

LE STATUT DES BASES MILITAIRES ETRANGERES ET DES QUARTIERS GENERAUX INTERALLIES IMPLANTES EN BELGIQUE

par

Joe VERHOEVEN

Assistant à l'Université de Louvain

1. L'implantation de bases militaires en territoire étranger est un phénomène contemporain, intrinsèquement lié aux conceptions politiques et militaires existantes. Appelé à une extension considérable au lendemain de la première, et surtout de la seconde guerre mondiale, il paraît toutefois se résorber aujourd'hui. Des impératifs politiques de détente internationale, tout comme un regain de nationalisme, favorisé par la décolonisation et l'éloignement relatif d'une guerre de type classique, facilitent en effet une réduction des effectifs militaires stationnés en territoire étranger, aux positions-clés d'un système de défense dont l'évolution des armements modifie sans cesse les traits.

Longtemps tenue à une neutralité forcée, la Belgique, naguère pourtant champ de bataille de l'Europe, n'a connu qu'une implantation militaire étrangère limitée. Aujourd'hui, celle-ci procède des obligations inhérentes à sa participation à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, dont le quartier général des forces alliées en Europe, précédemment installé à Rocquencourt, est venu s'établir sur son territoire. Quoique distinct de celui d'une base militaire de type classique, le statut juridique de ce quartier général interallié, et de son implantation en territoire belge, sera envisagé dans le cadre de cette étude.

Avant d'aborder celle-ci, il est toutefois nécessaire d'analyser les conditions préalables à toute présence, même passagère, de forces militaires étrangères en territoire belge.

De façon générale, cette présence a perdu aujourd'hui son caractère d'occupation, même pacifique, d'un territoire, pour faire place à un simple stationnement. Les conditions de celui-ci peuvent varier. Elles reflètent cependant de

plus en plus un souci de respect du souverain territorial et de ses compétences exclusives en principe, jadis trop souvent méconnu ¹.

I. — LES CONDITIONS PREALABLES A L'ETABLISSEMENT D'UNE BASE MILITAIRE ETRANGERE EN BELGIQUE

Deux conditions, l'une de droit interne, l'autre de droit international, peuvent être mises *a priori* à la présence, permanente ou provisoire, de forces militaires étrangères en territoire belge.

2. La condition de droit interne, sans incidence sur la validité internationale de la mesure et d'ailleurs propre à l'ordre juridique belge ², est contenue dans l'article 121 de la Constitution aux termes duquel « aucune troupe étrangère ne peut être admise au service de l'Etat, occuper ou traverser le territoire qu'en vertu d'une loi ».

L'application de cette disposition destinée à conserver au Parlement un contrôle étendu de toute intrusion d'une souveraineté étrangère concrétisée par ses forces armées, s'est heurtée à toutes les difficultés inhérentes à la lenteur de la procédure parlementaire, parfois peu compatible à la satisfaction adéquate de certains impératifs de sécurité, nationale ou collective. Il n'est dès lors pas étonnant que le respect de cette disposition n'ait été que très limité, dès l'aube du royaume de Belgique ³. Ces inconvénients devinrent plus sensibles à la suite de la participation de la Belgique au traité de l'Atlantique Nord ⁴ qui édicte à charge de ses membres une obligation d'assistance mutuelle dès le temps de paix, dont une des conséquences normales est la présence de forces des Etats membres sur le territoire de l'un d'eux. Dans pareil contexte, il devenait difficile de solliciter, dans chaque hypothèse de passage ou de séjour des forces de l'O.T.A.N. en territoire belge, une autorisation législative. Aussi l'article unique de la loi du 11 avril 1962 ⁵ a-t-il autorisé de façon générale

¹ Sur le problème, voy. CAVARÉ, L., « Quelques notions générales sur l'occupation pacifique », *R.G.D.I.P.*, 1924, pp. 339 et ss.; DEBBASCH, O., *L'occupation militaire*, Paris, 1962; DE JAER, B., *L'armée belge d'occupation et son droit de juridiction*, Liège, 1928; FLORY, M., « Les bases militaires à l'étranger », *A.F.D.I.*, 1955, pp. 3 et ss.; LAZAREFF, S., *Le statut des forces de l'O.T.A.N. et son application en France*, Paris, 1964; REMY, « Documentations et réflexions sur l'administration de la justice en territoire occupé », *B.J.*, 1919, col. 65 et ss.; ROBIN, *Des occupations militaires en dehors des occupations de guerre*, Paris, 1913.

² LAZAREFF, S., *op. cit.*, pp. 77-78. L'auteur reste toutefois quelque peu équivoque sur la portée de cette disposition et, de façon plus générale, sur les conditions d'introduction du traité dans l'ordre interne belge.

³ Voy. Nouvelles, *Lois politiques et administratives*, t. II, La Constitution, n° 1004, et WIGNY, P., *Droit constitutionnel*, t. II, n°s 712-713.

⁴ Signé à Washington le 4 avril 1949, loi du 2 juin 1949, *M.B.*, 1-2 août 1949.

⁵ *M.B.*, 20 avril 1962.

le passage et le séjour en Belgique de ces forces, « dans les limites et conditions fixées pour chaque cas dans des accords d'exécution à conclure avec les gouvernements intéressés ».

Cette loi a parfois été présentée comme comportant une délégation de pouvoirs au Gouvernement. Ceci nous paraît inexact. La loi emporte autorisation, au sens de l'article 121 de la Constitution, au profit des troupes de l'O.T.A.N. et non délégation au Gouvernement du pouvoir d'autoriser le passage et le séjour de ces troupes. La référence aux accords d'exécution à conclure par celui-ci explicite seulement à cet égard la règle de droit international qui soumet à l'accord des parties la présence de forces militaires en territoire étranger. En toute hypothèse, leur conclusion, signature et ratification échappent au Parlement. Ils ne peuvent être interprétés comme le biais par lequel le Gouvernement donnerait une autorisation qui relève normalement des compétences parlementaires. Celle-ci est donnée par la loi. Elle est limitée dans ses bénéficiaires, les troupes de l'O.T.A.N., et dans les modalités du séjour ou du passage en territoire belge. Sur ce dernier point, la loi se contente de se référer à une prérogative gouvernementale, étrangère au Parlement.

A l'égard des troupes de l'O.T.A.N., cette loi n'était d'ailleurs pas nécessaire. La loi d'approbation du traité de l'Atlantique Nord suffit en effet à valider, au regard du prescrit constitutionnel, leur présence en territoire belge, conséquence normale et prévisible des obligations édictées par le traité. La Constitution se contente en effet d'exiger une autorisation *en vertu* d'une loi, et non *par* une loi, excluant par là une autorisation individualisée qui, si elle était requise, rendrait d'ailleurs inconstitutionnelle la loi du 11 avril 1962 elle-même. D'autre part, l'acte dont il est question à l'article 121 de la Constitution n'est pas un acte matériellement législatif; le caractère particulier de la loi d'approbation d'un traité international n'exclut dès lors pas qu'elle puisse emporter autorisation au sens du prescrit constitutionnel. Aussi est-ce avant tout dans un souci de « toilette juridique »⁶, pour écarter toute controverse juridique oiseuse qu'inspireraient des oppositions politiques, que fut adoptée la loi dont s'agit⁷.

Elle le fut d'ailleurs sans grande opposition⁸, sinon celle que justifiaient des considérations psychologiques, le souvenir de la guerre expliquant certaines réactions assez vives⁹. Soucieux d'apaiser ces craintes légitimes, le Gouver-

⁶ Déclaration Spaak, *A.P.*, Sénat, 1961-1962, 7 mars 1962, p. 762.

⁷ Voy. Exposé des motifs, *D.P.*, Chambre, 1959-1960, n° 646/1 et Rapport Moreau de Melen, *D.P.*, Sénat, 1961-1962, n° 82.

⁸ *A.P.*, Chambre, 1961-1962, 23 novembre 1961, p. 14, et *A.P.*, Sénat, 1961-1962, 7 mars 1962.

⁹ « Il y a des bruits de botte que nous ne voulons plus entendre » (Geldof), *A.P.*, Chambre, 1961-1962, 22 novembre 1961, p. 7.

nement s'est engagé à soumettre les accords d'exécution, soustraits en principe à l'assentiment parlementaire, aux commissions de la Chambre et du Sénat, compétentes¹⁰. Il s'est en outre engagé à ne pas permettre l'installation d'armes nucléaires, par ou au service de troupes étrangères. Ces assurances ont entraîné le retrait d'un amendement présenté sous la forme d'un article 2 rédigé comme suit : « la disposition qui précède ne peut conduire à l'autorisation du service ou de l'installation de rampes de lancement ni du stockage de munitions nucléaires pour engins de moyenne ou de longue portée »¹¹. Quelle que soit sa pertinence, l'amendement était d'ailleurs étranger à l'objet même de la loi, satisfaire au prescrit constitutionnel.

3. La seconde condition est de droit international. Si l'on excepte des hypothèses exceptionnelles par nature, telles la guerre, une sanction internationale à caractère militaire décrétée conformément à la Charte des Nations Unies, voire l'intervention d'humanité, il ne paraît pas contestable que la validité de la présence de forces militaires en territoire étranger est subordonnée à l'accord du souverain territorial, en vertu d'une règle coutumière ou à tout le moins d'un principe général de droit. Cette condition n'appelle guère de commentaires. Elle est la simple expression de la plénitude de compétence du souverain territorial, qui est en droit de refuser l'accès à son territoire ou de le subordonner à diverses modalités. C'est du respect de cette souveraineté que procède la nécessité d'un accord international, et non des limitations de souveraineté que peut entraîner son application, et plus particulièrement le statut des forces ainsi admises sur le territoire. Dans l'affaire du *Wimbledon*, la Cour permanente de justice internationale a d'ailleurs clairement souligné que l'on ne peut voir dans la conclusion d'un traité par lequel un Etat s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, qu'un attribut de la souveraineté et non son abandon¹².

Quoique anachroniques à bien des égards, ce sens et ce souci d'une souveraineté exclusive et susceptible restent vivaces, si l'on en juge d'après maints débats parlementaires. Ils justifient probablement les clauses de réciprocité insérées dans des accords relatifs au passage et au séjour de forces étrangères en Belgique, qui réservent à celle-ci le droit d'obtenir dans des conditions identiques le passage et le séjour de forces belges sur le territoire de l'Etat co-contractant¹³. Ces clauses n'ont sans doute guère de probabilités réelles d'exécution, mais peuvent apaiser une susceptibilité nationale parfois encore très affûtée.

¹⁰ *A.P.*, Sénat, 1961-1962, 7 mars 1962, pp. 762 et ss.

¹¹ Amendement H. Rolin, *D.P.*, 1961-1962, n° 119.

¹² Arrêt du 17 août 1923, série A, n° 1, p. 25.

¹³ Convention générale relative à l'établissement d'une base britannique en Belgique, signée à Bruxelles le 12 novembre 1952 (loi du 18 juin 1953, *M.B.*, 1^{er} novembre 1953), art. 6; Convention générale relative au passage et au séjour en Belgique des forces canadiennes, signée à Bruxelles le 30 mars 1953 (loi du 29 juillet 1953, *M.B.*, 23 août 1953), art. 5.

Des considérations de cet ordre ne sont pas étrangères au succès des formules à caractère fédéral de type O.T.A.N., dans lesquelles la base perd son caractère étranger et envahisseur, pour devenir, sous une autorité à laquelle participe, fût-ce nominale, l'Etat de séjour, la réalisation d'un projet dont chacun assume la responsabilité¹⁴. La cession de bases militaires, virtuellement consentie au profit de tous et de chacun, ne dispense toutefois pas les parties intéressées de conclure un accord particulier d'exécution, dans chaque cas concret où la cession est sollicitée.

4. Ces questions d'admission des forces étrangères sur le territoire national sont préalables à celles afférentes au statut qu'il convient d'accorder à leurs membres. Celui-ci est normalement réglé par accord entre parties, voire, dans des ententes plus larges, par un accord multilatéral. Le droit international général ne contient en effet que quelques principes fondamentaux à cet égard, qui limitent la compétence de principe du souverain territorial.

