

**Séminaire de Droit militaire
et de Droit de la Guerre**

Association sans but lucratif

**Studiecentrum voor Militair
Recht en Oorlogsrecht**

Vereniging zonder winstgevend doel



**Journées d'étude
du 04 décembre 2003**

**Studiedagen
van 04 December 2003**

**“ Neutralités et
alliances militaires ”**

**“ Neutraliteit en
militaire allianties ”**

Session 2003 - 2004

Sessie 2003 - 2004

Editeur responsable - Verantwoordelijk uitgever : Colonel d'Avi Ir Res / Res Kol v/h Vlw Ir G. LORIAUX

Séminaire de Droit militaire et de Droit de la Guerre a.s.b.l.
Auditorat général près la Cour militaire - Palais de Justice - Place Poelaert - B-1000 Bruxelles.
C.C.P. N° 000-0941070-73 de l'a.s.b.l. «Séminaire de droit pénal militaire» Palais de Justice - B-1000 Bruxelles.

Studiecentrum voor Militair Recht en Oorlogsrecht vzw
Auditoraat generaal bij het militair Gerechtshof - Justitiepaleis - Poelaertplein - B-1000 Brussel
P.C.R. N° 000-0941070-73 - van « Studiecentrum voor militair recht » - Justitiepaleis - B-1000 Brussel.
Tel.(02) 508 60 87 - 508 60 82 Fax : (02) 508 60 87 - E-Mail : srt.sem@skynet.be

« Neutralités et alliances militaires »
« Neutraliteit en militaire allianties »

par / door

M. Christian GOSSIAUX, Conseiller général
Direction générale Appui juridique et médiation (DGJM/Synth)

et / en

Dhr. Alfons Vanheusden, Adjunct-adviseur
Algemene directie Juridische Steun en Bemiddeling (JMLEGAD-Hum/Int)

Table des matières

Inhoudstafel

NEUTRALITE ET ALLIANCES MILITAIRES

I. INTRODUCTION	p.1
II. LE CONCEPT DE NEUTRALITE	p.2
1. La neutralité dans le droit international général	p.2
1.1. Entre belligérants	p.2
1.2. Entre belligérants et non-belligérants	p.3
1.3. Devoirs des Etats neutres.	p.4
1.4. Droits des Etats neutres.	p.4
1.5. La survenance de la guerre n'est pas sans conséquences quant au sort à réserver à certains traités	p.4
2. Les aspects militairement importants du droit des conflits armés sur la neutralité	p.5
2.1. Droit de la neutralité	p.5
a) Définitions	p.5
b) Responsabilité	p.6
2.2. Dispositions particulières sur la neutralité	p.7
2.2.1. Les régions des opérations belligérantes	p.7
2.2.2. L'accès à l'espace neutre en général	p.7
2.2.3. L'accès temporaire à l'espace neutre	p.7
A. Par la voie terrestre	p.7
B. L'accès par la voie maritime	p.7
1. Navires de guerre belligérants	p.8
2. Navires de commerce belligérants	p.9
3. Navires sanitaires	p.9
C. L'accès par la voie aérienne	p.10
1. L'état de la pratique internationale	p.10
2. Règles applicables	p.10
2.2.4. L'internement de forces armées belligérante	p.10
2.3. Gestion de la neutralité	p.11
2.3.1. Principes de la gestion	p.11
2.3.2. Mesures à prendre par l'Etat neutre	p.12
2.3.3. Mesures à prendre par des Parties belligérantes	p.12
2.4. Actions de combat en espace neutre	p.13
2.4.1. Règles générales	p.13
2.4.2. En matière maritime	p.13
III. Exemples historiques et particularités	p.14
1. L'exemple de la Belgique	p.14
1.1. Le système de neutralité permanente issu de l'indépendance	p.14
1.2. Le système de neutralité volontaire de 1936 à 1940 ou politique de non engagement	p.15
2. L'exemple de l'Autriche	p.16
2.1. La neutralité de l'Autriche est fondée sur un ensemble d'actes, dont la nature conventionnelle est certaine	p.16

2.2. Le profil spécial de la neutralité autrichienne : vers une évolution ?	p.16
3. L'exemple de la Suisse	p.17
4. La Suède et la Finlande	p.18
5. Le cas spécifique du Turkménistan	p.18
6. Diversité des formes de non-belligérance et de neutralité	p.18

IV L'ACCEPTATION PAR LA BELGIQUE DU TRANSIT DE MATERIEL DE L'ARMEE AMERICAINE PAR SON TERRITOIRE

1. Positions de la Belgique au début des hostilités en Irak	p.19
2. L'objectif du traité de 1971	p.20
3. L'article 5 du Traité de Washington	p.20
Le Traité de 1971 et la Charte des Nations- Unies	p.21
La différence à opérer entre le transit de matériel et le survol du territoire	p.22
En guise de conclusion	p.22

NEUTRALITEIT EN MILITAIRE ALLIANTIES

INLEIDING p.24

I. COLLECTIEVE ZELFVERDEDIGINGVERDRAGEN p.24

A. Onderlinge bijstandsverdragen	p.24
B. Verdragen tot oprichting van militaire allianties	p.25
C. Garantieverdragen	p.25

II. DE NOORD-ATLANTISCHE VERDRAGSORGANISATIE (NAVO) p.26

A. Krachtlijnen	p.26
B. Verdragen, executieve agreements en administratieve akkoorden	p.26
C. De invloed van een gewapend conflict op verplichtingen aangegaan in NAVO-verband	p.27

III. HET NEUTRALITEITSRECHT p.28

IV. DE VERHOUDING TUSSEN DE NAVO-ALLIANTIE EN HET NEUTRALITEITSRECHT p.29

V. CONCLUSIE p.29

NEUTRALITE ET ALLIANCES MILITAIRES

Par M. Christian GOSSIAUX, Conseiller général

Direction générale Appui juridique et médiation (DGJM/Synth)

1. INTRODUCTION

Dans un ouvrage paru récemment, Tzvetan TODOROV⁽¹⁾, intellectuel français d'origine bulgare; soulignait que :

«Rarement un événement se déroulant loin de nos Villes et de nos campagnes aura provoqué autant de passions et de discours que le conflit entre les Etats-Unis et l'Irak, dans la première moitié de 2003. Les combats ne devaient pas avoir lieu sur le sol de notre continent, pourtant tous les Européens se sentaient concernés, comme s'ils avaient l'impression que leur sort s'y jouait aussi. J'ai rarement lu autant de journaux et entendu autant de déclarations, et je ne devais pas être le seul. Le débat était d'autant plus vif que les points de vue étaient irréconciliables, tandis qu'ils se réclamaient des mêmes idéaux : L'ordre démocratique, les droits de l'homme. Une grande partie de la population européenne semblait déchirée entre deux attitudes bien distinctes : condamner la guerre ou condamner la dictature de Saddam Hussein - alors même que la guerre a eu pour effet la disparition de la dictature. Pouvait-on adhérer sans incohérence aux deux positions à la fois ? Devait-on renoncer à l'une des deux, et si oui, à laquelle ?»

En outre, et pour la première fois depuis 1945, l'Europe a semblé ne plus vouloir - ou ne plus pouvoir - s'aligner sur la politique menée par le gouvernement des Etats-Unis. Ou plutôt, autour de cette question militaire, certains des gouvernements européens se sont opposés aux autres. Des clivages anciens ont rejailli, de nouveaux s'y sont ajoutés : le désaccord régnait entre «atlantistes» purs et «européens» stricts, entre «vienne» et «nouvelle» Europe. A quoi s'est ajouté, dans certains pays du moins, le divorce entre opinion publique et politique gouvernementale.

En Belgique également, et même si la ligne politique adoptée par le gouvernement fut pour une large part soutenue par l'opinion publique ainsi que par l'opposition parlementaire, une frange non négligeable de cette opinion - relayée par certains médias et par d'éminents juristes - en vint à exprimer son malaise quant au choix affiché de laisser troupes et matériel américains traverser le territoire belge afin d'alimenter l'effort de guerre contre l'Irak.

Le dilemme politique - et juridique - fut ainsi posé d'emblée : la neutralité critique affichée par la Belgique à l'égard de l'engagement des Etats-Unis et de certains de ses alliés européens contre l'Irak de Saddam Hussein était-elle compatible avec les engagements que son appartenance au Traité de l'Alliance atlantique la contraignait à souscrire?

Afin de nous guider dans cette réflexion sur une question juridiquement délicate à cerner et politiquement cornélienne dans les déchirements qu'elle implique, nous avons - Monsieur VAN HEUSDEN et moi-même, en collaboration avec le Colonel LORIAUX -, choisi de structurer nos exposés de la manière suivante :

¹ Tzvetan TODOROV, « Le nouveau désordre mondial – Réflexions d'un Européen » ; Robert Laffont 2003, page 7.

- dans une première partie, le concept de neutralité en droit international vous sera présenté;
- en guise de transition, nous analyserons brièvement le contenu de l'arrangement du 16 juillet 1971 passé entre la Belgique et les Etats-Unis concernant le transit de matériel américain sur le sol belge, lequel fit couler beaucoup d'encre au sein des rédactions et agita certains cénacles universitaires et parlementaires;
- enfin, Monsieur VAN HEUSDEN nous éclairera sur la difficile articulation à opérer entre la neutralité plus ou moins affichée à l'égard d'un conflit armé ponctuel et l'appartenance à une alliance politique et militaire, par ailleurs dominée par l'un des acteurs les plus déterminés dudit conflit.

II. LE CONCEPT DE NEUTRALITE.

1. La neutralité dans le droit international général.

En l'état actuel, il subsiste de ce droit classique certains éléments fondamentaux, ayant trait notamment aux rapports entre les Parties au conflit. Ces rapports subissent une novation juridique du fait du surgissement même de ce dernier.

- 1.1. *Entre belligérants* : la première conséquence classique de l'Etat de guerre est la rupture automatique des relations diplomatiques entre les Etats concernés. Chaque belligérant charge un Etat tiers de défendre ses intérêts sur le territoire de son adversaire. D'une façon plus générale, l'ensemble des relations juridiques, économiques et commerciales entre les Etats en guerre s'interrompent.

C'est essentiellement le "droit de La Haye" qui est appelé à régir la conduite des hostilités pour limiter le choix des "moyens de nuire à l'ennemi" (*Article 22 du Règlement de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*).

La réglementation concerne tout d'abord la conduite des hostilités sur terre et l'interdiction ou la réglementation de l'usage de certaines armes.

La réglementation de la guerre sur mer inclut quant à elle les principes généraux applicables aux hostilités terrestres mais comporte également un certain nombre de règles spécifiques, comme en particulier celles qui assimilent les sous-marins aux bâtiments de surface (*Procès-verbal concernant les règles de la guerre sous-marine prévues par la Partie IV du Traité de Londres du 22 avril 1930*). La capture des navires de commerce ennemis est autorisée selon certaines procédures : c'est le "droit de prise".

Les hostilités aériennes, peu réglementées, obéissent aux principes généraux du droit de la guerre définis pour d'autres lieux.

En matière d'occupation de guerre, les Conventions de La Haye reconnaissent à l'occupant des compétences étendues sur le territoire conquis lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie (*Article 42 du Règlement de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*). L'occupation n'opère cependant pas par elle-même transfert de souveraineté.

Les règles du droit de la guerre sont complétées par celles relatives au droit des conflits armés.

