

## L'INCIDENT ENTRE LA BELGIQUE ET LE GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG DE 1981

Les principes de réparation dans  
la Convention de Londres du 19 juin 1951  
sur le statut des Forces  
(Commentaire d'arrêt)

PAR

**Jean-Claude MEYER**

LICENCIÉ EN SCIENCES POLITIQUES  
ET EN RELATIONS INTERNATIONALES, U.L.B.

Dans la cause se mouvant entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et la société anonyme Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion (ci-après « C.L.T. »), et entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et la société anonyme Compagnie Luxembourgeoise d'Assurance « Le Foyer », la Cour Supérieure de Justice de Luxembourg a rendu en audience publique un arrêt en date du 12 novembre 1987 [numéros 8013, 8014 et 8432 du rôle] qui fait l'objet de la présente étude :

« [...] »

*La Cour d'appel :*

[...]

*Quant à l'appel principal de l'État  
du Grand-Duché de Luxembourg :*

*Faits :*

*Les juges de la première instance ont dit que la Convention de Londres du 19 juin 1951 était applicable en l'occurrence, décision critiquée par l'État et entreprise par la voie de l'appel. En vue de l'examen de la question de l'applicabilité de la Convention, il y a lieu tout d'abord de rappeler les faits :*

*Le 31 juillet 1981, vers 13 heures 30, au lieu dit « Ginzebierg » à Dudelange, un avion militaire belge, venant de France, a percuté une tour haute de*

300 mètres appartenant à la C.L.T. et portant des antennes servant à la diffusion de programmes de télévision de cette société.

La partie supérieure de la tour a été arrachée et est tombée sur une maison d'habitation. Le pilote de l'avion, ainsi que les époux Wantz-Bodrier, habitants de la maison écrasée, ont trouvé la mort lors de cet accident.

La diffusion des émissions télévisées de la C.L.T. a été interrompue de façon totale d'abord et partielle ensuite.

L'avion militaire belge était piloté lors de l'accident par le colonel Robert Gennart, commandant de la base aérienne de Florennes. Parti de celle-ci, le pilote avait longuement survolé la France avant de passer la frontière franco-luxembourgeoise. [...]

#### *L'applicabilité de la Convention de Londres du 19 juin 1951*

La Convention dite « de Londres » conclue entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord et portant sur le statut de leurs forces a été invoquée par la partie demanderesse, la C.L.T., à l'appui de sa demande en indemnisation des dommages subis lors de l'accident du 31 juillet 1981 prédécrit dirigée contre l'État du Grand-Duché de Luxembourg. Cette convention est entrée en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg en vertu d'une loi du 26 janvier 1954.

Le préambule de cette convention, [...] énonce ce qui suit dans le deuxième [paragraphe] : « Considérant que les Forces d'une Partie peuvent, par accord, être envoyées en service sur le territoire d'une autre Partie ».

Ce paragraphe, comme le souligne Monsieur Serge Lazareff dans son ouvrage « Le Statut des Forces de l'OTAN et son application en France », a pour but de mettre en relief le principe de la souveraineté territoriale des États signataires. L'entrée de forces de l'un de ces États sur le territoire de l'autre restera en effet toujours soumise à l'autorisation préalable de l'État de séjour. Cette autorisation ne sera pas nécessairement l'objet d'un accord formel comme, par exemple, d'un arrangement bilatéral, mais pourra consister en un consentement implicite de l'État de séjour, de sorte que l'on sera alors en présence d'une autorisation globale tacite. L'autorisation pourra être globale, c'est-à-dire, par exemple, valoir pendant une période déterminée pour tous les membres d'une force spécifiée, ou encore particulière en vue, par exemple, de manœuvres uniques et bien délimitées. La Convention ne prescrit aux États signataires aucune forme spéciale par laquelle l'accord sera donné.

L'article VIII, paragraphe 5, de la Convention règle la question de l'indemnisation des victimes de dommages causés par des actes ou des négligences dont un membre d'une force ou un élément civil est responsable dans l'exécution du service ou par tout autre acte, négligence ou incident dont une force ou un élément civil est légalement responsable. Les modalités de la répartition du mon-

*tant à verser à la victime entre l'État d'origine et l'État de séjour ont été exposés à suffisance par les premiers juges.*

