

LA PRATIQUE BELGE  
EN MATIERE DE CONTROLES FRONTALIERS  
ET DE GARES COMMUNES ET D'ECHANGE

par

Paul-F. SMETS \*

Assistant à la Faculté de Droit de l'Université de Bruxelles

I

INTRODUCTION

Le jeudi 23 août 1962, voyageant par le train Cologne-Ostende de 18 h. 55 (via Aix-la-Chapelle et Bruxelles), M. Brouhon, député, fut témoin du fait suivant :

« Deux gendarmes belges et un agent allemand préposés au contrôle des passeports sont montés dans le train à la station de Moresnet, soit donc en territoire belge.

Les gendarmes belges ont effectué normalement leurs opérations de contrôle. Quelques minutes plus tard, l'agent allemand s'est présenté réclamant à son tour passeports et cartes d'identité ».

Ce dernier contrôle intrigua M. Brouhon qui interrogea M. Paul-Henri Spaak, Ministre des Affaires étrangères, en ces termes, par la voie du *Bulletin des Questions et Réponses*<sup>1</sup> :

« Monsieur le Ministre pourrait-il me dire :

*\* Je tiens à remercier tous ceux qui m'ont prêté leur aimable concours dans la préparation de cette étude. Ma reconnaissance s'adresse en premier lieu à M. L. Laverdure, inspecteur général au Ministère des Finances (Administration des Douanes et Accises) et à son collègue M. Richard Reybrouck; en complétant mon information, leur cahier d'observations m'a permis d'enrichir considérablement mon travail. Ma reconnaissance s'adresse aussi à M. Ignace De Troyer, directeur du Service des Traités au Ministère des Affaires étrangères, dont les renseignements précieux ont facilité mes recherches. En dédiant cette contribution à M. le professeur Jean J.A. Salmon, je veux remercier chaleureusement celui qui en est l'initiateur et le juge le plus sévère.*

<sup>1</sup> Bull. Q.R., Chambre, 1961-1962, p. 1689.

1. s'il existe un accord entre la Belgique et l'Allemagne fédérale autorisant les agents allemands à réclamer, en Belgique, leurs papiers d'identité à des ressortissants belges ou étrangers;
2. si des agents de la sûreté allemande ont le droit de procéder à d'éventuelles arrestations en territoire belge ? »

...

M. Paul-Henri Spaak répondit en substance que le contrôle des documents de voyage par un fonctionnaire allemand sur le train à Moresnet et l'arrestation, dans certaines circonstances, de personnes sur le territoire belge par des fonctionnaires allemands étaient en complet accord avec les articles 1, b et 9, § 1 de la Convention relative à la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés, aux contrôles des trains en cours de route et à la désignation de gares communes et d'échange, pour le trafic par la frontière belgo-allemande, signée à Bruxelles le 15 mai 1956<sup>2</sup> ainsi qu'avec les lettres des 28 avril et 17 mai 1961 (M.B., 27 mai 1961) échangées en vertu de cette Convention.

En ce qui concerne le droit d'arrestation de la police allemande sur le territoire belge, le Ministre des Affaires étrangères se référa à l'article 9, § 1 de la convention dont « il appert clairement (...) que les fonctionnaires allemands ont le droit, dans certaines circonstances, d'arrêter des personnes sur le territoire belge »<sup>3</sup>.

Cette réponse appelle dès l'abord deux remarques.

Selon les dires de M. Brouhon, les contrôles de police du pays d'entrée semblent avoir eu lieu avant les contrôles correspondants du pays de sortie : si tel fut le cas, il s'agirait là d'une violation flagrante de l'article 7 de la convention du 15 mai 1956 invoquée par le Ministre.

De plus, la réponse au second point soulevé par M. Brouhon aurait pu préciser que la portée de l'article 9 de la même convention est limitée par l'article 10, aux termes duquel les agents du pays limitrophe — la police allemande, en l'occurrence — « ne sont pas autorisés à appréhender ou à arrêter les ressortissants du pays de séjour ».

\*  
\*\*

En attirant l'attention sur une matière très vivace du droit contemporain, le droit des communications internationales, la question parlementaire de M. Brouhon nous permet opportunément de mettre en lumière la pratique belge

<sup>2</sup> Approuvée par la loi du 5 mai 1960 (M.B., 30 septembre).

