment à les confier aux ambassadeurs d'Espagne et des États-Unis à Paris ; puis, le gouvernement américain préférant que ces négociations eussent lieu à Washington, on s'en

(1) Le lendemain, une Note officieuse de l'agence Havas annonçait le fait en ces termes : « A la demande du gouvernement espagnol, l'ambassadeur de France à Washington a été autorisé par le gouvernement français à remettre un Message du Cabinet de Madrid au Président des États-Unis. C'est au nom de l'Espagne que M. Cambon chargé, comme on le sait, des intérêts espagnols aux États-Unis, a fait cette communication au Président Mac Kinley. L'audience a eu lieu à la Maison-Blanche hier, à trois heures de l'après-midi, en présence de M. Day, secrétaire d'État ». — Voici, d'après le *Herald* du 27 juillet 1898, le texte de la Note qui fut remise par M. Cambon au Président des États-Unis : « Le gouvernement des États-Unis et celui de l'Espagne sont malheureusement engagés dans une guerre née à la suite de la demande faite par le gouvernement américain à l'Espagne de se retirer de Cuba, demande à laquelle cette dernière a refusé de se rendre. Dans la lutte armée qui en est résultée, l'Espagne avoue avoir eu le dessous. Les souffrances que lui a causées cette guerre sont grandes, et elle croit que le moment est venu où elle peut convenablement demander aux États-Unis leur coopération dans le but de terminer la guerre. C'est pourquoi elle demande qu'on fasse connaître, par l'intermédiaire de l'ambassadeur de France, les conditions qu'exigeraient d'elle les États-Unis pour conclure la paix ».

tint au système admis pour la première communication, l'ambassadeur de France à Washington, M. Cambon, étant chargé par le gouvernement espagnol de discuter directement avec le Président et les ministres américains les intérêts de l'Espagne (1). Il fut entendu que les opérations militaires des Américains continueraient sans interruption jusqu'au moment où un armistice pourrait être conclu, c'est-à-dire jusqu'au moment où l'Espagne se serait déclarée prête à négocier sur les bases proposées par les États-Unis ; à ce moment les hostilités seraient aussitôt suspendues (2).

Le 31 juillet avait lieu la seconde Conférence annoncée, et l'on connaissait officieusement peu après les prétentions du gouvernement américain (3). Ces prétentions, qui parurent déjà très dures aux Espa-

(1) « Quant à la façon dont les négociations de paix seront conduites, dit le *Temps* du 28 juillet 1898, outre le projet de les faire poursuivre à Paris par les ambassadeurs des puissances intéressées, plusieurs autres projets sont suggérés. Aux termes d'un de ces projets [c'est celui qui devait être adopté], l'Espagne désignerait M. Cambon comme son plénipotentiaire à Washington. Ce plan conviendrait probablement beaucoup aux États-Unis, et particulièrement, dit-on, au Président Mac Kinley, car il revêtirait les négociations d'un caractère personnel agréable, étant donnée la haute estime du gouvernement pour l'habileté et la franchise du représentant de la France ».

(2) Le *Temps* du 28 juillet 1898. — Peut-être le gouvernement espagnol avait-il fait demander dès le début la suspension des hostilités, mais en ce cas sa demande aurait été rejetée. Rien n'empêchait donc les Américains de continuer leurs opérations militaires, et c'est ce qu'ils firent en envoyant à Porto-Rico un corps d'occupation. Ce fait amena des protestations en Espagne. Le *Correo*, organe officieux du gouvernement de Madrid, fit paraître le 28 juillet la Note suivante : « Porto-Rico n'a jamais été un facteur dans la guerre actuelle ; toutefois, les États-Unis ont, après l'ouverture des hostilités, manifesté le désir de s'en emparer ainsi que des Philippines. Le gouvernement de Washington ne peut cependant pas ignorer les démarches déjà faites par l'Espagne en faveur de la paix. Par conséquent, tous les actes postérieurs à ces manifestations ne sauraient être compris dans le traité d'après les plus élémentaires principes du droit international ». Et le lendemain, d'après une information du *Temps* (29 juillet 1898), le Président du Conseil des ministres d'Espagne, M. Sagasta, s'exprimait en ces termes sur ce point : « Nous sommes résolus à la paix depuis plusieurs jours et le gouvernement américain, qui a été officieusement pressenti, connaissait nos intentions. Je considère comme nul et contraire à la bonne foi ce que les Américains ont fait depuis et je suis prêt à protester à ce sujet ». — Aux États-Unis, un communiqué d'allure officieuse vint répondre à ces protestations en faisant remarquer qu'aucune ouverture en vue de la paix n'avait été faite avant la remise au Président de la Note espagnole par l'ambassadeur de France, et qu'il était impossible d'accuser les États-Unis de mauvaise foi à raison de la continuation des opérations de guerre, car c'était leur droit strict de beligerants de continuer la guerre aussi longtemps qu'un armistice n'aurait pas été conclu. — Cette question de la suspension des opérations de guerre devait aussi se poser plus tard au sujet des opérations dirigées aux Philippines contre les insurgés : V. *infra*, p. 256.

(3) Le *Temps* du 1^{er} août 1898 rend compte en ces termes du résultat de la Conférence : « Hier matin, le Cabinet américain a arrêté, dans une séance spéciale, le texte définitif de la réponse des États-Unis à la Note de l'Espagne demandant la paix. Après la réunion, le secrétaire d'État, M. Day, a envoyé à notre ambassadeur, M. Jules Cam-

gnols, devaient encore être considérablement augmentées dans la suite (1). De nouvelles Conférences eurent lieu les jours suivants entre le Président des États-Unis et l'ambassadeur de France, chargé par le gouvernement espagnol de demander, avant de faire connaître la réponse définitive de l'Espagne, des éclaircissements sur certains points, notamment sur la reconnaissance de la dette cubaine par les États-Unis, et sur les pouvoirs de la Commission mixte hispano-américaine qui aurait à régler le sort des Philippines (2). Enfin, le 7 août, le gouvernement

bon, une Note très courtoise le priant de venir à la Maison-Blanche afin de recevoir cette réponse. M. Cambon et M. Thiébaud, secrétaire de l'ambassade, se sont immédiatement rendus à cette invitation. Après avoir conféré pendant trois heures avec le Président Mac-Kinley, notre ambassadeur a reçu vers quatre heures la Note de réponse des États-Unis, qui a été aussitôt transmise au gouvernement espagnol. Ce document ne sera rendu public, suivant les usages diplomatiques, que quand il aura été reçu par le gouvernement auquel il est adressé. On en connaît néanmoins officieusement la teneur. Les États-Unis demandent, comme il a déjà été dit, l'abandon complet des Antilles par l'Espagne ; les États-Unis exerceront un contrôle sur l'île de Cuba jusqu'à l'établissement d'un gouvernement stable par la volonté librement exprimée de la population, quoique la Note évite de donner aucune garantie à cet égard. Ils rejettent entièrement toute responsabilité à l'égard des dettes de Cuba et de Porto-Rico. Ils ne réclament aucune indemnité de guerre en argent ; ils demandent une des îles Ladrones et éventuellement une des Carolines à leur choix comme stations de charbon. Une Commission hispano-américaine sera chargée de discuter les termes définitifs de la paix sous la condition toutefois que les troupes espagnoles évacueront immédiatement Cuba et Porto-Rico. Sur ce dernier point, la Note américaine n'admet aucune discussion et si l'Espagne y souscrit, un armistice serait, assure-t-on, immédiatement proclamé. On entrerait alors dans la première phase des négociations de paix. Le règlement de la question des Philippines viendra en dernier lieu et sera confié à ladite Commission hispano-américaine. Dans l'intervalle, les États-Unis exerceraient toutefois leur contrôle et leur juridiction sur Manille et les territoires immédiatement environnants ».

(1) Le gouvernement américain avait refusé de prendre une décision en ce qui concerne les Philippines, sous prétexte qu'il ne connaissait pas suffisamment l'état de choses actuel, l'attitude des insurgés (qui d'après les dépêches de l'amiral Dewey, commençaient déjà à prendre une attitude agressive vis-à-vis des Américains) et les engagements pris entre l'armée américaine et les insurgés. Ce retard à prendre une décision indiquait bien déjà de la part du gouvernement américain la pensée d'exiger de l'Espagne le maximum de concessions possibles aux Philippines. Mais personne ne pensait encore à l'annexion complète. Une information non démentie parue dans les journaux des 30 et 31 juillet disait que le Cabinet, à l'unanimité, s'était montré opposé à l'annexion des Philippines ; à ce moment on ne pensait encore qu'à réclamer une station de charbon aux Philippines (le port de Subig, au Nord de Manille), et peut-être l'entrée des marchandises américaines dans l'archipel aux mêmes conditions que les marchandises espagnoles. Ce n'est que plus tard, au cours même des Conférences de la Commission de la paix, que les États-Unis augmentèrent leurs prétentions primitives au point de demander la cession complète de l'archipel.

(2) Déjà le 3 août, pour couper court aux bruits fantaisistes qu'avait fait naître l'absence de tout renseignement précis sur ce point, le gouvernement des États-Unis avait décidé de faire connaître ses prétentions par un communiqué officiel. Ce communiqué était ainsi conçu : « Afin d'écartier tout malentendu au sujet des négociations de paix, le gouvernement croit devoir dire que les conditions de paix présentées par les États-Unis dans la Note remise à M. Cambon le 31 juillet sont rédigées comme suit : Les États-

espagnol faisait savoir qu'il acceptait en principe les bases de discussion proposées par les États-Unis ; une longue Note divisée en cinq chapitres (Cuba, Porto-Rico, les îles Ladrones, occupation de Manille et nomination d'une Commission) était envoyée à M. Cambon pour qu'il la transmitt au Président des États-Unis (1). Dès lors les choses allaient pou-

Unis ne demandent aucune indemnité pécuniaire : mais ils exigent l'abandon de la souveraineté espagnole sur Cuba et l'évacuation immédiate de cette île ; la cession aux États-Unis et l'évacuation immédiate de Porto-Rico et des autres îles placées sous la souveraineté de l'Espagne dans les Indes occidentales ; la cession semblable d'une des îles Ladrones. Les États-Unis occuperont et garderont la ville, la baie et le port de Manille jusqu'à la conclusion du traité de paix qui déterminera le sort des Philippines, leur administration et leur gouvernement ». Mais ce communiqué ne précisait rien en ce qui concerne la situation des Philippines. M. Cambon chercha à obtenir du Président Mac Kinley qu'il fit au moins connaître les grandes lignes de la politique américaine sur cette question ; mais, le 5 août encore, le correspondant du *Morning Post* à Washington affirmait savoir que M. Mac Kinley avait absolument refusé de s'engager sur ce point. Les jours suivants cependant, quelques renseignements commençaient à se répandre dans le public. Le *Temps* du 7 août annonçait, d'après un télégramme de Washington, que « le gouvernement américain aurait déterminé de la manière suivante les pouvoirs de la Commission hispano-américaine qui réglera le sort des Philippines. Cette Commission serait chargée d'instituer dans l'archipel un gouvernement autonome à peu près sur les mêmes bases que celles projetées par le maréchal Primo de Rivera quand il était gouverneur des Philippines, projet dont la réalisation avait été formellement promise aux insurgés. Une Assemblée législative statuera sur les questions d'impôts, sur l'expulsion ou le maintien des ordres religieux, sur le régime qui leur sera appliqué en ce dernier cas, sur toute l'organisation administrative et judiciaire des îles et la création de la milice indigène. La suzeraineté de l'Espagne serait reconnue, avec pouvoir de nommer un gouverneur général. L'autorité de l'Espagne deviendrait ainsi à peu près nominale, et les États-Unis seraient déchargés de toute responsabilité et à l'abri de toute complication future dans l'archipel ». — Ce n'était pas seulement aux États-Unis et en Espagne que l'on se préoccupait du sort des Philippines, mais aussi aux Philippines mêmes, dans le camp insurgé. Les insurgés, après avoir été en très bons termes avec les Américains, qui leur avaient fourni des armes pour lutter contre l'armée espagnole, commençaient à se retourner contre eux, depuis qu'ils s'apercevaient n'avoir fait sans doute que changer de maîtres. L'information suivante du *Temps* (7 août 1898) indique à la fois comment cette évolution s'opérait chez les insurgés philippins, et de quelle façon le gouvernement américain cherchait à enrayer ce mouvement en temporisant le plus possible, pour permettre aux renforts demandés aux États-Unis d'arriver avant que les insurgés ne se fussent ouvertement déclarés contre les Américains : « Le gouvernement de Washington aurait reçu communication d'une lettre adressée par Aguinaldo, le chef des insurgés des Philippines, au consul des États-Unis à Hong-Kong, demandant que le gouvernement américain le fixât sur ses intentions à l'égard de l'archipel. Il justifie son attitude de froideur envers les Américains par l'incertitude où il est sur leurs dispositions futures et sur l'exécution de la promesse qui a été faite aux insurgés que les États-Unis veilleraient à ce qu'ils fussent traités avec loyauté et justice. Il ignore si c'est pour les États-Unis ou pour l'indépendance de l'île qu'il combat et il ajoute que les intérêts des indigènes sont, à ses yeux, les plus précieux. Le consul, M. Wildonan, lui a répondu qu'il pouvait s'en rapporter à l'honneur et à l'esprit des États-Unis et en a ensuite référé à Washington ».

(1) D'après un télégramme de Madrid, daté du 7 août et reproduit par le *Temps* du 18 août : « La réponse du gouvernement espagnol se borne à accepter sans discussion les quatre bases préliminaires de la paix imposées par les États-Unis. Elle insiste cepen-

voir marcher vite ; après quelques nouvelles Conférences entre l'ambassadeur de France d'un côté, le Président des États-Unis et M. Day, secrétaire d'État aux affaires étrangères de l'autre, l'accord se faisait au sujet de la rédaction définitive du texte de l'arrangement intervenu, et le 12 août 1898 paraissait le protocole de paix conclu entre l'Espagne et les États-Unis après trois mois et demi de guerre.

La rédaction de ce protocole de paix au lieu d'un traité définitif avait été en quelque sorte commandée par les circonstances. Il eût été presque impossible en effet de rédiger immédiatement le traité de paix, étant donnée la complication de la procédure suivie : envoi de tous télégrammes, notes, instructions, etc., par le ministre des affaires étrangères d'Espagne au ministre des affaires étrangères de France ; transmission de ces pièces par celui-ci à l'ambassadeur de France à Washington, qui lui-même devait les transmettre au nom du gouvernement espagnol au gouvernement américain. De plus, tout en donnant son adhésion aux préliminaires de paix, le gouvernement espagnol avait fait certaines réserves relatives à l'adhésion des Cortès, nécessaire pour la conclusion définitive du traité (1). Le gouvernement américain, qui ne pouvait lui non plus conclure de traité définitif sans l'approbation du Sénat, mais qui n'avait pas jugé nécessaire cependant de faire des réserves de ce genre, craignit d'être victime de lenteurs volontaires de la part de l'Espagne. Il était cependant difficile, et contraire à l'esprit même des institutions américaines, de répondre que les États-Unis n'avaient à faire qu'au gouvernement espagnol, seul représentant de l'Espagne à l'étranger. C'est alors qu'on eut l'idée d'un biais ingénieux. Sans conclure de traité définitif, on s'en tint à un simple protocole, pour lequel l'assen-

dant sur ce point que l'Espagne cède à la force majeure et affirme de nouveau qu'elle ne provoqua ni rechercha la guerre à laquelle elle fut poussée par les États-Unis. La Note conclut à la suspension des hostilités dans l'intérêt des négociations ultérieures et offre de nommer des délégués pour arriver à une entente avec les délégués américains sur le régime à établir aux Philippines. Les délégués espagnols seraient le Duc d'Almodovar, MM. Leon y Castillo et Merry del Val. Le Conseil a discuté, sans la résoudre, la question de la convocation des Cortès. On veut d'abord s'assurer si les États-Unis considèrent l'approbation parlementaire comme nécessaire avant la signature définitive du traité ».

(1) D'après l'article 55, § 1^{er} de la Constitution espagnole, « le Roi devra être autorisé par une loi spéciale pour aliéner, céder ou échanger une partie du territoire espagnol ». Certains auteurs ou hommes d'État soutenaient, il est vrai, que ce texte visait l'aliénation, la cession ou l'échange d'un territoire en temps de paix, pour des convenances commerciales ou autres, mais non en temps de guerre ; en ce cas, il y avait force majeure, et le chef de l'État pouvait, sur l'avis conforme de ses ministres, conclure un traité de paix quelles qu'en fussent les conditions, sauf à demander ensuite aux Cortès une sorte de bill d'indemnité.

timent des Chambres n'était nécessaire d'aucun côté. Ce protocole étant déclaré provisoirement exécutoire, les États-Unis obtenaient les mêmes avantages que ceux qu'ils auraient retirés d'un traité définitif : évacuation de Cuba, de Porto-Rico, etc., et les droits des Chambres restaient cependant théoriquement réservés.

Cet important protocole de paix, provisoirement exécutoire en attendant la conclusion du traité de paix définitif, était ainsi conçu :

« Son Excellence M. Cambon, ambassadeur extraordinaire et ministre plénipotentiaire de la République française à Washington, et M. William R. Day, secrétaire d'État des États-Unis, ayant respectivement reçu à cet effet pleine autorisation du gouvernement d'Espagne et du gouvernement des États-Unis, ont conclu et signé les articles suivants, qui précisent les termes sur lesquels les deux gouvernements se sont mis d'accord en ce qui concerne les questions ci-après désignées et ayant pour objet l'établissement de la paix entre les deux pays, savoir :

Article 1^{er}. — L'Espagne renoncera à toute prétention à sa souveraineté et à tout droit sur Cuba.

Art. 2. — L'Espagne cédera aux États-Unis l'île de Porto-Rico et les autres îles actuellement sous la souveraineté espagnole dans les Indes occidentales, ainsi qu'une île dans les Ladrones, qui sera choisie par les États-Unis.

Art. 3. — Les États-Unis occuperont et tiendront la ville, la baie et le port de Manille en attendant la conclusion d'un traité de paix qui devra déterminer le contrôle, la disposition et le gouvernement des Philippines.

Art. 4. — L'Espagne évacuera immédiatement Cuba, Porto-Rico et les autres îles actuellement sous la souveraineté espagnole dans les Indes occidentales ; à cet effet, chacun des deux gouvernements nommera dans les dix jours qui suivront la signature de ce protocole des Commissaires, et les Commissaires ainsi nommés devront, dans les trente jours qui suivront la signature du protocole, se rencontrer à la Havane, afin d'arranger et d'exécuter les détails de l'évacuation sus-mentionnée de Cuba et des îles espagnoles adjacentes, et chacun des deux gouvernements nommera également, dans les dix jours qui suivront la signature de ce protocole, d'autres Commissaires qui devront, dans les trente jours de la signature de ce protocole, se rencontrer à San-Juan de Porto-Rico, afin d'arranger et d'exécuter les détails de l'évacuation sus-mentionnée de Porto-Rico et des autres îles actuellement sous la souveraineté espagnole dans les Indes occidentales.

Art. 5. — L'Espagne et les États-Unis nommeront, pour traiter de la paix, cinq Commissaires au plus pour chaque pays ; les Commissaires ainsi nommés devront se réunir à Paris, le 1^{er} octobre 1898, au plus tard, et procéder à la négociation et à la conclusion d'un traité de paix ; ce traité sera sujet à ratification selon les formes constitutionnelles de chacun des deux pays.

Art. 6. — A la conclusion et à la signature de ce protocole, les hostilités entre les deux pays devront être suspendues, et des ordres à cet effet devront être donnés aussitôt que possible par chacun des deux gouvernements aux commandants de ses forces de terre et de mer.

Fait à Washington, en double exemplaire, français et anglais, par les sous-signés qui y ont apposé leur signature et leur sceau.

Le 12 août 1898.

Signé : WILLIAM R. DAY

JULES CAMBON ».

Cet acte, on le voit, constituait à la fois un armistice et un protocole de paix. Il constituait un armistice général, puisqu'il ordonnait la suspension immédiate des hostilités (1) ; mais il était de plus aussi un protocole de paix, puisqu'il établissait, d'une façon malheureusement trop concise et en termes parfois ambigus, l'avenir devait le montrer, les règles devant servir de base à la discussion des clauses du traité de paix définitif par la Commission hispano-américaine (2). Quelques jours plus tard, le 5 septembre, les Cortès espagnoles se réunissaient. Après quelques séances très agitées, le Sénat d'abord, puis la Chambre donnaient au gouvernement l'autorisation de négocier la paix sur les bases du protocole ; et, pour éviter l'aggravation des désordres déjà survenus, les Cortès étaient prorogées aussitôt après avoir accordé cette autorisation (3).

B. — TRAVAUX DE LA COMMISSION DE LA PAIX.

Pendant tout le temps que durèrent ses travaux, la Commission siégea, à Paris, dans une salle mise à sa disposition par le ministre des affaires étrangères. La première séance eut lieu le 1^{er} octobre (4). Les

(1) V. sur ce point *suprà*, p. 124.

(2) C'est en Espagne bien entendu qu'il y eut le plus de réserves faites au sujet de ce protocole. Une partie de la presse prévoyait déjà les difficultés auxquelles donnerait lieu la rédaction de l'article relatif aux Philippines, difficultés qui allaient être aggravées par la capitulation de Manille, survenue le lendemain de la conclusion de l'armistice, encore inconnu à ce moment aux Philippines (V. *infra*, p. 280). — Aux États-Unis au contraire, le contentement fut général, dans les sphères gouvernementales et dans la nation même, heureuse de voir la guerre prendre fin aussi rapidement et dans des conditions aussi satisfaisantes. En même temps, l'on savait gré à la France d'avoir offert ses bons offices pour la conclusion de la paix, et ce fut l'un des motifs qui fit choisir Paris comme lieu de réunion pour les membres de la Commission de la paix. D'après le *Temps* du 13 août 1898 : « Notre ambassadeur à Washington, M. Jules Cambon, reçoit des félicitations nombreuses pour la façon dont il a contribué à mener l'œuvre des préliminaires de paix à bonne fin. Après la signature du protocole, le Président Mac Kinley s'est approché de lui et lui a dit : « Je désire témoigner ma satisfaction à la France, qui a exercé ses bons offices pour mettre un terme à la guerre et, en même temps, vous exprimer combien j'apprécie votre cordiale coopération ». M. Cambon a répondu : « Je suis extrêmement satisfait que la paix soit faite et que mes efforts désintéressés aient aidé à amener ce grand résultat. Ce sera toujours l'honneur de ma carrière que d'avoir collaboré avec le Président des États-Unis à l'œuvre du rétablissement de la paix entre deux puissances qui sont l'une et l'autre des amies de la France ».

(3) V. le *Temps* des 7, 12 et 16 septembre 1898.

(4) C'est le 4 octobre seulement qu'eut lieu la présentation des membres de la Com-

séances de la Commission devaient être absolument secrètes et le furent presque en réalité; mais on sut tout ce qui s'y était passé au moment de la publication du Livre rouge espagnol de 1898, contenant les documents sur *La Conférence de Paris et le traité de paix du 10 décembre 1898*. Il est possible de passer rapidement sur le compte rendu de ces séances, car elles ne présentent pour la plupart qu'un intérêt rétrospectif, sauf en ce qui concerne la discussion de certains points importants, que nous retrouverons en examinant les clauses du traité de paix définitif.

Au cours de la première séance les délégués espagnols présentèrent deux demandes relatives aux soldats espagnols prisonniers des insurgés, et à l'envoi de renforts aux Philippines. Le gouvernement espagnol voulait que les Américains s'employassent à délivrer les prisonniers espagnols et à maintenir le bon ordre aux Philippines, ou tout au moins à le laisser rétablir par les troupes espagnoles. La rébellion venait en effet de s'étendre aux îles de Visayas, l'un des groupes d'îles dont la réunion forme l'archipel des Philippines; les troupes espagnoles stationnées dans ces îles s'étant trouvées insuffisantes pour la répression de l'insurrection, le gouvernement espagnol avait voulu les renforcer, et en avait été empêché par les États-Unis, sous prétexte que l'envoi de ces renforts eût constitué une atteinte au maintien du *statu quo* (1).

mission au Président de la République française. Le *Temps* du 6 octobre 1898 relate en ces termes cette présentation, en même temps qu'il donne les noms des membres de la Commission: « M. Leon y Castillo, ambassadeur d'Espagne, a présenté hier, à quatre heures, au Président de la République les plénipotentiaires espagnols à la Commission de paix hispano-américaine: MM. Montero Rios, Président de la délégation espagnole, Président du Sénat; Buenaventura de Abarzuza, ancien ministre des colonies; José Garnica y Diaz, député de Santander; Wenceslao Ramirez de Villa-Urrutia, ministre d'Espagne à Bruxelles; le général Rafael Cerero y Saenz et Ojeda, secrétaire de la délégation. M. Montero Rios s'est fait l'interprète du gouvernement espagnol pour remercier le Président de la République du gracieux accueil qui lui était fait ainsi qu'à ses collègues. Le Président de la République lui a exprimé toute la satisfaction qu'il avait à recevoir les délégués espagnols, en se félicitant d'avoir vu fixer à Paris le siège des travaux de cette Commission pacifique pour le succès desquels il forme les vœux les plus sincères. — A quatre heures trois quarts, le général Porter, l'ambassadeur des États-Unis, et les Commissaires américains à la Commission de paix hispano-américaine se sont, à leur tour, rendus au palais de l'Élysée. Le général Porter a présenté au Président de la République MM. William R. Day, ex-secrétaire d'État, Président de la Commission; Cushman Kellogg Davis, sénateur; William P. Frye, sénateur; George Gray, sénateur; Whitelaw Reid, ancien ministre à Paris, directeur du journal la *Tribune*, de New-York; le major général W. Merritt, commandant en second les forces de terre américaines aux Philippines; John Basset Moore, assistant secrétaire d'État; John Mac Arthur, aide secrétaire de la Commission, ancien secrétaire de la légation américaine à Madrid. M. Day a donné lecture au Président de la République d'un télégramme que le Président des États-Unis l'avait chargé de transmettre » (V. le texte de ce télégramme *suprà*).

(1) V. Livre rouge espagnol, documents nos 7 à 13. V. aussi le n° 16, qui contient la

En ce qui concerne le premier point, la délivrance des prisonniers espagnols, les États-Unis ne se seraient peut-être pas refusés à faire auprès des insurgés les démarches nécessaires pour l'obtenir, surtout si ces prisonniers avaient dû être rapatriés aussitôt libérés ; mais ils ne voulaient pas s'exposer à un refus qui aurait contribué à tendre davantage les relations entre le corps d'occupation aux Philippines et les bandes insurgées : or ces rapports étaient déjà très tendus, depuis que l'on se demandait si les Américains chercheraient à conserver les Philippines, et les négociateurs se seraient exposés à un insuccès presque certain.

Quant au second point, l'opposition des États-Unis à l'envoi de renforts espagnols aux Philippines, les prétentions américaines paraissent assez difficiles à justifier. Elles se basaient sur cette idée que la cessation des hostilités en vertu du protocole de paix entraînait comme conséquence nécessaire le maintien du *statu quo* jusqu'au moment de la conclusion du traité de paix définitif. L'observation était très juste en ce qui avait trait aux rapports des belligérants entre eux. Elle l'était encore en ce qui concernait les rapports entre l'Espagne et les insurgés cubains : le protocole décidant l'évacuation de Cuba et la rendant provisoirement exécutoire, l'Espagne ne pouvait évidemment prétendre continuer les opérations de guerre contre les insurgés cubains. Mais la situation était tout autre aux Philippines. Ici le protocole n'ordonnait pas l'évacuation immédiate ; le sort des Philippines ne devait être réglé que par la Commission de la paix, réunie après la ratification du protocole de paix. Jusque là toute hostilité était interdite aux Philippines entre Américains et Espagnols en vertu de l'article 6 du protocole ; mais il semblait bien que cet article laissait en dehors de ses stipulations les rapports entre Espagnols et insurgés ; bien mieux, les Espagnols paraissaient fondés à prétendre, et prétendirent, en effet, que cette idée même du maintien du *statu quo* exigeait qu'ils puissent, sinon achever d'étouffer l'insurrection, du moins se défendre contre les insurgés, et réprimer les insurrections nouvelles qui surgissaient, comme l'était celle des Visayas.

Ce ne fut pas cependant le point de vue qu'adoptèrent les Américains. Vers la fin de septembre, le gouvernement espagnol ayant envoyé à destination de Ilo-Ilo sept bataillons d'Andalousie, les Américains protestèrent, et l'amiral Dewey affirma avoir le droit de s'opposer à leur débarquement, en vertu de l'article 6 du protocole de paix. En admettant ce point de vue, il semble tout au moins que la situation eût dû

copie de la motion présentée par les Commissaires espagnols aux Commissaires américains.

être égale pour les deux belligérants. Or, chose étrange, le maintien du *statu quo*, s'il s'opposait à l'envoi de renforts espagnols, ne s'opposait pas, paraît-il, à l'envoi de renforts américains, car vers la même époque les États-Unis envoyèrent aux Philippines plusieurs milliers d'hommes destinés à renforcer le corps d'occupation du général Otis. Le protocole de paix ne plaçant aucunement les Américains aux Philippines dans une situation privilégiée, si la suspension des hostilités pouvait être considérée comme interdisant aux Espagnols l'envoi de renforts aux Philippines, elle l'interdisait par là même aussi aux Américains. Mais ces derniers, qui étaient les plus forts, ne se laissèrent pas ébranler par ces arguments présentés par les délégués espagnols ; à la seconde Conférence (3 octobre), les délégués américains se bornèrent à repousser les demandes de l'Espagne en prétextant que le droit de prendre une décision sur les questions soulevées se trouvait en dehors des attributions de la Commission de paix (1).

Au cours de cette même Conférence (2), les Commissaires américains firent connaître les prétentions de leur gouvernement. L'Espagne devait renoncer à tout droit de souveraineté et de propriété sur Cuba ; de plus, elle céda aux États-Unis l'île de Porto-Rico et les autres îles espagnoles des Antilles, et enfin une des îles des Ladrones ou Larrons (ou îles Mariannes), au choix des États-Unis, qui déclaraient choisir l'île de Guam. Il n'était pas dit un mot des Philippines.

Le 7 octobre, à la troisième Conférence, les Commissaires espagnols présentaient un contre-projet de traité en sept articles (3). Ce contre-projet ressemblait au projet américain en ce qu'il ne disait rien des Philippines (pour lesquelles, dans cette Conférence encore, l'Espagne réclamait le rétablissement du *statu quo* existant au 12 août 1898, date de la conclusion du protocole de paix) ; il s'en rapprochait encore en ce que l'Espagne consentait à la cession aux États-Unis de Porto-Rico et des autres Antilles espagnoles (4). Mais il s'en écartait nettement en ce qui concerne Cuba. Le gouvernement espagnol déclarait « renoncer à sa souveraineté sur l'île de Cuba, en la transférant aux États-Unis, qui l'acceptent, jusqu'à ce qu'ils puissent à leur tour la transférer en temps opportun au peuple cubain, sous les conditions établies en ce traité, les États-Unis promettant que, dès leur ratification, elles seraient toujours

(1) V. Livre rouge espagnol, n° 14 (télégramme) ; le n° 21 contient la copie de la réponse donnée par les Commissaires américains aux Commissaires espagnols, dans laquelle ils se déclarent incompétents à résoudre les questions en discussion.

(2) Livre rouge, protocole de la seconde Conférence, n° 21 (p. 30).

(3) Livre rouge, n° 22 (télégramme) ; le n° 23 contient la copie du contre-projet espagnol et du Memorandum l'accompagnant, sorte d'exposé des motifs du projet de traité.

(4) Article 6 du contre-projet (Livre rouge, p. 37).

et fidèlement exécutées » (1). Le contre-projet espagnol était suivi d'un Memorandum, divisé en deux parties, dans chacune desquelles le gouvernement espagnol établissait : 1^o que la renonciation par l'Espagne à la souveraineté de Cuba devait nécessairement être acceptée par les États-Unis ; 2^o que cette cession et renonciation de la souveraineté comprenaient nécessairement tous les droits et obligations qui la constituent (2).

Les Commissaires américains firent remettre au 11 octobre la Conférence suivante, pour avoir le temps d'examiner les propositions de l'Espagne. Comme on devait s'y attendre, ils les rejetèrent (3). Ils exigèrent de nouveau la cession de l'île de Guam, et refusèrent d'admettre la rédaction du contre-projet espagnol relatif à la cession de Cuba. Ils critiquèrent notamment la phrase d'après laquelle l'Espagne renonçait à sa souveraineté sur Cuba en faveur des États-Unis « afin qu'ils puissent à leur tour la transférer au peuple cubain ». C'était laisser entendre que les États-Unis se réservaient le droit de garder Cuba pour eux. Les Commissaires espagnols cédèrent sur ce point, alléguant que l'expression « afin qu'ils *puissent* » impliquait qu'il y avait là de leur part l'exercice d'une faculté, non une obligation ; mais ils refusèrent de céder en ce qui concerne l'acceptation par les États-Unis de la cession à eux faite. Ce simple terme d'*acceptation* de la souveraineté, auquel les Espagnols tenaient tant, leur paraissait en effet contenir en lui-même la solution d'un grave problème. Il s'agissait de savoir lequel des deux États, l'Espagne ou les États-Unis, serait considéré comme chargé des dettes cubaines existant au moment de la cession. Il semblait singulier de voir l'Espagne pousser les États-Unis à s'annexer Cuba ; mais cette insistance était justifiée par une raison très simple : en cas d'annexion, les dettes du territoire annexé passent, d'après la pratique internationale, à l'État annexant (4). Or la dette cubaine était très lourde, et l'Espagne, alors dans une situation financière très difficile, tenait essentiellement, en cédant Cuba aux États-Unis, à leur abandonner l'île avec sa dette publique. Mais le même motif, la lourdeur de cette dette, faisait que les États-Unis tenaient beaucoup eux aussi à la laisser à l'Espagne ; c'est dans ce but qu'ils se refusaient à prendre nettement parti, ne consentant pas à accepter la cession de la souveraineté espagnole sur Cuba « en vue de la transférer à leur tour au peuple cubain » (art. 1^{er} du contre-

(1) Article 1^{er} du contre-projet (Livre rouge, p. 33).

(2) Livre rouge, Memorandum accompagnant le contre-projet de traité, p. 38.

(3) Livre rouge, n^o 23, protocole de la quatrième Conférence (p. 45).

(4) Cette question n'est ici qu'indiquée ; elle sera examinée en détail à l'occasion de l'article du traité de paix relatif à la dette cubaine.

projet), et cependant ne consentant pas non plus à déclarer expressément qu'ils s'annexaient cette île. La Conférence se termina donc par un rejet pur et simple des propositions de l'Espagne. Les Commissaires espagnols déposèrent alors un nouveau Memorandum comme conséquence du refus de leur contre-projet, et la date de la prochaine Conférence fut fixée au 14 octobre.

Au cours de cette cinquième Conférence, les Commissaires américains présentèrent un Memorandum en réponse à celui accompagnant le contre-projet espagnol (1). Les Conférences succédaient aux Conférences, les Memorandums aux Memorandums, et il n'y avait toujours rien de décidé ; la malheureuse question de la dette cubaine arrêtait tout. Il en fut de même pendant quelque temps encore, si bien qu'à un moment les Commissaires espagnols pensèrent, en présence de l'intransigeance des Commissaires américains, à rompre les négociations entamées (2). C'eût été la reprise de la guerre, puisque les hostilités n'étaient suspendues qu'en vertu d'une clause du protocole de paix ; l'impossibilité d'arriver à la conclusion d'un traité de paix définitif établi sur les bases de ce protocole et la rupture des négociations commencées à cet effet pouvaient être considérées comme faisant tomber le protocole lui-même. Pour éviter cette solution inadmissible, les deux pays eurent recours à une entrevue de leurs ambassadeurs à Paris, le général Porter pour les États-Unis, et M. Leon y Castillo pour l'Espagne. Une, puis deux entrevues eurent lieu sans aucun résultat (3). En présence de l'attitude inébranlable des Américains, le ministre des affaires étrangères d'Espagne télégraphia à l'ambassadeur d'Espagne à Paris de faire suspendre momentanément les réunions de la Commission ; cette suspension permettait aux Commissaires espagnols de formuler les compensations à

(1) Ce Memorandum est reproduit dans le Livre rouge espagnol, en annexe au n° 29 (protocole de la cinquième Conférence), p. 52. Les Commissaires américains s'y livrent à une longue discussion sur le sens des mots renonciation et abandon ; ils contestent la distinction, un peu subtile en effet, que voulaient établir les Commissaires espagnols entre l'*abandon*, à la suite duquel les territoires abandonnés deviendraient libres et pourraient être acquis par le premier occupant, et la *renonciation*, en vertu de laquelle les territoires, objet de cette renonciation, passent nécessairement à celui en faveur duquel elle est faite. Ils n'admettent que la distinction entre la *cession* et la *renonciation* (ou abandon) ; or ils font remarquer que le protocole de paix, base de la discussion, consacre expressément cette distinction, en employant le terme « renoncer » en ce qui concerne Cuba, et au contraire le terme « céder » pour Porto-Rico et les autres îles cédées par l'Espagne aux États-Unis (V. *suprà*, p. 252, les articles 1 et 2 du protocole de paix).

(2) V. Livre rouge, n° 36, le télégramme du Président de la Commission espagnole de la paix au ministre des affaires étrangères d'Espagne faisant prévoir une rupture imminente.

(3) Livre rouge, nos 38 et 40 (télégrammes de l'ambassadeur d'Espagne à Paris au ministre des affaires étrangères).

demander comme prix de l'abandon de leurs prétentions au sujet de la dette cubaine ; l'on pourrait aussi, à cette occasion, aborder le règlement de la question des Philippines (1).

Les Conférences reprirent peu après ; mais, dès que l'on aborda la question des Philippines, les Commissaires espagnols se heurtèrent de nouveau à des prétentions qu'ils jugèrent inacceptables. Depuis la suspension des hostilités en effet, l'idée d'agrandissement territorial avait fait des progrès aux États-Unis. Le Président Mac Kinley était un des plus fervents partisans de cette idée ; il n'avait sans doute refusé de régler d'une manière plus précise la question des Philippines lors de la rédaction du protocole de paix, que pour pouvoir plus tard, suivant la marche des événements, pousser ses exigences le plus loin possible. Au moment où la Commission de la paix aborda cette question, le Président, croyant que l'annexion des Philippines serait vue favorablement par la majorité de la nation, fit enfin connaître ses intentions, et ordonna aux Commissaires américains de réclamer la cession de tout l'archipel (2). Dès qu'il connut ces prétentions, le ministre des affaires étrangères d'Espagne protesta énergiquement contre elles, déclarant qu'elles dépassaient tout ce que l'on aurait pu imaginer (3). Les journaux espagnols

(1) Livre rouge, n° 41 (télégramme du 26 octobre 1898).

(2) Livre rouge, n°s 48 et 50. — Il faut dire, à l'honneur des Américains, que cette demande excessive rencontra aux États-Unis même une vive opposition. Au Sénat, M. Hoar, représentant du Massachusetts, prononça un discours véhément contre l'annexion des Philippines. D'après le *Temps* du 4 novembre 1898, qui donne une brève analyse de ce discours, M. Hoar « a protesté contre l'idée de transformer la République fondée sur la déclaration d'indépendance en un vulgaire Empire basé sur la force matérielle. Il nie que Porto-Rico et les Philippines appartiennent aux États-Unis par droit de conquête. La Constitution portant que toute acquisition de territoire étranger devant être déterminée par un traité approuvé par les deux tiers du Sénat ou par un acte législatif du Président, en collaboration avec le Congrès, le chef du pouvoir exécutif n'a pas, à lui seul, le droit d'annexer un territoire étranger. L'Amérique, a-t-il ajouté, ne peut suivre l'exemple de l'Angleterre et gouverner des colonies à l'aide de nos institutions, qui sont fondées sur l'égalité ». Un autre sénateur américain, M. Hale, républicain cependant et appartenant par conséquent au même parti que M. Mac Kinley, protesta aussi vivement contre cette annexion. « M. Hale, dit le *Temps* du 5 novembre 1898, vient à son tour de dénoncer la politique impérialiste du gouvernement comme le plus grand danger qu'aient jamais couru les États-Unis. Il déclare que, bien loin de payer quarante millions de dollars pour les Philippines, il ne voudrait pas de cet archipel pour les États-Unis, même avec pareille somme par dessus le marché ». De même, ajoute le *Temps*, « le « Roi du fer », M. Carnegie, qualifie la politique d'expansion « le vampire de l'impérialisme ». Un grand nombre d'organes républicains abondent dans le même sens ; ils disent que le Congrès doit être consulté et que, probablement, quand il sera appelé à ratifier le traité de paix, il refusera d'annexer les Philippines dans n'importe quelles conditions.

(3) Livre rouge, n° 53 (télégramme du ministre des affaires étrangères d'Espagne au Président de la Commission espagnole de la paix).

eux aussi, sans distinction de parti, apprécièrent sévèrement de telles exigences (1). Malgré l'accueil fait à leurs propositions, les Américains y persistèrent, se bornant simplement à offrir à l'Espagne des compensations (2). Le ministre des affaires étrangères d'Espagne télégraphia alors au Président de la Commission espagnole de demander la suspension des séances pour permettre au gouvernement espagnol de prendre une décision sur la question (3).

Le 4 novembre avait lieu la douzième Conférence, dans laquelle la Commission espagnole présenta un contre-projet combattant les propositions américaines et invitant les Commissaires des États-Unis à régler la question des Philippines conformément à l'article 3 du protocole de paix (4). Mais, à la Conférence suivante (9 novembre), l'on apprenait que

(1) *L'Imparcial*, en apprenant cette nouvelle, disait : « Les Américains, avec un cynisme invraisemblable, ont exprimé l'intention de s'emparer de tout l'archipel. Toute personne ayant des sentiments de justice et d'honneur protestera énergiquement contre une pareille intention ». Et le journal *El Globo*, organe ministériel, s'exprimait en ces termes : « L'Europe et l'Amérique paraissent décidées à sanctionner par lâcheté, égoïsme et scepticisme un grand crime qui sera une tache pour l'histoire du XIX^e siècle ». La *Correspondencia* et la plupart des autres journaux espagnols protestaient en termes aussi vifs contre les exigences américaines.

(2) Livre rouge, n^o 57. — Au même moment, des nouvelles de Washington, reproduites par le *Temps* du 3 novembre 1898, et dont la suite des événements devait démontrer l'exactitude, annonçaient que « l'indemnité que les États-Unis consentiraient à payer à l'Espagne contre leurs acquisitions territoriales serait équivalente à la différence entre l'évaluation faite par eux de ces territoires et la totalité des dépenses (y compris les pensions) que la guerre a entraînées pour l'Union. En admettant dès maintenant que la valeur de ces acquisitions (la dépêche ne précise pas ces dernières) sera supérieure aux dépenses de guerre supportées par l'Union, on ne croit pas aux États-Unis qu'elle dépasse 25 à 30 millions de dollars qui seraient payés à l'Espagne [en fait, il lui en fut payé 20 millions seulement]. Les Américains n'assumeraient aucune autre obligation que quelques dettes municipales et locales ». « Si la Conférence de Paris, ajoutait le télégramme de Washington, n'aboutissait pas sur ces bases, les États-Unis procéderaient à l'occupation militaire complète et immédiate de l'archipel des Philippines comme de Cuba. Quelques sénateurs, chefs du parti républicain, vont même plus loin et s'opposent au paiement de quelque somme que ce soit à l'Espagne, dans les discours qu'ils prononcent au cours de la campagne électorale qui bat son plein. Mais on attribue leurs déclarations au désir de flatter le chauvinisme des électeurs et d'accentuer l'impérialisme dont le parti républicain a fait sa plate-forme en vue des élections législatives qui vont avoir lieu le 8 novembre ».

(3) Livre rouge, n^o 58. — Certains journaux prétendirent à ce moment, mais sans preuves, que le gouvernement espagnol avait offert à diverses puissances de leur vendre les Philippines (moyennant un milliard de francs, disait le *Daily Telegraph*), mais que toutes avaient refusé, ne voulant pas acquérir un territoire auquel prétendaient les États-Unis, et que leurs troupes occupaient même déjà en partie. — On prétendit aussi que l'Espagne s'était adressée aux grandes puissances pour leur demander d'agir en sa faveur, mais que toutes avaient refusé d'intervenir dans des circonstances aussi délicates (V. le *Temps* des 13 et 14 novembre 1898).

(4) Livre rouge, n^o 60 et n^o 61 (protocole de la douzième Conférence, et texte du contre-projet espagnol). — Comme en ce qui concerne la question des dettes cubaines, les

les Commissaires américains rejetaient le contre-projet espagnol, et persistaient à exiger la cession de tout l'archipel (1).

En présence de ce nouveau refus, le ministre des affaires étrangères d'Espagne télégraphia au Président de la Commission espagnole de solliciter un arbitrage sur le point en litige et, dans le cas où sa proposition serait rejetée, de suspendre les Conférences pour en référer à son gouvernement (2). Cette proposition était d'autant plus naturelle qu'il s'agissait de l'interprétation d'un texte douteux (l'article 3 du protocole de paix); or ces questions d'interprétation sont précisément celles où le recours à l'arbitrage paraît tout indiqué. Mais le gouvernement américain, peu rassuré sans doute sur la solution qui serait probablement intervenue, rejeta cette demande de l'Espagne comme les précédentes (3). Et, pour bien montrer son intention d'en finir le plus vite possible et de ne céder sur aucun point, la veille même du jour où il ordonnait de refuser l'arbitrage, le gouvernement américain faisait présenter aux Commissaires espagnols une sorte d'ultimatum : à la quinzième Conférence (21 novembre), les Commissaires américains fixaient aux Commissaires espagnols un dernier délai — le 28 novembre — pour acquiescer à leurs propositions (4).

Le gouvernement espagnol fit encore quelques efforts pour tâcher d'obtenir des Américains des conditions plus avantageuses (5). Puis,

arguments invoqués dans les deux sens au sujet de la question des Philippines, et notamment celui tiré par l'Espagne de l'article 3 du protocole, seront examinés plus loin, à l'occasion de la clause du traité de paix relative à cette question (V. *infra*, p. 283 et s.).

(1) Livre rouge, n° 65 et n° 71 (protocole de la treizième Conférence, et copie du Memorandum présenté par les Commissaires américains en réponse au contre-projet espagnol).

(2) Livre rouge, n° 68 (télégramme du 10 novembre).

(3) Livre rouge, n° 81 (télégramme du 22 novembre).

(4) Livre rouge, n° 77. V. aussi le n° 78 (télégramme de l'ambassadeur d'Espagne à Paris au ministre des affaires étrangères d'Espagne, annonçant que le Commissaire américain M. Whitelaw Reid l'avait prévenu que la fixation par les États-Unis du délai ci-dessus indiqué revêtait le caractère d'un ultimatum).

