12

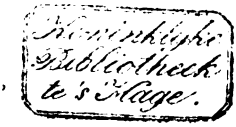
LE

CONGRÈS EUROPÉEN

PAR

M. G. DE MOLINARI

Professeur d'économie politique, au Musée de l'Industrie
Directeur de l'*Économiste belge*, etc.



BRUXELLES & LEIPZIG
A. LACROIX, VERBOECKHOVEN ET Cie, ÉDITEURS
RUE ROYALE, 5, IMPASSE DU PARC

1864

Digitized by Google

Digitized by Google

LE

CONGRÈS EUROPÉEN

PREMIÈRE PARTIE

La proposition faite par l'empereur des Français d'aviser aux moyens d'établir en Europe une paix permanente, est-elle pratique ou est-elle une simple utopie? — Précédents qui peuvent être invoqués en faveur de cette proposition : 1° *Dans le domaine des idées.* Plan de Henri IV, exposé dans les *Mémoires de Sully*. — La fédération européenne de Leibnitz. — Opinion de La Bruyère sur la guerre. — Projet de paix perpétuelle de l'abbé de Saint Pierre. — *Essai* d'Emm. Kant. — Plan de Jérémie Bentham. — Les Sociétés et les Congrès de la paix. — 2° *Dans le domaine des faits.* Organisation de la ligne anséatique. — Constitution de la Confédération germanique. — La Sainte-Alliance. — Ce qu'elle devait être dans la pensée de ses fondateurs; ce qu'elle a été dans la pratique. — Formation du *Concert européen.* — Rôle des grandes puissances dans le règlement des affaires européennes. — Aperçu historique de l'intervention des grandes puissances pour résoudre pacifiquement le différend hollando-belge en 1830 (1).

Il serait impossible de prédire aujourd'hui ce qui adviendra de la proposition d'un Congrès européen, par laquelle l'empereur des Français, vient encore une fois d'étonner le monde. Mais, quoi qu'il arrive, soit que le Congrès se réunisse ou non, soit qu'il aboutisse à établir un régime de paix et de désarmement, ou à précipiter un peu plus tôt le

(1) Conférence faite à Verviers, le 10 janvier 1864.

Digitized by Google

monde civilisé dans les horreurs de la guerre, cette proposition demeurera un fait politique considérable. Il n'est donc pas sans intérêt de connaître les précédents sur lesquels elle s'appuie, comme aussi de rechercher quels arguments tirés du droit des gens et de l'économie politique, on peut faire valoir en sa faveur; enfin, quelles objections pratiques elle soulève, comment elle devrait être conçue et exécutée pour aboutir à un résultat utile.

Précisons bien d'abord le but que s'est proposé l'auteur de la proposition soumise récemment à l'Europe.

Il commence par constater le mal auquel il s'agit de porter remède. Ce mal consiste dans l'état d'anarchie et d'hostilité où se trouve l'Europe, depuis que les arrangements de la Sainte Alliance ont cessé d'être observés, état « maladif et précaire » pour me servir de ses expressions, qui provoque partout un accroissement progressif des dépenses militaires.

C'est à cet état « maladif et précaire » qu'il s'agit de porter remède. Comment? Par la convocation d'un Congrès de souverains ou de leurs fondés de pouvoirs, réunis « sans système préconçu, sans ambition exclusive, animés par la seule pensée d'établir un ordre de choses, fondé désormais sur l'intérêt bien compris des souverains et des peuples. »

Le mal que l'empereur des Français signale, existe incontestablement. L'Europe politique est loin de se trouver dans un état de santé satisfaisant, mais il y a une chose que Napoléon III s'est bien gardé d'ajouter, c'est que ce fâcheux état de santé a été, en grande partie, provoqué par le rétablissement de l'Empire français et par la politique inquiétante de son chef. Qui, en effet, a été depuis dix ans, le grand perturbateur de l'Europe? Qui, après avoir jeté solennellement à la France et au monde cette parole rassurante : l'*Empire c'est la paix*, a déchaîné la guerre en Orient? Qui a entrepris ensuite de résoudre par les armes le problème de la régénération politique et sociale de l'Italie? Qui enfin a obligé l'Angleterre, la Prusse, la Belgique, à augmenter leurs armements et leurs défenses, en laissant remettre au jour la vieille et menaçante théorie des frontières naturelles? Qui a, pour tout dire, substitué à la politique de paix qui avait prévalu sous le règne de Louis-Philippe et même sous la république, une politique de guerre? N'est-ce pas l'empereur des Français? Le rétablissement de l'Empire et la politique belliqueuse de son chef, voilà donc, en grande partie du moins, la cause du malaise actuel de l'Europe. Ce n'est pas sans doute,

Digitized by Google

une raison suffisante pour repousser le remède que l'on nous offre. En admettant que ce remède soit vraiment efficace, en admettant que l'œuvre future du Congrès soit de nature à assurer la paix du monde, notre devoir comme amis de la paix est de l'accepter. Seulement, il est clair que nous ne pouvons l'accepter les yeux fermés. Nous avons affaire à un empirique, qui a rompu avec la routine officielle de la médecine, ce dont nous ne voulons pas lui faire un crime, mais dont la pratique a été jusqu'à présent plus meurtrière que celle d'aucun des vieux médecins réguliers. Voici maintenant qu'il vient à résipiscence, et qu'après avoir abusé des sangsues et de la saignée, il propose aux collègues auxquels il s'est imposé de se réunir en consultation pour adopter en commun un nouveau système de médication. Nous ne devons pas nous étonner si les collègues auxquels il s'adresse, après leur avoir joué plus d'un mauvais tour, se montrent pleins de méfiance, et, nous-mêmes qui formons le peuple des malades, nous avons bien quelque raison d'être inquiets de ce qui pourra se passer dans cette consultation de médecins politiques. Occupons-nous donc un peu d'une affaire qui nous touche de si près, recherchons quel peut être ce nouveau système qu'il s'agit de nous appliquer pour faire succéder à notre état « maladif et précaire, » un état de santé consolidé.

I

Examinons d'abord les précédents de la proposition que l'empereur des Français vient de faire sortir de sa boîte à surprises. Ces précédents existent, les uns simplement à l'état théorique, les autres à l'état pratique. Nous allons les passer successivement en revue, en donnant, comme il convient, la préséance aux idées sur les faits.

C'est à une époque qui présente une certaine analogie avec la nôtre, à la veille de la guerre de Trente ans, que paraît avoir été conçue pour la première fois l'idée d'établir un nouvel organisme politique destiné à garantir la paix européenne. A cette époque, en effet, l'autorité incarnée dans le catholicisme, et la révolution incarnée dans le protestantisme, se trouvaient en présence sur le terrain religieux, comme elles s'y retrouvent aujourd'hui sur le terrain politique. Leur querelle avait déjà ensanglanté le monde et elle devait l'ensanglanter encore. Comme le remarque Henry Wheaton, dans sa remarquable *Histoire des progrès du Droit des gens*, « l'Europe était divisée parmi ses peuples ou ses

Digitized by Google

princes, en deux partis ou systèmes : l'un représenté par les protestants, progressiste et libéral, mais faible par l'isolement et la grande diversité de ses adhérents ; l'autre, conservateur et même réactionnaire, mais plus compacte, plus uni, sous l'égide du pape, de l'empereur et de la monarchie espagnole. La collision de ces partis sur les questions les plus importantes de la société européenne, entretenait une fermentation générale des esprits, pendant qu'une crise également dangereuse et universelle se préparait du côté de la politique. » Il y aurait bien quelque chose à redire sur l'esprit « progressiste et libéral » du protestantisme, que vante M. Henry Wheaton, car dans les pays où les protestants acquéraient la suprématie, ils ne manquaient guère d'établir un régime de monopole calqué sur celui du catholicisme et quelquefois plus restrictif encore. C'est ainsi, du reste, que nous avons vu la révolution établir en France, par exemple, un régime, en réalité moins progressiste et moins libéral que ne l'était celui du droit divin, en faisant succéder Robespierre et Napoléon à Louis XVI. Quoi qu'il en soit, l'Europe était alors, par le fait du conflit de ces deux principes, dans le même état maladif et précaire où elle se trouve aujourd'hui. Un souverain qui offrait, par sa situation, sinon par son caractère, certains points de ressemblance avec Napoléon III, en ce qu'il était sorti, comme lui, de la guerre civile, Henri IV, frappé des maux que cette lutte, tantôt sourde, tantôt ouverte, répandait sur le monde, songea à y porter remède. Son plan, tel que nous le trouvons dans les ***Mémoires de Sully***, — et l'authenticité de ce plan n'a pas été sérieusement contestée (1), — consistait : 1° à organiser une coalition contre la maison de Habsbourg, devenue maîtresse de plus de la moitié du monde civilisé par la réunion sur la tête de Charles-Quint, des possessions de la monarchie espagnole dans les deux mondes, et des royaumes électifs et héréditaires d'Autriche. L'Angleterre, la Hollande, les princes protestants de l'Allemagne et même la république de Venise, lui avaient promis leur concours pour l'exécution de cette première partie de son plan, qui avait pour objet de rétablir l'équilibre européen, rompu par la prépondérance qu'avait acquise la maison d'Autriche ; 2° la seconde partie du

(1) Les *Mémoires de Sully* sont très explicites sur ce point. Sully affirme notamment que des négociations ont été engagées avec plusieurs souverains et, en particulier, avec la reine Elisabeth, pour établir une fédération européenne.

Digitized by Google

plan de Henri IV, et la seule qui eût un caractère de nouveauté, consistait, après l'affaiblissement de la maison d'Autriche, à partager « la république chrétienne » en quinze dominations ou Etats, qui fussent le plus qu'il se pourrait d'égale force ou puissance, et dont les limites fussent si bien spécifiées par le consentement universel, qu'aucune ne les pût outrepasser. Chacun de ces quinze Etats aurait été représenté par quatre délégués dans un conseil général, qui aurait eu pour mission « de régler tous les différends qui seraient nés entre les Confédérés, et de les vider sans voies de fait. » De plus, « par avis du conseil général, qu'on appelerait le sénat de la république chrétienne, on eût établi un ordre et un règlement entre les souverains et les sujets, pour empêcher d'un côté l'oppression et la tyrannie des princes, et de l'autre, les plaintes et les rébellions des sujets... On aurait encore réglé et assuré un fonds d'argent et d'hommes, auquel chaque domination eût contribué selon la cotisation faite par le conseil, pour aider les dominations voisines des infidèles contre leurs attaques. Puis, quand toutes ces quinze dominations eussent été bien établies avec leurs droits, leur gouvernement et leurs limites (ce qu'il espérait pouvoir faire en moins de trois ans), elles eussent ensemble, d'un commun accord, choisi trois capitaines généraux, deux par terre et un par mer, qui eussent attaqué tous à la fois la maison ottomane; à quoi chacune d'elle eût contribué par certaine quantité d'hommes, de vaisseaux, d'artillerie et d'argent, selon la taxe qui en était faite. La somme en gros de ce qu'elles devaient fournir, montait à 265,000 hommes d'infanterie, 50,000 chevaux, un attirail de 217 pièces de canon, avec les charrois, officiers, munitions, provisions, et 117 grands vaisseaux ou galères, sans compter les vaisseaux de moyenne grandeur, les brûlots et les navires de charge. (*Mémoires de Sully.*) »

Ce plan qui était visiblement prématuré, et dont les impossibilités, — la division de l'Europe entre quinze dominations presque égales, par exemple, — sautent d'ailleurs aux yeux, ce plan, Henri IV n'eut point, comme on sait, le temps d'en entreprendre la réalisation, en admettant qu'il voulût sérieusement l'essayer. Mais dès lors, l'idée d'instituer dans le monde civilisé un état régulier et permanent de paix fait son chemin dans les esprits. Elle préoccupe notamment l'illustre Leibnitz, qui rêve l'établissement d'une fédération européenne, à laquelle il donne pour chefs à la fois le pape et l'empereur. A la même époque, La Bruyère écrit une page, remplie d'une profonde et douloureuse ironie, pour stigmatiser la guerre.

Digitized by Google

« Que si l'on vous disait que tous les chats d'un grand pays se sont assemblés par milliers dans une plaine et qu'après avoir miaulé tout leur saoul, ils se sont jetés avec fureur les uns sur les autres, et ont joué ensemble de la dent et de la griffe; que de cette mêlée il est demeuré de part et d'autre neuf à dix mille chats sur la place, qui ont infecté l'air à dix lieues de là par leur puanteur, ne diriez-vous pas : Voilà le plus abominable sabbat dont on ait jamais ouï parler. Et si les loups en faisaient de de même, quels hurlements, quelle boucherie ! Et si les uns ou les autres vous disaient qu'ils aiment la gloire, concluriez-vous de ce discours qu'ils la mettent à se trouver à ce beau rendez-vous, à détruire ainsi et à anéantir leur propre espèce ? Ou, après l'avoir conclu, ne ririez-vous pas de tout votre cœur de l'ingénuité de ces pauvres bêtes ? »

Mais c'est au XVIII^e^ siècle que l'idée de l'établissement d'une « paix perpétuelle » commence à se vulgariser, grâce aux efforts persévérants d'un homme qui a mérité, par excellence, le titre d'apôtre de la paix, je veux parler de l'abbé de Saint-Pierre. Ce n'était point certes un homme ordinaire que cette excellent abbé. Un seul trait pourra vous faire juger de la fermeté de son caractère. Élu membre de l'Académie française en 1695, il s'en fit exclure en 1718 pour avoir résolument refusé à Louis XIV le surnom de *Grand* (1). Étant allé au Congrès d'Utrecht en 1712 avec l'abbé de Polignac, les difficultés que rencontra la conclusion de la paix, lui suggérèrent l'idée de son *projet de paix perpétuelle*. Ce projet n'offre rien de bien original : il n'est guère qu'une reproduction, avec les modifications qu'exigeait la différence des temps, du plan de Henri IV. Mais ce qui constitue le mérite essentiel du bon abbé, c'est une ardeur de propagande que les railleries de ses contemporains et de Voltaire, en particulier, ne réussissaient point à décourager. Voltaire était d'avis, lui, « qu'il est aussi difficile

---

(1) On pourra bien, disait-il, lui donner le surnom de Louis le Puissant, de Louis le Redoutable (car nul de ses prédécesseurs n'a été si puissant et ne s'est tant fait redouter); mais les moins habiles ne lui donneront jamais le surnom de Louis le Grand tout court et ne confondront jamais la grande puissance avec la véritable grandeur. C'est que cette grande puissance, à moins qu'elle n'ait été employée à procurer de grands bienfaits aux hommes en général et aux sujets et aux voisins en particulier, ne fera jamais un homme fort estimable. En un mot, la grande puissance seule ne fera jamais un grand homme. » — *L'Abbé de Saint Pierre, sa vie et ses œuvres*. P. 12. Éd. Guillaumin.