D'une façon générale, à la compétence quasi exclusive des autorités étrangères sur les membres de leurs forces, affirmée avec force par le juge Marshall dans la célèbre affaire *The Schooner Exchange v. Mc Faddon*¹⁵, s'est substituée la compétence des autorités territoriales, soumise seulement à certains aménagements tenant à la qualité des « étrangers » accueillis sur le territoire.

II. — L'IMPLANTATION DE BASES MILITAIRES ÉTRANGÈRES EN BELGIQUE

5 Le secret qui s'attache à de nombreuses données militaires interdit trop souvent d'avoir une connaissance précise des textes qui régissent l'implantation et le statut des bases étrangères en territoire belge. Pour cette raison, nous nous contenterons de mentionner ici des dépôts allemands de munitions et de matériel sanitaire, établis en Belgique en vertu d'un accord du 28 mars 1960 sur l'entreposage en Belgique de réserves d'approvisionnement de la *Bundeswehr*, de même qu'une installation américaine de communication, établie en vertu d'un accord du 19 avril 1963¹⁶. Ces textes sont secrets.

Restent dès lors les conventions précitées¹⁷ avec le Canada et la Grande-Bretagne. Les accords techniques d'exécution ne sont toutefois pas publiés.

Le statut du S.H.A.P.E. est, enfin, régi par le Protocole sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du traité de

¹⁴ Voy. FLORY, M., *op. cit.*, p. 6.

¹⁵ 1812, 7 Cranch 16.

¹⁶ D.P., Sénat, 1965-1966, n° 161, pp. 16-17, et R.B.D.I., 1968, pp. 294-295.

¹⁷ *Supra*, note 13.

l'Atlantique Nord, signé à Paris le 28 août 1952¹⁸, et par la convention entre les Etats parties au traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, signée à Londres le 19 juin 1951¹⁹. Les conditions particulières de son établissement en Belgique sont précisées dans un accord de siège signé le 12 mai 1967²⁰ à Bruxelles, entre le S.H.A.P.E.²¹ et l'Etat belge, qui s'inspire des accords antérieurement intervenus avec d'autres Etats membres de l'O.T.A.N.²². En attendant leur entrée en vigueur²³, certains problèmes administratifs ont été réglés par accords en forme simplifiée²⁴.

6. Plusieurs mois avant la signature de la convention du 12 novembre 1952²⁵, la construction d'une base militaire britannique fut entamée en Campine. Le Gouvernement invoquait à cet égard les stipulations d'un traité signé à Bruxelles le 11 mars 1946, qui le liait à la Grande-Bretagne²⁶. Quoique littéralement correct, ce recours au traité de 1946 n'est pas exempt d'artifice. Le traité de 1946 est en effet lié à l'occupation de l'Allemagne, alors que la convention de 1952 trouve son fondement réel dans le traité de l'Atlantique Nord, dont les termes généraux ne peuvent toutefois constituer un titre juridique suffisant

¹⁸ Loi du 5 mars 1954, *M.B.*, 20 mai 1954.

¹⁹ Loi du 9 janvier 1953, *M.B.*, 15 mars 1953.

²⁰ Projet de loi et exposé des motifs, *D.P.*, Chambre, 1966-1967, n° 437/1.

²¹ Le S.H.A.P.E. tire sa personnalité juridique de l'article 10 du Protocole sur le statut des quartiers généraux, précité, note 18. L'article 16, § 2, de ce Protocole prévoit expressément la conclusion d'accords de siège particuliers. Un accord analogue n'est pas prévu, et n'est d'ailleurs pas nécessaire, pour l'implantation du Conseil atlantique en Belgique. Il est toutefois procédé à l'élaboration d'une convention portant concession d'un terrain relevant du domaine public, destiné au siège provisoire de cet organisme. Voy. Rapport Meyers, *D.P.*, Chambre, 1968-1969, n° 302/2, p. 5.

²² Voy. l'accord signé à Paris entre la France et le S.H.A.P.E., le 5 novembre 1953, concernant les conditions particulières d'installation et de fonctionnement de celui-ci en territoire métropolitain, loi n° 54.1195 du 3 décembre 1954 (*J.O.*, 4 décembre 1954) autorisant la ratification, et décret n° 56.1110 du 8 novembre 1956 (*J.O.*, 9 novembre 1956) portant publication, *R.C.D.I.Pr.*, 1956, 732.

²³ L'accord entrera en vigueur lors de sa ratification par la Belgique (article 22, § 1). Celle-ci est rarement effectuée avant l'approbation de l'accord par les Chambres, lorsque cette approbation est requise par l'article 68 de la Constitution. La procédure d'assentiment parlementaire est en cours. Celui-ci, rappelons-le, peut être refusé mais il ne peut être partiel. Quels que soient les débats qui entoureront cette approbation, il paraît déraisonnable d'en envisager le refus, théoriquement possible. Ce refus n'affecterait cependant pas la validité internationale de l'accord, s'il était ratifié.

²⁴ Accord entre le S.H.A.P.E. et la Belgique conclu par échange de lettres datées à Bruxelles le 31 janvier 1967 et à Paris le 9 février 1967, *M.B.*, 29 avril 1967, tel que modifié par l'échange de lettres datées à Bruxelles les 23 mai et 2 juin 1967, *M.B.*, 4 août 1967.

²⁵ *Supra*, note 13.

²⁶ Loi du 19 août 1947, *M.B.*, 9 février 1949. Le traité est relatif « aux statut et facilités à accorder aux forces participant sous le Haut-Commandement britannique à l'occupation de l'Allemagne et de l'Autriche ». Les articles 2 et 4, b, de l'accord étaient plus particulièrement invoqués.

à l'établissement d'une base militaire en territoire étranger²⁷. L'urgence seule justifiait en fait les particularités de cette procédure. La guerre de Corée rendait en effet impérieuse une modification des lignes britanniques de communication sur le continent.

Par delà la régularisation de cette situation, la convention du 12 novembre 1952 accorde un droit de passage et de séjour en Belgique aux forces britanniques²⁸, « chaque fois que la nécessité en apparaîtra aux deux gouvernements. » Cette nécessité doit s'apprécier en tenant compte de deux objectifs : le ravitaillement des forces britanniques stationnées sur le continent et l'exécution des recommandations éventuelles du Conseil atlantique et de ses organismes qualifiés. Le Gouvernement belge est donc maître, en principe, d'apprécier l'opportunité des passages ou séjours sollicités. Ceux-ci ne sont pas autrement précisés par la convention; ils paraissent cependant recouvrir en tout cas le droit de naviguer dans les eaux territoriales belges et celui de survoler le territoire. L'indispensable accord des parties écarte les difficultés sur ces points qu'elles seront amenées à préciser. Il en va de même des itinéraires à suivre, de l'importance des effectifs, des horaires éventuels à respecter...

7. La convention est très laconique en ce qui concerne la base elle-même. Elle se contente, en effet, de poser, en son article 2, le principe de la cession et renvoie pour sa détermination et sa délimitation à l'accord des parties. Ce principe de coopération est réaffirmé, sans autre précision, aux articles 3 et 4, en ce qui concerne les charges et modalités d'établissement et de fonctionnement de la base. A défaut d'avoir connaissance de ces accords techniques, c'est dans les travaux parlementaires que des renseignements plus détaillés, dont l'exactitude reste toutefois sujette à caution, peuvent être obtenus.

L'Etat belge s'est engagé à mettre à la disposition de l'autorité britannique les terrains indispensables. N'en concédant que la jouissance, il en conserve la propriété. En l'espèce, près de 1.500 ha de terres, d'utilité généralement marginale, sis sur le territoire de dix-sept communes, furent mis à la disposition de l'autorité britannique. Les frais d'acquisition des terrains ainsi cédés sont supportés par le Gouvernement belge. Il s'agit principalement des frais d'expropriation, conformément aux procédures de droit interne²⁹.

Si le Gouvernement britannique ne participe pas aux frais d'acquisition des terrains qui lui sont cédés à des fins militaires, il supporte en revanche la majeure partie du coût des constructions qu'il y effectue. Seuls 20 % du coût total

²⁷ Voy. Rapport Moreau de Melen, *D.P.*, Sénat, 1952-1953, n° 190, et Convention du 12 novembre 1952, préambule.

²⁸ Art. 1.

²⁹ Voy. Rapport Moreau de Melen, *supra*, note 27. Sur les 1.500 ha, 60 % représentaient des bruyères et forêts, 33 % des terres arables et prairies basses, et 7 % des terrains récemment défrichés.

de ces installations sont en effet à charge de l'Etat de séjour³⁰. Quoique évaluées à l'origine à 730 millions de francs belges, ces dépenses furent réajustées à un montant de 364 millions³¹, une fois n'est pas coutume. Le coût des travaux est d'ailleurs contrôlé par l'autorité belge compétente. La quote-part qui lui revient en ceux-ci est remboursée à l'autorité britannique qui avance la totalité des fonds nécessaires. Les travaux sont effectués par l'autorité belge, agissant au nom et pour compte de l'autorité britannique. Le cahier général des charges de l'Etat est applicable aux adjudications, qui se font par appel restreint au profit de firmes belges « favorablement notées et légalement reconnues »³².

8. La concession de jouissance est gratuite. Aucune contre-prestation ne paraît en effet exigée de la Grande-Bretagne, ni sous la forme d'un « loyer », de « fournitures » militaires ou autres, ni sous la forme d'une aide économique ou technique.

Ce désintéressement apparent de l'Etat de séjour est toutefois tempéré par des avantages indirects importants, d'ordre social et économique, inhérents à la présence sur son territoire de forces étrangères, qui représentent un potentiel de dépenses et d'emplois relativement élevé³³.

A l'échéance de l'accord, l'Etat de séjour recouvre en outre la pleine propriété des immeubles cédés, ce qui est normal, mais il acquiert aussi, sans indemnités, celle des installations édifiées par l'autorité britannique³⁴.

9. La convention que signèrent la Belgique et le Canada, le 30 mars 1953, contient des dispositions qui, pour l'essentiel, sont identiques. Outre un droit de passage et de séjour accordé dans des conditions semblables, l'Etat belge s'engage à mettre à la disposition des forces canadiennes les « biens et services » jugés nécessaires³⁵. Initialement, seule l'autorisation de partager les installations britanniques en Campine, ce qui suppose également l'accord de la Grande-Bretagne, était sollicitée³⁶. Des constructions nouvelles ne pouvaient être effec-

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Au budget de la Défense nationale pour 1967, il restait à solliciter, à cette fin, 387 mille francs de crédits d'ordonnancement, *D.P.*, Chambre, 1966-1967, n° 4-IX/1, p. 73.

³² Voy. Rapport de la commission de la Défense nationale sur le budget pour l'exercice 1952, *D.P.*, Sénat, 1952-1953, n° 80, p. 50.

³³ Alors que les expropriations motivées par l'établissement de la base atteignaient 35 familles, représentant 152 personnes, dont 10 agriculteurs seulement, était prévue l'installation de 26 camps militaires, représentant 300 familles britanniques, *A.P.*, Chambre, 1951-1952, 18 mars 1952, pp. 22 et 34. Avant toute restriction, le personnel employé dans ces bases s'élevait à 2.500 personnes, chiffre inférieur aux prévisions initiales, *Bull. Q.R.*, Sénat, 1967-1968, pp. 68-69.

³⁴ Voy. *infra*, n° 30.

³⁵ Art. 1 et 2 de la Convention, citée *supra*, note 13.

³⁶ Voy. exposé des motifs, *D.P.*, Sénat, 1952-1953, n° 289.

tuées que dans le périmètre de la base. L'Etat belge supportait 20 % de leur coût, estimé à 12 millions. Il est également appelé à en acquérir la propriété, sans indemnité, à l'échéance de l'accord³⁷. Depuis lors toutefois, la formulation très générale de l'accord a permis l'établissement de deux aérodromes canadiens en territoire belge³⁸.

