

LE STATUT DU COMMERCE DES NEUTRES DANS LE DROIT DE LA GUERRE NAVALE

A LA RECHERCHE D'UNE COHERENCE JURIDIQUE NOUVELLE

Dr. Louis le Hardÿ de Beaulieu

La gestion des espaces maritimes constituera, à n'en pas douter, un défi majeur du XXe siècle.

Défi économique, tout d'abord, puisque de nombreuses populations tirent leurs moyens de subsistance de la mer; défi scientifique, ensuite, dans la mesure où les mers nous renseignent sur les origines et sur le devenir de l'univers auquel nous appartenons; défi environnemental, aussi, intimement lié aux deux premiers et dont l'actualité récente nous rappelle l'importance au travers de catastrophes maritimes telles que celle du naufrage du pétrolier "Le Prestige" au large des côtes de Galice à la fin de l'année 2002 ou, plus près de chez nous, du naufrage du "Tricolore".

Mais aujourd'hui, comme hier, la gestion des mers constitue également un défi politique - et donc stratégique - majeur. Le transport maritime se trouve très directement confronté à cette situation multifaciale. Bien plus, il apparaît plus que jamais comme un enjeu *dans* les conflits navals et comme un enjeu *des* conflits navals.

Dans ce contexte, il m'est apparu opportun de vous proposer une brève réflexion sur le statut du commerce neutre dans ce type de conflit, avant de nous interroger sur la recherche de cohérence qui, aujourd'hui, s'impose dans ce domaine du Droit.

LE TRANSPORT MARITIME COMME ENJEU DE POLITIQUE

I. LE TRANSPORT MARITIME COMME ENJEU DANS LES CONFLITS NAVALS

L'accès des flottes marchandes - autant que des flottes militaires - aux grandes voies de communications maritimes et le maintien de la liberté de l'utilisation de ces dernières constitue depuis longtemps un souci majeur des puissances maritimes.

Ce souci est également partagé par tous les états (petits ou grands) pourvus d'un littoral et désireux de préserver l'accès à leurs ports, qui apparaissent comme autant de poumons de leur vie économique.

On notera en outre que si la liberté des communications permet le maintien de l'autonomie économique et politique des états, elle permet aussi de faciliter la mise en œuvre des résolutions onusiennes destinées à maintenir ou à rétablir la paix et la sécurité internationales.

Si les données de base qui sont ainsi décrites ne constituent en rien une nouveauté, en revanche, le contexte dans lequel ces données trouvent à s'exprimer s'est, lui, profondément transformé au fil des dernières décennies, en raison de l'évolution des rapports de forces internationaux et en raison de l'évolution technologique sans précédent que nous connaissons.

Depuis la chute du mur de Berlin, la menace d'une confrontation entre deux blocs relativement homogènes a disparu. A l'inverse, une situation de risques est apparue: multiforme et insidieusement polymorphe.

La multiplication des zones d'instabilité internationale, le risque terroriste aux formes multiples et changeantes, la résurgence d'une piraterie maritime moderne et souvent violente constituent autant de préoccupations majeures tant pour les armateurs que pour les états du pavillon ou pour les états côtiers.

Au surplus, l'évolution technologique change également la donne. La modernisation et l'augmentation des capacités des moyens de transport maritime, le comportement d'états laxistes (pour utiliser un euphémisme) ou de certains opérateurs maritimes peu scrupuleux, les risques spécifiques liés au transport de matières pétrolières ou chimiques, par exemple, illustrent le propos.

Mais, l'évolution technologique touche aussi les moyens de la guerre ou du conflit sur mer. La haute technicité, la précision et la longue portée de certains systèmes d'armes, la guerre des mines (anciennes ou modernes), l'interférence de la frappe aérienne dans la guerre navale, n'en constituent que quelques exemples, cependant significatifs.

II. LE TRANSPORT MARITIME COMME ENJEU DES CONFLITS NAVALS

Comme le faisait très justement remarquer le Professeur Charles Rousseau, "Aussi longtemps que l'on admettra la saisie et la capture de la propriété privée ennemie sur mer, tandis qu'on l'exclut dans la guerre terrestre, la distinction

entre la guerre maritime et la guerre terrestre sera d'importance primordiale et il convient de la tracer nettement"¹.

Le transport maritime est donc bien au centre du débat et son statut d'enjeu de la guerre navale n'est dès lors pas douteux.

Selon la position de chaque protagoniste d'un conflit qui se développe - fut-ce partiellement - dans le domaine maritime, la préservation de son propre potentiel maritime en vue de l'approvisionnement du pays ou du soutien à l'effort de guerre, et la menace corrélative sur le même potentiel de l'adversaire devient un enjeu réel.