<sup>3</sup> La question de M. Brouhon et la réponse du Ministre des Affaires étrangères sont reproduites *in extenso* dans cette *Revue*, 1965/2, pp. 476-477. Quelle qu'en soit sa pertinence, la question peut surprendre : M. Brouhon a voté en faveur du projet de loi portant approbation de la Convention du 15 mai 1956 à laquelle se réfère le Ministre des Affaires étrangères (A.P., Chambre, séance du 23 décembre 1959, p. 20; projet, par ailleurs, voté à l'unanimité des 172 membres présents).

en matière de contrôles frontaliers et de gares communes et d'échange. Elle constitue, en effet, un des aspects les plus significatifs de la collaboration conventionnelle des Etats pour faciliter la circulation internationale des personnes et des marchandises.

Certes, la création de bureaux frontières communs et de gares internationales n'est pas une manifestation nouvelle de la vie juridique des Etats, mais l'ampleur qu'elle a prise depuis un siècle mérite, à plus d'un titre, d'être relevée.

## II

### LA PRATIQUE ETRANGERE ET INTERNATIONALE

Le 12 novembre 1853, la Suisse conclut, avec le Grand-Duché de Bade, un accord relatif à la création de bureaux de douane communs à la gare badoise de Bâle, tandis qu'un accord austro-helvétique relatif aux gares de Buchs et St-Margrethen fut signé en 1872, qu'une convention franco-italienne du 20 janvier 1879 transforma les gares de Vintimille et Modane en gares internationales<sup>4</sup> et qu'une convention italo-helvétique régla le service des péages dans les gares internationales de Chiasso et de Luino, le 15 décembre 1882<sup>5</sup>.

Au xx<sup>e</sup> siècle, et dès après la première guerre mondiale, la pratique se confirme<sup>6</sup>. Les principes en sont même tracés par la Conférence de Genève convoquée à l'initiative de la Société des Nations. En effet, l'annexe à l'article 14 de la Convention pour la simplification des formalités douanières signée le

<sup>4</sup> DE MARTENS, *Nouveau recueil général de traités*, 2<sup>e</sup> série, VI, p. 470. Un avenant à cette convention fut signé à Paris, le 13 février 1931, voy. *Société des Nations, Recueil des traités*, vol. CXXXIX, p. 110. Sur la pratique française, voy. ROUSSEAU, Ch., *Le territoire de la France*, Paris (Les cours de droit), 1960-1961, chapitre II, et du même auteur, « Les frontières de la France », *R.G.D.I.P.*, 1954, pp. 23-52, 208-229 et, plus particulièrement, 345-374. Sur l'état actuel, à l'égard de la France, du droit conventionnel relatif à l'exercice du contrôle frontalier par des gares internationales ou des bureaux nationaux juxtaposés, voy. *R.G.D.I.P.*, 1965, pp. 1138-1140.

<sup>5</sup> Sur la pratique suisse, voy. le Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1961 et le message du Conseil fédéral du 20 mars 1961 cités par Paul Guggenheim, *A.S.D.I.*, 1962, XIX, pp. 167-171. Sur la collaboration franco-helvétique en matière d'aéroports (Bâle-Mulhouse et Genève), voy. GUINCHARD, M., *A.F.D.I.*, 1957, pp. 668-677.

<sup>6</sup> Convention de Genève du 15 mai 1922 entre l'Allemagne et la Pologne relative aux gares-frontières de jonction, et aux droits et devoirs des fonctionnaires affectés au service du transit privilégié et du passage de la frontière par chemin de fer (*Société des Nations, Recueil des Traités*, vol. X, p. 56); Convention de Paris du 30 novembre 1922 entre la France et la Commission de gouvernement du Bassin de la Sarre relative aux conditions financières d'aménagement des gares douanières à la frontière sarro-allemande (*ibidem*, vol. XXVII, p. 284); Convention de Budapest du 8 mars 1923 entre la Hongrie et la Tchécoslovaquie concernant le règlement du passage de trains tchécoslovaques par la partie hongroise de la voie ferrée Cata-Lucenec (*ibidem*, vol. XLVIII, p. 258; voy. aussi le protocole du 9 février 1924 qui fait partie intégrante de la Convention, *ibidem*, XXX, p. 326).