1.2 *Entre belligérants et non-belligérants* : il s'agit des règles gouvernant le droit de la neutralité. Tout Etat peut se proclamer neutre. En fonction de l'évolution du conflit, il peut à tout moment réviser son attitude ainsi que le firent par exemple les Etats-Unis au cours de chacun des deux conflits mondiaux.

Il convient dès l'abord de remarquer que les premiers textes gouvernant ce droit de la neutralité sont le fruit d'une volonté de réglementer certains aspects de la guerre maritime. L'on peut ainsi se référer à la *Déclaration de Paris de 1856 sur la guerre maritime* et surtout au *Traité anglo-américain de Washington de 1871* conclu en vue de l'arbitrage dans « l'affaire de l'Alabama ² ».

Les textes fondamentaux de droit positif constituant l'ossature du droit de la neutralité ont quant à eux été adoptés à partir de 1907, à savoir :

- *la Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances et des Personnes neutres en cas de guerre sur terre*;
- *la Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime*³;
- *La Convention concernant la neutralité maritime, faite à La Havane le 20 février 1928.*

Au regard de ces textes, il appert que l'Etat neutre a essentiellement l'obligation d'impartialité et celle d'abstention. Quoique conservant en principe le droit de commercer librement avec les belligérants, ce dernier se trouve très largement limité. Il ne peut en particulier alimenter l'effort de guerre des uns ou des autres et les navires de guerre des belligérants ont le droit de contrôler les navires neutres en haute mer et d'exercer leur droit de prise sur des produits interdits constitutifs de la « contrebande de guerre ». Les belligérants doivent bien entendu pour leur part respecter la neutralité des Etats neutres ce que l'Allemagne respecta à l'égard de la Suisse mais jamais à l'égard de la Belgique lors des deux derniers conflits mondiaux.

Dans la théorie classique, telle qu'elle a été énoncée par les Conventions de La Haye de 1907, la neutralité apparaît donc à la fois comme un acte de libre décision, *comme* un acte discrétionnaire relevant de la compétence exclusive de l'Etat intéressé mais aussi *comme* un régime juridique comportant un ensemble de droits et d'obligations.

Il n'est pas sans relevance de rappeler que la neutralité de guerre ou neutralité occasionnelle doit être clairement distinguée de la neutralité perpétuelle souvent garantie par un traité multilatéral. Ce dernier type de neutralité concerne à l'heure actuelle notamment la Suisse (*Acte final de la Conférence de Vienne de 1815, réaffirmé par les traités de Paix de 1919*), l'Autriche (*Traité d'Etat de 1955*) ou Malte qui s'est déclarée perpétuellement neutre en 1981.

² *Affaire de l'Alabama, sentence du 14 septembre 1872* ; in La Pradelle et Politis. II, 713 : condamnation du Royaume-Uni qui, pendant la guerre civile américaine, avait laissé construire sur son territoire, puis appareiller, des navires manifestement destinés à la Confédération des Etats sudistes.

³ Pour des facilités de lecture, ces deux conventions seront désignées sous les vocables Convention V et Convention XIII. Cfr à cet égard la collection des Conventions de La Haye et de certains autres traités dans le «Droit international régissant la conduite des hostilités », publiée par le Comité international de la Croix-Rouge.

1.3 Devoirs des Etats neutres.

Ils se ramènent à la double idée d'abstention et d'impartialité. Le devoir d'abstention, qui s'est précisé à partir de la fin du XVIII^e siècle, tend à interdire à l'Etat neutre l'octroi de toute aide accordée à l'un ou à l'autre des belligérants soit directement par lui, soit indirectement par des particuliers avec sa tolérance. Toutefois, par application du principe général selon lequel la neutralité, comme la guerre, est une relation d'Etat à Etat - les Etats neutres n'ont pas voulu assurer par leurs propres moyens la répression interne des agissements de leurs ressortissants contraires à la neutralité. La doctrine et la pratique ont préféré s'en tenir à la notion d'«aventure», d'après laquelle les particuliers neutres agissent à leurs risques et périls et s'exposent à des sanctions de la part du belligérant lésé s'ils contreviennent à son détriment au devoir général d'abstention. Ainsi, l'Etat neutre n'a pas à s'occuper des «aventures» de ses ressortissants; il n'assume de leur chef aucune responsabilité vis-à-vis des belligérants; son seul devoir est de retirer sa protection à ses ressortissants et de laisser le belligérant lésé pourvoir seul contre eux à la défense de ses intérêts.

La neutralité implique en second lieu de la part de l'Etat neutre, la stricte égalité de traitement de tous les belligérants. La conception de la neutralité bienveillante semble donc inacceptable dans son principe, car les actes de bienveillance envers l'un des adversaires sont des actes de malveillance envers l'autre.

Ce devoir d'impartialité a été rappelé en termes formels par le Préambule de la Convention XIII de La Haye de 1907 : «*C'est pour les Puissances neutres un devoir reconnu d'appliquer impartialement aux divers belligérants les règles adoptées par elles*»

1.4. Droits des Etats neutres.

Ils se résument en deux termes principaux

- l'inviolabilité de leur territoire;
 - la liberté de leurs relations commerciales entre eux et avec chacun des belligérants.
- Il va sans dire que la reconnaissance et l'exercice de ces droits ont toujours donné lieu à de grandes difficultés.

1.5. La survenance de la guerre n'est pas sans conséquences quant au sort à réserver à certains traités.

Le problème de l'effet de la guerre ou des conflits armés sur les traités n'a pas été abordé tel quel par la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités.

Certains principes généraux peuvent toutefois être dégagés.

- a) Les traités conclus entre un Etat belligérant et un Etat neutre subsistent, mais sont souvent suspendus pour cause de force majeure ou d'imprévision; il en va de même entre Etats neutres;
- b) Entre Etats belligérants,
 - les traités conclus en prévision d'une guerre sortiront leurs effets, la guerre étant le fait condition de leur application (Traité sur les lois et coutumes de la guerre, Droit des conflits armés...);

- les traités incompatibles avec l'état de guerre seront abrogés (alliances militaires, politiques, unions économiques...);
- au lendemain de la seconde guerre mondiale, il a été admis que les autres traités – et spécialement les traités bilatéraux de commerce, de douane, d'extradition, fiscaux... - étaient en principe abrogés mais qu'ils pouvaient être remis en vigueur par une clause expresse du traité de paix⁴.

2. Les aspects militairement importants du droit des conflits armés sur la neutralité.

Le présent paragraphe traitera des aspects militairement importants des dispositions du droit de la guerre sur la neutralité, c'est-à-dire de l'essentiel sur la neutralité, de sa gestion et des actions de combat qui pourraient se dérouler dans l'espace neutre.

- Le *Droit de la neutralité* traitera des définitions et de la responsabilité des Etats belligérants et des Etats neutres.
- Les *Dispositions particulières sur la neutralité* s'attacheront à définir les zones d'opérations belligérantes, la compétence de l'Etat neutre à régler l'accès à son espace et détermineront les conditions d'accès temporaire et l'internement éventuel de forces armées belligérantes.
- La *Gestion de la neutralité* aura trait quant à elle aux mesures à prendre par l'Etat neutre d'une part, et par les Etats belligérants d'autre part, afin d'assurer une action et un comportement appropriés de la part des organismes et des personnes concernés.
- Les *Actions de combat en espace neutre* viseront les situations qui peuvent conduire à des actions de combat en espace neutre et les mesures de gestion à prendre par l'Etat neutre et par les Etats belligérants impliqués.

2.1. Droit de la neutralité

a) Définitions.

- Un Etat qui n'est pas formellement partie à un conflit armé est un Etat neutre.

Lorsqu'elle n'est pas formellement déclarée, la neutralité peut résulter du comportement effectif d'un Etat.

Sur terre, le droit de la neutralité s'applique essentiellement aux Etats non belligérants et aux Parties belligérantes voisines.

- L'espace national des Etats neutres est inviolable. Aux termes de *l'article 1 de la Convention V et de l'article 1 de la Convention XIII*, il comprend : le territoire national, les eaux territoriales ainsi que l'espace aérien.
- Les ressortissants des Etats neutres sont des personnes neutres (*cf articles 16 à 18 de la Convention V*).

⁴ Ce système a été consacré par le Traité de paix du 10 février 1947 avec l'Italie; la Bulgarie, la Hongrie, la Finlande et la Roumanie et le Traité de paix du 8 septembre 1951 avec le Japon. Cette solution qui a été appliquée au terme d'une guerre de longue durée entre les vainqueurs et les vaincus ne doit cependant pas être généralisée.

Ils peuvent, à titre individuel rejoindre les forces armées d'une Partie belligérante, mais, ce faisant, ils perdent leur statut de neutres.

b) Responsabilité.

Les parties belligérantes n'ont pas le droit de pénétrer dans l'espace neutre avec des forces armées et des moyens de combat; elles ne peuvent traverser l'espace neutre avec des forces armées ou des transports militaires; il leur est interdit en outre de recruter ou d'instruire des combattants en territoire neutre. Enfin, l'établissement ou l'exploitation sur territoire neutre de moyens de télécommunication à des fins militaires sont prohibés. (*Convention V, articles 2 à 4 ; Convention XIII, article 2*)

A défaut de se conformer à cette obligation, les troupes des Etats belligérants pénétrant en territoire neutre seront désarmées et internées⁵.

- L'Etat neutre doit quant à lui faire respecter sa neutralité, traiter les Etats belligérants de manière équivalente et s'opposer, si nécessaire par la force, à toute violation de sa neutralité. (*Convention V, articles 4, 5, 6, 9, 10; Convention XIII, article 25*)

Concrètement, *l'article 4 de la Convention V* consacre l'interdiction pour l'Etat neutre de lever des troupes en faveur des belligérants, par exemple en formant des corps de combattants ou en ouvrant des bureaux d'enrôlement sur son territoire. Mais l'Etat neutre n'est pas tenu d'interdire l'action individuelle de ses sujets et sa responsabilité n'est pas engagée par le fait que des individus passent isolément la frontière pour se mettre au service de l'un des belligérants (*Convention V, article 5*).

Les Etats neutres peuvent prendre un certain nombre de mesures ad hoc telles que l'interdiction de l'exportation ou du transit de matériel militaire au profit d'une Partie belligérante, la restriction ou l'interdiction aux Parties belligérantes de l'usage des télécommunications. Ils peuvent, à leur discrétion, réglementer l'accès à l'espace neutre (*Convention V, articles 7 à 9*).

Une question particulière se pose aussi à propos de la licéité des prêts et crédits aux belligérants. Le droit classique de la neutralité (*Convention V; article 7*) admet qu'un Etat neutre n'est pas tenu juridiquement d'interdire l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou l'autre des belligérants, d'armes, de munitions et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte; et *l'article 18* précise expressément que les fournitures faites ou les emprunts consentis à l'un des belligérants à partir d'un pays neutre ne seront pas considérés comme actes commis en faveur d'un des belligérants au sens de *l'article 17b*⁶. Mais il est toujours loisible aux Etats neutres d'adopter une réglementation plus stricte, prohibant purement et simplement les prêts et ouvertures de crédit aux belligérants. (*Neutrality Act américain de 1935*)

Ces mesures doivent cependant être appliquées aux Parties belligérantes de manière identique.

⁵ Exemple: internement par la Suisse des 90.000 hommes de l'armée française de l'Est le 1er février 1871, des 40.000 hommes du 45è corps d'année français et de la division polonaise le 20 juin 1940, d'éléments italiens en septembre 1943, de troupes belges aux Pays-Bas en 1914...

