

(¹)

(N° 160.)

Chambre des Représentants.

SÉANCE DU 28 AVRIL 1900.

Projet de loi approuvant l'Acte final de la Conférence internationale de la Paix, ainsi que les conventions et déclarations qui y sont annexées, datés du 29 juillet 1899 et signés par la Belgique avec les Puissances représentées à ladite Conférence.

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA SECTION CENTRALE (2), PAR M. WOESTE.

MESSIEURS,

Le Gouvernement, pour se conformer à l'article 68 de la Constitution, a soumis à l'approbation du Parlement les actes internationaux émanés de la Conférence de La Haye.

Les sections ont donné leur adhésion à ces actes. Au sein de la Section centrale, un membre, reprenant une question déjà formulée dans deux sections, a demandé pourquoi certains États avaient été écartés de la Conférence. De là la question suivante adressée au Gouvernement :

« Le Gouvernement est-il à même de dire pourquoi certains États n'ont pas été invités à la Conférence? »

Le Gouvernement a répondu :

« La ville de La Haye ayant été désignée pour être le siège de la Conférence, c'est le Gouvernement néerlandais qui a adressé aux Puissances l'invitation à y prendre part.

» La communication faite par le Ministre des Pays-Bas à Bruxelles ne

(1) Projet de loi, n° 106.

(2) La Section centrale, présidée par M. SNOY, était composée de MM. HEYNEN, HOVOIS WOESTE, DENIS, DEMBLON, LORAND.

contenait aucun renseignement sur les motifs qui ont déterminé le choix des États invités. Le Gouvernement du Roi n'avait pas qualité pour se substituer au Cabinet de La Haye. Cette question n'a pas fait l'objet des délibérations de la Conférence. »

La Section centrale a donné son approbation aux actes intervenus à La Haye. Toutefois, il n'est pas inutile d'en caractériser la portée d'ensemble.

Au mois d'août 1898, S. M. l'empereur de Russie a convié les Puissances à rechercher en commun les moyens d'arriver au maintien de la paix et à la réduction des armements excessifs qui pèsent sur les peuples.

Une telle initiative ne pouvait que rencontrer l'assentiment général. Aussi, lorsque le projet prit corps et que les Puissances furent invitées à se réunir en Conférence à La Haye, aucune résistance ne se produisit. Il était cependant permis dès lors de conjecturer que l'accomplissement des vues généreuses de l'empereur Nicolas II ne serait pas l'œuvre d'un jour. Pour qu'elles fussent immédiatement sanctionnées, il eût fallu que les nations consentissent unanimement à remettre la solution de leurs différends à une sorte de Conseil ou de tribunal international placé au-dessus d'elles; et lorsqu'on songe aux conflits d'intérêts si nombreux qui se produisent périodiquement entre plusieurs d'entre elles, il était aisé de prévoir qu'elles ne renonceraient pas *a priori* à défendre, même par la guerre, les points de vue qui jusqu'ici ont inspiré leur politique. Tout au plus pouvait-on espérer que quelques jalons seraient posés dans la voie nouvelle ouverte aux États, sauf à laisser au temps le soin, si les circonstances s'y prêtent, de transformer l'ébauche en une réalité bienfaisante.

Comment assurer d'une manière générale le maintien de la paix? Un seul moyen semble se présenter : c'est la constitution d'une Cour d'arbitrage chargée de régler les conflits entre nations, sans qu'il soit permis à aucune d'elles de se soustraire à sa juridiction et aux décisions intervenues. Mais il suffit de poser le problème en ces termes pour se convaincre du premier coup d'œil des difficultés qu'il présente. Aussi la Conférence de La Haye, tout en instituant une juridiction permanente d'arbitrage, se refusa à faire du recours à cette juridiction une obligation; de plus, elle limita très nettement les attributions de l'institution nouvelle. « Dès le début, dit l'Exposé des motifs, on s'est trouvé unanimement d'accord pour reconnaître que les conflits d'intérêts, les dissidences d'ordre politique ne relèvent pas à proprement parler de l'arbitrage. L'application de ce mode de solution se restreint donc aux questions d'ordre juridique. » Ainsi circonscrite, la Cour d'arbitrage pourra n'être pas sans utilité; mais il faut le reconnaître, c'est surtout à raison de l'extension espérée de ses attributions que son établissement doit être envisagé avec satisfaction.