Dans le même temps, les états neutres par rapport au conflit entendront faire respecter leur statut et les droits qui en découlent.

C'est pourquoi, même si la guerre est - ontologiquement - la négation même de l'idée de droit, il revient au droit de prendre la guerre en compte afin de poser des balises normatives. Celles-ci diront, à tout le moins, l'inacceptable et favoriseront le respect de l'adversaire.

Il convient dès lors de nous interroger sur l'état du droit positif et sur son adéquation par rapport aux conflits modernes qui touchent au domaine maritime.

LE TRANSPORT MARITIME COMME OBJET DE DROIT

Le droit de la guerre navale apparaît comme un droit ancien, un droit métissé quant à ses origines et un droit composite autant que lacunaire quant au fond, mais aussi comme un droit spécifique.

1. UN DROIT ANCIEN

Longtemps, le droit de la guerre navale est demeuré coutumier, c'est-à-dire basé sur le respect de pratiques observées comme générales, consolidées dans le temps et considérées par tous comme obligatoires. Ce n'est véritablement qu'à partir de la seconde moitié du XIXe siècle qu'il a fait l'objet d'une incorporation progressive dans des règles de droit écrit.

Mais aujourd'hui encore, ce sont surtout les conventions signées à La Haye entre 1899 et 1907 qui constituent le corps fondateur du droit écrit de la guerre navale, ayant d'être partiellement complétées dans l'entre-deux-guerres.

¹ Charles Rousseau, "*Le Droit des conflits armés*", Paris, 1983, p. 213

2. UN DROIT METISSE

Les droit de la guerre navale apparaît métissé à plus de titre.

Au plan matériel, il tire ses origines des règles propres à la gestion des conflits armés que des règles du droit général de la mer.

Au plan institutionnel, il se fonde tantôt sur des normes adoptées dans un cadre interétatique (des négociations multilatérales classiques ou intégrées dans une structure organisationnelle) et tantôt dans un cadre privé (exemple: le règlement d'Oxford, issu des travaux de l'institut de droit international en 1913; le manuel de San Remo, élaboré par un groupe d'experts indépendants sous les auspices du comité international de la croix rouge en 1994; les conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels de 1977, adoptées à l'initiative du comité international de la croix rouge).

3. UN DROIT COMPOSITE ET LACUNAIRE

A la différence du droit de la mer qui - depuis la convention des Nations Unies de 1982 - se trouve largement unifié, le droit de la guerre navale demeure disséminé entre une série de normes écrites contraignantes, de règles de *soft law* et de règles coutumières.

4. UN DROIT SPECIFIQUE

Ainsi qu'il a été évoqué plus haut, une des grandes différences entre la guerre navale et la guerre terrestre réside dans le fait que les biens privés ennemis ne sont pas protégés en mer. Une force combattante peut donc mettre en place un dispositif visant à s'approprier les navires et les cargaisons commerciales ennemies.

Cette règle trouve son origine dans une vieille coutume basée sur la considération que, comme le rappelait Charles Rousseau dans son ouvrage consacré au Droit des conflits armés, "c'est le seul moyen de briser la résistance de l'ennemi en interceptant ces communications maritimes, sans lesquels aucun pays ne pourrait survivre".

Le même point de vue apparaît dans un mémoire daté du 15 octobre 1939, où le GrandAmiral Raeder écrivait à l'attention d'Hitler: "la guerre navale contre l'Angleterre doit être menée comme une guerre économique, dans le but de briser, dans le délai le plus bref, la volonté de combat de l'Angleterre et de la forcer à consentir à la paix. Les instruments de la guerre économique sont tous

les moyens appropriés à cette fin: navires de guerre de surface; sous-marins; avions; organes de la politique, de l'économie et de la propagande"².

LE COMMERCE NEUTRE DANS LA GUERRE NAVALE

Analyser le statut des neutres dans la guerre maritime implique tout d'abord de rappeler ce qu'est la neutralité; de déterminer qui est neutre; d'identifier les conséquences du statut de neutre et enfin de déterminer quand ce statut est perdu et ce que sont les conséquences de la perte de ce statut.

La neutralité peut être regardée comme un comportement structurel ou comme un comportement conjoncturel dans le chef des états autant que des navires.

1. LA NEUTRALITE DES ETATS

On rappellera ici simplement que, pour un état, prétendre à un statut de neutralité (qui soit juridiquement consacré seulement politiquement déclaré) implique au premier chef le droit de voir respectée par les belligérants cette volonté de demeurer à l'écart de conflit déterminé, voire de tout conflit.

Mais nous savons également que le statut de neutralité est porteur d'obligations pour l'état qui s'en prévaut.

Il lui reviendra en effet de s'abstenir de toute intervention directe ou indirecte au profit d'une quelconque partie au conflit. L'abstention s'accompagnera donc une obligation d'impartialité.

