

La neutralité aérienne *)

Dr. jur. Erik Castrén

Professeur à l'Université de Helsinki

Par la neutralité aérienne, au sens de droit international, on entend les droits et les devoirs réciproques des Puissances belligérantes et des Etats non impliqués dans la guerre à l'égard de l'espace aérien et de la circulation des aéronefs. Ces droits et ces devoirs ne sont définis dans aucune convention internationale d'une importance générale¹⁾, et même les conventions conclues dans des milieux plus limités comme p. ex. les règlements de neutralité des Pays du Nord en 1938 – sur la base desquels on a donné en Finlande, le 3 juin 1938, le décret spécial concernant des questions de neutralité – ne contiennent que des dispositions éparses relatives à la neutralité de l'espace aérien²⁾. Les conventions V et XIII de La Haye, de 1907, sur la neutralité dans la guerre terrestre et navale renferment bien des dispositions générales qui s'appliquent à la neutralité dans l'espace aérien, et les dispositions concernant la guerre sur terre et sur mer peuvent aussi fournir d'autres indications.

La nature particulière de l'espace aérien et de la guerre aérienne exige aussi, pour les questions de neutralité, des règles spéciales. Pendant les deux grandes guerres, des usages assez stables et généralement approuvés se sont développés en cette matière, mais plusieurs questions sont encore ouvertes. On ne traitera ici que des questions les plus importantes de la neutralité de l'espace aérien et en premier lieu des questions d'importance pratique. Ainsi on sera obligé d'en laisser de côté plusieurs, surtout les problèmes de la guerre dite économique.

*) Voir l'ouvrage de l'auteur *I l m a s o t a II: Neutraalisuus (La guerre aérienne II: La neutralité)*, avec résumé français, Vammala 1939, où on traite cette question plus en détail.

1) Le projet élaboré par la Commission des Juristes de La Haye en 1923 pour la réglementation de la guerre aérienne, qui n'a cependant pas abouti à une convention internationale, renferme aussi une réglementation détaillée sur les questions de la neutralité de l'espace aérien.

2) En Italie, au contraire, on a réalisé, en 1938, à ce sujet une codification interne, relativement complète.

Pendant la première grande guerre déjà le principe, confirmé par l'évolution postérieure, s'est établi que l'espace aérien situé au-dessus du territoire terrestre ou maritime d'un Etat neutre est fermé aussi bien aux aéronefs militaires qu'aux autres aéronefs publics des belligérants. A ces aéronefs – excepté les aéronefs sanitaires, qui constituent une exception aussi, par exemple, dans le décret finlandais concernant des questions de neutralité, cité plus haut (l'art. 9 alinéa 1) – on ne peut accorder aucun droit de passage, même innocent, dans ledit espace qui, à cause de sa situation géographique ne peut pas être comparé, à cet égard, avec la mer littorale sur laquelle le trafic effectué ne comporte pas les mêmes menaces et les mêmes difficultés de surveillance. L'admission d'un tel trafic peut amener entre les belligérants une disproportion encore plus grande que l'autorisation du passage innocent de navires de guerre dans la mer littorale neutre. L'espace aérien d'un Etat est toutefois à un tel degré dépendant du territoire sous-jacent que celui-ci détermine la limite de l'espace aérien aussi de côté. La constitution de zones aériennes détachées serait une anomalie juridique, et elle causerait en outre de nombreuses difficultés pratiques de tout genre. – Le mode d'entrée des aéronefs des Puissances belligérantes en territoire neutre, par l'espace aérien, par terre ou par mer, n'a aucune importance; dans tous les cas on doit les arrêter et interner avec leurs équipages et les autres personnes se trouvant à bord. Un aéronef ayant définitivement perdu sa capacité de voler doit néanmoins être considéré comme un aéronef proprement dit. Seulement un aéronef à bord d'un navire de guerre peut être soumis aux règles de la guerre navale, à moins qu'il ne s'agisse pas d'un navire porte-aéronefs qui est seulement au service des aéronefs comme leur base d'opérations³⁾. L'interdiction de circuler sur le territoire neutre s'étend aussi aux aéronefs sans équipage ainsi qu'aux ballons libres pour la transmission des messages militaires et aux avions dirigés du sol, fournis d'armement d'attaque. Même le lancement des projectiles à longue distance par l'espace aérien est défendu, indépendamment de la hauteur. Le droit de circulation sur le territoire neutre des aéronefs non-militaires des Puissances belligérantes dépend du libre arbitre de l'Etat neutre, mais il est défendu de les y transformer en appareils militaires. – Parce que l'inviolabilité du territoire neutre est exposée à des menaces particulières dans la guerre aérienne, il serait motivé que l'on interdise les opérations militaires dans le voisinage des territoires des Etats neutres. – Au début des hostilités on pourra accorder, à certaines conditions, aux aéronefs des belligérants se trouvant en territoire neutre un bref délai pour s'éloigner (délai de faveur).