(5) Livre rouge, n° 88. — Il semble que le gouvernement espagnol aurait voulu tout au moins, en cédant sur la question des Philippines, amener les États-Unis à céder sur celle des dettes cubaines. Mais les Américains rejetèrent toute transaction et maintinrent leurs offres antérieures (20 millions de dollars pour la cession des Philippines, et entrée des navires espagnols dans les ports de l'archipel, pendant un nombre d'années déterminé, dans les mêmes conditions que ceux des Américains). — Les dernières propositions des Espagnols, celles contenant le maximum des concessions qu'ils croyaient pouvoir faire, sont indiquées dans la Note publiée dans le Livre rouge, p. 232, en annexe au n° 89. L'Espagne demandait 100 millions de dollars en échange des Philippines et, comme compensation des travaux d'utilité publique effectués sous sa domination dans les îles cédées (parmi lesquelles, contrairement aux prétentions américaines, n'étaient pas comprises les îles de Mindanao et de Jolo, que l'Espagne affirmait n'avoir jamais fait partie du groupe des Philippines proprement dit), elle offrait de faire tran-

voyant l'inutilité de ces efforts, il se décida à céder. Le 25 novembre, le ministre des affaires étrangères d'Espagne télégraphiait au Président de la Commission espagnole qu'il était inutile de prolonger la résistance, et qu'il fallait s'incliner devant les exigences américaines, mais en protestant énergiquement contre la pression exercée par eux sur l'Espagne (1). A une question du Président de la Commission espagnole, demandant si l'Espagne (qui avait refusé d'accepter l'offre insuffisante de 20 millions de dollars faite par les États-Unis) devait accepter cette offre au cas où les États-Unis la maintiendraient (2), le ministre des affaires étrangères d'Espagne répondit de nouveau que les propositions américaines étaient toutes inadmissibles, mais qu'il fallait céder devant la force (3).

Cependant le gouvernement espagnol maintint jusqu'au bout sa résistance relativement à un certain nombre de demandes que les Commissaires américains, ajoutant sans cesse à leurs exigences, avaient présentées comme demandes accessoires, en ce sens sans doute que devant l'énormité des autres demandes celles-ci paraissaient n'avoir qu'une importance très secondaire. Accessoires, elles l'étaient encore en ce sens que, de l'aveu même des Américains, elles se trouvaient complètement en dehors des dispositions du protocole, dispositions qui devaient servir de base aux négociations définitives. Ces demandes accessoires étaient les suivantes (4) : d'abord la cession par l'Espagne de l'île Kusaye, dans les Carolines, où l'escadre américaine n'avait jamais fait même une simple apparition ; ensuite le droit de faire aboutir un câble sous-marin en territoire espagnol ; le renouvellement de certains traités ; et la concession de la liberté religieuse aux habitants des îles Carolines, dont les Américains prenaient la défense on ne sait pourquoi, comme ils avaient pris la défense des Cubains, puis des Philippines au début de la guerre. Pour forcer la main aux Commissaires espagnols et assurer l'admission de ces

cher par un tribunal arbitral la question de savoir lesquelles des dettes cubaines présentaient un caractère colonial et devaient rester attachées à l'île après le transfert de sa souveraineté par l'Espagne ; enfin elle faisait une réponse favorable, mais seulement sous la condition d'un nouveau versement de 50 millions de dollars, à un certain nombre de demandes accessoires formulées par les États-Unis, et dont il va être parlé bientôt.

(1) Livre rouge, n° 90. — En cédant sur tous les points essentiels, le ministre réservait cependant les demandes accessoires soulevées par les Américains dans leur dernier Memorandum (V. *infra*), comme étant inacceptables et ne présentant aucun caractère d'urgence.

(2) Livre rouge, n° 92.

(3) Livre rouge, n° 95. V. aussi les nos 101 et 102 (protocole de la seizième Conférence. Au cours de cette Conférence, les Commissaires espagnols présentent la protestation convenue, et déclarent n'adhérer aux propositions des États-Unis que parce qu'il leur manque les moyens de résister par la force).

(4) Livre rouge, n° 96.

propositions, et bien qu'elles n'eussent aucun caractère d'urgence, les Américains exigeaient que la discussion de ces propositions passât en première ligne, avant celle des dispositions essentielles du traité. Mais la Commission espagnole s'y opposa nettement (1), et, forte de l'absence de tout motif plausible en sens contraire, réussit enfin à faire admettre sa solution sur ce point, ce qui revenait à écarter ces demandes accessoires d'une façon indirecte, mais cependant définitive.

Dès lors, les travaux de la Commission de la paix — qui, à part le point relatif aux demandes accessoires des États-Unis, ne consistaient guère qu'en la rédaction des propositions apportées par eux seuls — allaient pouvoir marcher rapidement. Au cours de la dix-neuvième Conférence (5 décembre), les huit premiers articles du traité de paix étaient définitivement adoptés (2). Les neuf autres articles, moins importants, n'allaient pas tarder à être acceptés ; trois Conférences suffirent pour que tout fût terminé (3). Encore la plus grande partie de ces Conférences allait-elle être consacrée à un nouvel incident soulevé par les Américains, et dont il faut dire quelques mots avant de passer à l'étude des clauses du traité de paix.

Le 7 décembre, au moment où les séances de la Commission allaient prendre fin, le Président des États-Unis crut devoir lancer un Message où il s'occupait de la guerre qui venait de se terminer si favorablement pour les Américains. Ce Message contenait un certain nombre de passages blessants vis-à-vis de l'Espagne, à laquelle il reprochait, d'une façon indirecte, de n'avoir jamais su établir à Cuba « un gouvernement bienfaisant et humain ». Mais un passage surtout produisit en Espagne une émotion très vive : ce fut celui où le Président Mac-Kinley, revenant sur l'explosion du *Maine* dans le port de la Havane peu de temps avant la déclaration de guerre, parlait de la « nature suspecte » de cette catastrophe, qu'il semblait bien ainsi vouloir de nouveau attribuer à l'Espagne, comme venaient déjà de le faire quelques jours auparavant les délégués américains à la Commission de la paix (4).

(1) Livre rouge, n° 115. — Le n° 110 contient les Instructions envoyées par le ministre des affaires étrangères d'Espagne au Président de la Commission espagnole relativement à ces demandes accessoires. — V. aussi le n° 119, dans lequel le ministre des affaires étrangères d'Espagne laisse entendre que, si les Américains faisaient dépendre l'accord de concessions commerciales aux Antilles de l'acceptation par l'Espagne de ces demandes accessoires, le Conseil des ministres pourrait se réunir pour accorder l'autorisation nécessaire à l'adoption de ces demandes.

(2) Livre rouge, nos 122 et 123 (protocole de la dix-neuvième Conférence). Ces huit articles avaient déjà été l'objet d'un premier vote au cours de la dix-septième Conférence (Livre rouge, n° 108).

(3) Livre rouge, nos 127, 129 et 133 (protocoles des vingtième, vingt et unième et vingt-deuxième Conférences).

(4) Voici, d'après le *Temps* du 7 décembre 1898, l'analyse des principales parties du

Le gouvernement et la nation espagnole furent indignés de la réapparition, à la fin de la guerre, d'une allégation qui n'avait jamais pu être prouvée, et qu'il était au moins peu généreux de rappeler à la fin d'une guerre où l'Espagne venait d'être battue. Le ministre des affai-

Message ayant trait à la guerre hispano-américaine :

« *La guerre.* — Le Président fait d'abord allusion à la partie de son Message de l'an dernier traitant des devoirs du gouvernement des États-Unis envers l'Espagne et l'insurrection cubaine et à l'impuissance où l'Espagne se trouvait d'arriver à la pacification de Cuba. Il se reporte aussi à la mortalité qui faisait de rapides progrès parmi les reconcentrados et à la continuation de la lutte basée sur une vieille tactique, sans plan rationnel, qui se développait uniquement en des rencontres intermittentes et stériles en résultats stratégiques. — « Puis survint, dit M. Mac Kinley, la destruction du navire américain le *Maine*, dans le port de la Havane, au moment où il se trouvait engagé dans une mission internationale de courtoisie et d'amitié. Cette catastrophe, de nature suspecte, troubla profondément, par son allure, les cœurs américains. On trouve une preuve frappante du bon sens vigoureux qui distingue notre caractère national dans ce fait que ce coup affreux, atteignant un peuple généreux déjà profondément éprouvé par des événements dont il avait été précédemment le témoin à Cuba, ne l'amena pas à prendre la résolution immédiate et désespérée de ne pas tolérer plus longtemps à ses portes l'existence de dangers et de désordres qui rendaient possible une telle catastrophe, quels qu'en fussent les auteurs. La nation attendit anxieusement le résultat de l'enquête. Celle-ci établit que l'origine de l'explosion était due à une mine sous-marine extérieure ». — Le Président récapitule brièvement les phases principales de la guerre. Si Manille ne fut pas emportée d'assaut, ce fut pour éviter une inutile effusion de sang. Le Message rappelle l'énergie avec laquelle l'Espagne fit ses préparatifs navals, et il marque comme un incident honorable la manière dont l'amiral Cervera traita le lieutenant Hobson.

Le régime des nouvelles possessions. — M. Mac Kinley constate que l'évacuation de Cuba ne pourra pas être terminée avant le 1^{er} janvier prochain. Il ne veut pas discuter maintenant le régime et l'avenir des nouvelles possessions. Ce débat ne pourra se faire utilement qu'après la ratification du traité de paix. En attendant, le gouvernement militaire qui existe depuis l'occupation des pays conquis sera maintenu. — « Aussitôt que Cuba aura été pacifié, ajoute le Message, il deviendra nécessaire de demander à la population de cette île de constituer son propre gouvernement. Cela devra être fait le plus rapidement possible, car il importe que les relations des États-Unis avec la population de Cuba soient amicales et, au point de vue commercial, intimes et réciproques. Il faudra aider les Cubains à former un gouvernement libre et indépendant et encourager leur industrie. Le gouvernement espagnol doit être remplacé par un gouvernement bienfaisant et humain, constitué par le peuple de Cuba et capable de remplir toutes ses obligations internationales, d'encourager l'industrie et la prospérité, et de faire naître la paix et la concorde parmi tous ses habitants. Aucun esprit de revanche ou de passion ne doit avoir place dans ce nouveau gouvernement ».

Enfin le Message, arrivant à l'augmentation de l'armée et de la marine présentée comme une conséquence nécessaire de la guerre qui venait de prendre fin, déclare que : « L'annexion des îles Hawaï, le changement des rapports des États-Unis vis-à-vis de Cuba, de Porto-Rico et des Philippines, nous obligent à adopter une politique navale. Les États-Unis doivent encourager l'établissement de lignes américaines entre la métropole et les colonies. Ils doivent fournir à la population des îles Hawaï des facilités pour le commerce d'importation et d'exportation. — L'effectif de l'armée permanente doit être porté à 100,000 hommes. J'approuve la proposition de construire 3 nouveaux cuirassés d'environ 13,500 tonnes chacun, 3 croiseurs de 12,000 tonnes, 3 de 6,000 tonnes, 6 de 2,500 tonnes ».

res étrangères d'Espagne ordonna au Président de la délégation espagnole de proposer une nouvelle enquête sur l'explosion du *Maine*, et, au cas où sa proposition serait refusée, d'offrir que la question fût tranchée par un arbitre (1). Le gouvernement américain, peu convaincu sans doute du bien fondé de ses allégations, refusa de consentir à l'arbitrage demandé (2).

Les discussions relatives à la rédaction du traité de paix, un instant retardées par la réapparition de la question du *Maine*, prenaient fin presque aussitôt après. L'Espagne avait dû renoncer, sur tous les points, à faire accepter ses contre-propositions (3). Elle ne pouvait songer à reprendre la lutte, et ne voulait cependant pas accepter purement et simplement un traité qui la dépouillait de ses plus belles colonies et violait à son détriment, on le verra bientôt, certains principes jusque là presque incontestés du droit international. Le gouvernement espagnol, en présence d'événements qu'il n'avait pu empêcher, prit le parti le plus digne. Il donna ordre à ses Commissaires de signer le traité de paix, mais en protestant contre la violence qui leur était faite, et contre le refus des Américains d'admettre leurs prétentions même les plus légitimes (4). Les délégués américains répondirent par la présentation, au

(1) Livre rouge, nos 126 et 127 (protocole de la vingtième Conférence). La protestation des Commissaires espagnols fut rendue publique. Le *Temps* du 8 décembre 1898, parlant de cette Conférence, s'exprimait ainsi : « M. Montero Rios, Président de la délégation espagnole, a soulevé, au début de la séance, un incident à l'occasion des lignes du Message de Mac Kinley relatives à l'explosion du *Maine*. Il a protesté en termes éloquents et indignés contre les suspicions formulées dans ce document contre l'Espagne par le Président des États-Unis. Il s'est élevé avec véhémence contre cette accusation qui est renouvelée publiquement, à l'heure où les travaux de la Commission touchent à leur terme, sans doute pour expliquer et excuser les spoliations dont l'Espagne est l'objet. Il a terminé en faisant à la délégation américaine la proposition ferme de confier à une Commission internationale, composée à la fois d'Allemands, de Français et d'Anglais, la mission de rechercher les causes de cette catastrophe et de déterminer les responsabilités. Il a déclaré que son pays était prêt à l'avance à se conformer aux conséquences de la sentence qui serait rendue. Les Commissaires américains se sont contentés de repousser purement et simplement la proposition de M. Montero Rios ». — Au cours de cette même Conférence, les Commissaires espagnols avaient demandé que les États-Unis s'engageassent à veiller à l'observation des droits de l'Espagne par le gouvernement indépendant qui serait établi à Cuba. Les Commissaires américains se bornèrent à répondre au cours de la Conférence suivante que tout ce qu'ils pouvaient faire, c'était de s'engager à donner un conseil en ce sens aux Cubains.

(2) Livre rouge, nos 128 et 129 (protocole de la vingt et unième Conférence).

(3) Sauf en ce qui concernait les demandes accessoires des Américains (notamment la cession d'une des îles Carolines), écartées d'un commun accord au dernier moment en même temps que le traitement de faveur réclamé par les délégués espagnols pour les importations de leur pays à Cuba et à Porto-Rico.

(4) Livre rouge, n° 129 (protocole de la vingt et unième Conférence et Memorandum de protestation présenté par les délégués espagnols). Ce Memorandum, qui discute d'une façon à la fois très juridique et très modérée les diverses questions en litige, est trop

cours de la vingt-deuxième et dernière Conférence, d'un Memorandum

long pour pouvoir être reproduit ici. Mais voici l'analyse qui en a été donnée par le *Temps* du 13 décembre 1898 : « La Commission américaine a refusé de reconnaître aux habitants des pays cédés ou abandonnés par l'Espagne le droit d'opter pour la nationalité à laquelle ils ont appartenu jusqu'à ce jour, bien que le droit d'option, un des plus sacrés de la personnalité humaine, ait été constamment respecté depuis que l'homme s'est émancipé de la servitude de la terre et que le monde moderne l'ait consacré dans tous les traités comportant une cession de territoire. Elle a refusé de stipuler le respect des contrats passés par un Souverain légitime pour l'exécution d'œuvres et de travaux d'utilité publique, contrats qui affectent substantiellement la propriété privée et que respectaient les traités de Campo-Formio en 1797, de Paris en 1814, de Zurich en 1859, de Paris en 1860, de Vienne en 1864 et 1866, et de Francfort à la fin de la guerre franco-allemande. Les délégués américains ont allégué comme unique raison de ce refus que les États-Unis n'ont jamais reconnu de pareils engagements, comme si cette nation fût l'unique puissance possédant le critérium de la justice qui doit inspirer les conventions et les traités internationaux. Elle a refusé de restituer à leurs légitimes propriétaires, fonctionnaires, Espagnols ou Américains, les sommes qu'ils ont versées dans les caisses publiques des territoires qui cessent d'appartenir à l'Espagne à titre de consignation, dépôts ou cautionnements pour des contrats ou obligations alors même que celles-ci auraient été remplies, bien que la Belgique, les Pays-Bas, l'Autriche, la France, la Sardaigne, le Danemark, la Prusse, l'Italie et l'Allemagne aient reconnu la légitimité de ces restitutions dans les traités de 1839, 1859, 1864, 1866 et 1871. Elle a refusé de reconnaître le caractère permanent des obligations qu'assument les États-Unis, quant aux choses et aux personnes, dans l'île de Cuba, par le traité de paix limitant la durée de ces obligations à celle de l'occupation militaire de la grande Antille par les troupes américaines et sans tenir compte du caractère permanent des obligations contractées par l'Espagne. Les délégués de l'Espagne ont déclaré qu'ils n'ont rien à dire sur le refus des Américains de prendre à la charge des États-Unis la dotation de gratitude que l'Espagne paye aux descendants de l'immortel navigateur qui découvrit le Nouveau-Monde. L'Espagne se réserve de résoudre cette question conformément à la justice et sans oublier la cause de la civilisation moderne et de l'Amérique elle-même. L'Espagne, dit ensuite le document, a pu sacrifier et sacrifie tous ses intérêts coloniaux sur l'autel de la paix et pour éviter une nouvelle guerre contre une nation incomparablement plus puissante et plus riche ; elle a accepté les clauses de l'ultimatum américain du 21 novembre et se soumet également à celui que les délégués des États-Unis ont déposé postérieurement ; mais la Commission espagnole repousse un paragraphe qui est pour l'Espagne plus important que tous les autres, parce qu'il porte une grave atteinte à sa dignité. La catastrophe du *Maine* donna l'occasion à la partie la plus caractérisée et la plus importante de la presse des États-Unis d'abreuer d'outrages l'honneur immaculé du peuple espagnol. Il semblait que le temps accomplissait son œuvre de modération et d'oubli des injures quand la Commission américaine, dans le Memorandum du 21 novembre, rappela ce lamentable incident et accusa l'Espagne de négligence ou d'incapacité pour garantir dans ses ports la sécurité des navires d'une nation amie. Le droit le plus sacré, celui qui est reconnu au plus infortuné des êtres, le droit de se défendre contre de semblables imputations appartient également à l'Espagne. C'est pour cela que la Commission espagnole offrit, le 1^{er} décembre, de désigner une Commission technique internationale donnant toutes garanties d'impartialité pour procéder à la recherche des causes de la catastrophe et dire s'il en résultait une responsabilité quelconque pour l'Espagne. Quand cette offre était faite à la Commission américaine, le Président de la République des États-Unis, s'adressant aux Chambres américaines dans le Message du 5 décembre, rouvrit cette question irritante pour les deux peuples pendant que leurs représentants travaillaient au rétablissement de la paix ; il qualifia la catastrophe de *suspecte*, il affirma que la cause était extérieure et il ajouta que c'était uniquement

contestant certaines des affirmations espagnoles (1), et la Commission de paix hispano-américaine se sépara après avoir signé le 10 décembre 1898, dans cette même vingt-deuxième séance, le traité de paix qui venait mettre fin définitivement à la guerre commencée huit mois auparavant.

Le traité était donc rédigé et signé par les délégués des deux pays. Il ne restait plus, conformément à la pratique internationale, qu'à le faire ratifier par les deux gouvernements intéressés. Mais, d'après la Constitution américaine, le Président de la République ne peut ratifier seul un traité ; il lui faut obtenir préalablement le consentement du Sénat, donné à une majorité des deux tiers. Il fallut donc saisir le Sénat fédéral, où une vive opposition était à craindre, beaucoup de sénateurs réprouvant complètement la politique annexionniste du Président Mac Kinley. Aussi les discussions furent-elles vives (2). Le Sénat, pour s'éclairer, demanda au

à défaut de preuves positives que la Commission américaine chargée de l'enquête n'avait pas consigné sur qui retombait la responsabilité de cet acte. Comment était-il possible d'imaginer que la Commission américaine refuserait à l'Espagne, au lendemain du jour où ces paroles étaient proférées à Washington, le droit sacré de défense qu'elle invoquait. Les délégués de l'Espagne ne peuvent donc se résigner à ce refus ; ils consignent solennellement leur protestation en faisant constater qu'à l'avenir il ne sera plus permis à ceux qui s'opposèrent à la recherche des causes de l'horrible catastrophe, d'en imputer, ouvertement ou hypocritement, la responsabilité à la noble nation espagnole ou à ses chefs ».

(1) Ce Memorandum, traduit en espagnol, est reproduit au Livre rouge, en annexe au n° 133 (p. 301). Les délégués américains faisaient valoir en leur sens certains motifs d'ordre politique en ce qui concerne le premier grief invoqué par l'Espagne, l'impossibilité pour certains sujets espagnols (ceux nés ailleurs que dans la péninsule même) de conserver leur ancienne nationalité (V. *infra*, p. 274 et 299, art. 9 du traité de paix). Mais plusieurs autres griefs des plus importants n'étaient l'objet d'aucune tentative de justification ; et, en ce qui concerne l'affaire du *Maine*, les délégués américains se bornaient « à décliner toute discussion sur ce point, obéissant à des précédents bien établis et à la pratique de leur pays ». Les délégués américains terminaient leur Memorandum en rendant justice « au zèle, à la sagesse et à l'habileté, comme aussi à la constante courtoisie dont les délégués espagnols avaient fait preuve au cours des négociations qui venaient de se terminer » (Livre rouge, p. 302). — Les délégués espagnols avaient fait une déclaration analogue à la fin de la dernière Conférence, Livre rouge, p. 300).

(2) L'on pourra en juger par l'analyse suivante du compte-rendu de la séance où le Sénat aborda la discussion de la question de ratification (analyse empruntée au *Temps* du 13 janvier 1899) : « La discussion a été très animée, hier, au Sénat, sur les annexions territoriales. Le sénateur Bacon a présenté un projet de résolution par lequel il est déclaré « que la guerre avec l'Espagne n'a pas été engagée dans un but de conquête, mais seulement pour exécuter la résolution du Congrès déclarant la guerre ; que les États-Unis reconnaissent que le peuple philippin doit être libre et indépendant, et, par la présente, repoussent toute intention d'exercer souveraineté, juridiction ou contrôle sur lesdites îles ; qu'enfin ils affirment leur résolution, dès qu'un gouvernement indépendant aura été dûment constitué et pourra être reconnu comme tel, de lui transférer dans des conditions raisonnables tous les droits résultant de la cession de l'archipel par l'Espagne et de laisser ainsi l'administration et le contrôle des îles à sa population ». — Le sénateur Allen a présenté une autre résolution réprouvant toute

Président la communication des Instructions transmises aux délégués américains, de la correspondance échangée entre eux et le Département d'État, et des rapports adressés par eux, soit au Président, soit au secrétaire d'État des affaires étrangères. Le Président refusa d'abord cette communication sous prétexte qu'elle serait contraire à l'intérêt public (1); en réalité il craignait le mauvais effet produit par la révélation que les exigences américaines relativement aux Philippines avaient été considérablement augmentées au cours des séances de la Commission de la paix. C'est ce que l'on apprit en effet le jour où le Président, cédant à une nouvelle demande en ce sens, se décida à communiquer au Sénat une partie de la correspondance relative au traité de paix (2). Malgré

action agressive contre les Philippines. Il a dit que la guerre ne pouvait être engagée sans le consentement du Congrès. — M. Hoar a demandé de quel droit on userait de force aux Philippines, étant donnés les termes du protocole relatif à Manille. — Le sénateur Gray, qui fut membre de la Commission de la paix, lui répond que, si c'est violer le protocole que de faire la guerre aux Philippines, la question sera réglée entre les États-Unis et l'Espagne. Il ajoute qu'au point de vue « technique » les États-Unis sont toujours en guerre avec l'Espagne, qu'il n'y avait pas encore à proprement parler état de paix, mais simplement une trêve jusqu'à ce que le traité soit sanctionné. — M. Hoar fait observer qu'il était de mauvaise foi d'attaquer l'Espagne à Ilo-Ilo et qu'il est de mauvaise politique de faire la guerre à Aguinaldo. — Le sénateur Foraker a prononcé ensuite un important discours, dans lequel il paraît avoir exprimé les vues du Président. Il a dit que les États-Unis avaient constitutionnellement le droit d'acquérir des territoires par traités. Les chances de la guerre, a-t-il ajouté, nous ont donné les Philippines, et quatre alternatives se présentent : 1° Rendre les Philippines à l'Espagne ; 2° Permettre à une autre nation de s'en emparer ; 3° Les laisser en proie à l'anarchie ; 4° En prendre possession nous-mêmes. L'opinion publique en Amérique est unanimement opposée au retour des Philippines sous la tyrannie de l'Espagne. Nous avons décidé d'en prendre possession nous-mêmes, au moins jusqu'à ce que le peuple de l'archipel soit en mesure de se gouverner lui-même (Mouvement). Les États-Unis n'abandonneront pas ce peuple aux risques du désordre, de l'anarchie et de la démagogie ; mais l'occupation américaine n'est pas destinée à être permanente. L'orateur ne comprend pas qu'on puisse souhaiter autre chose que l'indépendance des Philippines, et il déclare solennellement que ni le Président, ni aucun des sénateurs ne désirent autre chose. « Cependant, ajoute-t-il, nous avons parfaitement le droit strict, si nous croyons devoir le faire, de retenir les Philippines, sans avoir l'intention de leur donner l'indépendance ». M. Foraker termine en disant que le règlement de la question des Philippines est plus difficile que celui de la question de Cuba. A Cuba, les États-Unis ont affaire aux Espagnols et aux Cubains ; aux Philippines, il existe d'autres complications qui justifient la politique adoptée par le Président Mac Kinley ».

(1) *Le Temps* du 14 janvier 1899.

(2) D'après le *Temps* du 1^{er} février 1899 : « Le Président Mac Kinley a soumis au Sénat la correspondance du Département d'État relative au traité de paix. Cette correspondance comprend la plupart des lettres et télégrammes adressés par les Commissaires de la paix américains au Président et les réponses de ce dernier. — Dans une de ses premières dépêches, M. Mac Kinley demande aux Commissaires d'exiger seulement la cession de l'île de Luçon. Ce n'est que quelque temps après leur arrivée à Paris et alors qu'une tournée de M. Mac Kinley dans plusieurs États de l'Union lui avait donné l'impression que l'annexion de tout l'archipel était populaire que le Président donna

cela le Sénat se décidait, le 7 février, à la majorité d'une voix seulement, à voter la ratification du traité de paix sans amendement (1). Puis, pris d'une sorte de remords, il vota quelques jours plus tard, le 15 février, une sorte de protestation de désintéressement, analogue à la résolution conjointe du 20 avril 1898 relative à Cuba adoptée par les deux Chambres au début de la guerre, et qui se trouvera sans doute, en définitive, n'avoir pas plus de portée pratique que celle du 20 avril (2).

l'ordre aux Commissaires de réclamer la cession de toutes les Philippines ». — Vers la même époque, d'ailleurs, parurent les Livres rouges espagnols souvent cités au cours de cette étude ; l'on apprit alors qu'au début, lors de la négociation du protocole (12 août 1898), le Président se bornait à exiger, en dehors de Cuba et de Porto-Rico, la cession de l'île de Guam pour en faire un dépôt de charbon ; mais l'archipel philippin continuait à appartenir à l'Espagne, Manille seule étant occupée par les Américains (art. 3 du protocole). Ce ne fut que vers le milieu d'octobre que les Instructions données aux délégués américains leur enjoignirent d'exiger la cession de l'île de Luçon, et en novembre seulement apparut la demande de cession de l'archipel tout entier. — Comp. *suprà*, p. 259.

(1) « En séance secrète d'hier, le Sénat, après avoir entendu quelques discours pour ou contre le traité de paix avec l'Espagne, et rejeté un amendement tendant à rédiger l'article de ce traité relatif aux Philippines dans des termes semblables à celui relatif à Cuba, a procédé au vote. Le scrutin a donné 57 voix en faveur du traité et 27 contre. Le Sénat se compose régulièrement de 90 membres, mais plusieurs sièges ne sont pas encore pourvus. Il n'y avait donc que 84 votants. La majorité des deux tiers requise pour la ratification était de 56 voix. Le traité est donc approuvé à la majorité d'une seule voix, grâce à l'appoint des 3 sénateurs Jones, du Nevada, Mac Enery, de la Louisiane et Mac Laurin, de la Caroline du Sud, qui au dernier moment sont passés à la majorité. Il semble que l'attaque de Manille ait déterminé ces indécis à voter pour la ratification ; mais, aussitôt après le vote, l'un d'eux, M. Mac Enery, s'est empressé de déposer une résolution déclarant que la ratification n'entraînait aucune intention d'annexer les Philippines, que le but du gouvernement est d'établir, dans l'archipel, un gouvernement approprié aux besoins des habitants, de préparer ceux-ci à se gouverner eux-mêmes et de prendre des mesures propres à développer les intérêts des citoyens et des habitants de l'archipel. Le Sénat n'a pris aucune décision au sujet de cette résolution ; mais, d'après le *Herald*, cette simple déclaration de politique future a des chances d'être adoptée. Le sénateur Bacon a renouvelé de son côté son projet de résolution beaucoup plus catégorique et comportant un engagement formel de reconnaître l'indépendance de l'archipel. Le sénateur Hoar, leader de l'opposition, a présenté un amendement combattant l'idée d'imposer un gouvernement aux Philippines, mais il a été rejeté. Le Président Mac Kinley va immédiatement sanctionner le vote du Sénat et notifier la ratification à l'ambassade de France pour qu'elle la porte à la connaissance du gouvernement de Madrid » (Le *Temps* du 8 février 1899).

(2) Il s'agit de la résolution Mac Enery dont il était question à la note précédente. Cette résolution, bien que combattue à la fois par les annexionnistes et par les plus convaincus des anti-annexionnistes qui lui reprochaient d'être une déclaration insuffisante ou une manœuvre politique peu honnête destinée à tromper l'opinion publique, passa cependant, mais à une faible majorité. Elle était ainsi conçue : « Il est résolu que, par la ratification du traité de paix avec l'Espagne, il n'est pas entendu d'incorporer les habitants des Philippines comme citoyens des États-Unis, ni d'annexer lesdites îles d'une façon permanente, comme partie intégrante du territoire des États-Unis, mais que l'intention des États-Unis est d'établir dans l'archipel un gouvernement convenant aux besoins et à la situation des habitants, de préparer ceux-ci à établir un gouvernement

Dès que le gouvernement espagnol eut connaissance de la ratification du traité par le Sénat américain, il convoqua à son tour les Cortès, prorogées depuis un certain temps. Mais les séances furent des plus orageuses, et marquées presque chaque jour par de violentes attaques dirigées contre les officiers généraux de l'armée espagnole de terre ou de mer. Le 2 mars, au Sénat, eut lieu une vive discussion entre les partisans du gouvernement et ceux de l'opposition prétendant que, les Cortès ayant autorisé le gouvernement à conclure le traité de paix sur les bases du protocole, on n'avait plus besoin de la ratification des Chambres pour le traité de paix définitif. Le gouvernement répondait qu'il lui fallait cette autorisation, parce que les Américains avaient aggravé leurs exigences depuis la rédaction du protocole, notamment en demandant la cession des Philippines. Il obtint gain de cause, mais par deux voix seulement de majorité : c'est-à-dire qu'en défalquant de la majorité les voix des ministres, le gouvernement se trouvait en réalité mis en minorité. Aussi le ministre Sagasta, heureux d'ailleurs de trouver une occasion de quitter le pouvoir en un tel moment, donna-t-il sa démission. Il fut remplacé par un ministère Silvela (1), dont un des premiers actes fut de suspendre les séances des Chambres (2). Quelques jours plus tard, la ratification du traité était effectuée par la Reine Régente, l'autorisation des Cortès étant reconnue inutile (3).

Désormais, toutes les formalités préliminaires étant accomplies dans les deux pays, il ne restait plus qu'à procéder à l'échange des ratifications. C'est ce qui eut lieu le 12 avril 1899, à Washington (4) ; et le 4 juin,

autonome local et de disposer de l'archipel au moment voulu pour le mieux des intérêts des citoyens des États-Unis et des habitants des Philippines ». Le passage suivant, paru quelque temps après dans un journal américain, la *Philadelphia Press*, en dit long sur la manière dont certains Américains se croient liés par ce vote du Sénat et le vote solennel du Congrès le 20 avril 1898. Après avoir violemment reproché au Congrès ses imprudents engagements, et dit qu'à aucun moment n'était apparue la nécessité de les contracter, la *Philadelphia Press* continue en ces termes : « *Heureusement, les actes accomplis par une législature n'obligent pas les législatures qui lui succèdent et le Congrès fédéral des États-Unis dans sa cinquante-sixième législature saura surpasser en prudence et en sagesse celle qui l'a précédée* » (Cité d'après le *Temps* du 24 juillet 1899).

(1) Le *Temps* des 2, 4 et 6 mars 1899.

(2) Le *Temps* du 7 mars 1899.

(3) Le *Temps* du 14 mars 1899. — Trois jours plus tard, les Cortès étaient dissoutes (Le *Temps* du 17 mars 1899).

(4) « Hier à trois heures, dit le *Temps* du 13 avril 1899, eut lieu à la Maison-Blanche l'échange des ratifications du traité de paix hispano-américain. M. Cambon, ambassadeur de France, introduit auprès de M. Mac Kinley par le secrétaire d'État, M. Hay, lui a remis dans un riche étui de velours frappé, en forme de rouleau, le traité de paix dûment signé et ratifié qu'il avait reçu d'Espagne la veille. M. Mac Kinley a remis en échange à M. Cambon le même document ratifié par les États-Unis. — Il a été aussitôt

les relations diplomatiques entre l'Espagne et les États-Unis étaient officiellement reprises après une interruption de plus d'une année (1).

C. — TRAITÉ DE PAIX DU 10 DÉCEMBRE 1898.

Le traité de paix hispano-américain, au sujet duquel s'étaient élevées de si vives discussions, qui, à deux ou trois reprises, avaient nécessité la suspension des négociations entamées et même failli amener leur rupture, était ainsi conçu (2) :

TRAITÉ DE PAIX ENTRE L'ESPAGNE ET LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE, SIGNÉ A PARIS
LE 10 DÉCEMBRE 1898.

Sa Majesté la Reine Régente d'Espagne, au nom de son auguste fils D. Alphonse XIII, et les États-Unis d'Amérique, désirant mettre fin à l'état de guerre actuellement existant entre les deux nations, ont nommé à cet effet pour leurs plénipotentiaires, savoir :

Sa Majesté la Reine Régente d'Espagne : D. Eugenio Montero Rios, Président du Sénat ; D. Buenaventura de Abarzuza, sénateur du Royaume, ancien ministre de la Couronne ; D. José de Garnica, député aux Cortès, magistrat au tribunal suprême ; D. Wenceslao Ramirez de Villa-Urrutia, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire à Bruxelles ; D. Rafael Cerero, général de division.

Et le Président des États-Unis d'Amérique : William R. Day ; Cushman K. Davis ; William P. Frye ; George Gray ; et Whitelaw Reid, citoyens des États-Unis.

notifié à notre ambassadeur que des traites pour une valeur de vingt millions de dollars, représentant l'indemnité consentie contre la cession de la souveraineté des Philippines, étaient tenues à la disposition de l'Espagne. — Le Président Mac Kinley a lancé une proclamation donnant le texte du traité de paix hispano-américain et annonçant l'échange des ratifications, afin que les citoyens des États-Unis puissent observer le traité avec bonne foi ».

(1) « Le représentant de l'Espagne aux États-Unis présentera demain ses lettres de créance à M. Mac Kinley, annonçant le *Temps* du 3 juin 1899. Il s'est rendu hier au Département d'État, où il a eu une entrevue avec M. Hay ». — Et deux jours plus tard, le 5 juin, le même journal publiait l'information suivante : « Les relations diplomatiques avec l'Espagne ont été officiellement reprises hier. Après avoir rendu visite au secrétaire d'État avec ses secrétaires, le Duc d'Arcos est allé à la Maison-Blanche, accompagné de M. Hay. L'accueil de M. Mac Kinley a été à la fois cordial et digne. Le duc d'Arcos a lu une Adresse en espagnol disant que l'Espagne n'a d'autre désir dans l'avenir que de voir ses relations avec la République des États-Unis redevenir aussi amicales que par le passé et que sa mission à lui est de contribuer à resserrer ces relations. M. Mac Kinley a répondu en assurant le Duc d'Arcos de l'accueil amical du peuple américain tout entier qui se réjouit comme lui-même de la reprise des anciens liens d'amitié. Tous les membres du gouvernement, a-t-il ajouté, coopéreront de tout cœur au resserrement des relations des deux pays. — Après les discours, M. Mac Kinley s'est avancé vers le duc d'Arcos, lui a serré les mains cordialement et a causé avec lui pendant quelques instants à voix basse, s'informant de la santé de la Régente et du Roi ».

(2) Le Livre rouge espagnol (p. 303) ne donne que le texte espagnol et le texte anglais du traité. Le texte français reproduit ci-dessus n'est donc qu'une traduction, aussi littérale que possible, effectuée d'après les textes espagnol et anglais.

Lesquels, réunis à Paris, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, qui ont été trouvés en bonne et due forme et après avoir préalablement discuté les questions pendantes, sont convenus des articles suivants :

Article 1^{er}. — L'Espagne renonce à tout droit de souveraineté et de propriété sur Cuba. — Attendu que la dite île, après avoir été évacuée par l'Espagne, sera occupée par les États-Unis, les États-Unis, tant que durera leur occupation, prendront à leur charge et rempliront les obligations que, par le fait de cette occupation, leur impose le droit international pour la protection des personnes et des propriétés.

Art. 2. — L'Espagne cède aux États-Unis l'île de Porto-Rico et les autres îles actuellement soumises à sa souveraineté dans les Indes occidentales, et l'île de Guam dans l'archipel des Mariannes ou Ladrões.

Art. 3. — L'Espagne cède aux États-Unis l'archipel connu sous le nom des îles Philippines, qui comprend les îles situées entre les lignes suivantes : Une ligne qui va de l'Ouest à l'Est, près du 20^e parallèle de latitude Nord, à travers le milieu du canal navigable de Bachi, du 118^e au 127^e degré de longitude Est de Greenwich ; de là longe le 127^e degré méridien de longitude Est de Greenwich, jusqu'au parallèle 4 degrés 45 minutes de latitude Nord ; de là suit le parallèle 4 degrés 45 minutes de latitude Nord jusqu'à son intersection avec le méridien 119 degrés 35 minutes de longitude Est de Greenwich ; puis suit le méridien 119 degrés 35 minutes de longitude Est de Greenwich jusqu'au parallèle 7 degrés 40 minutes de latitude Nord ; de là suit le parallèle 7 degrés 40 minutes de latitude Nord jusqu'à son intersection avec le méridien 116 degrés de longitude Est de Greenwich ; de là rejoint par une ligne droite l'intersection du 10^e degré parallèle de latitude Nord avec le 118^e degré méridien de longitude Est de Greenwich ; et de là suit le 118^e degré méridien de longitude Est de Greenwich, jusqu'au point où commence la présente démarcation. — Les États-Unis payeront à l'Espagne la somme de vingt millions de dollars (20.000.000) dans les trois mois qui suivront l'échange des ratifications du présent traité.

Art. 4. — Les États-Unis, pendant le délai de dix années, à compter de l'échange des ratifications du présent traité, admettront dans les ports des îles Philippines les navires et les marchandises espagnols sous les mêmes conditions que les navires et les marchandises des États-Unis.

Art. 5. — Les États-Unis, après la signature du présent traité, transporteront en Espagne, à leurs frais, les soldats espagnols faits prisonniers de guerre par les forces américaines à la prise de Manille. Les armes desdits soldats leur seront rendues. — L'Espagne, après l'échange des ratifications du présent traité, procédera à l'évacuation des îles Philippines ainsi qu'à l'évacuation de l'île de Guam, dans les mêmes conditions qui ont été convenues par les Commissions nommées pour régler l'évacuation de Porto-Rico et des autres îles des Antilles occidentales, suivant le protocole du 12 août 1898 qui demeurera en vigueur jusqu'à complète exécution de ses dispositions. — Le délai dans lequel sera achevée l'évacuation des îles Philippines et de l'île de Guam, sera fixé par les deux gouvernements. Seront propriété de l'Espagne les drapeaux et étendards, navires de guerre non capturés, armes portatives, canons de tous calibres, avec leurs affûts et accessoires, poudres, munitions, bêtes, matériel et effets de toute classe, appartenant aux armées de mer et de terre d'Espagne, dans les Philippines et dans l'île de Guam. Les pièces de gros calibre qui n'appartiennent pas à l'artillerie de campagne, placées dans les fortifications et sur les côtes, demeureront sur place

pendant un délai de six mois à partir de l'échange des ratifications du présent traité ; et les États-Unis pourront, durant ce délai, acheter à l'Espagne le dit matériel si les deux gouvernements parviennent à s'entendre sur ce point particulier.

Art. 6. — L'Espagne, après la signature du présent traité, mettra en liberté tous les prisonniers de guerre et tous les individus détenus ou arrêtés pour délits politiques à la suite des insurrections de Cuba et des Philippines et de la guerre avec les États-Unis. — Réciproquement, les États-Unis mettront en liberté tous les prisonniers de guerre faits par les forces américaines et feront des démarches en vue de faire mettre en liberté tous les prisonniers espagnols au pouvoir des insurgés de Cuba et des Philippines. — Le gouvernement des États-Unis transportera pour son compte en Espagne, et le gouvernement espagnol transportera pour son compte aux États-Unis, à Cuba, Porto-Rico et aux Philippines, suivant la situation de leurs domiciles respectifs, les prisonniers qu'ils mettront ou feront mettre en liberté respectivement en vertu du présent article.

Art. 7. — L'Espagne et les États-Unis d'Amérique renoncent mutuellement, par le présent traité, à toute réclamation quelconque d'indemnité nationale ou privée d'un gouvernement contre l'autre, ou de leurs sujets ou citoyens contre l'autre gouvernement, pouvant avoir surgi depuis le commencement de la dernière insurrection de Cuba et avant l'échange des ratifications du présent traité, ainsi qu'à toute indemnité pour des faits de la guerre. — Les États-Unis jugeront et régleront les réclamations de leurs citoyens contre l'Espagne, dont l'abandon fait l'objet du présent article.

Art. 8. — En exécution de ce qui est convenu dans les articles 1, 2 et 3 du présent traité, l'Espagne abandonne à Cuba et cède à Porto-Rico et dans les autres îles des Indes occidentales, dans l'île de Guam et dans l'archipel des Philippines, tous les édifices, môles, casernes, forteresses, établissements, voies publiques et autres biens immeubles qui, d'après le droit, dépendent du domaine public et à ce titre appartiennent à la Couronne d'Espagne. — Il est en conséquence déclaré que l'abandon ou la cession, suivant le cas, auxquels se réfère le paragraphe précédent, ne peut porter aucune atteinte à la propriété ou aux droits qui appartiennent, d'après les lois, au possesseur, dont le titre n'est pas contesté, des biens de toutes classes, des provinces, municipalités, établissements publics ou privés, corporations civiles ou ecclésiastiques ou de toutes autres collectivités quelconques ayant la personnalité juridique pour acquérir et posséder des biens dans les susdits territoires abandonnés ou cédés, ni aux droits des particuliers quelle que soit leur nationalité. — Ledit abandon ou ladite cession, suivant le cas, comprend tous les titres qui se réfèrent à ladite souveraineté abandonnée ou cédée, existant dans les archives de la Péninsule. — Lorsque les dits documents existant dans les dites archives ne concernent qu'en partie seulement ladite souveraineté, il en sera délivré des copies de ladite partie, à toutes réquisitions. — Des règles analogues seront réciproquement observées en faveur de l'Espagne en ce qui concerne les documents dans les archives des îles susmentionnées. — Dans les abandon ou cession, suivant le cas, dont il est parlé ci-dessus, sont compris les droits de la Couronne d'Espagne et de ses autorités sur les archives et registres officiels tant administratifs que judiciaires des dites îles, se référant aux dites îles et aux droits et propriétés des habitants. Les dites archives et les dits registres devront être conservés avec soin, et les particuliers, sans exception, auront droit d'en tirer, conformément aux lois, les copies authentiques des contrats, testaments et autres documents qui font partie des actes de notaires

ou qui sont conservés dans les archives administratives ou judiciaires se trouvant en Espagne et dans les îles dont il a été antérieurement parlé.

Art. 9. — Les sujets espagnols, naturels de la Péninsule, résidant dans le territoire dont l'Espagne abandonne ou cède la souveraineté par le présent traité, pourront continuer à demeurer sur le dit territoire ou le quitter, en conservant, dans l'un ou l'autre cas, tous leurs droits de propriété, y compris le droit de vendre ou disposer de cette propriété ou de ses produits; et en outre ils auront le droit d'exercer leur industrie, commerce ou profession, à la condition de se soumettre, à cet égard, aux lois qui seront applicables aux autres étrangers. S'ils demeurent sur le territoire, ils pourront conserver leur nationalité espagnole, à la condition de faire, devant un office d'enregistrement, dans l'année qui suivra l'échange des ratifications du présent traité, une déclaration de leur intention de conserver la dite nationalité. A défaut de cette déclaration, ils seront réputés avoir renoncé à la dite nationalité, et adopté la nationalité du territoire de leur résidence. — Les droits civils et la condition politique des habitants naturels des territoires ainsi cédés aux États-Unis seront déterminés par le Congrès.

Art. 10. — Le libre exercice de leur religion est assuré aux habitants des territoires dont l'Espagne abandonne ou cède la souveraineté.

Art. 11. — Les Espagnols résidant sur les territoires dont l'Espagne cède ou abandonne la souveraineté par le présent traité, seront soumis, en matière civile et criminelle, aux tribunaux du pays de leur résidence, conformément aux lois ordinaires qui règlent la compétence des dits tribunaux, et ils pourront comparaître devant eux, dans la même forme et en employant les mêmes procédures que celles que doivent observer les citoyens du pays auquel appartient le tribunal.

Art. 12. — Les procédures judiciaires pendantes à l'échange des ratifications du présent traité, dans les territoires sur lesquels l'Espagne abandonne ou cède sa propriété, seront terminées conformément aux règles suivantes : — I. Les sentences prononcées dans les instances civiles entre particuliers ou en matière criminelle, avant la date sus-mentionnée, et contre lesquelles il n'y aura pas appel ou pourvoi en cassation conformément aux lois espagnoles, seront réputées définitives et seront exécutées en due forme par l'autorité compétente sur le territoire de laquelle lesdites sentences doivent recevoir leur exécution. — II. Les procès civils entre particuliers qui, à la date sus-mentionnée, n'auront pas été jugés continueront d'être instruits devant le tribunal devant lequel ils seront pendants ou devant celui qui le remplacera. — III. Les actions en matière criminelle pendantes à la date sus-mentionnée devant le tribunal supérieur d'Espagne, contre des citoyens du territoire qui, suivant le présent traité, cesse d'être espagnol, continueront à être soumises à la juridiction dudit tribunal jusqu'à ce qu'il intervienne une sentence définitive; mais, une fois ladite sentence prononcée, son exécution sera confiée à l'autorité compétente du lieu où l'action a pris naissance.

Art. 13. — Les droits de propriété littéraire, artistique et industrielle, acquis par des Espagnols dans l'île de Cuba et dans les îles de Porto-Rico, des Philippines et dans les autres territoires, à l'époque de l'échange des ratifications du présent traité, continueront à être respectés. Les œuvres espagnoles, scientifiques, littéraires et artistiques, qui ne seront pas dangereuses pour l'ordre public dans lesdits territoires, continueront à y entrer en franchise de tout droit de

douane pendant un délai de dix ans, à compter de l'échange des ratifications du présent traité.

Art. 14. — L'Espagne pourra établir des agents consulaires dans les ports et places des territoires dont l'abandon ou la cession fait l'objet du présent traité.