[*extrait du jugement de 1<sup>re</sup> instance : « Par application de l'article VIII, paragraphe 5 de la Convention, les demandes d'indemnité du chef d'actes ou de négligences dont un membre d'une force [...] est responsable dans l'exécution du service ou du chef de tout autre acte, négligence ou incident dont une force [...] est légalement responsable et qui ont causé sur le territoire de l'État de séjour des dommages à un tiers sont introduites, instruites et les décisions prises, conformément aux lois et règlements de l'État de séjour applicables en la matière à ses propres forces armées. L'État de séjour procède au paiement des indemnités allouées. Quand seul l'État d'origine est responsable du dommage, le montant de l'indemnité est réparti à concurrence de 25 pour cent pour l'État de séjour et 75 pour cent pour l'État d'origine. » Jugement civil I, n° 904/83, Rôle 27522, Audience publique du mardi, vingt-deux novembre mil neuf cent quatre-vingt-trois]*

*L'accident du 31 juillet 1981 s'est produit sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et a été causé par un avion appartenant à la Force aérienne belge.*

*C'est à juste titre que les juges de la première instance ont dit que l'aviateur constituait une « force » au sens de la Convention, plus précisément de l'article premier, paragraphe a), dans lequel ce sens est défini.*

[*extrait du jugement de 1<sup>re</sup> instance : « Concernant l'exigence que le membre de l'armée de l'État d'origine se soit trouvé pour l'exécution du service sur le territoire de l'État de séjour, il faut et il suffit pour l'application de la Convention, que le personnel militaire d'un État de l'OTAN soit en service et se trouve sur le territoire d'un autre État Partie dans la zone du Traité de l'OTAN, à moins que, par exception, des accords bilatéraux soustraient ce personnel militaire à l'application de la Convention. » Jugement civil I n° 904/83, op. cit. p. 2]*

*En effet, le colonel Robert Gennart faisait partie des Forces aériennes belges, c'est-à-dire de l'une des parties contractantes, et aucun accord bilatéral l'ayant soustrait à l'application de la Convention n'a été allégué. D'autre part, il ressort d'une lettre de l'auditeur militaire belge adressée au Procureur d'État à Luxembourg que la mission exécutée par le Colonel Robert Gennart le 31 juillet 1981, tout en étant à caractère national, « s'inscrivait dans le contexte de l'OTAN ». Il s'agissait donc bien d'une « force » en l'occurrence d'un membre de l'armée de l'air de l'une des parties contractantes s'étant trouvé pour l'exécution du service sur le territoire d'une autre partie contractante de la région de l'Atlantique Nord.*

[...]

*Il n'y a partant pas lieu d'examiner l'hypothèse d'un survol accidentel non prévu du territoire luxembourgeois.*

*La question se pose s'il y a eu accord préalable de l'État de séjour, car, comme déjà relevé plus haut, un tel accord est nécessaire pour que la Convention de Londres soit applicable. Comme le dit Monsieur Pierre Lazareff dans son ouvrage déjà cité : « L'intérêt majeur du préambule consiste à rappeler*

*d'une manière très ferme le principe de la souveraineté territoriale. Or, ce préambule a très certainement force juridique lorsqu'il subordonne l'admission d'une Force au consentement du souverain territorial ... On peut donc en inférer qu'une Force même en service OTAN est susceptible d'échapper à la Convention si l'État de séjour n'a pas donné son accord préalable à l'entrée de cette force sur son territoire. »*

*Il résulte en effet des termes de la Convention du 19 juin 1951 que la souveraineté territoriale des États signataires n'est pas mise en cause et reste intacte.*

*Les premiers juges ont retenu à juste titre qu'il ne résultait d'aucun élément du dossier qu'à la date du 31 juillet 1981 une autorisation formelle et explicite de survol du territoire luxembourgeois en faveur des Forces belges ait existé. Aucune pièce prouvant une telle autorisation n'a été versée en instance d'appel.*

*C'est cependant à juste titre que les premiers juges ont conclu à une autorisation globale implicite de survol à partir du comportement général de l'État luxembourgeois en présence de survols et de demandes d'autorisation de survol de la part d'États signataires de la Convention de Londres.*

*Il y a lieu d'adopter à ce sujet les motifs des juges de la première instance, lorsqu'ils disent que la partie demanderesse n'avait pas été contredite par l'État concernant le fait que des avions militaires américains stationnés en Allemagne fédérale survolaient quotidiennement le territoire luxembourgeois sans avoir obtenu ni même demandé la moindre autorisation, et sans que l'État ait jamais formulé des protestations à cet égard. Il n'est pas contestable non plus que de nombreux avions militaires belges ont, dans les mêmes conditions, survolé le territoire luxembourgeois durant les années qui ont précédé la catastrophe. Là encore, ni démarches ni protestations n'ont été alléguées et encore moins prouvées par l'État luxembourgeois. [...]*