Dans le domaine qui lui est assigné, pourra-t-elle prendre une initiative? Tel n'est pas l'esprit de la Convention :

« On avait suggéré un instant, constate l'Exposé des motifs, d'investir soit les Puissances neutres par principe, soit le Secrétaire général du Bureau dont il sera question plus loin, du mandat de rappeler aux parties en litige,

dans le cas de conflit aigu, que le recours au Tribunal leur était toujours ouvert. La Conférence y renonça en raison des inconvénients graves que ce mandat international pourrait présenter, et l'on s'est borné à déclarer que les Puissances signataires considèrent une telle suggestion, faite par elle au moment où un conflit aigu menacerait d'éclater, comme un devoir, et que le conseil donné dans l'intérêt supérieur de la paix de s'adresser à la Cour permanente ne pourrait être considéré que comme un acte de bons offices. »

Il suit de ce qui précède que, même dans les questions d'ordre juridique, la Cour d'arbitrage n'entrera en mouvement que quand elle sera directement saisie par les intéressés. En dehors de là, elle n'aura pas de mission à remplir.

Est-ce à dire que les Puissances réunies à La Haye n'aient pas été touchées de l'utilité qu'il y a à aplanir par des voies pacifiques les différends étrangers aux questions juridiques proprement dites ou présentant en outre d'autres aspects ? Ce serait assurément méconnaître leurs intentions que de l'affirmer. Aussi ont-elles, dans la Convention pour le règlement des conflits internationaux, inséré deux titres destinés à affirmer leurs sentiments. Elles ont visé le recours aux bons offices ou à la médiation des Puissances amies ; elles l'ont recommandé ; elles ont même suggéré à cet égard l'intervention spontanée des États étrangers aux conflits venant à se produire. Mais tout ici sera subordonné « aux circonstances », selon l'expression de l'article 2 de la Convention ; si bien qu'il faut attendre des progrès de la conscience publique et de l'aversion croissante des peuples pour la guerre le succès de cette partie de la Convention relative au règlement pacifique des conflits internationaux.

Un seul point relatif à la Convention d'arbitrage a été débattu au sein de la Section centrale. Son article 60 porte : « Les conditions auxquelles les Puissances qui n'ont pas été représentées à la Conférence internationale de la Paix pourront adhérer à la présente Convention formeront l'objet d'une entente ultérieure entre les Puissances contractantes. » Cette entente est-elle en voie de préparation ? La Section centrale se l'est demandé et elle a posé au Gouvernement la question suivante :

« Le Gouvernement s'est-il préoccupé d'une entente nouvelle à ménager entre les Puissances au sujet de l'accession des États non signataires à la Convention d'arbitrage ? »

Le Gouvernement a répondu :

« Le Gouvernement n'a pas été informé que depuis la clôture de la Conférence de La Haye, des négociations aient été ouvertes au sujet de l'adhésion d'États non signataires de la Convention concernant le règlement pacifique des conflits.

» Il est à remarquer, d'ailleurs, que cette Convention n'est pas encore ratifiée. »

On sait que la question des effectifs de guerre a fixé l'attention publique dès avant la réunion de la Conférence. Rien, en effet, ne peut favoriser davantage l'éloignement des chances de guerre que la réduction des arme-

ments des Puissances. Aussi cette réduction rentrait-elle dans le programme tracé par l'Empereur de Russie. Mais, sous ce rapport, les travaux de la Conférence ont été presque stériles. Elle a bien estimé que « la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité » ; elle a bien exprimé le vœu que les gouvernements, tenant compte des propositions faites dans la Conférence, missent à l'étude la possibilité d'une entente concernant la limitation des forces armées de terre et de mer et des budgets de la guerre. Mais elle s'est reconnue impuissante à aller plus loin. Tout en ayant égard aux dispositions des États représentés, l'un des délégués russes avait tenté d'obtenir l'interdiction pendant cinq ans de l'augmentation des effectifs et des budgets actuels, et, pour rendre cette proposition plus acceptable, il avait exclu de cette limitation les troupes coloniales. Mais il n'a pas été suivi, et la Conférence s'est arrêtée aux conclusions suivantes : « 1° Il serait très difficile de fixer, même pour une période de cinq années, le chiffre des effectifs sans régler en même temps d'autres éléments de la défense nationale ; 2° Il serait au moins difficile de régler par une Convention internationale les éléments de cette défense, organisée dans chaque pays d'après des vues très différentes. »

Sous ce rapport, il faut reconnaître que la Conférence n'a pas répondu aux espérances, peut-être hasardées, de l'opinion. Aussi la Section centrale a-t-elle adressé au Gouvernement la question suivante :

« Quel a été le rôle des Plénipotentiaires belges au point de vue de la limitation des effectifs de guerre ? »

Le Gouvernement a répondu :

« L'un des Plénipotentiaires belges a été appelé à l'honneur de présider la première commission, à laquelle étaient renvoyées les questions relatives au désarmement. Mais il n'est pas besoin de faire remarquer que la Belgique, petite Puissance et dont la neutralité est garantie, ne pouvait exercer en ce point qu'une influence très secondaire

» Des débats qui ont eu lieu tant au sein de la commission que des sous-comités techniques, il est bientôt résulté qu'aucun accord n'était actuellement possible. »

Nous venons de constater les résultats des travaux de la Conférence sur les deux points principaux qui lui étaient soumis.