Bien plus, il revient à l'état neutre de faire respecter - au besoin de force - de sa neutralité.

De ce point de vue, l'évolution du droit international public moderne autant que le droit européen oblige à une précision.

La charte des Nations Unies a institué un mécanisme de sécurité commune en vue de prévenir, de limiter ou de mettre fin à des menaces ou des ruptures de la paix et de la sécurité internationales.

Participer à des opérations armées dans un tel cadre et dans le respect des règles de la charte, ne constitue pas un écart par rapport à ce principe de la neu-

² Documents AC - 157. Procès des grands criminels de guerre devant le Tribunal militaire international, T. XXXIV, Nuremberg, 1949, pages 609 et suivantes.

tralité. En eut-il été autrement, la Suisse n'aurait à l'évidence pu devenir membre de l'ONU l'an dernier.

Autre chose est la participation à des mécanismes de défense collective³. L'article 51 de la charte des Nations Unies permet à tout état qui fait l'objet d'une agression actuelle de se défendre seul ou avec l'aide d'alliés aussi longtemps que le Conseil de Sécurité n'a pas pris les mesures qui s'imposent pour faire cesser cette situation. On observe que, dans cette hypothèse, les alliés concernés prennent fait et cause pour l'agressé et, se plaçant à ses côtés dans la lutte, quittent une position de neutralité. Dans un tel cas, on se rend compte combien il est difficile pour un état neutre d'imaginer une adhésion à l'union européenne au sein de laquelle se développe la politique extérieure et de sécurité commune⁴.

II. LA NEUTRALITE DES NAVIRES

Une chose est la neutralité des états; autre chose est celle des navires.

Le statut de neutralité d'un navire est certes fonction de la neutralité de l'état dont il bat le pavillon; il ne s'y résume toutefois pas.

1. LA NEUTRALITE OBJECTIVE

Le paragraphe 113 du manuel de San Remo indique que, pour un navire, le fait de battre pavillon neutre constitue une présomption refragable de sa neutralité. En revanche, le fait de battre pavillon ennemi sera considéré, aux termes du paragraphe 112, comme une "preuve manifeste" du caractère ennemi. (Bien qu'il ne soit pas expressément stipulé qu'il s'agit là d'une présomption irréfragable, on imagine combien il sera difficile d'apporter en temps voulu une preuve décisive du contraire)...

2. LA NEUTRALITE SUBJECTIVE

La neutralité subjective se présente sous la forme d'une interrogation simple: le navire présumé neutre à raison de son pavillon se comporte-t-il effectivement comme on peut l'attendre de la part d'un neutre?

Présenter la problématique de cette manière apparaît - *prima facie* relativement simple. Une analyse un peu plus fine montre cependant qu'il n'en est rien. Or il

³ Sur ce thème, voy. par exemple, P.-M. Dupuy, *Droit international public*, Paris, 1995, n° 538, p. 439-440; J. Verhoeven, *Droit international public*, Bruxelles, 2000, p. 686-687.

⁴ Sur ce thème, voy. L. le Hardÿ de Beaulieu, *Introduction à l'étude de l'ordre juridique et des institutions communautaires*, Namur, 2002, p. 68.

se fait que des navires belges ou des navires dont il peut revenir à la Belgique d'assurer la sécurité peuvent se trouver confrontés à ce type de situation. Ceci nous invite donc à identifier les droits des navires neutres en temps de conflits navals, ainsi que les restrictions qui peuvent être apportées à ces droits.

III. LES DROITS DU COMMERCE NEUTRE

Les droits dont bénéficient les navires ne s'articulent autour d'un double axe: D'une part, ils doivent pouvoir mener normalement leurs activités habituelles; et pour ce faire, ils doivent pouvoir se déplacer aussi librement que possible au regard du droit de la mer. D'autre part, mener leurs activités habituelles signifie, dans la majorité des cas, faire du commerce avec d'autres neutres, voire même avec des belligérants dans certaines conditions.

N'étant, par hypothèse, pas partie au conflit, il n'y aurait aucune raison de les empêcher de développer leurs activités commerciales normales avec un état qui serait en guerre. En revanche, il est admis de longue date, que le fait de fournir certaines prestations ou de livrer certains biens à l'un des belligérants (singulièrement des biens ou services qui peuvent appuyer directement son effort de guerre) dépasse le cadre de normale des activités commerciales d'un neutre.

On voit donc qu'en temps de conflit, tant le droit de naviguer que celui d'exercer des activités commerciales usuelles risquent d'être mis à mal.

IV. LES RESTRICTIONS IMPOSEES AU COMMERCE MARITIME DES NEUTRES

Peut-on affirmer qu'un navire de commerce neutre se trouve totalement soustrait aux implications d'un conflit naval?

