

NOTE SUR LA CRÉATION D'UNE INSTITUTION JUDICIAIRE INTERNATIONALE PROPRE A PRÉVENIR ET A RÉPRIMER LES INFRACTIONS A LA CONVENTION DE GENÈVE, PAR M. GUSTAVE MOYNIER.

MESSIEURS,

Dès avant la dernière guerre, des voix autorisées avaient réclamé, comme le complément nécessaire de la Convention de Genève, une sanction pénale contre ceux qui la violeraient. Mais, quelque rationnelle que fût cette exigence, il n'a pu, jusqu'à maintenant lui être donné satisfaction.

M'occupant naguère de ce sujet¹, j'avais fait remarquer que le déficit signalé, quoique réel, ne présenterait peut-être pas beaucoup d'inconvénients, lorsque viendrait le moment d'appliquer les règles établies. L'opinion publique m'apparaissait alors comme devant être au besoin assez puissante pour imposer le respect de la loi; je nourrissais d'ailleurs l'espoir, que chacun des gouvernements signataires de la Convention s'empresserait d'édicter, pour son pays, des peines sévères contre ceux qui l'enfreindraient.

Sur le premier point, les expériences faites récemment n'ont guère trompé mon attente. Les cas d'infraction volontaire et intentionnelle paraissent avoir été peu nombreux. On peut dire que la Convention a exercé une influence très-bienfaisante, et qu'à présent, plus que jamais, le triomphe des principes qu'elle consacre est assuré.

Il y a eu cependant des exceptions regrettables. Il a été pénible d'entendre les belligérants s'accuser d'avoir manqué à leurs engagements. De plus, il a été difficile, impossible même, d'arriver à une constatation légale et contradictoire des faits; encore moins à la punition des coupables et à la réparation du tort causé.

Ainsi, la guerre franco-allemande a permis de reconnaître l'insuffisance d'une sanction purement morale pour mettre un frein aux passions déchaînées; elle a fait regretter aussi que les rédac-

teurs de la Convention eussent cru devoir, en matière pénale, s'en remettre complètement au zèle des divers Etats, soit pour promulguer des lois, soit pour réprimer les écarts de leurs propres ressortissants.

Mais le moment ne semble pas éloigné où l'on entreprendra de compléter la Convention de Genève, pour y introduire certains perfectionnements suggérés par les derniers événements, et les hommes chargés de ce travail seront nécessairement conduits à rechercher les moyens les plus propres à assurer l'observation du traité. Il est donc opportun de provoquer l'étude de ce sujet, et c'est là le motif qui m'engage, Messieurs, à vous faire part aujourd'hui de mes réflexions personnelles sur ce point.

L'établissement d'une juridiction internationale me paraissant être logiquement le seul moyen d'atteindre le but proposé, je me suis demandé s'il ne serait pas possible de l'établir sur des bases telles, que cette juridiction ne froissât pas de légitimes susceptibilités chez les gouvernants, et que ses jugements offrissent de sérieuses garanties quant à leur exécution.

Plusieurs publicistes ont déjà cherché, dans la même voie, un remède à ce qui constitue une imperfection commune à toutes les règles du droit des gens. On a vu éclore bien des plans, plus ou moins ingénieux, pour une organisation judiciaire spéciale ayant dans sa compétence les contestations touchant au droit public international; mais ces tentatives ont constamment échoué. Cet insuccès toutefois, quelque décourageant qu'il paraisse au premier abord, a tenu en grande partie à des empêchements qui ne sont pas à craindre au même degré pour le cas particulier dont je m'occupe.

Et d'abord, les projets qui ont avorté, n'avaient tous en vue, sauf erreur, que l'observation des coutumes qui constituaient seules le droit de la guerre avant qu'il eût fait l'objet de conventions positives. Or, on comprend que des objections redoutables se soient élevées contre la prétention d'établir des juges, quand le droit lui-même était loin d'être fixé. Il n'en est pas de même en présence d'un texte formel, tel que celui de la Convention de Genève.