⁶ C'est ainsi que les Alliés firent de nombreux achats aux Etats-Unis pendant la première guerre mondiale de 1914 à 1917, pour un montant total de 7 millions de dollars.

- Les Etats neutres peuvent enfin exercer ou faciliter certaines activités non belligérantes pour les Parties au conflit et leurs ressortissants {p. ex. Puissance Protectrice : offre de coopération avec des moyens sanitaires militaires *et/ou* civils; autorisation de réparer un navire de guerre dans un port neutre; internement de forces armées belligérantes; actions de secours).

2.2. Dispositions particulières sur la neutralité.

2.2.1. Les régions des opérations belligérantes.

Les Etats neutres ne sont pas tenus d'accepter toutes les zones exclusives et zones semblables notifiées par les Parties belligérantes.

La navigation des neutres s'opérera à leurs propres risques. C'est la raison pour laquelle les navires et aéronefs neutres éviteront, même en haute mer, les zones d'opérations militaires, les zones exclusives et semblables.

Toutefois, s'ils s'approchent de telles zones et qu'ils y pénètrent, ils le feront à leurs propres risques.

2.2.2. L'accès à l'espace neutre en général.

La règle veut que les Etats neutres peuvent limiter *et/ou* réglementer l'accès à leur espace national, en particulier à leurs eaux territoriales et à leur espace aérien, sous réserve des règlements régissant la circulation dans les détroits et les eaux archipélagiques.

La réglementation généralement applicable fera l'objet d'une notification aux Parties belligérantes.

De, la même façon, les réglementations et autorisations particulières seront notifiées aux autorités et commandements concernés.

2.2.3. L'accès temporaire à l'espace neutre.

Une distinction doit être opérée selon que cet accès se fera par voie de terre, de mer, ou par la voie aérienne.

A. Par la voie terrestre : les transports sanitaires (*Convention V, article 14*)

Les Etats neutre peuvent autoriser le transit, par leur territoire, de belligérants blessés *ou* malades, à condition que les moyens de transport n'acheminent ni combattant, ni matériel militaire.

Ils prendront toutes mesures de contrôle et de sécurité nécessaires.

B. L'accès par la voie maritime.

La réglementation du séjour des navires belligérants dans les eaux neutres présente deux aspects: l'un, classique, concernant le séjour des navires de guerre; l'autre, mis en lumière par les deux guerres mondiales, relatif au séjour des navires de commerce.

1. Navires de guerre belligérants.

En ce qui concerne *l'accès* des navires de guerre belligérants, le principe de base est celui de la compétence discrétionnaire de l'Etat neutre, qui peut à son gré admettre ou interdire l'entrée des navires dans ses ports.

L'article 10 de la Convention XIII stipule que le simple transit d'un navire de guerre d'une Partie belligérante n'affecte pas la neutralité de ce dernier (par exemple : transit, route de la haute mer au port ou aux eaux intérieures et vice versa). Le simple transit comprend les arrêts usuels dans la navigation et ceux dictés par un cas d'urgence affectant la sécurité d'un navire.

L'interdiction peut être soit générale, soit spéciale, et s'appliquer par exemple dans ce dernier cas aux seuls sous-marins belligérants, à raison des dangers plus grands, de violation de neutralité qu'implique la présence de tels bâtiments⁷.

Bien entendu, la prohibition doit s'appliquer à tous les belligérants.

Le problème du *séjour* lui-même est plus complexe.

L'article 12 de la Convention XIII limite à vingt-quatre heures le séjour des navires de guerre belligérants dans les ports, rades et eaux territoriales des Puissances neutres, « à défaut d'autres dispositions spéciales de la législation de la Puissance neutre » et « sauf pour cause d'avaries ou en raison de l'état de la mer ».

Il faut bien noter le caractère supplétif de cette disposition, qui ne s'applique que dans le silence ou l'insuffisance de la réglementation interne édictée par la Puissance neutre.

Au cas où un navire de guerre belligérant prolongerait son séjour dans les eaux neutres au-delà du délai qui lui a été assigné par l'Etat local, celui-ci est en droit de procéder au désarmement du navire et à l'internement de l'équipage⁸.

Au sujet de *l'utilisation du port de refuge*, il est interdit aux navires de guerre belligérants d'utiliser les ports neutres comme base d'opérations⁹.

Quant à la *réparation des navires de guerre belligérants*, elle obéit à *l'article 17 de la Convention XIII de 1907*. Effectuée aussi rapidement que possible sous la surveillance des autorités neutres, elle doit uniquement pourvoir à la sécurité de la navigation et non accroître la force militaire des bâtiments¹⁰.

⁷ Pratique suivie par les Etats scandinaves et l'Espagne au cours de la première guerre mondiale, par les Etats-Unis de 1939 à 1941, par la Suède et la Turquie de 1939 à 1945.

⁸ Sanction appliquée en 1904-1905 à certains bâtiments russes par les autorités françaises, chinoises et américaines et en 1915 à deux croiseurs auxiliaires allemands par les autorités américaines.

⁹ L'adoption d'une réglementation spéciale (art. 5 de la Convention XIII) a été rendue nécessaire à la suite de divers incidents survenus au cours de la guerre russo-japonaise de 1904-1905.

¹⁰ Des difficultés se sont élevées à ce sujet lors du bref séjour du cuirassé allemand *Admiral-Graf-Spee* à Montevideo du 13 au 16 décembre 1939.

Le problème le plus délicat vise *l'approvisionnement des navires de guerre belligérants en combustible*. Les articles 19 et 20 de la Convention XIII de la Haye ont posé à cet égard les deux règles suivantes.

- a) L'Etat neutre doit fournir du combustible (charbon, mazout) au navire de guerre belligérant en quantité strictement nécessaire pour regagner le port national le plus proche¹¹.
- b) L'Etat neutre ne doit pas renouveler la fourniture de combustible au même navire avant un délai de trois mois¹².

2. *Navires de commerce belligérants*

C'est surtout depuis 1914, que : la pratique internationale a élaboré un régime juridique destiné à concilier l'exercice respectif des compétences des Puissances neutres et des Etats belligérants.

Ce régime s'est construit autour des deux idées suivantes :

- a) La liberté d'accès et de séjour¹³.
- b) L'exercice éventuel par l'Etat neutre de sa compétence de réquisition en vue d'un usage public et moyennant indemnité : c'est la pratique de *l'angarie*¹⁴.

3. *Navires sanitaires*.

Les navires sanitaires des Parties belligérantes ne sont pas soumis aux restrictions imposées aux navires de guerre en eaux territoriales et ports neutres.

(Article 32 de la Deuxième Convention de Genève de 1949 ; articles 22 et 23 du Premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949)

¹¹ Cette règle est équivoque, car on ne discerne pas dans quel sens on doit entendre la proximité du port national, si c'est d'une manière absolue ou simplement d'une manière relative, en tenant compte de la destination du navire. Dans la première interprétation, les résultats peuvent être fort arbitraires et surtout inégalitaires, comme l'avait démontré avant 1907, lors de la guerre hispano-américaine, l'attitude du Gouvernement égyptien, n'accordant à l'escadre espagnole en route vers les Philippines que le charbon nécessaire pour regagner ses bases de départ (juillet 1898).

¹² La justification de cette règle en apparence arbitraire se conçoit fort bien, car, en répétant à brefs intervalles leur approvisionnement de charbon dans les eaux neutres, les belligérants donneraient au territoire neutre le caractère d'une base d'opérations.

¹³ Réserve faite du cas des navires marchands armés, pour lesquels la pratique reste variable, et des navires belligérants capturés et amenés à titre de prises

¹⁴ Utilisée par le Portugal et par les Etats-Unis à l'égard des navires allemands au cours de la première guerre mondiale et à l'égard des navires des pays des puissances de l'Axe au cours de la deuxième guerre mondiale

C. L'accès par la voie aérienne.

1. *L'état de la pratique internationale.*

En l'absence de réglementation conventionnelle, les Etats neutres ont, au cours des deux guerres mondiales, interdit le survol de leur territoire aux aéronefs, tant civils que militaires, ressortissant aux Puissances belligérantes, avec comme sanction l'internement des contrevenants¹⁵.

2. *Règles applicables.*

Les aéronefs des Parties belligérantes doivent respecter les restrictions imposées par l'Etat neutre pour l'utilisation de son espace aérien et se conformer à tout ordre d'atterrir ou d'amerrir.

En cas d'avarie, l'aéronef d'une partie belligérante peut cependant être autorisé à atterrir ou amerrir en espace neutre.

Les aéronefs sanitaires ne peuvent survoler un espace neutre (et éventuellement y faire escale) qu'en vertu d'un accord préalable (*Premier protocole additionnel aux Conventions de Genève, article 3.1*).

Un aéronef survolant un espace neutre sans accord préalable devra en conséquence s'efforcer de se faire identifier. Il peut être sommé d'atterrir ou d'amerrir avant d'être attaqué.

Enfin, les aéronefs peuvent être inspectés. Si l'inspection révèle que l'aéronef n'est pas sanitaire, il pourra être saisi.

2.2.4 *L'internement de forces armées belligérantes*

Les Etats neutres peuvent admettre des unités et des membres des forces armées des Parties belligérantes sur leur territoire (*Convention V; art. 11*).

Les membres des forces armées des Parties belligérantes admises en territoire neutre (ou embarqués à bord d'un navire de guerre ou d'un aéronef militaire neutre) seront internés jusqu'à la fin des hostilités (*Convention V; art. 11; Deuxième Protocole additionnel aux Conventions de Genève, art. 15*).

Les membres des forces armées des Parties belligérantes capturés en territoire neutre seront internés de la même manière que ceux admis en territoire neutre (*Convention V; art. 11*).

Les prisonniers de guerre évadés, admis en territoire neutre seront laissés en liberté.

¹⁵ Entre 1939 et 1945 par exemple, la Suisse a interné 203 et abattu 26 avions belligérants qui avaient violé son espace aérien. Les Etats belligérants n'ont élevé aucune protestation contre ces mesures et ont, dans certains cas accepté d'indemniser les dommages causés aux personnes et aux biens neutres par leur aviation (versement en 1949 d'une indemnité de 16 millions de dollars par les Etats-Unis à la Suisse en réparation des bombardements effectués par erreur en 1944-1945 contre Schaffhouse, Bâle et Zürich ; versement en 1968 et 1969 de deux indemnités de 3.323.500 dollars et de 3.566.457 dollars par Israël aux Etats-Unis à la suite de l'attaque du bâtiment de guerre américain *Liberty* par l'aviation israélienne en haute mer le 8 juin 1967, attaque qui avait fait 34 morts et 75 blessés.

Si l'Etat neutre tolère leur séjour sur son territoire, il peut leur assigner un lieu de résidence (*Convention V; art. 13*).

Les prisonniers de guerre détenus par des formations des forces armées des Parties belligérantes admises en territoire neutre seront traités de la même manière que les prisonniers de guerre évadés (*Convention V, art. 13*).

Les membres des forces armées des Parties belligérante internés dans un Etat neutre bénéficieront d'un traitement au moins égal à celui des prisonniers de guerre.

Les dépenses occasionnées par l'internement seront, en principe, bonifiées à l'Etat neutre, à la fin des hostilités (*Convention V art. 12 ; Troisième Convention de Genève, art. 4*).