*Les premiers juges ont encore mentionné les réponses faites par le chef d'état-major de l'Armée luxembourgeoise aux états-majors de la République Fédérale d'Allemagne et du Canada concernant le survol du Grand-Duché de Luxembourg, par lesquelles les états-majors étrangers étaient informés qu'il n'existait pas de difficultés particulières à ce sujet et qu'une autorisation par la voie diplomatique n'était pas nécessaire. Même si une telle autorisation constitue un type d'accord particulier, il n'en reste pas moins qu'une autre espèce d'autorisation de survol n'a été mentionnée.*

*Il est certain que l'État du Grand-Duché de Luxembourg n'avait, en tout cas avant l'accident du 31 juillet 1981, mis en place aucun système régulier et cohérent concernant le survol de son territoire par des avions militaires appartenant aux forces des États signataires de la Convention de Londres. Par son comportement général, dont l'absence de protestation lors des survols quotidiens de son territoire par des avions militaires appartenant à des États Parties au Traité de l'Atlantique Nord, l'État luxembourgeois a signalé son consentement implicite à ces survols, également à l'égard de la Belgique, à laquelle il a ainsi accordé une autorisation globale implicite.*

*Il ne résulte ni de la Convention du 19 juin 1951 ni d'un accord bilatéral, inexistant en l'occurrence, qu'au cas où une autorisation globale existe, il faille en plus que l'État de séjour accorde à l'État d'origine une autorisation particulière pour chaque survol, étant entendu que les dispositions de la Convention relatives à d'éventuelles formalités et conditions d'un accord n'ont aucune incidence sur l'applicabilité même de la Convention.*

*Les premiers juges ont encore dit à juste titre qu'en adhérant à la Convention, un État acceptait d'avance qu'elle s'appliquait sans être subordonnée à l'accord par cet État, dans chaque cas d'espèce, de placer le passage de forces au sens de la Convention sous l'autorité de celle-ci, un pareil accord n'étant exigé par aucun texte légal ni principe général de droit.*

*Il suit des développements qui précèdent que la Convention de Londres du 19 juin 1951 est applicable en l'espèce. Le jugement entrepris est à confirmer sur ce point.*

[...]

*Par ces motifs,*

[...]

*dit recevables les appels interjetés par l'État du Grand-Duché de Luxembourg contre les deux jugements rendus le 22 novembre 1983 dans les affaires C.L.T. contre l'État et « Le Foyer » contre l'État pour autant qu'ils concernent l'applicabilité de la Convention de Londres du 19 juin 1951.*

*les dit non fondés et confirme les jugements entrepris sur ce point,*

[...] »

#### NOTE :

##### A. Introduction

1. Le 31 juillet 1981, un Mirage de la Force aérienne belge s'écrasait contre le pylône de la C.L.T. [Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion] situé à Dudelange, dans le sud du Grand-Duché de Luxembourg. Outre le pilote tué sur le coup, des pièces du pylône s'abattirent sur une maison d'habitation toute proche, tuant un technicien de la C.L.T. et son épouse. Suite à cet accident s'est posé le problème du règlement de la question des réparations des différents chefs de préjudices.

2. La Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg, qui sont tous les deux membres de l'OTAN [Organisation du Traité de l'Atlantique Nord], sont liés par la « Convention entre les États Parties au Traité de l'Atlantique Nord sur le Statut de leurs Forces » de 1951, qui traite dans son article VIII

des questions des dommages donnant droit à une réparation (1). La position officielle du gouvernement belge fut dès 1981 de considérer la Convention applicable au cas d'espèce, et que, conformément à l'article VIII, § 5, a) + b), il incombait aux autorités luxembourgeoises « [...] de recevoir et d'instruire les demandes d'indemnités et [...] de prendre des décisions conformément aux lois et règlements applicables en la matière à leurs forces armées. Les préjudiciés seront indemnisés par le Gouvernement luxembourgeois qui se tournera ensuite vers le Gouvernement belge pour lui demander le remboursement d'une quote-part (dans le cas de Dudelange, 75 %) » (2).

Le gouvernement luxembourgeois a défendu une position différente, alors que pour lui « dès la survenance du sinistre, [...] l'État belge était à considérer comme le seul responsable des suites dommageables de l'accident et que partant la [...] Convention de Londres, était inapplicable en espèce » (3). Mais cette prise de position était affaiblie par l'affirmation que, si la Convention s'avérait applicable au cas d'espèce, le Luxembourg pourrait toujours se rabattre sur la clause contenue dans celle-ci permettant à l'État préjudicié de demander au Conseil de l'Atlantique Nord, autorité suprême de l'OTAN, une autre répartition des charges (4).