En second lieu, le besoin d'une juridiction internationale se fait sentir tous les jours davantage. Actuellement, ce ne sont pas, comme jadis, des écrivains isolés qui la réclament, c'est en quelque

¹ Etude sur la Convention de Genève, pages 290 à 311.

sorte tout le monde; plus les relations de peuple à peuple se multiplient, plus aussi l'obligation de vider les différends par des voies amiables devient impérieuse pour les nations civilisées.

Sous ce rapport, un grand et bel exemple vient d'être donné au monde par l'Angleterre et par les Etats-Unis. La constitution du tribunal arbitral qui est chargé de régler l'affaire de l'*Alabama*, et qui a son siège dans notre ville, est un précédent d'une immense portée. On sait du reste que les arbitres de l'*Alabama*, à l'instar de ceux que je propose pour la Convention de Genève, devront se régler sur des principes adoptés préalablement par les puissances intéressées, et inscrits dans un traité¹.

La conduite des deux nations engagées dans ce procès leur a valu des éloges universels, et pourtant, je crains que l'on ne rencontre encore beaucoup de résistance chez les gouvernements, quand il s'agira de souscrire à la permanence d'une institution qui, au fond, porte atteinte à la souveraineté des Etats. Il ne s'agit point, au reste, d'imposer un tel renoncement aux signataires de la Convention, et c'est de leur plein gré que je voudrais les voir faire cette concession dans l'intérêt de l'humanité.

Leur adhésion sera d'ailleurs d'autant moins difficile à obtenir que la juridiction nouvelle leur sera plus avantageuse.

La pénalité, en général, implique le concours des trois pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif. Voyons donc par qui ils doivent être exercés en ce qui concerne les infractions à la Convention de Genève.

En premier lieu, à qui appartient le droit de légiférer?

On pourrait laisser à chaque Etat le soin d'édicter des peines contre les violateurs de la Convention. Déjà l'on trouve, dans les codes de diverses nations, des sanctions pénales se rapportant au droit international², et il serait tout simple de continuer dans la même voie. C'est l'opinion que j'ai soutenue dans mon livre sur la

¹ Traité de Washington du 8 mai 1871.

² Par exemple, Code pénal français (1810), art. 84 et 85; — Code de la Confédération suisse (1853), art. 41 à 44; — Code pénal allemand (1870), art. 102 à 104.

Convention. Mais ma conviction sur ce point est ébranlée aujourd'hui, et deux choses y ont contribué.

C'est d'abord le peu d'empressement qu'ont montré la plupart des gouvernements à faire des lois, qu'ils avaient mis une certaine délicatesse à ne pas s'imposer réciproquement à l'époque de la Convention de Genève, mais qu'ils étaient moralement tenus de promulguer, du moment qu'ils avaient pris l'engagement solennel d'empêcher certains actes de la part de leurs nationaux. Rien ne fait prévoir que cette lacune doive être prochainement comblée¹, et, dès lors, plutôt que de la voir persister, je souhaite qu'une loi pénale internationale intervienne pour compléter l'œuvre de 1864.

Jadis, je considérais cette solution comme impossible, et cela me confirmait dans mon désir de laisser à chaque pays son autonomie. Mais j'ignorais alors que l'idée d'une législation pénale internationale avait reçu un commencement d'exécution, lequel, quoique ne touchant pas au droit de la guerre, suffit pour montrer que ce n'est pas un rêve irréalisable. Le principe est entamé, c'est l'essentiel.

Je fais allusion aux traités entre la Suisse et diverses puissances², pour la garantie de la propriété littéraire. Peut-être pourrait-on citer d'autres exemples analogues, mais il n'en est pas besoin, pour prouver qu'on ne serait plus fondé à opposer une fin de non recevoir à la proposition d'une Convention pénale.

Par ce double motif, j'estime qu'il serait bon que la sanction pénale de la Convention fût l'objet d'un traité international.