Art. 15. — Le gouvernement de chaque pays accordera, pendant un délai de dix années, aux bâtiments marchands de l'autre pays, le même traitement en ce qui concerne tous les droits de port, y compris les droits d'entrée et sortie, de phare et tonnage, qu'il accorde à ses propres bâtiments marchands non employés au commerce de cabotage. — Le présent article peut être dénoncé à toute époque à la condition par l'un quelconque des deux gouvernements d'en donner avis préalable à l'autre six mois à l'avance.

Art. 16. — Il demeure entendu que toute obligation quelconque acceptée par le présent traité par les États-Unis en ce qui concerne Cuba est limitée à la durée de l'occupation de ladite île par les États-Unis ; cependant, à l'expiration de cette occupation, les États-Unis conseilleront au gouvernement qui sera établi dans ladite île d'accepter les mêmes obligations.

Art. 17. — Le présent traité sera ratifié par Sa Majesté la Reine Régente d'Espagne, et par le Président des États-Unis d'accord et avec l'approbation du Sénat ; et les ratifications seront échangées à Washington dans le délai de six mois à compter de la présente date, ou avant s'il est possible.

En foi de quoi les plénipotentiaires respectifs ont signé le présent traité et y ont apposé le sceau de leurs armes.

Fait en double exemplaire à Paris, le 10 décembre 1898.

EUGENIO MONTERO RIOS,
B. DE ABARZUA,
J. DE GARNICA,
W. R. DE VILLA-URRUTIA,
RAFAEL CERERO.

WILLIAM R. DAY,
CUSHMAN K. DAVIS,
WILLIAM P. FRYE,
GEO GRAY,
WHITELAW REID.

Les dispositions contenues dans cet important traité peuvent être rangées sous trois chefs distincts :

D'abord, les cessions territoriales consenties par l'Espagne aux États-Unis.

Puis, la réglementation de certaines situations juridiques résultant du fait même des annexions effectuées par les États-Unis.

Enfin, vient un certain nombre de dispositions diverses, ayant trait au rapatriement des prisonniers de guerre, à des arrangements commerciaux entre les deux pays, et au délai dans lequel devaient être échangées les ratifications du traité.

Chacun de ces points va être repris dans l'ordre indiqué (1).

(1) On remarquera qu'il n'est nulle part question d'une indemnité de guerre. Les États-Unis en effet n'exigèrent de l'Espagne aucune indemnité de guerre proprement dite, aucune indemnité pécuniaire. Ce furent eux, au contraire, qui, en vertu de la clause finale de l'article 3, s'engagèrent à verser à l'Espagne une somme de vingt millions de dollars (cent millions de francs), comme contre-partie de l'acquisition des Philippines. V. *infra*, p. 282.

A. *Cessions territoriales.* — Elles font l'objet des trois premiers articles du traité.

L'article 1^{er} a trait à l'île de Cuba. Les États-Unis ayant fait triompher leurs prétentions sur ce point, il ne s'agit pas ici d'une véritable cession, mais bien d'un simple abandon des droits de souveraineté de l'Espagne. Cependant l'île ne devient pas libre, la souveraineté espagnole n'est pas transmise aux Cubains eux-mêmes. Provisoirement en quelque sorte, elle passe aux États-Unis, qui doivent l'occuper, — sans doute jusqu'au moment où les Cubains seront capables de se gouverner eux-mêmes, mais le traité n'en dit rien et ne fixe aucun terme à la durée de cette occupation. La seule chose qu'il précise, c'est que les États-Unis n'assument que le strict minimum des obligations découlant du fait même de l'occupation, celles relatives à la protection de la vie et de la propriété des habitants, et ces obligations doivent prendre fin avec l'occupation elle-même (1). A part le moyen détourné, plus habile que recommandable, par lequel les États-Unis déchargent le peuple cubain et se déchargent eux-mêmes de la dette cubaine pour la laisser au compte de l'Espagne, la disposition relative à Cuba apparaît — au moins provisoirement, si elle n'est pas destinée à préparer à bref délai une annexion définitive, — comme l'application pure et simple des déclarations faites avant la guerre par les États-Unis. On se rappelle en effet la résolution conjointe du 20 avril 1898, véritable autorisation donnée au Président des États-Unis de déclarer la guerre à l'Espagne (2) ; dans cette résolution le Sénat et la Chambre des représentants, après avoir décidé que « la population de Cuba doit être de plein droit libre et indépendante », ajoutaient solennellement que : « les États-Unis répudient par la présente toute intention d'exercer une souveraineté, une juridiction ou un contrôle quelconque sur ladite île, excepté pour en amener la pacification, et affirmer la détermination des États-Unis de laisser le gouvernement et le contrôle de l'île à son peuple quand cette pacification sera accomplie ». La pacification n'étant pas encore complète au mois de décembre 1898, l'occupation militaire provisoire des États-Unis était parfaitement justifiée, et il n'y aura rien à redire à leur conduite en ce qui concerne la grande île cubaine si cette occupation, de provisoire qu'elle est encore aujourd'hui, ne se transforme pas un jour ou l'autre en occupation définitive (3).

(1) Nous retrouverons plus loin cette théorie qui paraît bien compliquée et assez singulière, à l'occasion du véritable motif qui la fit admettre, la question des dettes cubaines que les États-Unis entendaient laisser à l'Espagne tout en lui enlevant l'île pour laquelle ces dettes avaient été contractées.

(2) V. *suprà*, p. 30 et suiv., et les notes.

(3) A moins encore que cette occupation dite provisoire ne se maintienne indéfini-

Les deux autres articles ont trait à de véritables cessions, cessions de la part de l'Espagne, annexions du côté des États-Unis. D'après l'article 2, l'Espagne cède aux États-Unis, qui par conséquent acquièrent la souveraineté sur ces territoires, d'abord Porto-Rico et les autres Antilles espagnoles (autres que Cuba bien entendu), puis l'île de Guam (1), dans les Mariannes, qui était également indiquée dans le protocole de paix du 12 août 1898. L'article 3 a trait à une cession non indiquée dans le protocole du 12 août, celle de l'archipel des Philippines. Et ce terme de Philippines était, d'après la délimitation de l'article 3, entendu dans le sens le plus large ; il comprenait tout un groupe d'îles, l'archipel des îles Soulou et notamment la grande île de Mindanao, que l'Espagne avait cherché, lors de la discussion du traité, à faire exclure comme ne faisant pas partie en réalité des Philippines.

Il est impossible de ne pas faire remarquer que les États-Unis, par ces annexions, s'écartaient singulièrement du but qu'eux-mêmes s'étaient assigné lors de leur déclaration de guerre à l'Espagne. Leur but, c'était la délivrance de Cuba : or Cuba étant reconnue indépendante, ce but était atteint, et les Américains devaient s'en tenir là.

Ils avaient, il est vrai, fait des dépenses considérables au cours de cette guerre : ne pouvaient-ils demander à s'en faire indemniser, et, dans ce but, prendre des territoires au lieu d'argent, l'Espagne étant incapable de payer une forte indemnité de guerre ? Ce fut le raisonnement que tinrent aux États-Unis beaucoup de journaux et même des hommes d'État. Mais à ce raisonnement il est assez facile de répondre. Peut-être pourrait-on dire d'abord que, les États-Unis ayant eux-mêmes déclaré la guerre, et de plus sans motifs bien sérieux (2), il fallait bien que l'Espagne se défendît, et on était mal venu à lui réclamer ensuite le paiement de fortes indemnités à raison d'une guerre qu'elle avait fait tout ce qu'il lui était possible de faire pour éviter. Mais de plus l'annexion

ment avec ce prétendu caractère, comme celle des Anglais en Égypte. C'est ce qui pourrait bien arriver, et l'analogie entre les deux situations a déjà été remarquée par des hommes d'État et des auteurs anglais. Certains d'entre eux n'ont pas hésité à déclarer que, si ce fait se réalisait, les États-Unis ne feraient, en conservant Cuba, que s'accorder une juste indemnité destinée à compenser les dépenses en hommes et en argent qu'ils ont faites dans l'intérêt de cette île, comme le maintien de l'occupation anglaise en Égypte est une compensation des dépenses de tout genre faites par les Anglais dans l'intérêt de ce pays.

(1) C'est ce qui explique que, dans le traité du 12 février 1899 entre l'Allemagne et l'Espagne, il est dit que « l'Espagne cède à l'Allemagne les îles Carolines avec les îles Palaos et les îles Mariannes, à l'exception de Guam » : l'Espagne conservait l'île de Guam, parce qu'elle devait l'abandonner aux États-Unis aux termes du traité de paix du 10 décembre 1898 dont les ratifications allaient intervenir postérieurement V. la *Revue gén. de droit intern. public*, t. VI (1899), p. 303 et suiv.).

(2) V. *suprà*, p. 33 et suiv.

d'un territoire et le paiement d'une indemnité de guerre sont deux choses toutes différentes. Le fait que l'on peut invoquer, pour s'emparer de colonies ou de provinces appartenant à une autre nation, l'impossibilité d'obtenir de cette nation une indemnité pécuniaire, ne change rien à la nature même de l'acte accompli : il y a toujours annexion ; c'est toujours le droit de conquête qu'on exerce par conséquent ; seulement, au lieu de l'exercer franchement, ouvertement, on l'exerce d'une façon détournée, en le dissimulant sous le prétexte d'une indemnité à se faire payer d'une façon ou d'une autre.

Or peut-on invoquer le droit de conquête, et faut-il aujourd'hui encore voir dans la conquête une cause légitime d'acquisition des territoires arrachés à l'État dont ils faisaient partie ? Depuis que les provinces et les États ont cessé d'être considérés comme une sorte de propriété dont leurs Souverains pouvaient disposer, ainsi que de leurs habitants, comme un particulier de son patrimoine, le droit de conquête a généralement été rejeté comme mode légitime d'acquisition d'un territoire (1). Au XIX^e siècle malheureusement, la France sous le premier Empire et plus tard l'Allemagne sont revenues au vieux principe du droit de conquête. Malgré ces fâcheux exemples, la plupart des auteurs de droit international de ce siècle n'hésitent pas à condamner ce prétendu droit, qui n'est en somme que la mise en exercice, sous une de ses formes les plus brutales, du droit du plus fort entre États ; ou tout au moins ils ne considèrent son application comme légitime qu'en un seul cas : celui où il s'exerce du consentement même de la population annexée, connu par un vote général librement émis, ou de toute autre façon qui ne puisse laisser aucun doute sur le sentiment des habitants (2). Il semble qu'une telle doctrine, aussi libérale et aussi respectueuse des droits de l'individu, ne puisse être répudiée par la grande République démocratique d'outre-Atlantique, dont toutes les institutions sont précisément basées sur ce respect des droits de l'individu par l'État et sur le prin-

(1) Presque tous les philosophes du XVIII^e siècle, en France ou en Allemagne, soutiennent cette théorie. En France elle a été de plus consacrée officiellement en quelque sorte par une disposition de la Constitution des 3-14 septembre 1791, d'après laquelle « la nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes, et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple » (Titre VI de la Constitution, § 1^{er}).

(2) V. en ce sens Calvo, *Le droit intern. théorique et pratique*, t. I, § 266 ; Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit intern. public*, n^o 535 ; F. de Martens, *Traité de droit international*, t. I, p. 468. Les auteurs qui admettent le droit de conquête ne considèrent en tout cas son exercice comme légitime qu'à une condition, de nature, il est vrai, à donner lieu à des interprétations bien dangereuses, c'est qu'il soit motivé par une nécessité évidente (V. Bluntschli, *Le droit intern. codifié*, § 289. Comp. à peu près dans le même sens Kluber et Ott, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 255).

cipe de la souveraineté du peuple, c'est-à-dire du droit pour chaque peuple de diriger lui-même ses destinées et de se donner la forme de gouvernement qui lui plaît. Or, en partant de ce point de vue, comment doivent être appréciées les annexions territoriales effectuées par les États-Unis comme conséquence de leur guerre contre l'Espagne ?

En ce qui a trait à Porto-Rico, il est évident qu'aucun motif d'urgente nécessité, autre que l'intérêt des Américains, ne justifiait l'annexion de cette île. Mais au moins, en ce qui la concerne, peut-on dire qu'il y a eu conquête effective (1), et que l'annexion s'est effectuée, sinon du consentement même de ses habitants, tout au moins sans leur opposition : Porto-Rico fut en effet conquise sans coup férir, et, à part quelques exceptions isolées, sans que les habitants cherchassent d'aucune façon, non pas même à lutter contre les Américains, mais simplement à gêner ou à retarder leur marche en avant (2).

Mais la question est tout autre en ce qui concerne les Philippines. Ici l'on ne peut parler du consentement des habitants à l'annexion : si les Américains ont été bien reçus par les insurgés Tagals aussi longtemps qu'ils se sont présentés en alliés, en libérateurs d'un peuple opprimé, du jour où ils ont cherché à se transformer eux-mêmes en oppresseurs, ils n'ont pas eu d'ennemis plus acharnés que leurs alliés de la veille. Le fait est si indéniable qu'aujourd'hui encore, un an après la conclusion du protocole de paix du 12 août 1898, la guerre continue aux Philippines, non plus entre Américains et Espagnols, mais entre Américains et Philippins, ces derniers semblant se défendre avec la même énergie et le même succès contre les nouveaux envahisseurs du sol que contre leurs anciens maîtres. En droit donc, si la conquête n'est un mode légitime d'acquisition que lorsqu'elle a lieu du consentement même des

(1) Cette conquête fut effectuée alors que les premières négociations en vue de la paix étaient déjà entamées : ces négociations commencèrent en effet vers la fin de juillet, et c'est seulement dans les derniers jours de juillet qu'eut lieu le premier débarquement de troupes américaines à Porto-Rico. On prêta à diverses reprises au gouvernement espagnol l'idée de protester contre une occupation effectuée dans ces conditions, et peut-être en effet le Président du Conseil des ministres, M. Sagasta, eût-il été partisan de protestations en ce sens. Mais il faut remarquer que l'on se trouvait encore dans la phase préliminaire des négociations ; aucun arrangement n'était intervenu entre les belligérants. Les Américains pouvaient donc continuer leurs opérations militaires ; c'était leur droit strict aussi longtemps qu'un armistice n'interviendrait pas, et on ne peut leur reprocher d'avoir fait usage de ce droit.

(2) Ce fait fut même très remarqué en Espagne ; et, lorsqu'après l'occupation de Porto-Rico les Américains laissèrent voir qu'ils entendaient conserver leur nouvelle conquête, certains journaux espagnols remarquèrent tristement que ce n'était pas la peine de continuer la lutte avec tant d'énergie pour défendre des colonies qui se souciaient si peu de ne pas abandonner leur ancienne métropole.

habitants du territoire envahi, on ne se trouverait pas ici en présence d'un cas d'annexion légitime.

Bien mieux, en admettant même la conquête comme un mode régulier et normal d'acquisition des territoires, encore faut-il évidemment, pour que l'on puisse invoquer ce droit de conquête, qu'il y ait eu réellement conquête effectuée. Était-ce le cas en ce qui concerne les Philippines, et peut-on dire qu'elles avaient été réellement conquises par les Américains sur les Espagnols ? Il ne faut pas hésiter à répondre non, même en laissant complètement de côté le caractère bien provisoire qu'aurait eu cette conquête, puisqu'à l'heure actuelle les Américains, ou plutôt les troupes américaines, car il n'y a pas encore bien entendu de colons, se trouvent enfermés dans Manille et dans une étroite bande de territoire autour de cette ville. A aucun moment l'on ne peut dire que les Américains aient conquis les Philippines.

Pendant toute la durée de la guerre, les forces fédérales n'occupèrent absolument aux Philippines que la baie de Manille et un point de la côte, l'arsenal de Cavite. La baie avait été débarrassée de l'escadre espagnole qui la gardait à la suite du combat du 1^{er} mai 1898. Depuis ce moment, jusqu'à la fin de la guerre, et à part un débarquement à l'arsenal de Cavite, les Américains ne firent à peu près rien aux Philippines que couper des câbles et capturer des navires marchands. Ce fut seulement le 13 août 1898, après un bombardement de quelques minutes, que Manille capitula, et que les Américains purent occuper la ville. Mais ils ne dépassèrent pour ainsi dire pas la ville et ses faubourgs ; Manille et ses environs immédiats dans un très faible rayon autour de la ville, ce fut tout ce que les Américains conquièrent jamais aux Philippines. Arguer de cette occupation d'une ville pour demander la cession de territoires plus étendus que la moitié de la France, c'est là une prétention qui n'a rien de commun avec l'exercice du droit de conquête, ce droit ne s'appliquant qu'à des territoires effectivement occupés par le vainqueur, et tel n'était pas le cas ici.

Bien mieux, cette occupation d'une ville unique fut accomplie dans de telles conditions que, même en ce qui concerne cette ville, il est difficile de voir dans son occupation une application véritable du droit de conquête. Manille, en effet, fut occupée le 13 août 1898 ; or on se rappelle que le protocole de paix, dont l'article 6 ordonnait une suspension immédiate et générale des hostilités (1), est du 12 août, donc antérieur d'un jour

(1) Article 6 du protocole : « Une fois terminé et signé ce protocole, les hostilités devront être suspendues ; et à cet effet, dans les deux pays, des ordres devront être donnés par chaque gouvernement aux chefs de leurs forces de terre et de mer aussi rapidement que possible ».

à la prise de Manille. Le 13 août, la suspension des hostilités était encore inconnue aux Philippines ; mais cela n'empêche pas que Manille fut prise après l'armistice conclu, on peut dire en pleine paix, puisque l'effet de l'armistice est d'établir une sorte de paix provisoire. Une occupation effectuée dans ces conditions devait demeurer sans effet, et Manille eût dû être immédiatement restituée aux Espagnols ; si les Américains la gardèrent, ce fut non par droit de conquête, mais en vertu d'un article du protocole lui-même, qui leur donnait le droit d'occuper et de conserver provisoirement cette ville (1). La nécessité de remettre les choses en l'état précis où elles se trouvaient au moment de la suspension des hostilités, chaque fois qu'il est possible de le faire, n'est pas contestable en droit international (2). La doctrine est unanime sur ce point (3) ; la Conférence de Bruxelles, dans son projet d'une déclaration internationale concernant les lois et les usages de la guerre, a adopté les mêmes principes (4).

Il est vrai qu'aux États-Unis on a cru trouver une réponse à cette objection. Cette réponse consiste à dire que l'occupation de Manille aurait eu lieu, si les Américains l'avaient voulu, bien avant le 13 août. Depuis longtemps, la ville était en fait à la disposition des Américains, ne pouvant opposer aucune puissance sérieuse aux canons de l'escadre américaine. Le 7 août, l'amiral Dewey sommait Manille de capituler ; ce fut par pure raison d'humanité que le bombardement fut retardé quelques jours encore, jusqu'au 13 août ; dès qu'il commença, la ville, incapable de se défendre, se rendit. Et, disent les Américains, on ne saurait argumenter

(1) « Les États-Unis occuperont et tiendront la ville, la baie et le port de Manille, en attendant la conclusion d'un traité de paix qui devra déterminer le contrôle, la disposition et le gouvernement des Philippines » (art. 3 du protocole).

(2) Le gouvernement américain semble avoir voulu soutenir au début que Manille était occupée en vertu de la capitulation et non du protocole, parce que l'amiral Dewey et le général Merritt ne pouvaient être tenus de respecter l'armistice qu'à partir du moment où ils en avaient eu connaissance (V. le *Temps* du 19 août 1898). Mais le gouvernement espagnol protesta énergiquement contre cette manière de voir. Le *Temps* du 11 septembre 1898 annonçait que : « le gouvernement espagnol a envoyé à M. Cambon, pour être communiquée verbalement au gouvernement américain, une longue Note dans laquelle il proteste contre la capitulation de Manille, qu'il considère comme sans valeur, pour s'être produite deux jours après la signature du protocole de paix ».

(3) V. Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, livre III, chap. 21 ; Heffter-Geffken, *Droit des gens de l'Europe*, § 142 ; Phillimore, *Commentaries upon international law*, t. III, p. 777 ; Pradier-Fodéré, *Traité de droit intern. public européen et américain*, t. VII, p. 734 et suiv. — Plusieurs auteurs mentionnent expressément l'obligation de rendre les prises et d'évacuer les villes ou les forteresses capturées par des corps de troupes ignorant la cessation des hostilités. V. Bluntschli, *Le droit intern. codifié*, § 709 ; Kent, *Commentaries on american law*, p. 378 ; Wheaton, *Eléments du droit intern.*, liv. IV, ch. 2, § 21 ; Calvo, *Le droit intern. théorique et pratique*, t. IV, § 2446 *in fine*.

(4) Articles 47 à 52 du projet de déclaration.

contre eux d'un retard ainsi motivé par de pures considérations humanitaires.

Par malheur, ces considérations humanitaires ne sont pas le seul motif du retard apporté par les Américains à l'occupation de Manille. Le véritable motif de ce retard, c'est que, pendant toute la durée de la guerre, les États-Unis n'eurent aux Philippines de troupes de débarquement qu'en nombre absolument insuffisant. Ils auraient très bien pu, grâce aux canons de l'escadre de l'amiral Dewey, bombarder Manille aussitôt après la destruction de la flotte espagnole et forcer la garnison espagnole à capituler ; mais ils n'auraient pu se maintenir dans la ville, ni surtout y faire respecter la vie et les propriétés des habitants. Les insurgés Tagals qui, à cette époque, étaient encore des alliés, mais des alliés parfois gênants et qu'on eût bien voulu tenir à l'écart comme les Cubains à Santiago, attendaient aux portes de Manille que la garnison espagnole fût contrainte à capituler, et ils auraient aussitôt envahi la ville, que la bonne volonté des chefs insurgés n'aurait pu sans doute préserver d'un pillage à peu près complet. Or il se trouvait dans Manille un grand nombre de résidents neutres. Les Américains, qui avaient déjà des difficultés avec l'Allemagne surtout au sujet des dommages causés par la guerre au commerce de ses nationaux, tenaient essentiellement à ne pas donner aux neutres des motifs sérieux d'intervention ; ils retardèrent donc l'occupation de Manille jusqu'au jour où, grâce à l'arrivée de troupes de renforts, ils furent assurés de pouvoir maintenir l'ordre dans la ville, et de la défendre, le cas échéant, contre les attaques de leurs alliés de la veille. C'est le motif que laissent très bien percer certaines correspondances américaines elles-mêmes, malgré la censure rigoureuse dont furent toujours l'objet aux États-Unis tous les télégrammes et les lettres venant des Philippines. Or si les Américains étaient incapables d'assurer le maintien de l'ordre même dans une seule ville des Philippines, cela prouve que l'armée d'occupation — qui d'ailleurs ne pouvait même pas porter ce nom d'armée à cette époque — était absolument insuffisante pour conquérir et garder efficacement une seule des îles Philippines et *a fortiori* bien entendu l'archipel tout entier composé d'un nombre d'îles considérable.

Si les Américains ne peuvent pas, pour les raisons qui précèdent, invoquer le droit de conquête pour garder les Philippines, il est évident qu'ils ne sauraient davantage invoquer le droit résultant d'un achat de l'archipel fait aux Espagnols consentant à la vente. L'article 3 du traité indique bien, après avoir parlé de la cession des Philippines, que les États-Unis devront payer à l'Espagne une somme de vingt millions de dollars. Mais si déjà aujourd'hui la légitimité du droit de conquête est contestée,

a fortiori en est-il de même de la légitimité d'un achat s'appliquant à un territoire habité. Un peuple ne se vend pas comme une marchandise. De plus, en admettant même qu'il y eût eu vente, le prix stipulé comme contre-partie des Philippines eût été dérisoire : on ne vend pas vingt millions de dollars une étendue de territoire plus grande que la moitié de la France (environ 250.000 kilomètres carrés), et comprenant sept à huit millions d'habitants. Il faut d'ailleurs rendre cette justice aux Américains qu'ils n'ont pas cherché à invoquer cette idée d'achat pour légitimer leur annexion de l'archipel philippin.

Mais alors, s'il faut écarter successivement la conquête et l'achat, on ne voit plus absolument qu'une base possible aux prétentions américaines sur les Philippines, et c'est cette dernière base que les Américains ont le plus fait valoir en effet : c'est le protocole même en vertu duquel avaient pris fin les hostilités. L'article 3 de ce protocole dit, on se le rappelle, que « les États-Unis occuperont et tiendront la ville, la baie et le port de Manille, en attendant la conclusion d'un traité de paix qui devra déterminer le contrôle, la disposition et le gouvernement des Philippines ». Les États-Unis ne trouvaient-ils pas dans cet article du protocole de paix une base suffisante à leurs prétentions ; ne pouvaient-ils soutenir que l'Espagne avait par avance, en approuvant la rédaction de cet article, consenti par là même une renonciation éventuelle à son droit de souveraineté sur les Philippines, pour le cas où le traité de paix rédigé en prenant comme base les stipulations du protocole attribuerait l'archipel aux Américains ? C'est en effet ce qu'ont prétendu les délégués américains à la Commission de la paix, du moins à partir du jour où leur gouvernement eut lui-même pris une décision définitive sur ce point, et se fut résolu à réclamer la cession de l'archipel tout entier (1). Les Espagnols au contraire ont toujours soutenu que cette interprétation de l'article 3 du protocole faisait violence au texte, qui n'avait jamais prévu la cession des Philippines aux États-Unis. Laquelle des deux interprétations, espagnole ou américaine, découle le plus naturellement du texte de cet article ?

Le texte paraît très clair. Il semble bien exprimer deux idées essentielles : d'abord que l'occupation de Manille par les Américains est essentiellement *temporaire*, devant durer jusqu'au traité de paix seulement — et ensuite que ce traité de paix lui-même devra déterminer la forme du gouvernement à introduire *par l'Espagne* aux Philippines, sous le *contrôle* américain (2).

(1) C'est-à-dire seulement vers le milieu d'octobre 1898, plus de deux mois après la rédaction du protocole de paix.

(2) Ces deux idées ont été très-bien mises en relief par une brochure anonyme (éma-

La première idée est exprimée aussi nettement que possible par les mots : les États-Unis occuperont Manille « *en attendant (pending) la conclusion d'un traité de paix* ». L'intention des Américains semble très claire : ils consentent à un armistice en vue du rétablissement de la paix ; mais, ayant eu l'avantage jusque là, ils ne veulent pas qu'en cas de rupture des négociations engagées leur adversaire, alors à bout de forces, puisse retirer un bénéfice quelconque d'une suspension des hostilités peut-être fort longue ; aussi stipulent-ils l'occupation de Manille (qu'ils ne possèdent pas encore le 12 août), à titre de garantie en quelque sorte, et comme preuve que l'Espagne s'avoue vaincue et entame sans aucune arrière-pensée les négociations de paix. Telles furent, à n'en pas douter, l'interprétation espagnole et l'interprétation française (1) ; c'est en effet celle qui résulte naturellement de la lecture du texte ; et, comme on ne peut accuser le gouvernement américain d'avoir voulu tendre sciemment un piège à ses adversaires, il aurait fait preuve d'une bien étrange négligence si, pensant déjà à une occupation définitive, il avait laissé rédiger en termes aussi vagues et plutôt contraires à ses prétentions le texte de cet important article du protocole de paix.

En ce qui concerne la seconde partie de l'article : qui de l'Espagne ou des États-Unis exercera aux Philippines le gouvernement tel qu'il aura été réorganisé par le traité de paix, ce point ne semble pas douteux lui non plus, et la réponse à la première question paraît bien résoudre en même temps la seconde. Si, en effet, l'occupation américaine est temporaire, c'est donc que, dès qu'elle aura cessé, la souveraineté espagnole va renaître, et c'est l'Espagne, par conséquent, qui va être appelée à exercer le gouvernement tel qu'il aura été modifié et réorganisé par le traité de paix. Avec l'interprétation contraire, on arriverait à une contradiction absolue entre les deux parties de l'article, puisque les États-Unis d'un côté n'auraient droit qu'à une occupation temporaire, et de l'autre auraient le droit de conserver à perpétuité les Philippines, et d'y exercer le gouvernement organisé par le traité de paix.

Ce fut cependant cette seconde interprétation que les États-Unis n'hésant d'un des délégués espagnols à la Commission de la paix), qui parut en français sous ce titre : *Le traité de paix entre l'Espagne et les États-Unis*, peu de temps avant la date de l'entente définitive sur la rédaction des clauses du traité de paix (10 décembre 1898).

(1) Le ministre des affaires étrangères de la République française, qui était à cette époque M. Delcassé, fit paraître en octobre 1898 un Livre jaune où il était rendu compte des négociations qui avaient précédé et amené la signature du protocole du 12 août. Le dernier document de ce Livre jaune (n° 19) indique expressément que le protocole se borne à stipuler « l'occupation provisoire de Manille par les forces américaines ». C'est donc que telle était bien la conviction de M. Cambon, notre ambassadeur à Washington, agissant au nom et pour le compte du gouvernement espagnol.

sitèrent pas à adopter. Ils s'appuyèrent pour cela sur un mot de l'article 3. D'après cet article, le traité de paix devait déterminer « le *contrôle*, la disposition et le gouvernement des Philippines ». Les mots *contrôle* et *control* ont le même sens (droit d'inspection, d'intervention) en français et en anglais ; mais de plus le mot anglais peut également signifier empire, autorité, commandement. Or, disent les Américains, le Président Mac Kinley, qui a pris une part directe à l'élaboration du protocole, a pris le mot *control* dans ce dernier sens, et c'est lui par conséquent qui doit prévaloir.

Il semble autrement juste de raisonner ainsi : si le mot *contrôle* a le même sens dans les deux langues française et anglaise, et de plus un sens particulier en anglais, c'est dans le sens où il est également employé dans les deux langues qu'il faut le prendre. Sinon on laisse de côté le texte français, qui a cependant exactement la même valeur. Ce raisonnement est confirmé par ce fait décisif que, dans le texte espagnol, le mot *contrôle*, n'ayant pas d'équivalent direct en espagnol, fut remplacé par le terme « *intervencion* » suivi, entre parenthèses, du mot français *contrôle*. Il est donc évident que, dans l'intention de deux parties au moins sur trois (en comptant pour une partie l'ambassadeur de France à Washington stipulant au nom du gouvernement espagnol), le mot *contrôle* est employé dans son sens normal de droit d'intervention ou d'inspection, non de droit de souveraineté ou de commandement. D'ailleurs, d'après un principe qui est aussi certain en droit international que dans le droit privé des divers pays, en cas de doute les clauses obscures s'interprètent en faveur de la partie qui s'engage. Et ici encore, comme pour la première partie de l'article, on peut faire remarquer que si le gouvernement américain avait eu vraiment dès le début les idées d'annexion qu'il manifesta plus tard, comme on ne peut lui prêter l'intention d'avoir consenti sciemment à cette rédaction ambiguë dans le but d'induire en erreur son adversaire, il aurait été coupable d'une bien grande négligence en laissant exprimer d'une façon aussi peu claire une clause de telle importance (1).

(1) La meilleure preuve d'ailleurs que le Président Mac Kinley lui-même n'avait pas encore ces idées d'annexion, est fournie par ses variations et l'accroissement successif de ses exigences dans ses Instructions aux délégués américains à la Commission de la paix (V. *suprà*, p. 259, 268). D'ailleurs, au moment même de la rédaction du protocole, l'Espagne qui n'aurait pas admis à ce moment la cession d'îles dont aucune n'avait pu lui être enlevée par les Américains, avait demandé et obtenu des explications au sujet de cet article 3. Et plus tard, lors de la rédaction du traité de paix, le *Times* expliquant les exigences américaines par l'obscurité de la clause 3 du protocole de Washington, qui ne contenait aucune réserve de l'Espagne à l'égard de la souveraineté des Philippines, à ces allégations le ministère des affaires étrangères à Madrid opposa les observa-

La seule chose que décidât l'article 3 du protocole, c'était donc que le gouvernement des Philippines, qui serait exercé par le Souverain actuel, c'est-à-dire l'Espagne, puisque rien dans cet article ne faisait allusion à un transfert de souveraineté, devrait être réorganisé par le traité de paix, et que le gouvernement américain posséderait un certain droit de contrôle, d'intervention, lui permettant de veiller à l'exécution des réformes qu'il aurait fait introduire dans le gouvernement des Philippines (1). En résumé, la seule interprétation exacte de l'article 3 du protocole est celle que l'on pourrait exprimer en ces termes : « Les États-Unis occuperont la ville, la baie et le port de Manille jusqu'à la conclusion du traité de paix qui se négocie à Paris, traité dans lequel les deux puissances détermineront le système de gouvernement que l'Espagne devra appliquer aux Philippines » (2).

tions suivantes : « Il y a en effet une certaine obscurité dans la clause en question, mais le gouvernement espagnol s'est empressé d'en éclaircir le sens et d'exposer officiellement, sans trouver de contradiction de la part de nos adversaires, que l'Espagne ne renonçait pas à sa souveraineté sur les Philippines et qu'on ne discuterait à la Conférence de Paris que les réformes politiques et administratives qui devront être faites dans l'archipel toujours sous la souveraineté de l'Espagne » (*Le Temps* du 6 novembre 1898).

(1) Ce fut la solution que proposèrent, mais sans succès, les délégués espagnols à la Commission de la paix. Un des Mémoires présentés par eux aux délégués américains est tout entier consacré à cette question. Après avoir repoussé toute prétention des États-Unis à la souveraineté des Philippines, dit le *Temps* du 6 novembre 1898, qui contient une brève analyse de ce Mémoire, « le Mémoire des Commissaires espagnols contient un large exposé sur le régime institué par l'Espagne aux Philippines, sur l'histoire de son administration dans l'archipel, sur les causes des insurrections, sur l'œuvre et l'influence des ordres religieux, le développement du commerce et les rapports financiers entre cette colonie et la métropole. Ils demandent aux États-Unis d'indiquer ce qui, dans leur opinion, serait le régime le mieux applicable à l'archipel. L'Espagne, témoignant qu'elle n'est point incapable de lui donner un système de gouvernement conforme aux idées modernes, serait disposée à accueillir tout plan proposé dans ce sens par les Américains et à corriger des errements surannés, justifiant ainsi le droit qu'elle maintient à la possession de cette colonie. La discussion du futur régime qu'elle doit y appliquer est la seule conciliable avec le texte du protocole du 12 août, lequel, dit le Mémoire, n'a prévu ni stipulé en aucune manière l'abandon de la souveraineté des Philippines par l'Espagne. Les prétentions des États-Unis dans ce sens vont donc au delà des stipulations du protocole et l'Espagne n'y saurait souscrire, ayant donné d'ailleurs une preuve de sa loyauté dans le règlement des clauses concernant Cuba et Porto-Rico ».

(2) V. la brochure espagnole anonyme ci-dessus citée (p. 283, note 2). — L'Espagne aurait pu soutenir, et a même fait soutenir un moment par ses délégués à la Commission de la paix, que si les Américains avaient eu réellement en contractant une autre intention que celle ci-dessus, qui résulte clairement du texte, et qui était à n'en pas douter celle du gouvernement espagnol, le protocole ou tout au moins cette clause du protocole est nulle de nullité absolue, inexistante ; il y aurait eu en effet erreur sur la nature même de la convention, l'un des États contractants ayant eu en vue une cession définitive, une transmission complète de la souveraineté, alors que l'autre croyait consentir à une simple occupation provisoire. — Mais si cette observation est exacte théoriquement, en

L'on arrive donc à cette conclusion que ni le droit de conquête, ni le droit résultant d'un contrat d'acquisition, ni les termes du protocole réglant la question de Manille ne pouvaient être invoqués par les États-Unis en faveur de leur prétention de s'annexer les Philippines. Il ne reste qu'un motif que l'on puisse faire valoir en ce sens. Ce motif, le seul exact en effet, bien que ce soit précisément celui dont on ose le moins parler, c'est tout simplement l'exercice du droit du plus fort. Les États-Unis avaient triomphé de l'Espagne ; ils lui imposèrent un traité que celle-ci, impuissante à continuer la lutte, dut se résigner à accepter en protestant contre la violence qui lui était faite. Les Américains s'annexèrent les Philippines — comme ils s'étaient déjà annexé l'île de Guam, et aussi Porto-Rico, qu'au moins ils avaient effectivement conquis — à titre d'indemnité de guerre en quelque sorte, pour rétablir la balance entre l'actif et le passif, les dépenses de guerre et le bénéfice à en retirer. Même sans parler du côté critiquable de la théorie qui permet de s'annexer ainsi, et contre la volonté de leurs habitants, des territoires arrachés à un État vaincu, l'on ne peut s'empêcher de penser que cette manière d'envisager la guerre comme une affaire, et une affaire devant rapporter les plus forts bénéfices possibles, concorde assez peu avec les belles déclarations humanitaires et désintéressées prodiguées au début aux États-Unis, tant par les journaux que par le gouvernement américain et le Congrès lui-même.

B. Conséquences des annexions territoriales effectuées par les États-Unis.

— Les annexions américaines ont fait naître certaines questions dont quelques-unes ont été l'objet de discussions presque aussi vives que la cession même des Philippines. Les effets résultant de l'annexion d'un territoire sont toujours nombreux et importants ; dans le cas présent, ils se trouvaient encore particulièrement compliqués par suite de la situation spéciale faite à Cuba, abandonnée par l'Espagne sans que les États-Unis eussent voulu assumer, au moins d'une façon définitive, les charges d'une souveraineté qui se trouvait momentanément sans titulaire nominal.

fait le gouvernement espagnol n'avait aucun intérêt à insister sur cette nullité. En admettant en effet la nullité du protocole établissant l'armistice, de deux choses l'une : ou bien la guerre aurait recommencé, et l'Espagne était moins que jamais en état d'y faire face ; ou bien l'Espagne ne reprenant pas les hostilités, les choses seraient restées en l'état, les États-Unis auraient continué sans traité à occuper Cuba, Porto-Rico et les Philippines. En ce cas, les relations diplomatiques entre les deux pays n'auraient pas été reprises, et plusieurs des questions nées du fait de l'occupation américaine auraient reçu une solution moins favorable encore que celle que l'Espagne était en droit d'attendre d'un traité. Les deux solutions étaient donc également défavorables à l'Espagne ; aussi le gouvernement espagnol se garda-t-il d'insister sur l'application possible de cette cause de nullité du protocole.

Quelques-uns de ces effets de l'annexion, les plus considérables, sont prévus et réglementés par le traité de paix lui-même.

1° — La première question qu'il régleme, celle qui est de beaucoup la plus grave et qui nous retiendra plus longtemps à elle seule que toutes les autres réunies, est celle des *dettes cubaines*. Qui devait, à la suite de la renonciation par l'Espagne à sa souveraineté sur Cuba, se charger des dettes contractées pour cette île ? L'intérêt attaché par les deux États contractants à la solution de cette question venait surtout de l'énormité de la dette cubaine ; mais c'est là un point de pur fait qui n'a rien à voir à la question de droit ; et c'est au point de vue du droit seulement qu'il faut examiner à qui, de l'Espagne, des États-Unis ou de Cuba, devait incomber le fardeau de cette dette.

Pour qu'une dette puisse être considérée comme attachée à un pays, et à ce titre le suivre en cas de séparation, violente ou volontaire, de l'État dont il faisait anciennement partie, on s'accorde en général à reconnaître que cette dette doit réunir certaines conditions (1). Il en est une qui, lorsqu'elle se trouve réalisée, coupe court à toute difficulté : suivent de plein droit la province ou la colonie cédée les dettes qui ont été spécialement contractées dans l'intérêt de cette province ou de cette colonie. Ceci est vrai alors même que ces dettes n'auraient pas le caractère *hypothécaire*, c'est-à-dire qu'une partie du sol ou des revenus (douanes par exemple) du territoire cédé n'aurait pas été assignée comme garantie du paiement des dettes contractées ; bien entendu cela est vrai *a fortiori* des dettes présentant ce caractère hypothécaire (2).

Mais il n'est pas nécessaire que cette condition se trouve réalisée pour que le territoire enlevé à un État reste chargé d'une fraction de la dette publique de cet État. Le principe qui règle la matière, c'est que le territoire annexé doit participer, d'une façon proportionnée à son importance (3), au paiement de l'ensemble de la dette publique de l'État démembré, puisqu'elle a été contractée aussi bien dans l'intérêt de ce territoire que dans l'intérêt des territoires non annexés. Il suffit, pour que ce principe s'ap-

(1) Il ne s'agit ici que du cas d'annexion *partielle*, le seul dont nous aurons à nous occuper. En cas d'annexion totale d'un État à un autre État, toutes les obligations comme tous les droits de l'ancien État passant à l'État annexant, ce dernier est tenu bien entendu du paiement de toutes les dettes contractées par l'État qu'il s'annexe. C'est seulement en cas d'annexion partielle qu'il y a lieu d'établir des distinctions et de décider selon quelle proportion l'État démembré et la fraction de territoire qui lui est enlevée devront contribuer au paiement des dettes publiques de cet État.

(2) L'on verra que tel était le caractère d'une fraction considérable des dettes cubaines.

(3) Calculée soit d'après le chiffre de la population, soit d'après l'étendue du territoire cédé, soit d'après la quote-part d'impôts payée par ce territoire. V. sur ce point comme sur toutes les questions d'ordre général qui se posent à ce sujet, les ouvrages cités plus loin traitant des cessions et annexions de territoires.

plique, que les dettes publiques en question aient été contractées légitimement, et dans un but de nécessité ou d'utilité publique. Or les dettes cubaines réunissaient-elles ces deux conditions (1) ?

En ce qui concerne la légitimité de ces dettes, il semble qu'elle n'ait même pas fait l'objet d'un doute. Il y avait même ici cette particularité que, grâce au système de comptabilité suivi par l'Espagne et à la distinction établie entre les budgets de ses diverses colonies et celui de la métropole, l'on pouvait connaître exactement la fraction de dettes relative à l'île de Cuba seule, et ne la charger que de ces dettes à elle propres, au lieu de lui imposer une quote-part de la dette publique nationale. Et, quant à ces dettes propres à la grande Antille espagnole, leur légitimité était indiscutable. Jusqu'à l'intervention américaine, en effet, l'Espagne était incontestablement investie vis-à-vis de Cuba des attributions de la souveraineté, au nombre desquelles rentre en première ligne le droit de contracter les dettes nécessaires pour la bonne administration de l'État et le développement de la prospérité de ses nationaux. Et peu importe à ce point de vue que les dettes contractées le soient du consentement ou non des habitants aux besoins desquels elles doivent être appliquées (2); il suffit qu'elles le soient en conformité des lois du pays. Le principe du libre vote des dépenses et de l'impôt destiné à y subvenir par les contribuables ou du moins par leurs représentants est un principe relativement moderne, qui est loin d'être encore adopté par tous les États, même en Europe; et il est évident que ce n'est pas du jour seulement où ce principe a apparu qu'il y a eu des dépenses régulièrement décidées et des impôts régulièrement perçus. D'ailleurs le gouvernement espagnol pouvait faire remarquer à bon droit que la presque totalité des dettes cubaines avait été créée à la suite de lois votées par les Cortès (3); or l'Espagne, comme la France, accordait à ses principales colonies une

(1) Ce point a été très bien examiné dans la brochure anonyme déjà citée (due à un des délégués espagnols à la Commission de la paix). L'auteur donne, au sujet de la quotité, de la nature et de l'origine des dettes cubaines, de nombreux détails tirés pour la plupart de documents financiers espagnols officiels. Il suffira ici de rappeler les faits essentiels relatifs à la formation des dettes cubaines.

(2) Certains journaux américains avaient prétendu que les dettes cubaines pourraient n'être pas reconnues, parce que le peuple cubain n'avait pas été appelé à voter par l'intermédiaire de ses mandataires sur les dépenses qui motivèrent la création de ces dettes.

(3) Loi du 7 juillet 1882, décidant une émission de titres amortissables 3 0/0 pour arriver à la conversion de la dette cubaine antérieure; loi du 13 juin 1885, décidant la première émission d'une dette hypothécaire garantie par certains revenus de l'île (produits des douanes notamment); — de même, pour les Philippines, loi du 10 juin 1897, autorisant le gouvernement à émettre une dette hypothécaire avec les revenus des douanes de l'archipel comme garantie spéciale; et un certain nombre d'autres lois analogues.

représentation dans les Chambres de la métropole. Cuba notamment était appelée à élire un certain nombre de sénateurs et de députés, et ces sénateurs et députés ont pu prendre la défense des intérêts de la colonie et participer aux actes relatifs aux créations, liquidations, amortissements et conversions des dettes cubaines.

Aussi n'est-ce pas tant sur la légitimité de la dette cubaine que sur son application à des fins nécessaires ou simplement utiles que portent les discussions. C'est ici surtout que les appréciations présentent les plus grandes divergences, suivant qu'elles émanent d'Espagnols ou d'Américains. Les Espagnols prétendent que la plus grande partie des dettes cubaines, en laissant de côté celles motivées par la répression de l'insurrection de 1895 cause de la guerre, fut contractée uniquement en vue du développement civil, commercial et économique de la grande Antille : création de canaux et de ports, de voies de communications, établissement de câbles télégraphiques, encouragements à la culture, travaux de défense, etc. Les Américains au contraire affirment que les services civils, agriculture et travaux publics notamment, étaient complètement négligés, et que la presque totalité des dettes cubaines fut contractée en vue de lutter contre les diverses insurrections qui, en 1868 et 1895 notamment, vinrent ensanglanter l'île de Cuba ; or, d'après eux, Cuba ne peut être tenue d'une dette qu'on peut dire avoir été contractée non pas dans son intérêt, mais au contraire contre elle, pour la maintenir sous la dépendance espagnole.

Il semble qu'il y ait ici une certaine exagération des deux côtés. Il n'est pas douteux qu'une notable partie des dettes cubaines, même avant la grande insurrection de 1895, n'ait été contractée pour parer à des mouvements insurrectionnels, pour mettre la grande Antille en état de défense contre ses ennemis de l'extérieur et de l'intérieur. De plus, quoi qu'en disent les Espagnols, la situation économique de leur colonie, même avant 1895, n'était pas très brillante ; et en ce qui concerne les travaux faits pour l'améliorer, les voies de communications notamment, chemins de fer ou même routes ordinaires, étaient encore absolument insuffisantes : les Espagnols s'en aperçurent eux-mêmes à leur détriment, quand ils durent capituler à Santiago faute d'avoir pu faire passer d'un point à l'autre de l'île les forces infiniment supérieures à celles des Américains qu'ils y possédaient.

Mais il n'est pas douteux non plus que les Américains exagèrent en sens inverse lorsqu'ils disent que la presque totalité des dettes cubaines, même avant 1895, eut pour but des dépenses militaires et surtout la répression des insurrections. Bien plus, leur affirmation serait-elle vraie, que l'île de Cuba n'en serait pas moins tenue de participer au paye-

ment de ces dettes. Tout au plus, pourrait-on laisser de côté le paiement des dettes motivées par la répression de la dernière insurrection, celle qui se termina par la renonciation de l'Espagne à sa souveraineté ; peut-être, à l'extrême rigueur, pourrait-on dire que les dépenses faites par l'Espagne pour la réalisation d'un but, le maintien de sa souveraineté, qu'elle a été obligée d'abandonner, doivent lui rester pour compte (1) ; mais l'on ne peut en dire autant des dépenses nécessitées par le maintien de l'ordre à Cuba aussi longtemps que l'île resta sous la domination espagnole.