La réponse est assurément négative. En effet, deux types de restrictions au moins peuvent exister: celles qui touchent la liberté de navigation et celles qui concernent les activités des navires.

1. LES RESTRICTIONS A LA LIBERTE DE NAVIGATION

1.1. La restriction par le cloisonnement des espaces

A. Le blocus et l'embargo

Historiquement, la pratique du blocus est connue.

Le blocus constitue une action de combat. Il vise à empêcher l'accès aux eaux territoriales et aux ports de l'ennemi. Le blocus doit être tout à la fois effectif,

notifié et général. Il n'est cependant pas admissible dans les eaux territoriales ou sous juridiction d'un état neutre, ni dans les détroits qui bénéficient du statut du passage en transit. On admet en outre, à l'heure actuelle, que le blocus ne peut avoir pour objectif, ni pour effet de priver la population locale des vivres et des médicaments nécessaires à sa survie.

L'embargo apparaît très différent du blocus. Il constitue, non pas un acte de guerre, mais un moyen de pression sur l'état qui, aujourd'hui, est licite dès lors qu'il est couvert par une résolution de l'Organisation des Nations Unies. A la différence du blocus - qui doit être général - l'embargo peut être sectoriel et porter uniquement sur certaines marchandises (des armes, du pétrole, etc.). Comme le blocus, il ne peut cependant avoir pour objectif pour effet de priver la population locale des vivres et des médicaments nécessaires à sa survie.

B. Les zones d'exclusion maritime

Aujourd'hui se posent d'autres questions.

Peut-on admettre que, nonobstant le principe de la liberté de la haute mer, un Etat belligérant décide d'y limiter la liberté de navigation d'autres navires, et en particulier, de navires neutres?

A ce propos, on se souviendra que lors de la guerre des Malouines, la Grande-Bretagne annonça, par une lettre du 9 avril 1982 adressée au Conseil de sécurité de l'ONU, la création d'une zone d'exclusion maritime de 200 milles visant les bâtiments de guerre et les navires auxiliaires au service de L'Argentine. Suite au refus de Buenos Aires de se ranger à la résolution 502/ 82 du Conseil de sécurité, Londres déclara, par une lettre du 28 avril 1982, transformer cet espace en zone d'exclusion totale à l'égard de tout bâtiment engagé dans des activités de soutien à "l'occupation argentine".

Il convient d'être hors relativement réservé quant à la légalité de pareilles pratiques. En effet, si l'on peut comprendre l'intérêt de ce type de mesure, il convient toutefois de s'interroger sur son admissibilité au regard de la liberté des communications maritimes. En effet, alors qu'on a évoqué tout à l'heure le principe de la présomption de neutralité des navires neutres, la logique de la zone d'exclusion maritime - et a fortiori celle de la zone d'exclusion totale - semblent unilatéralement renverser cette présomption.

Le manuel de San Remo, dans son paragraphe 12, indique que "Quand ils mènent des opérations dans des zones où des états neutres sont titulaires de droits souverains, de juridictions ou d'autres droits conformément au droit in-

ternational général, les belligérants doivent tenir dûment compte des droits et devoirs légitimes de ces états neutres.”

Le paragraphe 106 du même texte indique en outre que “- l’étendue, le lieu et la durée d’activation de la zone et des mesures prises ne doivent pas excéder les strictes nécessités militaires et le principe de proportionnalité, le droit des états neutres aux utilisations légitimes de la mer doit être pris dûment en compte; une voie de passage à travers la zone doit être assurée aux navires et aéronefs neutres si l’étendue géographique de cette zone empêche de manière significative un accès libre et sûr aux ports et aux côtes des états neutres”.

1.2. La restrictions par les armes

Puis-je conventionnellement vous proposer de limiter ici notre étude au cas spécifique mais fréquemment rencontré - des mines marines?

Le statut juridique des mines marines date de la convention VIII de 1907. C’est dire si ce statut peut aujourd’hui apparaître comme ancien au regard des progrès techniques. Il l’est d’autant plus que, dès l’origine, cette convention apparaissait comme le lacunaire voire techniquement inadaptée⁵.

Sous l’angle des règles techniques, les mines doivent être effectivement neutralisées lorsqu’elles se détachent ou que l’on en perd le contrôle. Quant aux mines flottantes dérivantes, elles ne sont autorisées qu’à la double condition d’être dirigées contre des objectifs militaires et de devenir inoffensives une heure après perte du contrôle.

Quant aux conditions de leur utilisation, on ne peut y recourir qu’en respectant trois principes de base:

Principe de l’enregistrement:

Les belligérants doivent enregistrer les emplacements où ils ont mouillé des mines.