Mais la tâche la plus délicate n'est pas celle du législateur. Elle incombe bien plutôt au pouvoir judiciaire, chargé d'apprécier la culpabilité ou l'innocence des prévenus et d'appliquer la peine. Or il est désirable que cette attribution soit enlevée aux tribunaux ordinaires des belligérants, car ceux-ci, quelle que soit la respectabilité des magistrats qui les composent, peuvent, à un moment donné, subir à leur insu l'influence du milieu où ils se trouvent. Ce serait même un service à leur rendre que de dégager leur res-

¹ Voir l'enquête faite par le Comité international, sur la législation militaire des divers Etats, dans ses Bulletins, 2, 3 et 4 (T. I., p. 62, 108 et 162.)

² La France, 30 juin 1864; l'Italie, 22 juillet 1868; l'Allemagne du Nord, 13 mai 1869, etc.

ponsabilité. Une autorité mixte ou neutre offrirait, théoriquement du moins, plus de gages d'impartialité, n'étant pas jugé dans sa propre cause et, si les personnes investies de cet utile mandat, disposaient de moyens suffisants pour assurer l'exécution de leurs jugements, tout belligérant serait intéressé à accepter leur intervention.

Les gouvernements eux-mêmes n'auraient rien à redouter de cet aréopage, car il est vraisemblable que jamais ils ne seraient mis directement en cause. On ne peut supposer en effet qu'ils soient de connivence avec ceux de leurs administrés qui commettraient des illégalités. Leur ferme intention de voir la Convention loyalement exécutée doit se présumer, et il serait absurde d'imaginer un ordre supérieur donné au mépris de devoirs internationaux formellement reconnus. Le seul cas où une transgression de la loi pourrait être imputable à un gouvernement, serait celui où son auteur exciperait de son ignorance. Il est certain que, s'il était démontré alors que l'autorité compétente a négligé d'employer les moyens convenables pour instruire le peuple et l'armée du respect dû aux blessés et au personnel sanitaire, la culpabilité remonterait jusqu'à elle. Mais la perspective de cette éventualité suffirait pour que chacun, bien et dûment averti, se tint sur ses gardes, et pour que la vulgarisation de la Convention de Genève, réclamée depuis si longtemps, devint un fait accompli.

Quant à l'exécution des jugements, le ministère des gouvernements intéressés est indispensable, car l'on ne saurait attribuer à un tribunal étranger ou mixte le droit de disposer de la force publique d'un Etat. Les peines seront donc appliquées par l'entremise des autorités nationales entre les mains desquelles se trouvera le délinquant; autorités qui ne peuvent y être contraintes par aucune force matérielle, mais sur lesquelles l'opinion publique agira puissamment, si le tribunal a soin de faire connaître en tous pays la manière dont elles le seconderont.

Je voudrais donc un tribunal auquel seraient soumis les cas litigieux. Ce tribunal instruirait chaque affaire, entendrait au besoin les plaidoiries de l'accusateur et de l'accusé, et prononcerait la culpabilité ou l'innocence du prévenu; puis il condamnerait le coupable d'après la future loi internationale relative aux infractions à la Convention de Genève.

Le tribunal mettrait ensuite le gouvernement compétent en demeure d'exécuter sa décision.

L'obligation pour l'auteur d'un dommage de le réparer est élémentaire et se retrouve dans tous les codes des peuples civilisés. On conçoit donc qu'une infraction à la Convention de Genève puisse donner lieu à une demande en dommages et intérêts. En semblable occurrence, quoi de plus naturel que de conférer au tribunal international le pouvoir de statuer sur cette prétention et de déterminer le montant de l'indemnité?

De plus, il est juste qu'en pareil cas le gouvernement du délinquant encoure la responsabilité du paiement de cette somme, car la Convention ne peut guère être violée que par des agents de l'autorité. D'ailleurs, on peut dire que les gouvernements sont la cause de tous les maux de guerre, et qu'ils en doivent supporter les conséquences. Il ne serait pas équitable que les individus lésés fussent victimes de l'insolvabilité personnelle des coupables immédiats. Et puis, enfin, il n'est pas mauvais que les gouvernements aient un intérêt direct et pécuniaire à ce que la Convention soit fidèlement observée par leurs ressortissants.

Tels sont les principes sur lesquels repose l'économie générale de mon projet.

Je l'ai résumé dans dix articles dont je vais avoir l'honneur de vous donner lecture. Je veux pourtant, au préalable, vous rendre attentifs à quelques détails qui ont leur importance.