Digitized by Google

d'empêcher les hommes de se faire la guerre que d'empêcher les loups de manger des moutons. »

En Allemagne et en Angleterre, deux grands esprits, Emmanuel Kant et Jérémie Bentham, suivirent les traces de l'abbé de Saint-Pierre en formulant à leur tour des projets pour assurer la paix du monde. L'*Essai sur la paix perpétuelle* de Kant débute de cette façon originale : « *A la paix éternelle !* Cette inscription satirique, gravée par un aubergiste Hollandais sur son enseigne, où il avait fait peindre un cimetière, avait-elle pour objet les hommes en général ou particulièrement les souverains, insatiables de guerre, ou bien les philosophes qui se livrent au beau songe d'une paix perpétuelle? Voilà ce que nous ne saurions décider. » Kant examine, toutefois, sans se laisser arrêter par cette épigramme funèbre, les conditions auxquelles la paix peut être assurée, et ces conditions il les trouve dans la généralisation du régime représentatif et dans l'établissement d'une fédération d'États libres. La raison qu'il fait valoir en faveur de la première condition, c'est que, dans un État représentatif, les citoyens sont appelés à prononcer eux-mêmes sur la question de la paix ou de la guerre. Or, comme ils sont obligés de contribuer à la guerre, de leur sang et de leur argent, comme ils sont exposés à tous les maux qu'elle traîne à sa suite, on n'a pas à craindre qu'ils se décident légèrement à la faire ; tandis que dans un État despotique « une déclaration de guerre est la chose du monde la plus aisée à décider, puisqu'elle ne coûte pas au chef, propriétaire et non pas membre de l'État, le moindre sacrifice de ses plaisirs de la table, de la chasse, de la campagne, de la cour, etc. » La fédération, en faisant sortir les peuples de l'état de nature, où ils sont jusqu'à présent demeurés les uns vis-à-vis des autres, constituera un « État de nations », qui garantira la liberté de chacun des membres de l'Association contre les agressions des autres membres ou contre celles des États non confédérés. Enfin, un troisième article stipule que les nations civilisées, au lieu de méconnaître d'une manière systématique les droits des nations barbares et d'entreprendre de les asservir, se contenteront de réclamer d'elles l'observation des lois générales de l'hospitalité, c'est à dire le libre accès du pays, ainsi que le respect de la vie et de la propriété de leurs nationaux. On trouve encore dans l'*Essai* de Kant cette réponse pittoresque d'un prince de Bulgarie à un empereur d'Orient qui, voulant épargner le sang de ses sujets, lui avait proposé de terminer leur différend, au moyen d'un duel : « Un maréchal à qui il reste des tenailles, ira-t-il tirer le feu ardent de la braise avec ses mains? »

Digitized by Google

C'est dans un *Essai sur le droit international*, écrit de 1786 à 1789, et dont les fragments ont été publiés seulement après sa mort que l'illustre père de l'école utilitaire, Jérémie Bentham, s'est occupé des moyens d'écarter désormais du monde civilisé la grande *nuisance* de la guerre. Ces moyens sont divers; mais le principal consiste encore dans la réunion d'une « Diète générale » où chaque puissance enverrait deux députés et à laquelle serait confiée la solution des différends internationaux. Cette Diète générale serait investie des pouvoirs suivants : 1° de prononcer son verdict dans chaque question litigieuse qui surgirait entre deux États; 2° de le rendre public dans les territoires des deux États; 3° de mettre, après un certain délai, l'État réfractaire au ban de l'Europe. Chaque État devrait fournir un contingent pour assurer l'exécution de la sentence prononcée par le tribunal international. Cependant Bentham pense qu'on pourrait s'épargner ce recours à la force, en accordant à la Diète les moyens de donner la plus grande publicité possible à ses jugements motivés. Un semblable appel à l'opinion publique, par la voie de la presse, serait — affirme-t-il — en général suffisant pour empêcher le gouvernement contre lequel la sentence serait rendue de persévérer dans un déni de justice. — Mais, pendant que de bienveillants esprits se préoccupaient des moyens d'amener cet âge d'or de la paix que les poètes avaient placé dans le passé, et que l'abbé de Saint Pierre, copié plus tard par Saint Simon, plaçait dans l'avenir, la guerre trouvait de son côté un apologiste dans le comte Joseph de Maistre. L'auteur des *Soirées de Saint-Pétersbourg* considère la guerre comme un fait divin et, par conséquent, nécessaire, auquel l'humanité essaierait vainement de se soustraire. Les événements de la révolution française ne semblèrent que trop donner raison à ce fougueux apologiste de la guerre, et pendant un quart de siècle il ne fut plus question de « projets de paix perpétuelle. » Je n'ignore pas que l'auteur des *Idées napoléonniennes* attribue à Napoléon, en personne, l'honneur d'avoir conçu un projet de ce genre. « L'empereur, dit-il, eût fait adopter un code européen, une cour de cassation européenne, redressant pour tous les erreurs, comme la cour de cassation en France redresse les erreurs de ses tribunaux. » A Sainte-Hélène, Napoléon se plaignait, à la vérité, de ce qu'on lui eût « volé » l'idée d'une Sainte-Alliance, destinée à cimenter désormais la paix du monde, mais il faut avouer que si cette idée est, en effet, sa propriété, il ne s'est pas pressé de la mettre en valeur. Quoi qu'il ait pu dire à Sainte-Hélène, où il posait volontiers, son tempérament n'était pas précisément celui

Digitized by Google

d'un philosophe humanitaire. Un jour, lorsqu'il était encore au faîte de sa puissance, on lui demanda à quoi devaient aboutir tous ces bouleversements politiques dont il était le grand artisan ; il répondit naïvement *qu'il n'en savait rien*, et il y a apparence, cette fois, qu'il disait vrai. C'est donc s'abandonner un peu trop à la fantaisie historique que de transformer ce grand perturbateur du monde en un disciple du bon abbé de Saint Pierre.

Quand la tourmente des guerres de la révolution et de l'empire fut passée, les amis de la paix reprirent courage et on les vit fonder, particulièrement en Angleterre et aux États-Unis, des « sociétés de la paix universelle. » Ces sociétés, dont les quakers formaient l'élément principal invoquaient surtout les préceptes du christianisme, et le principe de la bienveillance ou de l'amour de l'humanité pour condamner la guerre. A partir de 1843, elles organisèrent à Bruxelles, à Paris, à Londres, à Francfort une série de « Congrès de la paix » dont le plus important fut celui qui se tint à Londres, pendant l'Exposition universelle de 1851. A ce mouvement international, en faveur de la paix, se rattachèrent, en Angleterre, MM. Cobden et Bright avec l'école du *free-trade*, et, en France, une partie du petit groupe des économistes. Les amis de la paix s'attachèrent surtout à demander le désarmement au sein de leurs Congrès, mais il faut convenir que leurs campagnes contre la guerre n'ont pas été précisément couronnées de succès. A mon avis, cet insuccès s'explique par ce qu'il y avait d'incomplet dans leur programme. Ainsi, ils demandaient que les différends internationaux fussent désormais vidés par voie d'arbitrage, mais ils n'admettaient pas que les jugements ainsi prononcés pussent être rendus au besoin exécutoires par la force. C'est comme si, dans un pays, où il n'existerait pas encore de justice régulière, on voulait établir des tribunaux sans gendarmes, en se fiant simplement au pouvoir de la « force morale, » pour l'exécution de leurs verdicts. L'abbé de Saint Pierre, Kant et Bentham, dont les amis de la paix ont eu le tort d'abandonner la tradition, se faisaient, à coup sûr, une idée plus juste des conditions pratiques de l'établissement de la paix. C'est pour avoir méconnu ces conditions, que les amis de la paix n'ont abouti à aucun résultat sérieux. Ils ont fini par renoncer à tenir des Congrès, et ils se bornent à publier à Londres un journal spécial, le *Herald of Peace*, feuille des plus estimables, mais qui ne sort guère de leur petite Église.

L'idée de l'arbitrage propagée par les congrès de la paix, a fait cependant quelque chemin et nous l'avons vue même pénétrer dans les régions

Digitized by Google

officielles. Témoin ce vœu que les plénipotentiaires réunis au congrès de Paris, ont émis, sur la proposition de la France, dans la séance du 14 avril 1856.

« Messieurs les plénipotentiaires n'hésitent pas à exprimer au nom de leurs gouvernements le vœu que les Etats entre lesquels s'éleverait un dissentiment sérieux, avant d'en appeler aux armes, eusseut recours, en tant que les circonstances l'admettraient, aux bons offices d'une puissance amie.

« Messieurs les plénipotentiaires espèrent que les gouvernements non représentés au congrès s'associeront à la pensée qui a inspiré le vœu consigné au présent protocole. »

Mais les événements qui ont suivi et ceux qui menacent encore la paix du monde attestent hélas! combien ce vœu est demeuré stérile.

II

Recherchons maintenant les faits qui peuvent être invoqués à titre de précédents pour l'établissement d'un organisme politique, ayant pour fonction de maintenir, autant que possible, un état permanent de paix entre les différentes nations du monde civilisé.

Ces précédents sont nombreux ; seulement, à l'exception d'un seul, je veux parler de la Sainte-Alliance, ils sont partiels. Ils se résument dans la formation de confédérations ayant pour but: 1° L'établissement d'un État de paix permanent entre des cités ou des nations auparavant en guerre ; 2° la protection mutuelle de ces cités ou de ces États contre des voisins puissants. Mais il convient de remarquer que ces fédérations qu'un célèbre écrivain, M. Proudhon considère à tort, je le crois, comme le type de l'organisation politique de l'avenir, ou bien ont fini par se dissoudre, ou bien se sont fusionnées, aggrégées d'une manière plus complète et ont fini par constituer des États unitaires.

L'exemple le plus saillant que l'on puisse citer, dans les temps modernes, d'une fédération ayant abouti à une dissolution, c'est celui de la ligne anséatique. Cette confédération fameuse se constitua par l'union de Hambourg et de Lubeck au XIII^e^ siècle (1241); un grand nombre de cités commerçantes du Nord s'adjoignirent successivement à ce premier noyau, de telle sorte qu'au XV^e^ siècle, la Hanse ne comprenait pas moins de 85 villes confédérées et de 40 villes alliées

Digitized by Google

sans parler des comptoirs. La paix était maintenue au sein des villes confédérées au moyen d'un tribunal qui était institué, d'une manière spéciale, pour chaque cas, par la régence de Lubeck. Ainsi, lorsqu'un différend survenait entre deux villes, avis en était aussitôt donné à la régence de Lubeck, qui conférait aux régences de quatre autres villes le pouvoir de les concilier à l'amiable ou de statuer par jugement. La mise à exécution de ce jugement s'opérait au moyen du contingent militaire que chaque ville était tenue de fournir tant en hommes qu'en vaisseaux, et à l'entretien duquel chacune pourvoyait par une taxe légère, établie à l'entrée des marchandises. Parmi les causes qui faisaient exclure de la Ligue, dit l'historien Cantu, la première était l'insurrection des citoyens contre les magistrats, mais afin que les citoyens n'eussent point de motifs de se soulever, ils pouvaient soumettre leurs griefs au congrès, qui se chargeait de les apprécier et d'y faire droit, s'il y avait lieu. La Confédération protégeait encore ses membres contre toute agression de l'étranger. Malheureusement, les Anséates voulurent aussi employer la puissance de leur Ligue à s'assurer le monopole du commerce sur tous les marchés du Nord, ce qui ne manqua pas de les rendre odieux. Leur confédération déclina sous cette influence délétère du monopole ; en 1669 on ne vit plus figurer à la Diète que les députés de six villes ; enfin Lubeck, Hambourg et Brême demeurèrent seules associées jusqu'en 1811, époque à laquelle elles furent réunies à l'empire français.

La constitution de la Confédération germanique, telle que la fixa le traité de Westphalie, en 1648, est plus digne d'attention encore que celle de la Ligue anséatique, en ce que son but se rapprochait davantage de celui qu'il serait si désirable d'atteindre aujourd'hui en Europe. De quoi s'agissait-il alors en Allemagne? Il s'agissait de mettre fin aux guerres religieuses que l'explosion du protestantisme avait fait naître et qui ravageaient le grand corps germanique. Si nous nous reportons aux idées du temps, ce but pouvait, à bon droit, sembler chimérique. On ne croyait guère plus, en ce temps-là, à la possibilité de faire vivre en paix, côte à côte, des États protestants et des États catholiques, qu'on ne croit aujourd'hui qu'il soit possible de faire vivre en paix les États constitués en vertu du principe du droit divin avec ceux où domine le principe de la souveraineté du peuple. Cependant, ce but qui était en opposition avec l'intolérance protestante aussi bien qu'avec l'intolérance catholique, on réussit à l'atteindre. Ce fut, il est vrai, à la suite d'une guerre de trente années, pendant laquelle les passions furieuses des

Digitized by Google

deux partis en lutte avaient épuisé l'Allemagne. Mais pour établir une paix durable, même après une si longue et si cruelle guerre, il n'en fallait pas moins invoquer un intérêt et s'appuyer sur un droit supérieurs à ceux qu'invoquaient et sur lesquels s'appuyaient protestants et catholiques. Cet intérêt, c'était l'intérêt général de l'Allemagne que ruinaient les guerres religieuses, ce droit, c'était encore celui de la masse des populations paisibles auxquelles les états-majors politico-religieux du catholicisme et du protestantisme imposaient le dommage de leurs luttes sanglantes pour la domination politique et religieuse de l'Allemagne.

La paix de Westphalie fit prévaloir cet intérêt et ce droit de l'immense majorité de la communauté sur des ambitions et des haines qui paraissaient inconciliables, et elle les obligea désormais à se tolérer sinon à se concilier. Comment? D'abord, en réglant ou en sanctionnant l'État de possession des différents membres du corps germanique, d'après les résultats de la guerre; ensuite, en instituant des tribunaux (la chambre impériale et le conseil aulique) composés mi-partie de protestants et de catholiques, et ayant pour attribution de juger les différends qui pourraient surgir entre les membres de la confédération. Notons bien que ces États étaient vingt fois plus nombreux que ne le sont actuellement les États européens (en admettant que la Confédération germanique elle-même ne forme qu'un État), puisqu'on n'en comptait pas moins de 355, et que l'état de choses établi par la paix de Westphalie put néanmoins être maintenu jusqu'à la révolution française. Un grand nombre de petits Etats disparurent dans cette tourmente, mais l'organisation de la Confédération continua de subsister dans ses parties essentielles et de préserver la paix intérieure de l'Allemagne. Aujourd'hui, vous le savez, le système fédératif est menacé en Allemagne par les idées unitaires, et il y a apparence que ce système disparaîtra par voie d'absorption des petits Etats par les grands comme la ligue anséatique a disparu par voie de dissolution.

Mais, dans les deux cas, que voyons-nous? Nous voyons la paix maintenue sinon d'une manière perpétuelle, au moins pendant plusieurs siècles, entre des Etats inégaux en forces, nombreux, composés parfois de races différentes, et séparés par des distances plus considérables que ne le sont, depuis l'invention de la locomotion à vapeur, les différents Etats de l'Europe.

Voilà donc deux faits d'organisation partielle d'un régime de paix entre des Etats souverains. Arrivons maintenant au fait plus général de

Digitized by Google

la constitution de la Sainte-Alliance et de l'association des grandes puissances, connue sous le nom de *concert européen.*

Lorsque Napoléon eut été vaincu et relégué à l'île d'Elbe, les puissances eurent d'abord à procéder à la liquidation de la colossale entreprise politique qu'il avait fondée, en se servant de la France révolutionnée et centralisée comme d'une machine de guerre pour conquérir une partie de l'Europe et asservir le reste. Les territoires conquis sur Napoléon et ses alliés comprenaient une population totale évaluée par la commission de statistique nommée à cet effet, à 31,697,247 habitants. Il s'agissait d'en faire une nouvelle répartition, et ce fut là l'œuvre principale du congrès de Vienne. Cependant, après avoir réglé cet état nouveau de l'Europe, il fallait aviser aux moyens de le consolider, en empêchant le retour de la tourmente qui venait de désoler le monde.

Tel fut l'objet du célèbre traité de la Sainte-Alliance, conclu le 14/26 septembre 1815, entre les souverains de la Russie, de la Prusse et de l'Autriche, et par lequel ces potentats vainqueurs de la révolution, rompent solennellement avec les traditions de la politique du passé, fondées sur le principe de la raison d'Etat, en déclarant que les préceptes de justice et de charité de la religion chrétienne sont applicables aussi bien aux affaires publiques qu'aux affaires privées ; par lequel ils annoncent encore leur intention de se conduire entre eux comme des compatriotes et comme des frères, et, à l'égard de leurs peuples, comme des pères de famille (1).