3 novembre 1923 à l'issue des travaux de cette Conférence comporte diverses « recommandations » que les Etats contractants « envisageront favorablement ». Parmi elles, les points 11, 12 et 18 sont particulièrement significatifs :

...

#### B. VISITE DES BAGAGES DES VOYAGEURS

11. Il est désirable de voir généraliser autant que possible la pratique de la visite douanière des bagages à main dans les trains à intercirculation complète, soit en cours de route, soit pendant le stationnement des trains en gare-frontière.  
12. Il est désirable que la pratique recommandée au n° 11 ci-dessus en ce qui concerne la visite des bagages des voyageurs, soit, autant que possible, étendue aux voyages maritimes et fluviaux. La visite devrait, dans la mesure du possible, s'effectuer à bord des bateaux, soit en cours de route, lorsque la traversée n'est pas longue, soit à l'arrivée dans le port.

...

#### E. COOPERATION DES SERVICES INTERESSES

18. Il est désirable de développer l'institution des gares internationales et de réaliser la coopération effective des divers services nationaux qui y sont installés.

Il y aurait lieu également d'établir, autant que possible, la concordance effective des attributions et des heures d'ouverture des bureaux correspondants de deux pays limitrophes et situés de part et d'autre de la frontière, qu'il s'agisse de routes, de voies fluviales ou de voies ferrées. L'établissement de bureaux de douanes de pays limitrophes en un même endroit et, si la chose est réalisable, dans le même bâtiment, devrait être autant que possible généralisé.

Plusieurs traités bilatéraux tendant à faciliter les opérations frontalières relatives au transport ferroviaire international furent ainsi conclus dans cet esprit de 1924 à 1939<sup>7</sup>.

Après la deuxième guerre mondiale, en avril 1947, la conclusion d'accords bilatéraux entre pays limitrophes fut vivement recommandée par les experts réunis à Genève pour préparer une conférence mondiale sur les passeports et les formalités douanières, tandis que les principes de Genève de 1923 furent réaffirmés et développés par huit Etats membres de la Commission économique pour l'Europe dans deux conventions pour faciliter le franchissement des frontières aux voyageurs, aux bagages et aux marchandises transportés par voie ferrée, signées à Genève, le 10 janvier 1952<sup>8</sup>.

La première convention a essentiellement pour but « de permettre la création de gares-frontières dans lesquelles s'effectuent les contrôles prévus par la législation de deux pays voisins en ce qui concerne l'entrée et la sortie des

<sup>7</sup> Entre la Finlande et l'U.R.S.S., à Helsingfors, le 18 juin 1924 (*Société des Nations, Recueil des Traités*, vol. XLVII, p. 206); entre l'Italie et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, à Belgrade, le 12 août 1924 (*ibidem*, vol. LXXXII, p. 424); entre l'Allemagne et la France, à Paris, le 13 avril 1925 (*ibidem*, vol. CIX, p. 296); entre la Bulgarie et la Roumanie, à Varna, le 26 juillet 1935 (*ibidem*, vol. CXCVIII, p. 10); entre la Hongrie et la Roumanie, à Bucarest le 28 septembre 1932 et le 19 octobre 1939 (*ibidem*, vol. CCI, p. 420).

<sup>8</sup> *R.T.N.U.*, vol. 163, pp. 3 et 27.

voyageurs, de leurs bagages, ainsi que des colis transportés par les trains internationaux de voyageurs; d'inciter les pays signataires à procéder le plus souvent possible aux contrôles de police et de douane pendant la marche des trains internationaux; de simplifier les formalités inhérentes au transport international des bagages et des colis admis dans les trains internationaux de voyageurs »<sup>9</sup>.

Des facilités analogues sont prévues par la deuxième convention pour les marchandises en général.

Depuis 1952, la plupart des États européens ont conclu des conventions en vue d'accélérer le franchissement de leurs frontières communes<sup>10</sup>.

### III

#### LA PRATIQUE BELGE

##### *Les instruments conclus par le Gouvernement belge*

La nécessité d'établir des relations conventionnelles en matière de contrôles frontaliers et de gares communes et d'échange s'est imposée très tôt au Gouvernement belge.