Concernant enfin l'installation américaine de communication à Flobecq, il ressort des déclarations ministérielles que les travaux, financés par les Etats-Unis, sont effectués à l'intervention de la Direction générale des constructions³⁹.

10. L'implantation du S.H.A.P.E. en Belgique obéit à une procédure quelque peu différente, tout comme les travaux d'infrastructure directement inspirés par l'Organisation atlantique.

A la suite de la décision française du 10 mars 1966, les pays du Benelux furent invités à accueillir le quartier général suprême des forces alliées en Europe, sur leur territoire. Pressenti, le Gouvernement belge donna son accord à une implantation en territoire belge, sous certaines conditions : qu'elle soit exclusive de toute autre implantation militaire; qu'un droit de préférence soit accordé à la Belgique pour l'accueil du Conseil atlantique, dans l'hypothèse où le siège de celui-ci serait déplacé⁴⁰; qu'enfin, la contribution financière belge à l'O.T.A.N. tienne compte des charges supplémentaires que pourrait entraîner la présence du S.H.A.P.E. en territoire belge.

Non sans d'ardentes controverses politiques, le transfert du S.H.A.P.E. en Belgique fut approuvé le 21 juin 1966 par la Chambre, et le lendemain par le Sénat⁴¹.

Aux termes de l'article 2 de l'accord de siège du 12 mai 1967, l'emplacement du quartier général, et toute modification qui y serait apportée, sont fixés par entente directe entre parties. Il y a là sans doute quelque hypocrisie, car bien avant la signature de l'accord, il fut convenu d'établir le S.H.A.P.E. à Chièvres-Casteau. Le site fut proposé par le Gouvernement belge et approuvé par le Conseil atlantique (et non par le S.H.A.P.E. lui-même), le 14 septembre 1966, sans enthousiasme toutefois, car les autorités de l'O.T.A.N. déploraient l'éloignement de Bruxelles.

Les modalités concrètes d'implantation du S.H.A.P.E. sont, sous certaines réserves, celles des travaux d'infrastructure commune de l'O.T.A.N., financés en commun par les Etats membres. Il ne s'agit toutefois pas à proprement parler

³⁷ Voy. Rapport Moreau de Melen, *D.P.*, Sénat, 1952-1953, n° 332.

³⁸ *D.P.*, Sénat, 1965-1966, n° 161, pp. 16-17.

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ Le départ du Conseil atlantique, que n'exigeait pas la France, fut décidé par les autorités de l'O.T.A.N.

⁴¹ Voy. VINCINEAU, M., « Le Parlement belge devant la crise au sein de l'Alliance atlantique », *C.P.E.*, 1968, pp. 89 et ss.

d'un élément d'infrastructure. Les frais et installation ne sont pas imputables au budget de l'infrastructure. Ils relèvent du budget militaire de l'O.T.A.N., et sont comptabilisés séparément⁴². Dans l'ordre belge, hors la participation à la création d'une école et l'aménagement de la route N.7, les dépenses sont comptabilisées dans un article unique du budget de la défense nationale.

A cet égard, l'Etat belge est tenu, en tant qu'Etat membre, de sa quote-part dans les frais (20 milliards) que suscite le transfert de l'ensemble de l'organisation⁴³. En tant qu'Etat hôte, il est en outre tenu de supporter seul les dépenses qu'entraîne la mise à la disposition du quartier général des terrains nécessaires à son établissement (une centaine d'hectares) et leur aménagement immédiat (voies d'accès et services d'utilité publique)⁴⁴. L'exécution des travaux, dont le programme doit être approuvé par le Conseil atlantique, s'effectue normalement à la suite d'appels d'offres internationaux. L'on renonça à cette procédure, vu l'urgence. Pour le même motif, le Gouvernement n'eut recours qu'à la procédure d'appels d'offres restreints. Les décisions en matière d'adjudications sont normalement du ressort du ministre de la Défense nationale. Pour prévenir toute contestation, les adjudications d'un montant supérieur à 25 millions furent toutefois soumises à la décision du Comité de coordination économique⁴⁵.

Les travaux furent menés avec une célérité remarquable, et terminés dans les délais impartis. La mise sur pied, par décision du Conseil des ministres du 9 juin 1966, d'un Comité interministériel pour l'étude des problèmes liés à l'implantation du S.H.A.P.E. en Belgique (C.I.S.H.I.C.), chargé d'une mission de coordination, n'y est sans doute pas étrangère⁴⁶. Elle a permis de pallier les lenteurs et retards inhérents à la multiplicité des personnes et administrations intéressées. Une délégation permanente du C.I.S.H.I.C., présidée par le commandant militaire de la province, assurait la coordination au niveau régional.

11. A côté de l'édification des bâtiments d'ordre militaire et administratif, l'implantation d'un organisme de l'importance du quartier général soulève d'autres problèmes matériels importants, concernant notamment le logement

⁴² Voy. Rapport Meyers, précité, et sur la procédure ordinaire, C.L.B.V., « Le partage des dépenses en matière d'infrastructure commune et les appels d'offres internationaux », *A.F.D.I.*, 1955, pp. 486-490.

⁴³ Cette quote-part, qui était de 2,5 % avant le retrait de la France, a été portée à 3,6 % par suite de celui-ci.

⁴⁴ Sur le coût de cette charge exclusive, voy. les chiffres cités *in* *A.P.*, Chambre, 1965-1966, 16 juin 1966, pp. 7 et ss. et 17 et ss.; *A.P.*, Sénat, 1965-1966, 1^{er} juin 1966; *D.P.*, Chambre, 1966-1967, Rapport de la commission de la Défense nationale sur le budget pour l'exercice 1967, n° 4-IX/2, p. 18; Rapport Meyers, pp. 5 à 7.

⁴⁵ *A.P.*, Chambre, 1966-1967, 1^{er} février 1967, pp. 24 et ss.

⁴⁶ Voy. A.R. du 14 octobre 1966 relatif à la présidence du C.I.S.H.I.C., *M.B.*, 21 octobre 1966. Le comité comprenait des représentants de tous les départements ministériels, à l'exception de la Justice, de la Prévoyance sociale, de l'Agriculture et du Tourisme. Sa présidence fut confiée à un diplomate. Voy. Rapport Meyers, p. 12.

de ses membres. C'est à l'Etat hôte qu'il incombe, à cet égard, de prendre les dispositions voulues pour y pourvoir de façon adéquate.

En toute hypothèse, et spécialement dans l'attente de constructions nouvelles, la prise à bail d'immeubles, ou de parties d'immeubles, est de nature à assurer partiellement un logement décent. La perspective de gros profits a toutefois bouleversé le marché normal; les baux en cours furent rompus, au préjudice des locataires habituels, dans l'espoir d'obtenir de l'hôte étranger des loyers démesurés. Aussi une loi du 12 juin 1967 a-t-elle suspendu jusqu'au 31 décembre 1967 les congés et préavis en cours et prolongé de plein droit jusqu'à cette date les baux d'immeubles à habitation dans les communes, limitrophes du site de Casteau, désignées par arrêté royal, sur avis du C.I.S.H.I.C.⁴⁷.

D'importantes constructions nouvelles furent cependant envisagées. L'Etat, estimant n'avoir pas à y procéder à ses frais, a fourni à cet égard certaines garanties⁴⁸ au secteur privé, en vue de donner confiance aux investisseurs éventuels, et d'accélérer la réalisation des projets⁴⁹.

Le Gouvernement s'est ainsi engagé à assurer, dans le site de Casteau-Maisières, la construction sur un terrain appartenant à l'Etat, d'un « Shape-village » comprenant 622 logements destinés aux gendarmes appelés à la surveillance des installations militaires et aux membres du quartier général.

Soucieux de susciter des offres sérieuses, il envisage de grever ce terrain de baux de superficie d'une durée de 30 ans. Pendant les dix premières années, à dater de la construction, il assure la garantie d'un revenu correspondant à 90 % des loyers afférents à l'ensemble des logements construits et assortit, en outre, les conventions d'une clause permettant le rachat forcé des constructions, à compter de la onzième année du bail. A l'exception des 22 logements destinés au personnel de gendarmerie, dont la location est prise en charge par l'Etat, la garantie d'occupation est couverte par l'O.T.A.N.

⁴⁷ Loi du 12 juin (*M.B.*, 15 juin 1967); voy. les A.R. d'application du 6 juillet 1967 (*M.B.*, 12 juillet 1967) et du 18 septembre 1967 (*M.B.*, 22 septembre 1967) et *Bull. Q.R.*, Chambre, 1966-1967, pp. 1786-1787. Cette législation d'exception, que le Gouvernement a refusé d'étendre aux communes entourant Evre, siège provisoire du Conseil atlantique (*Bull. Q.R.*, Sénat, 1967-1968, pp. 214-215), a été prorogée jusqu'au 31 décembre 1968 par la loi du 22 décembre 1967, (*M.B.*, 28 décembre 1967) et doit l'être jusqu'au 31 décembre 1969. Voy. Projet de loi, amendements et rapport, *D.P.*, Chambre, 1968-1969, n° 181/1 à 4; *D.P.*, Sénat, 1968-1969, n° 80, 93 et 101. Sur la lutte contre la spéculation, voy. Rapport Meyers, précité, p. 10.

⁴⁸ Voy. Projet de loi tendant à favoriser la construction de logements pour les membres du Shape et les gendarmes belges chargés de la surveillance des installations militaires, *D.P.*, Chambre, 1967-1968, n° 491/1, Rapport Saintraint, n° 491/2; Projet de loi autorisant le ministre des Finances à conclure des baux de superficie avec les constructeurs de logements destinés aux membres du S.H.A.P.E..., *D.P.*, Chambre, 1967-1968, n° 508/1, Rapport Saintraint, n° 508/2.

⁴⁹ *Bull. Q.R.*, Sénat, 1966-1967, pp. 405-406.

Le Gouvernement s'est par ailleurs engagé à favoriser la construction d'un millier de logements « hors-site », dans la région de Casteau. Il octroie à cette fin une garantie d'occupation identique.

Dans l'un et l'autre cas, la garantie profite au promoteur de la construction, qui peut être distinct du constructeur lui-même, à condition qu'il respecte ses obligations contractuelles. Les offres sont examinées par les services compétents du S.H.A.P.E. et de l'Etat belge.

Conçus en fonction d'un standard de vie plus élevé que le standard local, les logements *on-site* voient leurs loyers fixés d'autorité par le S.H.A.P.E., alors que l'offre et la demande déterminent seules le loyer des logements *off-site*. Relevons que la garantie est assurée par l'Etat, et non pas le S.H.A.P.E., doté pourtant de la personnalité et de la capacité juridique ⁵⁰.

Inversement, diverses garanties sont exigées des promoteurs et des constructeurs, tenant à leur honorabilité, à leur compétence et à leurs ressources. Les exigences de l'Etat n'ont d'ailleurs pas manqué d'être critiquées, dans la mesure où elles auraient abouti à exclure des offres, le marché local ⁵¹.

Enfin, la construction d'établissements sportifs et d'une école, selon des modalités et conditions à définir ultérieurement, est envisagée au profit des membres du quartier général ⁵².

La célérité qui a présidé à la construction des travaux d'infrastructure fondamentaux ne s'est pas retrouvée dans la construction de ces installations, plus secondaires sans doute, qui a connu un certain retard ⁵³.

12. Les engagements qu'assume l'Etat de séjour pour le logement, l'instruction et les loisirs des membres d'une base militaire ou d'un quartier général, sont sans doute, *per se*, étrangers à la cession d'une base militaire, proprement dite. Le lien étroit qui unit les deux phénomènes, spécialement lorsque l'implantation militaire étrangère intéresse un personnel considérable, justifie toutefois qu'il en ait été question ici.

La nature des cessions ainsi consenties est difficile à déterminer de façon précise. Quelles que puissent être les limitations de souveraineté qu'entraîne le statut accordé à la force étrangère stationnée sur le territoire national, il ne peut

⁵⁰ Sur tous ces points, voy. les rapports Saintraint précités, note 48, et rapport Meyers, précité, p. 6.