Le premier devoir d'un État, en effet, c'est de faire respecter les lois qui le régissent, et spécialement celles qui ont trait au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique. Lorsque Cuba, bien avant 1895, fut en proie à diverses reprises aux déprédations d'insurgés en armes, ce n'é-

(1) Dès le début des discussions sur ce point à la Commission de la paix, l'Espagne n'avait pas hésité, dans un esprit de transaction, à abandonner toute prétention de faire payer par Cuba ou les États-Unis les dettes contractées pendant les trois années que dura la dernière insurrection cubaine, de 1895 à 1898. C'est ce qui résulte du Memorandum présenté par les Commissaires espagnols au cours de la septième Conférence (Livre rouge, n° 35), et des discussions qui eurent lieu au cours de cette Conférence, discussions dont le *Temps* du 23 octobre 1898 a donné la brève analyse suivante : « Au début de la Conférence, les délégués de l'Espagne ont fait valoir les arguments qu'ils opposent au Memorandum des délégués américains concernant la responsabilité de l'Espagne dans la dette cubaine ; une Note écrite, où sont exposées avec documents à l'appui les raisons sur lesquelles s'appuie l'Espagne pour décliner toute obligation financière, a été remise aux délégués des États-Unis qui feront connaître leur réponse dans une prochaine séance fixée au lundi 24 octobre. — Nous croyons savoir que les délégués américains ont nettement déclaré que les États-Unis ne peuvent garantir, ni directement ni indirectement, l'île de Cuba et qu'ils ne veulent pas promettre, au nom du nouvel état de choses à constituer sous leur protectorat temporaire, la reconnaissance d'obligations financières autres que les dettes locales et municipales, celles, en un mot, qui ont eu pour objet des fins purement coloniales et non point nationales. — La Commission espagnole aurait, d'ailleurs, renoncé à demander aux États-Unis et à l'île de Cuba la prise en charge des deux milliards environ empruntés depuis le début de l'insurrection cubaine, en février 1895. Aujourd'hui, l'Espagne se contenterait de la garantie des États-Unis ou de Cuba libre, pour les dettes antérieures à cette date, et ce qui restait en circulation des émissions 6 0/0 de Cuba de 1886, et des 170 millions de 5 0/0 Cuba de novembre 1890. Il s'agit d'environ 740 millions nominaux de piécettes. — L'Espagne se fait fort d'établir que ces dettes furent contractées, en grande partie, pour consolider les déficits des budgets coloniaux et, le restant, pour des travaux d'intérêt local. Mais les États-Unis et Cuba s'appuient sur le texte lui-même des lois et décrets qui créèrent les émissions cubaines de 1878, 1879, 1882, consolidées et converties en 1886 et 1890, pour répondre que les exposés de motifs démontrent que la plus grande partie de ces emprunts fut destinée à faire face aux dépenses de la lutte avec les Cubains de 1868 à 1878 et à faire face aux déficits produits dans les budgets de Cuba par les grosses dépenses faites par l'armée, la marine et l'administration pour le maintien de la domination espagnole dans les Antilles. — Il est à craindre que, dans la prochaine réunion de la Commission, les États-Unis maintiennent leur résolution de ne mettre à la charge de Cuba que les dettes locales et municipales, emprunts de ville de travaux publics, etc. ».

tait pas seulement un droit, mais un devoir rigoureux pour l'Espagne, encore souveraine incontestée de l'île à ce moment, de faire cesser ces désordres. Peut-être les Américains peuvent-ils lui reprocher de n'avoir pas toujours usé dans ce but des meilleurs moyens, d'avoir trop cherché à triompher des insurgés par une répression impitoyable plutôt qu'en pratiquant à leur égard une politique plus libérale et en leur accordant plus tôt des concessions qui auraient fait disparaître les principaux motifs de mécontentement ; mais les Espagnols de leur côté peuvent répondre que, si les insurgés n'avaient pas toujours trouvé aux États-Unis tout ce qui leur était nécessaire en argent, en munitions et même en hommes pour continuer à tenir la campagne, les insurrections auraient vite été réprimées et l'ordre rétabli. Et il faut bien reconnaître que ces insurgés, ceux du moins des premières insurrections, n'étaient pas tous des plus recommandables, que beaucoup ressemblaient davantage à des bandits de profession qu'à de bons patriotes luttant pour l'indépendance de leur pays, puisqu'un Président même des États-Unis, le général Grant, dans un Message de juin 1870 qui eut un grand retentissement, n'hésitait pas à dire en parlant de ces insurgés qu'ils furent toujours « sans autre doctrine que le pillage et le vol, sans autre gouvernement que la volonté de leurs chefs de bande, en lutte perpétuelle avec les lois de la morale, de la loyauté et de l'honneur ». Il est clair que les dépenses faites en vue de lutter contre de semblables bandes étaient au premier chef des dépenses nécessaires, puisqu'il s'agissait du rétablissement de la sécurité et de l'ordre public menacés (1).

Les dettes contractées par l'Espagne pour sa grande colonie des Antilles présentaient donc toutes les conditions de légitimité requises quant à leur origine et quant à leur but, et il était impossible de les méconnaître. Or c'est ici que se pose la question de droit, question d'importance capitale au point de vue de ses conséquences pratiques à raison du chiffre élevé des dettes cubaines : étant données des dettes réunissant les caractères que nous venons de voir, ces dettes doivent-elles, en cas d'annexion d'une partie du territoire d'un État, rester pour le tout à la charge de l'État démembré ? Ou ne doivent-elles pas au contraire suivre le territoire annexé, pour le tout quant à celles qui ont été contractées dans son intérêt exclusif, proportionnellement à son importance quant aux autres éléments de la dette publique de l'État démembré ? Sur cette

(1) Les États-Unis auraient seulement pu soutenir que ces dépenses, intéressant la monarchie espagnole tout entière, n'auraient pas dû rester à la charge exclusive de Cuba, qui n'aurait dû payer qu'une quote part de ces dépenses proportionnée à son importance. Mais à cette observation, très juste en elle-même, l'Espagne aurait pu répondre en demandant que Cuba fût chargée, non pas seulement des dettes contractées à son occasion, mais d'une part proportionnelle de la totalité de la dette publique espagnole.

question la pratique et la théorie sont d'accord pour écarter la première solution et adopter la seconde.

La doctrine n'a jamais hésité à appliquer en cette matière un principe, qui est tout aussi bien un principe de droit international qu'un principe de droit civil appliqué dans chaque pays : *ubi emolumentum, ibi onus esse debet*. La règle, à la fois règle de droit et d'équité, d'après laquelle *res transit cum suo onere*, est exactement aussi vraie, et pour les mêmes motifs, entre États qu'entre particuliers. Qui hérite des droits hérite aussi des obligations ; lorsque le domaine public ou une fraction du domaine public d'un État passe à un autre État, ce dernier le reçoit avec toutes les charges qui le grèvent, et il lui est impossible de s'y soustraire. On s'accorde même à reconnaître qu'il n'existe pas en droit international d'institution analogue au *bénéfice d'inventaire* consacré par la plupart des législations particulières, et d'après lequel un héritier n'est tenu du passif que dans la limite de l'actif par lui recueilli. L'État qui hérite doit nécessairement accepter toutes les obligations de l'État annexé (1). Ceci est évident en cas d'annexion totale, car l'État qui disparaît ne peut conférer à l'État annexant plus de droits qu'il n'en a lui-même, et il ne peut non plus, par un acte de ce genre, porter préjudice aux droits des tiers qui ont contracté avec lui. Et cela est également vrai en cas d'annexion partielle. Ici, il est vrai, une clause expresse du traité peut bien mettre à la charge exclusive de l'État démembré la part de la dette publique grevant le territoire cédé ; mais une clause de ce genre, à moins qu'elle ne se présente comme contre-partie d'une autre clause favorable à l'État démembré, constitue le plus souvent une injustice : l'État qui accepte, et, en cas de conquête, qui exige la cession d'un territoire, doit prendre ce territoire dans l'état où il se trouve, avec les charges qui le grèvent comme avec les droits qui y sont attachés (2)

(1) Comp. F. de Martens, *Traité de droit international*, t. I, p. 369.

(2) La doctrine, à part quelques rares exceptions, est tout entière en ce sens. V. notamment, parmi les ouvrages traitant spécialement de cette question : Cabouat, *Des annexions de territoires et de leurs conséquences*, p. 176 et suiv. ; René Selsos, *Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement*, p. 201 ; Appleton, *Des effets de l'annexion de territoire sur les dettes de l'État démembré ou annexé* ; — et, parmi les ouvrages généraux : Heffter-Geffcken, *Le droit intern. de l'Europe*, § 25 et suiv. ; Blunstchli, *Le droit intern. codifié*, § 47, 50, 732 ; Calvo, *Le droit intern. th. et prat.*, § 99, 2487 ; F. de Martens, *Traité de droit intern.*, t. I, p. 369 ; Despagnet, *Cours de droit intern. public*, § 90 et suiv. — Quelques rares auteurs, appliquant à l'État les règles du droit civil sur la personnalité des obligations, arrivent, grâce à une assimilation un peu forcée entre l'État, personne morale et les personnes physiques, à décider que l'État démembré reste tenu de la totalité de sa dette publique. Encore ces auteurs apportent-ils presque tous à leur théorie des réserves qui en atténuent beaucoup l'effet. Hall, par exemple, déclare que la fraction de territoire détachée « a le devoir moral, sinon légal, de payer une partie proportionnelle des dettes que l'État primitif a

La pratique internationale elle aussi, toujours à part quelques rares exceptions, n'est pas moins nette en ce sens. La plupart des traités conclus au cours de ce siècle admettent en cas de démembrement d'un État l'obligation pour la partie devenue indépendante ou annexée à un autre État de prendre à sa charge une partie aliquote de la dette publique de l'ancien État (1); et, en tout cas, tous les grands traités, à peu près sans exception, conclus depuis le commencement de ce siècle, décident que les dettes *locales* grevant un territoire annexé et *a fortiori* les dettes *hypothéquées* proprement dites, ou celles à la garantie desquelles certains revenus de ce territoire ont été spécialement assignés, devront passer à la charge de l'État annexant (2).

contractées avec le caractère de dettes nationales ». Le publiciste américain David Dudley Field (*Projet d'un code international*, chap. III, § 23), et M. Chrétien, professeur à la Faculté de droit de Nancy (*Principes de droit intern. public*, § 139), qui s'écartent également de l'opinion générale en ce qui concerne la répartition des dettes, admettent cependant que les dettes relatives à des objets d'intérêt public concernant spécialement le territoire cédé suivent ce territoire. Or, même en partant de ce point de vue, la plupart des dettes dont l'ensemble constituait la dette publique cubaine auraient dû passer à la charge des États-Unis ou de Cuba, et non continuer à grever le budget espagnol; tout au plus, eût-on pu mettre à part les dettes contractées pour la répression des diverses insurrections, parce qu'il s'agissait là d'un intérêt national espagnol plus encore que d'un intérêt spécialement cubain. — Comp. sur ces divers points, von Bar, *Die cubanische Staatsschuld* (*La dette publique cubaine*), qui distingue entre les dettes créées en vue de *Kulturobjekte* (travaux de civilisation, chemins de fer, routes, ports, etc.), et les dettes créées pour faire face aux insurrections, ces dernières devant rester seules à la charge de l'Espagne.

(1) V. en ce sens le traité signé en 1839 entre la Belgique et les Pays-Bas à la suite de leur séparation en 1830 : par l'article 13 de ce traité, la Belgique s'engage à payer aux Pays-Bas cinq millions de florins de rente annuelle pour sa part dans les dettes publiques créées de 1815 à 1830, pendant la réunion des deux pays en un seul. V. aussi en ce sens le traité de Zurich conclu en 1859, à la suite de la guerre d'Autriche (acquisition de la Lombardie par le Piémont); le traité conclu en 1860 entre la France et l'Italie (cession à la France du Comté de Nice et de la Savoie); le traité de Vienne du 30 octobre 1864 entre le Danemark, la Prusse et l'Autriche (répartition de la dette publique du Danemark entre cet État et les Duchés de Sleswig-Holstein-Lauenbourg qui lui étaient enlevés).

(2) En ce sens le traité de Campo-Formio sous le Directoire (17 octobre 1797); ceux de Lunéville et de Paris sous le Consulat (9 février et 24 août 1801); et surtout le Congrès de Vienne, dont l'Acte final (30 mai 1814), appliquant ce principe à la France, disait : « Les dettes spécialement hypothéquées à leur origine sur les pays qui cessent d'appartenir à la France, ou contractées pour leur administration intérieure, restent à la charge de ces pays » (art. 21). Les quatorze traités partiels qui furent signés entre les diverses nations ayant pris part au Congrès de Vienne pour appliquer et développer les principes posés par ce Congrès, rappellent tous cette disposition, ainsi érigée à l'état de clause coutumière du droit international public. Même au traité de Francfort (10 mai 1871), où l'Allemagne traita si durement la France vaincue, le Prince de Bismarck consentit, après un premier refus, à une application au moins indirecte et partielle de ce principe. Il exigea que le gouvernement français acquittât lui-même certaines dettes locales (par exemple des charges grevant en faveur de tiers le chemin de fer traversant les départements cédés); mais, par l'article 21 du traité, le gouvernement allemand s'en-

Les États-Unis eux-mêmes ont reconnu ce principe à diverses reprises, au moment de l'entrée dans l'Union des divers États qui la composent ; ils l'ont fait notamment à une époque relativement récente encore, au moment de l'annexion du Texas (1). C'est à l'occasion de cette annexion que le Président Tyler, en 1844, dans un Message adressé aux Chambres, s'exprimait en ces termes très nets : « Nous ne pouvons pas honorablement prendre les terres sans prendre à notre charge le payement complet de toutes les dettes qui pèsent sur elles ».

Aussi les États-Unis n'ont-ils pas voulu contredire ouvertement un principe au sujet duquel l'accord est aussi complet ; mais, comme cependant ils tenaient essentiellement à ne pas se charger des dettes cubaines (2), ils eurent recours au procédé ingénieux qui consistait à faire « abandonner » par l'Espagne ses droits de souveraineté sur Cuba, sans spécifier à qui ils passaient. De cette façon, les États-Unis, ne devenant pas maîtres de l'île, mais se bornant à l'occuper *provisoirement*, n'étaient tenus aussi que d'obligations provisoires, pendant la durée de leur occupation, et seulement des obligations découlant du fait même de cette occupation (3). Quant à l'île de Cuba, qui ne devenait pas à proprement parler indépendante, mais qui cependant n'était pas non plus annexée par l'Union, sa situation indécise empêchait sans doute de la reconnaître débitrice des obligations contractées à son occasion. Aussi n'en disait-on rien, et le but cherché était obtenu, très simplement : ni les États-Unis ni Cuba n'étant tenus des dettes cubaines, ces dettes restaient évidemment à la charge de l'Espagne.

Par malheur, le procédé, quel qu'adroit qu'il fût, n'en était pas moins incorrect, et absolument anti-juridique. Il est impossible aujourd'hui de concevoir un territoire habité par une population civilisée, vivant sous un gouvernement régulier, qui ne dépende pas d'un État souverain, à moins qu'il n'en constitue un à lui tout seul. L'État souverain est à la fois la forme la plus haute, et aujourd'hui la forme normale, du développement des sociétés humaines. L'homme ne peut vivre seul, ni s'en tenir

gagée en compensation à payer à la France une somme de 325 millions de francs, qui devra être défalquée de l'indemnité de 3 milliards exigée par l'Allemagne.

(1) Sur la marche qui fut suivie à cette époque pour assurer le payement des dettes contractées par cet État avant son annexion, V. Calvo, *Le droit intern. th. et prat.*, t. I, § 101. — V. aussi les articles 13 et 14 du traité de paix conclu le 20 février 1848 entre le Mexique et les États-Unis, précisément à la suite de la guerre motivée par la séparation du Texas, qui avait abandonné le Mexique, dont il faisait anciennement partie, pour entrer dans l'Union nord-américaine.

(2) Et à ne pas en charger non plus l'île de Cuba elle-même, sans doute pour qu'en cas d'annexion future de l'île, ils ne se retrouvent pas tenus de ces dettes qu'ils rejettent actuellement.

(3) V. *suprà*, p. 272, l'article 1^{er} du traité de paix.

au simple groupement familial ; aujourd'hui la forme même de la tribu est complètement abandonnée, ailleurs que chez les peuples encore sauvages ou vivant de la vie nomade. Il n'est plus qu'une forme normale de société pour les peuples civilisés, c'est l'État, l'État qui possède tous les droits résultant de la souveraineté, son élément essentiel, mais qui doit en revanche assumer toutes les charges qui en découlent. L'État souverain peut être plus ou moins grand, plus ou moins peuplé, sans que rien soit changé à ses droits ni à ses devoirs. A diverses époques, il semble qu'il ait existé des États incomplets, des formes d'organisation intermédiaires entre l'organisation communale ou provinciale et l'organisation complète, celle de l'État souverain : c'est le cas des États tributaires ou vassaux du moyen âge, des États protégés de nos jours. Mais toujours il se trouvait au-dessus de ces sortes d'États incomplets un État souverain, réunissant en lui l'ensemble des droits et des obligations enlevés à l'État vassal ou protégé.

Or il ne peut dépendre de la volonté des États-Unis de changer ces conditions essentielles de la vie des nations modernes. Ils pouvaient, voulant enlever Cuba à l'Espagne, la déclarer indépendante, et alors faire de cette île seule un État souverain ; ils pouvaient se l'annexer, complètement ou par le moyen détourné du protectorat ; mais, de quelque façon qu'ils s'y prissent, il leur était impossible de placer cette île, même provisoirement, en dehors de toute espèce de souveraineté. Nécessairement, elle doit être gouvernée ; nécessairement aussi elle doit, dans ses relations avec l'étranger, être représentée par un pouvoir quelconque, chargé de prendre la défense de ses droits le cas échéant, mais aussi répondant de l'exécution loyale de ses obligations. Ce pouvoir souverain, avant la guerre, c'était le gouvernement espagnol ; la souveraineté espagnole prenant fin à la suite de la guerre devait forcément, et sans interruption possible, être remplacée par une autre souveraineté, américaine en cas d'annexion, cubaine en cas d'indépendance de l'île ; et cette souveraineté succédait de plein droit aux obligations qui, d'après la pratique internationale, en cas de démembrement d'un État, suivent le territoire annexé. Le protocole de paix du 12 août, en parlant de l'abandon de Cuba, ne disait rien de la dette cubaine ; l'Espagne était donc en droit de croire que cette question serait réglée conformément à des usages internationaux aujourd'hui bien établis.

Le biais que les États-Unis avaient cru trouver pour éviter ces charges, l'idée d'une occupation purement provisoire, ne changeait rien à la situation ; ce provisoire en effet, par définition même, ne peut durer qu'un certain temps ; il viendra forcément un moment où le titulaire de la souveraineté sera fixé d'une manière définitive ; et à ce moment ce titulaire

devrait être tenu des dettes, qui, en vertu des principes de droit international, apparaissent comme la contre-partie des droits et des avantages de la souveraineté. En écartant ces principes par une clause du traité de paix, surtout alors que le protocole du 12 août ne pouvait rien laisser supposer de semblable, les Américains commettaient un abus de la force, de même qu'ils en avaient déjà commis un en exigeant la cession des Philippines.

L'abus de la force paraissait si évident, spécialement en ce qui concerne les dettes dites hypothéquées, à la garantie desquelles le gouvernement espagnol avait assigné spécialement, du temps de sa souveraineté, les revenus des douanes et certains autres impôts des Antilles, que l'on se demanda si le refus de reconnaissance de ces dettes par les États-Unis et Cuba ne les faisait pas tomber de plein droit même en ce qui concerne l'Espagne. Quelques auteurs soutinrent cette solution (1), qui parut aussi à un moment être celle adoptée par le gouvernement espagnol (2). L'obligation de l'Espagne étant simplement subsidiaire, disait-on, tombe du jour où disparaît l'obligation principale. Et l'on ajoutait même que, dans le cas, assez probable, où l'Espagne ne pourrait payer la totalité de ses dettes métropolitaine et coloniale, les porteurs de la dette espa-

(1) V. en ce sens la brochure espagnole anonyme déjà citée (p. 283, note 2), et M. A. Mérignhac, dans un article extrait de la *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, numéro de mars-avril 1899, intitulé : *La paix hispano-américaine* (p. 9).

(2) M. Silvela, avant son arrivée au pouvoir, avait déclaré sacrée la dette de Cuba. « Il faut, avait-il dit, la reconnaître quelle que soit notre situation financière. Lorsque le parti conservateur arrivera au pouvoir, il tiendra son engagement ». Le Président du Conseil au pouvoir lors de la signature du traité de paix, M. Sagasta, et le ministre des finances de ce Cabinet paraissaient avoir sur cette question des vues tout autres, à en juger par le compte rendu suivant d'un discours prononcé à la séance de la Chambre des députés du 24 février (reproduit d'après le *Temps* du 26 février 1899) : « Répondant à M. Silvela, le ministre des finances a renouvelé toutes ses précédentes déclarations au sujet des dettes de Cuba et des Philippines, ajoutant même qu'il considérait que la question de la dette de Cuba n'avait pas été résolue dans la Conférence à Paris et que, par conséquent, la garantie hypothécaire des douanes et des autres revenus des Antilles subsistait. A son avis, il fallait donc voir si ceux qui détiennent ces revenus débouteront les Espagnols de leurs réclamations. — La déclaration du ministre causa une grande surprise chez tous ceux qui avaient lu le Livre rouge récemment publié et dans lequel figure le refus formel des États-Unis de reconnaître pour eux ou pour le nouvel état de choses à Cuba la dette coloniale ». — A la suite de ces déclarations, les titres des dettes cubaines baissèrent brusquement de quatre points, et ceux des dettes philippines de deux points et demi. — Mais, le 3 mars 1899, le ministère Sagasta démissionna et fut remplacé par un ministère Silvela. Et M. Silvela semble bien avoir conservé, une fois arrivé au pouvoir, les idées qu'il soutenait alors qu'il était de l'opposition, car, s'entretenant avec un correspondant du *Temps* (9 mars 1899), il déclarait au sujet des dettes coloniales que ces dettes avaient « reçu, quoi qu'on dise, non pas une garantie subsidiaire, mais bien une garantie générale de la nation espagnole, à laquelle nous ferons honneur dans la limite du possible ».

gnole proprement dite seraient fondés à se plaindre légitimement du concours qu'on prétendrait leur imposer avec les porteurs de titres de la dette coloniale.

Mais ce raisonnement paraît inexact. Même si l'île de Cuba était la principale débitrice, il semble bien que la garantie du débiteur accessoire soit utile précisément lorsque le débiteur principal, ou bien ne peut payer, — ce qui aurait sans doute été le cas de Cuba livrée à ses seules ressources, — ou bien, pouvant payer, ne le fait pas, sans qu'il y ait de moyens de l'y contraindre. Mais de plus on peut nier que Cuba fût la principale débitrice. Les porteurs de la dette, même coloniale, ne connaissaient qu'un emprunteur, le gouvernement espagnol; c'était l'Espagne, non Cuba même, qui émettait les titres; l'assignation sur les revenus cubains, loin de constituer l'obligation principale, apparaissait au contraire comme une garantie de cette obligation principale contractée par l'Espagne, garantie que l'Espagne, légitime souveraine des Antilles, créait dans la plénitude de son droit.

L'Espagne reste donc tenue du paiement des dettes cubaines à défaut de paiement par les États-Unis ou l'île même de Cuba. Mais si en fait elle se trouve dans l'impossibilité de payer la totalité de ses dettes coloniales, une fois privée des revenus sur lesquels elle était en droit de compter pour l'acquittement de ces dettes, il est certain que la plus grande part de responsabilité dans cette faillite de l'État devra être attribuée aux États-Unis et non à l'Espagne elle-même (1).

2° — *Situation des Espagnols résidant sur les territoires cédés.* Toute annexion par un État d'une province ou colonie arrachée à un autre État soulève des questions de nationalité parfois très délicates à trancher (2).

(1) Tout ce qui précède a trait spécialement aux dettes cubaines. En ce qui concerne les dettes des Philippines, la question présente beaucoup moins d'importance pratique à raison du chiffre beaucoup plus faible de ces dettes; de plus, au point de vue juridique, elle se pose d'une tout autre façon. En ce qui concerne ces îles, en effet, le traité de paix parle, non plus d'un *abandon* des droits de l'Espagne, mais d'une *cession* pure et simple aux États-Unis. Ceux-ci ne peuvent donc même pas invoquer ici la subtilité juridique à laquelle ils ont eu recours pour Cuba, qui, d'après le traité, restait au moins provisoirement sans détenteur nominal de la souveraineté. Pour les Philippines, en vertu même du traité de paix, la souveraineté des États-Unis remplace de plein droit et sans interruption celle de l'Espagne; les États-Unis succèdent nécessairement aux obligations comme aux droits des anciens possesseurs de l'archipel, sans avoir ici même un prétexte pour s'affranchir de ces obligations.

(2) V. sur toutes ces questions les traités spéciaux, dont quelques-uns ont déjà été cités: Cabouat, *Des annexions de territoires et de leurs conséquences*, chap. II, sect. 1^{re}, p. 192 et suiv.; René Selosse, *Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement*, livre II, titre II, p. 281 et suiv.; Cogordan, *La nationalité au point de vue des rapports internationaux*; et, parmi les ouvrages d'ensemble: Calvo, *Le droit intern. th. et prat.*, t. II, § 539-639; Bluntschli, *Le droit intern. codifié*, art. 364 à 374;

Dans les temps modernes, on respecte autant que possible les droits des habitants du territoire cédé, dont la nationalité serait changée par suite de l'annexion, en leur accordant un droit d'option en vertu duquel ils pourront conserver leur ancienne nationalité. Mais, pour user de ce droit d'option, il ne suffit pas en général, surtout lorsque l'annexion est effectuée à la suite d'une guerre et non pas d'une cession pacifique, d'une simple déclaration de volonté. Presque toujours les habitants du territoire cédé qui désirent conserver leur ancienne nationalité doivent quitter ce territoire; parfois même cette exigence de l'émigration est considérée comme insuffisante, et le vainqueur impose de plus aux optants la vente des propriétés immobilières qu'ils possèdent dans le territoire cédé (1).

Le traité de paix du 10 décembre résout la plupart de ces questions dans son article 9 (2). Il les résout, sauf sur un point très important, il est vrai, de la façon la plus favorable aux intéressés. Le principe posé par cet article, en effet, c'est que les sujets espagnols résidant sur les territoires cédés peuvent, à leur gré, conserver ou non leur ancienne nationalité. Ils la conservent par une simple déclaration faite devant une Cour de justice, dans le délai d'un an à partir de l'échange des ratifications. Même en cas d'option pour la nationalité espagnole, ils peuvent continuer à résider en territoire cédé, y conservant tous leurs droits de propriété, et le droit d'exercer leur profession, mais bien entendu à condition de se conformer aux lois relatives aux étrangers. Le droit d'option est donc accordé sans aucune des restrictions qu'y ont apportées la plupart des traités de ce siècle.

Mais, sur un point cependant, le gouvernement américain se montra très exigeant, et refusa absolument de céder aux réclamations de l'Espagne. Tout ce qui vient d'être dit en effet au sujet de cette liberté absolue du droit d'option ne vise qu'une catégorie de personnes, les sujets espagnols *natifs de la péninsule*. Par conséquent, tous les sujets espagnols nés ailleurs que dans la métropole même, tous ceux si nombreux nés à Cuba, à Porto-Rico ou aux Philippines, étaient exclus des disposi-

Lawrence-Wheaton, *Commentaires*, t. III, p. 485 et suiv., Bonfils-Fauchille, *Manuel de droit intern. public*, nos 417 à 440.

(1) Tous ces points, que l'on ne peut qu'indiquer ici, sont étudiés en détail dans les ouvrages cités à la note précédente. La plupart de ces ouvrages consacrent d'assez longs développements aux difficultés qui s'élevèrent entre les gouvernements français et allemand, à la suite de l'interprétation arbitraire par ce dernier de l'article 2 du traité de Francfort (V. notamment sur ce point Cogordan, *op. cit.*, p. 300 et suiv.).

(2) V. cet article *suprà*, p. 274. — L'article 10 spécifie de plus que les habitants des territoires cédés devront conserver le libre exercice de leur religion, et l'article 11 qu'ils seront justiciables, en matière civile et criminelle, des tribunaux et Cours régulièrement compétents d'après les lois du pays où ils résident.

tions de l'article 9 et devenaient sujets américains de plein droit par le fait même de l'annexion.

Le gouvernement espagnol protesta vivement contre une semblable disposition ; il accusa les États-Unis de violer les droits individuels les plus sacrés en empêchant les anciens sujets espagnols de rester tels après l'annexion (1). Le gouvernement américain répliqua en invoquant des motifs politiques, le grand nombre de personnes nées aux colonies qui auraient peut-être profité de ce droit de rester sujets espagnols sans quitter les territoires annexés, et l'impossibilité de laisser se former ainsi dans ces territoires un groupe considérable d'individus possédant une nationalité distincte de celle du reste de la population (2).

Peut-être y aurait-il eu en effet quelques inconvénients à permettre à tous les anciens sujets espagnols, sans distinction d'origine ni de race, de continuer à résider en territoire cédé en conservant leur ancienne nationalité. Mais rien n'aurait empêché le gouvernement américain de se montrer plus strict en ce qui concernait ces individus que vis-à-vis des Espagnols originaires de la métropole : il aurait pu par exemple, pour tous les sujets espagnols non originaires de la péninsule, ne pas se contenter d'une simple déclaration de volonté et leur imposer l'obligation de quitter les territoires cédés dans un certain délai s'ils voulaient rester sujets espagnols ; c'est en effet ce que fait ordinairement l'État annexant en cas d'acquisition territoriale due à une guerre. Mais la solution du gouvernement américain en ce qui concerne cette catégorie de personnes était autrement rigoureuse. Les termes du traité de paix ne visant que les sujets espagnols natifs de la péninsule, tous les autres sujets espagnols devaient être considérés comme devenant sujets américains de plein droit, sans aucun droit d'option, même à condition de quitter le territoire annexé, même en consentant, après l'avoir quitté, à vendre dans un certain délai les propriétés immobilières qu'ils y possédaient. Or ces deux clauses, et même la première à elle seule, auraient suffi à préserver les intérêts américains et cubains ; le gouvernement américain, si respectueux en général de la liberté individuelle, portait ici une grave atteinte à cette liberté en refusant de s'en tenir à l'adoption de ces clauses devenues presque des clauses coutumières du droit international, et en faisant devenir de plein droit citoyens américains des individus qui pouvaient tenir à rester sujets espagnols. Il ne restait plus désormais à ces individus qu'un moyen d'éviter, non pas même un changement de

(1) Livre rouge espagnol de 1898 (Memorandum de protestation des délégués espagnols).

(2) Livre rouge espagnol de 1898 (Memorandum des délégués américains en réponse à celui des délégués espagnols).

nationalité, mais du moins le maintien de ses effets : c'était, après être devenus citoyens américains par le fait du traité, d'abdiquer leur nouvelle nationalité pour redevenir sujets espagnols. Mais cette abdication de leur nouvelle nationalité, et l'obligation de reconquérir l'ancienne par la voie de la naturalisation constituent un moyen long et détourné qu'il eût été du devoir des États contractants d'éviter alors qu'il leur était facile de le faire ; et à ce point de vue les plaintes du gouvernement espagnol contre la rédaction définitive de l'article 9 étaient absolument fondées.

3^o — *Conséquences de l'annexion en ce qui concerne les droits de propriété publique et privée.* Les principes qui concernent l'influence de l'annexion sur le domaine public ne sont pas douteux : les biens qui composent le domaine public, existant sur le territoire annexé, passent, avec leur caractère propre et leur condition juridique, à l'État annexant ; les biens du domaine de la Couronne, véritable dépendance du domaine public, suivent le même sort ; enfin les objets mobiliers qui sont l'accessoire des biens du domaine public sont soumis au régime de ces derniers (1). Conformément à ces principes, le traité de paix du 10 décembre a décidé, dans son article 8, que l'Espagne abandonnait à Cuba et cédait à Porto-Rico et dans les autres îles des Indes occidentales, dans l'île de Guam et dans l'archipel des Philippines « tous les édifices, môles, casernes, forteresses, établissements, voies publiques et autres biens immeubles dépendant du domaine public et à ce titre appartenant à la Couronne d'Espagne » ; sont compris dans ledit abandon ou ladite cession les titres qui se réfèrent à la souveraineté abandonnée ou cédée existant dans les archives de la Péninsule, et aussi les droits de la Couronne d'Espagne et de ses autorités sur les archives et registres officiels administratifs ou judiciaires des îles annexées, se référant à ces îles et aux droits et propriétés des habitants. Mais il est stipulé par le même article 8 que la cession ou l'abandon ne porte aucune atteinte aux droits des particuliers ou des collectivités qui se trouvent être possesseurs ou propriétaires de biens dans les territoires annexés. L'article 7 du traité prévoit les indemnités aux sujets et citoyens de l'un ou de l'autre État pour le préjudice qu'ont pu leur causer les faits de la guerre.

L'article 5 *in fine* touche également à des questions de propriété ; mais, à la différence de l'article 8 qui est général, il est particulier à l'archipel des Philippines et à l'île de Guam. Dans ces îles, il laisse à l'Espagne « les drapeaux, étendards, navires de guerre non capturés, armes porta-

(1) V. Bonfils-Fauchille, *Manuel de dr. intern. public*, n^o 229.

tives, canons de tous calibres, avec leurs affûts et accessoires, poudres, munitions, bêtes, matériel et effets de toutes classes, appartenant aux armées de terre et de mer d'Espagne » ; toutefois, « les pièces de gros calibre qui n'appartiennent pas à l'artillerie de campagne, placées dans les fortifications et sur les côtes, demeureront sur place pendant un délai de six mois à partir des ratifications du traité, et les États-Unis pourront durant ce délai acheter à l'Espagne ledit matériel si les deux gouvernements parviennent à s'entendre sur ce point particulier ».

Il faut encore signaler dans un ordre d'idées analogue l'article 13 qui se réfère aux droits de propriété littéraire, artistique et industrielle. Ces droits, acquis aux Espagnols dans les îles cédées à l'époque des ratifications du traité, doivent être respectés par l'État annexant ; les œuvres espagnoles scientifiques, littéraires et artistiques continueront, pendant dix années à partir des ratifications, à entrer en franchise de tout droit de douane dans les territoires abandonnés, à moins qu'elles ne soient dangereuses pour l'ordre public.

4^o — *Conséquences de l'annexion en ce qui concerne les instances judiciaires.* L'article 12, qui s'occupe des procédures judiciaires pendantes à l'échange des ratifications dans les territoires sur lesquels l'Espagne abandonne ou cède sa propriété, ne paraît contenir aucunes dispositions qui ne soient celles du droit commun en la matière. Il distingue à cet égard trois hypothèses : « Les sentences prononcées dans les instances civiles entre particuliers ou en matière criminelle avant la date susmentionnée, et contre lesquelles il n'y aura pas appel ou pourvoi en cassation conformément aux lois espagnoles, seront réputées définitives et seront exécutées en due forme par l'autorité compétente sur le territoire de laquelle lesdites sentences doivent recevoir leur exécution. Les procès civils entre particuliers qui, à la date susmentionnée, n'auront pas été jugés, continueront d'être instruits devant le tribunal devant lequel ils seront pendants ou devant celui qui le remplacera. Les actions en matière criminelle pendantes à la date susmentionnée devant le tribunal supérieur d'Espagne, contre des citoyens du territoire qui, suivant le présent traité, cesse d'être espagnol, continueront à être soumises à la juridiction dudit tribunal jusqu'à ce qu'il intervienne une sentence définitive ; mais une fois ladite sentence prononcée, son exécution sera confiée à l'autorité compétente du lieu où l'action a pris naissance ».

C. *Dispositions diverses.* — Le traité de paix du 10 décembre contenait enfin un certain nombre de dispositions pour lesquelles quelques mots suffiront.

Deux articles, les articles 5 et 6, avaient trait à la situation des prisonniers de guerre. L'article 5 visait uniquement la garnison de Manille,

faite prisonnière par les Américains en vertu de la capitulation du 13 août. Conformément aux conditions de la capitulation (1), les troupes espagnoles devaient être transportées en Espagne ; elles emportaient leurs drapeaux et leurs armes. L'article 6 avait trait aux autres prisonniers de guerre, faits soit par l'Espagne, soit par les États-Unis ailleurs qu'à Manille. Ces prisonniers devaient être rapatriés aux frais de leur gouvernement respectif, en Espagne pour les prisonniers faits par les Américains, et, selon le cas, aux États-Unis, à Cuba, à Porto-Rico ou aux Philippines, pour ceux faits par les Espagnols.

Le même article 6 stipulait que l'Espagne devait mettre en liberté toutes les personnes détenues ou emprisonnées pour crimes politiques ayant trait à l'insurrection de Cuba ou des Philippines, ou à la guerre avec les États-Unis. En revanche, le gouvernement américain s'engageait à s'entremettre pour obtenir la libération des prisonniers espagnols faits par les insurgés cubains ou philippins. En ce qui concerne ces derniers tout au moins, le gouvernement américain qui devait, peu de temps après la conclusion du traité, se trouver en état de guerre avec ces mêmes insurgés qu'il était venu secourir, ne put rien faire pour obtenir leur libération ; plus d'un an après la conclusion du traité de paix, plusieurs milliers d'Espagnols se trouvaient encore au pouvoir des insurgés, et, d'après les quelques rares nouvelles d'eux qui parvinrent en Europe, dans un état de dénuement complet, à peine vêtus, et mourant de faim avec la maigre ration de riz qu'ils touchaient des insurgés.

Deux autres articles, les articles 4 et 15, ont trait à des engagements commerciaux. L'article 4, relatif aux Philippines seulement, décide que, pendant un délai de dix ans à partir des ratifications, les États-Unis admettront les navires et marchandises espagnols dans les ports des Philippines aux mêmes conditions que leurs propres navires et marchandises. L'article 15 est général et vise tous les ports espagnols ou américains ; mais il se borne à stipuler l'égalité de traitement pour les navires des deux nations en ce qui concerne les frais de port (droits de quai, d'entrée, de congé, de tonnage, etc.), et non plus une égalité complète comme aux Philippines, existant même au point de vue des droits de douane.

Enfin une dernière clause, celle de l'article 17, décidait que l'échange des ratifications devrait avoir lieu dans les six mois au plus tard. L'on a déjà vu (2), que, peu après le vote d'approbation du Sénat américain (8 février 1899), et celui du Sénat espagnol (2 mars) presque aussitôt suivi de la dissolution des Cortès, l'échange des ratifications eut lieu le 12 avril, quatre mois par conséquent après la conclusion du traité de paix. Enfin,

(1) *V. supra*, p. 120, note 2.

(2) *Supra*, p. 270.

le 4 juin de la même année, les relations diplomatiques étaient officiellement reprises entre les deux nations, et la dernière survivance de l'état de guerre déclaré le 25 avril 1898 disparaissait ainsi à son tour, un peu plus d'un an après l'ouverture des hostilités (1).

VII. — Conclusion.

Avec la reprise des relations diplomatiques disparaissait la dernière conséquence directe de l'état de guerre ; mais les résultats de la guerre allaient au contraire apparaître avec toute leur importance à partir du jour où leur consécration dans le traité de paix devint définitive par l'échange des ratifications. Ces résultats sont considérables, aussi bien en ce qui concerne les deux belligérants eux-mêmes, qu'en ce qui a trait aux pays dont la libération a été la cause de la guerre, — peut-être serait-il plus exact de dire aujourd'hui le prétexte de la guerre, puisque le triomphe de leur défenseur n'a abouti, au moins jusqu'ici, qu'à les faire changer de maîtres et non à les rendre indépendants.

En ce qui concerne d'abord les anciennes colonies espagnoles, l'une d'elles, la grande île de Cuba, est avec Porto-Rico celle qui jusqu'ici semble le mieux s'accommoder du nouvel état de choses. Il est encore impossible de saisir ce que doit être son sort futur, si elle doit vivre libre et indépendante comme elle le désirait, ou si elle doit, contrairement aux promesses du début, devenir une simple possession des États-Unis, en attendant qu'elle puisse être élevée au rang d'État membre de l'Union.

Il est bien à craindre que ce soit la dernière solution qui se réalise. Le 31 décembre 1898, conformément aux arrangements intervenus entre l'Espagne et les États-Unis, le maréchal Blanco et les dernières troupes espagnoles évacuaient Cuba ; et, le 1^{er} janvier, dans toute l'île, le drapeau américain — non le drapeau cubain — flottait à la place du drapeau espagnol sur tous les forts et les monuments publics. C'était la prise de possession politique après l'occupation militaire, et les Cubains le sentirent bien.

Depuis on leur a laissé élire, ou plutôt on a laissé une faible partie de la population arbitrairement désignée élire une Assemblée cubaine. Cette Assemblée ne sut prendre aucune résolution importante ; elle ne sut même pas résoudre, d'accord avec les Américains, la question du licenciement des troupes cubaines. Son seul acte important fut le vote

(1) Sur l'appréciation des diverses clauses du traité de paix hispano-américain, V. une brochure de M. Rafael M. de Labra, intitulée : *El tratado de Paris de 1898 entre España y los Estados Unidos*, et qui est la reproduction d'une Conférence faite par cet écrivain le 12 juin 1899 au Cercle de l'Union mercantil de Madrid (Madrid, 1899, Alonso, édit.).

d'une décision par laquelle, le 11 mars 1899, elle destituait de ses fonctions le général Maximo Gomez, ex-généralissime de l'armée cubaine, l'initiateur de la révolution, auquel le peuple venait quelques jours auparavant de faire une entrée triomphale à la Havane (1). Cette décision fut pour l'Assemblée elle-même le coup de mort ; quelques jours plus tard elle était forcée de se dissoudre. Mais elle avait contribué à jeter le discrédit sur l'homme que le peuple cubain jusque là avait considéré comme le héros de la révolution, le libérateur du pays : Quelque temps après, un rapprochement trop marqué entre les Américains et le général Maximo Gomez acheva de discréditer ce dernier auprès de ses compatriotes, et l'autorité américaine fut désormais unique en fait comme en droit, aucun contrepois ne pouvant lui être opposé du côté du peuple cubain.

En somme, le régime sous lequel vit actuellement Cuba, c'est le pur régime militaire. Quelques administrations civiles ont été réorganisées ; mais toutes les hautes fonctions appartiennent à des officiers américains. Ce régime n'est qu'un régime provisoire, destiné à permettre aux Cubains de se former aux mœurs d'un pays libre, ou du moins c'est ce que disent les Américains. Mais les Cubains semblent croire plutôt que cette occupation provisoire est destinée au contraire à préparer une occupation définitive, et peut-être ne se trompent-ils pas. D'ailleurs, une fois solidement implantés dans le pays et la conquête économique de l'île une fois faite, les Américains pourront sans doute réaliser facilement, sans violence aucune, ce qui semble bien être leur but définitif, l'annexion de Cuba. Ils la réaliseront du consentement même des Cubains, qu'ils parviendront peut-être à obtenir, grâce à la pression exercée sur eux, pression administrative et économique ; et ils auront ainsi atteint leur but, sans se mettre en trop flagrante contradiction avec les déclarations de désintéressement qu'émettait le Congrès au début de la guerre précisément en ce qui concerne l'île même de Cuba (2).

(1) Le motif de cette destitution était précisément un arrangement relatif au licenciement des troupes cubaines, arrangement consenti entre les Américains d'un côté et de l'autre le général Maximo Gomez, agissant seul au mépris des droits et de la dignité de l'Assemblée cubaine, « pouvoir suprême de la Révolution ». L'arrangement échoua d'ailleurs à peu près complètement. Les Américains, très désireux de voir les ex-insurgés déposer leurs armes, mais désireux aussi de ne pas payer trop cher cette mesure de sécurité, offraient d'avancer aux Cubains trois millions de dollars, qui auraient été répartis entre les insurgés, chacun ne touchant la somme à laquelle il avait droit que contre la remise des armes qui lui appartenaient. Mais cette somme n'étant pour chacun d'eux que de quelques dollars, la plupart des insurgés, se méfiant d'ailleurs un peu des intentions des États-Unis sur l'île, préférèrent garder leurs armes et ne pas toucher les quelques dollars en question.

(2) V. *supra*, p. 30, note 1.

La situation des Philippines est plus indéceise encore, et ici les Américains sont loin d'avoir trouvé les mêmes motifs de satisfaction qu'à Cuba. A Cuba aussi, dès les premières victoires des Américains sur les Espagnols, de vifs dissentiments étaient survenus entre les Américains et les insurgés cubains, tenus systématiquement à l'écart par leurs alliés. Mais les Américains apparaissaient en libérateurs ; ils n'avaient pas laissé trop clairement apercevoir leur intention de se substituer dans la suite aux Espagnols, et ces dissentiments finirent par s'apaiser. Il en fut tout autrement aux Philippines. Ici, si les Américains se présentèrent aussi au début en libérateurs, avant même la prise de Manille leur refus de faire connaître leurs intentions sur le sort futur des Philippines mit en éveil la défiance du chef des insurgés, le dictateur Aguinaldo. Ce dernier, après avoir suivi pendant un certain temps les conseils du consul général des États-Unis à Manille, M. Williams, fit proclamer l'indépendance des Philippines et les constitua en République. La nouvelle République fut même immédiatement dotée d'une Constitution, que bien entendu l'état de guerre ne permit pas de faire entrer en vigueur (1).

(1) Cette Constitution est datée du 14 juillet 1898. Le correspondant du *Temps* aux Philippines, dans une « Lettre des Philippines » parue dans le *Temps* du 5 septembre 1898, donne de cette Constitution l'analyse suivante : « La Constitution du 14 juillet est divisée en trois parties. Elle débute ainsi : « Don Emilio Aguinaldo Famy, Président du gouvernement révolutionnaire des Philippines et général en chef de l'armée, étant désireux de démontrer à la nation que l'une de ses fins est de combattre d'une main ferme les vices invétérés de l'administration espagnole, de substituer à un système d'extravagante ostentation une méthode plus modeste et plus simple, décrète... »

La première partie de cette Constitution, intitulée « Du gouvernement révolutionnaire », crée quatre ministères seulement, dont l'un comprend à la fois les affaires étrangères, la marine et le commerce ; l'autre, la guerre et les travaux publics ; le troisième, la police, la justice, l'instruction publique et l'hygiène ; et, enfin, le quatrième, les finances, l'agriculture, les manufactures et l'industrie. Il y est dit que, « le Président étant la personnification de la nation, il ne sera soumis à aucun contrôle tant qu'il sera en fonction ». Il en sera ainsi jusqu'au triomphe final de l'insurrection, à moins que le Congrès en décide autrement.