Le premier acte conclu par la Belgique paraît être la convention belge-néerlandaise du 31 octobre 1879<sup>11</sup> pour opérer le rachat du chemin de fer d'Anvers au Moerdijk, y compris l'embranchement de Roosendaal à Breda et dont l'article 17 dispose : « Les deux gouvernements régleront par des

<sup>9</sup> Exposé des motifs du projet de loi portant approbation de cet instrument, *D.P.*, Chambre, 1952-1953, n° 309, p. 1.

<sup>10</sup> A titre d'exemples, voy. la convention entre l'Italie et la France signée à Paris, le 6 avril 1956, ainsi que l'échange de lettres du 30 octobre 1958 constituant un accord d'interprétation de cette convention (*R.T.N.U.*, vol. 363, p. 4); la convention entre la France et la Suisse signée à Berne, le 25 avril 1956 (*R.G.D.I.P.*, 1963, pp. 390, 391 et 470); l'accord entre la République populaire de Pologne et la République tchécoslovaque, signé à Prague, le 31 janvier 1958 (*R.T.N.U.*, vol. 431, p. 129); l'accord entre le Gouvernement de la République tchécoslovaque et le Gouvernement de la République populaire polonaise, signé à Varsovie, le 25 novembre 1958 (*ibidem*, vol. 372, p. 215); l'accord entre la Suède et la Norvège, signé à Oslo, le 28 octobre 1959 (*ibidem*, vol. 427, p. 235); la convention franco-helvétique du 28 septembre 1960 avec protocole final et échange de lettres (*R.G.D.I.P.*, 1962, p. 243); la convention italo-helvétique du 11 mars 1961, entrée en vigueur le 10 juillet 1963; l'arrangement franco-allemand du 6 décembre 1961 (*R.G.D.I.P.*, 1962, pp. 685-686); la convention franco-espagnole du 30 mars 1962 (*ibidem*, 1963, p. 487); l'accord entre la Tchécoslovaquie et l'Autriche signé à Prague, le 22 septembre 1962 (*R.T.N.U.*, vol. 495, p. 187); l'accord entre la Finlande et la Suède, signé à Stockholm, le 5 novembre 1962 (*ibidem*, vol. 455, p. 297); les échanges de notes du 28 février 1963 entre la France et la Suisse; l'accord italo-helvétique du 31 mai 1963. L'application de ces conventions suscite parfois des controverses : à ce sujet, voy l'affaire *Hélène-Véra Pouillon* (France-Suisse), *R.G.D.I.P.*, 1964, pp. 946-948.

<sup>11</sup> Approuvée par la loi du 29 avril 1880 (*M.B.*, 30 avril).

arrangements ultérieurs tout ce qui intéressera l'exploitation internationale du chemin de fer racheté ». Le premier arrangement de cette nature fut conclu le 21 juin 1880 : il concernait l'adoption de la station d'Esschen comme station d'échange entre les chemins de fer de l'Etat belge et de l'Etat néerlandais. Les modalités de l'usage en commun de cette station ont été réglées définitivement par une convention du 18 novembre 1911 qui remplace l'arrangement précité<sup>12</sup>.

Quelques années plus tard, mais dans un cadre multilatéral, la délégation belge à la Conférence de Genève de 1923 « s'est efforcée de faire prévaloir, en tous points, les vues les plus libérales »<sup>13</sup> et a signé la Convention du 3 novembre pour la simplification des formalités douanières qui en est l'expression<sup>14</sup>.

Après la deuxième guerre mondiale, la Belgique signa les deux Conventions de Genève du 10 janvier 1952<sup>15</sup>. Les objectifs de ces instruments sont d'ailleurs identiques à ceux que la Belgique poursuivait déjà avant leur adoption et qu'elle n'a cessé de poursuivre depuis cette date, ainsi qu'en témoignent les accords bilatéraux conclus en matière de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés, de contrôles des trains en cours de route et de gares communes et d'échange :

a) conventions conclues d'une part, *entre la Belgique et la France*<sup>16</sup>, d'autre part *entre la Belgique et les Pays-Bas*, en vue de régler la première, dans des gares internationales, la seconde, dans des bureaux douaniers internationaux situés sur le chemin de fer, sur la voie d'eau ou sur la route, la visite douanière et le contrôle des passeports opérés en commun par les services des deux pays, faites à Paris et à La Haye, le 13 avril 1948 et approuvées par la loi belge du 5 mai 1948 (*M.B.*, 25 juin 1948 et 10-11 janvier 1949 et *R.T.N.U.*, vol. 32, p. 155);

b) convention *entre la Belgique et la France*, relative à la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés à la frontière, signée à Paris, le 30 janvier 1953 (*M.B.*, 20 mars 1954)<sup>17</sup>;

<sup>12</sup> Ratifiée le 7 avril 1913 (*M.B.*, 24 avril).