Ces résultats sont consignés dans l'Acte final dressé par la Conférence le 29 juillet 1899. On y voit d'abord que trois Conventions ont été adoptées par elle : une Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux ; une Convention concernant les lois et coutumes de la guerre, et une Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève du 22 août 1864. Ces Conventions, signées par toutes les Puissances représentées, attestent, par les mesures utiles et humanitaires qu'elles renferment, le bon vouloir des signataires. A ces Conventions sont jointes

trois déclarations relatives à l'interdiction de lancer par certains modes des projectiles et des explosifs, d'employer des projectiles ayant pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères et de faire usage de balles s'épanouissant ou s'aplatissant facilement dans le corps humain. Ces déclarations ont obtenu l'assentiment de la très grande majorité des Puissances. Enfin l'Acte final renferme certains vœux dont le principal, nous l'avons déjà mentionné, est relatif à l'étude d'une entente en vue de limiter les effectifs militaires et les budgets de la guerre.

En ce qui concerne la Convention relative aux lois et coutumes de la guerre, la question suivante a été posée au Gouvernement :

« Quelles garanties nouvelles et plus considérables que celles assurées par la Convention de 1874 ont été accordées aux nations neutres par la Convention sur les lois et coutumes de la guerre? »

Le Gouvernement a répondu :

« Ainsi qu'il est dit à l'Exposé des motifs (page 8), il a été signé à la suite de la Conférence de Bruxelles de 1874, non pas une Convention, mais un protocole final qui défère aux Gouvernements, comme une enquête consciencieuse de nature à servir de base à un échange d'idées ultérieur, un projet de Déclaration rédigé par l'Assemblée ainsi que les communications, réserves et avis séparés que les délégués avaient cru devoir insérer dans les protocoles des séances.

» Ce sont ces documents qui ont servi de base aux délibérations de la Conférence de La Haye, lesquelles ont abouti à la signature de la Convention soumise à la Chambre.

» La Convention de La Haye, comme le projet de déclaration de 1874, a pour objet de régler les lois et coutumes de la guerre, et non les droits et les devoirs des neutres. Dans l'une et dans l'autre, une section touche à ces devoirs; c'est celle qui est consacrée aux belligérants internés et aux blessés soignés chez les neutres.

» La Convention de La Haye reproduit à cet égard les dispositions du projet de déclaration de 1874 en y ajoutant à l'article 59 un paragraphe concernant l'obligation pour l'État neutre de garder, de manière qu'ils ne puissent de nouveau prendre part aux opérations de la guerre, les blessés et les malades amenés sur le territoire du neutre par l'un des belligérants et qui appartiendraient à la partie adverse.

» En outre, l'article 54 de la Convention de La Haye dispose qu'en cas d'occupation du territoire par l'armée ennemie, le matériel des chemins de fer provenant d'États neutres, qu'il appartienne à ces États ou à des sociétés ou personnes privées, leur sera renvoyé aussitôt que possible.

» Cette disposition ne se trouvait pas dans le projet de Déclaration de 1874. »

L'Exposé des motifs demande aux Chambres de s'associer, par l'approbation sollicitée d'elles, « à l'œuvre considérable de paix et d'humanité dont la Conférence a poursuivi la réalisation ».

Si incomplète que soit cette œuvre, les Chambres ne peuvent manquer d'accorder l'adhésion postulée et de s'associer ainsi aux mesures prises par les puissances en vue d'un but élevé. Elles partageront à ce point de vue les sentiments de gratitude que le Gouvernement exprime pour les plénipotentiaires belges à La Haye, et elles souhaiteront certainement avec lui que, « par de nouvelles ententes, les Puissances contribuent à écarter les causes de conflits entre nations, à rendre les guerres plus humaines et plus rares, à étendre et consolider ainsi le règne de la paix ».

Petit pays et nation neutre, obligée à ce titre de se tenir à l'écart des guerres, n'ayant du reste pour elles aucun attrait, la Belgique ne peut qu'applaudir aux efforts tentés pour les prévenir ou en atténuer les conséquences. Son concours est acquis à toute œuvre qui, continuant celle de La Haye, donnera de nouvelles satisfactions aux aspirations pacifiques de l'humanité.

Le Rapporteur,

CH. WOESTE.

Le Président,

B^{on} GEORGES SNOY.