⁵¹ Voy. déclaration Hannotte, *A.P.*, Chambre, 1967-1968, 1^{er} février 1968, pp. 11 et ss., et *A.P.*, Chambre, 1966-1967, 22 décembre 1966. Voy. Rapport Meyers, p. 12.

⁵² Accord du 12 mai 1967 précité, note 20, art. 20; accord du 19 mars 1968. Quoique publié au *Moniteur* du 2 avril 1969, ce dernier accord n'est pas encore en vigueur (*M.B.*, 10 avril 1969, *erratum*). Voy. Rapport Meyers, pp. 10-11.

⁵³ Ces logements sont largement inoccupés aujourd'hui, par suite des loyers élevés notamment. La charge qui en résulte pour l'Etat belge est considérable. Voy. Projet de loi autorisant des régularisations augmentant et réduisant certains crédits ouverts pour l'année budgétaire 1968 et allouant des crédits supplémentaires pour les dépenses se rapportant aux années budgétaires 1967 et antérieures, *D.P.*, Sénat, 1968-1969, n^{os} 6, 77, 86, 87, 108.

être question d'une cession de souveraineté. Celle-ci est d'ailleurs restée exceptionnelle, au long de l'histoire, du moins à des fins proprement militaires.

Il n'y a pas davantage de cession de propriété. S'il met à la disposition de l'autorité étrangère des biens, généralement immeubles, l'Etat de séjour en conserve la propriété. Il est dès lors normalement tenu de supporter seul les frais que l'exécution de ces obligations entraîne.

C'est ainsi à un bail, ou plutôt à un prêt à usage, car la jouissance est gratuite, que s'apparente le plus la cession d'une base militaire. Il paraît toutefois vain de vouloir intégrer celle-ci en l'une ou l'autre catégorie du droit interne (bail, prêt à usage, servitude, usufruit, concession...). Elle y paraît irréductible. Il faut y voir un acte *sui generis*, propre au droit et aux relations internationales, échappant à tout effort de catégorisation, tant sur le plan du droit interne, car ses caractéristiques, tributaires pour une bonne part de l'ordre international, lui sont souvent étrangères, que sur le plan du droit international, à défaut pour celui-ci d'avoir engendré un régime des biens suffisamment élaboré. Mieux vaudrès lors parler d'une cession « à bail stratégique »^{53bis}. Le vocable, s'il exprime le phénomène matériel, ne traduit toutefois en rien, le phénomène juridique, dont la nature peut être appréhendée, sans pouvoir être clairement définie.

III. — LE STATUT DES BASES MILITAIRES ETRANGERES EN BELGIQUE

13. Le statut des forces étrangères stationnées en territoire belge, ce qui recouvre la condition des membres des forces et l'essentiel des modalités de fonctionnement de la base, est régi par la convention de Londres du 19 juin 1951⁵⁴. Toutes ces forces appartiennent en effet à des Etats membres de l'O.T.A.N. Les conventions relatives au passage et au séjour de forces britanniques et canadiennes en Belgique en prévoient d'ailleurs expressément l'application, lors même qu'elle ne serait pas encore en vigueur⁵⁵.

Cette convention s'inspire du projet élaboré, le 21 décembre 1949, dans le cadre du traité de Bruxelles⁵⁷, projet qui fut initialement soumis au Parlement⁵⁸. Elle doit être complétée, en ce qui concerne le S.H.A.P.E., par le

^{53bis} FLORY, M., *op. cit.*, p. 16. Voy. rapport Meyers, précité, pp. 15-16.

⁵⁴ Précitée, note 19.

⁵⁵ Précitées, note 13. La Convention est entrée en vigueur le 23 août 1953, *M.B.*, 7 octobre 1953.

⁵⁷ Signé le 17 mars 1948 (loi du 29 avril 1948, *M.B.*, 16 octobre et 1^{er}-2-3 novembre 1948), modifié par le Protocole signé à Paris le 23 octobre 1954 (loi du 16 avril 1955, *M.B.*, 5 mai 1955).

⁵⁸ *D.P.*, Chambre, 1950-1951, nos 157 et 387; *A.P.*, Chambre, 1950-1951, 10 janvier et 15 janvier 1951.

protocole sur le statut des quartiers généraux interalliés ⁵⁹ et par les dispositions de l'accord de siège conclu le 12 mai 1967 entre la Belgique et le S.H.A.P.E. ⁶⁰, certaines questions administratives étant d'autre part provisoirement réglées par accords en forme simplifiée ⁶¹.

Seul l'essentiel de ces dispositions, complexes et multiples, peut être rapporté dans le cadre restreint de cette étude ⁶². Elles s'analysent, de façon générale, en un ensemble d'exceptions à la compétence de principe de l'autorité territoriale, établissant autant de prérogatives au profit de l'autorité étrangère et de ses ressortissants, prérogatives dont l'exercice harmonieux n'est possible sans une étroite coopération entre autorités territoriales et d'origine, à laquelle il est de multiples fois fait appel, dans le respect maximal des lois et règlements de l'Etat de séjour. Toute activité politique, et de façon plus générale toute activité incompatible aux fins qui ont justifié la présence de forces étrangères sur le territoire, sont à cet égard proscrites ⁶³.

a) *Entrée sur le territoire et identité.*

14. Les membres des forces, dispensés des formalités de passeport et de visa, sont soustraits à la réglementation territoriale concernant l'enregistrement et le contrôle des étrangers. Ils doivent toutefois produire, « à toute réquisition », un ordre de mission, individuel ou collectif, et une carte d'identité délivrée dans l'Etat d'origine, conformes aux exigences de la convention. Ces franchises ne profitent ni au personnel civil, ni aux personnes à charge au sens de la convention (le conjoint et les enfants à charge) ⁶⁴. Tout membre d'un quartier général doit en outre être porteur d'une carte d'identité personnelle, délivrée par ce quartier général ⁶⁵.

L'article 16 de l'accord de siège conclu avec le S.H.A.P.E. et le paragraphe 11 de l'échange de lettres des 31 janvier et 9 février 1967 confirment la soumission

⁵⁹ Précité, note 18.

⁶⁰ Précité, note 20.

⁶¹ Précités, note 24.

⁶² Voy. LAZAREFF, S., et DEBBASCH, O., *op. cit.*

⁶³ Art. II de la convention du 19 juin 1951. Voy. art. 7, § 1, du projet de Bruxelles et art. 13, c, de l'Accord du 11 mars 1946, précité, note 26. Sur l'exécution de cette coopération, voy. art. 3 de l'accord complétant la convention du 19 juin 1951 en ce qui concerne les forces étrangères stationnées en République fédérale d'Allemagne et protocole de signature, signés à Bonn le 3 août 1959, loi du 6 mai 1963, *M.B.*, 22 juin et 11 juillet 1963.

⁶⁴ Art. III, § 1 à 3, de la convention du 19 juin 1951. Voy. art. 13, b, de l'accord de 1946, *supra*, note 26; art. 3 du projet de Bruxelles, *supra*, note 58; art. 5 et 6 de l'accord complémentaire, *supra*, note 63, et art. XIII et XIV de la Convention belgo-britannique relative au stationnement des forces belges en Allemagne, signée à Bruxelles le 23 décembre 1949, loi du 12 janvier 1951, *M.B.*, 21 février 1951. Voy. à titre comparatif l'arrêté royal du 6 décembre 1955 relatif à certains étrangers privilégiés.

⁶⁵ Art. 5 du protocole du 28 août 1952.

du personnel civil et des personnes à charge aux règlements belges en matière d'entrée et de séjour. Le paragraphe 12 de l'échange de lettres précité contient une stipulation, en principe provisoire, supplémentaire : il prévoit que l'identité de ces personnes s'établit par une pièce d'identité délivrée, à l'intervention du S.H.A.P.E., par les autorités communales, conformément aux instructions ministérielles.

L'Etat de séjour est en droit de contrôler l'importance des effectifs étrangers stationnés sur son territoire, et de s'opposer à toute augmentation, ou diminution, éventuelles. L'accord conclu avec le S.H.A.P.E. prévoit à cet égard que ce quartier général pourra augmenter, sans l'accord du Gouvernement belge, ses effectifs, de plus de 10 %, par rapport à leur importance à la date de signature de l'accord, telle qu'elle fut notifiée ⁶⁶.

b) *Immatriculation des véhicules et permis de conduire.*

15. La soumission de principe aux dispositions territoriales de police et de sûreté, conforme aux règles du droit international privé, entraîne l'applicabilité de la législation territoriale relative au permis de conduire et à l'immatriculation des véhicules. La reconnaissance des permis de conduire, délivrés dans l'Etat d'origine, aux membres civils et militaires des forces, à l'exclusion des personnes à leur charge, obéit toutefois à des règles particulières. C'est ainsi qu'à défaut de procéder lui-même, sans examen, à la délivrance d'un permis de conduire à celui qui en est valablement titulaire dans son pays d'origine, l'Etat de séjour est tenu de reconnaître le permis civil ou militaire qui y est valablement émis ⁶⁷.

L'article 17 de l'accord de siège conclu avec le S.H.A.P.E. étend cette reconnaissance au permis de conduire délivré par le S.H.A.P.E., qui s'engage en outre à prendre toutes mesures utiles pour assurer l'exécution des mesures de déchéance, éventuellement prononcées à l'endroit de son personnel par les juridictions belges ⁶⁸.

Le paragraphe 3 de cet article ne laisse toutefois d'être obscur. Il dispose que « le permis de conduire, établi dans *une* langue autre que *les* langues officielles belges, est accompagné d'une traduction certifiée conforme par le S.H.A.P.E. dans *ces* langues ». *A priori*, on voit mal comment un document

⁶⁶ Art. 3. Voy. art. 3 (identique) de l'accord de siège avec la France, *supra*, note 22. Ces effectifs s'élèvent à 2.700 personnes, dont 250 Belges. A ce chiffre s'ajoutent des unités nationales d'appui mises à la disposition du S.H.A.P.E. par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la République fédérale allemande, aux fins d'assurer divers services (approvisionnement...). Celles-ci représentent 700 personnes. Voy. rapport Meyers, précité, p. 5.

⁶⁷ Art. IX de la convention du 19 juin 1951. Voy. art. 4 du projet de Bruxelles, *supra*, note 58; art. 9, 10, 11 de l'Accord complémentaire, *supra*, note 63.

⁶⁸ Cet article reproduit les § 7 à 11 de l'échange de lettres des 31 janvier et 9 février 1967.

établi dans *une* langue pourrait être établi dans *les* langues nationales. A moins d'interpréter ce pluriel, pourtant répété, comme désignant l'une *ou* l'autre (et non l'une *et* l'autre) langue nationale, il paraît difficile de comprendre raisonnablement la disposition. Dans une interprétation contraire, il aurait d'ailleurs été plus simple de prévoir directement, sans le détour d'une éventualité, la traduction du document en français, en flamand et en allemand, faute pour celui-ci de pouvoir jamais être simultanément établi en ces trois langues. Des questions parlementaires semblent confirmer cette interprétation; c'est volontairement que le S.H.A.P.E. paraît procéder à la traduction ou à la rédaction simultanée en flamand des permis de conduire qu'il délivre en français, langue officielle de l'O.T.A.N.⁶⁹.

16. Les véhicules officiels des forces doivent arborer, outre leur numéro d'immatriculation, un signe distinctif de leur nationalité⁷⁰.

Les véhicules privés restent soumis à la réglementation en vigueur dans l'Etat de séjour, l'arrêté royal du 31 décembre 1953 en ce qui concerne la Belgique. Pour en faciliter l'application, les mesures provisoires convenues avec le S.H.A.P.E. organisent une collaboration étroite entre services compétents, et prévoient l'octroi de plaques diplomatiques au Commandant suprême allié, ainsi qu'à certains officiers de haut rang⁷¹.

Ces dispositions ne sont pas reprises dans l'accord de siège. Il y a lieu de croire qu'elles seront maintenues en leur principe. Seule la courtoisie internationale y tempère d'ailleurs l'application de la législation belge.

c) *Privilèges et immunités diplomatiques.*

17. Si le statut accordé à une force et à ses membres constitue un ensemble de privilèges, c'est des privilèges et immunités de caractère diplomatique qu'il sera question ici. Seul l'accord de siège conclu avec le S.H.A.P.E. contient certaines dispositions à cet égard.