Moyennant accord entre les Etats et les Parties concernées, les prisonniers de guerre peuvent être admis et internés en territoire neutre (p. ex. blessés et malades, prisonniers ayant subi une longue période de captivité - cfr. *Troisième Convention de Genève, art. 109 à 111*).

Les dispositions du droit de la guerre relatives aux blessés, malades et naufragés s'appliquent également au personnel interné en territoire neutre (*Convention V, art. 15 ; Première Convention de Genève, art. 4 ; Deuxième Convention de Genève, art.5*).

Aussi longtemps qu'elles seront retenues dans des camps, les personnes ayant droit au statut de prisonnier de guerre seront traitées de la même manière que les membres internés des forces armées des Parties belligérantes (*Troisième Convention de Genève, art. 4*).

Le matériel militaire des formations et des internés des forces armées d'une Partie belligérante sera conservé par l'Etat neutre jusqu'à la fin des hostilités.

2.3. Gestion de la neutralité

2.3.1. Principes de la gestion.

Pour être pleinement efficace, le droit de la neutralité doit être réglé en détail, tant par les Parties belligérantes que par l'Etat neutre (p. ex. directives d'engagement), en tenant compte du fait qu'aussi longtemps que dureront les hostilités, la situation entre les Parties belligérantes et l'Etat neutre est susceptible de changer (p. ex. périodes d'hostilités de bas niveau et, par conséquent, pas ou peu de violations de l'espace neutre, périodes d'hostilités de plus haut niveau avec augmentation des violations de l'espace neutre).

Les mesures à prendre seront adaptées aux circonstances. Elles peuvent varier selon l'évolution du conflit.

Chaque Partie (le belligérant et le neutre) devra adopter une politique de neutralité pour assurer une unité d'action et de comportement pour tous les organismes et forces armées concernés, le but principal de toute politique de neutralité étant de tenir l'Etat neutre à l'écart des hostilités.

2.3.2. Mesures à prendre par l'Etat neutre.

La politique de neutralité de l'Etat neutre exigera le respect de l'espace neutre par les Parties belligérantes et, en particulier, par leurs forces armées.

A cet égard, le statut juridique d'un Etat neutre n'exige pas de déclaration formelle de sa part, ni de la part d'autres Etats ou Parties, qu'ils soient belligérants ou *non*.

Une déclaration formelle de neutralité aura pour effet de la rendre mieux connue.

Une telle déclaration sera faite lorsque l'autorité suprême de l'Etat neutre la jugera opportune.

L'accès aux eaux territoriales et à l'espace aérien sera réglementé par l'Etat neutre. Une notification appropriée en sera donnée aux Parties belligérantes.

Les forces armées n'adopteront pas un comportement identique en temps de paix, en situation de neutralité *ou* en cas de guerre. Par conséquent, elles doivent connaître exactement à quel moment le droit de la neutralité commence et cesse de s'appliquer.

L'autorité suprême de l'Etat neutre fera donc connaître à, ses forces armées les règles applicables à l'intérieur.

La politique de neutralité permettra un usage souple des moyens militaires. Leur engagement sera adapté à la situation (p. ex. pour des violations isolées et accidentelles de l'espace neutre : avertissement individuel et démonstration de force; pour des violations dont le nombre et l'importance vont en augmentant : avertissement général et évolution de l'usage de la force).

Les commandements des zones frontières, les commandements côtiers ainsi que les commandements chargés de la surveillance des eaux territoriales et de l'espace aérien national recevront des instructions et des ordres pour les diverses circonstances spécifiques (p. ex. situations d'urgence).

2.3.3. Mesures à prendre par des Parties belligérantes.

La politique de neutralité d'une Partie belligérante envers les neutres assurera le respect de l'espace neutre et, en particulier, l'inviolabilité de l'espace neutre par des forces armées.

Les forces armées belligérantes recevront des indications précises sur les frontières de l'espace neutre.

Des instructions précises et des ordres aux forces armées engagées dans le voisinage de l'espace neutre viseront à éviter les violations de l'espace neutre (p. ex. approche interdite de l'espace neutre; comportement lors d'une violation par erreur; comportement lors de l'engagement dans une action de combat en territoire neutre; retrait immédiat de l'espace neutre).

2.4. Actions de combat en espace neutre

2.4.1 Règles générales.

Chaque action de combat de forces armées belligérantes en espace neutre constitue une violation du droit de la neutralité.

Une violation de la neutralité peut être purement accidentelle.

Pour éviter l'escalade des violations et leurs contre-mesures, il est dans l'intérêt de chaque Partie de maîtriser les actions de combat en espace neutre.

Les règles applicables en la matière ont été édictées par la *Convention V, article 1 et la Convention XIII, articles 1 et 25*.

Les actions de combat se déroulant en espace neutre opposant *forces armées belligérantes* et *forces armées neutres* sont régies par le droit de la neutralité.

Il n'y a formellement pas de guerre et, par conséquent, pas de relation ami ennemi (*Convention V, article 10 ; Convention XIII, art. 26*).

L'action de combat neutre contre des forces armées belligérantes engagées dans l'espace neutre est non seulement compatible mais exigée par le droit de la neutralité, lorsque aucun autre *moyen* ne peut faire cesser la violation (*Convention V, art. 10; Convention XIII, art. 26*).

La partie belligérante et ses forces armées qui violent l'espace neutre doivent accepter les mesures de réaction de l'Etat neutre et de ses forces armées (*Convention V, art. 10 ; Convention XIII, art. 26*).

La première réaction des forces armées neutres contre une violation imminente ou effective de son espace consiste en un avertissement. Celui-ci peut être général ou particulier.

Les réactions des forces armées neutres en vue de mettre fin aux violations doivent toujours être proportionnelles à leur gravité.

La réaction des forces armées neutres durera uniquement jusqu'à ce que cesse la violation de son espace.

2.4.2. En matière maritime.

L'interdiction des hostilités dans les eaux neutres est clairement affirmée par les *articles 1 et 2 de la Convention XIII*. Cette prohibition très large tend essentiellement à interdire l'accomplissement d'actes de belligérance dans les eaux territoriales des Etats neutres, Cette prohibition revêt une triple caractéristique.

- a) Interdiction de l'accomplissement d'actes d'hostilité stricto sensu dans les eaux et les ports neutres.

Encore qu'elle ait été catégoriquement énoncée par le droit positif, cette interdiction a été fréquemment méconnue par les belligérants¹⁶.

- b) Interdiction d'exercer le droit de prise dans les eaux territoriales neutres. Ce principe ne s'applique toutefois que sous trois réserves importantes :
- (1) doit s'agir d'eaux territoriales au sens international du mot;
 - (2) l'Etat neutre doit avoir protesté contre la capture;
 - (3) il doit s'agir d'eaux effectivement neutres.
- c) Interdiction d'amener des prises en ports neutres.

S'il est interdit en principe aux Etats belligérants d'exercer le droit de prise dans les eaux territoriales des Puissances neutres, il ne leur est pas davantage permis d'y amener à titre de prises les navires marchands capturés par eux. Si pareil fait se produit, l'Etat neutre intéressé doit immédiatement libérer le navire capturé et interner l'équipage de prise ainsi que le bâtiment capteur. (*Convention XIII, art. 2 et 3*)¹⁷.

III. Exemples historiques et particularités.

Le régime de neutralité permanente ou obligatoire est un régime conventionnel, établi par traité ou par le biais de déclarations multilatérales concordantes, et en vertu duquel un état souverain s'oblige à demeurer perpétuellement neutre dans les conflits internationaux et obtient en échange la garantie de l'intégrité de son territoire et de son indépendance politique. L'Etat sous régime de neutralité permanente n'est pas pour autant un Etat démilitarisé. Il a l'obligation de se défendre.

Ce système de neutralité permanente élaborée par le Congrès de Vienne en 1815 dans un souci d'équilibre européen fut appliqué à la Suisse (*20 mars et 20 novembre 1815 et art. 435 du Traité de Versailles de 1919*), à la Belgique (*Traité de 1831 et 1839 – régime supprimé par l'article 31 du Traité de Versailles*) et au Grand-Duché de Luxembourg (*Traité de 1867 - devenu caduc en 1948*).

1. L'exemple de la Belgique

1.1. Le système de neutralité permanente issu de l'indépendance

Pour la Belgique, cette neutralité remonte aux événements de 1830 : elle a été le corollaire et la condition de son indépendance.

En 1815, les Puissances alliées s'étaient avant tout préoccupées de prendre des précautions contre les rêves ambitieux qu'elles prêtaient à la France vaincue. Le Congrès de Vienne avait déclaré "territoires vacants" les anciennes provinces belges qui faisaient partie de l'Empire français ; et puisque ces provinces n'appartenaient à personne, il avait

¹⁶ Soit avant, soit depuis 1907, notamment en 1904 par le Japon à l'égard de la Chine, en 1915 par l'Angleterre à l'égard du Chili et par l'Allemagne à l'encontre des pays scandinaves, et par les deux groupes de belligérants entre 1939 et 1945, notamment à l'encontre de l'Espagne, de la Suède et de la Turquie.

¹⁷ Deux précédents illustrent le principe :

- durant la première guerre mondiale, celui de l'*Appam* (libération par les autorités américaines d'un vapeur anglais capturé par un croiseur allemand à 130 milles de Madère et amené le 1er février 1916 avec un équipage de prise et sous pavillon allemand au port de Newport-News, dans la baie de Chesapeake);
- au cours de la seconde guerre mondiale, celui du *City of Flint* (libération par les autorités norvégiennes d'un navire américain capturé le 9 octobre 1939 par un croiseur allemand dans l'Atlantique Nord et amené le 3 novembre suivant avec un équipage de prise dans le port de Haugesund).

cru pouvoir les réunir à la Hollande, pour former un nouveau royaume, le royaume des Pays-Bas. Et l'œuvre de défense ainsi commencée, les alliés la complétèrent en signant, le 15 novembre 1818, avec les Pays-Bas la convention dite *des forteresses*, en vertu de laquelle un certain nombre de forteresses des Pays-Bas devaient recevoir des garnisons anglaises et prussiennes; c'était en définitive revenir au système inauguré par le *traité de la barrière* de 1715, qui avait déjà reconnu à la Hollande le droit d'occuper militairement quelques villes frontières appartenant à la Belgique, alors soumise à la domination autrichienne, en vue de se mettre éventuellement à l'abri d'une invasion française.

Toutes ces précautions furent déjouées par la Révolution de 1830. La proclamation de l'indépendance de la Belgique vint démontrer la fragilité de la barrière élevée par le Congrès de Vienne. En vain le roi des Pays-Bas fit-il appel à l'Europe pour la rétablir, et pour recouvrer l'intégrité de son royaume.

Une conférence des cinq grandes Puissances (Autriche, France, Grande-Bretagne, Prusse et Russie), se réunit à Londres le 11 novembre 1830.

Dès le 20 décembre, elle déclarait le royaume des Pays-Bas dissous, et autorisait le Gouvernement provisoire de Bruxelles à envoyer des délégués à Londres. Le protocole du même jour ajoutait que *"la conférence allait discuter et concerter les nouveaux arrangements les plus propres à combiner l'indépendance future de la Belgique avec les intérêts et la sécurité des autres Puissances et avec l'équilibre européen."*

L'arrangement ainsi annoncé, qui devait garantir à la fois l'indépendance de la Belgique, la sécurité des autres Puissances et le maintien de l'équilibre européen, aboutit à la *proclamation de la neutralité perpétuelle* du nouvel Etat. Puisqu'on devait renoncer à faire de la Belgique, réunie aux Pays-Bas, un seul royaume, assez fort pour se défendre lui-même, la conférence eut recours au procédé qui avait déjà servi à l'Europe, en 1815, pour soustraire la Suisse à l'influence de ses voisins, et pour fermer aux conquérants de l'avenir les routes d'invasion qui la traversent.