<sup>13</sup> *D.P.*, Chambre, séance du 14 mai 1924, n° 246, p. 5.

<sup>14</sup> Approuvée par la loi du 6 septembre 1924 (*M.B.*, 31 décembre). Mettant en œuvre les recommandations précitées de cette Convention, le Gouvernement belge conclut le 11 avril 1927, une convention avec la France pour régler le service des douanes sur les lignes ferrées franco-belges en ce qui concerne la circulation des trains visités pendant le trajet (approuvée par la loi du 12 novembre 1928 (*M.B.*, 17-18 décembre). Cette convention a été abrogée par l'art. 32 de la convention franco-belge du 30 mars 1962 (*voy. infra*).

<sup>15</sup> Approuvées par la loi du 18 juillet 1953 (*M.B.*, 28 octobre).

<sup>16</sup> Abrogée par l'art. 32 de la convention du 30 mars 1962.

<sup>17</sup> Conclue en vertu de l'art. 3 de la loi précitée du 5 mai 1948 approuvant les conventions du 13 avril 1948 et autorisant le gouvernement à conclure des arrangements similaires avec des gouvernements de pays limitrophes, la convention du 30 janvier 1953 est dispensée de l'assentiment des Chambres législatives. Sur rapport de M. Moreau de Melen, la Commission des Affaires étrangères du Sénat n'en avait pas moins estimé que le contrôle parlementaire des conventions conclues en vertu de la disposition précitée devrait être assuré par leur *communication* aux Chambres (*D.P.*, Sénat, 1947-1948, n° 294, p. 2). Comme la convention franco-belge du 13 avril 1948 (*R.T.N.U.*, vol. 31, p. 409), la convention du 30 janvier 1953 a été abrogée par l'art. 32 de la convention du 30 mars 1962.

c) convention *entre le Royaume de Belgique et la République fédérale d'Allemagne*, relative à la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés, aux contrôles des trains en cours de route et à la désignation de gares communes et d'échange, pour le trafic par la frontière belgo-allemande<sup>18</sup>, signée à Bruxelles, le 15 mai 1956 et approuvée par la loi belge du 5 mai 1960 (*M.B.*, 30 septembre 1960);

d) convention *entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg*, relative aux contrôles à la frontière belgo-luxembourgeoise<sup>19</sup>, signée à Luxembourg, le 29 novembre 1961 et approuvée par la loi du 2 avril 1963 (*M.B.*, 18 décembre 1963; *R.T.N.U.*, vol. 486, p. 38)<sup>20</sup>;

e) convention *entre le Royaume de Belgique et la République française* relative aux contrôles à la frontière belgo-française et aux gares communes et d'échange, signée à Bruxelles, le 30 mars 1962 et approuvée par la loi du 18 janvier 1964 (*M.B.*, 24 avril et 13 mai 1964; *R.T.N.U.*, vol. 502, p. 298)<sup>21</sup>.

### *Champ d'application*

Les champs d'application des quatre conventions actuellement en vigueur<sup>22</sup> ne se recouvrent pas exactement. Certaines différences doivent être relevées.

Ainsi, si les conventions belgo-néerlandaise et belgo-française concernent aussi bien les trafics ferroviaire et routier que le trafic fluvial, les conventions belgo-allemande et belgo-luxembourgeoise sont limitées au franchissement de la frontière commune par la voie ferrée et par la route, pour le bon motif que

<sup>18</sup> Cette Convention est accompagnée d'un échange de lettres du 15 mai 1956 entre le Ministre belge des Affaires étrangères et l'Ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne à Bruxelles, rendant la Convention applicable au « Land Berlin », à moins que le Gouvernement fédéral ne fasse au Gouvernement du Royaume de Belgique une déclaration contraire dans les trois mois qui suivent l'entrée en vigueur de la Convention. Notons que cette clause est purement théorique puisqu'il n'existe pas de frontière commune entre le territoire de Berlin et la Belgique (*D.P.*, Sénat, 1959-1960, n° 203, p. 5).