³⁾ Le décret concernant des questions de neutralité de la Finlande ne fait pas de différence à cet égard (l'art. 9 alinéa 2).

La pratique a montré que la circulation des aéronefs militaires des belligérants dans l'espace aérien neutre est souvent dûe à des erreurs sur les frontières ou à d'autres raisons excusables. Dans ces conditions il sera admis que l'Etat neutre a accompli son devoir s'il repousse tels aéronefs hors de son territoire. Mais on doit forcer à descendre les aéronefs avancés plus loin dans le pays neutre, afin d'être internés. Dans ce cas on peut continuer la poursuite même dans l'espace aérien de haute mer. Pour des raisons humanitaires on doit accueillir les aéronefs belligérants en détresse réelle, mais aucun cas de force majeure n'annule le devoir de les interner. Les aéronefs militaires des Puissances belligérantes, sauvés en haute mer, transportés en territoire neutre et les personnes, soit dans ces aéronefs, soit dans l'eau, doivent aussi être internés, que le sauvetage ait été accompli par un aéronef ou un navire militaire ou non-militaire d'un des belligérants ou d'un Etat neutre. Les autorités de Turquie, p. ex., agissaient ainsi pendant la dernière grande guerre à l'égard des aéronefs américains et de leurs équipages revenant de leurs raids de bombardements sur les terrains pétrolières de Ploest, qu'ils avaient sauvés sur la Mer Noire. Les aviateurs militaires d'un Etat belligérant, sauvés en territoire neutre par ses propres moyens, à la nage, sont surbordonnés à la même règle. Selon les principes généraux, les prisonniers de guerre évadés à bord d'un aéronef en territoire neutre devront être laissés en liberté. Un aviateur militaire arrivé pour une cause quelconque en territoire neutre a le droit de détruire son aéronef avant qu'on l'arrête, afin d'empêcher la divulgation des secrets techniques à la connaissance de l'ennemi, dans le cas où l'Etat neutre manquerait à son devoir de surveillance.

Les mêmes règles qu'en territoire d'un Etat neutre, sont aussi en vigueur en territoires neutralisés, la neutralisation s'étendant en général aussi à l'espace aérien. C'est ainsi que l'on procéda e. a. dans la convention de 1921 sur la démilitarisation et la neutralisation des îles d'Aland. D'ailleurs, de l'autorisation au passage innocent des navires de guerre dans les détroits, les canaux et les fleuves d'importance internationale on ne doit pas conclure à la liberté correspondante du trafic dans l'espace aérien situé au-dessus de ces voies d'eau, parce qu'il n'y a pas de passages spéciaux, et étant donné le caractère dangereux de la navigation aérienne et les difficultés du contrôle.