Le protocole du 20 janvier 1831, qui a fixé les bases de la séparation de la Belgique et de la Hollande, était ainsi conçu, dans son article 5 :

"La Belgique formera un Etat perpétuellement neutre. Les cinq Puissances lui garantissent cette neutralité perpétuelle, ainsi que l'inviolabilité de son territoire."

Ce protocole fut un peu plus tard confirmé, d'abord par le *traité du 26 juin 1831*, connu sous le nom de *traité des 18 articles*, puis par le *traité du 15 octobre suivant*, dit *des 24 articles*, auquel le nouveau royaume (la Belgique adhéra un mois après (15 novembre 1831), et dont l'article 9 affirme, une fois de plus, sa neutralité perpétuelle. Une clause additionnelle, un 25^e article, assure la Belgique "de la garantie des cours d'Autriche, de France, de Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie.

Tous ces engagements ont été renouvelés, développés et précisés par les *traités du 19 avril 1839*.

- 1.2. *Le système de neutralité volontaire de 1936 à 1940* ou politique de non engagement. En 1936, l'Etat belge s'était dégagé des accords militaires conclus en 1920 avec la France et cela spécialement sous la pression des groupements flamands qui refusaient toute politique militaire pouvant conduire automatiquement à un conflit armé dans le sillage de la France. Après la réoccupation de la Rhénanie par les armées allemandes en mars

1936, la Belgique opta formellement pour une politique dite des mains libres ou d'indépendance exclusivement et intégralement belge, politique qui bénéficia en 1937 de la garantie de Londres, de Paris et de Berlin¹⁸. Ainsi, à la veille de septembre 1939, la Belgique était sans alliances, indépendante : nullement garante de quiconque ou liée par un pacte; elle se trouvait par contre théoriquement garantie par la France, la Grande-Bretagne et le Reich. Ni Munich, ni l'occupation de la Tchécoslovaquie par les forces allemandes ne modifieraient la ligne adoptée par Bruxelles en 1936. La politique d'indépendance bénéficiait dans les deux Chambres d'un appui quasi unanime parmi les groupes de la majorité, et de l'appui de l'opposition rexiste et du V.N.V. Puis vint le 3 septembre 1939 ! La Pologne fut envahie par les forces du troisième Reich. La France et la Grande-Bretagne déclarèrent la guerre à l'Allemagne. Le jour même, par une déclaration parue au Moniteur belge, le gouvernement de Bruxelles présidé par Mr. Hubert Pierlot, se prononça en faveur de la neutralité dans le conflit. L'on sait ce qu'il en advint. L'échec de cette politique de neutralité convainquit d'ailleurs les dirigeants belges de l'immédiat après-guerre de choisir une politique d'alliance au sein de l'OTAN.

2. L'exemple de l'Autriche

2.1. La neutralité de l'Autriche est fondée sur un ensemble d'actes, dont la nature conventionnelle est certaine :

- *Mémorandum de Moscou du 15 avril 1955* ;
- *Traité d'Etat de Vienne du 15 mai 1955* ;
- *Loi constitutionnelle autrichienne du 26 octobre 1955* ;
- *Multiplés reconnaissances internationales.*

2.2. Le profil spécial de la neutralité autrichienne : vers une évolution ?

Directement confrontée à l'opposition entre l'Ouest et l'Est, marquée par le traumatisme de 1938, l'Autriche s'est efforcée de consolider son indépendance en étant très présente dans les institutions européennes et internationales. Elle est entrée en 1956 au Conseil de l'Europe, ce qui a souligné son appartenance au monde occidental, et à l'ONU en décembre 1955¹⁹. Elle a fourni des casques bleus depuis 1967, fait partie du Conseil de sécurité en 1973 et 1974 et, pendant dix ans (1972-1982), le secrétaire général fut l'Autrichien Kurt Waldheim. Suivant l'exemple de la Suisse et entrant ainsi du reste en concurrence avec elle (tout particulièrement avec Genève), l'Autriche a attiré à Vienne de nombreuses organisations internationales et y a accueilli plusieurs conférences. La ville de Vienne est devenue en 1976, après New York et Genève, le troisième siège de l'ONU.

Vienne a voulu jeter des «ponts vers l'est depuis la rive occidentale», en nouant des contacts diplomatiques, économiques et personnels nombreux avec l'ex-Union soviétique et avec ses

¹⁸ Une donnée essentielle de cette stratégie indépendante - puis neutraliste - se trouvait déjà formulée dans l'exposé royal d'octobre 1936 : les chances seraient d'autant meilleures pour la Belgique de rester hors du conflit que l'envahisseur éventuel ne pourrait tirer argument d'une quelconque alliance belge avec l'un de ses adversaires. Dans cette perspective, l'observation scrupuleuse par la Belgique de son statut de neutralité serait d'un poids décisif dans le déroulement des événements et le destin du pays. Cft J. Gérard-Libois, José Gotovitch, l'An 40, la Belgique occupée, pp. 15 à 19 - CRISP 1971.

¹⁹ Il est à noter à cet égard que si la Charte des Nations unies s'est opposée à la participation d'Etats neutres (cfr travaux préparatoires de l'article 4), l'Autriche a néanmoins été admise. Elle participa d'ailleurs aux sanctions contre la Rhodésie et l'Afrique du Sud; elle envoya un détachement sanitaire à Chypre, ...)

voisins membres du bloc de l'Est, en accueillant des rencontres au sommet (Kennedy et Kroutchev en 1961, Carter et Brejnev en 1979) et des négociations sur le désarmement (SALT 1, réduction des effectifs de l'OTAN et du Pacte de Varsovie depuis 1973). L'action de l'Autriche au sein de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe lui a permis d'exercer une grande influence dans le groupe des neutres et des non-alignés. Les liens historiques de l'Autriche avec l'espace danubien ont favorisé la mise en place précoce d'une coopération surmontant l'obstacle des frontières entre les deux blocs. L'effondrement du bloc de l'Est en 1989 et les changements politiques subséquents dans les pays voisins ont encore intensifié l'Ostpolitik autrichienne, ce qui a du reste stimulé la réaction suisse. L'Autriche a joué un rôle très actif dans la reconnaissance rapide des Etats qui ont succédé à l'ex-Yougoslavie.

Les attentats du 11 septembre vont-ils modifier la donne en Autriche et remettre en cause sa neutralité imposée par les alliés en 1955 ? C'est la question que l'on peut se poser après l'appui apporté par le gouvernement autrichien à la guerre que mènent les Etats-Unis contre le terrorisme et la déclaration du chancelier Wolfgang Schüssel en faveur de l'adhésion de son pays à l'OTAN. Qui plus est, pour le Chancelier, l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne a été une étape décisive qui a transformé notre sentiment de neutralité ».

La population autrichienne demeure toutefois très attachée à la neutralité de l'Autriche qui reste, pour elle, le symbole de la restauration de souveraineté après dix ans d'occupation par les forces américaines, françaises, britanniques et russes. A l'écart des conflits internationaux durant l'époque de la guerre froide, l'Autriche a pu sereinement développer une économie florissante,

Quand on sait enfin que l'abolition de la neutralité, ancrée dans la Constitution autrichienne, implique un vote des deux tiers des députés on imagine volontiers le chemin qu'il reste à parcourir.

3. L'exemple de la Suisse.

Au Congrès de Vienne de 1815, la Suisse avait demandé la reconnaissance de sa neutralité. Le 20 novembre 1815, les puissances adoptèrent la Déclaration sur la reconnaissance et la garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et sur l'inviolabilité de son territoire.

L'article 435 du Traité de Versailles de 1919 allait confirmer l'acte de 1815. En échange, la Suisse déclarait renoncer à neutraliser la Savoie du Nord, la France reconnaissant la neutralité perpétuelle de la Suisse.

Le système de la Société des Nations issue du Traité de Versailles paraissait incompatible avec la neutralité perpétuelle de la Suisse, laquelle souhaitait participer à la Société des Nations mais sauvegarder sa neutralité. Le système de la Société des Nations n'excluait pas en effet le recours à la force armée tout en interdisant la formulation de réserves.

En 1920, le Conseil de la Société des Nations reconnut à la Suisse un régime de neutralité différentielle, l'obligeant à participer aux sanctions économiques sans la contraindre à se joindre à d'éventuelles sanctions militaires.

Après l'échec de la Société des Nations en 1938, la Suisse en revint à sa neutralité intégrale. Elle n'avait d'ailleurs jamais contribué à l'adoption des sanctions prévues par le Pacte de la Société des Nations. Enfin, le 31 août 1939, le Conseil fédéral déclara aux puissances l'inviolabilité de son territoire et sa neutralité.

Dans un passé tout récent, la Suisse a considéré que sa neutralité ne constituerai pas un obstacle à sa participation au Système des Nations Unies, dont elle est devenue membre de plein droit.

Elle fait désormais également partie intégrante du Partenariat pour la Paix

4. La Suède et la Finlande.

La neutralité de ces deux pays s'analyse davantage comme une neutralité de fait, ne trouvant pas son origine dans un engagement juridique spécifique.

- La politique de neutralité de la Suède consiste à rejeter toute alliance militaire et à refuser toute autorisation à l'établissement de bases étrangères sur son territoire.
- La neutralité de la Finlande trouve son origine quant à elle dans un traité de coopération de 1948 avec l'ex-URSS. La volonté finnoise de rester en dehors des conflits opposant les grandes puissances fut reconnue dans les faits par l'ex-URSS, la France, le Royaume-Uni et les USA dans le courant des années soixante.

5. Le cas spécifique du Turkménistan

Cette république s'est vu reconnaître un statut de neutralité permanente par la résolution 50/80 de l'AG de l'ONU le 12 décembre 1995.

6. Diversité des formes de non-belligérance et de neutralité.

La crise et le conflit armé au Kosovo sont venus confirmer cette leçon tirée des nombreux conflits du XX^e siècle, selon laquelle la non-participation à un conflit armé peut être assumée d'une façon plus subtile et complexe que la simple neutralité impartiale édictée par certaines législations ou conventions internationales sur les conflits armés.

- Durant ce conflit, des états non-belligérants ont pris part aux sanctions économiques prises graduellement à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie, et certains ont apporté des éléments de soutien aux opérations de l'OTAN. Ces événements ont donc confirmé l'enseignement tiré de multiples autres conflits du XX^e siècle, à savoir que la législation traditionnelle sur la neutralité mettant en exergue le devoir d'impartialité est loin de couvrir toutes les circonstances et toutes les hypothèses envisageables.
- De façon assez singulière, une entité de la République fédérale de Yougoslavie elle-même, à savoir le Monténégro, a suivi une politique proche de la neutralité durant la campagne de bombardement de l'OTAN. Depuis le déclenchement des hostilités, les décideurs politiques de l'OTAN ont reconnu cet état de fait sans précédent et agi en conséquence.²⁰

Ceci constitue une preuve supplémentaire que la classification simple entre états belligérants et états neutres ne reflète jamais totalement la réalité.