La seconde partie de la Constitution est relative à la composition de ce Congrès. Il se compose des représentants de toutes les provinces de l'archipel, et ces représentants seront élus par le peuple. Le lieu où se réunira l'assemblée sera inviolable ; la force armée n'y pourra pénétrer que sur la requête du Président du Congrès, et seulement dans le cas où les représentants du peuple se livreraient à des voies de fait. Les obligations du Congrès seront de défendre les intérêts généraux des Philippines ; à cet effet, il approuvera après discussion les traités, les emprunts et les lois dont les projets lui seront soumis. Si le temps de le réunir le permet, le Congrès sera consulté dans toutes les circonstances graves ; s'il y a urgence, le Président de la République agira, puis il informera chaque représentant de ce qu'il aura fait. Ledit Président ne pourra, en aucun cas, empêcher le Congrès de se réunir, ni intervenir d'aucune façon dans ses débats. Dans le secrétariat du Congrès sera tenu un livre d'honneur dans lequel seront rappelés les services rendus au pays par les citoyens civils et militaires. Le Congrès est autorisé à venir en aide, par une pension, aux familles des victimes mortes pour la

Après l'occupation de Manille, des négociations furent entamées entre les Américains et les insurgés. Ceux-ci se demandaient encore si les États-Unis n'allaient pas se conduire vis-à-vis des Philippines comme ils avaient promis de le faire vis-à-vis de Cuba, et si la libération de deux peuples opprimés, ou du moins proclamés tels par les Américains eux-mêmes, ne leur paraîtrait pas un résultat suffisant d'une intervention uniquement due, affirmait-on, à des motifs humanitaires et désintéressés. Il semble que, sans doute pour gagner du temps et expédier aux Philippines des troupes de renfort, les États-Unis aient d'abord encouragé les illusions des insurgés (1). Mais ces derniers s'aperçurent bien-

patrie. Les résolutions du Congrès n'auront force de loi que lorsque le Président de la République leur donnera son approbation. Il a droit de veto.

Le chapitre III de la Constitution ne comprend qu'un code de justice militaire, à très peu de chose près semblable au code militaire espagnol ; mais, en raison de l'état de guerre existant, les crimes, et principalement ceux d'espionnage et de trahison, seront traités avec la plus grande sévérité. Un Conseil de guerre permanent est institué. Si le coupable est un général, il ne peut être jugé que par ses pairs. Si l'inculpé est d'un grade inférieur à celui de général, le Conseil sera présidé par un colonel. Chaque sentence de mort sera placée sous les yeux du Président de la République ; elle ne suivra son cours qu'après approbation officielle de ce dernier. Toute insulte aux autorités militaires est punie de mort.

Quelques articles additionnels méritent d'être cités. Les ministres nommés par le Président prêteront serment sur les évangiles en ces termes : « Je jure sur Dieu et sur mon honneur de remplir loyalement les fonctions que j'ai volontairement acceptées. Ainsi soit-il ». Les chefs de province prêteront le même serment. Comme emblème de leur pouvoir, ils porteront un jonc à pomme d'or avec tresses en argent. Les conseillers de chaque province porteront au cou un triangle en or, suspendu à une chaîne de même métal ; sur le triangle seront gravés un soleil et trois étoiles. La chaîne et le triangle des délégués seront en argent. Le Président portera le collier en or avec le même triangle que les conseillers et, de plus, un sifflet en or et la canne qui, dans les vice-Royaumes espagnols, a toujours été un emblème de commandement ». — Et le correspondant du *Temps* ajoutait : « Déjà, dans plusieurs localités, à Malabon, par exemple, ville de trente mille âmes, les agents du gouvernement révolutionnaire prélèvent des taxes pour les besoins de la lutte comme si tout le pays était régi par la Constitution que j'ai résumée. Il s'y est même fondé un journal, la *Libertad*. Les articles de la première page sont consacrés à soutenir l'esprit insurrectionnel et à forcer les tièdes à montrer plus de résolution ».

(1) D'après le *Temps* du 17 juillet 1898, « M. Valdès, représentant en Europe des insurgés des Philippines, interviewé hier, à Londres, a déclaré que des négociations sont entamées avec les États-Unis par les membres du futur gouvernement des Philippines. Les points suivants forment la base des négociations : — 1° Proclamation de l'indépendance des Philippines. — 2° Établissement d'une République, avec un gouvernement désigné par Aguinaldo et approuvé par l'amiral Dewey ou le général Merritt. — 3° Le gouvernement reconnaîtra temporairement les Commissaires américains et européens désignés par l'amiral Dewey. — 4° Reconnaissance du protectorat américain. — 5° Ouverture de l'archipel au commerce du monde. — 6° Réforme judiciaire. — 7° Liberté d'association et liberté de la presse. — 8° Tolérance religieuse, mais adoption de mesures pour l'expulsion des communautés qui ont jusqu'à présent démoralisé l'administration civile. — 9° Développement des ressources naturelles du pays. — 10° Construction de routes et de chemins de fer. — 11° Le nouveau gouvernement réprimera tout

tôt que le véritable but des Américains, c'était la conquête de leur pays ; ils n'auraient donc fait, après tant d'efforts pour l'indépendance, que changer de maîtres ; c'est ce qu'ils ne voulurent pas admettre, et ils se préparèrent à continuer la lutte contre leurs alliés de la veille avec le même acharnement que contre les Espagnols.

C'était une nouvelle et véritable guerre qui allait commencer, et qui, à l'heure actuelle, plus d'un an après la capitulation des troupes espagnoles à Manille, est plus indécise que jamais. Nous n'avons pas ici à retracer les péripéties de cette nouvelle guerre, ainsi greffée sur celle qui venait de se terminer. Il suffira de dire que si les Américains ont l'avantage d'une meilleure organisation et d'un armement infiniment plus perfectionné que celui des Philippins, ces derniers par contre ont trouvé un puissant auxiliaire dans le climat même de leur pays. Impuissants à tenir le long des côtes, balayés par les canons de l'escadre américaine, ils sont seuls maîtres dans l'intérieur ; aujourd'hui encore les Américains n'ont guère dépassé les environs de Manille, et les nombreuses grandes victoires annoncées chaque fois par leurs journaux comme devant mettre fin à l'insurrection ne semblent pas jusqu'ici avoir le moins du monde découragé les insurgés.

Vers la fin d'avril 1899, à la suite d'une défaite un peu plus importante que les autres, Aguinaldo fit demander au commandant en chef des troupes d'occupation, le général Otis, un armistice qui lui permit de réunir le Congrès philippin ; les indigènes auraient aussi été consultés par un plébiscite sur la conclusion de la paix ou la continuation de la guerre (1). Mais le général Otis et une Commission américaine, composée en majorité de membres civils, nommée pour l'assister dans cette circonstance, se montrèrent trop exigeants. Ils refusèrent de reconnaître le gouvernement insurgé, de discuter la question de l'indépendance des Philippines (2),

acte de représailles contre les Espagnols, lesquels seront renvoyés en Espagne ». — Bien entendu ces dispositions restèrent toujours à l'état de projet, et les Américains se gardèrent bien d'y donner leur approbation.

(1) Le *Temps* du 30 avril 1899.

(2) D'après une information du *Herald*, reproduite par le *Temps* du 2 mai 1899, « le professeur Schurman, Président de la Commission des Philippines, a refusé de discuter la question de l'indépendance avec l'envoyé philippin, attendu que cette question est écartée par le fait que les États-Unis ont établi leur souveraineté sur l'archipel. Pour la même raison, les Américains ne peuvent conclure de traité avec les Philippins, qui se trouvent à l'égard des États-Unis dans la même position que les Confédérés lors de leur capitulation à Appomatox qui mit fin à la guerre de sécession. — Le colonel Arguelles (l'envoyé d'Aguinaldo) a insisté sur le désir des Philippins de conclure la paix « avec dignité ». M. Schurman lui a fait la promesse que, dès que les insurgés auraient accepté la souveraineté américaine, la Commission ouvrirait avec eux la discussion sur le système de gouvernement à donner aux îles de manière à satisfaire les légitimes aspirations des natifs en leur laissant une part dans la future administration.

et déclarèrent qu'avant toute négociation l'armée philippine devait capituler immédiatement et sans conditions. Ces conditions furent jugées inacceptables par les insurgés, qui rompèrent les négociations et recommencèrent la lutte.

Depuis cette époque, la situation n'a guère changé. Les États-Unis se sont trouvés aux prises avec de nombreuses difficultés, provenant parfois de leur armée elle-même. Cette armée, composée de volontaires, a fait preuve, à diverses reprises, d'un manque de discipline incroyable. Les volontaires qui s'étaient engagés pour la guerre contre l'Espagne et trouvaient fort mauvais d'être maintenus indéfiniment aux Philippines après la fin de cette guerre faisaient circuler des pétitions demandant leur rappel ; ils s'adressaient dans ce but à leurs représentants, sénateurs ou députés au Congrès fédéral, ou bien au gouverneur de leur État particulier ; et souvent les représentants en question s'empressaient de déférer à leur désir et de prendre en mains la cause de leurs électeurs (1). De plus, ces mêmes soldats qui avaient respecté toutes les lois de la guerre aussi longtemps qu'ils s'étaient trouvés en présence d'autres soldats civilisés, semblaient, depuis qu'ils se trouvaient en présence des insurgés Tagals, prendre l'habitude de « faire en sauvages la guerre à des sauvages » (2). Des lettres adressées par des volontaires à leurs amis, et communiquées par ces amis aux journaux américains, sont particulièrement instructives à ce point de vue (3). De sorte que non

(1) « Le gouverneur du Minnesota, c'est-à-dire le chef d'un État qui a donné 50,000 voix de majorité au Président Mac Kinley, a adressé un Message à sa législature pour l'informer que le colonel du 13^e volontaire du Minnesota lui avait communiqué le désir *unanime* de ses troupes d'être rapatriées. — Un sénateur du Dakota du Sud, M. Pettigrew, a écrit au Président pour lui demander le rappel de tous les volontaires de cet État qui estiment être maintenus sous les drapeaux à Manille en violation des conditions de leurs engagements » (Le Temps du 20 avril 1899). — Tout cela, ajoutait le Temps, « a dans le pays un retentissement énorme. On voit l'impossibilité de conquérir un empire avec des volontaires. On touche du doigt la nécessité de créer, si l'on veut des annexions, cette armée permanente que redoutent également les amis de l'économie et ceux de la liberté ».

(2) Paroles prononcées en 1899 à la Conférence de la paix de la Haye par l'un des délégués, à l'occasion de l'emploi des balles dum-dum par la Grande-Bretagne dans ses guerres coloniales.

(3) L'un de ces volontaires, dont la lettre fut publiée par le *North America* et reproduite dans le *Temps* du 19 juillet 1899, écrivait : « J'ai démolì de beaux et énormes miroirs, ainsi que des lustres, rien que pour entendre le bruit. Je vous dis que cette guerre est magnifique et j'aime cela, pourvu que je ne sois pas tué... Détruire, incendier, tuer, c'est beau ! Dès que votre sang est échauffé, rien ne vous arrête ; vous devenez enragé et vous faites autant de dégâts que vous le pouvez ». — Et un autre : « Je venais de tuer un nègre — pour les volontaires américains les Philippines sont des nègres — et je m'étais étendu sur l'herbe, lorsqu'une vieille s'empara de mon fusil et me mit en joue ; ignorante du maniement de mon arme, le coup ne partit pas. Je saisis vivement mon revolver et lui envoyais une balle dans l'œil droit. Une jeune fille s'élança alors sur moi, m'égratignant, me mordant comme un diable... Un formidable coup de poing sur le nez l'étendit à

seulement cette guerre aura coûté fort cher aux États-Unis en hommes et en argent, mais de plus ils y auront laissé une partie de la réputation d'humanité et de douceur que leur avaient méritée les belles *Instructions pour les armées en campagne des États-Unis* promulguées à l'occasion de la guerre de sécession. Et encore très probablement une faible partie seulement de ces abus et de ces cruautés fut-elle connue, les Américains ayant au cours de cette guerre fait fonctionner la censure d'une manière extrêmement rigoureuse pour toutes les nouvelles venant des Philippines. Ici encore ils manquaient à toutes leurs traditions, et n'hésitaient pas à porter atteinte, par voie gouvernementale, à des libertés consacrées par une coutume immémoriale ou même par le texte exprès de leur Constitution, libertés qui avaient été respectées au plus fort de la guerre de sécession, autrement redoutable cependant pour l'avenir de l'Union que la guerre des Philippines.

Si l'on se place non plus au point de vue des colonies cause ou prétexte de la guerre, mais au point de vue des belligérants eux-mêmes, on constate que l'un d'eux, l'Espagne, a reçu dans cette guerre un coup dont il aura peine à se relever. Ce sont tous les restes, encore très beaux, de son immense Empire colonial d'autrefois, que l'Espagne perd d'une seule fois. Après la perte de Cuba, de Porto-Rico et des Philippines, il ne lui restait plus guère en effet, en dehors des îles Canaries peu éloignées de la métropole, que les îles Carolines, Mariannes et Palaos. Le gouvernement espagnol s'est rendu compte que la possession de ces îles, les moins belles et les moins fertiles de ses anciennes colonies, ne serait pour lui qu'une occasion de dépenses inutiles, et il y a renoncé de lui-même. Il a refusé, pour des motifs faciles à comprendre, de les vendre aux États-Unis, qui auraient beaucoup désiré les Carolines ou tout au moins l'une d'elles, l'île Kusaye (1) ; mais, peu de temps après la guerre, il vendait toutes ces îles en bloc — à l'exception de Guam cédée aux États-Unis — au gouvernement allemand. Ce dernier, qui désirait beaucoup également les Carolines et avait même failli entrer en guerre avec l'Espagne au sujet de la possession de ces îles (2), les acheta ainsi que les îles Mariannes

mes pieds. Je les laissai tous les trois empilés l'un sur l'autre... Les femmes sont enragées et se battent comme des démons ; c'était la première fois que j'en tuais une ; cela me répugnait, mais il le fallait ». — « Pouvait-on, ajoute le correspondant du *Temps*, attendre autre chose de ces soldats improvisés ? Ils crurent en s'enrôlant pour les Philippines qu'ils allaient à un sport, à une chasse aux nègres ; grande fut leur déception, et elle s'est manifestée par des crimes qui, dans une armée régulière, eussent été cent fois punis de mort ».

(1) V. *suprà*, p. 262.

(2) Cette guerre fut arrêtée par la médiation du Pape, qui le 22 octobre 1885 se prononça en faveur de l'Espagne contre l'Allemagne.

et Palaos pour la somme totale de vingt-cinq millions de pesetas (1).

Peut-être cette mesure radicale, qui fait disparaître l'Espagne de la liste des puissances coloniales, sera-t-elle pour ce pays une mesure de salut. Les colonies espagnoles coûtaient à la métropole des sommes considérables ; leur exploitation donnait lieu à de nombreux abus et notamment à une corruption administrative que l'Espagne n'avait jamais su faire disparaître complètement. Il est possible, et tel a été l'avis de certains hommes d'État espagnols eux-mêmes, que si l'Espagne, après cette sorte d'amputation qu'a été pour elle la perte de ses colonies, se décide à entrer franchement dans l'ère des réformes et des économies, cette crise par laquelle elle vient de passer lui soit salutaire. Il est à souhaiter que cette crise lui montre la nécessité absolue, si elle veut enrayer ce mouvement de descente qui semble l'entraîner depuis bien des années déjà, de supprimer une partie de ces abus politiques, financiers ou autres qui l'ont menée à sa perte ; il est à souhaiter surtout que le réveil brusque de la nation, succédant au calme trompeur de ces dernières années, l'aide à sortir de ce régime sans nom, qui voudrait être le parlementarisme et qui n'en est que la caricature, auquel l'Espagne doit une bonne part de ses défaites et de son humiliation actuelles.

Quant à l'autre belligérant, il semble que lui, à l'inverse de l'Espagne, n'ait retiré de la guerre qui vient de se terminer que gloire et profit. Peut-être cependant, ici aussi, la réalité ne correspond-elle pas tout à fait aux apparences. Ce ne peut être un grand sujet de gloire pour les Américains d'avoir battu une nation beaucoup plus faible, moins nombreuse et moins riche qu'eux-mêmes ; de plus, leur gloire, en tant qu'elle existe, se trouve-t-elle quelque peu ternie tant par suite de l'insuffisance des causes de guerre invoquées, qu'à raison de la disproportion entre le but soi-disant poursuivi et les résultats atteints. Les États-Unis ne se sont pas montrés vainqueurs généreux ; et ce fait que la guerre de 1898 apparaît comme une guerre d'affaires, une guerre de conquête, contraste singulièrement avec les déclarations désintéressées du début. L'Espagne ne pourra oublier de longtemps la raideur et l'intransigeance avec lesquelles les États-Unis ont défendu des prétentions qui dépassaient tout

(1) Les conditions stipulées pour la cession de ces îles à l'Allemagne étaient les suivantes : L'Espagne cède à l'Allemagne les îles qui lui appartiennent dans l'archipel des Carolines, des Mariannes et des Palaos, à l'exception de Guam, au prix de 25 millions de pesetas. — L'Espagne se réserve trois stations charbonnières dans chacun des groupes d'îles indiqués, stations qu'elle pourra conserver même en temps de guerre. — L'Allemagne accorde à l'Espagne le traitement de la nation la plus favorisée avec elle et ses possessions (Le *Temps* du 4 juin 1899). — V. sur le traité du 12 février 1899 entre l'Espagne et l'Allemagne pour l'acquisition des Carolines, des Palaos et des Mariannes, la *Revue gén. de droit intern. public*, t. VI (1899), p. 302.

ce à quoi l'on pouvait s'attendre. Les Philippins de leur côté, même s'ils triomphent, ne pourront de longtemps oublier le scandale de cette guerre faite en vue d'asservir un peuple au secours duquel on était censé venir. Il est regrettable que ce qu'on a pu appeler « l'avènement international » des États-Unis, leur entrée dans l'arène de la politique internationale, loin de constituer un pas en avant dans la voie de l'union et de la concorde, ait fait apparaître de nouveaux germes de discorde et de haines, et créé entre diverses nations un état d'inimitié dont il faudra de longues années sans doute pour effacer le souvenir.

Au point de vue des profits retirés par eux de la guerre, que faut-il penser des résultats obtenus par les Américains ? Certes les profits immédiats sont considérables. Les Américains acquièrent d'un seul coup un magnifique empire colonial. Et, de plus, leur succès a largement contribué à faciliter une entente assez étroite avec la Grande-Bretagne ; même il n'a pas dépendu de quelques hommes politiques anglais que cette entente ne devint une alliance proprement dite. Mais au fond ces résultats, pour incontestables qu'ils soient, ne sont-ils pas moins considérables peut-être qu'ils ne paraissent l'être ?

En ce qui concerne le rapprochement avec l'Angleterre, qui évidemment pourrait être des plus utiles aux États-Unis en cas de guerre contre une puissance européenne plus forte que l'Espagne, il ne faut pas oublier que ce rapprochement n'est pas une alliance, et que, en cas de guerre, l'Angleterre en ferait sans doute abstraction complète, pour se décider d'après ses propres intérêts et en tenant compte des circonstances. Il ne semble pas d'ailleurs que ce rapprochement soit bien sérieux et de nature à résister à une divergence quelconque d'intérêts, si l'on se rappelle qu'au moment même où les journaux anglais et américains célébraient l'union des deux grandes nations anglo-saxonnes, un arrangement politique et commercial entre les États-Unis et la grande colonie anglaise du Dominion of Canada ne put aboutir, faute par les deux pays de consentir réciproquement à des concessions suffisantes.

Quant aux profits directs, l'acquisition de territoires grands comme la France, s'ils sont considérables, il ne faut pas oublier le prix qu'ils ont coûté. L'on n'a guère pu se rendre compte jusqu'ici que des résultats immédiats, perte d'hommes et dépenses pécuniaires. Ces résultats déjà sont peu encourageants pour la politique de conquêtes. Grâce au climat des pays où se sont déroulées les opérations de guerre, grâce aussi à l'organisation déplorable de l'intendance et des services sanitaires (1),

(1) Ces défauts d'organisation donnèrent lieu à de vives discussions entre les commandants des armées d'occupation et le secrétaire d'État à la guerre, M. Alger. Il y eut des Commissions nommées ; des enquêtes et des contre-enquêtes furent faites qui

les Américains ont perdu un nombre d'hommes considérable, non pas tués à l'ennemi, mais fauchés par les maladies ou morts sans soins de leurs blessures dans les ambulances et les hôpitaux (1).

Et les dépenses de la guerre ont dépassé tout ce qu'on aurait pu prévoir. En mai 1899, des documents officiels, et peu suspects d'exagération bien au contraire, évaluaient les dépenses de la guerre hispano-américaine et les premières dépenses de celle des Philippines, qui en était la conséquence, à la somme de 300 millions de dollars, soit un milliard et demi de francs, jusqu'au 1^{er} mai 1899 (2). Depuis cette époque la guerre des Philippines dure toujours. Aussi, pour la première fois depuis une époque bien reculée, la riche République d'outre-Atlantique va-t-elle cette année connaître le déficit. Déjà en février 1899, le secrétaire du Trésor, M. Lyman Gage, évaluait le déficit pour l'exercice courant (qui prenait fin le 30 juin) à 560 millions de francs ; et M. Cannon, Président du Comité des appropriations (qui correspond à la Commission du budget de la Chambre des députés française), croyait pouvoir porter ce déficit à 800 millions. Que sera-ce lorsqu'il s'agira de liquider les pensions militaires nées de la guerre, alors que le budget américain actuel contient encore aujourd'hui plus de *huit cents millions* de francs de crédits annuels, à titre de pensions militaires pour les survivants d'une guerre civile terminée il y a un tiers de siècle et pour leurs ayants cause !

se terminèrent par des blâmes adressés un peu à tout le monde, officiers et administrateurs. En fin de compte, le secrétaire d'État à la guerre, M. Alger, fut forcé de démissionner malgré l'appui du Président de la République qui avait pris parti pour son ministre.

(1) L'extrait suivant d'une correspondance du *Temps* est instructif à ce point de vue, surtout si l'on se dit que les chiffres cités s'appliquent à un régiment qui revint aux États-Unis dès la fin de la guerre avec l'Espagne, et non à un de ceux qui restèrent ou furent envoyés aux Philippines pour continuer la lutte contre les insurgés. Le peuple américain, grisé jusque là par ses succès et par les bulletins de victoire annonçant chaque fois quelques hommes tués ou blessés seulement, a pu, dit le correspondant du *Temps*, se rendre compte de ce qu'était la guerre lorsqu'il l'a vue : « sous les traits de ces soldats, revenus du champ de bataille et qui, couchés sous les tentes des camps ou promenés dans des voitures à travers les rues de leurs villes natales, lui ont offert une leçon de choses qu'il n'oubliera pas. Pâles, haves, amaigris et débiles, ouvrant sur le peuple qui les acclamait de grands yeux étonnés, incapables de supporter aucune émotion et fondant en larmes devant les moindres marques de sympathie, ces soldats que nous avions vus s'en aller en mai dernier, vaillants et joyeux, ressemblaient maintenant à des spectres revenus des portes de la mort. Le 71^e régiment d'infanterie de New-York était parti avec un effectif de 1,043 hommes. Savez-vous combien d'hommes ont défilé l'autre semaine dans Broadway au milieu de la foule en délire qui les escortait à leurs casernes ? 331 en tout et pour tout, parmi lesquels un bon nombre, ne pouvant marcher, avaient été chargés sur les cars ! Où donc étaient les autres ? 14 avaient été tués, 64 étaient blessés et tout le reste, faites la différence, était dispersé dans les hôpitaux, était mort en route ou avait été repris d'urgence par les familles. La voilà, la guerre ! » (Le *Temps* du 3 octobre 1898).

(2) Le *Temps* du 5 mai 1899.

Encore ces dépenses, suite directe de la guerre, ne sont-elles rien en comparaison des conséquences indirectes qui se laissent dès aujourd'hui entrevoir. Voici les États-Unis devenus puissance coloniale ; de plus ils ont rompu avec la doctrine de Monroë et semblent décidés à jouer leur partie dans le concert des grandes puissances, qu'on appelait autrefois le concert européen. Ce double rôle, il leur est impossible de le jouer en continuant à s'en tenir à leurs traditions en matière militaire. Jusque-là les États-Unis, grâce à l'absence de tout voisin redoutable, avaient pu se passer d'armée permanente ; ou du moins, pour une population de plus de soixante millions d'âmes, ils n'avaient qu'un petit noyau permanent de 25.000 hommes. Il est déjà décidé qu'il sera porté à 100.000 hommes, soit quadruplé ; et encore est-il bien probable que cette augmentation sera insuffisante. Elle sera peut-être déjà insuffisante pour leur permettre la conquête et l'occupation définitive des Philippines (1) ; elle le sera en tout cas pour leur permettre de jouer dans le monde un rôle en harmonie avec leurs ambitions actuelles. A peine, en effet, les États-Unis se sont-ils lancés dans la politique internationale, qu'ils prétendent y jouer un rôle directeur ; seuls ou avec l'aide de l'Angleterre, ils prétendent régenter la vieille Europe (2). Le jour où ils entreront en conflit avec une puissance plus forte que l'Espagne, — et ce jour a pu déjà pa-

(1) Au mois d'avril 1899, le général Lawton, dans un télégramme adressé au secrétaire d'État à la guerre, M. Alger, déclarait que, pour se rendre maître des Philippines et s'y établir définitivement, il faudrait mettre garnison dans toutes les villes de Luçon, et que, pour cette île seule, la plus importante des Philippines il est vrai, il ne faudrait pas moins de cent mille hommes (*Le Temps* du 20 avril 1899). — Si l'on pense que les Philippines comprennent près de douze cents îles d'inégale importance, on se demande combien d'hommes seront nécessaires pour les occuper toutes ; on se demande aussi où les États-Unis trouveront le nombre d'hommes voulu. Ce ne sera toujours pas parmi les volontaires actuels, puisque les États dont les régiments de volontaires sont restés à Manille protestent déjà et demandent leur rappel ; force sera donc bien aux États-Unis de créer une armée permanente, une armée de métier..... en attendant, ce qui arrivera peut-être, qu'ils en viennent au service militaire personnel et obligatoire.

(2) Cet état d'esprit se traduit avec ingénuité dans certaines manifestations de l'opinion publique américaine. Peu après la guerre, au moment où l'on discutait à Paris les clauses du traité de paix, une des grandes associations républicaines de la Pensylvanie et de toute l'Union, l'*Union League* de Philadelphie, lançait un manifeste contenant le passage suivant : « Nous avons rendu plus profond le respect du vieux monde pour notre force et pour nos institutions. L'Europe, étonnée de la rapidité de nos mouvements et de nos coups décisifs, écoute dans un respectueux silence nos demandes et nos définitions des droits de l'Espagne ». — Ce respectueux silence que garde l'Europe vis-à-vis des États-Unis est une trouvaille, et l'idée de la définition des droits de l'Espagne par les États-Unis apparaît comme un perfectionnement de cette autre idée américaine d'un droit international spécial aux États-Unis (V. *suprà*, p. 45). — Comp. aussi comme indication du même état d'esprit le curieux passage d'un jugement de la Cour de Charleston dans l'affaire de l'*Ollinde-Rodrigues*, cité plus haut, p. 190, note 1.

raître proche à un moment, lors de leurs difficultés avec l'Allemagne aux Philippines, — ils s'apercevront sans doute que leurs nouveaux armements, quelque grands qu'ils soient, sont encore insuffisants pour leur permettre de jouer ce rôle directeur auquel ils semblent aspirer.

Donc, création d'une armée permanente, entretien d'une flotte de guerre puissante, et accroissement considérable des charges qui en résultent, ce sont là autant d'inconvénients qui peuvent faire paraître très contestables les avantages acquis. Or ces résultats obtenus sont de nature, même en laissant complètement de côté la question de l'accroissement des charges, à faire courir aux États-Unis de graves dangers. D'abord, comme on l'a vu par les discussions qui eurent lieu au Sénat lors de la ratification du traité de paix, beaucoup d'hommes politiques américains considèrent l'acquisition de colonies comme contraire à l'esprit même de cette Constitution américaine qui a fait la prospérité des États-Unis et date aujourd'hui de plus d'un siècle. Cette Constitution démocratique ne peut évidemment fonctionner que dans un pays très civilisé et possédant une éducation politique avancée. Il sera donc nécessaire de gouverner les territoires nouvellement acquis suivant des règles spéciales ; il faudra les laisser en dehors de l'Union ; au moins en ce qui concerne les Philippines on ne peut penser, une fois que le régime militaire aura pris fin, à les élever au rang d'État membre de l'Union, ni même de territoire s'administrant lui-même suivant les principes du self-government. Des institutions spéciales, et forcément beaucoup moins libérales que les institutions américaines, devront être appliquées aux acquisitions nouvelles ; or on peut se demander comment un régime de ce genre pourra fonctionner côte à côte avec la Constitution américaine et sans rejaillir quelque peu sur elle.

La grande République américaine semble avoir évité jusqu'ici un autre inconvénient, mal spécial aux démocraties et que toutes craignent plus ou moins : c'est l'apparition, à la suite d'une guerre heureuse, d'un mouvement d'enthousiasme populaire à l'adresse d'un général victorieux qu'un plébiscite ou un coup d'État vient placer à la tête du pays. Ce que l'on appelle l'*impérialisme* américain ne consiste aujourd'hui que dans un vif désir de conquêtes, d'agrandissement territorial, sans aucune arrière-pensée de transformation politique devant mener à la forme *impériale* proprement dite. Cependant il n'est guère douteux que l'évolution de l'opinion publique, amenée par les succès de la guerre contre l'Espagne, n'est pas à l'avantage des anciennes institutions républicaines et démocratiques. Mais un pays qui a produit des hommes comme Washington et Lincoln, et qui a su résister à la tentative du général Grant, vainqueur dans une guerre autrement longue et importante que celle contre

l'Espagne, de se faire élire une troisième fois Président de la République, alors qu'aucun texte écrit ne s'y opposait, ce pays saura sans doute éviter une fois de plus le danger du césarisme s'il surgit plus tard. Pour le moment les États-Unis ne sont menacés que d'un accroissement de charges que, pour considérable qu'il soit, ils sont assez riches pour supporter sans grande gêne. Mais il est encore un peu tôt pour pouvoir prévoir toutes les conséquences d'une guerre qui vient à peine de se terminer ; l'avenir seul dira si cette guerre doit avoir pour effet de favoriser l'évolution parfois annoncée et toujours retardée des États-Unis vers le césarisme, et si elle doit ainsi faire chèrement expier au vainqueur les succès pour lui sans précédents dont il se félicite à l'heure actuelle.

DOCUMENTS

Belgique. — DÉCLARATION DE NEUTRALITÉ DU 26 AVRIL 1898, A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE (*Moniteur belge*, 26 avril 1898).

L'Espagne et les États-Unis d'Amérique se trouvant en état de guerre, le gouvernement rappelle aux nationaux que la Belgique est perpétuellement neutre et que tout acte contraire à la neutralité doit être évité avec soin. — Le Code pénal contient la disposition suivante qu'il peut être utile de signaler à l'attention publique : « Art. 123 : Quiconque par des actions hostiles, non approuvées par le gouvernement aura exposé l'État à des hostilités de la part d'une puissance étrangère, sera puni de la détention de cinq à dix ans et, si des hostilités s'en sont suivies, de la détention de dix à quinze ans ».

Brésil. — PROCLAMATION DE NEUTRALITÉ DU 29 AVRIL 1898 A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE (*Journal officiel* du 1^{er} mai 1898).

Rio-de-Janeiro, 29 avril 1898.

Ministère des relations extérieures, 2^e section. Circulaire n^o 1. — A MM. les ministres d'État des affaires de la marine, de la guerre, de la justice, de l'intérieur et de l'industrie, des communications et travaux publics.

Monsieur le ministre. — La légation des États-Unis d'Amérique au nom de son gouvernement m'a averti le 26 courant que le Congrès américain en résolution conjointe approuvée le 20 de ce mois a autorisé l'intervention de ces mêmes États pour la pacification et l'indépendance de l'île de Cuba et que cette résolution a été considérée comme équivalant à une déclaration de guerre par le gouvernement de l'Espagne qui a ordonné de retirer de Washington sa légation et interrompre les relations diplomatiques. En conséquence le Congrès a déclaré que l'état de guerre existe entre les deux nations à dater du 21.

M. le Président de la République, à la connaissance duquel a été portée cette communication, regrettant profondément que la question qui a causé la rupture des relations entre les deux pays ne puisse être résolue par des moyens pacifiques, a décidé que pendant cette guerre le Brésil restera dans la plus stricte neutralité ; et, pour que celle-ci soit effective, il ordonne que sur tout le territoire de la République on observe rigoureusement les principes exposés ci-dessous :

I. Les individus résidant au Brésil, nationaux ou étrangers, doivent s'abstenir de toute participation ou secours en faveur de l'un quelconque des belligérants et ne pourront accomplir aucun acte qui soit considéré comme hostile à l'une des deux parties, et partant comme contraire aux devoirs de neutralité.

II. Le gouvernement fédéral ne permettra pas qu'on prépare ou arme des corsaires dans les ports de la République.

III. Il ne sera permis à aucun des belligérants de procéder au Brésil à l'enrôlement non seulement des propres nationaux, mais aussi à celui des citoyens des autres pays pour les incorporer à ses forces de terre et de mer.

IV. Sera absolument prohibée l'exportation des articles de guerre des ports du Brésil pour ceux de l'une quelconque des puissances belligérantes sous le pavillon brésilien ou celui d'une autre nation.

V. Il sera défendu aux nationaux et aux étrangers résidant au Brésil d'annoncer par télégraphe le départ ou l'arrivée prochaine d'aucuns navires marchands ou de guerre des belligérants et de leur donner quelques rapports, instructions et avis que ce soit dans le but de nuire à l'ennemi.

VI. Il ne sera permis à aucun navire de guerre ou corsaire d'entrer et de séjourner avec des prises dans nos ports ou baies pendant plus de vingt-quatre heures, sauf le cas de relâche forcée ; et en aucune façon il ne lui sera permis de disposer desdites prises et des

objets qui en proviennent. — Par les mots *sauf le cas de relâche forcée* on doit entendre aussi que le navire ne sera pas obligé de partir du port dans le délai précité : 1° s'il n'a pu effectuer les conventions indispensables pour prendre la mer sans risquer de se perdre ; 2° s'il existe le même risque pour cause de mauvais temps ; 3° si enfin il est poursuivi par l'ennemi. — Dans ces cas, il reste à l'arbitre du gouvernement fédéral de déterminer conformément aux circonstances le délai dans lequel le navire devra partir.

VII. Les corsaires, quoique ne conduisant pas de prises, ne seront pas admis dans les ports de la République pour plus de vingt-quatre heures, sauf les cas indiqués au numéro précédent.

VIII. Aucun navire portant le pavillon de l'un des belligérants et qui est employé à cette guerre ou s'y destine ne pourra être approvisionné, équipé ou armé dans les ports de la République ; cette prohibition ne comprenant pas l'approvisionnement de victuailles et de provisions navales dont il manquerait absolument et les conventions indispensables pour la continuation du voyage.

IX. La disposition finale du numéro précédent suppose que le navire est destiné à un port quelconque et que c'est seulement de passage et par nécessité qu'il aborde un port de la République. Cette hypothèse néanmoins ne se réalisera pas si un même navire aborde le port à plusieurs reprises, ou si après s'être réapprovisionné dans un port il entre immédiatement dans un autre en prétextant le même but, sauf les cas prouvés de force majeure. — La fréquence de pareils voyages sans motifs suffisamment justifiés doit autoriser le soupçon que le navire n'est pas réellement en voyage, mais qu'il parcourt les mers voisines du Brésil pour s'emparer des bateaux ennemis. — En ce cas l'asile et les secours accordés à ce navire pourront être qualifiés comme secours ou faveurs fournis contre l'autre belligérant, violant ainsi la neutralité. — Le navire qui sera entré déjà dans un de nos ports ne sera pas reçu dans le même ni dans un autre peu de temps après avoir quitté le premier, pour recevoir des victuailles, provisions navales et faire des conventions, sauf le cas dûment prouvé de force majeure, si ce n'est après un délai raisonnable qui fasse croire que le navire a déjà quitté les côtes du Brésil et y revient après avoir accompli le voyage auquel il se destinait.

X. Le mouvement des belligérants sera soumis à la surveillance du fisc depuis la sortie du port ; on vérifiera l'innocence des objets qu'ils embarqueront.

XI. Les navires des belligérants prendront du combustible uniquement pour la continuation du voyage. — Sera prohibé l'approvisionnement en charbon pour les navires qui parcourront les mers voisines du Brésil pour s'emparer des embarcations de l'ennemi ou pratiquer quelque autre genre que ce soit d'hostilités. — Au navire qui aura reçu une fois du combustible dans nos ports on ne permettra pas de nouvel approvisionnement, si ce n'est quand il se sera écoulé un délai raisonnable qui fasse croire que ledit navire est revenu, après avoir accompli son voyage à un port étranger.

XII. On ne permettra à aucun des belligérants de recevoir dans les ports de la République des marchandises venues directement pour eux sur des navires d'une autre nation. — Cela vise le cas où les belligérants ne viendront pas dans nos ports en passant et par nécessité imprévue, mais avec le dessein de demeurer dans le voisinage de la côte du Brésil, en prenant pour cela, d'avance, les précautions nécessaires pour se fournir des moyens de continuer leurs entreprises. La tolérance de semblables abus équivaldrait à permettre à nos ports de servir de base d'opérations aux belligérants.

XIII. Il ne sera pas permis aux belligérants dans les ports du Brésil : 1° d'augmenter leur équipage en enrôlant des marins de quelque nation que ce soit, y compris leurs compatriotes ; 2° d'augmenter le nombre et le calibre de leur artillerie ou de la perfectionner de quelque manière que ce soit, d'acheter ou d'embarquer des armes portatives et des munitions de guerre. — On leur désignera un mouillage où ils seront sous la surveillance immédiate de la police, loin des parages et circonstances suspects.

XIV. Il sera défendu aux belligérants, pendant leur séjour dans les ports de la République : d'employer la force ou la ruse pour reprendre les prises faites sur leurs concitoyens et qui se trouveront dans le même asile, ou pour délivrer les prisonniers de leur

nation ; de procéder à la vente ou au rachat des prises faites sur leur ennemi avant que la validité de la prise ne soit reconnue par les tribunaux compétents ; de disposer des objets qu'ils ont à bord provenant des prises.

XV. Les barques de quelque nature que ce soit des puissances belligérantes qui seront admises dans un mouillage ou port de la République devront demeurer en parfaite tranquillité et en complète paix avec tous les bateaux qui s'y trouveront, y compris ceux de guerre ou armés en guerre de la puissance ennemie. — Les forts et les navires de guerre brésiliens auront ordre de tirer sur le navire qui attaquerait son ennemi dans les ports et les eaux territoriales du Brésil.

XVI. Aucun bateau de guerre ne pourra quitter le port immédiatement après un navire appartenant à la nation ennemie ou à une nation neutre. S'il est à vapeur, aussi bien le navire qui partira que celui qui restera, ou si tous les deux sont à voiles, il y aura entre le départ de l'un et celui de l'autre un délai de vingt-quatre heures. Si celui qui partira est à voiles et si celui qui restera est à vapeur, celui-ci ne pourra partir que soixante-douze heures après. — Les forts et bateaux de guerre brésiliens feront feu sur le navire armé qui se disposerait à partir avant le délai précité après le départ du bateau appartenant à l'autre belligérant.

XVII. Les bateaux marchands de l'un des belligérants qui voudront quitter le port devront donner avis par écrit vingt-quatre heures d'avance au commandant de la station navale du jour et de l'heure auxquels ils veulent partir. Dans leur avis ils déclareront s'ils sont à vapeur ou à voiles. — Le commandant de la station navale, s'il n'a pas été prévenu du départ d'un bateau de guerre de l'autre belligérant, fera avertir les commandants respectifs qu'ils ne peuvent quitter le port qu'après le délai fixé au numéro précédent. De même, il donnera les avis nécessaires aux forts et aux embarcations de sûreté. — Les bateaux marchands ne devront pas partir sans avoir une attestation écrite déclarant qu'ils ont rempli lesdites formalités et que par conséquent ils peuvent se retirer. — Dans les localités où il n'y aura pas de commandant de station navale, l'avis des bateaux marchands sera adressé au capitaine du port, à défaut de celui-ci au commandant des forces de sûreté, et s'il n'y a pas de forces de sûreté, à l'un quelconque des bateaux brésiliens qui se trouveront dans le port. — Le fonctionnaire à qui l'avis sera adressé dans les termes ci-dessus, est compétent pour donner des ordres aux bateaux de guerre belligérants.

XVIII. Les bateaux de guerre des belligérants qui ne voudraient pas que leur départ fût empêché par le départ successif des bateaux marchands ou des bateaux de guerre ennemis devront, vingt-quatre heures d'avance, communiquer à l'un des fonctionnaires indiqués au numéro précédent et qui dans l'espèce sera compétent, leur désir de partir. La priorité du départ sera réglée par la remise de l'avis.

XIX. Les bateaux de guerre d'un belligérant ne pourront pas quitter le port sans que d'abord entrent les embarcations marchandes de l'autre belligérant qui sont à la barre ou ont été annoncées par télégraphe ou d'une autre façon, à moins que leurs commandants respectifs ne donnent leur parole d'honneur au commandant de la station navale et à son défaut au fonctionnaire compétent qu'ils ne leur feront aucun mal, et si de même ils ne sont pas empêchés de partir pour un autre motif.

XX. Aucun des belligérants ne pourra faire de prises dans les eaux territoriales du Brésil ou se mettre en embuscade dans les ports et mouillages ou dans les îles et caps situés dans les mêmes eaux, pour attendre des barques ennemies qui entreraient ou sortiraient, ni procurer des renseignements relatifs à celles qui sont attendues ou qui doivent partir, ni enfin mettre à la voile pour courir sus à un bateau ennemi avisé ou signalé. — Pour empêcher la prise dans les mers territoriales, tous les moyens nécessaires, y compris la force, seront employés.

XXI. Si les prises entrées dans les ports de la République ont été faites dans les eaux territoriales, les autorités compétentes devront mettre l'embargo sur les objets en provenant pour les restituer à leurs légitimes propriétaires ; on considérera toujours comme nulle la vente de ces objets.

XXII. Les bateaux qui tenteront de violer la neutralité seront immédiatement invités à sortir du territoire maritime du Brésil, en ne se pourvoyant d'aucun objet. Le belligérant qui enfreindra les principes de cette circulaire ne sera plus admis dans les ports du Brésil.

XXIII. Pour réprimer les abus qui se produiraient, la force sera employée et, à défaut ou insuffisance de celle-ci, on protestera contre le belligérant qui ayant été averti et ayant reçu l'ordre ne cesserait pas de violer la neutralité du Brésil ; on donnera immédiatement connaissance du fait au gouvernement fédéral, que les autorités compétentes devront consulter télégraphiquement dans les cas non prévus ici. — Je vous prie d'expédier d'urgence des ordres pour que la présente circulaire soit observée fidèlement dans la partie qui se rapporte à votre ministère par les autorités qui lui sont subordonnées.

DIONISIO E. DE CASTRO CERQUEIRA.

Chili. — MESSAGE DU PRÉSIDENT DU CHILI DU 1^{er} JUIN 1898 DANS SA PARTIE RELATIVE
A LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINE.

Dans le douloureux conflit qui met aux prises deux puissances amies du Chili, l'Espagne et les États-Unis, mon gouvernement a l'intention d'accomplir avec toute sévérité les devoirs que le droit des gens impose aux pays neutres.

Chine. — PROCLAMATION DE NEUTRALITÉ A L'OCCASION DE LA GUERRE
HISPANO-AMÉRICAINE.

La Chine se trouvant en relations amicales avec l'Amérique et l'Espagne, et l'Amérique et l'Espagne s'étant déclaré la guerre, les sujets chinois doivent se conduire en se conformant aux lois de la neutralité et on ne leur permet pas de fournir à l'un ou à l'autre des belligérants du matériel de guerre, de commettre des infractions contre la paix qui existe entre la Chine et les deux pays ou d'enfreindre le droit des gens, afin que les relations amicales avec les deux pays se maintiennent.

Les sujets chinois, qui résident dans les nations belligérantes parce qu'ils y ont des affaires commerciales ou des propriétés, jouissent de la protection stipulée par les traités ; il convient donc qu'ils se soumettent aux lois de la neutralité en attendant avec patience la fin de la guerre entre les deux pays pour jouir ensuite de la paix. Il n'est pas permis aux sujets chinois de s'entremettre, bien au contraire ils seront punis.

Moi le Taotai j'ai reçu ordre par télégraphe du Tsong-Li-Yamen en vertu des Instructions du Trône d'expédier ce ban pour que vous y conformiez votre conduite.

Ce ban se publie pour que vous sachiez tous en haute mer, sur terre, dans les ports et sur toutes les voies de communication de notre pays ou sur quelque point sous la juridiction de la Chine que l'Amérique et l'Espagne sont en guerre et que vous devez vous conformer aux règles suivantes :

1^o L'Amérique et l'Espagne étant en guerre, il n'est pas permis aux bateaux de guerre de ces nations de faire usage des ports et mouillages appartenant à la Chine dans le but de s'y arrêter ou de s'en servir comme de base d'opérations. Il ne leur est pas non plus permis d'embarquer du matériel de guerre.

2^o Après la publication de ce ban, si quelque bateau de la nationalité des belligérants tente d'entrer dans un port de la juridiction chinoise, on ne pourra le lui permettre, excepté comme refuge pour cause de tempête ou pour des provisions afin de sauver les vies de ceux qui sont à bord ou pour la réparation du bateau ; après quoi il devra s'en aller dans les vingt-quatre heures. Les fonctionnaires les plus proches devront veiller à ce qu'on ne dépasse pas cette limite d'heure. — On ne devra pas permettre que l'approvisionnement soit supérieur à ce qui est strictement nécessaire au bateau. — Si c'est pour des réparations que le bateau entre, il devra s'en aller dans les vingt-quatre heures de leur terminaison. — Quel que soit le bateau de guerre ou marchand de l'un des deux belligé-

rants qui parte d'un port de juridiction chinoise, le bateau de l'autre belligérant qui s'y trouvera ne devra prendre la mer que vingt-quatre heures après le départ du premier. Ce délai ne peut être ni diminué, ni augmenté, à moins d'un motif important.

3° A dater de maintenant il ne sera pas permis aux bateaux belligérants dans les ports de juridiction chinoise d'embarquer des quantités considérables de vivres ou d'autres articles pour leur usage. Ils ne pourront embarquer que la quantité de substances alimentaires suffisante pour maintenir la vie de ceux qui sont à bord, et du combustible seulement en quantité suffisante pour qu'il dure depuis le moment du départ jusqu'à la prochaine destination. — Si un bateau des belligérants a pris antérieurement du charbon de pierre dans un port et en est parti, on ne pourra lui permettre d'en embarquer de nouveau dans le même port qu'après qu'il aura exhibé son certificat de l'embarquement antérieur, duquel il résulte qu'il y a trois mois d'écoulés. — Aux bateaux de guerre des belligérants qui apportent à bord du butin ennemi, il n'est pas permis d'entrer dans les eaux chinoises, et on défend aux sujets chinois d'employer des bateaux pour leur apporter du matériel de guerre et des vivres. Aux sujets chinois qui résident à l'étranger, il est également défendu d'assister des belligérants. — Après la publication de ce ban, si quelqu'un de vous est assez osé pour ne pas lui obéir et qu'il viole le droit des gens ou rompe un blocus en apportant aux belligérants des soldats, des dépêches, du matériel de guerre ou autres articles prohibés, non seulement il ne sera pas protégé, mais il sera durement puni. En conséquence respectez et obéissez.