La navigation aérienne d'un Etat neutre est elle aussi soumise à quelques limitations. Sur son propre territoire elles se réduisent au devoir de surveiller, qu'on ne pratique pas d'espionnage, susceptible de nuire aux puissances belligérantes, dans les régions frontières touchant au territoire des belligérants⁴⁾. En

⁴⁾ Cf. l'art. 14 du décret concernant des questions de neutralité de la Finlande.

principe il règne, même pendant la guerre, dans l'espace aérien situé au-dessus de la haute mer et au-dessus des terres sans maître la même liberté de circulation que dans les territoires sous-jacents. Mais même là les aéronefs neutres ne doivent cependant pas s'immiscer dans les opérations de guerre ni y gêner l'accomplissement des hostilités. Dans ces conditions, conformément au projet de la Commission des Juristes de La Haye, on peut interdire la circulation des aéronefs neutres dans le voisinage immédiat des endroits où on effectue des opérations de guerre, si on ne se contente pas de l'interdiction d'utiliser leurs appareils de radiotélégraphie à proximité de la zone des opérations. On peut, s'il est nécessaire, recourir à des mesures de force pour donner plus d'efficacité à ces interdictions, et l'aéronef qui les viole pourra être saisi et confisqué. Mais les belligérants n'ont pas le droit d'organiser des blocus aériens – soit en connexion avec la fermeture de la mer, soit indépendamment de celle-ci – dont le maintien rencontre déjà certaines difficultés techniques. Les belligérants ont le droit de réglementer librement la navigation aérienne étrangère, militaire et civile, sur leur propre territoire et sur le territoire ennemi occupé, même d'interdire tout trafic⁵⁾, et de prescrire les sanctions des violations des interdictions. Les belligérants ont peut-être dans une trop large mesure profité de ce droit. Si la liberté de la navigation aérienne sur le territoire du belligérant est en vigueur dans certaines limites, et les aéronefs neutres y volant sont avertis de l'approche d'aéronefs militaires appartenant à l'autre belligérant, ils doivent atterrir au point convenable le plus proche, ainsi que le propose la Commission des Juristes de la Haye. Les avions circulant dans l'espace aérien de l'ennemi peuvent aussi donner l'ordre d'atterrir. Le traitement de l'équipage et des passagers d'un aéronef arrêté sur le territoire du belligérant dépend du fait de savoir s'ils appartiennent à une nation ennemie ou à une nation neutre; il dépend aussi des réglementations de l'Etat maître dudit territoire, et de l'activité de l'aéronef en question et des personnes se trouvant à bord.

Les obligations de s'abstenir que comporte la neutralité sont en grande partie les mêmes que dans la guerre terrestre et navale. Ainsi l'Etat neutre n'est pas tenu d'empêcher le transport de parties des aéronefs ou d'approvisionnements pour les aéronefs de son territoire ou par son territoire au profit des belligérants⁶⁾. En ce qui concerne les aéronefs, on applique des

⁵⁾ Les conventions concernant la liberté de la navigation sont appliquées, en général, seulement pendant la paix.

⁶⁾ Le décret concernant des questions de neutralité de la Finlande (l'art. 15 alinéa 2) contient une disposition spéciale dans le but d'empêcher le transport des combustibles et des autres approvisionnements, par navires ou par aéronefs, aux puissances belligérantes du territoire finlandais.