L'article 8 de cet accord accorde de plein droit au commandant suprême allié en Europe, à son conjoint et à ses enfants mineurs « vivant à son foyer », les privilèges et immunités dont bénéficient le chef d'une mission diplomatique, son conjoint et ses enfants mineurs. Ces privilèges sont essentiellement déterminés par la convention de Vienne, du 18 avril 1961, sur les relations diplomatiques⁷². A cet égard, la situation d'un chef de mission n'est pas matériellement distincte

⁶⁹ Voy. *Bull. Q.R.*, Chambre, 1967-1968, pp. 185-186.

⁷⁰ Art. V de la convention du 19 juin 1951. Voy. art. 5 du projet de Bruxelles, *supra*, note 58.

⁷¹ Accord des 31 janvier et 9 février 1967, § 3 à 6.

⁷² Loi du 30 mars 1968, *M.B.*, 6 juin 1968. Voy. art. 19 de l'accord de siège avec la France, *supra*, note 22. Cet article exclut les ressortissants de nationalité française du bénéfice de ses dispositions; il ne prévoit aucune stipulation particulière à l'égard du commandant suprême.

de celle d'un agent diplomatique. Quoique le texte paraisse limiter l'assimilation à un chef de mission aux privilèges et immunités, il paraît raisonnable de l'étendre dès lors aux dispositions d'ordre protocolaire, qui seules peuvent justifier l'assimilation au chef de mission plutôt qu'à l'agent diplomatique, en général.

Si le commandant suprême bénéficie de plein droit de ces immunités, l'accord de l'Etat de séjour, donné en consultation avec le S.H.A.P.E., est nécessaire pour qu'en bénéficient certains « officiers généraux et amiraux exerçant des fonctions interalliées de haute responsabilité ». Les privilèges qui leur sont consentis sont, *grosso modo*, ceux dont bénéficient les représentants des Etats membres près le Conseil atlantique et, de façon plus générale, tout fonctionnaire international de rang élevé⁷³. Ils consistent en :

- une immunité de poursuite (notion équivoque), d'arrestation et de détention;
- une immunité de juridiction pour les actes, paroles et écrits, accomplis en qualité officielle durant la mission;
- une inviolabilité des papiers et documents personnels;
- des immunités et « facilités » identiques à ceux de l'agent diplomatique, en ce qui concerne les bagages personnels;
- des « avantages » identiques à ceux de l'agent diplomatique, en matière monétaire.

La variation du vocabulaire traduit l'imprécision de la règle de droit.

L'accord précise que ces privilèges et immunités sont consentis dans l'intérêt de la fonction, et non dans l'intérêt personnel de leurs bénéficiaires. La précision, unanimement admise aujourd'hui, est presque inutile. Seul le départ entre ce qui est intérêt personnel et intérêt de la fonction suscite d'incessantes difficultés. Dans cet ordre d'idées, on regrettera que des dispositions précises, excluant ou confirmant les immunités, n'aient pas été adoptées, en ce qui concerne le contentieux automobile, source de nombreuses controverses, auxquelles expose une formule aussi large que « actes accomplis en qualité officielle ». L'adoption de dispositions conventionnelles particulières paraît le moyen le plus sûr d'y obvier.

L'article prévoit que le commandant suprême a le « devoir » de lever ces immunités lorsque l'exercice de la justice le requiert et que les intérêts du S.H.A.P.E. ne s'y opposent pas. Il y a là une obligation juridique, mais elle paraît difficile à sanctionner, sauf abus manifeste, car le commandant suprême est maître de sa décision.

En dehors des précisions contenues dans la convention, les règles et principes

⁷³ Convention d'Ottawa du 20 septembre 1951, art. 13, loi du 1^{er} février 1955, *M.B.*, 6 mars 1955; sur les rapports de ces immunités à celles consenties aux Communautés européennes et à leur agents, voy. rapport Meyers, précité, p. 4.

du droit international doivent guider l'interprétation et l'application de ces dispositions. Il y a lieu ainsi d'admettre une renonciation à ces immunités, qui n'est pas formellement prévue par l'accord. La nécessité d'un accord de l'autorité hiérarchique, que paraît exiger, conformément à la théorie de la fonction, l'évolution du droit des immunités⁷⁴, enlève toutefois toute utilité pratique à la distinction entre renonciation et levée d'immunités. Il y a lieu également d'admettre renonciation et levée d'immunités, en ce qui concerne les privilèges et immunités dont bénéficie de plein droit le commandant suprême, sous réserve de la compétence de l'autorité appelée à donner son accord. Cette autorité paraît devoir être le Conseil atlantique, à l'exclusion de l'Etat d'origine.

d) *Droit de police.*

18. Le droit de police à l'intérieur de la base est normalement exercé par l'autorité étrangère. La convention de Londres du 19 juin 1951⁷⁵ lui reconnaît expressément à cet égard le droit de prendre « toutes mesures utiles » — formule très large qui doit inclure l'arrestation de nationaux de l'Etat de séjour —, en vue de maintenir l'ordre et la sécurité des installations.

La cession d'une base militaire n'emporte toutefois pas de privilège d'extra-territorialité au profit des terrains ainsi cédés. L'on ne peut dès lors exclure la compétence de principe de l'autorité territoriale, d'exercer son droit de police sur tous les points de son territoire. De la compétence exceptionnelle reconnue à l'autorité étrangère, ne peut se déduire la renonciation de l'autorité territoriale aux compétences qui sont les siennes. Toutefois, la courtoisie internationale recommande de solliciter préalablement l'accord du commandant local; il ne s'agit que d'une règle de courtoisie et non d'une règle de droit, sauf stipulations conventionnelles expresses, telle celle qu'énonce l'accord de siège conclu avec le S.H.A.P.E.⁷⁶ Selon l'accord, l'autorisation est cependant « donnée d'office... en cas de flagrant délit ou en vertu d'un mandat délivré par le magistrat instructeur ». Que l'autorisation est donnée d'office, dispense-t-il de solliciter une autorisation qui ne peut être refusée? Hors le cas du flagrant délit où la raison d'être de la disposition commande d'admettre une autorisation fictive, la négative paraît souhaitable : l'autorité territoriale reste tenue, nous semble-t-il, d'aviser l'autorité locale de l'exercice d'une mesure que celle-ci n'est pas en droit d'interdire. Exerçant son droit de police, l'Etat de séjour est en outre tenu de respecter les immunités qui appartiennent à l'Etat étranger, dont celle qui couvre les archives et autres documents officiels⁷⁷.

⁷⁴ Voy. art. 32 de la convention de Vienne précitée, note 72.

⁷⁵ Art. VII, § 10. Voy. art. 7, al. 5, du projet de Bruxelles, *supra*, note 58; art. 14 de l'accord de 1946, *supra*, note 26; art. V et X à XII de la convention de 1949, *supra*, note 64, et art. 20 et 28 de l'accord complémentaire, *supra*, note 63.

⁷⁶ Art. 7.

⁷⁷ Voy. art. 13 du protocole du 28 août 1952 et 7, § 3, de l'accord du 12 mai 1967.

19. A l'extérieur de ses installations, l'autorité étrangère ne peut exercer qu'un droit de police considérablement limité : limité dans les modalités de son exercice, en liaison avec la police locale, limité dans ses objectifs, maintenir l'ordre et la discipline, limité enfin dans les personnes à l'égard desquelles il peut être exercé, les membres de la base. La convention du 19 juin 1951 parle à cet égard des « membres des unités ou formations »⁷⁸. L'expression est vague, elle n'est d'ailleurs pas définie à l'article premier de la convention. Des travaux préparatoires et du texte anglais de la convention (*members of the Force*), il paraît ressortir que le terme vise le seul personnel militaire de la base, à l'exclusion du personnel civil et des personnes à charge⁷⁹. L'échange de lettres des 31 janvier et 9 février 1967⁸⁰ n'est pas aussi restrictif : il parle des « membres du Shape », ce qui doit inclure à tout le moins le personnel civil.

Les termes de ces instruments internationaux ne peuvent toutefois être interprétés comme prohibant l'emploi des forces militaires étrangères à des fins policières sur le territoire de l'Etat de séjour, dans des circonstances et à l'égard de personnes autres que celles visées par les textes, lorsque l'autorité territoriale et l'autorité étrangère y marquent leur accord. Il peut y avoir là quelque danger, spécialement en périodes troubles⁸¹. C'est à d'autres fins cependant que ces accords font appel à la coopération des parties.

e) *Droit de juridiction.*

20. Les questions de compétence juridictionnelle, en matière pénale, sont parmi les plus délicates de celles que suscite la présence de forces militaires en territoire étranger⁸².

Selon les règles du droit international privé, la compétence, législative et juridictionnelle, de l'Etat sur le territoire duquel l'infraction a été commise, n'est pas douteuse. La qualité de l'étranger accueilli sur le territoire apporte cependant, traditionnellement, certains tempéraments à ce principe. L'étendue de ces dérogations fut âprement controversée. De nos jours, un respect accru de la souveraineté territoriale, et de sa juridiction, indispensable à la

⁷⁸ Art. VII, § 10, b.

⁷⁹ Voy. LAZAREFF, *op. cit.*, p. 285.

⁸⁰ Voy. § 13, b.

⁸¹ Voy. *A.P.*, Chambre, 1967-1968, 20 décembre 1967, et *Bull. Q.R.*, Chambre, 1967-1968, pp. 334-335. Sur le renforcement des forces belges de police qu'a entraîné l'établissement du S.H.A.P.E., voy. *A.P.*, Chambre, 1966-1967, 29 novembre 1966; *D.P.*, Sénat, 1967-1968, Rapport Hougardy sur le budget de la gendarmerie pour l'exercice 1968, n° 107, p. 19.

⁸² La compétence civile ne suscite pas de problèmes. Dans le respect des immunités, la compétence internationale des juridictions et la loi applicable se déterminent conformément aux règles de droit international privé du for.

survie et à la bonne exécution des accords, a fait définitivement place à la compétence exclusive de l'autorité étrangère, revendiquée autrefois ⁸³.

L'équilibre que réalise à cet égard, entre des prétentions contradictoires, l'article VII de la convention de Londres du 19 juin 1951 est caractéristique. Reprises par de nombreux accords bilatéraux, ses dispositions sont d'ailleurs en passe de devenir le droit commun en la matière.

Outre son pouvoir disciplinaire exclusif, chaque Etat conserve juridiction exclusive à l'égard des infractions punies par sa seule loi nationale ⁸⁴. Il en est principalement ainsi des infractions portant atteinte à la sûreté de l'Etat, dont une liste, exemplative, est fournie. Cette juridiction exclusive, dans le chef de l'Etat d'origine, ne s'exerce toutefois qu'à l'égard des personnes « soumises à la loi militaire de cet Etat ».

Lorsque l'infraction est prévue tant par la loi nationale que par la loi territoriale, la concurrence des compétences juridictionnelles est tranchée par un mécanisme de priorités. L'Etat de séjour bénéficie d'une priorité générale, conforme à sa compétence exclusive en principe, sauf dans deux hypothèses où priorité est accordée à la juridiction de l'Etat d'origine : celle d'infractions portant uniquement atteinte aux biens ou au « personnel » de l'Etat d'origine et celle d'infractions commises dans l'exécution du service ⁸⁵. C'est à l'autorité étrangère qu'il appartient normalement d'établir si l'intéressé était ou non en service, selon sa loi nationale. La convention est toutefois muette sur ces points qui ont suscité certaines controverses. De façon générale cependant, la compétence juridictionnelle paraît déterminer la compétence législative. Le dessaisissement de la juridiction non prioritaire, éventuellement saisie, est obligatoire. La renonciation, spontanée ou sollicitée, à ces priorités est néanmoins prévue,

⁸³ Voy. LAZAREFF, S., *op. cit.*, chap. IV; ROUSE et BALDWIN, « The Exercise of Criminal Jurisdiction under the NATO Status of Forces Agreement », *A.J.I.L.*, 1957, 29; SNEE, J.M., et PYE, K.A., *Statuts of Forces Agreement : Criminal Jurisdiction*, New York, 1957; VIGNES, D., « L'affaire Girard et le statut des forces américaines stationnées en territoire étranger », *A.F.D.I.*, 1957, 304 à 314.