---

(1) Ce traité, dont l'initiative appartient à l'empereur de Russie, Alexandre Ier est visiblement inspiré par un sentiment sincère et ardent d'amour de l'humanité. Si une justice et un pouvoir supérieurs s'établissent un jour par l'accord des puissances, pour préserver le monde des calamités de la guerre, c'est sur la base du traité de la Sainte-Alliance, c'est à dire en appliquant les règles de la morale privée qui régissent les relations des particuliers aux relations des Etats, qu'ils s'établiront. On me saura donc gré de reproduire le texte même de ce traité dont tout le monde parle et que si peu de gens se sont donné la peine de lire.

Sainte-Alliance entre LL. MM. l'empereur de toutes les Russies, l'empereur d'Autriche et le roi de Prusse, signée à Paris, le 14/26 septembre 1815.

Au nom de la très sainte et indivisible Trinité.

LL. MM. l'empereur d'Autriche, le roi de Prusse et l'empereur de Russie, par suite des grands événements qui ont signalé en l'Europe le cours des trois dernières années, et principalement des bienfaits qu'il a plu à la divine Providence de répandre sur les Etats dont les gouvernements ont placé leur confiance et leur es-

Digitized by Google

Evidemment, dans la pensée des auteurs de la Sainte-Alliance, il s'agissait d'assurer jusque dans un avenir lointain la paix et, avec elle, le bonheur de l'humanité qui venait de payer une dîme sanglante aux sombres génies de la révolution et de la guerre. Mais les moyens à employer pour atteindre ce but humanitaire ne sont pas indiqués, en sorte

---

poir en elle seule, ayant acquis la conviction intime qu'il est nécessaire d'asseoir la marche à adopter par les puissances dans leurs rapports mutuels sur les vérités sublimes que nous enseigne l'éternelle religion du Dieu-Sauveur :

Déclarons solennellement que le présent acte n'a pour objet que de manifester à la face de l'univers leur détermination inébranlable de ne prendre pour règle de leur conduite soit dans l'administration de leurs Etats respectifs, soit dans leurs relations politiques avec tout autre gouvernement, que les préceptes de cette religion sainte, préceptes de justice, de charité et de paix, qui, loin d'être uniquement applicables à la vie privée, doivent, au contraire, influer directement sur les résolutions des princes et guider toutes leurs démarches, comme étant le seul moyen de consolider les institutions humaines et de remédier à leurs imperfections.

En conséquence, LL. MM. sont convenues des articles suivants :

Art. I. Conformément aux paroles des Saintes Ecritures, qui ordonnent à tous les hommes de se regarder comme frères, les trois monarques contractants demeureront unis par les liens d'une fraternité véritable et indissoluble, et se considérant comme compatriotes, ils se prêteront en toute occasion et en tout lieu assistance, aide et secours; se regardant envers leurs sujets et armées comme pères de famille, ils les dirigeront dans le même esprit de fraternité, dont ils sont animés pour protéger la religion, la paix et la justice.

Art. II. En conséquence, le seul principe en vigueur soit entre lesdits gouvernements, soit entre leurs sujets, sera celui de se rendre réciproquement service, de se témoigner par une bienveillance inaltérable l'affection mutuelle dont ils doivent être animés, de ne se considérer tous que comme membres d'une même nation chrétienne, les trois princes alliés ne s'envisageant eux-mêmes que comme délégués par la Providence pour gouverner trois branches d'une même famille; savoir : l'Autriche, la Prusse et la Russie, confessant ainsi que la nation chrétienne dont eux et leurs peuples font partie, n'a réellement d'autre souverain que celui à qui seul appartient en propriété la puissance, parce qu'en lui seul se trouvent tous les trésors de l'amour, de la science et de la sagesse infinie, c'est à dire Dieu, notre divin sauveur Jésus-Christ, le verbe du Très Haut, la parole de vie. LL. MM. recommandent en conséquence avec la plus tendre sollicitude à leurs peuples, comme unique moyen de jouir de cette paix qui naît de la bonne conscience et qui seule est durable, de se fortifier chaque jour davantage dans les principes et l'exercice des devoirs que le divin Sauveur a enseignés aux hommes.

Art. III. Toutes les puissances qui voudront solennellement avouer les principes sacrés qui ont dicté le présent acte, et reconnaîtront combien il est important au bonheur des nations trop longtemps agitées, que ces vérités exercent désor-

Digitized by Google

que le traité de la Sainte-Alliance demeura comme une admirable déclaration de principes, mais sans aucune portée pratique.

Cette lacune importante du traité de la Sainte-Alliance, on la combla à la vérité, mais d'une manière fort malheureuse, par le traité du 20 novembre 1815. En vertu de ce traité, les puissances s'engageaient

---

mais sur les destinées humaines toute l'influence qui leur appartient, seront reçues avec autant d'empressement que d'affection dans cette Sainte-Alliance.

Fait triple et signé à Paris l'an de grâce 1815, le 14/26 septembre.

Signé : François.
Frédéric-Guillaume.
Alexandre.

—

Manifeste de l'empereur de Russie, en publiant la convention du 26 septembre 1815, publié à Saint-Pétersbourg, le jour de Noël, 25 décembre 1815.

Nous, Alexandre Ier, empereur et autocrate de toutes les Russies, etc. Savoir, faisons :

Ayant reconnu par l'expérience et des suites funestes pour le monde entier, qu'antérieurement les relations politiques entre les différentes puissances de l'Europe, n'ont pas eu pour bases les véritables principes, sur lesquels la sagesse divine a, dans la révélation, fondé la tranquillité et le bien-être des peuples, nous avons conjointement avec LL. MM. l'empereur d'Autriche, François Ier, et le roi de Prusse, Frédéric-Guillaume, formé entre nous une alliance, à laquelle les autres puissances sont aussi invitées d'accéder. Par cette alliance, nous nous engageons mutuellement à adopter dans nos relations, soit entre nous, soit pour nos sujets, comme le seul moyen propre à la consolider, le principe puisé dans la parole et la doctrine de notre sauveur J.-C. qui a enseigné aux hommes qu'ils devaient vivre comme frères, non dans des dispositions d'inimitié et de vengeance, mais dans un esprit de paix et de charité. Nous prions le Très Haut d'accorder à nos vœux sa bénédiction ; puisse cette alliance sacrée entre toutes les puissances s'affermir pour leur bien-être général, et qu'aucune de celles qui sont unies avec toutes les autres, n'ait la témérité de s'en détacher !

En conséquence, nous joignons ici une copie de cette alliance, et nous ordonnons qu'elle soit publiée dans tous nos Etats, et lue dans les Eglises.

Pétersbourg, le jour de la naissance de notre Sauveur, le 25 décembre 1815.

Alexandre.

—

Le roi Guillaume des Pays-Bas accéda à la Sainte-Alliance, le 21 juin 1816, sur l'invitation de l'empereur de Russie. « Je déclare par la présente, dit-il dans son acte d'accession, que j'avoue les principes sacrés qui l'ont dictée, et reconnaissant leur haute influence sur le bonheur des nations, je m'engage à les suivre. » — L'accession du roi de Saxe est datée du 1er mai 1817, celle du roi du Wurtemberg du 17 août 1816, celle de la Suisse du 7 mai 1817; les villes anséatiques Hambourg, Lubeck et Brême y ont également accédé en 1817.

Digitized by Google

à veiller à ce que les conventions qu'elles avaient conclues pour retablir la paix de l'Europe fussent strictement et fidèlement exécutées; ce qui revenait à dire que les puissances considéraient comme définitif l'état de choses constitué à Vienne et qu'elles s'engageaient à empêcher qu'il y fût porté atteinte par voie de révolution ou autrement. Elles espéraient assurer ainsi, sans aucun doute, à l'Europe le bienfait d'une paix durable sinon permanente; mais il y avait, dans cette combinaison qui consistait à pétrifier l'Europe politique dans les arrangements de 1815, un côté vicieux que les événements devaient bientôt mettre en lumière. En effet, en annonçant leur intention formelle de maintenir, quand même, l'état de choses institué en 1815, les puissances constituaient, probablement sans le savoir, une véritable société d'assurances en faveur des mauvais gouvernements, en donnant une prime d'encouragement à l'esprit de routine et de réaction. Les souverains qui se savaient maintenant garantis contre tout risque de dépossession violente, si mauvaise que pût être leur gestion politique, ne se gênèrent point pour refuser d'acquitter les promesses libérales qu'ils avaient faites à leurs peuples et pour reprendre, en matière de gouvernement, les traditions de l'ancien régime. Qu'en résulta-t-il? C'est qu'à peine l'Europe était-elle remise de l'état de lassitude et d'épuisement où l'avaient plongée les guerres de la révolution et de l'empire, on vit éclater de nouvelles explosions révolutionnaires. Les souverains que la révolution dépossédait, sans avoir égard aux arrangements de 1815, ne manquèrent pas de réclamer le secours des puissances qui avaient garanti ces arrangements.

Le premier cas d'application se présenta en 1820, lors de la révolution napolitaine. Le peuple napolitain réclama une constitution et obligea le roi à abdiquer en faveur du duc de Calabre. Les puissances ayant été saisies de l'affaire, un Congrès se réunit à Troppau, puis à Laybach, auquel assistèrent les empereurs d'Autriche, de Russie et le roi de Prusse; la France s'y fit représenter; mais l'Angleterre, qui ne se souciait pas, en sa qualité de pays constitutionnel, de participer à une restauration absolutiste à Naples, refusa d'y assister (1). Malgré cette

(1) L'Angleterre motiva son abstention, en alléguant que « tout en reconnaissant qu'un gouvernement peut avoir le droit d'intervenir d'une manière sérieuse et immédiate dans les affaires d'un autre Etat, le cabinet de Saint-James considère ce droit comme ne pouvant être justifié que par la plus urgente nécessité; il n'admet

Digitized by Google

abstention de l'Angleterre, le Congrès s'institua, au nom du droit et des intérêts européens, juge souverain de la révolution napolitaine; il décida que le gouvernement absolu serait restauré à Naples et le roi rétabli sur son trône. L'Autriche se chargea de l'exécution de ce jugement, et, après avoir mis fin à la révolution, elle occupa, pendant plusieurs années, les places fortes du royaume des Deux-Siciles. Les Napolitains eurent à payer les frais d'execution de ce jugement, rendu par le tribunal souverain de l'Europe. Le second cas se présenta en 1821, lorsqu'une révolution analogue à celle de Naples eut lieu en Piémont. Le Congrès de Laybach, encore réuni, rendit une décision semblable que l'Autriche se chargea d'exécuter comme dans le cas précédent. Un troisième cas se présenta lors de la révolution espagnole. Le tribunal européen se réunit à Vérone en 1822, et, cette fois, la France fut chargée de l'exécution de l'arrêt rendu contre la révolution espagnole malgré une nouvelle et énergique protestation de l'Angleterre (1) qui s'était abstenue de se rendre au Congrès de Vérone pour les mêmes

---

pas que ce droit puisse avoir une application générale et illimitée dans tous les cas de mouvements populaires et surtout il croit qu'il ne saurait être appliqué comme mesure de prudence ni former la base d'une alliance. Ce droit doit être une exception aux principes les plus essentiels ; il ne peut être admis que dans des circonstances spéciales. » (Circulaire de lord Castlereagh, le 19 janvier 1821.)

(1) Voici quelques extraits significatifs de cette protestation :

Le gouvernement anglais désavoue pour lui-même et il refuse aux autres puissances, le droit de requérir d'un autre Etat indépendant un changement dans sa constitution intérieure, avec menace d'une attaque hostile en cas de refus. La révolution d'Espagne n'entrainait pas, suivant l'opinion du cabinet anglais, un danger direct et imminent qui pourrait justifier une intervention armée. L'alliance primitive entre l'Angleterre et les autres grandes puissances de l'Europe avait pour but reconnu de libérer le continent de la domination militaire de la France ; cette domination ayant été renversée, on devait s'en tenir à l'état de possession établi par la paix sous la protection de l'alliance. Ladite alliance n'avait pas pour but une union tendant au gouvernement de l'univers ou à une surveillance sur les affaires intérieures des autres Etats. Le gouvernement anglais n'avait reçu aucune preuve d'une intention de la part de l'Espagne de faire une invasion sur le territoire de la France, de séduire son armée ou de miner ses institutions politiques ; et tant que le combat et l'agitation de l'Espagne restent confinés dans son propre territoire, le gouvernement anglais ne voit aucun motif à une intervention étrangère. A la fin du dernier siècle et au commencement du dix-neuvième, toute l'Europe s'était alliée contre la France, non pas à raison des changements intérieurs que celle-ci avait jugés nécessaires à la réforme de ses institutions politiques et civiles, mais

Digitized by Google

motifs qui l'avaient empêchée de participer aux réunions de Troppau et de Laybach.

Dans ces différents cas, vous le voyez, le *concert européen* était demeuré partiel. Les puissances absolutistes ou à tendances absolutistes seules en faisaient partie. C'est qu'en effet aux Congrès de Troppau, de Laybach et de Vérone, il s'agissait bien moins de sauvegarder la paix européenne que de faire prévaloir la cause de l'absolutisme sur celle du constitutionnalisme. Mais après la révolution de juillet, la situation changea. Les puissances absolutistes cessèrent alors d'avoir la prépondérance, et l'on vit l'Angleterre qui s'était tenue à l'écart du concert européen pour ne pas s'y trouver seule, et la France qui n'y avait figuré, sous la restauration, que comme un auxiliaire des puissances absolutistes, on vit, dis-je, la France et l'Angleterre, maintenant unies par la communauté des principes politiques, entrer dans le concert européen, et y balancer l'influence des puissances absolutistes. Le concert européen se trouva ainsi formé des cinq puissances principales de l'Europe, se qualifiant elles-mêmes de *grandes puissances*, savoir l'Angleterre, la France, la Russie, l'Autriche et la Prusse. Les pouvoirs de cette association politique n'ont jamais été bien déterminés, et ses statuts ne se trouvent écrits nulle part; mais, dans la pratique, chaque fois qu'un conflit a éclaté en Europe, le concert des grandes puissances est intervenu pour faire prévaloir le droit et les intérêts de la communauté civilisée sur les passions et les intérêts dont l'hostilité pouvait menacer la paix générale.

L'exemple le plus remarquable que l'on puisse citer de l'intervention du concert européen, agissant comme un tribunal politique souverain, rendant des arrêts au nom du droit des gens et les faisant exécuter par la force, c'est l'exemple de la révolution belge de 1830. Permettez-moi de m'y arrêter un instant, car cet exemple est le plus concluant peut-être que l'on puisse invoquer en faveur de l'idée mise en avant par l'empereur des Français.

---

parce qu'elle essayait de propager, par les armes, d'abord ses principes et ensuite sa domination.

Communication confidentielle de lord Castlereagh sur les affaires d'Espagne, faite aux cours alliées, au mois de mai 1823. Lettres de M. Canning, secrétaire d'Etat pour les affaires étrangères, à sir C. Stuart, du 28 janvier et du 31 mars 1823. Cité par Henri Wheaton. *Histoire des progrès du droit des gens*, etc. T. II. P. 202.