Le mode de formation et la composition du tribunal, par exemple, sont choses capitales. J'ai adopté pour cela un système analogue à celui qui a été pratiqué dans l'affaire de l'*Alabama*, c'est-à-dire un tribunal de cinq membres, dont deux sont choisis chez les belligérants et trois chez les neutres.

Toutefois, il faudrait examiner de très-près la convenance de faire participer les belligérants au choix des arbitres. Ne pourrait-il pas arriver que l'irritation des esprits fût telle que des représentants des deux nationalités ennemies éprouvassent de la répugnance à siéger ensemble au plus fort de la lutte? Peut-être serait-il préférable que les cinq arbitres fussent pris chez des peuples neutres, et que les belligérants ne délégassent auprès du tribunal que des commissaires chargés de plaider en leur faveur.

La désignation des arbitres neutres ne peut guère avoir lieu que par le sort, et je fais intervenir pour cela le Président de la Confédération suisse, parce que, jusqu'à présent, c'est par son entremise qu'ont eu lieu toutes les négociations diplomatiques relatives à la Convention.

Il est très-essentiel que le tribunal n'exerce pas une autorité inquisitoriale, et que, par conséquent, il ne poursuive jamais d'office les violateurs vrais ou supposés de la Convention. Il ne doit agir qu'à la requête de la partie lésée.

Mais peut-on accorder à toute personne qui aurait eu des démêlés avec l'ennemi, ou qui croirait avoir à s'en plaindre, le droit de s'adresser directement au tribunal? Je ne le pense pas, car alors les réclamations se multiplieraient à l'infini, et les arbitres seraient exposés à devenir les jouets de la légèreté ou de l'ignorance des personnes qui, n'ayant aucun risque à courir, ne se gêneraient pas pour provoquer des enquêtes. C'est donc une mesure d'ordre indispensable, que celle qui consiste à prescrire aux gouvernements de soumettre les récriminations de leurs ressortissants à un examen préalable, et de ne nantir le tribunal que de celles qu'ils trouveront assez légitimes pour les appuyer.

On voit par là que toutes les plaintes n'arriveront pas nécessairement jusqu'au tribunal; mais ce qui importe bien davantage, c'est que, lorsqu'un étranger sera mis en cause, il ne puisse pas être privé de la garantie offerte par la juridiction internationale. Que l'on s'en passe quand le plaignant, l'accusé et les juges ont la même nationalité, cela ne nuira à personne; mais l'obligation de recourir aux arbitres doit être imposée dans toute autre circonstance.

Enfin j'ai cherché à assurer aux travaux du tribunal la publicité la plus étendue; car c'est à cela qu'il faut viser, pour former et éclairer l'opinion publique, qui lui servira de point d'appui.

Je dirai, en terminant, que je ne me suis préoccupé que de la Convention de Genève et des contestations auxquelles elle peut donner lieu. Mais il serait avantageux d'étendre la compétence du tribunal à d'autres traités internationaux; notamment à la Convention de Saint-Petersbourg, concernant les projectiles explosibles. Il est probable d'ailleurs, comme le fait observer M. Rolin-Jaquemyns, dans sa *Revue de droit international*, qu'un tribunal

de ce genre une fois institué, des conventions ultérieures, statuant sur d'autres parties du droit des gens, viendraient accroître ses attributions.

Voici maintenant, Messieurs, la rédaction que j'ai ébauchée et que je me permets de soumettre à votre appréciation. Peut-être me suis-je laissé aller à concevoir une utopie: je vous en fais juges; mais n'oubliez pas que la Convention de Genève elle-même et les sociétés de secours aux blessés ont été qualifiées de la sorte à leur origine. Je n'ai du reste nullement, cela va de soi, la prétention d'offrir, pour le problème dont je me suis occupé, une solution à l'abri de toute critique. Je me tiendrais pour satisfait si seulement cette communication provoquait, de la part des hommes compétents, une étude sérieuse de la question que j'ai soulevée.

ARTICLE 1^{er}.