3. La C.L.T. et sa compagnie d'assurance « Le Foyer » portaient, le 14 juillet 1982, l'affaire devant les tribunaux luxembourgeois afin que l'État du Grand-Duché soit déclaré « responsable de l'accident du 31 juillet 1981 » (5), et condamné à réparer les dommages subis par les Parties. Cette formulation peut étonner à première vue, car c'était un agent de l'État belge qui avait causé l'accident. Mais, afin de respecter le principe de l'immunité de juridictions des États étrangers, tout en voulant permettre aux victimes d'obtenir rapidement réparation du dommage subi, la Convention de 1951 prévoit la substitution de l'État de séjour à l'État d'origine (6) en ce qui concerne l'instruction et le règlement des demandes d'indemnités, quitte à se faire rembourser une quote-part par l'État d'origine. « la substitution est purement procédurale [...] la responsabilité juridique est celle du commettant de l'auteur de l'infraction. [...] il est seulement précisé [dans l'article VIII, § 5, a)] que « les demandes d'indemnités sont introduites, instruites

(1) Pour le texte de cet article, voir *R.T.N.U.*, Vol. 199, 1954, p. 82-89.

(2) Réponse du Ministre de la Défense belge, dans *Bulletin des Questions et Réponses*, Chambre des Représentants, Session ordinaire 1980-81, n° 49, 15 septembre 1981, p. 4743.

(3) Réponse du Ministre des Finances luxembourgeois à une question parlementaire dans « Questions au gouvernement », *Chambre des députés. Compte rendu des séances publiques 1987-88*, Luxembourg, n° 15/87-88, p. 3271.

(4) Texte de la déclaration gouvernementale dans *Luxemburger Wort*, Luxembourg, 30 septembre 1981, p. 3.

(5) *Jugement civil I n° 904/83*, Rôle 27522, 22 novembre 1983, p. 2; *Jugement civil I n° 905/83*, Rôle 27678, 22 novembre 1983, p. 2. Les développements relatifs à l'applicabilité de la Convention de 1951 sont identiques dans les deux jugements.

(6) Selon la Convention, l'« État de séjour » qualifie dans ce cas l'État sur le territoire duquel la force (c.à.d. l'élément des forces armées) se trouve au moment de l'accident, l'« État d'origine » l'État dont relève la force ayant causé l'incident (art. I<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>).

et les décisions prises conformément aux lois et règlements applicables en la matière à ses propres Forces armées » [c.à.d. celles de l'État de séjour] (7).

Le tribunal de première instance, par son jugement du 22 novembre 1983, a déclaré la Convention de Londres applicable au cas d'espèce. L'État luxembourgeois a interjeté appel contre ce jugement en juin 1984. Mais la Cour d'appel a confirmé purement et simplement les premiers juges par son arrêt du 12 novembre 1987 (dont nous avons repris ci-dessus les principaux passages).

#### B. Motivation de l'arrêt de la Cour d'appel

4. Quels étaient les arguments de l'État luxembourgeois contre l'applicabilité de la Convention de Londres ?

5. La question de savoir si la Convention de Londres était applicable au cas d'espèce se réduisait au problème de l'interprétation de son préambule, afin de savoir si l'aviateur belge se trouvait, au moment de l'accident, sur le territoire du Luxembourg en conformité avec les conditions contenues dans ledit préambule. Cette circonstance rend ce cas d'espèce d'autant plus intéressant que c'est le seul cas de jurisprudence que nous connaissons, où, pour l'application de l'article VIII, ce n'est pas ce texte qui est sujet à contestation, mais la légalité même de la présence d'une force de l'État d'envoi sur le territoire de l'État de séjour.

Le Préambule se lit comme suit :

*« Les États Parties au Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949 ;*

*Considérant que les forces d'une Partie peuvent, par accord, être envoyées en service sur le territoire d'une autre Partie ;*

*Étant entendu que la décision d'envoyer ces forces et les conditions auxquelles elles seront envoyées, pour autant que ces dernières ne sont pas prévues à la présente convention, continueront à faire l'objet d'accords particuliers entre les pays intéressés ;*

*Désireux toutefois de déterminer le statut de la force armée de l'une des Parties lorsque cette force se trouve en service sur le territoire d'une autre Partie ;*

*Sont convenus des dispositions suivantes ; »*

6. La formulation finale de ce préambule semblait résulter, en grande partie, des désirs de la délégation française de souligner la nécessité d'un accord de l'État de séjour pour l'entrée d'une force alliée sur son territoire (8). Serge Lazareff, dans son ouvrage sur la Convention de Londres, soulignait que « l'intérêt majeur du Préambule consiste à rappeler d'une manière très ferme le principe de la souveraineté

(7) LAZAREFF Serge, *Le statut des forces de l'OTAN et son application en France*, Paris, 1964, p. 359.