règles encore plus sévères que celles de la guerre navale. D'après la proposition de la Commission des Juristes de La Haye plusieurs Etats ont approuvé la règle, qu'en plus des aéronefs militaires, même un tel aéronef qui est en état de perpétrer une attaque ou qui porte des appareils ou des matériaux dont le montage ou l'utilisation lui permettrait de perpétrer une attaque n'a pas le droit de partir de la juridiction d'un Etat neutre, s'il existe des raisons de croire que cet aéronef est destiné à être utilisé contre une Puissance belligérante, et au surplus, l'exécution sur un aéronef de travaux destinés à en préparer un tel départ, est interdite en territoire neutre⁷). Etant donné le caractère particulièrement dangereux des aéronefs on doit reconnaître à l'Etat neutre le droit à prendre certaines mesures de précaution, recommandées aussi par la Commission des Juristes de La Haye, lors de la livraison hors de son territoire aussi d'autres aéronefs aux puissances belligérantes, en leur imposant p. ex. un itinéraire spécial. La Commission des Juristes, dans son autre projet, concernant le contrôle de la radiotélégraphie en temps de guerre, oblige l'Etat neutre à veiller, par tous les moyens dont il dispose, à ce que les stations mobiles belligérantes (aussi celles se trouvant à bord des aéronefs) ne soient pas utilisées sur le territoire dudit Etat⁸). La communication de renseignements militaires aux belligérants, d'une manière ou d'une autre (p. ex. à l'aide de signaux lumineux) à partir d'un territoire neutre, doit naturellement être interdite aussi dans la guerre aérienne. On rencontre des difficultés en prenant position vis-à-vis des renseignements qui, sans être expressément militaires, peuvent indirectement rendre service aussi aux belligérants, comme p. ex. les renseignements sur les conditions météorologiques dans le pays ennemi. On ne pourra pas interdire aux Etats neutres, à cause de leur propre sécurité, d'éclairer leurs zones frontières limitrophes d'une puissance belligérante, au temps de l'obscurité, même si cette action est de nature à aider dans leur orientation les aéronefs des belligérants effectuant des opérations⁹).

La disposition de l'alinéa 2 de l'art. 53 du règlement de la Haye sur la guerre terrestre, selon laquelle l'armée d'occupation a le droit, à certaines conditions, de réquisitionner même des moyens de transport appartenant à

⁷) Le décret finlandais concernant des questions de neutralité contient e. a. une telle disposition (l'art. 16 alinéa 2). – La Commission des Juristes de La Haye exige, au surplus, que l'Etat neutre doit empêcher le départ d'un tel aéronef dont l'équipage comprend un membre quelconque des forces combattantes d'une Puissance belligérante.

⁸) Le décret finlandais concernant des questions de neutralité de la Finlande (l'art. 13 alinéa 2) l'admet aussi à quelques exceptions, à savoir le cas de nécessité ou l'échance de certaines communications avec les autorités de la Finlande.

⁹) Pensons à un cas comme l'Etat du Vatican – l'Italie, où le territoire de l'un Etat est situé au milieu de la capitale de l'autre.

des particuliers, concerne notamment aussi les aéronefs. Le droit d'angarie peut être appliqué aussi aux aéronefs neutres. A des phases critiques de la guerre on peut enfin interdire temporairement à tous les aéronefs neutres, se trouvant sur le territoire du belligérant, de le quitter afin de les empêcher de divulguer des informations importantes (dit l'arrêt de prince). Etant donné la grande mobilité des aéronefs, cela semble être encore plus motivé que lorsqu'il s'agit des navires.

Les aéronefs se prêtent admirablement aux différentes formes de l'assistance hostile et au transport de la contrebande de guerre. De l'activité de ce genre ne s'est pas rencontrée beaucoup en pratique, ce qui est dû au fait que les aéronefs privés, excepté les aéronefs ordinaires des grandes sociétés d'aviation, se meuvent en général bien rarement en dehors de la juridiction de leur propre pays. En ce qui concerne ces questions, on doit appliquer aux aéronefs, par analogie, dans leurs traits généraux les règles de neutralité de la guerre navale. La Commission des Juristes de La Haye propose que les aéronefs, procédant à la transmission radiotélégraphique des renseignements militaires pour l'usage immédiat d'un belligérant, pourront être exposés à des suites particulièrement sévères. Dans le transport de la contrebande de guerre les aéronefs ont aussi des possibilités extraordinaires de nuire et de tromper les belligérants et d'éviter leurs mesures de contrôle et de surveillance; aussi à cet égard on pourra ainsi appliquer aux aéronefs des mesures assez rigoureuses, p. ex. l'application de la règle dite du voyage continu. Pour empêcher le transport de la contrebande de guerre on peut prendre des mesures dans l'atmosphère maritime ainsi que sur les autres parties du théâtre de la guerre. Dans les deux grandes guerres on a traité les aéronefs comme une contrebande de guerre absolue et non comme une contrebande conditionnelle, contrairement à la Déclaration de Londres, de 1909, non ratifiée. Cette pratique est soutenue par la raison qu'on peut changer facilement les aéronefs civils en aéronefs militaires, et qu'on peut les employer tels quels à certaines fins militaires, comme à l'information, bien qu'il y ait une différence de type entre les appareils militaires et civils.