Ces deux exemples n'induisent cependant pas la nécessité de procéder à une modification des traités existants en matière de conflits armés. En outre, il ne semble pas qu'ils aient engendré des

²⁰ Voir le passage de la conférence de presse du Secrétaire d'Etat américain Madeleine Albright, organisée à Washington le 25 mars 1999 à propos du Kosovo et vantant la position indépendante du Monténégro tout en avertissant la Serbie de ne pas tenter de la modifier. (Texte repris dans: *The Kosovo Conflict and International Law: An Analytical Documentation 1974-1999*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, pp.417-419)

problèmes pratiques sérieux. Ainsi serait-il particulièrement hasardeux de conclure que les composantes d'un Etat fédéral sont habilitées à proclamer unilatéralement leur neutralité à l'occasion d'un conflit dans lequel l'Etat central est confronté à une attaque directe !

IV L'ACCEPTATION PAR LA BELGIQUE DU TRANSIT DE MATERIEL DE L'ARMEE AMERICAINE PAR SON TERRITOIRE

1. Durant les premières semaines qui ont suivi le déroulement des hostilités en Irak, les autorités belges ont accepté que du matériel militaire américain transite par le port d'Anvers pour être acheminé dans la région du Golfe. Plusieurs organisations pacifistes, relayées par certains partis politiques, ou en tout cas, certains membres de ceux-ci, ont critiqué cet appui indirect à la guerre menée par les Etats-Unis contre l'Irak, stigmatisant au passage l'hypocrisie ou le double langage de la politique étrangère et de la diplomatie belge dans ce conflit.

Le gouvernement répondit à cet égard que la Belgique était liée par des obligations strictes souscrites dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, et singulièrement par l'Accord des 16 et 19 juillet 1971 passé entre la Belgique et les Etats-Unis concernant la préparation et l'établissement de lignes de communication américaines en Belgique. (LOC Agreement)

La position ainsi arrêtée par la Belgique peut cependant poser quelques problèmes au regard de l'applicabilité de certains principes du droit international. En effet, tout en s'opposant de façon formelle au déclenchement de la guerre contre l'Irak et en revendiquant un rôle de neutralité vis-à-vis du conflit, les autorités belges ont toutefois accepté que le territoire national soit utilisé par l'armée des Etats-Unis pour acheminer du matériel militaire dans le Golfe.

Selon certains auteurs éminents²¹, pareil comportement allait directement à l'encontre du droit international, lequel interdit d'aider ou d'assister d'une manière quelconque un Etat qui commet un acte d'agression par le recours à une guerre illicite²². Cette interdiction, qui découle de la Charte des Nations unies, ne saurait être contournée par la référence, opérée par le gouvernement belge, à un Traité bilatéral de 1971 liant la Belgique et les Etats-Unis.

D'un strict point de vue juridique, l'applicabilité des dispositions du droit des traités en période de crise et en temps de guerre est un sujet éminemment complexe qui bien souvent ne trouve guère sa solution par simple référence au texte même des traités relevant. Il n'existe en effet guère d'instrument de droit international réglant pleinement cette matière. Qui plus est, dans l'improbable affirmative, chaque disposition négociée et adoptée en temps de paix dans les circonstances pertinentes du moment, demeure - ou pourrait demeurer - sujette à l'application - là aussi complexe et discutée- du principe « rebus sic stantibus ».

²¹ Cfr Journal des Tribunaux du 14 juin 2003 n° 6101, pp. 473 à 479; Le Journal du Juriste, n° 19,25 février 2003, p.7 ; www.bea-interfac.be/article.php?id_article=211

²² Cfr Appel lancé par le Centre de droit international de l'Université Libre de Bruxelles réunissant plus de 300 signatures de spécialistes renommés du droit international du monde entier (texte de la liste complète sur www.ulb.ac.be/droit/cdi/); cft également lettre de 16 spécialistes parue dans le quotidien britannique "The Guardian" en date du 7 mars 2003.

Avant d'aborder ce point délicat, il s'avère toutefois indispensable d'analyser le contenu de certaines dispositions du traité de 1971.²³

2. L'objectif du traité de 1971 est de permettre aux Etats-Unis d'assurer les déplacements de leurs forces armées en vue de préparer ou de mener des actions militaires décidées conformément au Traité de Washington; comme en atteste d'emblée le Préambule.

"Considering that the installations, in time of peace, of American depots in Belgian territory is indispensable to permit the operation, beginning upon the declaration of a state of simple alert by the Supreme Allied Commander Europe, or at a prior time fixed by mutual agreement of the line of communication which is to ensure the logistic support of the American forces stationed in the central region of the Allied Commander in Europe for the purpose of achieving the objectives of the North Atlantic Treaty"

L'ensemble des dispositions du traité de 1971 doivent donc être comprises comme visant à réaliser les objectifs du Traité de l'Atlantique Nord, ce que l'analyse de l'article 15 confirme par ailleurs.

Plus précisément, le traité prévoit en son *article 1 paragraphe 2* l'activation de lignes de communication dans le cas d'une "tension internationale" qui résulte d'une "déclaration of a state of simple alert" par le Supreme Allied Commander Europe (SACEUR). Ce type de déclaration conduit les membres de l'OTAN à se consulter pour mettre en œuvre leurs obligations aux termes du Traité et, en premier lieu, celles qui résultent de l'article 5, article qui prévoit l'aide à un Etat membre en situation de légitime défense. La mise en œuvre du Traité de 1971 est donc directement subordonnée à des mécanismes institutionnels propre à l'OTAN.

Ceci est pleinement corroboré par la référence claire opérée dans les premiers mots du Préambule au NATO SOFA du 19 juin 1951 ainsi qu'à la loi belge du 11 avril 1962 autorisant le transit et le stationnement en Belgique de troupes des nations alliées dans le cadre du Traité de l'Atlantique Nord.

3. L'article 5 du Traité de Washington a d'emblée été invoqué par le Premier Ministre comme justifiant la mise en œuvre du Traité de 1971. Monsieur Verhofstadt déclarait ainsi le 20 mars 2003 que la Belgique serait tenue d'autoriser le transit en raison d'un état de "tension internationale" qui existerait depuis le 12 septembre 2001 "dans le cadre de l'OTAN", ces propos renvoyant directement à la décision de l'OTAN d'activer formellement, au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, l'article 5 de son Acte constitutif.

Cette position du Premier Ministre belge a été contestée par certains juristes sur plusieurs points.

- a) En ce qui concerne l'invocation de l'article 5 du traité de Washington, il est fait reproche à Mr. Verhofstadt de ne pas avoir tenu compte du fait que l'opération militaire en Irak ne s'inscrivait aucunement dans la ligne de légitime défense ressortissant audit article 5. En effet, la disposition invoquée établit qu'une obligation mutuelle d'assistance est prévue dans le cas de l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu

²³ Il est à noter que ce traité classé "confidentiel" par l'Etat-Major de la Défense belge a cependant été rendu public par sa reproduction sur deux sites Internet, à savoir www.greenpeace.be et www.vredesactie.be/view.php?lang=nl&artikel=158

par l'article 51 de la Charte des Nations unies. Or - précisent ces auteurs - aucun Etat membre de l'OTAN n'a, en l'espèce, fait l'objet d'une agression armée de la part de l'Irak.

Par ailleurs, la guerre contre l'Irak ne pouvait. Davantage être assimilée à une des missions «non-article 5» qui, depuis les années 1990, ont permis à des pays membres de l'OTAN de mener certaines opérations hors du champ d'application territorial du Traité de l'Atlantique Nord, mais sous l'égide du Conseil de Sécurité des Nations unies, comme ce fut le cas en Bosnie-Herzégovine au cours des années 1994 et 1995.

Les auteurs en arrivent donc à la conclusion suivante : le traité invoqué n'oblige la Belgique à accepter le transit par son territoire que dans la mesure où celui-ci peut être relié à une opération militaire conforme au prescrit du Traité de l'Atlantique Nord, qu'il s'agisse des hypothèses classiques de l'article 5 ou des missions «non-article 5» conduites sous bannière onusienne. Dans les autres cas, à l'instar de celui de la guerre menée contre l'Irak, ce traité devient tout simplement inapplicable. Enfin, et à supposer. même que le traité de 1971 invoqué eût pu être considéré comme applicable, il n'en demeurerait pas moins soumis à la Charte des Nations unies et ne pouvait dès lors être interprété comme autorisant la Belgique à aider ou assister les Etats-Unis à mener une agression armée contre l'Irak.

b) Le Traité de 1971 et la Charte des Nations Unies

Selon les auteurs précités, le Traité de 1971 ne pouvait en tout état de cause être Interprété comme autorisant une violation de la Charte des Nations Unies.

L'immense majorité des spécialistes du droit international ont convenu que la guerre contre l'Irak n'avait pas été autorisée par le Conseil de sécurité et constituait dès lors une intervention incompatible avec la Charte des Nations Unies (articles 2 § 3 et 2 § 4 de la Charte). Dès lors, en application de la Charte de l'ONU, la Belgique avait l'obligation de ne pas aider ou assister un Etat qui commettait un acte d'agression. En application de l'article 103 de la Charte, cette obligation devait prévaloir sur «tout autre accord international».

Rien dans le Traité de 1971 ne laisse d'ailleurs penser que les parties aient entendu déroger aux obligations souscrites dans le cadre des Nations Unies. Au contraire, le traité s'inscrit incontestablement dans le cadre du Traité de Washington, portant création de l'OTAN. Or, ce dernier dispose expressément qu'il *"n'affecte pas et n'aura pas été interprété comme affectant en aucune façon les droits et obligations découlant de la Charte pour les Parties qui sont membres des Nations Unies ou la responsabilité principale du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale"* (article 7).

Dans le même sens, les Etats membres de l'OTAN *"s'engagent, ainsi qu'il est stipulé dans la Charte des Nations Unies [...] à s'abstenir dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies"* (article 1er).

Le traité de 1971 doit donc être interprété conformément à la Charte des Nations unies. Par conséquent, toute interprétation tendant à conclure que la Belgique eût pu être contrainte, en vertu du Traité bilatéral de 1971, à aider un Etat agresseur, doit être écartée.

Raisonnement autrement reviendrait à prétendre, par exemple que si, en exécution du Traité de 1971, les Etats-Unis demandaient de passer sur le territoire belge pour mener une action assimilable à un génocide, les autorités belges seraient obligées de s'exécuter !

Enfin, il existe en droit international une hiérarchie des normes qui empêche clairement d'invoquer un traité bilatéral particulier pour remettre en cause des règles impératives comme l'interdiction de commettre une agression. Le Traité de 1971 ne peut donc être interprété comme obligeant un Etat à violer certaines obligations internationales impératives, et en particulier lorsqu'elles sont énoncées dans la Charte des Nations Unies.

c) La différence à opérer entre le transit de matériel et le survol du territoire.

Devant la commission ad hoc de la Chambre des Représentants, le Premier ministre belge confirma le 28 mars 2003 les propos de son ministre des Affaires étrangères, lequel avait déclaré avoir accepté le survol de l'espace aérien belge parce que cela relevait de sa responsabilité et sans mentionner à cet égard le traité particulier de 1971.

Ces déclarations semblaient pouvoir indiquer que tout survol n'était pas nécessairement couvert par le Traité de 1971, en particulier s'il ne présentait par le rapport particulier avec du transport de matériel ou de personnel stationné en Belgique s'inscrivant dans le cadre des lignes de communication établies sous l'égide de l'OTAN. Le texte du traité ne prévoit en effet à aucun endroit un droit de survol indépendant de l'utilisation de ces lignes de communication.