Principe de notification:

Le mouillage de mines années ou l’armement de mines prépositionnées doit

⁵ L’article 2 de la convention prévoit, par exemple, qu’il est interdit de miner les approches de l’ennemi dans le seul but de nuire au commerce maritime. Pour s’exonérer de cette obligation, il suffit donc de prétendre que, si le minage a bien eu pour effet de nuire gravement au commerce maritime, il n’a cependant pas été effectué dans ce seul but... Dans le même sens, voy. M. Cogen, *Handboek internationaal Recht*, Gent, 1996, p. 327, n° 522.

Cette règle ne figure plus comme telle dans le manuel de San Remo.

être signalé (sauf si les mines sont réglées pour n'exploser qu'au contact de navires considérés comme étant des objectifs militaires).

Principe de précaution:

Si l'on procède au minage des eaux d'un état belligérant, il faut permettre, lors de la première opération de mouillage, aux navires de commerce neutres de quitter librement ces eaux.

Géographiquement, il faut estimer que ne peuvent être admis le minage des eaux des neutres; le minage qui empêche le passage en transit (certains détroits) nécessaire; le minage qui empêche le passage archipélagique nécessaire.

Demeure toutefois le problème du minage en haute mer, espace de liberté par excellence⁶. La doctrine partage aujourd'hui largement le sentiment que les Etats qui mouillent des mines doivent dûment prendre en compte les utilisations légitimes de la haute mer, entre autres, en établissant des itinéraires de rechange sûrs pour les navires de commerce des Etats neutres.

A cet égard, je souhaiterais rappeler la jurisprudence évolutive de la Cour internationale de Justice, entamée avec l'arrêt rendu le 9 avril 1949 dans l'affaire dans l'affaire de Corfou: "Il incombait à l'Albanie de notifier la présence de ce champ de mines, non en vertu de la Convention VIII de 1907, mais en raison "de certains principes généraux et bien reconnus, tels que des considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encore en temps de paix qu'en temps de guerre, le principe de la liberté des communications maritimes et l'obligation, pour tout état, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres états"⁷.

Dans son arrêt du 27 juin 1986, dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua., la cour se montrera encore plus précise. Elle affirmera, en effet, que "si un état mouille des mines dans des eaux - quelle qu'elles soient - où les navires d'un autre état peuvent avoir en droit d'accès de passage, sans avertissement, ni notification, au mépris de la sécurité de la navigation pacifique, cet état viole les principes du droit humanitaire sur lesquels reposent les dispositions spécifiques de la convention n° VIII de 1907"⁸.

Si le minage abusif en haute mer risque de mettre en cause la responsabilité internationale de l'état qui s'y livre ou de l'état qui tolère qu'un groupe s'y

⁶ Sur ce thème, voy. E. Somers, *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, 1984, n° 127, p. 211.

⁷ CIJ, 9 avril 1949, Affaire du Déroit de Corfou, *Rec.* 1949, p. 22

⁸ CIJ, 27 juin 1986, Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, *Rec.* 1986, p. 112, n° 215

livre depuis son territoire, il demeure qu'une intervention préventive à l'encontre d'un navire suspecté de mouiller des mines s'avère difficile à justifier au regard des règles classiques du droit international⁹.

Il convient toutefois d'observer que, lorsqu'un navire ne relevant pas clairement de la juridiction d'un état (navire n'arborant pas de pavillon identifiable) se trouve en haute mer, tout navire d'Etat est compétent pour l'intercepter, en vertu d'une règle de police spéciale de la haute mer, dérogoratoire à la règle de la compétence exclusive de l'état du pavillon.

Par ailleurs, dans le contexte actuel où le terrorisme prend des aspects très divers, on pourrait concevoir - en fonction des circonstances - que ce mouillage constitue une infraction visée à l'article 3.1 c) et d) de la Convention de Vienne du 10 mars 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime¹⁰. En ce cas, l'état signataire de la convention doit intervenir dès lors que l'infraction est commise à l'égard d'un navire battant, à ce moment, son pavillon. Il peut, de même, intervenir lorsque l'infraction commise tend à faire pression sur lui pour le contraindre à adopter une attitude particulière¹¹.

⁹ E. David, "La guerre du Golfe et le Droit International", *R.B.D.I.*, 1987, sp. 180.182; R. Leckow, "The Iran-Iraq war in the Gulf: The Law of war zones", *I.C.L.Q.*, 1988, p. 629 et s.; L. le Hardÿ de Beaubeu, *Le droit belge de la mer*; Bruges-Bruxelles, 1989, p. 105-107.