Voy. la déclaration franco-belge du 29 janvier 1916 (*M.B.*, 23-29 janvier 1916), relative à la juridiction des tribunaux militaires français et belges, telle que prorogée, *M.B.*, 15 août 1919; les déclarations sur le même objet avec la Grande-Bretagne, 15 avril 1916, *M.B.* p. 185, prorogée le 10 novembre 1919, *M.B.*, 10-11 novembre 1919, et les Etats-Unis, 5 juillet - 6 septembre 1918, *M.B.*, 29 septembre et 5 octobre 1918, prorogée le 8 novembre 1919, *M.B.*, 8 novembre 1919.

Voy. l'accord anglo-belge du 16 mai 1944 (*D.P.*, Chambre, S.E., 1946, n° 171) relatif à l'administration civile et à la compétence des juridictions en territoire belge libéré par les forces expéditionnaires alliées; l'art. 13, a, de l'accord de 1946, *supra*, note 26; l'art. 7 du projet de Bruxelles, *supra*, note 58; l'art. IX, 2 à 6, de la convention de 1949, *supra*, note 64, et les art. 22, 25 à 27, 30 à 39 et 75 de l'accord complémentaire, *supra*, note 63.

Voy. également la loi du 29 juillet 1953 (*M.B.*, 4 septembre 1953) organisant, en ce qui concerne les bases métropolitaines d'Afrique, la poursuite et la répression des infractions.

⁸⁴ Art. VII, § 2.

⁸⁵ Art. VII, § 3.

tout comme la « bienveillance » avec laquelle pareilles demandes seront accueillies.

Ratione personae, la compétence prioritaire de l'Etat d'origine connaît d'autres limitations : cette compétence ne peut en effet être exercée sur une personne à charge au sens de la convention ⁸⁶ ni sur un national ou un résident de l'Etat de séjour, lorsqu'il n'est pas membre des forces armées de l'Etat d'origine ⁸⁷. Cette dernière stipulation couvre essentiellement l'apatridie et la double nationalité. La primauté reconnue à la nationalité de l'Etat de séjour n'en est pas moins contraire à la règle de droit international selon laquelle chaque Etat est en droit de considérer comme son ressortissant celui qui, outre sa nationalité, en possède d'autres ⁸⁸.

Pour éviter que ce chevauchement de compétences ne nuise à l'administration de la justice, une large collaboration des parties, dont les modalités sont à déterminer par accords particuliers, est envisagée, quant à l'arrestation des délinquants, l'instruction des infractions et l'exécution des peines ⁸⁹.

Certaines garanties procédurales, identiques en leur fond à celles de la Convention européenne des droits de l'homme, sont accordées au membre des forces étrangères attrait devant les juridictions de l'Etat de séjour. Elles doivent assurer l'exercice serein et régulier de la justice, dans le respect des droits de la défense ⁹⁰.

La dualité des poursuites est enfin interdite, sur le territoire de l'Etat de séjour. Il sied de remarquer à cet égard que, hors le cas de l'acquiescement, c'est l'exécution de la peine, et non l'autorité de chose jugée du jugement originaire, qui fait obstacle à de nouvelles poursuites ⁹¹.

Ces dispositions sont applicables aux membres d'un quartier général interallié. L'Etat d'origine est celui dont la loi militaire est applicable. Les obligations d'assistance à l'Etat de séjour lui incombent solidairement avec le quartier général ⁹².

f) *Règlement des dommages.*

21. L'équilibre que réalisait en matière de compétence juridictionnelle l'article VII de la convention, se retrouve en son article VIII qui assure le règlement

⁸⁶ Art. VII, § 3, a.

⁸⁷ Art. VII, § 4.

⁸⁸ Voy. l'art. 3 de la Convention de La Haye du 12 avril 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, loi du 20 janvier 1939, *M.B.*, 13 août 1939.

⁸⁹ Art. VII, § 5 à 7.

⁹⁰ Art. VII, § 9. Voy. les réserves dont est assortie la ratification américaine du 24 juillet 1953, *M.B.*, 7 octobre 1953.

⁹¹ Art. VII, § 8.

⁹² Art. 4, a et b, du protocole du 28 août 1952.

des dommages causés par les forces armées étrangères. Les principes qu'il consacre sont d'ailleurs le fruit d'une patiente évolution ⁹³.

Les parties contractantes renoncent entre elles à toute demande d'indemnités pour les dommages causés à un membre de leurs forces armées dans l'exécution du service ⁹⁴ et pour ceux qui furent causés, dans les conditions prévues par la Convention, aux biens utilisés par celles-ci ⁹⁵. L'accord des parties pourvoit à l'indemnisation des dommages causés à d'autres biens des parties contractantes, s'ils sont supérieurs à 70.000 francs ⁹⁶. A défaut d'accord, un arbitrage est prévu. L'arbitre unique, dont la décision est définitive et obligatoire, est choisi par les parties ou par le secrétaire général de l'Organisation atlantique, parmi les personnalités de l'Etat de séjour « exerçant ou ayant exercé une haute fonction judiciaire » ⁹⁷.

L'indemnisation des dommages causés à des tiers (particuliers) par suite d'actes ou de négligences accomplis dans l'exécution du service, est à charge de l'Etat de séjour. Celui-ci instruit la demande conformément à la *lex loci delicti*, décide du montant de l'indemnité et en assure le paiement à la victime. La charge de cette indemnité est ultérieurement répartie entre les Etats intéressés, selon les modalités prévues par la Convention. En pareil cas, l'auteur du dommage bénéficie d'une immunité d'exécution totale à l'égard des autorités territoriales ⁹⁸.

⁹³ Voy. QUENEUDEC, J.P., *La responsabilité internationale de l'Etat pour les fautes personnelles de ses agents*, Paris, 1966.

Voy. art. 17 de l'accord de 1946, *supra*, note 26; art. 8 du projet de Bruxelles, *supra*, note 58, et 41 de l'accord complémentaire, *supra*, note 63. Voy. l'accord entre la Belgique et les Pays-Bas relatif à l'organisation de manœuvres communes, conclu par échange de lettres datées à La Haye le 16 juin et à Bruxelles le 4 juillet 1952, *M.B.*, 15 mars 1953.

Voy. également les accords conclus les 1^{er} et 25 juin 1945, *M.B.*, 10 janvier 1946, et le 18 novembre 1946 avec la Grande-Bretagne pour l'indemnisation de certains dommages causés par les forces britanniques; le *Memorandum of agreement* du 9 mai 1945 avec les Etats-Unis, en vue de l'application pratique de certaines clauses de l'accord d'aide réciproque du 30 janvier 1943 et le *Memorandum* du 16 mai 1944 concernant l'administration civile et judiciaire en territoire belge libéré par les forces expéditionnaires alliées, *M.B.*, 10 janvier 1946; l'Arrangement du 30 octobre 1945 entre la Belgique et la France pour le règlement de certaines créances belges sur l'armée française et réciproquement, *M.B.*, 3-4 décembre 1945, et l'accord similaire avec les Pays-Bas conclu par échange de lettres, datées à Bruxelles les 6 février et 15 mars 1951, *M.B.*, 3 juin 1951.

⁹⁴ Art. VIII, § 4.

⁹⁵ Art. VIII, § 1.

⁹⁶ Sous ce montant, la renonciation est obligatoire.

⁹⁷ Art. VIII, § 2. Cette tâche, formellement confiée, en l'absence d'accord entre parties, au président des suppléants du Conseil atlantique, incombe au secrétaire général depuis la réorganisation de l'O.T.A.N.

⁹⁸ Art. VIII, § 5; 2 millions étaient prévus au budget 1967 de la Défense nationale, pour satisfaire à ces obligations du fait de la présence de forces étrangères en Belgique, *D.P.*, Chambre, 1966-1967, n° 4-IX/1, p. 50.

Lorsque le dommage survient en dehors de l'exécution du service (les contestations sur ce point sont soumises à l'arbitrage), les juridictions territoriales sont compétentes pour décider de la responsabilité de son auteur et de l'indemnité qu'il convient, le cas échéant, d'allouer à la victime⁹⁹. Ces procédures se heurtent, pratiquement, à certaines difficultés. Aussi a-t-on généralisé des procédures de caractère administratif, permettant un paiement à titre gracieux par l'Etat d'origine, auquel la décision appartient, après instruction de la demande par l'Etat de séjour¹⁰⁰.

Comme en toutes matières, la collaboration des parties préside à l'application de ces dispositions¹⁰¹.

Les quartiers généraux interalliés sont, chacun, assimilés à une partie contractante pour l'application de la convention à leur égard. Ils sont tenus solidairement avec l'Etat d'origine (celui dont les forces armées emploient, à titre militaire ou civil, l'auteur du dommage) des obligations qu'elle impose¹⁰².

g) *Dispositions d'ordre économique et administratif.*

22. Soucieux de préserver ses intérêts économiques et de rendre rentable la présence de forces étrangères sur son territoire, l'Etat de séjour se réserve généralement un droit de contrôle étendu sur les compétences civiles et administratives que l'autorité étrangère est susceptible d'exercer sur son territoire. Cela va jusqu'à frapper celle-ci de certaines incapacités, outre la liaison très étroite qu'elle organise entre services compétents.

En matière immobilière, la convention de Londres du 19 juin 1951 réserve à l'autorité locale une compétence exclusive, sauf dérogations à convenir entre parties. Elle énonce en outre une règle de compétence législative : sauf convention contraire, la *lex rei sitae* est applicable à l'utilisation et à l'occupation de l'immeuble¹⁰³. Cette incapacité d'exercice est confirmée par l'article 12 de l'accord de siège conclu avec le S.H.A.P.E. : le quartier général ne peut, sans l'accord préalable du Gouvernement belge, exercer son droit d'acquérir, de disposer ou d'aliéner en matière immobilière¹⁰⁴.

23. Les marchés de travaux connaissent des limitations parallèles. Si l'autorité étrangère est en droit d'utiliser la main-d'œuvre locale, ce à quoi elle est

⁹⁹ Art. VIII, § 8.

¹⁰⁰ Art. VIII, §, 6.

¹⁰¹ Art. VIII, § 10.

¹⁰² Art. 4, b et d, et 6 du protocole du 28 août 1952.

¹⁰³ Art. IX, § 3. Voy. art. 11, § 3, du projet de Bruxelles, *supra*, note 58, et art. 48, 53 et 55 de l'accord complémentaire, *supra*, note 63; voy. *supra*, n° 9.

¹⁰⁴ Voy. la disposition identique de l'art. 8 de l'accord de siège avec la France, *supra*, note 22.

instamment conviée, elle est tenue de collaborer étroitement avec l'autorité locale, qui agit fréquemment en son nom et pour son compte¹⁰⁵.

Le S.H.A.P.E. peut passer directement les marchés de travaux d'un montant inférieur à 5 millions, avec le consentement préalable de l'autorité belge lorsque ces travaux supposent ou entraînent une modification du plan général des installations ou du site du quartier général. Les règles de l'O.T.A.N. ou la loi belge sont applicables à ces marchés. Au delà de ce montant, l'autorité belge se substitue au S.H.A.P.E. La législation belge en matière de marchés publics devient en outre seule applicable¹⁰⁶.

24. En matière mobilière, l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Etat de séjour, normale en régime d'économie libre, est garantie en ce qui concerne les achats individuels.

Les achats collectifs sont « normalement » effectués par l'autorité militaire territoriale. La restriction légitime toutefois les dispositions particulières dont conviendraient ou dont auraient convenu les parties intéressées.

En fonction de ses impératifs économiques, l'Etat de séjour est cependant en droit d'exclure, totalement ou partiellement, certains biens, de ces achats. Cette faculté n'a d'intérêt réel qu'en période de crise économique¹⁰⁷.