Colombie. — CIRCULAIRE DU MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES AUX GOUVERNEURS DES DÉPARTEMENTS DE PANAMA, BOLIVIA, CAUCA ET MAGDALENA, DU 2 MAI 1898, A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE (*Journal officiel* du 2 mai 1898).

A cette date j'adresse à V. S. le télégramme suivant :

Par des informations de caractère officiel, on sait que la guerre entre l'Espagne et les États-Unis d'Amérique éclatera prochainement. La République se trouvant liée avec l'une et l'autre des dites puissances par des liens de parfaite amitié et harmonie, il lui incombe de garder, dans une si déplorable conjoncture, la neutralité la plus stricte, d'accord avec les traités et avec le droit international. En conséquence, je m'adresse à V. S. dans le but qu'elle daigne communiquer aux autorités respectives des départements les instructions qu'elle jugera opportunes en l'espèce ; en tenant compte comme antécédent en la matière de la résolution du 18 juin 1891 (*Journal officiel*, n° 8472), suivant laquelle on doit :

1° Empêcher l'envoi d'armes, de munitions et autres éléments de guerre sur les bateaux de chacune des escadres belligérantes ;

2° Empêcher l'envoi des mêmes articles sur bateaux marchands toutes les fois qu'un agent autorisé dénonce le chargement comme destiné aux forces qui font la guerre ;

3° Empêcher l'embarquement de charbon sur des bateaux des dites forces, à moins qu'il ne soit certain que le bateau est dépourvu et qu'il reçoit seulement en réalité la quantité de charbon strictement nécessaire pour terminer la traversée jusqu'au port étranger le plus voisin ;

4° Permettre même aux bateaux de guerre de se fournir de vivres et aussi d'articles qui ne soient pas des armes, des munitions, du charbon et aussi des éléments de guerre ;

5° Notifier aux habitants des départements la fermeture des ports toutes les fois qu'il est certain que leur blocus est maintenu par des forces suffisantes pour empêcher l'accès du port bloqué ; et dans ce cas (non dans celui de blocus simplement nominal), avertir les trafiquants des risques et peines auxquels ils s'exposent en violant le blocus, peines contre lesquelles le gouvernement colombien ne réclamera pas.

Je crois aussi opportun de reproduire les dispositions suivantes de la résolution du 2 juin 1879, qui déclarait que le chemin de fer de Panama servirait au commerce de transit universel sans limitation aucune eu égard à la provenance, à la nature et à la destination des marchandises, à savoir :

On ne permettra pas le passage de troupes belligérantes par le territoire de l'Union, ni

le départ et la vente dans ses ports de butin, dont la prise n'est pas consommée, ni le débarquement de prisonniers, sauf dans le cas où ce serait pour leur rendre la liberté.

Il est absolument prohibé de secourir les belligérants avec des troupes et de consentir à ce que leurs bateaux se rencontrent dans les baies, anfractuosités et golfes colombiens, dans le but d'épier les navires ennemis, de leur courir sus ou de les prendre.

La résolution sus-mentionnée du 18 juin 1891 expose les doctrines et pratiques générales sur lesquelles s'appuient ces restrictions.

ANTONIO GOMEZ RESTREPO.

Danemark. — NOTE DU MINISTRE PLÉNIPOTENTIAIRE DU DANEMARK A MADRID A M. LE MINISTRE D'ÉTAT, DU 4 MAI 1898, A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE.

L'envoyé extraordinaire soussigné de S. M. le Roi de Danemark vient de recevoir l'ordre de faire connaître à S. E. M. le ministre d'État d'Espagne que le gouvernement de S. M. le Roi de Danemark, désireux de conserver les relations d'amitié et de bonne harmonie avec les deux parties belligérantes, gardera pendant la guerre actuelle entre l'Espagne et les États-Unis la plus stricte et impartiale neutralité. La grande distance du théâtre de la lutte fait qu'on ne ressentira pas les effets de la guerre dans les eaux du Royaume proprement dit. Mais il n'en sera pas de même pour les possessions danoises des Antilles ; et pour éviter que ces îles ne viennent à servir de base d'opérations militaires incompatibles avec la neutralité, le gouvernement du Roi se croit en devoir d'annoncer aux belligérants les conditions auxquelles ils pourront entrer et séjourner dans les eaux territoriales des Antilles danoises :

1^o Les bateaux de guerre des belligérants et les transports appartenant à leurs flottes pourront entrer dans les ports et eaux territoriales des îles, mais ne pourront pas séjourner plus de vingt-quatre heures, à moins d'embarras causés par mauvais temps, manque de provisions, avaries et autres circonstances analogues. Le délai de vingt-quatre heures commencera à compter du moment où l'embarras aura cessé d'exister et où les réparations seront terminées. Un intervalle de vingt-quatre heures doit séparer le départ d'un bateau de guerre d'un belligérant du départ d'un bateau de guerre ou de commerce appartenant à l'autre belligérant. — Les corsaires ne seront admis dans les ports ou dans les eaux territoriales que dans le cas d'embarras manifeste.

2^o Les bateaux appartenant aux flottes des deux belligérants pourront se fournir dans les ports et eaux territoriales des provisions et marchandises qui leur seront nécessaires, à l'exception des articles réputés contrebande de guerre. Néanmoins ils ne pourront prendre au delà des vivres nécessaires pour la subsistance de l'équipage, et du charbon indispensable pour conduire le bateau au port le plus voisin de leur nation ou d'une autre destination plus prochaine. Cette faculté de s'approvisionner de charbon dans un port ou dans les eaux territoriales des îles ne sera pas accordée au même bateau plus d'une fois tous les trois mois, à moins qu'il ne soit spécialement autorisé par le gouvernement.

3^o Les ports et eaux territoriales des îles seront fermés aux prises des belligérants excepté en cas d'embarras.

Telles sont les règles auxquelles le gouvernement du Roi compte se soumettre pendant la guerre actuelle, et il espère que le gouvernement de l'Espagne ordonnera à ses bateaux et commandants de s'y soumettre aussi.

Espagne. — INSTRUCTIONS DU 24 AVRIL 1898 POUR L'EXERCICE DU DROIT DE VISITE A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE (*Gazette officielle* du 25 avril 1898).

Ministère de la marine : ordre royal.

A M. le Président du Conseil consultatif de l'armée de mer.

Excellence. — S. M. le Roi (q. D. g.), et, en son nom, la Reine régente du Royaume a bien voulu approuver les instructions, ci-après insérées, pour l'exercice du *droit de visite*, instructions élaborées par ce ministère en exécution de l'article 5 du décret royal

délicé par la Présidence du Conseil des ministres et inséré dans la *Gazette officielle* du 24 de ce mois.

Par ordre royal, j'en avise V. E. pour son instruction et celle de cette corporation. — Que Dieu garde V. E. nombre d'années — Madrid, 25 avril 1898. — Sigismond Bermejo.

Instructions pour l'exercice du droit de visite.

I. — Les belligérants seuls peuvent exercer le *droit de visite*. En conséquence, il est évident qu'il n'est loisible de l'exercer, durant les guerres internationales, qu'à chacun des États en lutte et, dans les guerres intérieures, civiles ou insurrectionnelles, que quand une ou plusieurs puissances étrangères ont reconnu la qualité de belligérant au parti qui a pris les armes. En tel cas, la métropole peut exercer le *droit de visite*, mais seulement en ce qui regarde les navires marchands de la nation ou des nations qui ont déclaré reconnaître cette qualité et que leur déclaration a placées dans la situation de neutres.

II. — Il résulte de ce qui est à l'article qui précède que les navires de guerre des belligérants et ceux de leur marine marchande, légalement armés tant comme croiseurs auxiliaires de leur marine militaire que comme corsaires, le cas échéant et au cas où ils auraient été autorisés, peuvent arrêter sur leurs propres mers territoriales, sur celles soumises à la juridiction de leur ennemi, ainsi que sur les eaux communes et libres, les navires appartenant à la marine marchande qu'ils rencontreront, et cela dans le but de s'assurer de la légitimité de leur pavillon et, si ce sont des neutres, au cas où ils se dirigeraient vers un port de l'autre belligérant, pour s'assurer de la nature de leur chargement.

III. — Les mers soumises à la juridiction des puissances neutres sont absolument inviolables ; en conséquence, l'exercice du droit de visite n'y est pas admis, pas même sous le prétexte que le belligérant a tenté d'exercer ce droit en mer libre, et que, au moment où on lui donnait la chasse et sans qu'on l'eût perdu de vue, le navire qui devait être soumis à la visite a pénétré dans les eaux neutres. — La violation de cet espace de mer ne saurait non plus être justifiée par le fait que la côte qu'il baigne n'est pas défendue ou est inhabitée.

IV. — Les formalités de la visite sont les suivantes : — A. On avertit le navire, objet de la mesure, qu'il doit faire connaître sa nationalité et s'arrêter, ce qui se fait ainsi : le navire visiteur arbore son pavillon national et appuie cette démonstration d'un coup de canon à blanc, indication qui impose au navire marchand le devoir de hisser le pavillon de la nation à laquelle il appartient et d'arrêter sa marche. — B. Si le navire marchand néglige d'obéir à cette première sommation, soit en ne hissant pas son pavillon, soit en ne s'arrêtant pas après l'avoir hissé, il lui sera tiré un second coup, cette fois avec projectile ; mais en prenant soin de ne pas atteindre le navire, tout en ne passant pas très loin de sa poupe, pour qu'il tienne compte de l'avis ; s'il n'obéit pas à cette seconde sommation, le troisième coup sera tiré de manière à causer un dommage audit navire marchand, mais en évitant, autant que possible, de le couler. Quelles que soient les avaries que ce troisième coup aura causées au navire marchand, le commandant du navire de guerre ou le capitaine du corsaire n'en sera jamais responsable. — Néanmoins, suivant les circonstances et le degré des soupçons que le navire marchand pourra inspirer, le navire de guerre auxiliaire ou armé en course pourra, avant d'en arriver à recourir à la force, employer tout autre moyen dilatoire ; il pourra faire tirer le troisième coup sans viser le navire marchand, s'approcher de celui-ci et lui adresser une nouvelle sommation de vive voix ; mais, quand ce dernier moyen de conciliation aura été employé sans résultat, on aura, sans hésitation, recours à la force. — C. Le navire visiteur se placera à la distance que son commandant ou son capitaine jugera convenable, du navire qui doit recevoir la visite, et cela, suivant les circonstances de vent, de mer, de courant, de degré de suspicion que peut inspirer le navire suspect. Si ces circonstances tendent à conseiller de prendre le vent, en allant pratiquer la visite et de passer aussitôt après le vent quand ledit navire reviendra, rien ne s'oppose à ce qu'on fasse cette manœuvre. — Il y a lieu

d'avertir que si entre les nations auxquelles appartiennent les navires visiteur et visité, il existait quelque traité déterminant avec précision la distance susdite, cette clause de droit conventionnel devra être observée, à moins que les conditions énumérées de vent, de mer ou de courant n'empêchent de le faire. — D. Le navire visiteur enverra au navire marchand une embarcation commandée par un officier qui, sur mandat verbal de son commandant, pratiquera la visite. — Cet officier pourra monter sur le navire marchand en compagnie de deux ou trois marins de son bord, mais il restera libre de décider s'il doit y monter accompagné ou seul. — E. L'officier visiteur déclarera au capitaine du navire marchand que, en vertu d'une commission du commandant du navire de guerre espagnol ou de celui du croiseur auxiliaire (*nom du navire de guerre ou du croiseur auxiliaire*), ou du capitaine du navire armé en course (*nom du bâtiment armé en course*), il va pratiquer la visite, et il l'invitera à lui exhiber sa patente de navigation ou le document officiel en tenant lieu afin de constater que la nationalité de son navire est bien celle du pavillon qu'il a hissé et quel est son port de destination. Si, le premier point étant établi, il appert, quant au second, que ledit lieu de destination est un port neutre, la visite se terminera à ce moment-là. — Mais si le navire se dirige vers un port de l'ennemi de la nation à laquelle appartient le visiteur, l'officier demandera au capitaine du navire visité les documents établissant la nature de la cargaison afin de se rendre compte s'il y a ou non de la contrebande de guerre. Dans le dernier cas, la visite sera définitivement terminée, et le navire neutre sera libre de continuer son voyage ; dans le premier cas, il sera procédé à sa capture, mais sans que, en telle circonstance, il puisse être fait aucune vérification à bord.

V. — L'officier visiteur devra être porteur d'instructions de son commandant en vue d'autoriser le navire visité à continuer son voyage, au cas où la visite n'aurait soulevé aucune difficulté, afin de ne prolonger l'arrêt de route du navire marchand que pendant l'espace de temps absolument indispensable.

VI. — Si le capitaine du navire visité demandait qu'il lui soit donné acte de la visite, l'officier visiteur accédera à cette demande, et, sur la feuille correspondante du journal du bord (*cuaderno de bitacora*), il insérera une mention dont voici la formule : Le soussigné (*grade dans l'armée de mer*), embarqué sur le (*canonnière, croiseur, etc., de S.M.E. déjà nommé, ou sur le croiseur auxiliaire ou bâtiment armé en course*) dont le commandant est (*grade et nom*), certifie que ce jour, à (*heure du matin ou du soir*), en vertu d'une commission verbale dudit commandant, il a pratiqué la visite sur le (*classe du bâtiment, nom et marine marchande nationale*) dont le capitaine est (*nom du capitaine*), et qu'il a constaté, par les documents exhibés, le droit légitime dudit navire au pavillon qu'il arbore et la neutralité du chargement qu'il transporte. Date. Signature de l'officier visiteur. Place du sceau du navire visiteur.

VII. — L'acte de la visite sera constaté sur le journal de bord (*cuaderno de bitacora*) du navire visiteur, sous mention des circonstances suivantes : a) détails touchant la sommation ou les sommations faites au navire visité ; b) heure à laquelle ce dernier navire a arrêté sa marche ; c) nom et nationalité du navire visité et nom de son capitaine ; d) forme sous laquelle s'est faite la visite, son résultat, nom de l'officier qui l'a pratiquée ; e) heure à laquelle le navire a été autorisé à continuer son voyage.

VIII. — La constatation de la visite, qui selon les dispositions de l'article VI, doit être faite ou non au gré du capitaine du navire visité, sera une formalité indispensable, quand ledit navire transportera des blessés ou des militaires malades, sujets de l'ennemi, parce que, dans ce cas, du fait seul de la visite, tous les individus qui viennent d'être mentionnés deviendront inhabiles à reprendre les armes tant que la guerre durera, et cela conformément aux stipulations du paragraphe 1^{er} de l'article 10 additionnel de la convention de Genève. — En conséquence, dans le cas mentionné, l'officier visiteur notifiera le fait au chef ou officier, chef de l'expédition, et, sur le journal de bord (*cuaderno de bitacora*) du navire visité, il inscrira la note ou mention prescrite sous la forme prescrite par ledit article VI, en ajoutant ce qui suit : ce navire transporte (*nombre des blessés et malades*), individus (*de l'armée de terre ou de mer, ou de ces deux corps*) blessés et malades, su-

jets de l'ennemi qui, tous, du fait de la présente visite, deviennent inhabiles à prendre les armes tant que durera la guerre, aux termes de la clause contenue dans le paragraphe 1^{er} de l'article 10 additionnel de la convention de Genève, et j'ai notifié cette notification au chef de l'expédition, qui a déclaré être (*nom et grade*).

IX. — La visite n'est pas un acte de juridiction que le belligérant exécute ; c'est un moyen naturel de légitime défense, que le droit international met à sa disposition pour éviter que la fraude et la mauvaise foi ne viennent en aide à son ennemi. Par suite, l'exercice de ce droit doit être pratiqué avec la plus grande modération par le belligérant, qui prendra soin, notamment, d'éviter aux neutres des extorsions, des préjudices et des vexations qui ne seraient pas véritablement justifiés. — En conséquence, il sera toujours veillé à ce que la détention du navire, objet de la visite, soit la plus courte possible et on abrégera également, dans la mesure du possible, la durée de l'acte, si justifié qu'il soit, dont le but exclusif, comme il a déjà été expliqué, est de permettre au belligérant de s'assurer de la neutralité du navire visité et, le cas échéant, — c'est-à-dire quand ledit navire a pour destination un port de l'ennemi, — de s'assurer si la nature de son chargement est également neutre ou inoffensive. — Il n'est donc pas nécessaire d'exiger, dans la visite, d'autres documents que ceux prouvant que l'une et l'autre conditions mentionnées ci-dessus, sont remplies, parce que ce qui importe au belligérant est que l'on ne lui porte pas préjudice en favorisant ou aidant son adversaire et que l'on ne fournisse pas à ce dernier des ressources et des moyens qui contribueraient à prolonger la guerre ; mais sa mission n'est pas de tenir la main à ce que les navires appartenant à des puissances neutres soient munis de tous les documents que la législation intérieure de leur pays exige pour leur navigation régulière.

X. — Comme conséquence de la visite, la capture du navire visité aura lieu dans les cas dont voici l'énumération : — 1^o Si, lors de la constatation de la nationalité, il appert que le navire appartient à l'ennemi, sous exception des immunités qu'établit la convention de Genève, dont l'observation est obligatoire pour l'Espagne (lesdites exceptions sont mentionnées à la fin des présentes). — 2^o S'il a opposé une résistance active à la visite, c'est-à-dire s'il a employé la force pour y échapper. — 3^o Si, lors de la visite, il est constaté que le navire ne porte pas de document légal pour prouver sa nationalité. — 4^o Si, le lieu de destination du navire étant un port ennemi, il manque du document pour justifier de la nature du chargement qu'il conduit. — 5^o Si ce chargement se compose, en totalité ou ou pour plus des deux tiers, de contrebande de guerre. Quand la partie illicite du chargement sera inférieure aux deux tiers, les articles constituant contrebande de guerre seront les seuls qui seront confisqués, et, en vue de leur débarquement, le navire sera conduit au port espagnol le plus voisin et le plus convenable à cet effet. Il devra être tenu compte de ce que les marchandises qui ont une utilité directe et immédiate pour la guerre constituent de la contrebande uniquement quand elles sont destinées à un port de l'ennemi, vu que, quand ces marchandises sont expédiées à destination d'un port neutre, elles sont matériel de guerre mais non marchandises de contrebande. Toutefois, comme il pourrait arriver qu'un navire, expédié en due forme pour un port neutre, se dirigeât néanmoins vers un port de l'ennemi, au cas où on le rencontrerait près de l'un de ces ports, ou naviguant sur une ligne très différente de celle qu'il devrait suivre aux termes de sa commission, il sera procédé à la capture du navire, à moins que le capitaine ne justifie que la force majeure l'a obligé à se détourner de sa route. — 6^o S'il conduit, pour le compte de l'ennemi, des officiers, des soldats ou des marins. — 7^o S'il transporte des plis ou des communications de l'ennemi, à moins que le navire n'appartienne à une ligne postale maritime, et que lesdits plis ou communications ne se trouvent dans les valises, caisses ou paquets dans lesquels sont transportées les correspondances du public et que, par suite, le capitaine puisse en ignorer le contenu. — 8^o Si, frété par l'autre belligérant ou rémunéré pour un semblable service, le navire est employé à épier les opérations de guerre. — 9^o Si le navire neutre prend part à la guerre, en concourant d'une manière quelconque à ses opérations. — Il y a également lieu à la capture quand, dans l'acte de la visite, il est trouvé, sur le navire, des papiers en duplicata ou faux, attendu que ce cas tombe sous

l'application des dispositions des paragraphes 2 et 3 ou des deux articles combinés, à la condition toutefois que ni duplicata ni actes faux ne puissent servir à justifier des conditions auxquelles ils se réfèrent. — Ni la tentative de fuite pour échapper à la visite, ni le simple soupçon de fraude relativement à la nationalité du navire ou à la nature du chargement, n'autorisent la capture du navire. — La circonstance que les papiers de bord seraient en une langue inconnue de l'officier visiteur n'autorise pas la rétention du navire.

XI. — Les navires marchands, naviguant en convoi, sous la garde d'un ou de plusieurs navires de la marine militaire de leur nation, seront absolument exempts de la visite des belligérants, l'immunité dont jouissent les navires de guerre s'étendant à eux. — Comme la formation d'un convoi est une mesure prise par le gouvernement de l'État auquel appartiennent tant les navires convoyeurs que les navires convoyés, il doit être admis, comme fait indubitable, que non seulement ce gouvernement n'a permis aucune fraude, mais a usé des moyens les plus efficaces pour éviter qu'une fraude pût être commise par l'un quelconque des navires faisant partie du convoi. — Il est, par suite, oiseux que le belligérant s'adresse au chef du convoi pour demander s'il garantit la neutralité des navires qui naviguent sous sa garde, ainsi que celle des chargements que ces derniers transportent.

XII. — Dans l'acte de la visite, il ne sera pas permis de faire ouvrir les écoutilles pour reconnaître le chargement, ni aucun meuble pour rechercher des documents. Les papiers de bord, produits par le capitaine pour justifier de la légitimité du pavillon et de la nature du chargement, sont les seuls moyens de preuve que le droit international admette.

XIII. — Bien qu'il doive rarement arriver que les papiers essentiels du bord, tant ceux relatifs à la nationalité du navire que ceux se rapportant à la nature de la cargaison, aient été perdus, égarés ou soient restés à terre par suite d'un oubli involontaire, si ce cas se présentait et si à l'aide d'autres papiers présentés ou d'autres moyens employés par le capitaine, l'officier visiteur peut acquiescer à la conviction que le navire et son chargement sont neutres, le navire pourra être autorisé à continuer son voyage ; mais s'il n'est pas possible d'arriver à cette constatation, le navire sera détenu et contenu au port espagnol le plus proche, jusqu'à ce que l'enquête nécessaire ait été faite sur le ou les points qui font l'objet d'un doute.

XIV. — Le commandant du navire visiteur et l'officier commissionné pour pratiquer la visite devront agir, le premier en ordonnant, le second en effectuant la visite, sans préventions ni jugements préconçus contraires à la bonne foi du neutre visité et sans perdre jamais de vue la considération et les égards que les nations se doivent les unes aux autres.

Note relative au premier point de l'article X.

Les clauses de la convention de Genève du 22 août 1864, et celles de ses articles additionnels, rédigées lors de la seconde Conférence diplomatique du 20 octobre 1868, sont les suivantes :

A. Les embarcations qui à leurs risques et périls recueilleront, durant ou après le combat, des blessés ou des naufragés, ou qui, les ayant recueillis, les conduiront à un navire, — hôpital ou neutre, — jouiront, tandis qu'elles s'acquitteront de cette mission, de la part de neutralité que permettront les circonstances du combat et la situation des navires. — L'appréciation de ces circonstances reste confiée à l'humanité de tous les combattants. — Les naufragés et blessés, recueillis de cette manière, ne pourront reprendre du service tant que durera la guerre.

B. Le personnel religieux, sanitaire ou hospitalier de tout navire capturé, sera déclaré neutre. En conséquence, en quittant l'embarcation, il emportera avec lui les objets et instruments de chirurgie lui appartenant en propre.

C. Le personnel mentionné à l'article précédent devra continuer à s'acquitter de ses fonctions sur le navire capturé et coopérer à l'évacuation que le navire capteur fera des blessés. Il sera libre ensuite de retourner dans son pays, conformément aux dispositions

du paragraphe 2 du premier des articles additionnels (1). — Les stipulations du second desdits articles sont également applicables au personnel déjà mentionné (2).

D. Les navires-hôpitaux militaires continueront à être soumis aux lois de la guerre, quant à leur matériel ; en conséquence, ils seront la propriété du capteur, mais celui-ci ne pourra les détourner de leur service spécial tant que durera la guerre.

E. Tout navire marchand, quelle que soit la nation à laquelle il appartiendra, conduisant exclusivement des blessés ou des malades, dont l'évacuation s'opérera, sera considéré comme neutre ; mais le fait seul de la visite d'un croiseur ennemi, notifiée au journal du bord du navire visité, suffira pour que ces malades et ces blessés soient inhabiles à reprendre du service durant la guerre. Le croiseur aura également le droit de placer à bord un délégué qui accompagnera le convoi et garantira la bonne foi du transport. — Si le navire marchand porte, de plus, un chargement, il jouira de la neutralité, sauf si ce chargement est contrebande de guerre. — Les belligérants auront le droit de défendre aux navires neutralisés toute communication ou toute direction qu'ils jugeraient préjudiciable au secret de leurs opérations. — Dans les cas urgents, les commandants en chef pourront conclure des conventions particulières pour neutraliser, momentanément et d'une manière spéciale, les navires destinés à l'évacuation des blessés et des malades.

F. Les marins et les militaires embarqués, qui seront blessés ou malades, seront protégés et soignés par les capteurs, quelle que soit leur nationalité. — En revenant à leur pays d'origine, ils seront obligés, de ne pas reprendre les armes, tant que durera la guerre.

G. Le pavillon blanc à croix rouge, ajouté au pavillon national, sera le signe distinctif indiquant qu'un navire ou une embarcation réclame le bénéfice de la neutralité. Les belligérants se réservent, en ce qui regarde ce point, tous les moyens de preuve qu'ils jugeront nécessaires. — Les navires-hôpitaux militaires auront leurs côtés extérieurs peints en blanc avec batterie verte.

H. Les navires mentionnés, équipés par les Sociétés de secours reconnus par les puissances signataires de la convention de Genève, pourvus d'une commission émanant du Souverain qui a accordé l'autorisation pour leur équipement, ainsi que d'un document émanant de l'autorité maritime compétente et constatant qu'ils ont été soumis à son contrôle jusqu'au moment du départ, et aussi qu'ils ne sont aptes et propres qu'au service spécial auquel on les destine, seront, de même que leur personnel, considérés comme neutres, protégés et respectés par les belligérants. — Pour se faire reconnaître, ils hisseront, avec leur pavillon national, le pavillon blanc à croix rouge ; le signe distinctif de leur personnel, dans l'exercice de ses fonctions, sera un brassard aux mêmes couleurs, et la couleur extérieure de leur coque sera blanche avec batterie rouge. — Ces navires prêteront secours et assistance aux bâtiments et aux naufragés des belligérants, sans distinction de nationalité. — Ils n'empêcheront et ne gêneront en rien les mouvements des belligérants. — Ils opéreront, pendant le combat et après, à leurs risques et périls. — De leur côté, les belligérants auront, sur ces navires, le droit d'inspection et de visite ; ils pourront refuser leur concours, leur ordonner de s'éloigner, et même les détenir si la gravité des circonstances l'exige. — Les blessés et les naufragés, recueillis par ces navires, ne pourront être réclamés par aucun des combattants, et resteront inhabiles à servir à nouveau durant la guerre.

I. Dans les guerres maritimes, la présomption fondée que l'un des belligérants use du bénéfice de la neutralité pour un objet autre que le but humanitaire de secourir les blessés, naufragés et malades, autorise l'autre belligérant à suspendre les effets de la convention vis-à-vis de son adversaire, jusqu'à ce que la bonne foi mise en doute de celui-ci soit prouvée.

Madrid, 24 avril 1898.

Le ministre de la marine,
SIGISMOND BERMEJO.

(1) Cet article établit que le moment du départ sera fixé par le chef des forces occupantes.

(2) Cet article établit que les traitements et émoluments du personnel neutralisé lui seront intégralement payés.

États-Unis de l'Amérique du Nord. — INSTRUCTIONS DU MINISTÈRE DE LA MARINE
AUX VAISSEAUX ET CROISEURS AFFECTÉS A UN BLOCUS, EN DATE DU 20 JUIN 1898.

1. Les vaisseaux des États-Unis, engagés à un service de blocus ou de croiseurs, seront soumis aux règles du droit international, telles qu'elles sont indiquées par les décisions des Cours et dans les traités et manuels fournis par le ministère de la marine aux bibliothèques des navires ; ils seront aussi soumis aux clauses des traités signés entre les États-Unis et les autres puissances.

Les Instructions spéciales suivantes sont établies pour servir de base aux officiers des États-Unis :

Blocus.

2. Un blocus n'est effectif et obligatoire que s'il est maintenu par une force suffisante pour rendre dangereuse l'entrée dans le port ou la sortie du port. Si les vaisseaux employés au blocus sont chassés à loïn par le mauvais temps, et qu'ils reviennent sans délai à leurs stations, il n'y a pas pour cela cessation du blocus ; mais s'ils abandonnent volontairement leurs stations, sauf le cas où ils agissent ainsi à raison du blocus, comme lorsqu'ils chassent un navire qui veut forcer le blocus ou lorsqu'ils sont repoussés par les forces ennemies, le blocus est abandonné ou rompu. Comme la suspension d'un blocus est une affaire sérieuse, impliquant une nouvelle notification, les officiers commandant doivent apporter un soin particulier pour ne pas donner prise à des plaintes à ce sujet.

Notifications aux neutres.

3. Les vaisseaux neutres doivent avoir été touchés par une notification du blocus, avant de pouvoir faire l'objet d'une prise pour avoir tenté de violer ce blocus. Le caractère de cette notification n'est pas essentiel. La notification peut être directe, comme lorsqu'elle est faite par un vaisseau chargé du blocus, ou implicite comme lorsqu'elle est faite par une proclamation du gouvernement qui a établi le blocus ou qu'elle résulte de la notoriété publique. S'il peut être établi qu'un navire neutre a eu, de quelque manière que ce soit, connaissance du blocus, ce navire est de bonne prise et il peut être l'objet d'une adjudication ; mais, s'il n'y a pas eu d'avis formel, il faut entendre d'une façon libérale pour les neutres la règle de la connaissance implicite du blocus résultant de la notoriété publique.

4. Des vaisseaux apparaissant devant un port bloqué, après avoir navigué sans avoir eu connaissance du blocus, ont droit à une notification directe de la part d'un navire affecté au blocus. Un officier devra monter à bord du vaisseau, inscrire sur un livre du bord le fait d'un avis ainsi donné ; la mention comprendra le nom du navire affecté au blocus qui donne l'avis, l'étendue du blocus, la date et le lieu, le tout certifié par la signature officielle de l'officier. Le vaisseau devra alors être laissé libre, mais s'il tente d'entrer de nouveau dans le même port ou dans un autre port pour lequel il a reçu avis, il sera de bonne prise.

5. S'il apparaît d'un congé trouvé à bord que le vaisseau a navigué après un avis du blocus donné à son port de départ ou après que, suivant une juste présomption, le fait du blocus avait été communément connu dans ce port, le vaisseau pourra être déclaré de bonne prise. Des exceptions, toutefois, ont été apportées par des traités à cette règle, et ces exceptions devront être suivies strictement.

6. Un navire neutre peut naviguer de bonne foi vers un port bloqué avec une destination alternative susceptible d'être déterminée à la suite d'un avis sur la continuation du blocus reçu dans un port intermédiaire. En pareil cas, le navire n'est pas autorisé à continuer son voyage vers le port bloqué sous le motif de s'enquérir de l'état du blocus, mais il doit obtenir ce renseignement et prendre parti sur son voyage avant d'arriver dans un voisinage suspect ; et si le blocus a été établi d'une manière formelle avec une due notification, tout doute sur la bonne foi d'un tel procédé sera interprété contre le navire neutre et le rendra sujet à saisie.

7. En application de la règle adoptée par les États-Unis dans la guerre actuelle avec

Espagne, les vaisseaux neutres trouvés dans un port au moment de l'établissement d'un blocus, auront, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné par les États-Unis, un délai de trente jours à partir de l'établissement du blocus pour charger et partir du port.

8. Le navire qui, sous certaines circonstances, résistera à la visite, détruira ses papiers, présentera des papiers faux, ou essayera de s'échapper, sera envoyé dans un port des États-Unis pour être adjugé. La possibilité de capturer et de condamner un navire employé à forcer un blocus (*a blockade runner*) commence et finit avec le voyage. S'il est évident que le navire voyage avec l'intention de rompre le blocus, il est de bonne prise depuis le moment où il est sur la haute mer. De même, s'il est parvenu à s'échapper d'un port bloqué, il peut être capturé à tout moment, jusqu'à ce qu'il soit parvenu à son port d'attache (*her home port*). Mais la terminaison fait disparaître l'infraction.

9. Les équipages des navires qui tentent de forcer le blocus ne sont pas des ennemis et ne doivent pas être traités comme des prisonniers de guerre ; ils doivent être traités avec égards. Tout officier ou marin dont le témoignage devant la Cour des prises peut être utile, pourra être retenu comme témoin.

10. Les navires de guerre des puissances neutres seront autorisés, à titre de courtoisie, à entrer librement dans le port bloqué et à en sortir librement.

11. La rupture d'un blocus est un délit distinct, et ce délit soumet à la possibilité d'une saisie, quelle que soit la nature de la cargaison, le navire qui essaie de le commettre ou qui navigue dans l'intention de le commettre. La présence d'objets de contrebande de guerre dans la cargaison constitue une cause distincte de saisie du navire, alors que le navire se rend dans un port de l'ennemi qui n'est pas bloqué et avec lequel tout commerce autre que celui de la contrebande de guerre est libre.

Droit de recherche.

12. Le droit de recherche qui appartient aux belligérants peut être exercé sans avis préalable, à l'égard des navires neutres, après le commencement des hostilités, pour déterminer leur nationalité, le caractère de leur cargaison, et les ports entre lesquels ils font le commerce.

13. Ce droit devra être exercé avec tact, avec égards et conformément aux dispositions des traités, toutes les fois qu'il en existera. Les règles suivantes doivent être appliquées, sous réserves des stipulations spéciales des traités. Après avoir tiré à blanc et obligé le navire à s'arrêter, le croiseur enverra une chaloupe (*a small boat*), pas plus grande qu'une baleinière (*a whale boat*), avec un officier pour diriger la recherche. Il peut y avoir des armes dans la chaloupe, seulement les matelots ne pourront en porter sur eux. L'officier, n'ayant que son épée (*his side arms*) et accompagné à bord par deux marins au plus de la baleinière, non armés, examinera d'abord les papiers du bord pour déterminer la nationalité du navire et ses ports de départ et de destination. Si le navire est neutre et fait le commerce entre des ports neutres, l'examen ne doit pas aller plus loin. Si le navire est neutre et s'il a pour destination un port ennemi non bloqué, les papiers qui indiquent le caractère de la cargaison seront examinés. Si ces papiers annoncent de la contrebande de guerre, le navire sera saisi ; s'ils n'en indiquent pas, le navire sera libéré, à moins que de puissants motifs de suspicion exigent qu'une autre recherche soit requise.

14. Sans égard au caractère de sa cargaison ou à sa destination indiquée, un navire neutre sera saisi : 1° S'il tente d'éviter la recherche en s'échappant ; mais ce point doit être bien évident ; 2° S'il résiste à la recherche avec violence ; 3° S'il présente des papiers faux ; 4° S'il n'est pas muni des papiers nécessaires pour établir l'objet de la recherche ; 5° S'il détruit, mutilé ou cache les papiers. — Les papiers qui généralement doivent être à bord du navire sont : 1° le registre ; 2° la liste d'équipage ; 3° le livre de bord ; 4° une patente de santé ; 5° une charte-partie ; 6° des factures ; 7° des connaissances.

15. Un navire neutre transportant des dépêches ennemies, quand il navigue comme navire postal pratiquement au service de l'ennemi, est soumis à la saisie ; mais il n'en est pas ainsi lorsque le navire est une malle-poste qui transporte ces dépêches de l'ennemi de la manière régulière et accoutumée, soit comme une partie de la malle contenue dans les sacs

de la poste, soit séparément pour plus de commodité et sans qu'il y ait eu de rémunération ou d'arrangement particulier. Les voyages des malles-postes ne seront pas contrariés, à moins qu'il n'y ait des motifs très clairs de soupçonner la violation des lois relatives à la contrebande ou au blocus.

16. Un navire neutre au service de l'ennemi, employé à transporter des troupes ou des personnes faisant partie de l'armée, est susceptible de saisie.

Vaisseaux marchands de l'ennemi.

17. Les vaisseaux marchands de l'ennemi sont de bonne prise et peuvent être saisis en tous lieux, sauf dans les eaux neutres. A cette règle, toutefois, la proclamation du Président du 26 avril 1898 fait les exceptions suivantes : « 4° Les vaisseaux marchands espagnols, dans tous les ports et places des États-Unis, auront jusqu'au 21 mai 1898 inclusivement pour prendre leurs cargaisons et quitter lesdits ports ou places ; et ces vaisseaux espagnols, s'ils sont rencontrés en mer par un navire des États-Unis, seront autorisés à continuer leur voyage, si, sur l'examen de leurs papiers, il apparaît que leur cargaison a été embarquée avant l'expiration du délai ci-dessus mentionné. Il est entendu que cette faculté ne s'appliquera pas aux vaisseaux espagnols ayant à bord des officiers du service militaire ou naval de l'ennemi, ou du charbon (à l'exclusion de leur provision de voyage) ou tout autre article défendu comme contrebande de guerre, ou des dépêches du gouvernement espagnol. — 5° Tout vaisseau espagnol ayant, antérieurement au 21 avril 1898, fait voile d'un port étranger pour quelque port ou place des États-Unis, sera autorisé à entrer dans ce port ou place, à y décharger sa cargaison et à le quitter sans avoir subi aucune vexation ; et tout vaisseau de cette espèce, s'il est rencontré en mer par un navire des États-Unis, sera autorisé à continuer son voyage vers tout port non bloqué.

Propriétés ennemies sur des vaisseaux neutres qui ne constituent pas de la contrebande de guerre.

18. Le Président, par sa proclamation du 26 avril 1898, a déclaré que : « Le pavillon neutre couvre les marchandises ennemies à l'exception de la contrebande de guerre ».

Contrebande de guerre.

19. Le terme de contrebande de guerre comprend seulement les objets ayant une destination belliqueuse et destinés à un port ou à une flotte ennemie. Sous le bénéfice de cette observation, les objets suivants doivent, à l'heure actuelle, être traités comme contrebande : — *Contrebande absolue.* Artillerie ; canons, accessoires et pièces détachées, plaques de blindage et tout ce qui appartient à l'armement offensif ou défensif des navires ; armes et instruments de fer, d'acier, d'airain ou de cuivre ou en toute autre matière, alors que ces armes ou instruments sont spécialement disposés pour être employés à la guerre, sur terre ou mer ; torpilles et accessoires ; caisses d'engins pour mines, en quelque manière que ce soit ; matériel du génie et des transports, comme affûts, caissons, gibernes, forges de campagnes, cantines, pontons ; approvisionnements d'artillerie ; cibles mobiles (*portable range finders*) ; pavillons-signaux destinés à l'usage de la marine ; munitions et explosifs de toutes sortes ; machines pour la fabrication des armes et des munitions de guerre ; salpêtre ; uniformes militaires et équipements de toutes sortes ; chevaux. — *Contrebande conditionnelle.* Charbon, quand il est destiné à une station navale, à un port de ravitaillement, à un ou plusieurs navires ennemis ; matériaux pour la construction de chemins de fer ou de télégraphes, et monnaie, lorsque ces matériaux et cette monnaie sont destinés aux forces de l'ennemi ; approvisionnements, quand ils sont destinés à un ou plusieurs navires de l'ennemi ou à une place assiégée.

Envoi des prises.

20. Les objets capturés seront envoyés pour leur adjudication, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné, dans le port le plus proche des États-Unis dans lequel une Cour des prises peut siéger.

21. La prise devra être remise à la Cour, aussi rapidement que possible, dans la condition où elle était au moment de la saisie ; et, à cette fin, ses papiers seront scellés au moment de la saisie sous la garde du *prize master*. L'attention est appelée sur les articles n^{os} 16 et 17 de l'Act pour le gouvernement de la marine des États-Unis (*Annexe A*).

22. Tous les témoins, dont le témoignage est nécessaire pour l'adjudication de la prise, devront être retenus et envoyés avec le navire et, si les circonstances le permettent, il est préférable que l'officier qui a fait la recherche agisse comme *prize master*.

23. Pour la remise de la prise à l'autorité judiciaire, consultez les sections 4615, 4616 et 4617 des Statuts révisés de 1878 (*Annexe B*). Les papiers, y compris le registre de bord du navire capturé, sont remis aux Commissaires des prises ; les témoins sont confiés à la garde du *marshal* des États-Unis ; et la prise elle-même reste sous la garde du *prize master* jusqu'à ce que la Cour désigne l'un de ses propres membres pour en prendre charge.

24. La propriété saisie comme prise change de titulaire seulement par la décision de la Cour des prises. Mais, si le vaisseau lui-même ou sa cargaison est nécessaire pour un usage public immédiat, il peut être affecté à cet usage, à la suite d'un inventaire et d'une expertise faits avec soin par des personnes impartiales et attestée devant la Cour des prises.

25. S'il y a des raisons sérieuses de ne pas diriger les vaisseaux vers un port des États-Unis en vue de leur adjudication, comme par exemple, l'impossibilité où ils sont de tenir la mer, l'existence à leur bord d'une maladie infectieuse, ou le manque d'un équipage de prisé, ces vaisseaux peuvent être expertisés et vendus et, si cela ne se peut pas, ils peuvent être détruits. Le danger imminent d'une recapture peut justifier la destruction, s'il n'y a pas de doute que le vaisseau soit de bonne prise. Mais, dans tous ces cas, tous les papiers et les autres témoignages devront être envoyés à la Cour des prises, afin qu'une décision puisse être dûment rendue.

Annexe A.

ART. 16. — Aucune personne appartenant à la marine ne pourra, avant qu'il y ait adjudication comme bonne prise prononcée par une Cour compétente, s'emparer d'une prise ou d'un navire saisi comme prise, de monnaies, d'argenterie (*plate*), de marchandises ou d'une partie de l'équipement du navire, à moins qu'elle n'agisse ainsi en vue d'une meilleure conservation de ces objets ou que ces objets ne soient absolument nécessaires pour l'un des vaisseaux ou l'une des forces armées des États-Unis ; mais tous ces objets, sans qu'il y ait fraude, recèlement ou détournement, seront amenés aux États-Unis, afin que le jugement puisse être rendu ; et toute personne qui commettra une infraction contre cet article sera punie comme peut l'ordonner une Cour martiale.

ART. 17. — La personne appartenant à la marine, qui dépouille de ses vêtements, pille ou maltraite d'une autre façon une personne trouvée à bord d'un navire capturé, sera frappée de la peine qu'une Cour martiale peut prononcer.

Annexe B.

Section 4615. — L'officier commandant un vaisseau qui fait une capture doit mettre en sûreté les documents relatifs au navire et à sa cargaison, y compris le registre du bord, avec tous les autres documents, lettres et autres papiers trouvés à bord, en faire un inventaire, les sceller et les envoyer, avec l'inventaire, à la Cour devant laquelle la procédure doit être engagée, accompagnés d'une déclaration écrite constatant que ce sont tous les papiers trouvés à bord et qu'ils sont dans l'état dans lequel ils ont été trouvés, ou expliquant l'absence de quelques documents ou papiers, ou certaines modifications dans leur état. Il doit aussi envoyer à la Cour, comme témoins, le *master of prize*, un ou plusieurs autres officiers, le subrécargue, l'agent comptable ou l'agent de la prise (*agent of the prize*) et toute personne trouvée à bord qu'il peut supposer avoir des intérêts dans le navire ou avoir connaissance du titre, du caractère national ou de la destination du na-

vire capturé. Il enverra, dans un port en vue de l'adjudication, la prise, avec les documents, les papiers et les témoins sous la responsabilité d'un *prize master* compétent et d'un équipage de prises, en ayant soin d'expliquer l'absence de tout témoin qui se rencontre ordinairement dans les affaires de prises ; et, en l'absence d'instructions de la part de l'autorité supérieure relativement au port dans lequel la prise doit être envoyée, il doit choisir le port qui lui semble le plus convenable dans l'intérêt des réclamations possibles comme dans l'intérêt des capteurs. Si le navire capturé, ou une partie des objets capturés, n'est pas en état d'être envoyé aux États-Unis pour y être adjugé, une expertise (*survey*) doit être faite et une estimation opérée par des personnes aussi compétentes et aussi impartiales que possible, et les rapports de celles-ci seront envoyés à la Cour devant laquelle la procédure doit avoir lieu, et de tels objets, à moins qu'ils n'aient été appropriés à l'usage du gouvernement, seront vendus par autorité de l'officier commandant et le produit de la vente sera déposé chez l'*Assistance treasurer* des États-Unis, auquel la Cour peut s'adresser le plus commodément, et restera soumis aux décisions de la Cour dans le procès (V. sect. 1624, art. 15).

Section 4616. — Si un vaisseau des États-Unis demande à prendre part dans une prise, soit qu'il y ait fait la capture, soit qu'il se soit trouvé dans le cercle des signaux que peuvent faire le ou les navires capteurs, l'officier commandant un tel navire rédigera une réclamation écrite accompagnée des motifs sur lesquels sa demande est fondée, les principaux faits tendant à établir quels vaisseaux ont fait la capture et quels vaisseaux se trouvaient dans le rayon des signaux des navires qui ont fait la capture, en y ajoutant toutes particularités raisonnables relatives au temps, aux distances, aux localités, aux signaux faits, vus ou répondus ; une réclamation ainsi libellée sera signée par lui, envoyée à la Cour devant laquelle la procédure doit être ouverte et sera versée dans la clause.

Section 4617. — Le *prize master* doit faire diligence vers le port choisi et y remettre immédiatement au Commissaire des prises les documents et les papiers accompagnés de leur inventaire et dresser un affidavit déclarant que ce sont les mêmes, qu'ils sont dans l'état dans lequel ils lui ont été remis, ou expliquant leur absence ou leur changement d'état et établissant que la prise se trouve dans l'état dans lequel elle lui a été remise, en expliquant toute perte ou modification éprouvée par celle-ci ; et il fera ensuite rapport à l'Attorney du district et lui fournira tous les renseignements en sa possession relatifs à sa prise et à la capture ; et il remettra les personnes envoyées comme témoins à la garde du *marshal* et conservera sa prise sous sa garde jusqu'à ce que cette prise lui soit enlevée par décision de la Cour des prises (V. Sect. 5441).

États-Unis de l'Amérique du Nord. — CONGÉ DES VAISSEAUX ET CHARGEMENTS DANS LES PORTS AMÉRICAINS PENDANT LA DURÉE DE LA GUERRE AVEC L'ESPAGNE.

1898, Department Circular n° 72. — Bureau de navigation, section du Trésor, Washington D. C. 27 avril 1898, aux receveurs des douanes et autres :

Votre attention est appelée sur l'*Act* suivant du Congrès, approuvé le 25 avril 1898 et intitulé *Loi déclarant que la guerre existe entre les États-Unis d'Amérique et le Royaume d'Espagne* : « Il est décidé par le Sénat et par la Chambre des représentants des États-Unis d'Amérique réunis en Congrès : Art. 1^{er}. Que la guerre soit déclarée avoir existé et qu'elle le soit par les présentes à partir du 21 avril de l'année du Seigneur 1898, y compris ce jour, entre les États-Unis d'Amérique et le Royaume d'Espagne. — Art. 2. Que le Président des États-Unis reçoive, et par les présentes il reçoit ordre et pouvoir d'employer toutes les forces de terre et de mer des États-Unis et d'appeler au service actif des États-Unis la milice des divers États dans la mesure où cela sera nécessaire pour que le présent *Act* sorte effet. »

Les instructions suivantes sont édictées pour votre gouverne :

1. Tout congé sera refusé à tout vaisseau qui désirerait se rendre dans un port ou place bloqué par les États-Unis.

Le Président a proclamé, le 25 avril, le blocus de la côte septentrionale de Cuba, y compris les ports sur cette côte situés entre Cardenas et Bahia-Honda et du port de Cienfuegos sur la côte méridionale de Cuba.