¹⁰ "Commets une infraction pénale toute personne qui, illicitement et intentionnellement: (...) c) détruit un navire ou cause à un navire ou à sa cargaison des dommages qui sont de nature à compromettre la sécurité de la navigation du navire; ou d) place ou fait placer sur un navire, par quelque moyen que ce soit, un dispositif ou une substance propre à détruire le navire ou à causer au navire ou à sa cargaison des dommages qui compromettent ou sont de nature à compromettre la sécurité de la navigation du navire; (...)". Cette convention n'est pas encore ratifiée par la Belgique.

¹¹ L'article 6 de la convention dispose que

"1. Tout état partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions prévues à l'art. 3 quand l'infraction est commise:

- a) à l'encontre ou à bord d'un navire battant, au moment de la perpétration de l'infraction, le pavillon de cet état; ou
- b) sur le territoire de cet état, y compris sa mer territoriale; ou
- c) par un ressortissant de cet Etat.

2. Un état partie peut également établir sa compétence aux fins de connaître de l'une quelconque des infractions:

- a) lorsqu'elle est commise par une personne apatride qui a sa résidence habituelle dans cet état, ou
- b) lorsque, au cours de sa perpétration, un ressortissant de cet état est retenu, blessé ou tué, ou
- c) lorsqu'elle est commise dans le but de contraindre cet état à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir."

2. LES RESTRICTIONS A L'EXERCICE DES ACTIVITES

3.1. L'attaque

Ne constituant - a priori - pas un objectif militaire, le navire de commerce n'est habituellement pas susceptible d'attaque. Cependant, un navire de commerce neutre peut être attaqué s'il contribue à des actions militaires ou de renseignement au profit d'un belligérant, s'il navigue sous convoi ennemi, s'il se rend coupable d'une violation caractérisée d'un blocus, s'il transporte du matériel militaire ennemi¹².

3.2. La prise

A l'inverse des navires de commerce ennemis, les navires de commerce neutres ne constituent pas, en principe, des objectifs de la guerre économique maritime. A première vue, ils ne sont donc pas susceptibles de prise. Il demeure que l'exercice de certaines activités leur fait perdre le bénéfice de cette immunité de prise¹³.

A. En ce qui concerne les navires

Les *navires* de commerce neutres peuvent être capturés hors des eaux neutres s'ils se livrent à des activités de soutien à l'effort de guerre ennemi ou s'il est établi par une visite et une perquisition ou par tout autre moyen qu'ils:

- 1) transportent de la contrebande;
- 2) font route à seule fin de transporter des passagers individuels appartenant aux forces armées ennemies;
- 3) agissent directement sous contrôle, ordres, affrètement, emploi ou direction ennemie;
- 4) présentent des documents irréguliers ou frauduleux, ne disposent pas des pièces requises, ou détruisent, rendent illisibles ou dissimulent des documents;
- 5) violent les règles établies par un belligérant dans la zone immédiate des opérations navales; ou
- 6) violent ou tentent de violer un blocus.

¹² Manuel de San Remo, paragraphe 67.

¹³ Manuel de San Remo. paragraphe 146.

B) en ce qui concerne les marchandises

Les *marchandises* à bord des navires de commerce neutres ne peuvent être capturées que s'il s'agit de contrebande.

La déclaration de Londres de 1909 avait organisé un système destiné à lutter contre la contrebande de guerre, c'est-à-dire contre le transport de biens destinés à un belligérant sur des navires neutres. Ce système apparaissait cependant flou et, au regard de ce qui vient d'être rappelé, relativement dangereux dans la mesure où il nécessite une visite à bord. C'est la raison pour laquelle de plus en plus on a vu apparaître l'établissement de listes noires, de contingents, d'engagements de non-réexportation, voire de "navicerts" (c'est-à-dire de certificats délivrés avant le départ, précisant que les marchandises qui se trouvent à bord d'un navire ne peuvent être considérées comme des marchandises de contrebande).

Aujourd'hui, sont considérées comme contrebande les marchandises qui sont finalement destinées à un territoire sous contrôle ennemi et qui sont susceptibles d'être utilisées dans le cadre d'un conflit armé.

Pour exercer leur droit de capture, les belligérants doivent avoir publié des listes de contrebande. Le contenu précis d'une liste de contrebande peut varier en fonction des circonstances particulières du conflit armé. Les listes de contrebande doivent être raisonnablement spécifiques.

Les marchandises qui ne figurent pas sur la liste de contrebande sont des "marchandises libres", c'est-à-dire qu'elles ne peuvent pas être capturées. Ces "marchandises libres" comprennent au minimum: les objets de culte; les articles destinés au traitement des malades et des blessés, ainsi qu'à la prophylaxie; les vêtements, le couchage, les denrées vitales et les structures d'hébergement destinées à la population civile en général, aux femmes et aux enfants en particulier, dans la mesure où il n'y a pas de raisons sérieuses de soupçonner que de telles marchandises soient employées à d'autres fins ou que l'ennemi obtienne un avantage militaire indiscutable en les substituant à des marchandises qui pourraient alors être employées dans un but militaire; les objets destinés aux prisonniers de guerre, y compris les envois de colis individuels et de secours collectif contenant de la nourriture, des vêtements et des articles culturels, pédagogiques ou de divertissement; les autres marchandises spécifiquement exemptes de capture par des traités internationaux ou par arrangement spécial entre les belligérants; et les autres marchandises qui ne sont pas susceptibles d'être utilisées dans le cadre d'un conflit armé.