Il faut aussi tenir compte sur ce point des facilités d'importation dont bénéficient les membres des forces, ce qui diminue parfois considérablement le recours au marché local.

Ces principes sont appliqués au S.H.A.P.E. par l'article 9 de l'accord du 12 mai 1967. En concours avec les autorités belges, le S.H.A.P.E. est compétent pour acquérir les biens mobiliers destinés à son usage exclusif sur le marché belge, auquel une préférence de principe est reconnue. Il peut établir à l'intention de son personnel une cantine dont les fournitures, « en quantités raisonnables »¹⁰⁸, sont exonérées de droits et taxes. Est de même exonérée de droits et taxes une quantité raisonnable de carburant, nécessaire au membre du S.H.A.P.E. pour se rendre à l'aide de son véhicule privé, de surcroît exempt de taxe de circulation, de son domicile au quartier général¹⁰⁹. Ces franchises ne profitent pas aux ressortissants belges.

¹⁰⁵ Art. IX, § 4. Voy. art. 10 de l'accord de 1946, *supra*, note 26.

¹⁰⁶ Art. 13. Les frais de cette intervention des autorités belges font l'objet de remboursements forfaitaires par le S.H.A.P.E. L'accord de siège du S.H.A.P.E. avec la France, *supra*, note 22, prévoyait un plafond de 17 millions et demi en matière immobilière et de 3 millions et demi en matière mobilière, voy. art. 6, 7 et 10.

¹⁰⁷ Convention du 19 juin 1951, art. IX, § 1 et 2; voy. art. 11, § 1 et 2, du projet de Bruxelles, *supra*, note 58, et art. 47, 50 et 51 de l'accord complémentaire, *supra*, note 63.

¹⁰⁸ Sur cette notion, voy. rapport Meyers, précité, p. 13. Sur ces questions d'ordre fiscal, qui intéressèrent au plus haut point les parlementaires, voy. également le même rapport, pp. 8 et 9.

¹⁰⁹ La convention du 19 juin 1951 prévoyait que des facilités de circulation et des réductions de tarif seraient à convenir entre parties (art. IX, § 6).

Hors les ventes régulières effectuées en ces cantines, ces biens mobiliers ne peuvent être cédés par le S.H.A.P.E. qu'aux conditions déterminées *par* (et non *avec*) l'autorité belge. Est réputée importation l'acquisition de pareils biens, à moins qu'il ne s'agisse de produits indigènes.

A ces égards, le S.H.A.P.E. est ou peut être, selon le cas, dispensé de l'observation de la législation belge en matière économique. De l'avis du Conseil d'Etat ¹¹⁰, il ressort que ce terme ne couvre que les dispositions d'origine purement nationale, à l'exclusion des obligations internationales qu'a souscrites la Belgique, et notamment de celles qui sont inhérentes à sa qualité de membre des Communautés européennes.

25. Le droit d'utiliser les services d'utilité publique (postes, téléphones, ...) de l'Etat de séjour est, enfin, normalement accordé aux forces étrangères, sous réserve de leur droit éventuel de créer leurs propres services en ces matières, généralement de caractère militaire et à des fins militaires ¹¹¹. Les modalités de cette utilisation, ou de cette création, sont réglées par des accords techniques.

Il en est de même pour l'accès aux services dentaires, médicaux et hospitaliers de l'Etat de séjour ¹¹². L'exercice de la médecine à l'intérieur de ces bases étant pourtant prévu, en dérogation à la législation belge relative à l'art de guérir, ce n'est qu'en cas d'insuffisance des services propres à la force ou au quartier général qu'il sera fait appel aux établissements locaux. Les dispositions de police, en matière sanitaire et d'hygiène publique, adoptées par l'Etat de séjour restent cependant toujours d'application.

h) Dispositions d'ordre douanier, fiscal et monétaire.

26. Le régime fiscal applicable aux constructions est normalement fixé par l'O.T.A.N. ¹¹³, conformément aux principes contenus dans la convention de Londres et dans le protocole sur le statut des quartiers généraux. Ce protocole exonère les quartiers généraux de tous droits et taxes éventuellement afférents aux dépenses qu'ils supportent dans l'intérêt de la défense commune ou « pour

¹¹⁰ D.P., Chambre, 966-1967, n° 437/1. Ces aménagements peuvent susciter certaines difficultés dans le cadre des unions douanières auxquelles participe la Belgique. Voy. le règlement n° 1268/68/C.E.E., du 20 avril 1968, concernant la restitution à accorder sur le beurre livré à certaines forces étrangères stationnées en Europe (J.O., 21 août 1968), modifié par le règlement n° 197/69/C.E.E., du 31 janvier 1969 (J.O., 1^{er} février 1969), adopté dans le cadre du règlement n° 804/68/C.E.E., du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, J.O., 28 juin 1968.

¹¹¹ Voy. art. 14 et 15 de l'accord du 12 mai 1967, art. VII de la convention de 1949, *supra*, note 64, art. 59 et 60 de l'accord complémentaire, *supra*, note 63, et art. 14 à 17 de l'accord de siège avec la France, *supra*, note 22.

¹¹² Voy. art. IX, § 5, de la convention du 19 juin 1951 et art. 18 et 19 de l'accord du 12 mai 1967.

¹¹³ Voy. art. 5, c, de la convention du 12 novembre 1952, *supra*, note 13.

leur avantage officiel et exclusif », dans le but d'en faciliter l'établissement et le fonctionnement ¹¹⁴. Cette exonération ne couvre cependant pas les droits ou taxes qui rémunèrent des services effectués.

Ces quartiers généraux sont en outre soumis, à certaines réserves près, aux dispositions de l'article X de la convention de Londres sur le statut des forces ¹¹⁵. D'une façon générale, cet article exonère les membres, civils ou militaires, d'une force de tous impôts, sur le territoire de l'Etat de séjour, en ce qui concerne les revenus qu'ils acquièrent en cette qualité. Ils sont fictivement réputés ne pas acquérir de domicile fiscal sur ce territoire. Les ressortissants de l'Etat de séjour, en toute logique, ne bénéficient pas de cette disposition ¹¹⁶.

27. Sous réserve de dispositions particulières à convenir entre parties intéressées, la réglementation territoriale des changes est applicable ¹¹⁷. Le protocole sur le statut des quartiers généraux prévoit cependant que des facilités sont accordées à ceux-ci en ces matières, pour autant que de besoin ¹¹⁸. En application de cette disposition, le S.H.A.P.E. a été autorisé à détenir toutes devises en Belgique, à y disposer de comptes en toutes monnaies et à transférer et convertir librement ses fonds ¹¹⁹.

28. En matière douanière, les lois et règlements de l'Etat d'accueil sont normalement applicables. L'article XI de la convention sur le statut des forces prévoit cependant certaines exonérations en ce qui concerne les véhicules, les documents officiels, le passage d'unités ou formations régulièrement encadrées, l'approvisionnement, ainsi que les effets et mobiliers personnels lors de l'entrée initiale sur le territoire d'accueil ¹²⁰.

Admis en franchise, ces biens sont normalement incessibles sur le territoire de l'Etat de séjour, mais peuvent, à certaines conditions, être librement réexportés ¹²¹. En ces matières, la collaboration des parties doit permettre d'obvier

¹¹⁴ Art. 8, § 1. Voy. art. 9, § 1^{er} et 2, de l'accord du 12 mai 1967.

¹¹⁵ Art. 7 et 8, § 2, du protocole du 28 août 1952. Voy. art. 12 du projet de Bruxelles, *supra*, note 58.

¹¹⁶ Art. X, § 4. En une déclaration conjointe faite lors de la signature de la convention du 19 juin 1951 et du protocole du 28 août 1952, les Gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois ont précisé que les membres de leurs forces armées ne pouvaient se prévaloir de ces dispositions pour revendiquer sur le territoire des pays Benelux une franchise dont ils ne jouissent pas sur leur propre territoire en ce qui concerne les droits, taxes ou impôts qui sont ou seront unifiés dans le cadre du Benelux.

¹¹⁷ Art. XIV de la convention du 19 juin 1951.

¹¹⁸ Art. 12, § 1 et 2.

¹¹⁹ Art. 10 de l'accord du 12 mai 1967. Voy. l'art. 18, plus restrictif, de l'accord de siège entre le S.H.A.P.E. et la France, *supra*, note 22.

¹²⁰ Voy. également les § 1 et 2 de l'accord des 31 janvier et 9 février 1967. Voy. également art. 8, § 3, du protocole du 28 août 1952, art. XV de la convention de 1949, *supra*, note 64, et art. 64 à 69 de l'accord complémentaire, *supra*, note 63.

¹²¹ Voy. *supra*, n° 24.

aux fraudes et abus, et d'assurer le respect des réglementations de l'Etat de séjour et la répression des infractions ¹²².

i) *Dispositions d'ordre social.*

29. Des dispositions de caractère social sont normalement élaborées entre parties pour déterminer la condition de la main-d'œuvre, parfois importante, que les forces militaires, stationnées en territoire étranger, sont appelées à utiliser. Il n'est question ici que de la main-d'œuvre civile locale, étrangère au personnel proprement dit de la base (qui a qualité de membre de celle-ci), à l'exclusion de la main-d'œuvre civile étrangère qui accompagnerait éventuellement les forces et dont l'admission est subordonnée à des accords particuliers, à l'exclusion également des nationaux de l'Etat d'accueil qui peuvent être appelés à exercer des fonctions « intégrées » dans la base ou le quartier général, installés en Belgique.

Le caractère essentiellement territorial de la majeure partie de la réglementation relative au travail, et le souci des autorités territoriales d'éviter une concurrence malsaine au détriment des travailleurs locaux, expliquent que les règles de droit interne de l'Etat de séjour, relatives au travail, et notamment au salaire, sont généralement applicables ¹²³.

La complexité des dispositions applicables explique cependant que, dans le cas des bases britannique et canadienne, la gestion du personnel, relativement restreint, utilisé par celles-ci ait été confiée à l'autorité belge. Celle-ci agit au nom et pour compte de l'autorité étrangère, patron privé d'un personnel qu'elle paye de son budget.

Le recrutement du personnel nécessaire s'effectue ainsi soit par l'intermédiaire d'une commission sans personnalité juridique, soit par l'autorité belge sur avis de l'autorité étrangère concernant l'importance du personnel souhaité et les qualifications requises. Priorité est accordée aux travailleurs et chômeurs locaux ¹²⁴. La collaboration entre autorités, qui a présidé à la création du rapport de travail, pénètre toute son exécution et son échéance pour faciliter le reclassement des personnes touchées par d'éventuelles mesures de licenciement ¹²⁵.

Des dispositions semblables s'appliquent à la main-d'œuvre civile utilisée par le S.H.A.P.E. Son importance justifie toutefois qu'il en assure lui-même la

¹²² Art. XII et XIII de la convention du 19 juin 1951. Voy. art. 14 du projet de Bruxelles, *supra*, note 58.

¹²³ Art. IX, § 4, de la convention du 19 juin 1951. Voy. art. 10 de l'accord de 1946, *supra*, note 26, et art. 56 de l'accord complémentaire, *supra*, note 63.

¹²⁴ La détermination de l'employeur réel peut soulever des difficultés. Voy. C.P. Appel, 3 juin 1967, *R.W.*, 2073, *infra*, n° 30.

¹²⁵ Voy. *Bull. Q.R.*, Sénat, 1967-1968, pp. 41-42.

gestion. L'accord de siège prévoit expressément l'application de la législation belge. Le recrutement est effectué par le S.H.A.P.E., parmi les candidats présélectionnés par les services belges compétents. Il est expressément prévu que des conventions collectives, applicables au personnel du S.H.A.P.E., peuvent être négociées entre les autorités belges et les autorités du quartier général ¹²⁶.