<sup>19</sup> Cette Convention est accompagnée d'un protocole de signature relatif à la perception par un pays, pour le compte de l'autre, « d'impôts non communs qui sont exigibles en raison du franchissement de la frontière commune, lorsqu'une telle procédure est de nature à faciliter le passage des frontières ». Pour la Belgique, il s'agit des droits d'accise, de la taxe spéciale de consommation, de la taxe de transmission et des impôts connexes. Voy. le projet de loi portant approbation de la convention, *D.P.*, Chambre, 1961-1962, n° 368/1, p. 2.

<sup>20</sup> La Convention conclue entre la Belgique, la France et le Luxembourg, réglant l'exploitation du réseau des chemins de fer luxembourgeois et le Protocole additionnel signés à Luxembourg, le 17 avril 1946, se réfèrent aux gares-frontières communes existant sur les lignes qui relient les chemins de fer belges ou français aux chemins de fer luxembourgeois et celles qui viendraient à y être établies : ils consacrent leur statut de gares internationales (art. 7 de la convention et protocole). Voy. *D.P.*, Sénat, session extraordinaire 1946, n° 89 et *M.B.*, 9 avril 1949.

<sup>21</sup> Cette convention qui abroge les traités précédemment conclus avec la France est la seule qui régit actuellement les relations franco-belges en la matière.

<sup>22</sup> Les instruments de ratification ayant été « échangés aussitôt que possible », ces conventions sont entrées en vigueur, soit immédiatement après cet échange — *conv. b. néerl.* : 8 mai 1948 —, soit le premier jour du deuxième mois qui l'a suivi — *conv. b. all.* : 1<sup>er</sup> novembre 1960; *conv. b. lux.* : 1<sup>er</sup> janvier 1964; *conv. b. fr.* : 1<sup>er</sup> mai 1964.

les frontières avec la République fédérale et avec le Grand-Duché ne sont pas coupées par des voies navigables.

De plus, la convention belgo-néerlandaise, antérieure aux Conventions de Genève du 10 janvier 1952, est conçue d'une manière beaucoup plus concise que les autres conventions en vigueur. Elle utilise d'ailleurs d'autres termes : elle ne parle pas de « bureaux à contrôles nationaux juxtaposés » mais de « bureaux douaniers internationaux »; elle ne parle pas davantage de « zone » mais de « voies douanières internationales ».

Enfin, les conventions belgo-néerlandaise et belgo-luxembourgeoise ne s'appliquent pas aux gares communes et d'échange. Ce dernier instrument n'en règle pas moins le sort des agents et des bureaux de l'administration ferroviaire pour les gares où s'effectuent des contrôles juxtaposés et dans les trains entre ces gares et la frontière (*art. 17 et 23*).

L'article I de la Convention belgo-néerlandaise du 13 avril 1948 et l'article 4 de la Convention belgo-luxembourgeoise du 29 novembre 1961 autorisent les agents d'une partie à exécuter sur le territoire de l'autre partie, en vertu des prescriptions légales et réglementaires nationales, les contrôles applicables aux personnes franchissant la frontière dans l'un ou l'autre sens. Dans la mesure où, conformément aux dispositions de la Convention Benelux concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire de Benelux, signée à Bruxelles, le 11 avril 1960 (approuvée par la loi du 30 juin 1960, *M.B.*, 1<sup>er</sup> juillet et 11 août; *R.T.N.U.*, vol. 374, p. 5), ces prescriptions nationales ne sont plus appliquées à une frontière, les conventions précitées sont sans effet pratique.

Mais les Conventions du 13 avril 1948 et du 29 novembre 1961 n'en pourraient pas moins être appliquées effectivement dans certains cas : par exemple, lorsqu'il s'agit d'arrêter une personne recherchée (*art. 9, § 3, de la Convention belgo-luxembourgeoise*). Elles sortiraient leurs pleins effets en cas de réinstauration des contrôles (*art. 12 de la Convention du 11 avril 1960*).