Digitized by Google

Nos provinces s'étaient insurgées, au mois de septembre 1830, et elles réclamaient leur séparation d'avec la Hollande, ce qui était une infraction formelle aux traités de 1815 qui avaient constitué le royaume des Pays-Bas. En conséquence, le roi Guillaume, qui avait été un des premiers adhérents de la Sainte-Alliance, saisit les puissances du litige qui venait de s'ouvrir entre une partie de ses sujets et lui. Le roi Guillaume proposait « que le cinq grandes puissances de l'Europe nommassent leurs plénipotentiaires qui s'assembleraient en Congrès, pour opérer une médiation conciliatoire entre les deux grandes divisions du royaume et pour déclarer un armistice durant lequel les choses resteraient, de part et d'autre, sur le pied actuel, et qui ne finirait que pour être remplacé par les nouveaux arrangements dont on serait convenu dans l'intervalle. » Par suite de cette ouverture, les plénipotentiaires des cinq cours, s'assemblèrent en conférence à Londres le 4 novembre 1830. Ils prononcèrent, par leur premier protocole, la résolution des puissances qu'ils représentaient, d'arrêter l'effusion du sang par une entière cessation d'hostilités de part et d'autre ; à cette fin, « les troupes respectives auraient à se retirer derrière la ligne qui séparait, avant l'époque du 3 mai 1814, les possessions des Provinces Unies de celles qui ont été jointes à la Hollande pour former le royaume des Pays-Bas par les traités de Paris et de Vienne (1). »

L'armistice fut accepté par le roi des Pays-Bas et par le gouvernement provisoire de Belgique. Seulement, celui-ci ne reconnut point le droit d'intervention des puissances, mais simplement « leur mission toute philantropique. » Le 20 décembre 1830, la conférence de Londres faisait une déclaration des plus importantes, qui marquait l'abandon définitif de la politique qui avait prévalu dans les interventions précédentes. La conférence déclarait « qu'en formant, par les traités de 1814 et 1815, l'union de la Belgique avec la Hollande, les cinq puissances avaient eu pour but de fonder un juste équilibre en Europe et d'assurer le maintien de la paix générale. Que les événements des quatre derniers mois avaient malheureusement démontré que cet amalgame complet que les puissances voulaient opérer entre les deux pays n'avait pas été obtenu ; qu'il serait désormais impossible à effectuer ; qu'ainsi l'objet même de l'union se trouvait détruit, et que dès lors il

(1) Henry Wheaton. *Histoire des progrès du droit des gens*. T. II. P. 220.

Digitized by Google

était devenu indispensable de recourir à d'autres arrangements pour accomplir les intentions à l'exécution desquelles cette union devait servir de moyen. Mais que la séparation de la Belgique d'avec la Hollande ne saurait la libérer de sa part des devoirs européens du royaume des Pays-Bas et des obligations que les traités lui avaient fait contracter envers les autres puissances. La conférence s'occuperait conséquemment de concerter les nouveaux arrangements propres à combiner l'indépendance future de la Belgique avec les stipulations des traités, avec les intérêts et la sécurité des autres puissances et avec la conservation de l'equilibre européen. A cet effet, la conférence, tout en continuant ses négociations avec le plénipotentiaire du roi des Pays-Bas, engageait le gouvernement provisoire de la Belgique à envoyer à Londres des commissaires munis d'instructions et de pleins pouvoirs assez amples pour être consultés et entendus sur lesdits arrangements... » Cette décision de la conférence amena une double protestation : en premier lieu, du roi des Pays-Bas qui soutint d'abord que son plénipotentiaire devait être appelé à participer à l'œuvre de la conférence, ensuite que la conférence, réunie à sa demande, avait pour mission de rechercher les moyens de rétablir l'ordre dans le royaume des Pays-Bas, et non de le démembrer. Le gouvernement provisoire, de son côté, nia que la Belgique dût se trouver liée par des arrangements auxquels elle était demeurée étrangère, et il réclama une garantie immédiate de la liberté de l'Escaut, de la possession de la rive gauche de ce fleuve, de la province du Limbourg en entier et du grand-duché de Luxembourg, sauf ses relations avec la Confédération germanique. — Sans se laisser arrêter par ces protestations des deux parties contendantes, la conférence constituée comme un véritable tribunal européen, avec cette particularité que les deux principes hostiles du droit divin et du droit révolutionnaire s'y trouvaient représentés, en forces presque égales, la conférence poursuivit son œuvre, en motivant son droit d'intervention sur les intérêts généraux de la communauté des peuples de l'Europe.

Le 19 février, répondant à une nouvelle protestation du congrès national (1), la conférence faisait, à cet égard, une déclaration remarquable.

---

(1) Le Congrès avait déclaré, à l'exemple du gouvernement provisoire, qu'il ne reconnaissait « la mission de la conférence de Londres que comme toute philan-

Digitized by Google

« Il n'appartenait, pas, disait-elle, aux puissances de juger les causes qui venaient de rompre les liens qu'elles avaient formés. Mais quand elles voyaient ces liens rompus, il leur appartenait d'atteindre encore l'objet qu'elles s'étaient proposé en les formant. Il leur appartenait d'assurer, à la faveur de combinaisons nouvelles, cette tranquillité de l'Europe, dont l'union de la Belgique avec la Hollande avait constitué une des bases. Les puissances y étaient impérieusement appelées. Elles avaient le droit et les événements leur imposaient le devoir d'empêcher que les provinces belges, devenues indépendantes, ne portassent atteinte à la sécurité générale et à l'équilibre européen. »

Dans le passage suivant, la conférence s'attachait particulièrement à définir le principe au nom duquel elle agissait :

« Chaque nation, disait-elle, a ses droits particuliers; mais l'Europe aussi a son droit : c'est l'ordre social qui le lui a donné.

« Les traités qui régissent l'Europe, la Belgique devenue indépendante les trouvait faits et en vigueur; elle devait donc les respecter, et ne pouvait pas les enfreindre. En les respectant, elle se conciliait avec l'intérêt et le repos de la grande communauté des Etats européens; en les enfreignant, elle eût amené la confusion et la guerre. Les puissances seules pouvaient prévenir ce malheur, et puisqu'elles le pouvaient, elles le devaient ; elles devaient faire prévaloir la salutaire maxime, que les événements qui font naître en Europe un Etat nouveau, ne lui donnent pas le droit d'altérer le système général dans lequel il entre ; que les changements survenus dans la condition d'un Etat ancien ne l'autorise pas à se croire délié de ses engagements antérieurs. Maxime de tous les peuples civilisés ; maxime qui se rattache au principe même d'après lequel les Etats survivent à leurs gouvernements, et les obligations imprescriptibles des traités, à ceux qui les contractent ; maxime enfin qu'on n'oublierait pas, sans faire rétrograder la civilisation, dont la morale et la foi publique sont heureusement et les premières conséquences et les premières garanties. »

Continuant d'agir au nom de ce « droit européen » sur lequel elle s'appuyait, la conférence déterminait, dans un protocole du 26 juin 1831, les conditions de la séparation des deux pays. Ces conditions furent acceptées par la Belgique ; mais le roi des Pays-Bas qui avait provoqué la

---

tropique, et n'ayant pour but que d'arrêter l'effusion du sang, sans préjudice de la solution des questions politiques et territoriales ; que toutes ces questions sont essentiellement dans le pouvoir du Congrès et qu'à lui seul en appartient la solution définitive. »

Digitized by Google

réunion de la conférence dans l'espoir qu'elle agirait pour lui ramener les provinces insurgées et qui s'apercevait un peu tard que cette intervention des puissances allait aboutir au résultat opposé, refusa d'adhérer au protocole du 26 juin et il entreprit de reconquérir la Belgique. Alors, une armée française passa la frontière pour faire respecter les décisions de la conférence et elle obligea l'armée hollandaise à se retirer. La conférence reprit son œuvre laborieuse et elle finit par formuler un arrangement définitif de séparation. (Traité du 15 novembre 1831, dit des vingt-quatre articles). Cette fois, elle ne satisfit aucune des deux parties. Le traité des vingt-quatre articles souleva en Belgique une opposition véhémente ; toutefois, le gouvernement cédant aux nécessités de la situation, finit par l'accepter. Le roi des Pays-Bas, lui, persista dans sa résistance, et il fallut « l'exécuter » une seconde fois pour l'obliger à évacuer le territoire belge, sur lequel il occupait encore la citadelle d'Anvers. La Russie, la Prusse et l'Autriche ayant refusé de participer à cette exécution, la France et l'Angleterre s'en chargèrent seules. Une armée française alla assiéger et prendre la citadelle d'Anvers, et les flottes combinées de la France et de l'Angleterre bloquèrent les côtes de la Hollande, jusqu'à ce que le territoire belge eût été entièrement évacué.

Le roi des Pays-Bas, contraint de subir la décision du tribunal européen, refusa néanmoins, pendant plusieurs années encore, d'accepter cette décision. Il ne s'y résigna qu'en 1838. Des pourparlers s'engagèrent à cette époque, et ils aboutirent au traité final du 19 avril 1839 entre la Belgique et la Hollande, confirmé par le traité de la même date entre ces deux Etats et les cinq grandes puissances.

Au point de vue de l'application des principes du droit des gens, cet épisode de l'histoire contemporaine a une extrême importance. Il nous présente, pour la première fois, ce spectacle remarquable de grandes puissances qui, bien que séparées par leurs principes politiques, s'unissent pour mettre fin à un conflit particulier, dans l'intérêt général de la communauté européenne. La conférence de Londres agit, dans ce cas, comme un véritable tribunal, en appuyant ses décisions sur le droit international et en faisant exécuter son arrêt par la force. Cet arrêt qui privait le roi des Pays-Bas d'une partie de ses provinces, sans accorder à la Belgique tout ce qu'elle réclamait, provoqua d'abord le plus vif mécontentement chez les deux parties, et l'une d'elles entreprit même d'y résister ; mais le temps a prononcé en sa faveur. Aujourd'hui, Belges et Hollandais applaudissent à un jugement qui leur

Digitized by Google

paraissait alors si dur à accepter, mais qui a eu le mérite de leur épargner les horreurs stériles d'une guerre analogue à celle qui ravage, en ce moment, l'union américaine, en épargnant probablement aussi à l'Europe les périls et les maux bien autrement redoutables d'une conflagration générale.

DEUXIÈME PARTIE

Le droit invoqué par les grandes puissances pour résoudre les conflits qui surgissent au sein de la communauté civilisée, existe-t-il? — Ce droit a été affirmé par Bentham et Kant et nié par Hegel. — Arguments de Hegel. — Refutation de ces arguments. — Raison d'être de la guerre. — Qu'elle pourvoit à la nécessité de résoudre les conflits particuliers et internationaux. — En quoi ce mode de solution des conflits est imparfait et barbare. — Analyse du jugement et de l'exécution, contenus dans la guerre. — Que le procédé de la guerre a été remplacé par l'établissement et la mise en œuvre de la justice et de la force publiques pour la solution des conflits particuliers. — Supériorité de ce procédé, au double point de vue du jugement et de l'exécution. — Avantages qu'il a procurés aux particuliers. — Que leur droit s'en est trouvé accru au lieu d'être diminué. — Ce procédé est-il applicable à la solution des conflits internationaux aussi bien qu'à celle des conflits particuliers? — Avantages qu'en retireraient les nations. — Que son application aurait pour résultat d'augmenter et non de diminuer leur droit. — Peut-on espérer cependant qu'elles acceptent volontairement ce progrès? — Dans la négative a-t-on le droit de les contraindre à l'accepter? — Démonstration de ce droit. — Que la conférence de Londres, en intervenant pour résoudre le conflit particulier qui avait éclaté entre la Belgique et la Hollande, avait pour elle non seulement la force, mais encore le droit.

Nous avons constaté que les grandes puissances sont intervenues en mainte occasion, et notamment lors de la révolution belge, pour mettre fin à des conflits particuliers qui portaient dommage aux intérêts généraux de la communauté européenne. Nous avons maintenant à démontrer l'existence du droit qu'elles invoquaient pour intervenir. Ce droit a été affirmée par Bentham et Kant dont les idées ont été ensuite adoptées par Fichte; en revanche, il a été nié par Hegel. Dans ses *Éléments de la philosophie du droit*, Hegel établit, d'une part, que l'indépendance

Digitized by Google

absolue de l'État est le plus grand bien dont les hommes puissent jouir; d'où il suit que le premier devoir du citoyen est de sacrifier à la conservation de cette indépendance ses propriétés et sa vie même. D'une autre part, Hegel ne considère point la guerre comme un mal absolu. « La guerre, dit-il, est un état de choses dans lequel la phrase banale de la vanité des choses humaines devient une réalité, un état de choses où la santé morale des nations est conservée par l'action, comme le mouvement des vents préserve la mer de cette stagnation complète dans laquelle un calme perpétuel l'entretiendrait. La paix perpétuelle, si elle pouvait être réalisée, serait un pareil état de stagnation morale pour les peuples. L'histoire témoigne que la guerre fortifie les forces intérieures d'un État, en dirigeant son activité vers l'extérieur, et en empêchant de cette manière les troubles domestiques. » En se dessaisissant de son droit de faire la guerre, un État renoncerait donc à cette « indépendance absolue », qui est le plus grand bien dont les hommes puissent jouir, et il s'infligerait ainsi, nécessairement, un dommage à lui-même; affirmation que Hegel corrobore encore par la démonstration de l'utilité morale de la guerre. Hegel s'attache ensuite à démontrer que le plan proposé par Kant et dont la partie essentielle consiste à universaliser le régime représentatif, n'atteindrait pas le but désiré. « Si l'on veut soutenir, dit-il avec raison cette fois, que les princes et les cabinets sont plus dominés par les passions et les préjugés que les Chambres, et si l'on voulait pour cette raison confier exclusivement à ces dernières le pouvoir de déclarer la guerre, on peut répondre que des nations entières sont tout aussi susceptibles d'être égarées par la passion que leurs princes. La nation anglaise a souvent forcé la main à son gouvernement pour le contraindre à faire la guerre contre les véritables intérêts du pays, et la popularité de Pitt a été fondée sur son habileté à se plier aux désirs de la nation. » Ici Hegel est dans le vrai, — eu égard surtout à la facilité avec laquelle les classes dominantes qui personnifient en elles la nation peuvent rejeter sur les classes inférieures et même sur les générations futures, le fardeau des guerres qu'elles entreprennent. Nous en pouvons trouver la preuve dans un fait qui se passe sous nos yeux mêmes, je veux parler de l'entraînement belliqueux des populations allemandes dans l'affaire du Schleswig-Holstein, pendant que les souverains inclinent plutôt vers une solution pacifique; mais, pour le reste, les affirmations de Hegel ne sont-elles pas des plus contestables? Le philosophe allemand n'admet point que les États puissent aliéner une partie de leur indépendance, en renon-

Digitized by Google

çant, même partiellement, à leur droit de faire la guerre. Mais, si cette théorie était vraie, aucun traité ne serait possible, car tout traité implique une aliénation, partielle et temporaire, à la vérité, mais effective, de la liberté de celui qui le contracte. S'il s'agit d'un traité de commerce, par exemple, les États contractants aliènent pendant une période plus ou moins longue, leur liberté d'augmenter certains droits de douanes. Toute créature libre ou toute association de créatures libres, n'a-t-elle pas le droit de prendre un engagement, c'est à dire de renoncer, *quand elle le juge utile*, à une portion de sa liberté? La question de droit étant ainsi résolue, il reste à savoir seulement si un État peut s'engager *utilement* à vider ses différends autrement que par la guerre. Hegel le nie, en prétendant que la guerre joue dans le monde un rôle nécessaire et bienfaisant. « C'est, dit-il, un état de choses où la santé morale est conservée par l'action, comme le mouvement des vents préserve la mer de cette stagnation complète dans laquelle un calme perpétuel l'entretiendrait. » Cette comparaison peut être ingénieuse et séduisante, mais se fonde-t-elle sur des éléments comparables? Peut-on assimiler les éléments animés, vivants, dont se compose la société avec les éléments inertes dont se compose l'océan? Sans doute, la santé morale se conserve par l'action, mais la guerre est-elle le seul mode d'action que possède la société? Quand une guerre éclate, elle ouvre un nouveau débouché à l'activité d'une nation, mais ne rétrécit-elle pas, du même coup, les autres débouchés où s'exerçait cette activité féconde? Oserat-on affirmer qu'au point de vue de la santé morale, l'activité des batailles, des campements, des siéges et des garnisons vaille mieux que celle de la ferme et de l'atelier? Les nations qui font le plus la guerre sont-elles celles dont la santé morale est la meilleure? Est-ce bien enfin, au sortir d'une guerre, dans laquelle ses sentiments haineux ont été chaque jour alimentés et excités, qu'une nation peut passer pour un modèle de « santé morale? » Cette thèse de Hegel nous paraît tout au moins surannée; l'observation exacte des conditions d'existence et de prospérité des sociétés modernes la condamne, en attestant que la guerre est et devient de plus en plus une *nuisance sociale*,

Cependant, si les nations ont aussi bien le droit de conclure des conventions ou des traités par lesquels elles renoncent à user de leur droit de faire la guerre, qu'elles ont celui de conclure des conventions ou des traités par lesquels elles renoncent à user de leur droit d'augmenter leurs tarifs de douane, par exemple, si, d'un autre côté, la guerre n'a point, en elle-même, non plus que la douane, une vertu

Digitized by Google

qui lui soit propre et qui doive faire considérer son abandon comme nuisible, il n'en est pas moins vrai qu'avant de renoncer à l'usage d'un droit quelconque, les nations doivent considérer avec maturité en quoi ce droit consiste et à quoi il leur sert, en admettant qu'il leur serve à quelque chose.