(8) MS-D (51) 19, par. 1 et MS-R (51) 16, par. 12-13, dans SNEE Joseph M., *NATO Agreements on status : travaux préparatoires*, International Law Studies, Volume LIV, Naval War College, 1961, ed. United States Government Printing Office, Washington, 1966, p. 462-463 et 180-181.

territoriale. Or, ce Préambule a très certainement force juridique lorsqu'il subordonne l'admission d'une Force au consentement du souverain territorial. A contrario, on peut donc en inférer qu'une Force même « en service OTAN » est susceptible d'échapper à la Convention si l'État de séjour n'a pas donné son accord préalable à l'entrée de cette Force sur son territoire. Ce principe est le seul que nous retiendrons de l'étude du Préambule » (9).

La Cour d'appel, afin de déterminer si la Convention s'applique en conséquence, va surtout se centrer sur l'analyse de la phrase du préambule qui s'énonce comme suit : « *Considérant que les Forces d'une Partie peuvent, par accord, être envoyées en service sur le territoire d'une autre Partie ;* », afin de voir si le vol du colonel Gennart remplissait les conditions y énoncées. Dans son analyse, la Cour reprenait les divers mots de la phrase, sauf un, à savoir le mot « territoire ».

#### 7. Définition de la « force » :

Le tribunal de première instance et la Cour d'appel constataient sans difficulté que le colonel Gennart, membre des armées de l'air belge, était bien une force au sens de l'article I, § 1, a) et qu'aucun accord le soustrayant à l'application de la Convention n'existait. Ce paragraphe a la teneur suivante :

« a) 'Force' signifie le personnel appartenant aux armées de [...] l'air d'une des Parties Contractantes qui se trouve pour l'exécution du service sur le territoire d'une autre Partie Contractante de la région de l'Atlantique Nord, sous réserve que deux Parties Contractantes intéressées peuvent convenir de ne pas considérer certaines personnes, unités ou formations comme constituant une 'Force' ou en faisant partie au regard des dispositions de la présente Convention ; »

#### 8. Définition du « service » :

Tant le préambule que l'article I, § 1, a) précités soulignent que la force doit se trouver « en service ». La Convention ne dit cependant pas qui détermine si tel est le cas, elle prévoit seulement une procédure d'arbitrage pour les cas où les Parties ne pourraient se mettre d'accord à ce sujet (10). En l'espèce, le Tribunal de première instance et la Cour d'appel acceptaient les dires de l'auditeur militaire belge que le colonel Gennart se trouvait en service lors de l'accident, en effectuant une mission s'inscrivant dans le contexte de l'OTAN.

L'État luxembourgeois argumentait devant le Tribunal de première instance que l'aviateur avait effectué une mission nationale, et non une mission OTAN, et par conséquent, le vol ne tombait donc pas dans le champ d'application de la Convention. Le Tribunal avait repoussé cette argumentation en soulignant que l'article VIII, § 5 s'applique aux dommages causés par une force dans l'exécution de son service ou dont elle est légalement responsable. Cet article se lit comme suit :

« 5. Les demandes d'indemnité [...] du chef d'actes ou de négligences dont un membre d'une force [...] est responsable dans l'exécution du service ou du chef de tout autre acte, négligence ou incident dont une force [...] est légalement res-

(9) LAZAREFF S., *Le statut ...*, op. cit., p. 86.

(10) *Ibid.*, p. 343-349.

*ponsable et qui ont causé sur le territoire de l'État de séjour des dommages à un tiers autre que l'une des Parties Contractantes, seront réglées par l'État de séjour conformément aux dispositions suivantes : [...]* »

Relevons que si l'État luxembourgeois avait contesté par cet argument l'applicabilité de la Convention elle-même, le Tribunal de première instance, par sa référence au texte de l'article VIII, § 5, déclarait d'abord celui-ci applicable, et s'intéressait ensuite seulement à la question de savoir si l'aviateur était une force au sens de la Convention, et si l'accord prescrit par le préambule était rempli, afin de déterminer si les conditions d'application de la Convention elle-même étaient remplies. Cette façon d'argumenter a de quoi étonner. Il aurait été plus logique de déterminer d'abord si la Convention elle-même devait s'appliquer. Il aurait suffi, pour répondre à l'objection luxembourgeoise, non pas de citer l'article VIII, § 5, mais de souligner que nulle part, dans la Convention, il n'était dit qu'elle ne s'appliquait qu'aux missions OTAN, et de citer déjà à ce stade la lettre de l'auditeur militaire belge, lettre qui n'intervenait que plus tard dans l'argumentation du Tribunal de première instance.