Dans ce contexte, la liberté d'accepter ou de refuser le survol ne pouvait guère être entravée par le traité bilatéral en cause, sauf à démontrer que pareil survol fût intrinsèquement lié à une ligne de communication existante.

Dans ces circonstances, il s'avérait juridiquement malaisé de tirer prétexte de l'existence du traité de 1971 pour justifier une autorisation automatique de tout survol du territoire belge par des aéronefs des Etats-Unis. En conséquence, la Belgique demeurait parfaitement fondée à accepter ou à refuser ce survol les conditions généralement avancées par le droit international à cet effet.

Concernant de manière plus spécifique le passage par l'aéroport d'Ostende d'avions de ligne privés éventuellement chargés de matériel militaire, le problème pouvait être résolu par le recours à l'interprétation des Conventions de Chicago de 1944. Soit il convenait de les considérer effectivement comme des aéronefs civils, et aucune autorisation ne s'avérait nécessaire, sous réserve de la latitude reconnue aux autorités belges de vérifier les documents de l'appareil, et par voie de conséquence, sa cargaison. Soit, en cas de découverte de matériel militaire, il fallait en inférer le caractère étatique de l'aéronef, ce qui impliquait l'octroi d'une autorisation formelle des autorités belges compétentes.

d) En guise de conclusion, les auteurs cités estiment enfin que les déclarations selon lesquelles la Belgique serait obligée d'accepter inconditionnellement que son territoire soit utilisé en vue d'aider les Etats-Unis visent manifestement à éviter le débat politique en invoquant une argumentation juridique artificielle. Le Traité de 1971 ne peut, en droit international, être interprété en ce sens. A propos de la volonté manifestée par plusieurs partis de réviser ce traité, il convient de s'interroger sur l'opportunité d'une telle révision puisque, comme on l'a démontré plus haut, ce traité ne vise en tout état de cause que les opérations conduites dans le cadre de l'OTAN. Par contre, quel que soit le sort réservé à ce traité, les autorités belges sont internationalement tenues, en application des articles 102 de la Charte des Nations Unies et 80 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, de l'enregistrer (ainsi d'ailleurs que le traité de 1994) aux Nations Unies.

Le débat actuel a montré la nécessité d'une publication immédiate et officielle du texte : rien ne justifie que la Belgique effectue des choix aussi décisifs sans possibilité d'un contrôle parlementaire et démocratique plein et entier²⁴.

²⁴ Cfr. Une autre lettre ouverte envoyée au quotidien «*La Libre Belgique*» le 21 mars 2003, parue le 26 mars 2003 et co-signée par MM. Olivier CORTEN, Eric DAVID, Pierre KLEIN et Jean SALMON

NEUTRALITEIT EN MILITAIRE ALLIANTIES

Door Dhr. Alfons Vanheusden, Adjunct-adviseur, JMLEGAD-Hum/Int

Inleiding

Het begrip "militaire alliantie" heeft een specifieke betekenis en die betekenis heeft belangrijke gevolgen in de context van het neutraliteitsrecht. Vooraleer het begrip "militaire alliantie" toe te lichten, kan bij wijze van inleiding de vraag gesteld worden of neutraliteit een alliantiemiddel kan zijn.

In 1926 sloten Duitsland en Sovjet Rusland het Verdrag van Berlijn af, vijf maanden voor de toetreding van Duitsland tot de Volkenbond. De USSR zou pas in 1934 tot de Volkenbond toetreden. Dit Verdrag bepaalde dat als Duitsland of Rusland zou worden aangevallen, de andere Staat neutraal zou blijven, wat ook de reden van de aanval zou zijn (dus bijvoorbeeld zelfs als dit een uitoefening van collectieve zelfverdediging zou betreffen). Dergelijke verplichting was niet compatibel met de verplichtingen van een lidstaat van de Volkenbond... Het Verdrag was bedoeld om een aanval van Volkenbond-troepen tegen Rusland via Duitsland tegen te gaan en om in geval van Volkenbond-sancties en/of aanval de handel te kunnen behouden tussen deze twee landen. Duitsland werd op het ogenblik van het afsluiten van het Verdrag van Berlijn gesteund door Rusland in zijn (verdoken) opbouw van militaire capaciteiten. Dit Verdrag vormde wel een alliantie in de militaire sfeer, maar vormde geen "militaire alliantie".

Om te begrijpen wat een militaire alliantie juist is, is het nuttig artikel 52.1 van het Handvest van de Verenigde Naties te analyseren. Dit artikel maakt het tot stand komen van regionale akkoorden of agentschappen voor het behoud van de internationale vrede en veiligheid mogelijk, als die conform de doelstellingen en principes van de VN zijn. Het woord "regionale" is niet strikt geografisch te zien. Het dient te gaan om twee of meer Staten die samen iets tot stand brengen. Onder het Handvest van de Verenigde Naties mogen Staten drie soorten collectieve zelfverdedigingverdragen afsluiten in afwachting van een gewapende aanval: de onderlinge bijstandsverdragen, de verdragen tot oprichting van militaire allianties en de garantieverdragen.

I. Collectieve zelfverdedigingverdragen

A. Onderlinge bijstandsverdragen

In onderlinge bijstandsverdragen wordt traditioneel gesteld dat indien er een gewapende aanval tegen één van de verdragspartijen zal worden uitgevoerd, deze aanval beschouwd zal worden als een gewapende aanval tegen alle verdragspartijen en dat elkeen dienvolgens onderlinge steun zal geven (mee verdedigen inbegrepen)²⁵. Deze verplichting kan beperkt zijn tot het geval van een gewapende aanval in een welbepaalde regio²⁶. Ook kan deze verplichting beperkt zijn tot het geval van een gewapende aanval door een welbepaalde Staat: zo viseerde het Verdrag van Locarno van 1925 dat werd afgesloten tussen Frankrijk en Polen een gewapende aanval vanwege Duitsland.

De Staat die ingevolge een gewapende aanval tegen een andere Staat steun moet leveren, kiest steeds zelf in functie van de omstandigheden welke hulp precies geleverd zal worden en wanneer het daarvoor het gepaste ogenblik is.

²⁵ Zo bijvoorbeeld hebben de Verenigde Staten en Zuid-Korea met het Verdrag van Washington van 1953 elkaar dergelijke onderlinge bijstand toegezegd in geval van gewapende aanval tegen één van hen.

²⁶ Cf. Artikel 6 van het NAVO - Verdrag dat de bijstandsverplichting grotendeels beperkt tot het geval van een gewapende aanval in Noord-Amerika en Europa.

De Krijgsmachten van de betrokken landen hebben verschillende commandostructuren, voorzien in de regel in weinig of geen voorafgaande coördinatie, hebben veelal verschillende uitrusting en training en gebruiken ook vaak verschillende talen. Deze kenmerken vormen de zwaktes van onderlinge bijstandsverdragen.

B. Verdragen tot oprichting van militaire allianties

De hierboven vernoemde zwaktes van onderlinge bijstandsverdragen kunnen worden weggewerkt door peace-time structuren in het leven roepen die voorzien in commando, planning, training en standaardisatie, het adagium *si vis pacem, para bellum*²⁷ in het achterhoofd..

De beslissing wanneer hulp te verlenen is en welke hulp precies te verlenen is (bijvoorbeeld mee verdedigen) blijft nationaal. De solidariteit verhoogt echter door de gemeenschappelijke structuur en infrastructuur, alsook door de aanwezigheid van vreemde troepen her en der op het grondgebied dat de militaire alliantie bestrijkt. Zo is bijvoorbeeld bij een grootschalige aanval op Turkije de kans groot dat ook een andere NAVO-partner verliezen zal lijden.

Het NAVO-verdrag heeft inderdaad een militaire alliantie in het leven geroepen. Artikel 5 van het NAVO-verdrag vertoont weliswaar de typische kenmerken van een onderling bijstandsverdrag, maar door de oprichting van de Noord-Atlantisch Raad krachtens artikel 9 van hetzelfde Verdrag en door een aantal ondergeschikte Verdragen is voorzien in de noodzakelijke peace-time structuren.

C. Garantieverdragen

Bij een garantieverdrag garandeert Staat A aan Staat B dat Staat A ter hulp zal komen in geval van gewapende aanval. Het gaat dus om een niet wederzijdse bijstandsverplichting.

Zo voorzag het Verdrag van Nicosia van 1960 bijvoorbeeld in artikel II in een bijstandsverplichting van Griekenland, Turkije en het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van Cyprus. Artikel IV van datzelfde Verdrag gaf in dat verband het recht aan de drie eerstvernoemde Staten om individueel op te treden “to re-establish the state of affairs created by the Treaty”²⁸.

²⁷ Vertaling: 'als je vrede wil, bereid je dan voor op de oorlog'

²⁸ Artikel IV werd aangewend door Turkije om in Cyprus tussen te komen ten behoeve van de Turkse minderheid...

II. De Noord-Atlantische verdragsorganisatie (NAVO).

In 1949 werd de militaire alliantie NAVO opgericht door het Verdrag van Washington (het zogenoemde NAVO-verdrag), als reactie op de expansionistische politiek en methodes van de USSR. Het Verdrag kadert in de artikelen 51 en 52 van het Handvest van de Verenigde Naties.

A. Krachtlijnen

Ingevolge het Verdrag deelt elk NAVO-lid in het risico en de verantwoordelijkheid, maar ook in de voordelen van een systeem van collectieve verdediging en bestaat er bovendien een militaire organisatie die in staat is een gewapende aanval af te slaan. Het betreft een defensieve alliantie. Het NAVO-verdrag heeft naast militaire structuren ook politieke structuren in het leven geroepen.

Krachtens artikel 3 van het NAVO-verdrag dient elke Lidstaat apart evenals via samenwerking de algehele defensie binnen de NAVO te versterken. Artikel 4 van het NAVO-verdrag voorziet in een forum voor veiligheidsproblematieken: telkens als een Lidstaat zich bedreigd voelt in zijn territoriale integriteit, zijn politieke onafhankelijkheid of zijn veiligheid, kan binnen de NAVO naar een passend antwoord worden gezocht. Artikel 5 van het NAVO-verdrag bepaalt dat een gewapende aanval tegen één van de Lidstaten, zal worden beschouwd als een gewapende aanval tegen allen en zal leiden tot de nodig geachte actie.

De NAVO is doordrongen van een solidariteitsgedachte: via een gemeenschappelijke strategie wil men veiligheidsproblematieken aanpakken.

De NAVO vereist(e) een aanwezigheid van troepen van andere NAVO-landen op voor die troepen vreemd NAVO-grondgebied. Zo diende er tijdens de Koude Oorlog een massale aanwezigheid van troepen van de Verenigde Staten te zijn in Europa. Maar evenzeer dienen er vandaag nog bijvoorbeeld NAVO-oefeningen plaats te vinden, met dergelijke aanwezigheid op grotere schaal als gevolg. Deze benadering noopte tot het afsluiten van het Verdrag van Londen van 1951, kortweg het NAVO SOFA genoemd, waarbij de rechtspositie van de troepen van een NAVO-land aanwezig op het grondgebied van een ander NAVO-land wordt geregeld.