En quoi donc consiste le droit de la guerre et à quoi sert-il?

Les nations forment des sociétés ou des communautés dont la constitution intérieure varie, mais qui, toutes, sont investies de certaines propriétés et de certains droits qui ne sont autre chose que la somme des propriétés et des droits des membres dont elles se composent. Ces propriétés et ces droits sont susceptibles d'augmentation et de diminution; ils peuvent même périr lorsqu'ils ne sont point suffisamment maintenus et sauvegardés. Or, il faut remarquer, d'une part, que les *limites naturelles* de ces propriétés et de ces droits ne sont point toujours, qu'elles sont même bien rarement tracées avec une netteté qui les rende évidentes à tous les yeux; d'une autre part, que chacun a un penchant naturel à excéder les limites de ses propriétés et de ses droits, penchant que la difficulté de reconnaître exactement ces limites ne manque pas d'encourager. Cela étant, qu'arrive-t-il? C'est qu'entre les nations comme entre les individus dont elles se composent, il y a eu de tous temps et il y aura, selon toute apparence, toujours, des conflits de propriétés et de droits, — chacun prétendant reculer la limite de ses propriétés et de ses droits aux dépens des propriétés et des droits d'autrui. De là la guerre, c'est à dire l'effort fait soit pour défendre son droit, soit pour empiéter sur le droit d'autrui.

Si l'on analyse ce grand et universel phénomène de la guerre, qu'y trouve-t-on? Deux choses : un jugement et un acte d'exécution de ce jugement. Une nation juge que ses propriétés ou ses droits sont injustement diminués par une autre, ou, si elle n'a qu'une notion vague ou corrompue de la justice, elle juge qu'il lui est avantageux d'agrandir ses propriétés et ses droits aux dépens de ceux d'une autre, et ce jugement, juste ou injuste, une fois porté, elle emploie pour le mettre à exécution la force dont elle dispose. Si cette force est supérieure à celle de la nation contre laquelle elle a porté son jugement, elle obtient gain de cause, sinon elle perd avec dépens le procès qu'elle a intenté.

Mais il est clair que ce mode d'opération est essentiellement imparfait et barbare. En effet, supposons qu'un différend survienne entre deux nations. Chacune apprécie la question en litige, non en se plaçant au

Digitized by Google

point de vue d'une justice impartiale, mais au point de vue de sa passion et de son intérêt du moment. Cela étant, le verdict rendu par l'une sera nécessairement en opposition avec le verdict rendu par l'autre, et il y a apparence que ces deux verdicts s'écarteront à peu près également de la justice. Dans la mise à exécution, laquelle l'emportera ? Sera-ce celle dont le verdict est le plus juste? Nullement, ce sera celle dont la force est la plus grande. Celle-ci réussira à imposer son verdict, quel qu'il soit, et elle obligera en sus son adversaire à payer les frais du procès avec dommages intérêts, le tout évalué au taux le plus élevé possible.

La victoire qui met fin au procès ne signifie donc pas que la nation victorieuse était dans son droit vis-à-vis de la nation vaincue, ou, si l'on veut, que son verdict renfermait une plus forte dose de justice que celui de sa rivale. Elle signifie simplement que la nation victorieuse était la plus forte, ce qui n'empêche point que le verdict que cette supériorité de forces lui a permis de faire prévaloir ait pu être aussi injuste que possible. La supériorité de la force n'exprime point, en effet, la supériorité du droit, autrement dit, le droit et la force ne sont point synonymes. A la vérité, la force ne s'acquérant et surtout ne se conservant que grâce à la prépondérance des facultés morales, et particulièrement du sentiment de la justice appliqué soit au gouvernement de l'individu, soit à celui de la nation, il y a quelque probabilité que le verdict rendu par la nation la plus forte sera aussi le plus approchant de la justice; mais ce n'est qu'une probabilité, et, d'un autre côté, il arrive trop souvent que la conscience de la possession d'une force supérieure engendre la propension à en abuser vis-à-vis des faibles.

La guerre est donc bien, comme on voit, un moyen essentiellement imparfait et barbare de mettre fin à la multitude des conflits de propriétés et de droits, auxquels donne naissance entre les nations comme entre les individus, l'ignorance des *limites naturelles* de leurs propriétés ou de leurs droits respectifs, ou bien encore, la volonté dépravée d'empiéter sur les propriétés ou sur les droits d'autrui.

Mais si imparfait et barbare que soit ce moyen de mettre fin aux conflits qui se produisent soit entre les individus, soit entre les nations, on ne peut y renoncer, à moins de le remplacer par un procédé supérieur, c'est à dire un procédé qui résolve les conflits d'une manière plus juste et plus utile. Car du moment où il existe des individualités

Digitized by Google

ou des collections d'individualités distinctes, ayant des droits et pourvues de propriétés qui leur soient propres, et où ces individualités viennent à être en contact, les conflits sont inévitables, à moins qu'elles ne possèdent la notion infuse de la justice et la volonté immuable de s'y conformer, ce qui n'est point le cas, comme on sait, pour l'homme considéré individuellement ou en société.

Ce procédé supérieur pour la solution des conflits n'est point à découvrir ; il a remplacé depuis un temps immémorial le procédé primitif et barbare des guerres privées en matière de conflits individuels. Examinons en quoi il consiste.

Il consiste dans le jeu d'un appareil composé de deux instruments. 1° Les tribunaux, 2° la force publique. Comme il est facile de s'en convaincre, ces deux instruments agissant de concert, résolvent toute espèce de conflits particuliers, beaucoup mieux et plus économiquement que ne pourraient le faire la justice et la force individuelles.

S'agit-il du jugement d'un conflit? Pour rendre un bon jugement, deux choses sont nécessaires : la connaissance de la justice et la volonté de l'observer. Sous ce double rapport, la supériorité des tribunaux sur la justice individuelle est manifeste. Le personnel de ces tribunaux se compose, en effet, d'hommes qui ayant fait de la justice une étude spéciale et la pratiquant chaque jour, doivent, en vertu du principe de la division du travail, la connaître mieux et être plus habiles à la pratiquer que des hommes qui exercent d'autres professions et ne jugent que par cas fortuit. D'un autre côté, — et ceci est le point capital, — des membres d'un tribunal n'ayant point d'intérêt engagé dans la cause qui leur est soumise, doivent avoir la volonté de la résoudre conformément à la justice beaucoup plus que ceux-là qui sont à la fois juges et parties. Par ces motifs, les jugements que rendent les tribunaux doivent être généralement supérieurs, c'est à dire plus approchant de la vérité en matière de justice que ceux que rendent les particuliers jugeant dans leurs propres causes.

S'agit-il de l'exécution d'un jugement, la supériorité de la force publique, au double point de vue de l'efficacité et de l'économie n'est pas moins évidente. Lorsqu'il n'existe ni tribunaux ni force publique à leur service, lorsque, par conséquent, chacun juge ses propres causes et se charge d'exécuter les jugements qu'il porte, il est obligé de consacrer à cette exécution la plus grande partie, et parfois même, la totalité de ses forces. De plus, alors même qu'il s'abstiendrait de porter des jugements contre autrui, il devrait toujours conserver disponible une por-

Digitized by Google

tion notable de ses forces pour résister à l'exécution des jugements que les autres ne manqueraient pas de porter contre lui, sous peine d'être successivement dépouillé de la totalité de ses propriétés et de ses droits. Enfin, dans cette situation, les forces dont chaque partie dispose pour l'exécution du verdict qu'elle a rendu n'étant pas toujours sensiblement inégales, la lutte peut se prolonger longtemps avant que le conflit reçoive une solution. Tandis que la force publique, instituée pour faire exécuter les arrêts des tribunaux, possède communément une supériorité telle, que les particuliers les plus puissants ne pourraient entreprendre de lutter avec elle, même en y employant toutes leurs forces et toutes leurs ressources. Aussi ont-ils renoncé depuis longtemps de l'essayer, et il en résulte que chacun, en contribuant pour une faible part à l'entretien de la force publique, obtient l'exécution des jugements rendus en sa faveur ou se protége contre toute agression indue d'une manière infiniment plus efficace et plus économique que s'il recourait uniquement à ses propres forces pour faire exécuter ses jugements ou se protéger contre les jugements d'autrui.

Cette supériorité des tribunaux et de la force publique pour vider les conflits particuliers est, du reste, tellement visible, qu'il peut sembler superflu de la démontrer. Sans doute, il arrive que les tribunaux soient corrompus et que la force publique devienne un instrument d'oppression ou d'anarchie, il arrive, en conséquence, que l'on puisse regretter l'état de choses primitif, dans lequel chacun était son propre juge et son propre gendarme. Mais, en dépit de l'imperfection générale des appareils qui servent à produire la justice et la sécurité à l'usage des particuliers, imperfection provenant du régime de monopole sous lequel se trouve placé ce genre de production, personne ne saurait nier que la substitution de ce procédé de solution des conflits particuliers au procédé primitif des guerres privées n'ait été un immense progrès.

Cependant, qu'est-il advenu du « droit de la guerre » que possédait chaque individu et qu'il pouvait exercer librement, au moins lorsqu'il ne se trouvait point réduit en servitude, avant l'adoption de ce moyen progressif de résoudre les conflits individuels? Ce droit a cessé d'être exercé, sauf dans certains cas où il se trouve d'ailleurs étroitement limité, dans le cas d'une agression flagrante ou d'un duel par exemple. Peut-on affirmer néanmoins qu'en passant de « l'état de nature » dans lequel chacun pouvait user à sa guise du droit de la guerre, à « l'état de civilisation » dans lequel il n'en peut plus user que par exception,

Digitized by Google

l'homme ait subi de ce chef une diminution de droit? Faut-il admettre, en conséquence, avec Rousseau et son école, que le sauvage possède la plénitude du droit, tandis que l'homme civilisé en a abandonné une partie pour s'assurer la conservation du restant, ce qui en fait, au point de vue du droit, un animal inférieur au sauvage? Nous ne le pensons pas. Nous croyons, au contraire, et nous allons essayer de le démontrer, qu'en passant de l'état de nature à l'état de civilisation, l'homme reçoit une augmentation de droit au lieu d'en subir une diminution.

En quoi se résument, en effet, la multitude des progrès qui ont substitué l'état de civilisation à l'état de nature? Ils se résument dans une division du travail, ou, ce qui revient au même, dans une spécialisation des industries et des services qui, d'après la théorie de Rousseau, nous aurait privés non seulement de notre droit de la guerre, mais encore de l'immense majorité de nos autres droits. Ainsi l'homme de la nature ne se borne pas à user pleinement du droit d'être son propre juge et son propre gendarme; il n'use pas moins pleinement du droit d'être son boucher, son boulanger, son tailleur, son cordonnier, son coiffeur, son maître d'école, etc., tandis que l'homme civilisé, engagé dans le mécanisme progressif de la spécialisation des industries et des services, est obligé de se contenter d'user du droit d'exercer une seule profession. Mais s'ensuit-il que le droit de travailler de l'homme civilisé soit inférieur à celui de l'homme de la nature? Aucunement. Car s'il est obligé, au sein d'un organisme économique perfectionné, de renoncer au droit d'exercer plusieurs industries, il acquiert, en revanche, le droit d'échanger les produits de son industrie spécialisée contre les produits de la multitude des autres branches de travail, et l'usage de ce nouveau droit lui procure une somme de satisfactions bien supérieure à celle qu'il pouvait obtenir auparavant. Son droit de travailler s'est modifié sans doute, dans la forme où il s'exerçait, mais en se modifiant d'une manière progressive, il a gagné en puissance, il a grandi au lieu de diminuer.

Or, de même qu'on ne peut pas dire que l'individu subisse une diminution de son droit de travailler aussi longtemps qu'il peut se procurer par voie d'échange les choses nécessaires à son existence en plus grande abondance, et en meilleure qualité qu'il ne pouvait les obtenir en les produisant lui-même, on ne peut pas dire davantage qu'il subisse une diminution de son droit de produire la justice et la sécurité qui lui sont nécessaires, aussi longtemps qu'il peut se procurer en échange d'une portion des fruits de son travail, une justice et une sécurité su-

Digitized by Google

périeures à celles qu'il pourrait obtenir en les produisant lui-même, autrement dit, en pratiquant individuellement le droit de la guerre.

Il ne nous reste plus maintenaut qu'à rechercher si les nations peuvent, comme l'ont fait les particuliers, avec avantage et sans subir aucune diminution de droit, renoncer à résoudre elles-mêmes leurs conflits, en usant de leur droit de la guerre, pour remettre la solution de ces conflits à une institution spéciale, composée : 1° d'une justice, 2° d'une force publiqne internationales.

Il est à peine nécessaire de démontrer que ce procédé n'aurait pas moins de supériorité pour la solution des conflits internationaux, qu'il n'en a pour celle des conflits particuliers.

S'agit-il du jugement? Les nations ne sont pas, plus que les particuliers, aptes à bien juger dans leurs propres causes. Leurs verdicts ne subissent pas moins l'influence délétère de l'intérêt ou de la passion du jour, et, comme le remarquait judicieusement Hegel, à mesure que les masses participent plus largement à l'exercice du pouvoir politique, ces verdicts s'écartent davantage de la justice au lieu d'en approcher ; d'où il suit que les guerres, au lieu de devenir plus rares à mesure que les masses acquerront plus de pouvoir ou d'influence, deviendront au contraire plus fréquentes. Des jugements rendus par des tribunaux, dont les membres n'auraient point d'intérêts engagés dans les causes qui leur seraient soumises, approcheraient évidemment beaucoup plus de la justice, et leur supériorité à cet égard faciliterait d'autant la solution des conflits.

S'agit-il de l'exécution des jugements? S'il existe une grande inégalité de forces entre les différentes nations civilisées, cette inégalité se comble cependant au moyen des alliances et des coalitions. La solution des conflits par voie de guerre peut, en conséquence, se prolonger, et, d'un autre côté, si la puissanee des instruments de défense et d'attaque augmente, il ne faut pas oublier non plus que les ressources à l'aide desquelles ces engins de destruction sont créés et mis en œuvre, augmentent aussi. En sorte que, — contrairement à l'opinion généralement admise, — le temps nécessaire pour arriver à la solution d'un conflit par l'épuisement de l'un des adversaires peut être aussi long de nos jours qu'il pouvait l'être jadis, avec cette différence aggravante que la somme des maux que la guerre doit causer pour arriver à ses fins, croissant naturellement avec la masse des forces vives, en hommes et en capitaux, qui y font obstacle, les guerres peuvent être plus destructives aujourd'hui, qu'elles ne l'étaient autrefois (en admettant qu'au-

Digitized by Google

cune intervention extérieure n'agisse pour y mettre fin avant l'épuisement de l'un des adversaires), et qu'elles doivent, en outre, le devenir de plus en plus, à mesure que le progrès accroîtra les forces et les ressources des sociétés.