Le champ d'application de la Convention du 29 novembre 1961 est limité aux domaines dans lesquels des contrôles sont effectués à la frontière belgo-luxembourgeoise : perception de la taxe de transmission (impôt sur le chiffre d'affaires), perception de droits d'accise et de taxe de consommation non communs, mesures autonomes de toutes espèces.

L'exposé des motifs de la loi du 2 avril 1963 portant approbation de cette Convention montre clairement que le Gouvernement est conscient des limites de l'instrument du 29 novembre 1961 : « Bien que le contrôle fiscal à cette frontière soit déjà très souple et que le contrôle des pièces d'identité y est en pratique supprimé depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1960, la nouvelle Convention permettra de simplifier davantage encore les opérations et notamment d'éviter un double arrêt principalement pour le trafic des marchandises » (*D.P.*, Chambre, 1961-1962, n° 368/1, p. 1).

### *Procédure d'exécution et de modification*

Les arrangements relatifs aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés (création, déplacement, suppression), à la détermination des parcours sur lesquels les trains peuvent être contrôlés en cours de route, et à la délimitation de la zone d'un Etat où les agents de l'autre Etat sont autorisés à exercer les contrôles sont conclus par échanges de lettres ou échanges de notes diplomatiques. Il

en est de même pour les arrangements relatifs à la désignation de gares communes et d'échange <sup>23</sup>.

La procédure de l'échange de notes diplomatiques est aussi prévue, et en termes identiques, pour la modification des conventions de base belgo-allemande (*art. 35*) et belgo-luxembourgeoise (*art. 27*) <sup>24</sup> :

« Les Gouvernements des deux Etats peuvent, par simple échange de notes diplomatiques et sous réserve de l'approbation par le pouvoir législatif, pour autant que celle-ci soit requise par la législation nationale, convenir d'apporter à la présente Convention les modifications dont l'expérience aurait fait reconnaître l'opportunité ».

### *Règlement des différends*

Si aucune de ces conventions ne contient de clause de règlement des différends qui pourraient naître de leur interprétation ou de leur exécution, les travaux parlementaires permettent cependant de proposer une solution qui comble cette lacune. En effet, l'exposé des motifs du projet de loi portant approbation de la convention belgo-allemande <sup>25</sup> signale que les délégations sont tombées d'accord au cours des négociations pour constater que l'article X du Traité de Bruxelles du 17 mars 1948 <sup>26</sup>, tel qu'il a été modifié par le Protocole de Paris du 23 octobre 1954 <sup>27</sup> constitue la base de ce règlement pacifique. Cet article dispose :

« Fidèles à leur détermination de ne régler leurs différends que par des voies pacifiques, les Hautes Parties Contractantes conviennent d'appliquer entre Elles les dispositions suivantes :

<sup>23</sup> L'art. XIII de la convention belgo-néerlandaise dispose également que les Ministres compétents des deux Etats peuvent, de commun accord, établir un règlement pour l'exécution de la convention. Des dispositions tendant aux mêmes fins, bien qu'autrement conçues, sont insérées dans la Convention belgo-allemande (*art. 34*), la Convention belgo-luxembourgeoise (*art. 26*) et la Convention belgo-française (*art. 30*). Dans cette dernière convention, la compétence a été reconnue aux administrations (et non aux Ministres); du côté français, on estime qu'il ne s'agit pas de décisions importantes, telles que la création ou la suppression d'un bureau, mais bien de simples mesures d'exécution, qui souvent n'exigent pas un échange de notes par la voie diplomatique, bien que cette procédure ne soit pas exclue.

<sup>24</sup> Les autres conventions sont muettes sur ce point. La disposition n'a pas été reprise dans la Convention belgo-française en considération de ce que : « si des modifications à la Convention s'avéraient nécessaires après l'entrée en vigueur de celle-ci, on pourrait aussi bien se mettre d'accord sur le texte d'un protocole additionnel que procéder à un échange de notes, d'autant plus que ces modifications exigent probablement une intervention du pouvoir législatif ».

<sup>25</sup> *D.P.*, Chambre 1958-1959, n° 320/1, p. 3.

<sup>26</sup> Traité entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni réglant leur collaboration en matière économique, sociale et culturelle, et leur légitime défense collective, approuvé par la loi du 29 avril 1948 (*M.B.*, 29 avril 1948).