#### 9. Définition de « *par accord* » :

Le Tribunal de première instance, ainsi que la Cour d'appel déduisaient, en se basant sur le livre de Lazareff, que l'accord prescrit par le préambule pouvait être, soit un accord explicite, soit un accord implicite, ayant tous les deux la même valeur, étant donné que « *la Convention ne prescrit aux États signataires aucune forme spéciale par laquelle l'accord sera donné* » (11). Aucun accord explicite n'était invoqué. Les juridictions luxembourgeoises, analysant le comportement du gouvernement du Grand-Duché face aux demandes d'autorisation de son territoire, ainsi que face aux survols non autorisés, dans certains cas par des avions belges, sont arrivées à la conclusion que « *l'État luxembourgeois a[vait] signalé son consentement implicite à ces survols, également à l'égard de la Belgique, à laquelle il a[vait] ainsi accordé une autorisation globale implicite* » (11). Cette qualification de la passivité des autorités luxembourgeoises, dans le contexte précité, doit être approuvée. La Cour d'appel estimait en outre que le Luxembourg n'avait au moment de l'accident « *aucun système régulier et cohérent concernant le survol de son territoire par des avions militaires appartenant aux forces des États signataires de la Convention de Londres* » (11).

Outre le problème de savoir s'il existait un accord global autorisant le survol du Luxembourg, il se posait encore la question de savoir s'il fallait en plus un accord particulier pour chaque survol. La Cour d'appel souligna qu'un tel accord particulier n'était exigé par aucun document dès qu'existait un accord global.

(11) Arrêt de la Cour d'appel du 12 novembre 1987, *op. cit.*

### 10. Définition du « territoire » :

C'est le seul terme de la phrase litigieuse du préambule que ni le Tribunal de première instance, ni la Cour d'appel n'ont défini. Néanmoins, afin de pouvoir délimiter le champ d'application de la Convention de Londres, nous devons nous poser la question si le terme de « territoire » au sens qu'ont voulu lui donner les auteurs de la Convention se limite au territoire terrestre de l'État, ou si ce terme inclut aussi l'espace aérien. La réponse à cette question n'est pas sans influence sur la question de l'applicabilité de la Convention au cas étudié. En effet, les Conventions internationales touchant l'espace aérien citent généralement le territoire aérien expressément, de façon distincte du territoire terrestre.

11. Les premiers projets de la Convention parlaient encore de forces d'une Partie maintenues dans le territoire d'une autre Partie (12). S'il fallait lire la phrase du préambule analysée par la Cour sous cet angle, le cas d'espèce ne serait pas régi par la Convention, l'aviateur belge n'ayant pas été stationné au Luxembourg. Mais lors de l'élaboration de l'article I qui définit le terme de « force », il fut demandé que la définition soit assez large afin d'inclure tous les membres des forces armées de l'État d'envoi se trouvant dans l'État de séjour, et cela quelle que soit la raison de cette présence (13). La formulation définitive de l'article I, § 1, a) semble être conforme à ces désirs.

12. Les auteurs de la Convention ne jugeaient pas utile de définir le terme « territoire », qui ne semblait donc pas poser de problèmes d'interprétation à leurs yeux. « *Un mot tire son sens du contexte dans lequel il est employé. Si le contexte appelle un sens qui indique un large pouvoir de choix, il doit s'interpréter en conséquence, tout comme il doit se voir attribuer un sens restreint si le contexte l'exige.* » (14). L'effet utile de la Convention était de régler tous les problèmes pouvant surgir lors de la présence des forces armées d'une Partie sur le territoire de l'autre Partie, cette présence ne se limitant pas uniquement au stationnement de ces forces, et d'accorder par son article VIII la possibilité aux tiers d'obtenir réparation pour tout dommage subi à l'occasion de tels déplacements. De même, il n'est actuellement plus contesté en doctrine que la souveraineté d'un État s'exerce sur son territoire terrestre, mais aussi sur l'espace aérien surplombant le premier. La conjonction de ces deux considérations nous conduit à conclure que le mot « territoire » contenu dans le préambule doit recevoir une interprétation extensive, incluant l'espace aérien.

(12) D-D (51) 23, resp. MS-D (51) 5, MS-D (51) 11, cité dans SNEE, J., *op. cit.*, p. 345-346 resp. p. 370, p. 386.

(13) MS(J)-R(51) 1, par. 5-19, cité dans *Ibid.*, p. 88-90.

(14) C.I.J. *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances 1960*, p. 158.

Concernant plus directement le problème du survol, le Ministre belge de la Défense, répondant à une question parlementaire orale, déclare en avril 1972 que « *en ce qui concerne le survol de la Belgique par des avions militaires des pays de l'OTAN, celui-ci est autorisé par la Convention de l'OTAN précitée : il n'y a donc pas à envisager de conventions particulières* » (15).