Mais s'il existe entre les nations civilisées une certaine égalité de forces, ou si cette égalité tend à s'établir en cas de guerre, par voie d'alliances, ou de coalitions, en revanche, l'inégalité entre les forces de la plus puissante des nations et celles des autres réunies, est flagrante; d'où il résulte qu'une force publique internationale pourrait exécuter un arrêt rendu contre la plus puissante des nations, avec plus de promptitude et d'économie, que celle-ci ne pourrait exécuter le verdict qn'elle aurait porté contre le plus faible des membres de la communauté civilisée.

L'adoption de ce procédé perfectionné de solution des conflits ne serait pas, comme on voit, moins avantageuse aux nations, qu'elle ne l'a été aux particuliers. Mais ne leur infligerait-elle point une diminution de droit? Au contraire! Quelle fin se proposent, en effet, les nations, ou doivent-elles se proposer, en usant de leur droit de la guerre? Elles doivent se proposer d'obtenir un *maximum* de justice et de sécurité, en échange d'un *minimum* de frais. Si, en combinant leurs aptitudes et leurs forces, elles approchent plus de ce résultat qu'en les mettant en œuvre isolément, peut-on dire que leur droit ait diminué en puissance et en étendue? Ce droit, en se modifiant d'une manière progressive dans son mode d'exercice, ne s'est-il pas accru au lieu de diminuer? Si, en renonçant à leur droit individuel de guerre, elles ont acquis un droit de guerre collectif d'une efficacité supérieure, il n'y a pas eu retranchement de droit, mais *échange* d'un mode d'exercice du droit contre un mode plus avantageux, partant augmentation de droit.

Cependant, en admettant même que la substitution d'une justice et d'une force publique internationales aux justices et aux forces nationales pour résoudre les conflits qui surgissent entre les Etats, procure à chacun un accroissement visible d'utilité et de droit, qu'elle constitue, en un mot, un progrès indiscutable, peut-on espérer de réussir, dès aujourd'hui, à créer parmi les nations un accord unanime pour adopter ce progrès?

Non, sans doute. Comme nous l'avons déjà remarqué ailleurs (1), il

(1) L'abbé de Saint-Pierre. Sa vie et ses œuvres, pag. 51.

Digitized by Google

serait peu raisonnable de concevoir une telle espérance. Des Etats secondaires, exposés à la convoitise de voisins puissants et obligés en conséquence, de maintenir un appareil militaire hors de proportion avec leurs ressources, accepteraient peut-être volontiers un progrès dont les avantages seraient pour eux si visibles ; en revanche, il est douteux que toutes les grandes puissances montrassent le même bon vouloir. Mais, comme on va le voir, dans l'état actuel du monde civilisé, il ne serait point nécessaire d'attendre pour mettre ce progrès en vigueur, qu'il eût reçu un assentiment unanime. On aurait le droit de l'*imposer*, et d'ailleurs, en admettant même que l'on n'usât point de ce droit, il finirait par s'imposer de lui-même à ceux qui l'auraient d'abord rejeté.

N'est-ce pas, en effet, ainsi que les choses se sont passées lorsque l'appareil de la justice et de la force publique nationales a été substitué à la justice et à la force individuelles, pour la solution des conflits entre particuliers? Au moyen âge, par exemple, ce progrès n'a point été accepté sans rencontrer de nombreuses et tenaces résistances. Pendant des siècles, les plus puissants d'entre les seigneurs féodaux ont refusé de l'accepter, en continuant à user individuellement de leur droit de guerre. Qu'a-t-on fait? On les a contraints successivement à le subir. Mais avait-on le droit de les y contraindre? Il semble, au premier abord, qu'on n'ait point le droit d'imposer un progrès. Il en est ainsi, sans doute, lorsqu'il s'agit d'une industrie ordinaire, c'est à dire d'une industrie qui s'exerce sans causer de nuisances à autrui. Dans ce cas, on n'est point fondé évidemment à imposer à ceux qui la pratiquent, tel procédé plutôt que tel autre. Mais il en est autrement, lorsqu'il s'agit d'une industrie « dangereuse et insalubre. » Si, par suite de l'accroissement de la population et de la richesse dans le milieu où elle se trouve établie, elle cause une nuisance positive et croissante au voisinage, on a évidemment le droit, soit d'interdire cette nuisance, soit d'obliger ceux qui la commettent, à indemniser ceux qui en souffrent, ce qui, dans la pratique, revient à peu près au même. Supposons donc que dans une industrie ayant au plus haut degré ce caractère de nuisance, on découvre un procédé qui soit à la fois plus économique et infiniment moins nuisible, n'aura-t-on pas le droit de l'imposer, soit en interdisant l'usage de l'ancien, soit en exigeant d'une manière rigoureuse, l'entière réparation des dommages qu'il cause à autrui? On avait donc parfaitement le droit d'interdire aux puissants seigneurs féodaux, l'emploi du procédé primitif et barbare des guerres privées pour la solution de

Digitized by Google

leurs conflits, dans un état de société, où il était dans la nature de ce procédé, de nuire à des intérêts de plus en plus nombreux ; et comme le procédé qu'on leur offrait pour résoudre leurs querelles était infiniment supérieur au précédent, comme il était de nature à leur procurer à eux-mêmes plus de justice et de sécurité, et à moins de frais, on ne lésait donc pas leur droit en les empêchant de léser davantage le droit d'autrui.

Eh bien, on aurait de même le droit d'interdire aujourd'hui le procédé primitif et barbare de la guerre pour la solution des conflits de nation à nation, en raison de la nuisance croissante que l'emploi de ce procédé cause aux intérêts d'autrui, autrement dit, aux intérêts des *neutres*.

•

A cet égard, nous avons remarqué déjà que la situation du monde civilisé a complétement changé depuis la fin du XVII^e^ siècle. Comme il n'existait à cette époque que des relations peu importantes, en comparaison du moins de celles qui existent aujourd'hui, la guerre ne causait aux *neutres* qu'une nuisance insignifiante, et ils n'avaient par conséquent ni un intérêt ni un droit suffisant pour l'empêcher. Combien la situation est aujourd'hui différente ! Tandis que le commerce extérieur de l'Angleterre, par exemple, ne dépassait pas 150 millions de francs en 1689, en y comprenant le commerce des colonies qui était presque exclusivement réservé à la métropole, il atteint actuellement 8 milliards, et le commerce des colonies n'y est plus compris que pour un quart. Le commerce extérieur des autres nations civilisées, s'est accru dans des proportions presque équivalentes, et nous le voyons doubler tous les quinze ou vingt ans. Ce n'est pas tout. La communauté des intérêts internationaux ne s'établit pas seulement par l'échange rapidement croissant des produits, il s'établit encore par le passage et le placement de plus en plus fréquent des capitaux d'un pays dans un autre. Les capitaux anglais, par exemple, commanditent une bonne partie des entreprises de chemins de fer du continent, les capitaux suisses alimentent l'industrie de l'Est de la France, les capitaux belges sont en train d'extraire les richesses minérales que recèle le sol de l'Espagne, etc. En outre, les emprunts publics attirent indifféremment, sans aucun souci du « principe des nationalités, » les capitaux étrangers aussi bien que les capitaux indigènes. Or, le total des dettes publiques des Etats européens dépasse actuellement 50 milliards, et l'on estimait récemment à 25 milliards le montant des capitaux des compagnies par actions qui exploitent les chemins de fer, les services de navigation à vapeur, les mines, les manufactures, dans toute l'Europe. Voilà donc un fonds de 75 milliards environ sur lequel portent les transactions des différentes bourses, maintenant reliées par des fils télégraphiques, et devenues à ce point solidaires, que tout événement qui affecte l'une, se

Digitized by Google

répercute instantanément dans les autres, absolument comme si elles ne formaient plus qu'un seul et même marché. Quoi qu'on fasse donc, de quelque respect que l'on entoure le territoire et la propriété des neutres, on ne peut plus, par suite de l'établissement de cette communauté croissante d'intérêts, faire la guerre sans porter une atteinte sérieuse et profonde aux intérêts de la généralité des peuples civilisés. Quoi qu'on fasse pour réduire la guerre aux proportions d'un *fait local*, elle devient, en vertu des nouveaux rapports que la multiplication des capitaux et l'entrelacement des intérêts ont établis, un *fait général*. Autrement dit, la guerre qui n'affectait sensiblement autrefois que les intérêts des parties belligérantes, est devenue, au siècle où nous sommes, une *nuisance universelle*.

« Servons-nous d'une simple comparaison pour illustrer ce changement survenu dans les rapports des nations et, par conséquent, dans l'existence du droit de la guerre. Supposons que deux hommes aient une querelle, et qu'au lieu de la vider à l'amiable par devant arbitres, ils aient recours à la force. Ils s'en vont dans un pré, loin de toute habitation et ils dégainent. Nul évidemment n'a rien à y voir. Nul n'a le droit de s'interposer pour les empêcher de s'entretuer à leur aise, puisque tel est leur bon plaisir. Ils sont les maîtres de leur vie. Ils peuvent la risquer et la perdre, sans que les autres hommes aient à s'en émouvoir beaucoup. Mais supposons qu'au lieu d'user de leur « droit de la guerre » dans un carrefour désert où ils ne peuvent faire de mal qu'à eux-mêmes, ils s'avisent d'en user au beau milieu de la rue et qu'ils compliquent l'affaire en se servant d'armes à feu au lieu d'armes blanches, quelle sera la situation et qu'arrivera-t-il? Leur « droit de la guerre » sera-t-il encore, comme dans le cas précédent, entier et incontestable? Les passants dont ils compromettent la sécurité, les boutiquiers dont ils effraient la clientèle, les propriétaires dont ils feraient baisser les loyers s'il leur plaisait de continuer longtemps ce jeu, dans un lieu habité, n'auront-ils pas le droit de leur courir sus et d'exiger d'eux, au besoin, des dommages-intérêts s'ils ont estropié quelque bourgeois ou brisé quelque vitrine? En vain, objecteront ils le droit naturel et imprescriptible qu'ils possèdent de s'entretuer à coups de revolver ou autrement, on leur répondra avec raison qu'ils ne peuvent exercer leur droit qu'à la condition de ne porter aucune atteinte au droit d'autrui, qu'ils peuvent s'entre-casser la tête et les membres; mais qu'ils n'ont aucun droit sur la tête et les membres non plus que sur les vitrines des gens de la rue. Que s'ils persistent, on mettra la police à leurs trousses, et s'il n'y a pas de police, bourgeois et passants, après s'être mis d'abord prudemment à l'écart, s'entendront à la longue pour en finir avec ces perturbateurs publics, qui rendent la rue dangereuse et arrêtent le commerce.

« Eh bien! tel est aujourd'hui l'état du monde civilisé qu'il est impossible d'y user du droit de la guerre, sans causer un dommage aux « neutres » étrangers à la querelle, et ce dommage va croissant à mesure que les intérêts internationaux se multiplient et s'entrecroissent

Digitized by Google

davantage. D'où un droit, croissant aussi, pour les neutres d'intervenir pour empêcher des guerres qui leur portent désormais un dommage inévitable (1). »

A quoi il faut ajouter que le maintien de ce procédé primitif et barbare de solution des conflits internationaux, inflige une nuisance aux intérêts de la communauté des peuples civilisés non seulement en temps de guerre, mais encore en temps de paix. Ainsi, toutes les nations, y compris celles dont les gouvernements ont l'humeur la plus pacifique, sont obligées à entretenir un effectif militaire hors de proportion avec leurs ressources, et à dépenser la meilleure part de leur revenu et de leur épargne à élever des fortifications, fondre des canons, etc. Nous autres économistes, nous pouvons gémir de ces dépenses qui réduisent d'autant les moyens de faire subsister des populations, dont l'immense majorité est à peine pourvue des premières nécessités de la vie, mais nous devons reconnaître qu'elles sont inévitables comme l'étaient, au sein de l'anarchie du moyen âge, les dépenses que chacun, seigneur, bourgeois ou manant, était obligé de faire pour fortifier sa personne et sa maison, puisque aujourd'hui pour les nations comme alors pour les particuliers, il n'y a pas d'autre moyen de se protéger contre les agressions de voisins qui ne possèdent qu'imparfaitement la notion du tien et du mien. De là encore, pour la communauté pacifique des nations d'aujourd'hui comme pour la communauté pacifique des hommes industrieux et tranquilles des sociétés du moyen âge, le droit de contraindre les perturbateurs accoutumés de la paix publique à renoncer à l'usage du procédé barbare de la guerre, pour appliquer à la solution de leurs conflits un procédé à la fois plus avantageux pour eux-mêmes et moins nuisible à autrui.

En résumé donc, le *Concert européen* agissait d'une manière pleinement conforme au droit aussi bien qu'à l'utilité de la communauté civilisée, en interdisant l'emploi du procédé de la guerre, dans le plus grand nombre des conflits qui ont surgi depuis 1815, pour résoudre ces conflits au moyen d'une justice et d'une force internationales, et la conférence de Londres était fondée à dire en affirmant son droit d'intervention dans le différend hollando-belge, en 1830 : *Si chaque nation a ses droits particuliers, l'Europe aussi a son droit, c'est l'ordre social qui le lui a donné.*

---

(1) QUESTIONS D'ÉCONOMIE POLITIQUE ET DE DROIT PUBLIC. *Le droit de la paix et le droit de la guerre.* T. II, p. 326.

Digitized by Google

TROISIÈME PARTIE

Causes de l'insuffisance du concert établi entre les grandes puissances, à la suite des traités de 1815. — Cette insuffisance est devenue flagrante depuis la révolution de Février et le rétablissement de l'Empire français. — Qu'il en est résulté une recrudescence du *risque de guerre* et, par conséquent, une nécessité d'augmenter les appareils militaires en proportion de l'accroissement de ce risque. — Que cette éventualité avait été prévue dès 1815, et qu'il avait été stipulé alors que l'on y pourvoirait au moyen de nouvelles réunions internationales. — Que la proposition de l'empereur des Français est donc conforme non seulement à l'esprit, mais encore à la lettre des traités de 1815. — Ce qu'il faut penser de l'opposition des hommes du parti et des « hommes pratiques » de la politique à cette proposition. — Réfutation des objections du comte Russell. — Ce que devrait être l'œuvre d'un congrès européen. — Que le congrès devrait se borner à reconstituer sur une base élargie et avec une organisation moins défectueuse l'ancien « concert européen. » — Que l'institution de cette justice internationale serait pour les nations l'équivalent de ce qu'a été celle de la justice nationale pour les particuliers. — Comment s'opérerait le désarmement, à la suite de la reconstitution du concert européen. — Résumé et conclusion.