2. Tout congé sera refusé aux vaisseaux transportant de la contrebande de guerre à destination d'un port espagnol.

3. Tout congé sera refusé à tout vaisseau qui transporterait du charbon à destination d'un port espagnol.

4. Tout congé sera refusé à tout navire américain pour se rendre dans un port espagnol.

5. Jusques et y compris le 21 mai 1898, un congé sera accordé à tout navire marchand espagnol actuellement dans un port ou dans une localité des États-Unis à destination d'un port étranger, exception faite toutefois des ports bloqués par les États-Unis, pourvu que ce navire n'ait pas à bord d'officier engagé au service militaire ou naval de l'Espagne, ou de charbon (sauf ce qui peut être nécessaire pour son voyage) ou tout autre objet prohibé, de la contrebande de guerre, des dépêches provenant du gouvernement espagnol ou à lui adressées. Les receveurs des douanes délivreront à tout navire de cette espèce un certificat pour congé, indiquant que le navire remplit les conditions de la proclamation du Président des États-Unis, signée le 26 avril 1898 et qu'en vertu de cette proclamation il est autorisé à continuer son voyage s'il est rencontré en mer par un navire des États-Unis, à moins qu'il ne se dirige vers un port bloqué. A ce certificat sera jointe une copie de la susdite proclamation du Président.

6. Un congé sera accordé à tout autre navire américain ou neutre ayant pour destination un port neutre et une cargaison dont la destination est aussi un port neutre, quelle que soit la nature de la cargaison, après accomplissement des dispositions de la loi. Quand les officiers de douane ont des raisons pour penser que le charbon et les autres objets qui sont considérés comme de la contrebande de guerre sont destinés à l'usage des ennemis des États-Unis, la délivrance du congé peut être différée jusqu'à ce qu'un rapport ait été adressé au ministère (*Department*) et que des instructions en aient été reçues.

7. Des congés seront accordés dans tous les autres cas conformément aux dispositions de la loi.

8. Dans tous les cas où ils auront quelque doute sur le point de savoir s'il y a lieu à la délivrance d'un congé, les receveurs des douanes télégraphieront promptement les faits au ministère et différeront la délivrance d'un congé jusqu'à ce qu'il aient reçu des instructions.

9. Le ministère refuse de donner des avis généraux aux patrons ou propriétaires de navires, expéditeurs, consignataires, etc. Tout cas particulier exigeant une intervention de la part du ministère doit être soumis par les intéressés à l'officier de douane compétent qui, en cas de doute, doit entrer en communication avec le ministère et attendre ses instructions avant de prendre parti.

Signé : O.-L. SPAULDING, *sous-secrétaire*.

France. — DÉCLARATION DE NEUTRALITÉ DU 27 AVRIL 1898 A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE (*Journ. off.* du 27 avril 1898).

Le gouvernement de la République déclare et notifie à qui de droit qu'il a résolu d'observer une stricte neutralité dans la guerre qui vient d'éclater entre l'Espagne et les États-Unis. — Il croit devoir rappeler aux Français résidant en France, dans les colonies et les pays de protectorat ou à l'étranger qu'ils doivent s'abstenir de tout fait qui, commis en violation des lois françaises ou du droit des gens, pourrait être considéré comme hostile à l'une des parties ou contraire à une scrupuleuse neutralité. Il leur est interdit notamment de s'enrôler ou de prendre du service, soit dans l'armée de terre, soit à bord des bâtiments de guerre de l'un ou de l'autre des belligérants, ou de contribuer à l'équipement ou à l'armement d'un navire de guerre. — Le gouvernement déclare en outre qu'il ne sera permis à aucun navire de guerre de l'un ou de l'autre des belligérants d'entrer et de sé-

journer avec des prises dans les ports ou rades de la France, de ses colonies et des pays protégés pendant plus de vingt-quatre heures, hors le cas de relâche forcée ou de nécessité justifiée. — Aucune vente d'objets provenant de prises ne pourra avoir lieu dans lesdits ports ou rades. — Les personnes qui contreviendraient aux défenses susmentionnées ne pourront prétendre à aucune protection du gouvernement ou de ses agents contre les actes ou mesures que, conformément au droit des gens, les belligérants pourraient exercer ou décréter, et seront poursuivies, s'il y a lieu, conformément aux lois de la République.

France. — INSTRUCTIONS DU MINISTRE DE LA MARINE EN DATE DU 26 AVRIL 1898 A MM.

LES VICE-AMIRAUX COMMANDANT EN CHEF, PRÉFETS MARITIMES ; OFFICIERS GÉNÉRAUX, SUPÉRIEURS ET AUTRES COMMANDANT A LA MER ; CONTRE-AMIRAL COMMANDANT LA MARINE EN ALGÉRIE, SUR LA CONDUITE A TENIR A L'OCCASION DE LA GUERRE SURVENUE ENTRE L'ESPAGNE ET LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE.

Messieurs, le gouvernement de la République française ayant l'intention de conserver une stricte neutralité dans la lutte engagée entre l'Espagne et les États-Unis d'Amérique, j'ai l'honneur de vous adresser ci-après des instructions dont vous aurez à assurer l'observation dans l'étendue de votre commandement. — Comme conséquence de l'état de neutralité, les Français résidant en France, dans les colonies et les pays de protectorat ou à l'étranger, doivent s'abstenir de tout fait qui, commis en violation des lois françaises ou du droit des gens, pourrait être considéré comme hostile à l'une des parties ou contraire à une scrupuleuse neutralité. Il leur est interdit, notamment, de s'enrôler ou de prendre du service soit dans l'armée de terre, soit à bord d'un navire belligérant de l'une ou de l'autre des nations, ou de contribuer à l'équipement ou à l'armement d'un de ces navires. — Il n'est permis à aucun navire belligérant d'entrer et de séjourner avec des prises dans les ports ou rades de la France, de ses colonies et des pays protégés, pendant plus de vingt-quatre heures, hors le cas de relâche forcée ou de nécessité justifiée. — Aucune vente d'objet provenant de prises ne pourra avoir lieu dans lesdits ports ou rades. — Les personnes qui contreviendraient aux défenses susmentionnées ne pourront prétendre à aucune protection du gouvernement ou de ses agents, contre les actes ou mesures que, conformément au droit des gens, les belligérants pourraient exercer ou décréter, et seront poursuivies, s'il y a lieu, conformément aux lois de la République. — Je crois devoir ajouter à ces règles principales quelques observations complémentaires résumant les traditions du gouvernement français : — 1^o En aucun cas, un belligérant ne peut faire usage d'un port français ou appartenant à un État protégé, dans un but de guerre, ou pour s'y approvisionner d'armes ou de munitions de guerre, ou pour y exécuter, sous prétexte de réparations, des travaux ayant pour but d'augmenter sa puissance militaire. — 2^o La durée du séjour dans nos ports de belligérants non accompagnés d'une prise n'a été limitée par aucune disposition spéciale. Mais, pour être autorisés à y séjourner, ils sont tenus de se conformer aux conditions ordinaires de la neutralité, qui peuvent se résumer ainsi qu'il suit : a) Les bâtiments admis au bénéfice de l'asile doivent entretenir des relations pacifiques avec tous les navires mouillés dans le même port, et, en particulier, avec les bâtiments appartenant à leurs ennemis ; b) Lesdits navires ne peuvent, à l'aide de ressources puisées à terre, augmenter leur matériel de guerre, renforcer leurs équipages, ni faire des enrôlements volontaires, même parmi leurs nationaux ; c) Ils doivent s'abstenir de toute enquête sur les forces, l'emplacement ou les ressources de leurs ennemis, ne pas appareiller brusquement pour poursuivre ceux qui leur seraient signalés, en un mot, s'abstenir de faire du lieu de leur résidence la base d'une opération quelconque contre l'ennemi ; n'employer la force ni la ruse pour repousser les prises faites par l'ennemi, ou pour délivrer des prisonniers de leur nation. — 3^o Il ne peut être fourni à un belligérant que les vivres, denrées, approvisionnements et moyens de réparations nécessaires à la subsistance de son équipage et à la sécurité de sa navigation. — 4^o Lorsque les belligérants ou navires de commerce des deux parties belligérantes se trouveront

ensemble dans un port français, il y aura un intervalle qui ne pourra être moindre de vingt-quatre heures entre le départ de tout navire de l'un des belligérants et le départ subséquent de tout bâtiment de l'autre belligérant. Ce délai sera étendu, en cas de besoin, sur l'ordre de l'autorité maritime, autant que cela pourra être nécessaire.— 5° Il est interdit aux belligérants de se livrer à aucun acte d'hostilité dans toute l'étendue des eaux territoriales. Si une violation de cette règle venait à votre connaissance sans que vous ayez pu la prévenir, vous auriez à m'en rendre compte immédiatement, afin que le gouvernement puisse faire entendre auprès de qui de droit les protestations et réclamations nécessaires. Il en sera de même si des navires de commerce portant le pavillon français ou celui d'un des États protégés par la France venaient à être molestés dans l'exercice du droit de visite qui appartient aux belligérants.

Des instructions conçues en termes identiques sont adressées par M. le ministre des colonies aux gouverneurs généraux, gouverneurs et agents relevant de son autorité, et sont communiquées, pour information, aux agents de la France à l'Étranger.

Veillez bien m'accuser réception de la présente dépêche.

Signé : G. BESNARD.

Grande-Bretagne. — PROCLAMATION DE NEUTRALITÉ A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINE, DU 23 AVRIL 1898 (*The London Gazette*, numéro extraordinaire 26960 du 26 avril 1898).

Par ordre de la Reine. — Victoria R. — Attendu que nous sommes heureusement en paix avec tous les Souverains, toutes les puissances et tous les États ; — Et attendu qu'un état de guerre existe malheureusement entre Sa Majesté le Roi d'Espagne (et, en son nom et pendant sa minorité, Sa Majesté la Reine-régente du Royaume) et les États-Unis d'Amérique et entre leurs sujets respectifs, citoyens et autres habitants de leur pays, territoires ou domaines : — Et attendu que nous sommes en rapports d'amitié et de commerce amical avec chacune de ces puissances et leurs sujets et citoyens respectifs ainsi qu'avec les autres habitants de leurs pays, territoires ou domaines ; — Et attendu qu'un grand nombre de nos fidèles sujets résident et exercent le commerce, possèdent des propriétés et établissements, et jouissent de différents droits et privilèges dans les domaines de chacune des susdites puissances, droits et privilèges qui sont protégés par la foi des traités entre nous et chacune des susdites puissances ; — Et attendu que dans notre désir de conserver à nos sujets les bienfaits de la paix, dont heureusement ils jouissent à présent, nous sommes fermement résolue et décidée de maintenir une neutralité stricte et impartiale durant le susdit état de guerre qui malheureusement existe entre les susdites puissances ; — Et attendu que nous sommes résolue à assurer, par tout moyen légal en notre pouvoir, l'observation stricte de la part de nos sujets au profit des susdites puissances des règles établies dans l'article 6 du traité du 8 mai 1871 entre nous et les États-Unis d'Amérique ; ces règles sont les suivantes :

Un gouvernement neutre est tenu :

1° De prendre promptement des mesures convenables pour empêcher, dans les pays soumis à sa juridiction, l'armement ou l'équipement de tout navire qu'il a juste motif de soupçonner comme se préparant pour aller en course ou faire la guerre contre une puissance avec laquelle il est en paix ; et aussi d'employer la même promptitude pour empêcher le départ hors du pays soumis à sa juridiction de tout navire destiné à la course ou à la guerre comme il est dit ci-dessus, si ce navire était spécialement équipé pour un usage belliqueux entièrement ou en partie dans sa juridiction.

2° De ne pas permettre ou souffrir qu'aucun des belligérants se serve de ses ports ou de ses eaux territoriales comme base d'opérations navales contre l'autre, pour le renouvellement ou l'augmentation des munitions et provisions militaires, ou pour le recrutement d'hommes.

3° D'exercer une surveillance convenable dans ses ports et dans ses eaux territoriales et envers toutes les personnes soumises à sa juridiction, afin de prévenir toute violation des obligations et devoirs précités.

Nous avons donc jugé convenable d'émettre par et avec l'avis de notre Conseil privé notre proclamation royale. Et nous enjoignons rigoureusement par les présentes et nous ordonnons à tous nos fidèles sujets de se conduire en conséquence, d'observer une stricte neutralité pendant la susdite guerre, et de s'abstenir à leurs risques et périls de toute violation ou contravention aux lois ou statuts du Royaume en cette matière ou au droit des gens à ce relatif.

Et attendu que dans et par un Statut fait et passé lors de la session du Parlement tenue dans la 33^e et la 34^e année de notre règne, et qui est intitulé : « Loi pour régler la conduite des sujets de Sa Majesté pendant l'existence d'hostilités entre des États étrangers avec lesquels Sa Majesté est en paix », se trouve parmi d'autres choses la déclaration et ordonnance suivante :

Cette loi s'étendra à tous les domaines de Sa Majesté, y compris les eaux territoriales adjacentes :

Enrôlement illégal.

Si un individu, sujet britannique, se trouvant dans les domaines de Sa Majesté ou en dehors de ces domaines, accepte ou s'engage à accepter, sans l'autorisation de Sa Majesté, une commission ou un engagement dans le service militaire ou naval d'un État étranger en guerre avec un État étranger qui est en paix avec Sa Majesté, et que le texte de cette loi nomme un État ami, ou si, dans les domaines de Sa Majesté, qu'il soit sujet britannique ou non, il induit une autre personne à accepter ou à promettre d'accepter une commission ou engagement dans le service militaire ou naval d'un des États étrangers indiqués ci-dessus. — Il sera coupable d'un délit (*offence*) contre cette loi, et sera puni d'une amende et de l'emprisonnement ou de l'une ou de l'autre de ces peines, à la discrétion de la Cour devant laquelle comparait l'inculpé ; et l'emprisonnement s'il est encouru pourra être prononcé avec ou sans travaux forcés (*hard labour*).

Si, sans la permission de Sa Majesté, un individu, sujet britannique, s'en va ou se rend à bord d'un navire avec l'intention de quitter les domaines de Sa Majesté pour accepter une commission ou un engagement dans le service militaire ou naval d'un État étranger en guerre avec un État ami ou si un sujet britannique ou autre individu se trouvant dans les domaines de Sa Majesté entraîne une autre personne à s'en aller ou à aller à bord d'un navire pour quitter les domaines de Sa Majesté avec la même intention, — il sera coupable d'un délit contre la même loi, et sera punissable d'une amende et de l'emprisonnement ou de l'une ou de l'autre de ces peines à la discrétion de la Cour devant laquelle il est jugé, et l'emprisonnement pourra être accompagné ou non des travaux forcés.

Si un individu entraîne une autre personne à quitter les domaines de Sa Majesté ou à s'embarquer sur un navire se trouvant dans les domaines de Sa Majesté, et ce en lui donnant une idée erronée ou fautive du service pour lequel une telle personne doit être engagée, avec l'intention ou dans le but qu'une telle personne accepte ou convienne d'accepter une commission ou engagement dans le service militaire ou naval d'un État étranger qui est en guerre avec un État ami, — il sera coupable d'un délit contre cette loi, et sera punissable d'amende et d'emprisonnement de l'une ou de l'autre de ces peines à la discrétion de la Cour qui le juge ; et l'emprisonnement pourra être accompagné ou non de travaux forcés.

Si le capitaine ou le propriétaire d'un navire, sans la permission de Sa Majesté, prend sciemment à bord ou s'engage sciemment à prendre à bord d'un tel navire dans les domaines de Sa Majesté une des personnes suivantes, que la présente loi indique comme personnes engagées illégalement, c'est-à-dire : 1^o toute personne, qui, étant sujet britannique et se trouvant en dedans ou en dehors des domaines de Sa Majesté, a, sans la permission de Sa Majesté, accepté ou promis d'accepter une commission ou un engagement dans le service militaire ou naval d'un État étranger en guerre avec un État ami ; 2^o toute personne, sujet britannique, qui, sans la permission de Sa Majesté, est sur le point de quitter les domaines de Sa Majesté avec l'intention d'accepter une commission ou un engagement dans le service militaire ou naval d'un État étranger en guerre avec un État ami ; 3^o toute personne qui a été entraînée à s'embarquer sur une indication erronée ou fautive

du service auquel elle allait s'engager, indication donnée pour qu'elle accepte ou s'engage à accepter une commission ou engagement dans le service militaire ou naval d'un État étranger en état de guerre avec un État ami. — Un tel capitaine ou propriétaire de navire sera coupable d'un délit contre cette loi et les conséquences suivantes en résulteront, c'est-à-dire : 1^o le délinquant sera puni d'une amende et de l'emprisonnement, ou de l'une ou de l'autre de ces peines, à la discrétion de la Cour devant laquelle l'inculpé comparait ; et l'emprisonnement pourra être avec ou sans travaux forcés ; et 2^o le navire sera retenu jusqu'au jugement, condamnation ou acquittement du capitaine ou propriétaire, et jusqu'à ce que toutes les peines prononcées contre le capitaine ou le propriétaire aient été exécutées, ou que le capitaine ou propriétaire ait déposé une caution pour l'exécution de ces peines à la satisfaction de deux juges de paix ; 3^o toutes les personnes illégalement enrôlées seront, immédiatement après la découverte du fait incriminé, conduites à terre, et ne seront pas autorisées à retourner sur le navire.

Construction illégale de navires et expéditions illégales.

Si un individu fait dans les domaines de Sa Majesté, sans la permission de Sa Majesté, les actes suivants ; c'est-à-dire : 1^o s'il construit, s'engage à construire, ou fait construire un navire avec l'intention d'employer ce navire, ou sachant ou pouvant raisonnablement supposer que ce navire devra être ou sera employé au service militaire ou naval d'un État étranger en guerre avec un État ami ; 2^o s'il émet ou délivre une commission pour un navire avec l'intention que ce navire soit employé, ou sachant ou pouvant raisonnablement supposer que ce navire doit être ou sera employé au service militaire ou naval d'un État étranger en guerre avec un État ami ; ou 3^o s'il équipe un navire avec l'intention que ce navire soit employé, ou sachant ou pouvant raisonnablement supposer que ce navire doit être ou sera employé au service militaire ou naval d'un État étranger en guerre avec un État ami ; ou 4^o s'il expédie ou fait expédier ou permet d'expédier un navire, avec l'intention que ce navire soit employé au service militaire ou naval d'un État étranger en guerre avec un État ami, — Cette personne sera regardée comme ayant commis un délit contre cette loi, et les conséquences suivantes en résulteront : 1^o le délinquant sera puni d'une amende et d'un emprisonnement, ou de l'une ou l'autre de ces peines à la discrétion de la Cour devant laquelle il comparait ; et l'emprisonnement pourra être accompagné ou non de travaux forcés ; 2^o le navire, à l'aide duquel un de ces délits est commis, sera confisqué au profit de Sa Majesté, ainsi que son équipement.

Il doit être d'ailleurs entendu qu'une personne qui construit ou fait construire ou équiper un navire dans les circonstances ci-dessus indiquées, en exécution d'un contrat passé avant le commencement d'une guerre, n'est exposée à aucune des peines édictées par la présente section à l'encontre d'une construction et d'un équipement de cette nature, pourvu qu'elle satisfasse aux conditions suivantes : 1^o si, immédiatement après qu'une proclamation de neutralité a été publiée par Sa Majesté, elle avertit le secrétaire d'État qu'elle est en train de construire, de faire construire ou d'équiper un tel navire, et qu'elle fournisse sur le contrat et toutes les matières qui s'y rapportent, ou sont faites, ou seront à faire d'après le contrat, les renseignements demandés par le secrétaire d'État ; 2^o si elle donne des garanties, prend et laisse prendre les mesures que le secrétaire d'État peut être appelé à prescrire afin de s'assurer qu'un tel navire ne soit pas expédié, délivré, ou déplacé sans la permission de Sa Majesté jusqu'à la fin d'une guerre de la nature de celle sus-indiquée.

Lorsqu'un navire est construit sur la commande ou pour un État étranger en guerre avec un État ami ou lorsqu'il est livré à cet État ou à son ordre ou à une personne qui, de la connaissance de la personne qui entreprend la construction, est un agent d'un tel État étranger, ou qui est payée par un tel État étranger ou un tel agent, et est employée dans le service militaire ou naval d'un État étranger ; dans ces conditions, un navire sera, jusqu'à ce que le contraire ait été prouvé, regardé comme ayant été construit dans le but d'être ainsi employé, et ce sera au constructeur d'un tel navire de prouver que le navire était à son insu destiné au service militaire ou naval d'un État étranger susdit.

Lorsqu'une personne dans les domaines de Sa Majesté, et sans la permission de Sa Majesté, en ajoutant au nombre des canons ou en échangeant ceux qui sont à bord contre d'autres canons, ou en augmentant l'équipement pour la guerre, augmente ou fait augmenter, ou aide sciemment à augmenter la force guerrière d'un navire qui était au moment de son séjour dans les domaines de Sa Majesté, navire au service militaire ou naval d'un État étranger en guerre avec un État ami, — Une telle personne sera coupable d'une infraction à la présente loi, et sera punie d'une amende ou d'emprisonnement, ou de l'une ou de l'autre de ces peines à la discrétion de la Cour devant laquelle l'inculpé comparait ; et l'emprisonnement pourra être ou non accompagné de travaux forcés.

Si une personne, dans les domaines de Sa Majesté et sans l'autorisation de Sa Majesté, répare ou équipe une expédition militaire ou navale, dirigée contre les domaines d'un État ami, les conséquences suivantes en résulteront : 1^o toute personne occupée à ces préparatifs ou équipements ou y aidant, ou employée en une qualité quelconque en une telle expédition, sera coupable d'un délit contre cette loi, et sera punie d'une amende et de l'emprisonnement ou de l'une ou de l'autre de ces peines, à la discrétion de la Cour devant laquelle l'inculpé comparait ; et l'emprisonnement pourra être accompagné ou non de travaux forcés ; 2^o tous les navires et leur équipement, et toutes les armes et munitions de guerre employés dans une telle expédition seront confisqués au profit de Sa Majesté.

Toute personne qui aide, encourage, conseille, ou fait commettre un délit contre cette loi s'exposera à être poursuivie comme délinquant (*principal offender*).

Et puisque la présente loi dispose de plus que des navires construits, affrétés, équipés ou expédiés en contravention de ladite loi, peuvent être condamnés et confisqués par un jugement de la Cour de l'Amirauté ; et puisque si le secrétaire d'Etat du Chef de l'autorité exécutive (*Chief executive authority*) est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables et probables pour croire qu'un navire se trouvant dans nos domaines a été construit ou est en construction, est affrété ou équipé contrairement à ladite loi, et qu'il est sur le point d'être construit au delà des limites de ces domaines, ou qu'un navire est sur le point de quitter le pays, contrairement à la loi, le secrétaire d'Etat ou le Chef de l'autorité exécutive aura le pouvoir d'émettre un mandat autorisant la prise et la recherche d'un navire et sa détention jusqu'à ce qu'il ait été, soit condamné, soit relâché suivant les procédures légales ; — Et attendu que certains pouvoirs de prises et de détention sont conférés par ladite loi à certaines autorités locales ;

Cela étant, afin que personne de nos sujets ne s'expose imprudemment aux peines imposées par ledit Statut, nous ordonnons rigoureusement par les présentes qu'aucune personne, quelle qu'elle soit, ne commette aucun acte, action ou opération qui soit contraire aux prévisions dudit Statut sous peine des différents châtimens imposés par ledit Statut et de notre grand déplaisir.

Et nous avertissons par ces présentes et donnons ce conseil à tous nos fidèles sujets et toutes les personnes quelles qu'elles soient qui ont droit à notre protection, d'observer envers chacune des puissances sus-nommées, les sujets, citoyens, et leurs territoires, et envers tous les belligérans quelconques avec lesquels nous sommes en paix, les devoirs de la neutralité, et de respecter, dans tous et chacun, l'exercice des droits des belligérans.

Et nous avertissons encore par les présentes tous nos fidèles sujets, et toutes les personnes, quelles qu'elles soient, qui ont droit à notre protection, que si l'une d'elles osait, au mépris de notre proclamation royale et de notre grand déplaisir, faire quelque acte contraire à ses devoirs comme sujet d'une puissance neutre pendant une guerre entre d'autres puissances ou constituant soit une violation, soit une contravention au droit des gens en cette matière, particulièrement en forçant ou en essayant de forcer un blocus légalement et effectivement établi par l'une ou en faveur d'une desdites puissances ou en transportant pour l'usage ou le service de l'une ou de l'autre desdites puissances, des officiers, soldats, dépêches, armes, munitions, provisions ou matériaux pour l'armée, ou soit un, soit plusieurs objets considérés ou regardés comme contrebande de guerre suivant la loi ou les usages modernes des nations, toutes les personnes qui se rendent coupables de ces délits

ainsi que leurs navires et leurs marchandises encourront légalement et s'exposeront justement à être saisis par les armes et aux peines établies par le droit des gens en cette matière.

Et nous faisons savoir par la présente que tous nos sujets et toutes les personnes ayant droit à notre protection qui sur ces points sus-indiqués se comporteraient mal (*who may misconduct themselves in the permises*) le feront à leur péril et sous leur propre responsabilité ; et qu'elles n'obtiendront de notre part nulle protection contre la prise ou les peines sus-indiquées, mais qu'au contraire elles attireront notre grand déplaisir par de tels manquèments.

Donné à notre Cour de Saint-James, ce vingt-troisième jour d'avril, dans l'année de Notre-Seigneur mil huit cent quatre-vingt-dix-huit, dans la soixante-unième année de notre règne. — Que Dieu protège la Reine.

Le très honorable sir Mathew White Ridley, Bart., M. P., aux Lords Commissaires de l'Amirauté (1).

Foreign Office, 23 avril 1898.

My Lords,

Sa Majesté étant pleinement résolue d'observer les devoirs de neutralité pendant le présent état de guerre entre l'Espagne et les États-Unis d'Amérique, étant de plus décidée à empêcher autant que possible que les ports, les côtes et les eaux comprises dans la juridiction territoriale de Sa Majesté ne servent aux buts belliqueux de l'un ou de l'autre des belligérants, et à assurer par tout moyen licite en son pouvoir que ses sujets observent dûment envers les deux puissances belligérantes les règles formulées dans l'article 6 du traité de Washington du 8 mai 1871, dont ci-inclus les copies, m'a ordonné de communiquer à vos Seigneuries (*Lordships*), pour votre instruction, les règles suivantes qui doivent être traitées et rendues obligatoires comme étant des ordonnances et des instructions de Sa Majesté :

Règle 1^{re}. — Pendant la durée du présent état de guerre, il sera défendu à tous les navires de guerre de l'un ou de l'autre belligérant de se servir d'aucun port ou rade dans le Royaume-Uni, l'île de Man ou les îles de la Manche ou dans aucune des possessions ou dépendances étrangères de Sa Majesté, ou d'aucune eau sujette à la juridiction territoriale de la Couronne britannique, comme place ou lieu de rendez-vous pour un combat (*or any warlike purpose*) ou dans le but de se procurer des facilités d'équipement militaires ; et aucun navire de guerre de l'un ou de l'autre belligérant ne sera autorisé à quitter dorénavant un de ces ports, rades ou mers, d'où un navire de l'autre belligérant sera parti précédemment (que ce dernier soit un vaisseau de guerre ou un navire marchand), qu'après l'expiration d'un délai d'au moins vingt-quatre heures à partir du moment où le navire aura franchi la limite de la juridiction territoriale de Sa Majesté.

Règle 2^e. — Si actuellement il se trouve dans un de ces ports, rades ou eaux soumis à la juridiction territoriale de la Couronne britannique un vaisseau de guerre de l'un ou de l'autre belligérant, ce vaisseau de guerre doit quitter ces ports, rades ou eaux, dans un espace de temps qui ne soit pas inférieur à 24 heures et qui soit raisonnable, eu égard à toutes les circonstances et à l'état d'un tel navire quant aux réparations, provisions ou choses nécessaires à la subsistance de son équipage ; et si, à partir de cette date, un vaisseau de guerre de l'un ou de l'autre belligérant entrait dans un port, rade ou eaux soumises à la juridiction de la Couronne britannique, ce vaisseau doit quitter ces ports, rades ou eaux territoriales et gagner la mer dans l'espace de 24 heures après son entrée dans un de ces ports, rades ou eaux, à moins que le temps ne soit mauvais ou que le navire ne soit à court de provisions ou d'autres choses nécessaires à la subsistance de l'équipage ou qu'il ne doive être réparé ; dans chacun de ces cas, les autorités du port ou du port le plus proche (suivant le cas) devront exiger que le navire gagne la mer aussitôt que possible après l'expiration des 24 heures, sans lui permettre de prendre à bord plus de provisions

(1) Les mêmes lettres ont été adressées au Treasury, à l'Home Office, au War Office, à l'Indian Office, au Scottish Office et au Board of Trade.

que ne lui seront nécessaires pour son usage immédiat, et aucun navire auquel il a été permis de rester dans les eaux britanniques pour causes de réparations ne pourra continuer à rester dans un port, une rade ou une mer, pour un laps de temps supérieur à 24 heures après que les réparations auront été terminées. Il doit être cependant entendu que dans tous les cas où il y aurait dans le port, la rade ou les eaux comprises dans la juridiction de Sa Majesté des navires (soit vaisseaux de guerre, soit navires marchands) appartenant à deux belligérants, il doit exister un intervalle d'au moins 24 heures entre le départ d'un de ces navires (soit vaisseau de guerre, soit navire marchand) appartenant à l'un des belligérants et le départ du même endroit d'un vaisseau de guerre de l'autre belligérant, et le temps ainsi fixé pour le départ des navires de guerre de l'un ou de l'autre belligérant devra toujours être augmenté au cas de nécessité, autant qu'il sera nécessaire pour rendre effective cette disposition ; — mais ce délai ne devra subir ni d'autres augmentations, ni des augmentations pour d'autres causes.

Règle 3^e. — Aucun navire de guerre de l'un ou de l'autre belligérant ne pourra, en outre, pendant qu'il se trouve dans un de ces ports, rades ou eaux sujets à la juridiction territoriale de Sa Majesté, charger des provisions, excepté les ravitaillements et autres choses qui sont nécessaires pour la subsistance de son équipage, et excepté la quantité de charbon suffisant pour permettre à ce navire d'aller jusqu'au port le plus rapproché de son propre pays ou pour quelque destination plus proche, et on ne devra plus fournir de nouveau du charbon à ce navire de guerre dans le même port ou dans un autre port, rade ou eaux sujets à la juridiction territoriale de Sa Majesté, sans permission spéciale, avant l'expiration de trois mois à partir du temps où on lui aura fourni pour la dernière fois du charbon en eaux britanniques comme sus-dit.

Règle 4^e. — Il sera interdit aux navires armés de l'un ou de l'autre belligérant d'emener les prises faites par eux, dans aucun port, rade ou eaux du Royaume-Uni, l'île de Man, les îles de la Manche ou dans aucune des colonies ou possessions de Sa Majesté.

Le gouverneur ou une autre autorité en chef de chacun des territoires ou possessions de Sa Majesté au delà des mers devra immédiatement publier les règlements sus-mentionnés.

J'ai, etc.

M. W. RIDLEY.

APPENDICE

Règles ajoutées à l'article VI du traité entre Sa Majesté et les États-Unis d'Amérique, signé à Washington le 8 mai 1871.

Un gouvernement neutre est tenu : 1^o D'employer promptement des moyens pour prévenir dans sa juridiction l'armement (*fitting out*) ou l'équipement de tout navire qu'il peut raisonnablement soupçonner d'aller en course ou de faire la guerre à une puissance avec laquelle il est en paix, et aussi d'user de la même promptitude pour empêcher le départ hors de sa juridiction de tout navire qui aura été équipé dans cette juridiction, entièrement ou en partie, spécialement pour un usage belliqueux. — 2^o De ne pas permettre ou souffrir que l'un ou l'autre belligérant se serve de ses ports ou mers comme base d'une opération navale contre l'autre ou pour le renouvellement ou l'augmentation d'armement ou recrutement militaire. — 3^o D'user de promptitude convenable dans ses propres ports et mers, et vis-à-vis de toutes les personnes sous sa juridiction avant d'empêcher toute violation des obligations et devoirs précités.

Grèce. — DÉCLARATION DE NEUTRALITÉ A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE DU 1^{er}/13 MAI 1898.

La Grèce étant en relations de paix avec les États-Unis d'Amérique et l'Espagne, le gouvernement hellénique observera une parfaite et absolue neutralité pendant la guerre entre ces deux États, en conformité aux lois du pays et au droit international. Le gouvernement hellénique a déjà déclaré officiellement ce qui précède au gouvernement des États-Unis, lequel lui avait annoncé, que les États-Unis, se trouvent en état de guerre avec l'Espagne.

Haïti. — DÉCLARATION DE NEUTRALITÉ DE LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE, DU 25 AVRIL-9 MAI 1898.

25 avril 1898.

Un conflit regrettable à tous les points de vue a mis en présence les deux gouvernements de l'Espagne et des États-Unis de l'Amérique du Nord, auxquels le gouvernement de la République d'Haïti est lié par des relations d'amitié qu'il désire conserver en observant la plus stricte neutralité entre les belligérants.

Le gouvernement connaît ses obligations et suivra les principes qui doivent lui servir de règles. Les devoirs généraux que prescrit le droit des gens seront strictement observés ; les devoirs conventionnels qui le lient à un des belligérants et qui ont été fixés dans un traité ancien le seront également.

Ce nonobstant, si le traité de commerce, de navigation et d'extradition conclu avec les États-Unis en 1864, époque à laquelle on ne pouvait prévoir la guerre actuelle, oblige le gouvernement de la République à suivre une certaine ligne de conduite tracée d'avance dans les articles 50 et 31, on mettra en pratique avec la plus grande équité les principes auxquels ne déroge pas le traité et qui se réfèrent au refuge et à l'asile des bateaux de guerre dans les ports nationaux, au naufrage des bateaux marchands sur les côtes et dans les ports du pays, au commerce maritime et à la contrebande de guerre.

Le gouvernement de la République adresse un chaleureux appel aux sujets des États-Unis et de l'Espagne pour qu'ils ne perdent pas de vue les obligations que le droit des gens impose aux belligérants relativement aux neutres.

Instructions sur la neutralité que le secrétaire d'État des relations extérieures de la République d'Haïti envoie aux secrétaires d'État de la guerre et de la marine.

Port au Prince, 9 mai 1898.

Le gouvernement de la République désirant observer la plus stricte neutralité dans la guerre qui a éclaté entre l'Espagne et les États-Unis d'Amérique, j'ai l'honneur de vous communiquer, suivant ce qui a été décidé, les Notes suivantes qui servent de base aux instructions que le gouvernement donnera aux commandants militaires, y compris les délégués du gouvernement, aux chefs des mouvements des ports et aux commissaires du gouvernement.

Nos concitoyens, de même que les résidents étrangers quelle que soit leur nationalité, devront s'abstenir de tout acte qui puisse motiver des représailles ; les manifestations populaires dans les rues et places publiques, les emblèmes qui peuvent être considérés comme offensants pour l'une des parties ; l'établissement de bureaux de recrutement secrets ou publics pour les nationaux ou les étrangers ; l'embarquement sur des bateaux de guerre de passage dans nos ports, rades, etc., au service des belligérants, exception faite des pilotes dont le service pourra être demandé à l'entrée de nos ports par l'une ou l'autre des parties belligérantes, devront être prohibés sur tous les points du territoire.

Mais on ne poussera pas la rigueur jusqu'à empêcher le départ des résidents étrangers à bord des bateaux marchands des puissances neutres, parce qu'alors on tomberait dans un excès qui justement pourrait produire une autre sorte de conflits non moins sensibles.

Il sera expressément défendu aux bateaux nationaux de s'armer en course, et aux citoyens de prendre part à aucun armement de cette sorte. Dans l'espoir qu'il y aura réciprocité pour le pavillon haïtien, les bateaux marchands des belligérants qui entreront dans nos ports seront autorisés à prendre des cargaisons et à les porter à l'étranger, toutes les fois qu'ils n'embarqueront ni contrebande de guerre, ni marchandises illicites d'aucune sorte.

Il sera également défendu aux bateaux nationaux de transporter des objets considérés comme contrebande de guerre et des troupes régulières ou simplement volontaires pour le compte de l'un des belligérants.

On permettra aux bateaux de guerre des deux nations ennemies de se fournir d'eau,

de vivres et de charbons dans la quantité nécessaire pour arriver au port le plus voisin de leur nation.

Si les bateaux de guerre au service des belligérants entrent dans nos ports avec ou sans prises, ils pourront partir à quelque moment que ce soit toutes les fois qu'il n'y aura pas dans ledit port un bateau ennemi ; mais si par hasard il y en a, ils ne pourront partir que vingt-quatre heures après le départ du bateau ennemi.

Voici la règle que l'on doit suivre pour l'accomplissement de cette prescription : quand deux bateaux de guerre ennemis se rencontrent dans le même port et désirent le quitter, l'usage international prescrit qu'on donne la préférence pour partir à celui qui est arrivé le premier. Mais comme cet usage soumet le dernier arrivé à la mauvaise volonté du premier, on emploie dans la pratique un expédient simple et d'une irréprochable justice qui consiste à autoriser le dernier arrivé à prendre la mer quand il lui convient en prévenant l'autorité compétente vingt-quatre heures d'avance pour que l'adversaire puisse, en cas de nécessité, user de son droit de préférence ; alors le délai se compte à partir du moment où le bateau est en disposition de quitter le port.

D'autre part, le droit international prescrit, et le traité de 1864 ne déroge pas à ce principe, que les bateaux de guerre pendant leur séjour dans un port neutre ne commettent aucun acte de violence sur un bateau ennemi.

Ils ne peuvent non plus augmenter le nombre de leurs canons, les changer pour d'autres de calibre supérieur, ni acheter et embarquer des armes et munitions de guerre. Il leur est défendu d'augmenter leur équipage et de recruter des volontaires, même parmi leurs nationaux.

Ils doivent s'abstenir de tous renseignements sur les forces, ports et moyens d'action de l'ennemi. Ils ne peuvent employer ni la force ni la ruse pour reprendre les prises que les ennemis leur ont faites, même pour mettre en liberté les prisonniers de leur nationalité. Il leur est complètement défendu de procéder dans nos ports à la vente des prises qu'ils ont amenées, et de les laisser, à moins qu'ils ne se trouvent dans l'impossibilité de prendre la mer, auquel cas on avisera immédiatement le gouvernement. Dans le but d'opérer d'accord avec les gouvernements militaires et les chefs du mouvement des ports pour l'exécution de ces instructions, les commissaires du gouvernement et leurs substituts (j'écris en ce sens à mon collègue de la justice) seront toujours à la disposition de ces officiers.

Si le commissaire du gouvernement est averti par les officiers militaires des ports fermés qu'il s'y présente des bateaux en péril, le commissaire du gouvernement ou un de ses substituts devra immédiatement se rendre à la résidence de celui qui l'appelle, mais jamais il ne devra faire venir au tribunal les officiers de bateaux étrangers avec ou sans escorte à moins que ceux-ci ne l'aient demandé par écrit.

Dans ce cas ils seront traités avec toutes les considérations dues à leur grade, et on leur donnera toute facilité pour leur voyage jusqu'au port ouvert.

Le commissaire informera immédiatement le gouvernement qui prendra les dispositions nécessaires.

Les blessés qui débarqueront seront traités avec la considération due à leur grade et avec humanité.

Une fois rétablis ils ne pourront plus s'embarquer sur les bateaux de guerre de leur nation, mais pourront quitter le pays à bord de bateaux marchands neutres.

Quant aux prisonniers que les bateaux de guerre désirent débarquer, les autorités le permettront, mais seulement à condition qu'une fois à terre les dits prisonniers recouvreront la liberté et pourront s'en aller quand ils le voudront à bord des bateaux marchands des nations neutres.

Je dois insister sur le point suivant : les commissaires du gouvernement et les substituts qu'ils délèguent pour les remplacer auprès des officiers militaires ou des chefs du mouvement des ports devront remplir les fonctions de conseillers auprès desdits officiers et devront toujours assister aux conférences, aux entrevues, aux audiences et porter la parole dans les circonstances où ils doivent le faire ; en un mot, ils sont invités à tout voir et à prévoir afin d'éviter les causes qui peuvent engendrer un conflit.

En quelque cas que ce soit les usages et coutumes de la mer et l'étiquette maritime seront observés par nos bateaux de guerre avec la plus complète impartialité vis-à-vis des deux belligérants.

Nos bateaux devront aussi s'abstenir de tout acte contre un bateau belligérant qui aurait commis une infraction aux principes du droit international, jusqu'à ce qu'ils reçoivent des instructions du gouvernement.

SAINT-VICTOR,
Secrétaire d'État des relations extérieures.

Italie. — NOTIFICATION DE NEUTRALITÉ DANS LA GUERRE ENTRE L'ESPAGNE ET LES
ÉTATS-UNIS, DU 25 AVRIL 1898 (*Gazetta ufficiale* du 25 avril 1898).

L'Espagne et les États-Unis se trouvant en état de guerre et l'Italie étant en paix avec ces deux puissances, le gouvernement royal et les citoyens du Royaume sont obligés d'observer scrupuleusement les devoirs de la neutralité, conformément aux lois en vigueur et aux principes généraux du droit des gens. Ceux qui violeraient ces devoirs ne pourront invoquer la protection du gouvernement royal et de ses agents et encourront de plus les peines édictées par les lois spéciales et générales de l'État.

[A la suite de cette notification sont reproduites les dispositions relatives à la neutralité, c'est-à-dire le décret royal du 6 avril 1864, les articles 246-247 et 380-382 du Code de la marine marchande et les articles 11, 122, et 15 du décret royal du 16 juin 1895.]

Dispositions se référant à la neutralité. — Décret royal du 6 avril 1864 relatif à la neutralité des ports.

Art. 1^{er}. — Il ne sera permis à aucun bateau de guerre ou armé en course d'aucun État belligérant d'entrer et de séjourner avec des prises dans les ports et rades du Royaume, si ce n'est en cas de relâche forcée.

Art. 2. — En cas de relâche forcée, les bateaux de guerre ou armés en course à qui se réfère l'article précédent devront s'éloigner des côtes du royaume, aussitôt que cessera la cause qui les a obligés à s'y réfugier, sauf la disposition de l'article 11.

Art. 3. — Aucune vente, échange ou donation des objets provenant des prises ne pourra être effectué sous aucun prétexte dans les ports, rades ou plages du Royaume.

Art. 4. — Il est défendu aux sujets italiens d'accepter une commission des belligérants pour armer des navires de guerre ou d'accepter des patentes pour faire la course maritime ou de concourir de quelque manière que ce soit, à équiper, armer ou enrôler un bateau de guerre ou un corsaire des parties belligérantes.

Art. 5. — Conformément à l'article 35 du Code pénal pour la marine marchande, il est défendu aux sujets du Royaume d'Italie de s'enrôler ou de prendre du service sur les bateaux de guerre et corsaires des États belligérants susdits.

Art. 6. — Les sujets qui contreviendront aux prescriptions des articles précédents 4 et 5 ou qui commettront vis-à-vis de l'une des puissances belligérantes un acte quelconque contraire aux devoirs de la neutralité maintenue par le gouvernement italien avec les parties susdites ne pourront prétendre à aucune protection contre les actes et mesures quels qu'ils soient que les belligérants croiront devoir exercer contre eux, sans préjudice des peines qui, par suite de l'article 5 du présent décret, leur sont imposées par l'article 80 du Code pénal pour la marine marchande en date du 13 janvier 1827.

Art. 7. — Aucun bateau de guerre ou corsaire belligérant ne pourra demeurer plus de 24 heures dans un port, rade ou plage du Royaume, ou dans les eaux adjacentes, même s'il se présente isolément, sauf le cas de relâche forcée pour cause de mauvais temps, d'avarie ou de manque de provision nécessaire à la sécurité de la navigation.

Art. 8. — Les bateaux de guerre d'une puissance amie, même belligérante, pourront relâcher et séjourner dans les ports, rades ou plages du Royaume toutes les fois que l'objet de leur mission sera exclusivement scientifique.

Art. 9. — En aucun cas, un bateau belligérant ne pourra se servir d'un port italien dans

un but de guerre ou pour s'approvisionner d'armes ou de munitions; il ne pourra, sous prétexte de réparation, faire exécuter des travaux qui, de quelque manière que ce soit, augmenteraient sa force guerrière.

Art. 10. — On ne fournira aux bateaux de guerre ou corsaires belligérants que les vivres, marchandises et moyens de subsistance strictement nécessaires pour l'entretien de l'équipage et la sécurité de leur navigation. Les bateaux de guerre ou corsaires belligérants qui voudraient se munir de charbon de terre ne pourront le faire que 24 heures après leur arrivée.

Art. 11. — Dans le cas où les bateaux de guerre, corsaires ou de commerce des deux belligérants se rencontreraient ensemble dans un port, rade ou plage du royaume, il devra s'écouler un délai d'au moins 24 heures entre le départ de l'un quelconque des navires belligérants et le départ de l'autre. — Ce délai pourra être augmenté suivant les circonstances par l'autorité maritime du lieu.

Art. 14 (1). — Les autorités maritimes des places fortes devront, à l'arrivée des bateaux de guerre étrangers, communiquer à leurs commandants ou chefs supérieurs une copie des présentes dispositions pour régler leur conduite en les invitant à s'y conformer.

Art. 15. — Aux autorités militaires du Royaume incombe l'accomplissement exact de tout ce qui est prescrit par le présent décret, lequel produira son effet à dater de sa publication dans toutes les parties du Royaume.

Art. 16. — Sont abrogées toutes les dispositions jusqu'ici en vigueur en tant qu'elles sont contraires au présent décret.

Code de la marine marchande du 24 octobre 1877.

Art. 246. — En cas de guerre entre des puissances à l'égard desquelles l'État garde la neutralité, il ne sera reçu dans les ports, les rades ou les plages de l'État aucuns navires corsaires ou de guerre avec prises, si ce n'est en cas de relâche forcée. — Lesdits bâtiments devront sortir aussitôt que le péril aura cessé. — Aucun navire de guerre ou corsaire belligérant ne pourra séjourner plus de vingt-quatre heures dans un port, dans une rade ou plage de l'État, ou dans les eaux adjacentes, lors même qu'il s'y présenterait isolément, sauf le cas de relâche forcée pour cause de mauvais temps, d'avaries ou de manque de provisions nécessaires à la sécurité de la navigation. — En aucun cas il ne sera permis à ces navires de vendre, échanger, troquer ou donner des objets provenant de prises, dans les ports, rades ou plages de l'État.

Art. 247. — Les navires de guerre d'une puissance amie, lors même que cette puissance serait belligérante, pourront aborder ou séjourner dans les ports, rades ou plages de l'État, pourvu que le but de leur mission soit exclusivement scientifique.

Art. 248. — Dans aucun cas, un navire belligérant ne pourra se servir d'un port italien dans un but de guerre, ou pour s'approvisionner d'armes ou de munitions. — Il ne pourra pas, sous prétexte de réparations, exécuter des travaux propres à accroître d'une manière quelconque sa force militaire.