B. Verdragen, executive agreements en administratieve akkoorden

Thans bestaat er in het kader van de NAVO een veelheid van verdragen, executive agreements en administratieve akkoorden tussen NAVO-landen. Er zijn overeenkomsten betreffende stationering (bijvoorbeeld voor de aanwezigheid van VS- troepen binnen bepaalde Belgische militaire kwartieren), Lines of Communication (LoC) akkoorden (bijvoorbeeld over militaire transporten in crisistijd doorheen België van andere NAVO-landen), akkoorden over infrastructuurwerken voor de NAVO, de SHAPE, andere NAVO-landen, akkoorden over aanwerving van personeel voor andere NAVO-landen (bijvoorbeeld voor de US NATO SHAPE Support Group), Host Nation Support (HNS) akkoorden, akkoorden over gezamenlijke aanschaf van goederen ten bate van de NAVO (bijvoorbeeld de AWACS-vliegtuigen), akkoorden over de praktische aspecten van NAVO-oefeningen enz.

Executive agreements en administratieve akkoorden zijn akkoorden die niet aan de parlementaire instemming worden onderworpen²⁹. De eerste soort voorziet in een detailuitvoering van een bepaald (artikel van een) verdrag. De administratieve akkoorden zijn overeenkomsten tussen actoren van de uitvoerende macht, die louter de uitvoerende macht

²⁹ Zij worden ook wel akkoorden onder vereenvoudigde vorm genoemd.

betreffen. Als basis voor dergelijke administratieve akkoorden kan veelal verwezen worden naar het NAVO-verdrag (bijvoorbeeld artikel 3), het NAVO SOFA (cf. de Preambule die stelt dat het zenden van troepen zal gebeuren op basis van specifieke akkoorden), een aantal andere verdragen, bepalingen uit de begrotingswetgeving en programmawetgeving en de wet van 11 april 1962 (die uit één artikel bestaat dat troepen van andere NAVO-landen op het Belgisch grondgebied toelaat indien er een akkoord bestaat tussen de betrokken regeringen en volgens de modaliteiten van dat akkoord).

Het bestaan van akkoorden die niet aan parlementaire instemming worden onderworpen, is volgens een bepaalde strekking in de rechtsleer in strijd met artikel 167§2 van de Grondwet, dat werd ingevoerd in 1993³⁰. Dit grondwetsartikel stelt dat verdragen maar uitwerking kunnen hebben in de interne rechtsorde na instemming ermee door het parlement. Deze kritiek botst op een volgehouden praktijk waarbij naar de inhoud van een akkoord wordt gekeken om uit te maken of een bepaald akkoord al dan niet aan de instemming van het parlement moet worden voorgelegd. Indien er niets gewijzigd wordt aan de rechten en plichten van de rechtsonderhorigen, er geen afbreuk wordt gedaan aan de bestaande wetgeving en het betreffende akkoord louter het uitvoerende niveau (of een deel ervan) betreft, acht men de parlementaire instemming vaak niet noodzakelijk. Geldelijke verplichtingen die worden opgenomen in dergelijke akkoorden, zullen moeten zijn gedekt door de parlementaire goedkeuring van de begroting (met inbegrip van de begrotingsruiter - materiële bepalingen die traditioneel in de (formele) begrotingswet worden opgenomen). De praktijk wordt vaak gesteund op een passage in de voorbereidende werken aangaande het grondwetsartikel, waarin gesteld werd dat de praktijk van de akkoorden onder vereenvoudigde vorm ongewijzigd blijft. In de Stukken van de Senaat 1-394/1 (van de zitting van 23 april 1996) wordt een goed overzicht gegeven van de meest gekende strekkingen in de rechtsleer aangaande akkoorden onder vereenvoudigde vorm. Het Hof van Cassatie heeft in zijn arrest van 2 mei 2002 voorts bevestigd dat er ruimte is voor executive agreements.

De akkoorden onder vereenvoudigde vorm zijn vaak geclassificeerd wegens het ermee verbonden veiligheidsaspect. Geclassificeerde internationale akkoorden zijn niet juridisch afdwingbaar³¹. Deze vaststelling is evenwel niet van groot belang, aangezien in de praktijk quasi alle akkoorden onder vereenvoudigde vorm een bepaling bevatten die stelt dat de betwistingen omtrent de interpretatie en uitvoering van het akkoord enkel door onderlinge onderhandelingen zullen worden opgelost en dat er geen beroep kan worden gedaan op een derde, zoals een rechtbank of een scheidsgerecht. De geclassificeerde akkoorden zijn consulteerbaar indien men beschikt over de gepaste veiligheidsgraad.

C. De invloed van een gewapend conflict op verplichtingen aangaande in NAVO-verband

Verdragen worden in principe tussen oorlogvoerende partijen opgeschort in geval van gewapend conflict tussen hen. Deze regel geldt uiteraard niet voor verdragen die juist tot stand zijn gekomen om het voeren van de vijandelijkheden in geval van gewapend conflict te regelen (dit zijn de verdragen die deel uitmaken van het internationaal humanitair recht).

Een gewapend conflict buiten het NAVO-grondgebied, waarbij niet alle NAVO-landen betrokken zijn en dat bepaalde NAVO-landen zelfs politiek afkeuren, verandert in de regel niets aan verplichtingen tussen NAVO-landen onderling en de NAVO-structuren en procedures worden hierdoor niet opgeschort. Artikel XV van het NAVO SOFA bevat wet een

³⁰ Artikel 167§2 van de Grondwet is thans voor herziening vatbaar verklaard.

³¹ Zie art 102 van het VN-Handvest en artikel 80 van het Weens Verdragenverdrag.

specifieke regeling voor het geval van vijandelijkheden waarop het NAVO-verdrag van toepassing is³².

De vraag stelt zich of de uitvoering van NAVO-verplichtingen in strijd kan zijn met het Handvest van de Verenigde Naties.

In bevestigend geval dient artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties te worden toegepast, dat stelt dat '*in the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail*'. Wanneer de uitvoering van NAVO-verplichtingen zou leiden tot het steunen van een schending van het *ius ad bellum* door een ander NAVO-land, zou men daarom kunne concluderen dat die NAVO-verplichtingen niet mogen worden nagekomen.

Anderzijds is het NAVO-verdrag, in zijn conceptie van verstrengeling en van versterking van elkaars defensieve capaciteit door voortdurende onderlinge samenwerking en steun (artikel 3 van het NAVO-verdrag), nooit bekritiseerd als strijdig met het Handvest van de Verenigde Naties. Daarom zouden de verplichtingen van het NAVO-verdrag en al de ermee coherente daaruit voortvloeiende verdragen en akkoorden ook als compatibel met het Handvest van de Verenigde Naties kunnen worden beschouwd. Zich door samenwerking versterken ter continue voorbereiding van collectieve zelfverdediging, hoe onwaarschijnlijk die noodzaak ook voor sommigen moge zijn, is verzoenbaar met het Handvest van de Verenigde Naties. Men zou daarbij kunnen argumenteren dat dit ook verzoenbaar blijft wanneer die samenwerking als neveneffect zou leiden tot een *de facto* steun van een schending van het *ius ad bellum* door een ander NAVO-land.

III. Het neutraliteitsrecht³³

Een neutrale Staat dient krachtens het neutraliteitsrecht vanaf het gewapend conflict de schending of het gebruik van haar grondgebied desnoods met geweld tegen te gaan. Neutraal grondgebied mag niet worden overvlogen door militaire vliegtuigen van oorlogvoerenden en het gebruik van neutrale spoorwegen en wegen door een oorlogvoerende Partij bijvoorbeeld voor de doortocht van konvooien, munitie en bevoorrading, zijn niet toegestaan.

Op geen enkele wijze mag een neutrale Staat bijdragen tot de oorlogsinspanning. Zo bijvoorbeeld is het gebruik van neutrale installaties door een oorlogvoerende Partij voor militaire doeleinden niet toegestaan. Hetzelfde geldt voor handel in militair materieel en leningen voor een oorlogvoerende Partij. Dit is enkel een verplichting voor de neutrale Staat, niet voor haar onderdanen.

De neutrale Staat dient de oorlogvoerende Partijen gelijk te behandelen.

Op de hierboven vermelde basisregels zijn bepaalde uitzonderingen mogelijk wegens humanitaire redenen. Zo is de doortocht van konvooien met gewonden bijvoorbeeld onder bepaalde voorwaarden toegestaan.

³² Dit zijn vijandelijkheden waartoe besloten werd door alle NAVO-landen.

³³ Er wordt hier geen volledig overzicht van het neutraliteitsrecht beoogd. De auteur beperkt zich louter pro memorie tot enkele algemene principes.

IV. De verhouding tussen de NAVO-alliantie en het neutraliteitsrecht.

Binnen de NAVO-alliantie is neutraliteit geen optie voor een gewapend conflict tussen een NAVO-lidstaat en een derde Staat. Indien er een gewapende aanval heeft plaatsgevonden tegen en binnen een ander NAVO-land, zal artikel 5 van het NAVO-verdrag moeten worden toegepast. Maar zelfs wanneer er geen sprake is van een gewapende aanval, vormen stationering van vreemde troepen, afgesproken LoC enz. een realiteit die onverzoenbaar is met het aannemen van een neutrale houding in de zin van het neutraliteitsrecht. Een NAVO-lidstaat kan dus politiek gezien wel tegenstander van een gewapende actie van een andere NAVO-lidstaat zijn, maar moet rekening houden met zijn NAVO-verplichtingen (afgesloten overeenkomsten enz.) en mag zelfs door de derde Staat als vijandelijk worden beschouwd.

De recente oorlog tussen de Verenigde Staten en het Irak van Saddam Hussein was niet het gevolg van een gewapende aanval tegen de Verenigde Staten. Er waren militaire transporten doorheen België zowel voor als tijdens het internationaal gewapend conflict, op basis van een bilateraal akkoord tussen de Verenigde Staten en België (HNS, LoC) en volgens NAVO-procedures. Defensie factureerde de kosten via een NAVO-factuur. België stemde mee in met de inzet in Turkije van de AWACS-vliegtuigen van de NAVO zowel voor als tijdens het internationaal gewapend conflict en dat op basis van artikel 4 van het NAVO-verdrag. Sedert 21 mei 2003 steunt de NAVO Polen als leider van een sector van de Stabilisation Force. De politieke afkeur voor de operatie Iraqi Freedom was geen neutraliteitsverklaring noch een neutrale houding.

V. Conclusie.

Er is geen plaats voor neutraliteit binnen de NAVO-alliantie. De verplichtingen die België heeft opgenomen ten aanzien van andere NAVO-landen zijn voor een belangrijk deel vervat in geclassificeerde akkoorden onder vereenvoudigde vorm. De kritiek op geclassificeerde akkoorden onder vereenvoudigde vorm is zoals hierboven toegelicht, ongenueanceerd en houdt geen rekening met een vaste praktijk.

De NAVO-akkoorden zijn veelal opgesteld tijdens de Koude Oorlog. In het Regeerakkoord Verhofstadt II wordt een vernieuwd Atlantisch Bondgenootschap beoogd, onder meer door een herziening in functie van de gewijzigde internationale situatie van de akkoorden die tijdens de Koude Oorlog in NAVO-kader werden afgesloten. Alle akkoorden zijn geïnventariseerd. Een herziening vereist een globale aanpak en eveneens een coördinatie met alle NAVO-landen. Een vernieuwd Atlantisch Bondgenootschap kan men immers niet allen uittekenen.

DG-IPR-P/PHD
QRE – KKE
1140 Evere

Numéro de Dépôt Légal / Afdeling Wettelijk Depot: D/2004/8547/4-350 Ex

Imprimé en Belgique Gedrukt in België Printed in Belgium