I

Malheureusement, le « concert européen, » issu des traités de 1815, présentait des imperfections et des lacunes qui devaient, tôt ou tard, le rendre inefficace. En premier lieu, les congrès ou les conférences que réunissaient les puissances associées pour sauvegarder les intérêts de la communauté civilisée quand survenait un fait, guerre extérieure ou révolution, de nature à leur porter préjudice, ces congrès ou ces conférences n'offraient point, dans leur composition, les garanties d'impartialité nécessaires : témoin les congrès de Troppau, de Laybach et de Vérone, dans lesquels la révolution fut condamnée sans avoir été entendue. Seule, la sentence rendue par la conférence de Londres dans le conflit hollando-belge peut être considérée comme ayant été aussi équitable que possible, eu égard aux circonstances et aux idées du temps. En second lieu, l'association qui s'était donné pour mission de sauvegarder les intérêts généraux de la communauté civilisée, ne disposait pas d'une puissance

Digitized by Google

suffisante pour agir efficacement dans tous les cas où la paix de l'Europe pouvait se trouver compromise. Elle ne comprenait, en effet, au *maximum*, que cinq grandes puissances, et nous avons vu fréquemment ce « concert » se réduire à quatre et même à trois puissances, les autres se trouvant en cause dans les questions qu'il s'agissait de régler ou ne se souciant pas d'y intervenir. En conséquence, si le concert européen pouvait faire prévaloir ses décisions contre les résistances de deux « petits plaideurs, » tels qu'étaient la Hollande et la Belgique, cela lui devenait sinon impossible du moins difficile et dangereux, quand il se trouvait en présence d'un ou de deux grands plaideurs, c'est à dire quand une ou deux des grandes puissances, faisant partie du concert même, se trouvaient en cause.

Cette imperfection et cette insuffisance du concert européen sont devenues de plus en plus sensibles, et l'on peut dire que depuis la situation nouvelle que la révolution de Février et le rétablissement de l'Empire français ont créée à l'Europe, l'association des grandes puissances pour le maintien de la paix a cessé, en fait, d'exister. Mais qu'est-il résulté de la disparition ou, tout au moins, de l'affaiblissement de ce pouvoir modérateur et souverain qui se chargeait, en cas de conflits d'État à État ou de conflits révolutionnaires, de faire prévaloir sur les intérêts particuliers en lutte, tout en leur accordant autant que possible la satisfaction qui leur était due, les intérêts généraux de la communauté civilisée? Il en est résulté une situation analogue à celle qui se produit chaque fois que, dans un État, on voit se vicier et s'affaiblir l'appareil qui sert à protéger contre toute agression indue les personnes et les propriétés des citoyens, c'est à dire une *diminution de la sécurité publique*. Dans cette situation, en effet, tous les amateurs du bien d'autrui se trouvant débridés et encouragés par l'affaiblissement de l'appareil qui servait à réfréner leurs convoitises, les risques qui menacent les personnes et les propriétés ne manquent pas de s'accroître, et chacun est obligé de faire des frais et de prendre des précautions extraordinaires afin de pourvoir à sa sûreté, sans réussir cependant à atteindre ce but d'une manière satisfaisante. Telle est, depuis l'effacement du concert européen, effacement que vient d'attester suffisamment l'impuissance de la diplomatie dans la question polonaise, et dans le conflit dano-allemand, la situation des différents États de l'Europe. Le *risque de guerre*, provenant soit des convoitises indues des grands États, soit de leurs querelles, soit encore des explosions révolutionnaires, s'est accru dans d'énormes proportions, et il en est résulté pour tous

Digitized by Google

les membres de la communauté civilisée, un double dommage : 1° dommage provenant de l'atteinte portée à tous les intérêts qui ont besoin de paix, par le fait de l'accroissement du risque de guerre ; 2° dommage résultant de la nécessité où chacun s'est trouvé d'augmenter ses armements dans la proportion de l'accroissement de ce risque.

En présence de cette situation anormale et nuisible, n'y a-t-il pas lieu de reprendre et de parfaire l'œuvre commencée par la Sainte-Alliance, en reconstituant sur une base plus large et avec une organisation moins défectueuse, le concert européen ? Le moment n'est-il pas venu de rétablir, en l'agrandissant et en la rectifiant de manière à la rendre aussi efficace que possible, cette institution fondée pour sauvegarder la paix du monde, et dont la défaillance oblige, en ce moment, tous les peuples, même les plus paisibles, même ceux à qui la guerre est formellement interdite, à maintenir sur pied des effectifs militaires hors de proportion avec leurs ressources, tout en subissant les dommages inhérents à l'aggravation du risque de guerre.

Remarquons que cette éventualité avait été prévue par les grandes puissances qui s'étaient particulièrement engagées à maintenir les arrangements de 1815. Dans le traité conclu à Paris le 20 novembre 1815 entre l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, ces puissances prévoient, en effet, que l'état de choses qui venait d'être établi dans le présent et les conventions qui venaient d'être faites pour l'avenir pourraient devenir un jour insuffisantes à préserver la paix du monde; et que proposent-elles pour les modifier conformément aux nécessités futures ? Elles proposent des « Congrès périodiques. »

Tel est l'objet de l'article 6, ainsi conçu :

« Art. 6. Pour assurer et faciliter l'exécution du présent traité et consolider les rapports intimes qui unissent aujourd'hui les quatre souverains pour le bonheur du monde, les hautes parties contractantes sont convenues de renouveler, à des époques déterminées, soit sous les auspices immédiats des souverains, soit par leurs ministres respectifs, des réunions consacrées aux grands intérêts communs et à l'examen des mesures qui, dans chacune de ces époques, seront jugées les plus salutaires pour le repos et la prospérité des peuples et pour le maintien de la paix de l'Europe. »

Digitized by Google

II

La nécessité de rassembler de nouveaux congrès, c'est à dire de nouvelles « réunions consacrées aux grands intérêts communs et à l'examen des mesures qui seront jugées à chaque époque les plus salutaires pour le repos et la prospérité des peuples et *pour le maintien de la paix de l'Europe ;* » cette nécessité a donc été prévue dès 1815. Seulement, on ne prévoyait guère alors que la proposition de réunir un tel congrès émanerait d'un des descendants de cette famille Bonaparte dont les traités de 1815 avaient prononcé à jamais la déchéance. Mais l'origine de la proposition était bien moins à considérer que la proposition elle-même. Etait-elle conforme ou non aux droits et aux intérêts de la communauté civilisée? voilà uniquement ce qu'il s'agissait d'examiner avant de l'accepter ou de la rejeter.

Cependant cette proposition a été repoussée pour ainsi dire *à priori* et sans examen : 1° par les adversaires, quand même, de l'empereur des Français et de l'Empire ; 2° par les politiques de profession ou, si l'on veut, par les *hommes pratiques* de la politique.

Les adversaires, quand même, de Napoléon III, ont pour système de repousser tout ce qui vient de lui. De deux choses l'une, disent-ils, ou les conceptions de l'empereur des Français sont mauvaises, et dans ce cas il faut les repousser, parce qu'elles sont mauvaises, ou elles sont bonnes, et dans ce cas, il faut les repousser encore parce que leur adoption causerait, en consolidant une domination nuisible, plus de mal qu'elles ne pourraient produire de bien par elles-mêmes. Il y a évidemment dans cette manière de raisonner, un sophisme. Pourquoi le gouvernement impérial est-il malfaisant? C'est parce qu'il produit des actes nuisibles. Qu'on l'attaque donc quand il commet des *nuisances*, rien de plus légitime, et dans ce cas nous n'avons point, en ce qui nous concerne, l'habitude de le ménager ; mais est-on également fondé à rejeter les mesures utiles qui peuvent émaner de lui, sous prétexte qu'elles augmentent sa puissance de faire le mal? Nous ne le pensons pas. Dans ce cas, en effet, le bien que l'on rejette est actuel et certain, tandis que le mal que l'on redoute, est éventuel et simplement possible. Objectera-t-on, au contraire, que ce mal est certain? Mais est-on bien autorisé à affirmer, au moment même où un pouvoir prend

Digitized by Google

des mesures utiles, qu'il en prendra infailliblement de nuisibles plus tard, et que le bien n'est pour lui qu'un moyen de faire plus de mal? N'est-ce pas la doctrine de la damnation appliquée à la politique, et cette doctrine n'est-elle pas plus passionnée que raisonnable? Nous avons accepté, pour notre part, la liberté commerciale des mains de l'empereur des Français, et nous lui avons su gré de ce splendide cadeau; nous accepterions de même, venant de lui, toute combinaison propre à assurer la paix du monde. De telles mesures ne peuvent manquer sans doute de fortifier un pouvoir dont les antécédents laissent fort à désirer, et dont les tendances sont trop souvent suspectes; en revanche, elles ne peuvent manquer non plus de fortifier les intérêts de la liberté et de la paix, et de contraindre, par là même, la politique impériale à se montrer dans l'avenir plus libérale et plus pacifique. Or il importe assez peu au monde civilisé, que la France soit gouvernée par un Bourbon, un d'Orléans ou un Bonaparte, mais il lui importe beaucoup qu'elle le soit par un souverain, *intéressé* à pratiquer une politique de liberté et de paix.

A cette opposition systématique des hommes de parti, est venue se joindre celle des « hommes pratiques » de la politique, naturellement hostiles, comme leurs confrères les hommes pratiques de l'industrie, à toute innovation. Il est sans exemple, disent-ils, qu'on ait réuni des Congrès pour prévenir la guerre; donc, l'Europe n'étant pas en guerre, un Congrès est impossible. C'est à quoi notamment se résumait l'argumentation du comte Russell, dans les dépêches par lesquelles il annonçait le refus du cabinet britannique de participer au Congrès.

« Si nous descendons, disait-il, d'un demi-siècle en deçà de la paix de Westphalie, en 1700, ou d'un semblable laps de temps en deçà de la paix d'Utrecht en 1763, nous trouverons ces périodes marquées de changements excessifs, aussi bien que la période qui s'est écoulée de 1815 à 1863. Cependant on n'a pas jugé nécessaire à ces époques de procéder à la révision générale, soit du traité de Westphalie, soit du traité d'Utrecht. » (*Dépêche du 12 novembre à lord Cowley.*)

« ... Est-il probable qu'un Congrès des Etats européens puisse amener une solution pacifique des problèmes divers en discussion? Voilà, au vrai, la question qu'il convient que les différents Etats examinent avec une sérieuse attention.

« Il y a, nous semble-t-il, une observation capitale à faire, de laquelle doit sortir la conclusion.

« Après la guerre qui a désolé l'Allemagne de 1619 à 1649, et après

Digitized by Google

les guerres successives qui ont affligé le continent de 1793 à 1815, si on a pu faire un partage des territoires et régler les droits de chacun, au moyen d'un Congrès, c'est que les nations de l'Europe étaient lasses du carnage, épuisées par les charges de la guerre. Les puissances réunies en Congrès trouvèrent alors, dans les circonstances de l'époque, les moyens de mettre à exécution leurs décisions et leurs arrangements.

« Mais, à l'heure qu'il est, après une paix de longue durée, il n'est pas une puissance qui soit disposée à sacrifier une portion de territoire, garantie par traité ou prescrite par possession (1). »

(*Dépêche du 25 novembre à lord Cowley.*)

---

(1) Dans la séance du Corps législatif du 29 janvier, M Rouher, ministre d'État et l'un des principaux promoteurs de la politique de la liberté commerciale en France, a fait cette réponse remarquable à l'argument historique du comte Russell :

« Tous les hommes sérieux sont demeurés convaincus que cette grande idée du congrès était destinée à faire son chemin et à devenir la règle de l'Europe. En voici les raisons :

« Une seule puissance, deux peut-être, ont répondu par un refus. L'Angleterre a formulé ses motifs. Ne craignez pas, messieurs, que je méconnaisse les convenances diplomatiques en vous parlant de la reponse du cabinet anglais. Le cabinet anglais représente une puissance sérieuse, et sa réponse prouve qu'il avait sérieusement réfléchi aux difficultés de la question. Mais, qu'a-t-il dit ? Que les congrès n'ont jamais eu lieu qu'après la guerre, lorsque les courages étaient épuisés, que la lassitude était venue et que le vaincu demandait grâce au vainqueur ; que solliciter la convocation d'un congrès avant la guerre, c'était établir une juridiction impuissante.

« Le gouvernement anglais peut avoir pour lui l'histoire, mais je ne crois pas que son opposition soit fondée devant la conscience et devant la raison.

« J'ai retracé le sens des traités de Vienne, j'ai montré qu'ils avaient un caractère éphémère. Est-ce qu'il n'y a pas là une raison fondée pour faire voir ce que valent les résultats consacrés par les congrès qui suivent la guerre, ces conventions signées entre des parties victorieuses qui commandent, des parties vaincues qui subissent ? (Marques d'approbation.)

« Elles deviennent gênantes et elles s'affaissent sur elles-mêmes. Que l'histoire dise donc que les congrès ne viennent qu'après la guerre, soit ! Mais la raison dit que les congrès devraient intervenir quand il n'y a encore ni vainqueur, ni vaincu, et que les problèmes redoutables qui leur sont soumis, peuvent être résolus sous le seul empire de la sagesse et de la justice. (Voix nombreuses : Très bien ! très bien !)

« Quoi ! ce monde aurait fait de si immenses progrès de civilisation, les voies ferrées auraient établi parmi les peuples une sorte de cosmopolitisme, et le monde conserverait encore les vieilles relations du passé, et ne verrait pas que ce n'est pas par la guerre, mais par les Congrès, que les grandes questions européennes peuvent se résoudre ! (Très bien ! très bien !) »

Digitized by Google

L'argument tiré de ce qu'en dépit des changements excessifs qui ont succédé aux traités de Westphalie, on n'a pas jugé à propos cependant de procéder à la révision générale de ces traités, est évidemment très faible, comme tout argument tiré uniquement de la routine établie. Qui oserait affirmer, en effet, que les guerres qui ont éclaté plus tard, n'auraient pu être prévenues au moyen des Congrès? De ce que nos pères ne se sont point avisés d'un progrès, est-ce une raison suffisante pour considérer ce progrès comme une utopie? N'est-ce pas avec des arguments de cette sorte que l'on a repoussé d'abord la navigation à vapeur et tant d'autres inventions bienfaisantes, dont nos ancêtres ne s'étaient point avisés? Pourquoi la politique serait-elle condamnée à l'immobilité, tandis que toutes les autres sciences et tous les autres arts sont incessamment en progrès?

L'objection tirée de la dissemblance de la situation actuelle avec celle où se trouvait l'Europe, lors de la réunion du Congrès de Vienne, a plus de valeur, mais encore n'est-elle point décisive. S'il s'agissait d'employer aujourd'hui des procédés identiques à ceux qui ont été employés à Vienne, à l'issue de la guerre continentale, pour assurer le repos de l'Europe, le comte Russell aurait raison : il serait facile de démontrer que ces procédés ne sont point applicables à la situation présente; que si l'on a pu à Vienne disposer du sort de plus de 30 millions d'hommes, c'est parce que les territoires occupés par ces 30 millions d'hommes, avaient été conquis sur Napoléon et sur ses alliés; mais que dans un moment où il n'existe point de territoires disponibles, on ne pourrait remanier la carte politique de l'Europe, sans risquer précisément d'allumer les guerres qu'il s'agit de prévenir. Enfin, en admettant même que le Congrès parvînt à refaire pacifiquement la carte de l'Europe, son œuvre serait-elle plus durable que ne l'a été celle du Congrès de Vienne? L'expérience n'atteste-t-elle pas suffisamment, en dépit des nouveaux dogmes de l'indivisibilité des Etats, des frontières naturelles, etc., qu'il serait aussi chimérique de vouloir immobiliser les dominations politiques, que les clientèles commerciales? Mais de ce qu'il pourrait être dangereux, et, en tout cas, peu utile de copier dans un Congrès de 1864, le programme d'un Congrès réuni, cinquante ans auparavant dans des circonstances différentes, de ce qu'au lieu de proposer pour objet principal à ce Congrès le remaniement territorial de l'Europe, il importerait, au contraire, d'écarter ce brandon de discorde, s'ensuivrait-il, comme le pense le comte Russell, qu'une telle assemblée ne pût rien faire d'efficace pour assurer la paix du monde?