C) Notions particulières

Il y a lieu également de noter l'existence de deux concepts qui, ne sont toutefois plus repris explicitement dans le manuel de San Remo:

1. "L'infection hostile". Lorsque plus de la moitié de la cargaison du navire est composée de marchandises de contrebande, l'article 40 de la déclaration de Londres prévoit que le navire peut être saisi en plus de celle-ci. Le paragraphe 151 du manuel de San Remo prévoit en outre que le navire pourrait même être détruit en ce cas.
2. La "saisie sur voyage continu". L'article 35 de la déclaration de Londres permet d'opérer une prise lorsque l'on peut supposer que la destination d'un port neutre n'est qu'une étape vers un port situé sur la côte de l'un des états belligérants. Traditionnellement le contrôle de la neutralité effective des navires se réalisait par l'arraisonnement et la visite à bord. Toutefois, le développement de la guerre sousmarine a considérablement accru les dangers de cette procédure. C'est pourquoi, le déroutement est devenu beaucoup plus fréquent dans les conflits modernes.

Dans cette hypothèse, le contrôle s'effectue dans un port. Il est à noter que si ce contrôle s'avère abusif, l'état dont le navire aura procédé au contrôle pourra voir sa responsabilité internationale engagée et se trouver amené à dédommager l'état dont le navire a été abusivement contrôlé¹⁴.

Il en va ainsi des activités - déjà mentionnées, - qui les rendent susceptibles d'attaque. De même, en va-t-il du fait de se livrer à des activités de contrebande.

3.3. L'angarie

L'institution juridique qu'il convient ici de mettre en évidence est l'angarie. Il s'agit là d'une réquisition d'usage effectuée par l'un des belligérants, dans les espaces maritimes soumis à sa juridiction exclusive, et moyennant indemnité.

Il y a lieu de préciser que le angarie ne porte que sur le navire et non sur sa cargaison et qu'elle n'a pas pour effet, par elle-même, de transformer "en navire de guerre des navires privés de commerce des paquebots privés"¹⁵.

¹⁴ A noter cependant la théorie française des actes de gouvernement.

¹⁵ Sentence de la Cour permanente d'Arbitrage du 24 juillet 1956 dans l'affaire des Phares, (1956) 12 R.I.A.A. 155; 231.L.R. 659.

3.4. *Le naval cooperation and guidance to shipping*

La question de l'organisation des convois en temps de guerre est assurément importante. Bien que la situation internationale est fortement évoluée, on se souviendra que durant la deuxième guerre mondiale, 75.000 navires marchands ont traversé l'Atlantique sous convois britanniques et que seulement 574 d'entre eux ont été perdus, c'est-à-dire à peine 1/531¹⁶.

Bien que la question ait, historiquement, fait l'objet de débats, il semble aujourd'hui admis que les navires neutres puissent être incorporés dans son convoi placé sous la protection navale d'un état neutre, sans en subir des effets négatifs au plan juridique.

L'Otan a organisé un système de *Naval cooperation and guidance to shipping*. Il succède au *Naval control of shipping*. Il a pour double objectif: d'une part, d'éviter des dommages causés par un belligérant à la flotte marchande de l'OTAN; d'autre part, d'éviter l'implication de la flotte marchande des pays de l'OTAN dans des opérations militaires ou des dommages involontaires.

Ce système permet une réaction souple en fonction de l'intensité d'une crise, allant de conseils donnés à la marine marchande jusqu'à des instructions plus contraignantes en temps de conflit.

VERS UNE COHERENCE JURIDIQUE NOUVELLE

Nous avons vu que nombre d'instruments juridiques dont nous disposons aujourd'hui sont anciens: la plupart d'entre eux datent de la fin du XIXe siècle ou du début du XXe. L'instrument le plus récent dont nous disposons est le manuel de San Remo de 1994¹⁷.

Celui-ci offre cependant la particularité d'appartenir à la "Soft Law" c'est-à-dire un espace du droit qui n'est plus totalement politique mais qui n'est pas pleinement et exclusivement juridique. Face à cette situation, on pourrait s'interroger sur l'opportunité de la conclusion d'un nouveau traité relatif au droit de la guerre navale, à l'instar de ce qui a été fait en 1982 en ce qui concerne le droit de la mer.