13. Les tribunaux luxembourgeois ont analysé l'exigence d'une autorisation de survol comme découlant uniquement du préambule de la Convention, autorisation qui à leurs yeux existait bel et bien, et ont estimé que l'aviateur belge était bien « *un membre de l'armée de l'air de l'une des parties contractantes s'étant trouvé pour l'exécution du service sur le territoire d'une autre partie contractante de la région de l'Atlantique Nord* » (16), incluant par là l'espace aérien dans la définition du terme « territoire » contenu dans le préambule.

### C. Règlement du différend sur le plan international

Comment les suites de cet incident furent-elles réglées sur le plan international ?

14. Fort de son argumentation que la Convention de Londres n'était pas applicable au cas d'espèce, le Luxembourg essayait au début soit d'arriver à un arrangement à l'amiable avec la Belgique sur la répartition des charges en proposant divers quotas, qui auraient attribué la totalité ou presque des indemnisations à charge de la Belgique, soit de demander un arbitrage conformément au « *Traité de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg* » du 17 octobre 1927 (17). Mais le jugement de première instance du 22 novembre 1983 déclarant la Convention de 1951 applicable au cas d'espèce mit fin à ces tentatives.

15. Pendant que la question de l'applicabilité était réexaminée devant la Cour d'appel, le Luxembourg a négocié avec la Belgique la possibilité d'arriver à une répartition des charges autre que la répartition 75 % / 25 % indiquée plus haut. En effet, conformément à l'article VIII, § 5 :

- a) *Les demandes d'indemnités sont introduites, instruites et les décisions prises, conformément aux lois et règlements de l'État de séjour applicables en la matière à ses propres forces armées ;*
- b) *L'État de séjour peut statuer sur ces dommages, il procède au paiement des indemnités dans sa propre monnaie ;*

[...]

(15) Cité dans : SALMON Jean J.A. et VINGINEAU Michel, « La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des chambres législatives en matière de droit international », dans *R.B.D.I.*, 1974, p. 321.

(16) Arrêt de la Cour d'appel du 12 novembre 1987, *op. cit.*

(17) Pour le texte de ce traité, voir *R.T.S.D.N.*, Vol. CXXIV, 1931-1932, p. 203-215.

e) *La charge des indemnités versées pour la réparation des dommages visés aux alinéas précédents [...] sera répartie entre les Parties Contractantes dans les conditions suivantes :*

i) *Quand un seul État d'origine est responsable, le montant de l'indemnité est réparti à concurrence de 25 pour cent pour l'État de séjour et 75 pour cent pour l'État d'origine ;*

[...]

f) *Dans le cas où, par suite de l'application des dispositions des alinéas b et c ci-dessus, une Partie Contractante se verrait imposer une charge qui l'affecterait trop lourdement, elle peut demander au Conseil de l'Atlantique Nord de procéder à un règlement de l'affaire sur une base différente ;*

[...]

Cette dernière possibilité avait été introduite lors de l'élaboration de la Convention sur l'insistance du Luxembourg (18).

Afin que l'article VIII, § 5, f) puisse être invoqué, il fallait d'abord arriver à une évaluation du *quantum* des dégâts. La Convention met l'évaluation des dégâts à charge de l'État de séjour [Art. VIII, § 5, a) cité plus haut]. Or, le Luxembourg discutait avec la Belgique des expertises faites par la C.L.T., n'ayant lui-même pas fait d'expertise afin de ne pas détruire ses positions devant la Cour d'appel. Il fut convenu entre les deux gouvernements que la question de l'applicabilité de la Convention serait suspendue pour le temps de ces négociations (19). Côté belge, la « *priorité* [avait] [...] été donnée à une évaluation contradictoire des dommages [...] et cela nonobstant la prise en considération éventuelle d'une autre clé de répartition [que la répartition 75 % / 25 % prescrite par la Convention] après qu'un accord serait conclu sur l'évaluation globale du préjudice » (20). Finalement, la décision de la Cour d'appel du 12 novembre 1987 condamnant l'État luxembourgeois à payer 558 millions de FB de dédommagement en attendant l'évaluation d'autres coûts (21) mit fin à cette discussion.

Après que l'État luxembourgeois eut décidé en mai 1988 de ne pas se pourvoir en cassation (22), il a été convenu « *au sommet belgo-luxembourgeois du 21 juin 1988 [...] que l'État luxembourgeois paiera[it] 1.003 millions de francs belges d'indemnités [...] et que [...] l'État belge lui en remboursera[it]*

(18) LAZAREFF S., *Le statut ...*, op. cit., p. 378-386.