Digitized by Google

Non, sans doute, et n'en déplaise aux « hommes pratiques » de la politique, pour n'avoir pas à contrefaire l'œuvre du Congrès de 1815, un Congrès aurait cependant, dans les circonstances présentes, *quelque chose à faire.*

III

Quelle devrait donc être l'œuvre du congrès proposé par l'empereur des Français? Cette œuvre devrait consister dans la reconstitution du *Concert européen*, issu des traités de 1815, et qui, malgré ses défectuosités et ses intermittences, a réussi pendant près de quarante ans à maintenir la paix générale.

Si nous voulons savoir comment le concert européen devrait être reconstitué, nous avons à examiner attentivement pourquoi il s'est dissous, après avoir attesté son impuissance à remplir sa mission de justice et de paix dans les circonstances nouvelles où des événements nouveaux ont placé l'Europe.

Cette impuissance, à laquelle s'est finalement trouvé réduit le concert européen, a eu pour causes à la fois, comme nous l'avons remarqué, l'insuffisance de sa base et l'insuffisance de son organisation.

En premier lieu, le concert européen était établi sur une base trop étroite, en ce qu'il ne comprenait, même dans les circonstances où il se trouvait au complet, qu'une partie des États de l'Europe. Cinq puissances seulement, à la vérité les plus importantes, mais non les plus intéressées au maintien de la paix, en faisaient partie, la France, l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie. Sur 260 millions d'habitants environ que possède l'Europe, ces cinq grandes puissances en réunissent 180 millions. Restent pour les autres États 80 millions d'hommes, constituant une masse de forces presque égales à celles de la moitié de l'ensemble des grandes puissances, et dont il n'était tenu aucun compte, puisque les États secondaires ne se trouvaient pas représentés dans le concert européen. On peut comparer à cet égard la société politique de l'Europe à ces grandes compagnies industrielles ou financières, dans lesquelles les gros actionnaires seuls possèdent le droit de délibérer et de voter, les petits s'en trouvant exclus sous le prétexte de l'insuffisance de leur apport. L'expérience a démontré que cette exclusion est nuisible

Digitized by Google

non seulement aux intérêts des petits actionnaires, mais encore à ceux de la communauté elle-même, et dans la plupart des sociétés qui se constituent aujourd'hui on accorde à tous les actionnaires des droits proportionnés au montant de leur apport. Eh bien, l'expérience n'a pas moins prononcé contre l'exclusion des petits actionnaires de la communauté politique de l'Europe. Qu'en est-il résulté en effet? C'est, comme nous l'avons constaté plus haut, que si le concert européen a pu interposer son autorité dans les conflits des petits États, il est demeuré impuissant à la faire prévaloir quand de grands États se trouvaient en cause. Réduit dans ce cas à quatre ou même à trois puissances, le « concert » ne possédait plus un ascendant assez marqué pour obliger ces « grands plaideurs » à renoncer à vider leurs conflits par la voie des armes, c'est à dire par un procédé essentiellement dommageable aux neutres : les passions en présence et le point d'honneur militaire se refusaient alors à subir une intervention qui ne s'appuyait point sur des forces suffisantes, si légitime d'ailleurs qu'elle pût être. Supposons maintenant que les Etats secondaires, autrement dit les petits actionnaires de la communauté politique de l'Europe, faisant l'équivalent de deux ou trois grandes puissances, soient admis dans le « concert, » aussitôt la situation change. Dans un cas de conflit quelconque, le concert européen, ainsi complété, pourrait appuyer l'interdit dont il frapperait l'emploi du « procédé nuisible » de la guerre sur un tel déploiement de forces, que les passions, si violemment excitées qu'elles pussent être, se trouveraient réduites au silence et que le point d'honneur militaire à son tour devrait céder devant cette *force majeure*. Ajoutons qu'il serait bien plus difficile de désunir et de frapper d'impuissance, en le désunissant, un concert dont feraient partie les Etats secondaires, qu'il ne l'a été jusqu'à présent de semer la zizanie dans le concert restreint des grandes puissances, toujours plus ou moins jalouses les unes des autres, et moins intéressées d'ailleurs que les petites au maintien de la paix européenne, en raison des chances plus grandes qu'elles ont de gagner quelque chose à la guerre (1).

En second lieu, le concert européen n'était qu'une Justice intermittente devant laquelle on ne portait point tous les conflits de nature à causer un dommage aux intérêts neutres, mais seulement ceux qu'il

(1) Voir à ce sujet l'*Économiste belge*, numéros des 5 et 20 avril 1855. Du rôle politique des États secondaires.

Digitized by Google

convenait aux grandes puissances de lui soumettre ; ensuite le Tribunal international ne présentait ni dans sa composition ni dans son organisation et sa procédure des garanties suffisantes de lumières et d'impartialité : sous ces divers rapports, il était inférieur aux tribunaux ordinaires, appelés à vider les conflits des particuliers, quoique l'importance des causes qui lui étaient soumises eût commandé d'en faire, autant que possible, le plus parfait des instruments de justice.

Mais il ne serait nullement impossible de combler ces lacunes et de remédier à ces imperfections qui se rencontrent au début de toute institution et que l'expérience seule peut révéler.

Or l'expérience semble indiquer ici qu'il y aurait lieu : 1° de rendre permanente cette justice internationale demeurée jusqu'à présent à l'état intermittent, les conflits internationaux ou les conflits révolutionnaires étant devenus assez fréquents et ayant bien assez d'importance pour motiver la création d'un tribunal spécial à sessions régulières. Chaque fois qu'un conflit viendrait à éclater et que le tribunal européen s'en trouverait saisi, soit par une des parties, soit par les neutres lésés dans leurs intérêts, il aurait d'abord à décider s'il y a lieu de laisser les parties vider isolément leur querelle par la force ou s'il y a lieu d'interdire l'emploi de la force comme nuisible à la communauté. Dans le cas où, la nuisance étant suffisamment constatée, l'interdiction serait prononcée, le tribunal devrait encore laisser aux parties le droit de vider leur conflit par tout autre moyen, non dommageable à la communauté, soit, par exemple, en soumettant leur différend à des arbitres choisis par eux, et, dans le cas seulement où elles s'y refuseraient, il serait autorisé à leur imposer son verdict, en se fondant sur son droit de mettre fin à un état de choses nuisible à la communauté. Dans ce cas même, un droit de récusation partiel devrait être conféré aux parties, avantage dont elles ont été jusqu'à présent privées. 2° Il y aurait lieu encore de modifier le mode de composition du tribunal européen. Si jusqu'à présent les grandes puissances, qui en ont seules fait partie, ont pu y être représentées sur le pied de l'égalité, il n'en pourrait plus être de même lorsque les plus petits Etats y seraient admis avec les plus grands. Dans ce cas, le principe de la proportionnalité devrait évidemment prévaloir. L'application de ce principe ne manquerait pas toutefois de soulever des difficultés, car on ne s'accorderait point d'emblée sur le choix du *criterium* de la puissance d'un Etat. Serait-ce le territoire, la population ou l'ensemble des forces productives, et, dans le cas où l'on adopterait cette dernière base, laquelle serait certainement la plus ra-

Digitized by Google

tionnelle, comment l'évaluer exactement? Il ne serait point, à la vérité, indispensable de procéder, en cette matière, avec une précision rigoureuse, et l'on pourrait se borner à établir trois catégories de puissances, grandes, moyennes et petites, en déterminant le nombre de voix qui seraient accordées à chacune, soit par exemple une voix pour les petites, deux pour les moyennes, trois pour les grandes, sauf à modifier plus tard cette répartition, en spécifiant encore que toute puissance qui s'éleverait ou qui tomberait d'une catégorie dans une autre gagnerait ou perdrait des voix dans le concert européen. 3° Enfin, puisqu'il s'agirait d'un tribunal chargé de prononcer dans les causes les plus importantes, il y aurait lieu de placer les membres de ce tribunal dans une situation telle, qu'ils pussent offrir toutes les garanties désirables de capacité et d'indépendance, en les rendant, par exemple, inamovibles, au moins jusqu'à un certain âge, où leur remplacement deviendrait facultatif, etc. Quant au contingent de forces que les différents Etats seraient tenus de mettre à la dispositon du tribunal européen pour l'exécution de ses jugements, il varierait dans chaque cas, mais le *maximum* en serait déterminé d'après le nombre de voix attribué à chaque puissance ou, ce qui reviendrait au même, selon la catégorie à laquelle elle appartiendrait.

Supposons maintenant que le concert européen soit reconstitué, de manière à offrir à chacun des membres de la communauté civilisée : 1° une justice supérieure à celle qu'il pourrait se rendre à lui-même en cas de conflit; 2° une force publique à la fois moins chère à entretenir, et plus efficace que celle qu'il est obligé de maintenir, isolément, pour faire prévaloir ses propres jugements, ou se protéger contre les jugements d'autrui; il est clair que chacun trouverait un avantage considérable à soumettre ses différends au tribunal européen, plutôt que de les juger et d'en poursuivre l'exécution lui-même. Toutefois, comme nous l'avons remarqué, en nous appuyant sur les précédents historiques de l'établissement des tribunaux ordinaires, il y a apparence que, dans les premiers temps, le tribunal européen ne parviendrait point à faire prévaloir ses verdicts, sans rencontrer parfois des résistances sérieuses. Mais il est clair aussi que, dans l'état actuel du monde, aucune puissance ne pouvant balancer les forces des autres réunies, ces résistances finiraient nécessairement par être vaincues, et que « l'exécuté » aurait, dans ce cas, à supporter des frais et des dommages-intérêts d'autant plus élevés, que sa résistance aurait été plus opiniâtre. Cela étant, qu'arriverait-il? C'est qu'après avoir subi cette

Digitized by Google

expérience à leurs dépens, les plus puissants renonceraient à la renouveler, et qu'ils se soumettraient, non sans murmurer peut-être, mais du moins sans résister, aux décisions d'un tribunal qui disposerait de la force nécessaire pour imposer ses verdicts aux plaideurs les plus puissants, comme aux plus faibles. Les grands États, bien convaincus désormais que leurs forces isolées, fussent-elles portées à leur maximum, demeureraient impuissantes contre la force commune, se débarrasseraient alors du fardeau, devenu inutile, de leurs grands appareils de guerre, en réduisant leurs forces militaires au contingent requis pour l'exécution des sentences du concert européen. Les États secondaires et les petits Etats, ne manqueraient point d'imiter cet exemple ; le désarmement des nations s'opérerait de lui-même, comme s'est opéré le désarmement des particuliers lorsque l'établissement d'une justice et d'une force publique régulières et suffisantes, leur ont permis de cesser d'entourer leurs maisons de palissades, de griller leurs fenêtres, et de sortir de chez eux, sans avoir l'épée au côté ou le poignard à la ceinture. L'économie qui en résulterait serait immense, et l'accroissement de la sécurité générale plus considérable encore.

Reconstituer le « concert européen, » en élargissant sa base, en complétant et en perfectionnant son organisation, de manière à lui permettre de remplir, dans les circonstances nouvelles où se trouve placé le monde civilisé, le rôle qui lui avait été assigné en 1815, et dont il a cessé, particulièrement depuis la révolution de 1848, de pouvoir s'acquitter, telle devrait donc être l'œuvre du Congrès, proposé par l'empereur des Français. Le concert européen reconstitué, le Congrès se dissoudrait, en laissant au nouveau tribunal le soin de résoudre les questions actuellement pendantes, en tant du moins que ces questions sont de nature à porter dommage aux intérêts neutres de la communauté civilisée.

IV

En resumé, donc, la proposition de l'empereur des Français a des précédents dans le domaine des idées et dans le domaine des faits. Non seulement, l'idée de remettre la solution des conflits qui se produisent incessamment, soit entre des États différents, soit entre des gouverne-

Digitized by Google

ments et leurs sujets à un tribunal souverain, investi de la force nécessaire pour faire exécuter ses verdicts; cette idée est en circulation depuis trois siècles, elle se formule dans les projets de Henri IV, de Leibnitz, de l'abbé de Saint-Pierre, de Kant, de Bentham, et elle se retrouve dans la célèbre déclaration de la Sainte-Alliance, mais encore elle est entrée, quoique d'une manière partielle et insuffisante, dans la pratique. L'établissement du concert européen en a été l'application, et dans le cas du conflit hollando-belge, par exemple, l'intervention de ce tribunal des grandes puissances a probablement empêché une guerre générale. Malheureusement, le concert européen était un édifice assis sur une base trop étroite et d'une construction trop imparfaite pour résister à la grande tourmente de 1848, et les événements qui ont troublé depuis cette époque la paix du monde, ceux qui la troublent ou la menacent encore, ont attesté son impuissance. L'Europe politique est ainsi retombée dans l'état d'anarchie et d'insécurité, d'où la constitution de la Sainte-Alliance l'avait fait sortir en 1815, et qu'en est-il résulté? C'est que chaque Etat ne pouvant plus compter que sur lui-même pour protéger ses propriétés et ses droits, a dû développer extraordinairement ses appareils de défense, absolument comme dans un pays où la Justice et la force publique ont cessé de garantir avec efficacité les propriétés et les droits des citoyens, chacun est obligé de fortifier à grands frais sa maison et sa personne, sans obtenir cependant, malgré l'accroissement de ses frais de défense, un sécurité équivalente à celle qu'il obtenait auparavant. Deux chiffres suffiront pour montrer ce que coûte aujourd'hui directement à l'Europe, cet affaiblissement de sa justice et de sa police internationales. En 1820, sous le régime en pleine vigueur des conventions de 1815, l'Europe n'entretenait que 1,989,968 soldats; en 1863, elle en a tenu sur pieds, 3,815,000, dont l'entretien a coûté 3,221,000,000 fr., sans compter les frais accessoires de fortifications, etc., (1). Les dépenses militaires ont doublé depuis quarante trois ans, et chaque jour elles s'accroissent, sans que la sécurité générale en soit mieux garantie. Évidemment, cet

(1) Nous empruntons ces chiffres à une brochure récente de M. D.-K. Schédo-Ferroti, l'auteur de remarquables *Études sur l'avenir de la Russie :*

Les armements ont été toujours en croissant, de telle sorte qu'à cette heure ils ont atteint, pour toute l'Europe, le chiffre formidable de 3,815,000 soldats, dont l'entretien absorbe annuellement 3,221,000,000 de francs.

Voir le journal de la *Société de statistique* de Paris. 1863. — Pour que nos lec-

Digitized by Google

état de choses qui épuise les populations en mettant tous les budgets en déficit, ne saurait être normal, et l'opportunité de rétablir en l'élargissant et en la perfectionnant, l'institution d'une justice et d'une force publique internationales, ébauchée en 1815, devient de plus en plus sensible. Alors même donc, que les méfiances d'ailleurs bien légitimes qu'a éveillées la proposition de l'empereur des Français, la feraient écarter aujourd'hui, cette proposition sera reprise tôt ou tard, sous l'empire de la nécessité d'assurer mieux et à meilleur marché la paix du monde.

---

teurs puissent juger de la rapidité avec laquelle augmente la force numérique des armées de toute l'Europe, nous plaçons ici, d'après les statistiques de l'époque, les chiffres des troupes sur pied, en l'année 1820 :

Autriche	290,000
Prusse	154,000
Confédération germanique	121,136
Danemark	28,300
Pays-Bas	62,000
Suède et Norwége	53,532
Russie	500,000
Empire Ottoman	130,000
France	250,000
Grande-Bretagne	140,000
Espagne	117,000
Portugal	20,000
Sardaigne	40,000
Deux-Siciles	24,000
Total	1,989,968

FIN.

Digitized by Google

Brux. — Typ. A. Lacroix, Verboeckhoven et C^e, rue Royale, 3, impasse du Parc.

Digitized by Google

Digitized by Google