Il est évident qu'un traité international présente l'avantage de la précision, de la classe, de la sécurité juridique. En ce sens, on pourrait certainement espérer

¹⁶ Rapport officiel britannique, *La documentation française*, n° 722, 13 septembre 1947, page 4.

¹⁷ Ce texte est, entre autres, disponible sur le site du Comité international de la Croix-Rouge: <http://www.icrc.org/Web/fre/sitefre0.nsf/iwplList74/EF25F883DAA5D1ABC1256EA000515931>

un tel traité. Il faut cependant se rendre compte des limites de la méthode, à l'heure actuelle. Instrument du droit international classique, le traité est également soumis à la règle dite de l'effet relatif. Celle-ci implique que, en principe, ne sont tenus de respecter le traité que les états qui l'ont ratifié. Etant donné la sensibilité de la matière, on peut imaginer que pareil traité - dès lors que l'on souhaite lui donner quelque consistance - risque de ne recueillir qu'un nombre limité de signatures. Bien plus, il y aurait lieu d'analyser le poids politique effectif des signataires de ce traité. Qu'elle serait en effet sa crédibilité si les grands formats ou si certains grands formats de la politique internationale actuel n'en était pas signataire?

La technique retenue en 1994 à San Remo est, de ce point de vue, sans doute moins épurée. Le texte qui en est résulté présente toutefois l'avantage incontestable d'exister. Plus encore, il constitue un texte déclaratif de droit d'un intérêt essentiel et permet d'ouvrir de nombreuses perspectives d'avenir.

Il permet d'asseoir de nouvelles règles coutumières, grâce à l'inspiration qu'il donne aux états, les incitant à adopter une pratique générale et constante qui lui soit conforme et à développer une *opinio juris* nouvelle à son égard.

On peut en outre formuler l'espoir que des législations nationales - et pourquoi pas dans notre pays - reprennent à leur compte les termes de ce manuel de San Remo.

On peut même imaginer que des organisations régionales - au sein desquelles la proximité des états membres joue un rôle catalyseur - en fassent de même. La politique extérieure et de sécurité commune de l'union européenne pourrait également trouver là un terrain d'action intéressant.

Poursuivant dans le fil de ce qui avait été imaginé dès le traité de Maastricht du 7 février 1992, le projet de constitution européenne adopté le 18 juillet dernier lors du Conseil européen de Thessalonique offre de ce point de vue des perspectives intéressantes.

En particulier, il serait imaginable de se fonder sur l'article 195 de sa III^e partie pour fonder dans la coopération systématique entre les états membres pour la conduite de leur politique une approche convergente de la question.

De même, l'article 211.1 nouveau prévoit que le conseil peut confier la mise en oeuvre d'une mission à un groupe d'états membres qui disposent des capacités nécessaires à cet effet. Il serait imaginable que figure, dans les dispositions d'encadrement de la mission, le respect des dispositions de San Remo.

En ce qui concerne la Belgique, je puis vous dire qu'en ce moment même un groupe de travail créé à l'initiative du commandement des opérations navales de la Marine belge s'est attelé à la rédaction d'un nouveau manuel qui, d'ici peu je l'espère, sera mis à la disposition des commandants de nos unités navigantes. Ce manuel sera largement basé sur la philosophie du manuel de San Remo.

Nous nous situerons ainsi dans une vision commune à d'autres états tel que le Canada, les Pays-Bas ou l'Allemagne, par exemple.

Dans un article publié en octobre dernier dans la revue "Défense nationale", l'amiral Jean-Louis Battet, chef d'état-major de la marine nationale française, écrivait: "si la menace d'un conflit nucléaire dont l'Europe serait le théâtre s'est éloignée, les risques de prolifération, de dissémination des armes de destruction massive, de terrorisme nucléaire et de conflits entre puissances régionales nucléaires se sont aujourd'hui accrus. Il nous faut, par ailleurs, peser sur la stabilité des régions en crise, qui, fréquemment, se situent dans des zones où existent de telles armes, en conservant la liberté d'action de nos forces d'intervention".

Sans doute la Belgique n'ambitionne-t-elle pas la même politique de projection de forces que notre voisin du Sud. Il demeure que l'analyse de l'amiral Battet est très pertinente et invite à la réflexion:

Affirmer la prééminence du droit, veiller à l'imposer chaque fois que cela est possible et redire l'importance de respecter la neutralité (y compris la neutralité maritime), cela concourt aussi à peser positivement et efficacement sur la stabilité des régions en crise.

Je conclurai donc en formulant le vœu qu'un resourcement du droit des conflits navals constitue un gage de sécurité pour l'économie maritime et contribue à une réelle dynamique de paix et de sécurité dans un monde en recomposition.