Le souci de préserver certains secrets, généralement militaires, justifie certes que des mesures de contrôle soient étendues à des tierces personnes, investies de tâches ou de fonctions qui les mettent en rapport immédiat avec le S.H.A.P.E. Des renseignements, d'ordre objectif, sont ainsi requis du personnel appelé à remplir des fonctions dans les agences bancaires qui s'installent dans les bâtiments abritant le S.H.A.P.E. et l'O.T.A.N. Quoiqu'il ait suscité certaines réactions syndicales, ce contrôle préventif est légitime, lors même qu'il serait appliqué quelque peu maladroitement ¹²⁷.

j) *Liaison avec les autorités locales et règlement des différends.*

30. Comme les accords précités, et de façon plus générale tous les accords relatifs à la cession de bases militaires, font largement appel à une collaboration entre parties pour leur exécution, il est normal que des institutions spéciales soient mises en place pour assurer celle-ci. Les commissions mixtes ou les missions de liaison, dotées d'une compétence essentiellement consultative, sont ainsi fréquentes ¹²⁸. Les accords relatifs aux bases militaires étrangères existant en Belgique paraissent cependant muets sur ce point. Aucun organisme spécial n'est mis en place. La coopération s'effectue sans intermédiaire entre autorités intéressées. A cet égard, c'est normalement le ministère de la Défense nationale, dont les services sont éventuellement aménagés dans un souci d'efficacité, qui intervient. C'est en son sein que sont conclus les accords techniques d'exécution.

Sur ce point, l'autorité étrangère, présente en Belgique, n'a d'autre capacité que celle que lui confère sa loi nationale, encore que le droit international puisse légitimer des compétences apparentes auxquelles la Belgique était en droit de se fier.

Les relations avec le S.H.A.P.E. s'effectuent par l'intermédiaire d'un représentant militaire près celui-ci, des dérogations à cette procédure pouvant être apportées par le ministre de la Défense nationale. Les rapports directs avec les autorités locales doivent donc rester exceptionnels.

¹²⁶ Art. 11. Voy. art. 11 et 12 de l'accord de siège entre le S.H.A.P.E. et la France, *supra*, note 22. Sur l'O.T.A.N., voy. *Bull. Q.R.*, Sénat, 1966-1967, pp. 744-745.

¹²⁷ Voy. *Bull. Q.R.*, Sénat, 1967-1968, pp. 27-28.

¹²⁸ Voy. FLORY, M., *op. cit.* p. 21.

La langue dans laquelle ces relations s'effectuent paraît avoir sérieusement inquiété certains de nos parlementaires, pour des raisons étrangères à la matière. Il faut écarter à cet égard une application d'autorité de la législation linguistique belge aux rapports des autorités publiques belges avec cette personne de droit international, tout comme avec toute personne de droit international implantée sur le territoire belge, et *a fortiori* aux rapports internes de celle-ci. Les langues officielles de l'O.T.A.N., français ou anglais, ou toute autre langue dont sont convenues les parties sont d'application ¹²⁹.

La capacité juridique que le S.H.A.P.E. tient de l'article 10 du protocole sur le statut des quartiers généraux interalliés est exercée en Belgique par le commandant suprême allié ou par toute personne qu'il désigne. Dans tous les litiges où il est partie devant les juridictions belges, à l'exclusion des juridictions arbitrales, le gouvernement belge peut lui être subrogé. Son intervention donne lieu à des remboursements forfaitaires à déterminer ¹³⁰.

31. L'appareil institutionnel de l'O.T.A.N. permet d'ailleurs en ces matières d'assurer une collaboration beaucoup plus large, qui aboutit facilement à un règlement politique. Cet aspect est très sensible dans la procédure mise en place dans la convention de Londres du 19 juin 1951, pour assurer le règlement des différends qui peuvent naître de l'interprétation ou de l'application de la convention. Elle apporte en effet à ces différends une solution essentiellement politique et marque une très nette défaveur à l'égard des solutions juridictionnelles. C'est en effet à des négociations entre parties ou, si le désaccord persiste, à la décision du Conseil atlantique, organe politique statuant à l'unanimité, que fait appel l'article XVI de la convention pour résoudre les différends. C'est en deçà ou au delà du droit qu'une solution est donc envisagée. Il est significatif à cet égard que le recours à une « juridiction extérieure » est expressément exclu ¹³¹, même par accord entre parties intéressées. La Cour

¹²⁹ Voy. *Bull. Q.R.*, Sénat, 1966-1967, pp. 267-268, p. 542, p. 902, pp. 1303-1304; *ibid.*, 1967-1968, pp. 27-28.

¹³⁰ Art. 5 et 6 de l'accord du 12 mai 1967. Voy. art. 11, § 1, du protocole du 28 août 1952 et art. 13 de l'accord de siège entre le S.H.A.P.E. et la France, *supra*, note 22. Cette représentation est également prévue par les accords administratifs conclus avec le Canada et la Grande-Bretagne. S'agissant de litiges relevant de la compétence matérielle des juridictions du travail, elle peut susciter certaines difficultés quant à leur compétence personnelle, eu égard à la qualité de service public du représentant et éventuellement du représenté. Si l'incompétence *ratione personae* devait être établie à l'égard de ces tribunaux, le litige est de la compétence du tribunal de première instance. Il est inexact qu'à accepter cette incompétence prud'homale *ratione personae*, l'on priverait le particulier de tout recours dans l'ordre interne, ainsi que certains paraissent le soutenir. Voy. note Van Mensel, sous C.P. App. Anvers, 3 juin 1967, et C.P. Turnhout, 19 avril 1967, *R.W.*, 1967-1968, 2073, et notre chronique, *R.B.D.I.*, 1969/2, n° 40.

¹³¹ L'article 15 du Protocole sur le statut des quartiers généraux interalliés contient une disposition identique. Voy. art. 23 de l'accord de 1946, *supra*, note 26.

internationale de Justice est implicitement visée ici. Des difficultés pourraient d'ailleurs surgir des déclarations d'acceptation de la juridiction de la Cour, conformes à l'article 36, alinéa 2, de son statut, si ces déclarations n'étaient généralement assorties d'une réserve concernant les différends à propos desquels un autre mode de règlement est prévu¹³².

L'article XVI ne paraît toutefois pas limiter la compétence du Conseil atlantique, qui doit être en droit d'imposer lui-même le recours à une juridiction. Les motivations concrètes qui ont conduit à l'adoption de pareille disposition rendent cependant aléatoire l'espoir de voir d'éventuels différends résolus par cette voie.

Comme cette convention est applicable à la base britannique en Belgique¹³³, la portée de l'article 9 de la convention du 12 novembre 1952 qui soumet à la décision d'un arbitre désigné par les parties ou, à défaut, par le Secrétaire atlantique, les différends liés à l'interprétation ou à l'exécution de l'accord, devient considérablement limitée. Cet arbitrage doit être restreint aux dispositions spécifiques des accords de base et de ses accords techniques d'application, à l'exclusion de toutes les dispositions de la convention de Londres. Cela vise essentiellement les contestations relatives à l'emplacement de la base et à ses modalités pratiques de construction et de fonctionnement, telles que l'accord des parties les a précisées. La convention relative au passage et au séjour des forces canadiennes en Belgique ne reproduit pas cette clause.

IV. — RETRAIT DES BASES MILITAIRES ETRANGERES

32. Les cessions « à bail stratégique » sont normalement consenties pour une durée limitée. Aucun terme précis n'est cependant fixé à la présence des forces étrangères en Belgique. C'est dans la logique d'un système dont elles épousent la destinée. C'est la survie de ce système qui conditionne le maintien des forces étrangères en territoire belge, sous réserve des modifications de stratégie dont conviendraient les autorités compétentes, qui peuvent entraîner des déplacements de troupes, et des facultés de retrait ou de dénonciation que viendrait à utiliser la Belgique. L'exemple français récent traduit à cet égard l'efficacité, sinon la légitimité, d'un retrait unilatéral¹³⁴.

¹³² Voy. la loi du 18 avril 1958 autorisant le Roi à accepter la juridiction obligatoire de la C.I.J., *M.B.*, 29-30 juin 1968, et DE PAUW, F., « La déclaration belge du 3 avril 1958 acceptant la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice », *R.B.D.I.*, 1966, pp. 94 à 124.

¹³³ Art. 5, a, de la convention du 12 novembre 1952, *supra*, note 13.

¹³⁴ Voy. CHARPENTIER, J., « Le retrait français de l'O.T.A.N. », *A.F.D.I.*, 1966, pp. 409 à 432.

L'accord des parties, qui a permis la présence des forces étrangères sur le territoire de l'Etat de séjour, peut en toute hypothèse y mettre fin¹³⁵. N'étaient-ce les conditions de tension internationale dans lesquelles il intervient, ce retrait ne devrait d'ailleurs guère susciter de difficultés¹³⁶.

L'Etat de séjour retrouve la pleine propriété des biens, généralement immeubles, dont il a cédé la jouissance temporaire à l'autorité étrangère.

Le sort des installations construites par celle-ci est *a priori* plus délicat. L'Etat de séjour peut en devenir propriétaire ou gestionnaire. Il peut être tenu d'indemnités, fût-ce pour les plus-values éventuelles. Il peut ne devenir propriétaire que de ce qui n'est ni démontable ni transportable, il peut exiger une remise en l'état original...¹³⁷.

Concernant les bases britannique et canadienne, l'Etat belge acquiert, à l'échéance de l'accord, pleine et entière propriété des constructions effectuées. Il n'est tenu d'aucune indemnité à cet égard. L'Etat d'origine s'engage par ailleurs à ne rien enlever, ni détruire. Cette pratique tend à se généraliser. Les avantages qu'en retire l'Etat hôte peuvent être importants. L'utilisation de constructions métalliques, démontables et transportables, favorise d'ailleurs la productivité du remploi éventuel. Ces dispositions ont trouvé à s'appliquer récemment, lors de la fermeture de certains dépôts britanniques en Campine¹³⁸.

L'article 9 du protocole sur le statut des quartiers généraux interalliés énonce l'essentiel des dispositions qui doivent présider à la liquidation d'un quartier général. A défaut de dispositions contraires adoptées par le Conseil atlantique, l'Etat de séjour recouvre la propriété des biens et installations fixes mis à la disposition du quartier général, sans autre charge que nominale. Les plus — ou moins-values donnent lieu à indemnisation à son profit ou à sa charge. Le montant de celle-ci, déterminé par le Conseil atlantique, est réparti entre les Etats membres « au *pro rata* de leurs contributions aux dépenses en capital » du quartier intéressé.

Des arrangements, approuvés par le Conseil, doivent assurer la liquidation des avoirs acquis par le quartier général à l'aide des fonds mis à sa disposition.

¹³⁵ Voy. art. 7 de l'accord avec le Canada et art. 9 de l'accord avec la Grande-Bretagne, *supra*, note 13, art. 18 de l'accord de 1946, *supra*, note 26, et art. 52 de l'accord complémentaire, *supra*, note 63.

¹³⁶ Sur une modalité particulière de liquidation, par intervention de l'O.N.U., voy. les accords Spaak-U Thant du 20 février 1965, loi du 7 mai 1965, *M.B.*, 29 juillet 1965, et SALMON, J. J.A., *A.F.D.I.*, 1965, pp. 468 et ss.

¹³⁷ Voy. FLORY, M., *op. cit.*, p. 17.

¹³⁸ *A.P.*, Sénat, 1952-1953, 10 mars 1953, p. 841; *A.P.*, Chambre, 1966-1967, 1^{er} février 1967, pp. 24 et ss; *Bull. Q.R.*, Chambre, 1966-1967, pp. 1801-1802; *ibid.*, Sénat, 1967-1968, pp. 41-42, 68-69.

Le produit de la liquidation est réparti de façon identique aux plus — et moins-values précitées, l'Etat de séjour bénéficiant toutefois d'une priorité pour l'acquisition de toute propriété immobilière sise sur son territoire, à condition de proposer des conditions au moins équivalentes à celles que proposerait un tiers éventuel ¹³⁹.

Il sied de souligner que, dans ces procédures, seuls les Etats membres deviennent créanciers ou débiteurs de l'Etat de séjour, à l'exclusion de l'Organisation atlantique elle-même, dont la personnalité juridique reste limitée.

¹³⁹ Voy. rapport Meyers, précité, pp. 14-15.