En plus des cas du droit de la guerre navale, selon le projet de la Commission des Juristes de La Haye, un aéronef peut être capturé et confisqué s'il n'a pas de marques extérieures ou s'il fait usage de fausses marques, s'il se meut armé en dehors de la juridiction de son propre pays ou si, sans motifs suffisants, il ne se conforme pas à l'ordre de s'éloigner de l'endroit où sa présence peut gêner les opérations militaires. Etant donné le caractère dangereux des aéronefs, l'extension des droits des belligérants, aussi à cet égard, peut être considérée comme fondée. La Commission des Juristes de La Haye a pris une attitude sévère aussi à cet égard que seuls les aéronefs mili-

taires neutres sont exceptés du droit d'arrêt et de contrôle des belligérants, tandis que les autres aéronefs neutres, publics, sont soumis à la vérification de leurs papiers. Lors de l'arrêt, de la visite et de la capture d'aéronefs de nationalité neutre, on doit suivre la même procédure et les mêmes règles qu'à l'égard des navires. Les particularités techniques des aéronefs, tout comme les conditions spéciales de la guerre aérienne, font que l'application des normes de la guerre navale peut rencontrer ici des difficultés d'ordre pratique. Ainsi que dans la guerre navale, on peut détruire, dans des cas exceptionnels, des aéronefs et des cargaisons confiscables, après la mise en sûreté des personnes à bord et la prise en dépôt des documents. Après la capture des aéronefs et leurs cargaisons la procédure de la Cour des prises est obligatoire.

La réglementation actuelle des questions de neutralité aérienne peut être considérée comme assez satisfaisante. Il semble, qu'on doive maintenir le principe de l'inviolabilité de l'espace aérien, bien qu'il soit à prévoir que les difficultés de la surveillance vont augmenter considérablement, étant donné l'accroissement des vols en stratosphère¹⁰). Les dangers menaçants d'en-haut sont toujours les mêmes, peut-être plus grands qu'auparavant, et on profite du territoire neutre dans les opérations militaires en les effectuant même à une grande hauteur. L'usage croissant de différents aéronefs sans équipage, dans les guerres futures, est peut-être propre à créer de nouveaux problèmes. Afin que la navigation aérienne neutre, ordinaire, internationale, puisse continuer le mieux possible sans entraves et sans dangers considérables, elle doit être exempte des visites et des autres mesures des belligérants, susceptibles de l'entraver. La surveillance doit être arrangée de sorte que les Etats belligérants aient le droit de faire les visites sur les stations de départ et de destination et, au besoin, de placer un surveillant particulier dans les aéronefs pendant le voyage. Ces aéronefs pourraient de plus être fournis de marques convenues, protectrices¹¹).

¹⁰ Il est à remarquer que dans la Convention relative à la navigation aérienne civile de Chicago, en 1944, on a encore accordé aux Etats des droits assez grands de réglementer sur leur territoire la navigation aérienne étrangère (des aéronefs des autres puissances signataires), même pendant la paix, ce qui a éveillé de la critique du côté des adhérents de la liberté de l'espace aérien. La convention contient de plus une réserve expresse à l'égard de la guerre. — Selon la Convention de la Havane, en 1928, concernant la neutralité navale, l'Etat neutre a le droit, mais il n'est pas obligé d'empêcher le passage des aéronefs militaires des belligérants dans son espace aérien, mais tel système ne paraît pas conforme à la neutralité stricte.

¹¹ Ci-dessus on n'a pas traité la question, de caractère général, à savoir quel est l'effet, sur l'application des règles de neutralité, le changement de la nation de neutralité, d'abord dans le milieu de la Société des Nations et actuellement dans celui des Nations Unies.