Pour assurer l'exécution de la Convention de Genève du 22 août 1864 et de ses articles additionnels, il sera, en cas de guerre entre deux ou plusieurs des puissances contractantes, constitué un tribunal international auquel pourront être adressées les plaintes concernant des infractions à la dite Convention.

ART. 2.

Ce tribunal sera formé de la manière suivante:

Dès que la guerre aura été déclarée, le Président de la Confédération suisse désignera, par le sort, trois des puissances signataires de la Convention, à l'exclusion des belligérants.

Les gouvernements de ces trois puissances seront, ainsi que ceux des Etats belligérants, invités à nommer chacun un arbitre, et les cinq arbitres choisis s'assembleront, le plus promptement possible, au lieu qui leur sera provisoirement indiqué par le Président de la Confédération suisse.

Si la lutte s'engage entre plus de deux Etats souverains, ceux qui feront cause commune se concerteront pour le choix d'un arbitre commun.

Si, pendant le cours de la guerre, l'un des Etats neutres qui ont fourni des arbitres devient belligérant, un nouveau tirage au sort aura lieu pour remplacer l'arbitre nommé par lui.

ART. 3.

Les arbitres s'entendront entre eux sur le choix définitif du lieu où ils siégeront.

Les détails d'organisation du tribunal et la procédure à suivre seront laissés à leur appréciation.

Ils fixeront aussi eux-mêmes le moment où ils estimeront pouvoir cesser de siéger.

ART. 4.

Le tribunal ne s'occupera que des infractions au sujet desquelles des plaintes lui auront été adressées par les gouvernements intéressés.

Ceux-ci devront lui déférer toutes les affaires auxquelles ils désireront donner suite, et dans lesquelles des étrangers se trouveront impliqués.

Le tribunal soumettra les faits incriminés à une enquête contradictoire, pour laquelle toutes facilités devront lui être octroyées par les gouvernements signataires de la Convention, et spécialement par les belligérants.

ART. 5.

Le tribunal formulera son opinion, pour chaque cas particulier, dans un verdict de culpabilité ou de non culpabilité.

Si la culpabilité est reconnue, il prononcera une peine, conformément à la loi pénale internationale qui devra faire l'objet d'un traité complémentaire de la présente Convention.

ART. 6.

Les jugements du tribunal seront notifiés par lui aux gouvernements intéressés, et ceux-ci seront tenus d'infliger aux coupables les peines prononcées contre eux.

ART. 7.

Lorsqu'une plainte sera accompagnée d'une demande en dommages et intérêts, le tribunal aura qualité pour statuer sur cette prétention et pour fixer le montant de l'indemnité.

Le gouvernement du délinquant sera responsable de l'exécution de la sentence.

ART. 8.

Les jugements du tribunal seront communiqués à tous les gouvernements signataires de la Convention, traduits par eux, s'il y a lieu, dans la langue de leur pays, et publiés à bref délai dans leur feuille officielle.

Il en sera de même des avis auxquels les arbitres croiront nécessaire de donner de la publicité, dans l'intérêt de leurs travaux, notamment en ce qui concerne l'application de la pénalité et le paiement des dommages et intérêts.

ART. 9.

Les frais du tribunal, y compris le traitement des arbitres et leurs indemnités de déplacement, seront supportés par égales portions par les Etats belligérants, qui devront, au fur et à mesure de leurs besoins, lui fournir les fonds qui lui seront nécessaires.

La comptabilité du tribunal fera l'objet d'un rapport final, qui recevra la même publicité que ses décisions.

ART. 10.

Les archives du tribunal seront réunies, à Berne, à celles de la Confédération suisse.

SOMMAIRE DES JOURNAUX DE L'ŒUVRE

BELGIQUE. — *La Charité sur les champs de bataille.*

7^e année. N^o 7. Janvier 1872. — Avis. — Don du comte de Camille. — Œuvre de la Croix rouge en Belgique. — Enquête sur le fonctionnement de l'œuvre pendant la paix et pendant la guerre. — Rapport de M. le Dr Chenu, sur les ambulances françaises. — Index bibliographique. — Miscellanées. — Cartouches des blessés.