Art. 249. — Les navires de guerre ou corsaires belligérants ne recevront que les vivres, denrées et moyens de réparation indispensables à la nourriture de leur équipage et à la sécurité de leur navigation. — Les navires de guerre ou corsaires belligérants, qui voudront s'approvisionner de charbon de terre, ne pourront recevoir cet approvisionnement que vingt-quatre heures après leur arrivée.

Art. 250. — Lorsque des navires de guerre, corsaires ou marchands, des deux parties belligérantes se trouveront ensemble dans un port, une rade ou une plage de l'État, il devra s'écouler un intervalle d'au moins vingt-quatre heures entre le départ de l'un quelconque des navires appartenant à l'un des belligérants et le départ de l'un des navires appartenant à l'autre belligérant. — Cet intervalle pourra être augmenté suivant les circonstances par l'autorité maritime du lieu.

Art. 251. — Toute capture, tout acte quelconque d'hostilité entre navires de nations bel-

(1) Les articles 12 et 13 ont été abrogés par le décret royal du 16 juin 1895.

ligérantes dans les mers territoriales et les mers adjacentes aux îles de l'État, constitueront une violation de territoire.

Art. 380. — Le capitaine ou patron qui aura pris le commandement de navires de guerre étrangers, sans avoir obtenu l'autorisation du gouvernement, encourra la peine de la destitution, sans préjudice des autres peines qu'il a pu encourir pour avoir pris du service militaire à l'étranger.

Art. 381. — Les individus inscrits sur les matricules ou sur les registres des gens de mer, qui se sont embarqués sur des navires marchands appartenant à une puissance se trouvant en guerre avec l'État, encourront un emprisonnement de trois mois à un an.

Art. 382. — Les nationaux qui prendront du service à bord des corsaires ou des bâtiments de guerre d'une puissance en guerre avec l'État, seront punis des travaux forcés à temps. Lorsqu'ils auront en outre pris part à des actes de déprédation contre des navires nationaux, ils encourront les peines édictées contre ceux qui prennent les armes contre l'État.

Extrait du décret royal du 15 juin 1895 qui règle en temps de paix la relâche et le séjour des navires de guerre étrangers dans les ports et côtes du Royaume.

Art. 11. — Il est défendu aux navires de guerre des puissances belligérantes qui se rencontrent dans les eaux territoriales de commettre entre eux un acte d'hostilité. Si on constate une violation à ces dispositions, les navires qui n'obéiront pas à l'ordre de changer de conduite seront traités comme ennemis par les forts et les navires de guerre nationaux.

Art. 12. — Il est défendu aux navires de guerre étrangers et aux navires marchands armés en course d'introduire des prises ou de détenir et de visiter des bateaux dans la mer territoriale et dans la mer adjacente aux îles italiennes, de même que de faire tous les actes qui constitueraient une offense au droit de souveraineté de l'État.

Art. 15. — En cas de contravention, il incombe à l'autorité militaire maritime locale et, à son défaut, au chef du bureau du port, ou à défaut de ce bureau à l'autorité militaire terrestre d'ordonner aux vaisseaux de guerre étrangers d'observer rigoureusement les prescriptions contenues dans le présent décret. En cas de persistance dans la contravention ou de refus d'obtempérer à cet ordre, lesdites autorités protesteront formellement et, suivant la nature de leurs fonctions, donneront immédiatement avis télégraphique au commandant compétent du département, ou au commandant militaire maritime, ou au commandant de corps d'armée, ou au ministre de la guerre ou à celui de la marine.

Japon. — PROCLAMATION DE NEUTRALITÉ DU 30 AVRIL 1898 A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINE.

La guerre ayant malheureusement éclaté entre les États-Unis d'Amérique et l'Espagne, et étant désireux de maintenir les relations d'amitié existant entre notre Empire et les puissances belligérantes, nous ordonnons par le présent la promulgation des dispositions relatives à la neutralité. — Nos sujets et les personnes qui résident dans les domaines de notre Empire observeront les devoirs d'une stricte neutralité conforme aux principes du droit international et aux préceptes des dispositions promulguées ci-dessous. — Celui qui cesserait de respecter ces dispositions se verra non seulement privé de la protection de notre Empire contre une action quelconque des puissances belligérantes, mais il sera aussi responsable devant les tribunaux impériaux conformément aux dispositions de la loi.

Décret impérial.

Par les présentes nous sanctionnons le décret relatif aux mouvements et opérations des bateaux de guerre et des bateaux consacrés aux opérations de guerre pendant la continuation des hostilités entre les États-Unis et l'Espagne et qui se rencontreront dans les eaux territoriales de notre Empire, et nous ordonnons la promulgation du dit décret.

Décret impérial, n° 86.

Pendant la durée de la présente guerre entre les Etats-Unis et l'Espagne, on ne permettra aux sujets japonais et aux citoyens des pays étrangers résidant dans notre Empire l'exécution d'aucun des actes suivants :

1° Obtenir de l'une quelconque des puissances belligérantes une concession ou commission pour capturer des bateaux marchands au moyen de la course.

2° Prendre du service dans l'armée ou la marine, se compromettre en aucune affaire militaire des puissances belligérantes ou accepter une nomination pour servir à bord d'un bateau destiné à la guerre ou sur des corsaires des puissances précitées.

3° Faire des contrats ayant pour but ou d'envoyer hors de notre Empire des individus avec l'objet de servir dans les troupes des belligérants ou de servir ou d'accepter l'invitation de servir à bord de vapeurs destinés à la guerre ou de corsaires.

4° Vendre, acheter, affréter, armer ou équiper des bateaux dans le but de les fournir aux parties belligérantes ou aider à cette vente, achat, affrètement, armement ou équipement.

5° Fournir des armes, munitions ou autres matériaux d'usage direct pour la guerre avec bateaux de guerre destinés à la guerre ou aux corsaires des parties belligérantes.

Le présent décret entrera en vigueur à dater de sa promulgation.

Décret impérial, n° 87.

Les bateaux de guerre et les bateaux employés dans le but de la guerre en ce qui touche la guerre actuellement existante entre les États-Unis et l'Espagne, qui se rencontreront ou viendront dans les eaux territoriales de notre Empire, se soumettront aux dispositions et règles suivantes :

1° On ne permettra l'entrée dans nos eaux territoriales d'aucun corsaire ; néanmoins celui qui se verra obligé d'y entrer par suite de circonstances inévitables comme tempête, manque d'éléments indispensables pour la navigation ou destruction de la machine, les quittera aussitôt que cesseront ces circonstances.

2° On ne permettra pas aux bateaux de guerre ou aux bateaux employés à la guerre des puissances belligérantes d'accomplir dans les eaux territoriales de notre Empire aucun acte de guerre, visite, inspection ou capture des bateaux marchands, ni de les employer comme base ou quartier général d'opérations navales, ni de quelque autre opération de guerre.

3° Les bateaux de guerre ou employés à la guerre des puissances belligérantes pourront entrer dans les ports ouverts à tous les bateaux pour les fins ordinaires de la navigation, mais ne pourront y séjourner plus de 24 heures. Dans le cas où ils seraient entrés dans lesdits ports par suite de circonstances inévitables, comme tempête, manque d'éléments indispensables à la navigation, avarie à la machine ou autres circonstances les empêchant de partir dans ce délai, ils devront, aussitôt que ces circonstances auront cessé, quitter les eaux territoriales de l'Empire.

4° Il ne sera permis à aucun bateau de guerre ou employé à la guerre des puissances belligérantes d'amener dans nos eaux territoriales les bateaux qu'il aurait pris, excepté en cas de tempête, manque d'éléments indispensables à la navigation ou avaries de la machine, et quand cela arrivera, on ne lui permettra sous aucun prétexte de débarquer des prisonniers de guerre ni de disposer de la cargaison du bateau capturé.

5° Aucun bateau de guerre ou employé à la guerre des puissances belligérantes ne pourra recruter des marins ni obtenir des provisions d'armes, munitions ou matériel de guerre, dans les domaines de notre Empire, et il ne pourra effectuer plus de réparations que celles strictement nécessaires pour gagner le port le plus voisin de son pays.

6° Les bateaux de guerre ou employés à la guerre des puissances belligérantes pourront obtenir dans les ports de notre Empire les objets nécessaires pour leurs équipages, le charbon et autres articles indispensables à la navigation, de même que les matériaux nécessaires pour les réparations ; mais jamais la quantité desdites provisions ne pourra excéder ce qui est strictement nécessaire pour gagner le port le plus voisin de leur pays. —

Tout bateau de guerre ou destiné à la guerre qui se sera fourni de charbon une fois ne pourra le faire de nouveau avant qu'il se soit écoulé un délai de trois mois depuis le précédent approvisionnement.

7° Dans le cas où des bateaux de guerre ou destinés à la guerre des puissances belligérantes se rencontreraient ensemble dans un port de notre Empire, quand ceux de l'une d'elles quitteront ledit port il ne sera permis à ceux de l'autre de partir qu'après que 24 heures se seront écoulées depuis le départ des premiers, et toujours avec l'autorisation de l'autorité navale japonaise dudit port ou, à son défaut, de l'autorité locale.

Le présent décret entrera en vigueur à dater du jour de sa promulgation.

Libéria. — PROCLAMATION DU PRÉSIDENT DU 20 JUIN 1898 A L'OCCASION
DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINE.

Étant heureusement en paix avec toutes les nations, États et pouvoirs, et un état de guerre existant actuellement entre S. M. le Roi d'Espagne et les États-Unis d'Amérique et entre leurs sujets respectifs et concitoyens ; la République de Libéria se trouvant en relations d'amitié et ayant des traités avec chacune desdites nations et désirant conserver ces relations pacifiques ; pour tout cela notre ferme dessin et détermination est de garder une stricte neutralité pendant ladite guerre. — Nous considérant comme obligé comme État au système de justice nationale connu comme droit international tel qu'il est généralement accepté, par la présente nous ordonnons à tous les citoyens de Libéria de s'abstenir de commettre l'un quelconque des actes suivants :

1° Enrôler, armer ou équiper ou aider dans notre juridiction quelqu'un que ce soit des bateaux destinés ou reconnus aptes à se destiner à croiser ou à commettre des actes hostiles contre l'un desdits belligérants.

2° Fournir ou aider à se fournir de poudre, cartouches ou autres munitions de guerre.

3° S'enrôler illégalement dans l'armée de l'un desdits belligérants.

On prévient tous les citoyens de la République de Libéria de ne commettre aucun des actes mentionnés et de ne contrevenir en aucune façon aux lois de la neutralité telles qu'elles sont définies.

Par la présente, je mande et ordonne à nos fonctionnaires publics tant civils que navals et militaires d'exercer due diligence afin que nos ports et eaux ne servent pas de base d'opérations pour l'un desdits belligérants contre l'autre, ou pour réparer, renouveler ou augmenter ses provisions, armes, bateaux ou hommes.

En conséquence, moi, William-David Coleman, en vertu de l'autorité dont j'ai été investi comme Président de la République de Libéria, d'accord avec le Cabinet, j'expédie cette proclamation, et je mande et ordonne sévèrement à tous les citoyens de Libéria, sous peine d'encourir les sanctions légales, de prendre acte de ce qui précède et de conformer leur conduite au présent décret, en observant une neutralité rigoureuse et impartiale dans la guerre actuelle, et de s'abstenir de violer et d'enfreindre nos statuts libériens de droit des gens qui se rapportent au cas présent.

WILLIAM-DAVID COLEMAN.

Mexique. — CIRCULAIRE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR DU MEXIQUE AUX GOUVERNEURS
DES ÉTATS SUR LA NEUTRALITÉ DU MEXIQUE A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINE (DU 22 AVRIL 1898).

A en juger par les derniers câblogrammes, les hostilités entre les États-Unis et l'Espagne semblent à présent inévitables. Le gouvernement mexicain qui, au cours des événements précurseurs de la situation actuelle, a apporté un soin spécial à se maintenir et à maintenir le pays dans la plus stricte neutralité, se propose à présent, plus que jamais, de faire en sorte que rien n'altère cette règle de conduite, et bien qu'il ait la plus grande confiance dans le bon sens du peuple mexicain, ainsi qu'en la discrétion, l'habileté et le patriotisme des gouvernements des diverses entités fédératives, il estime qu'il n'est pas su-

perflu, en vue de la gravité des événements qui se préparent, de leur recommander, comme une affaire du plus grand intérêt, de redoubler de zèle pour que rien ne vienne contrarier en quoi que ce soit ces mêmes désirs de scrupuleuse neutralité. Dans ce but, le Président de la République a bien voulu décider que je m'adresse à vous ainsi qu'aux autres gouverneurs d'États, et que je leur communique la résolution antérieure afin qu'ils la fassent connaître aux habitants et tout particulièrement aux fonctionnaires et employés de leur juridiction et pour qu'ils édictent les mesures propres à faire observer cette même résolution. — Comptant sur votre sagesse bien connue, il n'est pas douteux que vous prendrez le plus grand soin à seconder les intentions élevées du pouvoir exécutif en réprimant avec fermeté toute tentative contraire, en évitant que, par des actes soit officiels soit privés, il se produise quelque démonstration qui ne serait pas d'accord avec l'attitude que le Mexique doit garder durant le conflit lamentable de deux nations amies, et en évitant ou en réprimant — lorsqu'il ne sera pas possible de l'éviter — les collisions entre les nationaux des deux pays.

Signé : GONZALÈS COSÍO.

Pays-Bas. — NOTIFICATION DE NEUTRALITÉ DU 26 AVRIL 1898 A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE (*Journal officiel néerlandais* du 26 avril 1898).

Eu égard à la guerre entre deux puissances amies de la Néerlande, le gouvernement néerlandais déclare qu'il observera, vis-à-vis des belligérants, la plus stricte neutralité. — Il rappelle à tous les Néerlandais, même à ceux établis hors d'Europe, qu'ils doivent s'abstenir de tout acte qui pourrait être jugé contraire à la neutralité. — Le gouvernement appelle plus spécialement l'attention sur les règles de droit international qui défendent de s'occuper, d'une manière quelconque, de l'enrôlement de militaires ou de l'équipement de navires de guerre ou de navires destinés à la course, au profit des puissances belligérantes. — Il appelle aussi l'attention sur le danger inhérent à la violation d'un blocus effectif et à la vente ou au transport du matériel de guerre ou d'autre contrebande au profit des belligérants. — Le gouvernement appelle ensuite l'attention sur les articles 100, 388 et 389 du Code pénal qui édictent des peines d'emprisonnement contre tous ceux qui commettent des actes par lesquels la neutralité de l'Etat peut être mise en danger, ou qui, sans le consentement du gouvernement, acceptent des lettres de marque ou qui se laissent enrôler à bord de navires destinés à la course. — Le gouvernement ne souffrira aucun acte qui pourrait être considéré comme contraire aux obligations d'un Etat neutre ; et il avertit les Néerlandais, en quelque lieu qu'ils soient établis, qu'ils ne pourront compter sur sa protection et sur son intervention que s'ils s'abstiennent rigoureusement de toute violation des devoirs imposés par la neutralité.

Pays-Bas. — NOTES ÉMANANT DES MINISTÈRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA JUSTICE, DE LA MARINE ET DE LA GUERRE AU SUJET DE LA NEUTRALITÉ OBSERVÉE PAR LE ROYAUME DES PAYS-BAS DANS LE CONFLIT HISPANO-AMÉRICAIN, EN DATE DU 3 MAI 1898 (*Journal officiel néerlandais* du 3 mai 1898).

La première Note défend expressément : 1^o toute fourniture d'armes et de munitions aux navires de guerre et corsaires des deux Etats belligérants ; 2^o toute participation aux hostilités, soit par voie d'enrôlement dans les armées régulières des deux parties adverses, soit par la formation de corps de volontaires ; 3^o l'équipement de tout navire en vue de contrevenir aux dispositions ci-dessus énoncées.

La deuxième Note prévient les autorités maritimes qu'elles ne devront consentir à laisser des navires de guerre des deux parties belligérantes séjourner dans les ports néerlandais que 24 heures au plus, sauf le cas de relâche forcée. Ces navires de guerre pourront se procurer dans l'intervalle les vivres nécessaires à l'entretien de leurs équipages, ainsi que la quantité de charbon dont ils auront besoin pour atteindre chacun le port le plus rapproché de son pays d'origine. Des mesures identiques seront prises à l'égard des corsai-

res. Enfin, si les navires de guerre ou corsaires des deux parties adverses se trouvent ensemble dans le même port hollandais, un intervalle de 24 heures devra toujours être observé entre les départs respectifs des navires en état d'hostilité.

Portugal. — DÉCLARATION DE NEUTRALITÉ DU 28 AVRIL 1898 A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE (*Diario do governo*, n° 93, du 29 avril 1898).

La guerre entre le Royaume d'Espagne et la République des États-Unis de l'Amérique étant déclarée ; — Attendu qu'il importe que les rapports de bonne amitié et de parfaite intelligence qui subsistent entre le Portugal et les autres gouvernements soient maintenus et se conservent inaltérables, en observant de notre part la neutralité la plus stricte et la plus absolue à l'égard des puissances belligérantes ; — Vu le paragraphe 15 de l'article 75 de la Charte constitutionnelle de la Monarchie, les décrets des 30 août 1780, 3 juin 1803, 5 mai 1851, 29 juillet 1861, 2 juillet et 28 juillet 1870, les articles 148, 150, 154, 155, 156 et 162 du Code pénal, les principes consignés dans la déclaration de Paris du 16 avril 1856, faite par les représentants des puissances signataires du traité de paix du 30 mars de la même année, à laquelle le Portugal a adhéré le 28 juillet suivant, ainsi que la doctrine généralement reçue en ce qui concerne les droits des neutres ; — Je trouve bon, le Conseil d'État entendu, de décréter ce qui suit :

Article 1^{er}. — Dans les ports et les eaux de ce Royaume, tant sur le continent que dans les îles adjacentes et les provinces d'outre-mer, il est défendu aux sujets portugais et étrangers d'armer des embarcations destinées à la course.

Art. 2. — Est également défendue, dans les ports et les eaux dont il est fait mention à l'article précédent, l'entrée des corsaires et des prises faites par les bateaux de guerre des puissances belligérantes.

Paragraphe unique. — Sont exceptés des dispositions du présent article les cas de force majeure, dans lesquels, suivant le droit des gens, l'hospitalité devient indispensable, sans qu'il soit cependant permis de réaliser la vente d'objets provenant de prises, ou que les embarcations conduisant des prises puissent séjourner plus de temps qu'il n'est utile pour recevoir les secours nécessaires.

Art. 3. — Est permise, dans les ports et les eaux dont il s'agit à l'article 1^{er}, l'entrée et le séjour à court délai des embarcations appartenant à l'une ou l'autre des puissances belligérantes, ne conduisant pas des prises et qui se conforment aux prescriptions mentionnées aux paragraphes suivants :

§ 1^{er}. — Les navires de l'une et de l'autre puissance belligérante ne se livreront dans les ports et les eaux du Portugal à aucun acte d'hostilité contre les navires ou les nationaux d'une autre puissance quelconque, même de celle avec laquelle se trouve en guerre la puissance à laquelle ils appartiendraient.

§ 2. — Les navires sus-mentionnés ne pourront, dans lesdits ports et eaux, augmenter leurs équipages en enrôlant des marins, sujets d'une nation quelconque, même de celle à laquelle appartiendraient les navires eux-mêmes.

§ 3. — Il est également interdit à ces navires d'augmenter dans les ports et eaux susmentionnés le nombre ou le calibre de leur armement, et de recevoir à bord des armes portatives ou des munitions de guerre.

§ 4. — Lesdits navires ne pourront pas sortir des ports dans le délai de 24 heures à compter de la sortie de tout navire appartenant à l'autre puissance belligérante, sauf s'ils obtenaient de l'autorité compétente remise du délai fixé ci-dessus, après avoir donné les garanties nécessaires qu'ils ne profiteront pas de cette circonstance pour pratiquer un acte quelconque d'hostilité contre le navire ennemi.

Art. 4. — Est autorisé le transport sous pavillon portugais de tous les objets de commerce licite appartenant à des sujets de l'une ou de l'autre des puissances belligérantes ; et est également permis le transport d'objets de commerce licite appartenant à des sujets portugais, sous pavillon de l'une ou de l'autre des puissances belligérantes.

§ 1^{er}. — Sont expressément exclus de la disposition du présent article les objets pouvant être considérés comme contrebande de guerre.

§ 2. — La disposition du présent article n'est pas non plus applicable aux ports de l'une ou de l'autre des puissances belligérantes qui se trouvent en état de blocus effectif.

Art. 5. — Les sujets portugais et étrangers résidant en Portugal ou dans les possessions portugaises devront s'abstenir de tous actes considérés par les lois comme étant contraires à la sûreté extérieure et aux intérêts de l'État par rapport aux nations étrangères.

Art. 6. — Le gouvernement n'accordera aucune protection contre les actes ou mesures des belligérants vis-à-vis des sujets portugais ou autres qui n'observeraient pas les prescriptions du présent décret. La disposition du présent article ne porte pas préjudice aux actions criminelles qui pourraient avoir lieu aux termes de la législation en vigueur.

Le Président du Conseil des ministres, ministre et secrétaire d'État des affaires de l'intérieur, et les ministres et secrétaires d'État des autres Départements sont chargés de l'exécution du présent décret. — Le Roi.

République argentine. — NOTE DU MINISTRE DE LA RÉPUBLIQUE ARGENTINE A MADRID AU MINISTRE D'ÉTAT, DU 11 JUIN 1898, A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE.

M. le ministre, j'ai l'honneur de porter à la connaissance de V. E. que mon gouvernement a déclaré sa neutralité dans la présente guerre entre l'Espagne et les États-Unis, ainsi qu'il résulte de l'ordre reçu aujourd'hui à ma légation, dont voici le texte :

« J'annonce à V. E. que, à cause de la guerre qui vient d'éclater entre l'Espagne et les États-Unis, suivant Note de la légation des États-Unis du 25 avril dernier, le gouvernement argentin a décidé qu'il gardera la neutralité en conformant sa conduite aux principes consacrés par le droit international ».

VICENTE G. QUESADA.

Roumanie. — DÉCLARATION DE NEUTRALITÉ DU 4/16 MAI 1898, A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE (*Moniteur officiel* du 5/17 mai 1898).

Par suite des communications reçues des gouvernements des États-Unis de l'Amérique du Nord et du Royaume d'Espagne, la déclaration suivante, approuvée par S. M. le Roi, est publiée :

Le gouvernement de Sa Majesté le Roi de Roumanie porte à la connaissance générale qu'il observera la plus stricte neutralité pendant la guerre entre l'Espagne et les États-Unis de l'Amérique du Nord. — Le gouvernement de Sa Majesté le Roi attire à cette occasion l'attention de tous les citoyens du Royaume notamment sur le fait que, conformément à la déclaration ci-dessus, ils doivent s'abstenir de tout acte qui pourrait être considéré comme hostile à l'un des États belligérants et qu'il leur est spécialement interdit par la loi de s'enrôler à quelque titre que ce soit dans leurs armées de même qu'il leur est défendu de contribuer à l'armement ou à l'équipement d'un navire de guerre.

Russie. — DÉCLARATION DE NEUTRALITÉ DE LA RUSSIE DU 18/30 AVRIL 1898 A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE (*Bulletin des lois russes*, n° 43).

Sa Majesté l'Empereur, par un ordre du Sénat dirigeant en date du 18/30 avril 1898, a daigné ordonner de porter à la connaissance générale la déclaration suivante de la neutralité que le gouvernement impérial est résolu d'observer dans le conflit hispano-américain :

Les dissentiments survenus dans ces derniers temps entre l'Espagne et les États-Unis d'Amérique ont amené le gouvernement impérial à rechercher, de concert avec les autres puissances, les moyens qui auraient pu prévenir un conflit armé entre ces deux pays. —

Malheureusement nos démarches amicales n'ont pas abouti et l'Espagne et les États-Unis se trouvent actuellement en état de guerre. — C'est avec un vif regret que le gouvernement impérial assiste au conflit armé entre deux États auxquels il est lié par une amitié séculaire et par des sympathies profondes. Il est fermement résolu à observer à l'égard des deux parties belligérantes une parfaite et impartiale neutralité. — Le gouvernement impérial a pris acte des déclarations des gouvernements espagnol et américain relativement à leur intention de se conformer, pendant toute la durée de la guerre, aux principes généralement reconnus du droit international, à savoir : 1^o Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre ; 2^o La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi ; et 3^o Le blocus, pour être obligatoire, doit être effectif. — Tous les sujets de Sa Majesté l'Empereur, de même que toutes les personnes qui se trouvent sous la protection des lois de l'Empire, sont tenus de remplir les obligations que comporte l'état de neutralité. Ceux qui contreviendraient à ces dispositions seront responsables devant la loi et ne pourront, en aucun cas, recevoir aide ou protection de la part du gouvernement impérial ou de ses agents diplomatiques et consulaires à l'étranger. — Le gouvernement impérial déclare en outre que les bâtiments de guerre des deux puissances belligérantes ne pourront entrer dans les ports russes que pour 24 heures. Dans les cas de mauvais temps, d'absence à bord d'objets ou de provisions nécessaires à l'entretien de l'équipage ou bien pour cause de réparations indispensables, la prolongation du délai sus-indiqué ne pourra être accordée chaque fois que sur une autorisation spéciale du gouvernement impérial. — Dans le cas où des navires appartenant aux deux parties belligérantes entreraient dans un port russe, le navire marchand ou le navire de guerre de l'une des parties belligérantes ne pourra sortir du port que 24 heures après que le navire de l'autre partie aura quitté le même port. — La vente des prises est absolument défendue dans les ports russes.

Suède. — DÉCLARATION DE NEUTRALITÉ DU 25 AVRIL 1898 A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE (*Journ. off.* du 25 avril 1898).

Sa Majesté le Roi, depuis qu'il a eu une connaissance officielle de l'état de guerre entre l'Espagne et les États-Unis d'Amérique, a décidé que les Royaumes-Unis de Suède et Norvège garderaient une complète neutralité dans le conflit.

ANNEXES

Ordonnance du Roi relativement à ce qui doit être observé pour la sûreté du commerce et de la navigation de la Suède en temps de guerre entre les puissances maritimes étrangères : Donnée à Stockholm le 8 avril 1854.

Nous Oscar, par la grâce de Dieu, Roi de Suède et de Norvège, des Goths et des Vandales, savoir faisons : qu'ayant reconnu la nécessité, en vue des collisions qui menacent d'éclater entre des puissances maritimes étrangères, que ceux de nos fidèles sujets, qui exercent le commerce de la navigation, observent rigoureusement les obligations et précautions requises pour assurer au pavillon suédois tous les droits et privilèges qui lui reviennent en qualité de pavillon neutre, et pour éviter également tout ce qui pourrait en quelque manière le rendre suspect aux puissances belligérantes et l'exposer à des insultes ; nous avons jugé à propos, en rapportant ce qui a été statué précédemment à cet égard, d'ordonner que les règles suivantes devront dorénavant être généralement observées :

§ 1. — Pour être admis à jouir des droits et privilèges revenant au pavillon suédois en sa qualité de neutre, tout bâtiment suédois devra être muni de documents qui, d'après les ordonnances existantes (a), sont requis pour constater sa nationalité, et ces documents devront toujours se trouver à bord du bâtiment pendant ses voyages.

§ 2. — Il est sévèrement défendu aux capitaines d'avoir des papiers de bords et des con-

(a) Ordonnances royales des 27 novembre et 31 décembre 1891 et du 24 février 1893.

naissements doubles ou faux, ainsi que de hisser pavillon étranger en quelle occasion et sous quel prétexte que ce soit.

§ 3. — S'il arrivait que, pendant le séjour d'un bâtiment suédois à l'étranger, l'équipage soit par désertion, mort, maladie ou autres causes, se trouvât diminué au point de n'être plus suffisant pour la manœuvre du navire, et qu'ainsi des matelots étrangers devront être engagés, ils devront être choisis de préférence parmi les sujets des puissances neutres ; mais dans aucun cas le nombre des sujets des puissances belligérantes, qui se trouveront à bord du navire, ne devra excéder un tiers du total de l'équipage. Tout changement de cette nature dans le personnel du navire, avec les causes qui y ont donné lieu, devra être marqué par le capitaine sur le rôle de l'équipage, et la fidélité de cette annotation devra être certifiée par le consul ou vice-consul suédois compétent, ou bien, en cas qu'il ne s'en trouve point sur les lieux, par la municipalité, le notaire public ou quelqu'autre personne de la même autorité, suivant les usages des pays respectifs.

§ 4. — Les bâtiments suédois, en qualité de neutres, pourront naviguer librement vers les ports et sur les côtes des nations en guerre ; toutefois les capitaines devront s'abstenir de toute tentative d'entrer dans un port bloqué, dès qu'ils ont été formellement prévenus de l'état du port par l'officier qui commande le blocus.

Par un port bloqué on entend celui qui est tellement fermé par un ou plusieurs vaisseaux de guerre ennemis stationnés et suffisamment proches, qu'on ne puisse y entrer sans danger évident.

§ 5. — Toutes marchandises, même propriété des sujets des puissances belligérantes, pourront être librement menées à bord des bâtiments suédois, en leur qualité de neutres, à la réserve des articles de contrebande de guerre. Par contrebande de guerre il faut entendre les articles suivants : canons, mortiers, armes de toute espèce, bombes, grenades, boulets, pierres à feu, mèches, poudre, salpêtre, soufre (a), cuirasses, piques, ceinturons, gibernes, selles et brides, ainsi que toutes fabrications pouvant servir directement à l'usage de la guerre, — en exceptant toutefois la quantité de ces objets qui peut être nécessaire pour la défense du navire et de l'équipage.

Pour le cas où, à l'égard de la définition des objets de contrebande de guerre, des changements ou additions devraient être introduits par suite de conventions avec les puissances étrangères, il sera ultérieurement statué sur ce point.

§ 6. — Il est interdit à tout capitaine suédois de se laisser employer, avec le bâtiment qu'il conduit, à transporter pour aucune des puissances belligérantes, des dépêches, des troupes ou des munitions de guerre, sans y être contraint par une force réelle ; auquel cas il devra protester formellement contre un tel emploi de la force.

§ 7. — Les bâtiments des puissances belligérantes pourront importer dans les ports suédois et en exporter toutes denrées et marchandises, pourvu que, d'après le tarif général des douanes, elles soient permises à l'importation ou à l'exportation, et à la réserve des articles réputés contrebande de guerre.

§ 8. — Il est défendu à tout sujet suédois d'armer ou d'équiper des navires pour être employés en course contre aucune des puissances belligérantes, leurs sujets et propriétés, ou de prendre part à l'équipement des navires ayant une pareille destination. Il lui est également défendu de prendre service à bord de corsaires étrangers.

§ 9. — Il ne sera permis à aucun corsaire étranger d'entrer dans un port suédois et de séjourner sur nos rades. Des prises ne pourront non plus être introduites dans les ports suédois, autrement que dans le cas de détresse constatée. Il est également interdit à nos sujets d'acheter des corsaires étrangers des effets capturés, de quelle espèce que ce soit.

§ 10. — Lorsqu'un capitaine, faisant voile sans escorte, est hélé en pleine mer par quelque vaisseau de guerre de l'une des puissances belligérantes, ayant droit de contrôler ses papiers de bord, il ne doit ni se refuser, ni chercher à se soustraire à cette visite ; mais il est tenu à produire ses papiers loyalement et sans détour, ainsi qu'à surveiller que ni depuis que son navire ait été hélé, ni pendant la visite, aucun des documents concernant le navire ou son chargement ne soit détruit, soustrait ou jeté à la mer.

(a) Il faut ajouter le plomb (Ordonnance royale du 18 septembre 1855).

§ 11. — Lorsque les bâtiments marchands font voile sous escorte de vaisseaux de guerre, les capitaines devront se régler sur ce qui est prescrit par l'ordonnance royale du 10 juin 1812.

§ 12. — Le capitaine qui observe scrupuleusement tout ce qui lui est prescrit ci-dessus, doit jouir, d'après les traités et le droit des gens, d'une navigation libre et sans gêne ; et si, nonobstant, il est molesté, il a droit de s'attendre à l'appui le plus énergique de la part de nos ministres et consuls à l'étranger, dans toutes les justes réclamations qu'il pourra faire pour obtenir réparation et dédommagement ; par contre le capitaine qui omet et néglige d'observer ce qui vient de lui être prescrit pour sa route, ne devra s'en prendre qu'à lui-même des désagrémens qui pourront résulter d'une pareille négligence, sans avoir à espérer notre appui et protection.

§ 13. — Dans le cas qu'un navire suédois est saisi, le capitaine doit remettre au consul ou vice-consul suédois, s'il s'en trouve dans le port où son bâtiment est amené, mais, à son défaut, au consul ou vice-consul suédois le plus voisin, un rapport fidèle et dûment certifié des circonstances de cette prise avec tous ses détails.

Mandons et ordonnons à tous ceux à qui il appartiendra de se conformer exactement à ce que dessus. En foi de quoi, nous avons signé la présente.

Stockholm, le 8 avril 1854.

OSCAR.

Ordonnance du Roi en vertu de laquelle l'article plomb sera regardé comme contrebande de guerre. — Stockholm, le 13 septembre 1855.

Nous Oscar, savoir faisons : que nous avons jugé bon et utile de déclarer que l'article plomb, soit en masse brute, soit en d'autre forme, sera désormais compris dans le nombre des objets réputés contrebande de guerre en vertu du paragraphe 5 de l'ordonnance royale du 8 avril 1854.

OSCAR.

Communication officielle du 21 juin 1856.

Sur l'invitation qui lui a été adressée Sa Majesté le Roi, sous la date du 13 courant, par son ministre des affaires étrangères a fait déclarer que Sa Majesté a adhéré aux principes du droit maritime en temps de guerre, contenus dans la déclaration que les puissances qui ont pris part aux négociations de la paix, ont signée à Paris le 16 avril dernier, et d'après laquelle :

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 de l'ennemi.

Ordonnance du Roi concernant l'interprétation du paragraphe 5 de l'ordonnance du 8 avril 1854. — Stockholm, 29 juillet 1870.

Nous Charles, savoir faisons : que le paragraphe 5 de l'ordonnance royale du 8 avril 1854 relative à ce qui doit être observé pour la sûreté du commerce et de la navigation de la Suède en temps de guerre entre des puissances maritimes étrangères, etc., ayant donné lieu à différentes interprétations, nous avons jugé bon et utile de déclarer que la restriction apportée par ledit paragraphe au droit de transporter dans des bâtiments suédois des objets de contrebande de guerre ne s'applique pas au cas où des objets de cette catégorie, qui n'appartiennent pas ou qui ne sont pas destinés aux puissances belligérantes ou à leurs sujets, sont transportés dans des bâtiments suédois entre les ports des puissances neutres.

Mandons et ordonnons à tous ceux à qui il appartiendra de se conformer exactement à ce que dessus. En foi de quoi.

CHARLES.

Norvège. — DÉCLARATION DE NEUTRALITÉ DU 28 AVRIL 1856 A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINE.

Monsieur. — A cause de la guerre qui vient d'éclater entre l'Espagne et les États-Unis de l'Amérique, je suis chargé, par autorisation royale du 23 de ce mois, d'enjoindre de nouveau aux autorités et aux sujets norvégiens l'observation de l'ordonnance royale du 7 mars 1854 sur certaines prescriptions relatives à la navigation en temps de guerre. En vous adressant ci-joint un certain nombre d'exemplaires de cette ordonnance accompagnée d'une traduction française, je viens vous prier, Monsieur le consul, de vouloir bien recommander aux capitaines norvégiens arrivant dans votre arrondissement d'observer strictement les dites dispositions et attirer leur attention sur la nécessité d'avoir en ordre les papiers de bord devant constater la propriété norvégienne des navires (certificat de nationalité, lettre de jauge et rôle d'équipage). Vous voudrez bien également donner des instructions en ce sens aux vice-consuls de votre arrondissement.

Je vous rappellerai d'ailleurs, dans le cas où il en serait question pour les navires norvégiens, que la Norvège et la Suède, à la date du 13 juin 1856, ont officiellement adhéré aux principes du droit maritime en temps de guerre, contenus dans la déclaration que les puissances, qui ont pris part aux négociations de la paix, ont signée à Paris le 16 avril 1856 et d'après laquelle : 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 de l'ennemi. — L'Espagne et les États-Unis n'ayant pas adhéré à la susdite déclaration, leurs gouvernements ont au commencement de la guerre officiellement déclaré vouloir observer les maximes contenues dans ses alinéas 2 à 4. L'Espagne se réserve de faire usage de la course, tandis que les États-Unis ont déclaré que leur politique sera de ne pas y recourir (*The policy will be not to resort to privateering*).

Signé : THILÉSEN.

ANNEXE

Ordonnance royale renfermant des prescriptions sur la navigation en temps de guerre.

Nous Charles, par la grâce de Dieu, Roi de Norvège et de Suède, des Goths et des Vandales ; savoir faisons : considérant que des puissances maritimes étrangères se font la guerre, et en vertu du droit qui nous a été conféré pour ce cas par la loi du 1^{er} juin 1848 de donner sur la navigation les prescriptions jugées nécessaires pour la protection du pavillon norvégien, nous avons trouvé opportun de décréter et d'ordonner ce qui suit :

Jusqu'à nouvel ordre les prescriptions suivantes sont mises en vigueur :

A. — Ordonnance royale du 15 mars 1854, chapitre 2, sur la navigation en temps de guerre, dont voici la teneur :

Dans le cas où une guerre maritime viendrait à éclater entre des puissances maritimes étrangères, les règles suivantes établies par l'ordonnance sur la navigation en temps de guerre, du 4 mai 1803 resteront en vigueur, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné.

§ 8. — S'il arrive que, pendant le séjour d'un navire à l'étranger, l'équipage, par désertion, mort ou maladie, se trouve incomplet, il sera permis au capitaine d'engager autant de matelots étrangers, de préférence sujets d'États neutres, qu'il lui en faudra pour continuer le voyage. Toutefois le nombre des sujets des puissances belligérantes qui se trouveront à bord du navire ne doit jamais excéder un tiers de l'équipage. Le capitaine est tenu de noter tout changement dans l'équipage, avec les causes qui y ont donné lieu, sur le rôle d'équipage, qui doit être chaque fois visé et attesté par les consuls ou agents de commerce du Roi ou par leurs fondés de pouvoirs dans les ports visités par le bâtiment. Ce visa servira de justification au capitaine dans tous les cas qui pourraient survenir.

Il est défendu à tous, armateurs aussi bien que capitaines, de se faire délivrer ou d'a-

voir à bord des papiers doubles, ou de porter pavillon étranger pendant qu'ils naviguent avec les papiers et documents qui leur ont été accordés par le Roi.

§ 13. — Les principes généralement adoptés ne permettant pas aux sujets des puissances neutres d'avoir à bord des marchandises qui sont considérées comme contrebande de guerre, si elles sont destinées aux puissances belligérantes ou à leurs sujets ou qu'elles leur appartiennent déjà. Sa Majesté, pour empêcher qu'on n'abuse de son pavillon pour cacher le transport d'articles de cette espèce et pour que personne n'en puisse prétexter ignorance, a voulu expressément déclarer de nouveau ce qui doit être compris sous la dénomination de contrebande de guerre. Les marchandises et articles suivants devront être considérés par tous les sujets du Roi comme contrebande de guerre : canons, mortiers, armes de toutes espèces, pistolets, bombes, grenades, boulets, fusils, pierres à feu, mèches, poudre, salpêtre, soufre, cuirasses, piques, épées, ceinturons, gibernes, selles et brides, à l'exception toutefois de la quantité de ces objets nécessaire pour la défense du vaisseau et de l'équipage. Resteront en outre en vigueur les obligations positives que le Roi par des stipulations spéciales a contractées avec les puissances étrangères, concernant le transport à bord des vaisseaux de ses sujets de marchandises et propriétés prohibées.

§ 15. — Aucun capitaine ne doit se rendre à un port bloqué par quelqu'une des puissances belligérantes, et il doit se conformer strictement aux avertissements concernant le blocus d'un port, lorsqu'ils lui ont été communiqués par les autorités. Si, à l'entrée d'un port dont le blocus ne lui a pas été préalablement notifié, il rencontre un navire portant le pavillon de guerre d'une des puissances belligérantes, et que le commandant le prévienne que le port est réellement bloqué, il doit immédiatement repartir, sans tenter de pénétrer secrètement dans le port pendant la durée du blocus.

§ 16. — Aucun sujet du Roi ne doit prendre service à bord de corsaires, encore moins armer lui-même des navires de cette espèce ou être intéressé dans une telle entreprise. Il est également défendu à tout armateur ou capitaine de laisser employer son bâtiment à transporter des troupes, des armes ou des munitions de guerre, de quelque espèce que ce soit. Si un capitaine, contraint par la force, ne peut se soustraire à un emploi pareil de son navire, il est tenu de protester formellement contre cet acte de violence qu'il a été impuissant à prévenir.

§ 17. — Lorsqu'un navire, faisant voile sans escorte, est hélé en pleine mer par un vaisseau armé de l'une des puissances belligérantes, ayant le droit de visiter les papiers, le capitaine ne doit pas se refuser à cette visite faite par le chef du vaisseau armé, mais il est tenu de produire loyalement et sans réserve les papiers et documents relatifs au vaisseau et à la cargaison. Il est sévèrement défendu au capitaine, à ses officiers et à son équipage de jeter à la mer ou de détruire ou soustraire les papiers ou documents relatifs au vaisseau ou à la cargaison, soit avant, soit pendant la visite. Lorsque protection armée sous le pavillon de guerre du Roi est accordée aux bâtiments marchands, le capitaine est tenu, avant d'être admis au convoi, de produire ses papiers au chef du convoi et de se conformer toujours strictement à ses ordres.

B. — Ordonnance royale du 17 mai 1854 dont voici la teneur :

§ 1^{er}. — Outre les marchandises et articles mentionnés dans l'ordonnance sur les lettres de mer royales du 15 mars de cette année seront considérés *comme contrebande de guerre tous les objets fabriqués pouvant directement servir à l'usage de la guerre.*

§ 2. — Un navire norvégien ne doit pas porter de dépêches pour les puissances belligérantes.

C. — Ordonnance royale du 29 septembre 1855 dont voici la teneur :

Outre les marchandises et articles mentionnés dans la lettre patente sur les lettres de mer royales, etc., du 15 mars 1854 et dans la lettre patente additionnelle du 17 mai de la même année, sera aussi considéré comme contrebande de guerre le plomb en plaques, en masses, ou en quelque forme que ce soit.

Donné au château de Stockholm le 7 mars 1864.

Suisse. — NOTE DU PRÉSIDENT DE LA CONFÉDÉRATION AU MINISTRE D'ÉTAT, DU
27 AVRIL 1898, A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE.

M. le ministre. — La guerre ayant éclaté entre l'Espagne et les États-Unis d'Amérique, le Conseil fédéral a l'honneur de déclarer au gouvernement de S. M. la Reine régente que la Suisse considère comme un devoir d'observer la plus stricte neutralité pendant la durée des hostilités.

RUFFI.

Vénézuéla. — NOTE DU MINISTRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES AU MINISTRE PLÉNIPOTENTIAIRE DE S. M. A CARACAS, DU 29 AVRIL 1898, A L'OCCASION DE LA GUERRE HISPANO-AMÉRICAINNE.

A la date du 26 courant le gouvernement des États-Unis a averti notre gouvernement par l'intermédiaire de sa légation de Caracas que, depuis le 21 et conformément à un Act du Congrès approuvé le 23, on doit considérer que l'état de guerre existe entre cette République et le Royaume d'Espagne. — En même temps, sur ordre du Département d'État, il a informé la légation que la neutralité du Vénézuéla était considérée comme assurée. A ce dernier point, j'ai répondu que l'opinion exprimée à cet égard par les États-Unis était de tous points conforme à l'attitude que le Vénézuéla a décidé de garder dans le litige, non sans ajouter que notre gouvernement informera le gouvernement de l'Espagne, par l'organe compétent, de notre résolution de nous maintenir dans la plus stricte neutralité. — La présente Note a pour effet de porter cette détermination à la connaissance du gouvernement de Sa Majesté.

J. CALCANO MATHIEU.



TABLE DES MATIÈRES

	Pages
I. — Historique	3
A. Rapports entre l'Espagne et les États-Unis au sujet de la question cubaine avant l'insurrection de 1895.	3
B. La situation de Cuba et les rapports entre les États-Unis et l'Espagne depuis l'insurrection de 1895 jusqu'à la déclaration de guerre (avril 1898).	8
II. — Appréciation juridique des causes de la guerre	33
III. — De la déclaration de guerre et de ses effets.	48
IV. — Rapports des belligérants entre eux	55
I. — <i>Théâtre de la guerre.</i>	57
II. — <i>Moyens d'attaque et de défense.</i>	58
A. Moyens perfides	59
B. Moyens barbares.	59
C. Course	61
D. Blocus.	72
E. Bombardement.	83
F. Rupture de câbles télégraphiques sous-marins	88
III. — <i>Droits et obligations des belligérants envers les nationaux ennemis.</i>	89
A. Combattants.	89
B. Non combattants	97
IV. — <i>Droits résultant de l'occupation sur la partie envahie du territoire ennemi</i>	100
V. — <i>Droits et devoirs des belligérants par rapport à la propriété privée ennemie</i>	113
VI. — <i>Rapports et négociations entre belligérants au cours de la guerre.</i>	118
V. — Rapports entre les belligérants et les neutres.	125
A. <i>Devoirs des neutres</i>	127
Responsabilité des États neutres pour leurs propres actes.	130
Responsabilité des États neutres pour les actes commis par leurs ressortissants	146
Enrôlement, p. 150. — Armement et vente de navires de guerre, p. 152. — Réparation de navires de guerre, p. 157. — Vente d'armes et de munitions de guerre, p. 167. — Vente de charbon, p. 163. — Fourniture de vivres, p. 171. — Emprunts et souscriptions en faveur des belligérants, p. 175.	

B. <i>Droits des neutres</i>	179
I. — Restriction à la liberté commerciale des neutres résultant de l'exercice du droit de blocus, p. 185. — a) Cas du <i>Lafayette</i> , p. 187. — b) Cas de l' <i>Olinde-Rodrigues</i> , p. 190. — c) Cas de la <i>Manoubia</i> , p. 200. — d) Cas du <i>Newfoundland</i> , p. 201. — e) Cas du <i>Restromel</i> , p. 205.	
II. — De la contrebande de guerre, p. 205. — a) Contrebande de guerre proprement dite, p. 206. — b) Contrebande de guerre par analogie, p. 222.	
C. La neutralité, française, anglaise et allemande au cours de la guerre	234
VI. — Fin de la guerre. — Préliminaires de paix. — Traité de paix du 10 décembre 1898	245
A. <i>Préliminaires de paix et protocole de paix du 12 août 1898</i>	246
B. <i>Travaux de la commission de la paix</i>	253
C. <i>Traité de paix du 10 décembre 1898</i>	271
Cessions territoriales	276
Conséquences des annexions territoriales effectuées par les États-Unis . .	287
Dettes cubaines, p. 288. — Situation des Espagnols résidant sur les territoires cédés, p. 298. — Conséquences de l'annexion en ce qui concerne les droits de propriété publique et privée, p. 301. — Conséquences de l'annexion en ce qui concerne les instances judiciaires, p. 302.	
Dispositions diverses	302
VII. — Conclusion	304
Documents	I à XL