(19) Réponse du Ministre des Affaires étrangères luxembourgeois à une question parlementaire dans « Questions au gouvernement », *Chambre des Députés. Compte rendu des séances publiques*, Luxembourg, n° 10/86-87, p. 2269.

(20) Réponse du Ministre de la Défense belge à une question parlementaire, dans *Bulletin des Questions et Réponses*, Sénat, Session ordinaire 1986-87, n° 5, 11 novembre 1986, p. 297.

(21) Arrêt de la Cour d'appel du 12 novembre 1987, op. cit. Aussi bien le jugement de première instance que l'arrêt de la Cour d'appel traitaient encore, outre la question de l'applicabilité de la Convention de 1951, des questions de l'évaluation des dommages subis par la C.L.T., ainsi que par sa compagnie d'assurance, et de leur réparation.

(22) Réponse du Ministre des Finances luxembourgeois à une question parlementaire dans « Questions au gouvernement », *Chambre des députés. Compte rendu des séances publiques 1987-88*, Luxembourg, n° 15/87-88, p. 3272.

les 75 p.c., soit 752 millions de francs [...]. Sur base du traité de l'OTAN de 1951, le pays où se produit un accident militaire est tenu à la réparation des dégâts. Ce pays peut porter 75 p.c. de ces dépenses à charge du pays responsable de l'accident » (23). Les 25 pour cent restants, c.à.d. 250 millions, demeuraient à la charge du Luxembourg, qui continuait à se réserver le droit de saisir éventuellement le Conseil de l'Atlantique Nord en vue d'obtenir « une répartition des charges plus équitable pour l'État luxembourgeois » (24). Comme il n'existait pas de précédent où une autre répartition des charges aurait été accordée selon l'article VIII, § 5, f) (25), et comme le Conseil est un organe statuant à l'unanimité, nous avons certaines difficultés à imaginer que les États d'envoi potentiels y siégeant auraient accepté de cautionner un tel précédent.

16. Au cours de l'année 1988, l'État luxembourgeois a indemnisé la C.L.T. et ses assureurs, ainsi que certains particuliers qui avaient subi des dommages lors de l'accident, mais qui n'avaient pas introduit d'action en justice (26). Un second accord est intervenu entre le Luxembourg et la Belgique le 11 septembre 1989, portant la part de la Belgique à 762 millions (27), et mettant ainsi un terme aux suites de l'accident du Mirage belge.

#### D. Conclusion

17. L'ampleur des coûts engendrés par cet accident a certainement joué un rôle dans la contestation de l'État luxembourgeois de l'application de la Convention de 1951 et dans les tentatives de trouver un règlement plus favorable que la répartition 25 % / 75 % prévue par celle-ci. Ainsi, la procédure conventionnelle, instaurée par la Convention afin de pouvoir régler rapidement et efficacement la réparation des dommages causés à des particuliers, une procédure « tellement simple » (28) en théorie, s'était trouvée bloquée une fois qu'elle avait émergé dans le monde « réel », et qu'elle était confrontée aux intérêts qui s'opposaient. Cela montre que parfois des mondes séparent une théorie limpide et son application pratique.

Mais ce cas d'espèce est intéressant sous un tout autre angle. Dans les autres cas de jurisprudence connus où l'article VIII, § 5, trouvait son appli-

(23) *Document du Sénat*, 333-3 (S.E. 1988), session de 1988-1989, 31 octobre 1988.

(24) *Ibid.* note 22.

(25) *Ibid.* note 20.

(26) *Ibid.* note 22.

(27) *La Libre Belgique*, 15 septembre 1989, p. 4. Le projet de loi ajustant le budget du Ministre des Finances de l'année budgétaire 1989 reprenait un crédit de 10 millions de FB, *Document du Sénat 878-1* (1989-1990), p. 9, 20, 22. Voir aussi *Document du Sénat 878-2* (1989-1990), 28 mars 1990, p. 3 et 4.

(28) Opinion du rapporteur luxembourgeois lors des débats sur la ratification de la Convention dans *Compte rendu des Séances de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg*, Session ordinaire de 1953-1954, Vol. I<sup>er</sup>, Luxembourg, p. 189.

cation, la question de la légalité de la présence d'une force sur le territoire de l'État de séjour, de l'existence d'un accord réglant son entrée ne se posait pas. Ce cas d'espèce concernait un accident causé par un avion d'un État d'envoi volant à basse altitude dans un État de séjour où en plus il n'était pas stationné. En ce sens, les jugements rendus dans cette affaire au Luxembourg constituent un cas original et intéressant de jurisprudence sur l'interprétation et l'application du préambule de la Convention de Londres en ce qui concerne les forces aériennes des États signataires.