<sup>27</sup> Protocole modifiant et complétant le Traité de Bruxelles, approuvé par la loi du 16 avril 1955 (*M.B.*, 5 mai 1955). Par ce Protocole, la République fédérale d'Allemagne et l'Italie se sont jointes aux parties initiales.

Les Hautes Parties Contractantes régleront, pendant la durée de l'application du présent Traité, tous les différends visés par l'article 36, alinéa 2, du Statut de la Cour internationale de Justice, en les portant devant la Cour, sous les seules réserves que chacune d'entre Elles a faites en acceptant la clause de juridiction obligatoire et pour autant qu'Elle les maintiendrait.

Les Hautes Parties Contractantes soumettront, d'autre part, à une procédure de conciliation tous différends autres que ceux visés à l'article 36, alinéa 2, du statut de la Cour internationale de Justice.

En cas de différends complexes dont certains éléments relèvent de la conciliation et d'autres du règlement judiciaire, chaque Partie au différend aura le droit de demander que le règlement par la voie judiciaire des éléments juridiques du différend précède la procédure de conciliation.

Les stipulations qui précèdent ne portent pas atteinte aux dispositions ou accords applicables instituant toute autre procédure de règlement pacifique. »

Dans un rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre, M. Saintraint estime que la même référence à l'article X du Traité de Bruxelles modifié peut être faite en ce qui concerne le règlement des différends qui pourraient naître de l'interprétation ou de l'exécution de la convention belgo-française <sup>28</sup>.

#### *Dénonciation*

Chaque Partie contractante dispose d'un pouvoir de dénonciation de la convention. Dans cette hypothèse, la convention prend fin — selon les cas — un <sup>29</sup> ou deux ans <sup>30</sup> après la dénonciation.

#### *Fin des opérations et des contrôles*

Il peut être mis fin aux opérations en commun dans des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés ou des gares communes ou d'échange ainsi qu'aux contrôles des trains en cours de route, aux conditions que les conventions déterminent.

L'article XIV de la convention belgo-néerlandaise dispose que les Ministres compétents d'un pays pourront mettre fin aux opérations prévues par la Convention « à l'expiration d'un délai d'un an au moins à partir de la dénonciation aux Ministres compétents de l'autre pays ».

En vertu des stipulations correspondantes des autres conventions, il peut être mis fin à des mesures prises en exécution de celles-ci et relatives aux opérations, soit de commun accord, soit à la requête de l'un des Etats <sup>31</sup>.

<sup>28</sup> D.P., Chambre, 1962-1963, n° 525/2, p. 5.

<sup>29</sup> *Conv. b. néerl., art. XV; conv. b. all., art. 37; conv. b. lux., art. 29.*

<sup>30</sup> *Conv. b. fr., art. 33* : deux ans après la notification de la dénonciation.

<sup>31</sup> Dans ce dernier cas, « l'Etat dont les services seront retransférés sur son territoire pourra réclamer un délai qui n'excédera pas douze mois à compter de la date de la requête » (*conv. b.-all., art. 36; conv. b. lux., art. 28*). Ce délai est de deux ans maximum dans la convention belgo-française (*art. 31*) qui, par ailleurs, ne prévoit pas expressément que les mesures prises en exécution de la convention puissent être rapportées de commun accord. On a estimé que, dans pareil cas, c'est plutôt l'art. 1, § 3 qui est d'application. La Convention belgo-française précise aussi que la requête sera notifiée par la voie diplomatique.

### *Emploi des langues*

Seules les conventions belgo-néerlandaise et belgo-allemande prévoient que les deux textes français et néerlandais d'une part<sup>32</sup> et, français et allemand d'autre part, font également foi. L'original de la convention belgo-luxembourgeoise est en langue française. Si la convention belgo-française ne comporte aucune mention relative à l'emploi des langues, il est toutefois évident qu'en cas de difficulté d'interprétation, le texte français fera foi, l'original de la convention ayant été signé uniquement en langue française.

### *Assentiment des Chambres législatives belges*

L'assentiment des Chambres législatives aux quatre conventions précitées qui lient internationalement la Belgique a été requis aux termes de l'article 68, alinéa 2 de la Constitution, parce que ces instruments pourraient grever l'Etat — quoique les répercussions budgétaires en soient peu importantes<sup>33</sup> et parce qu'ils pourraient lier individuellement des Belges. De plus, ils emportent des restrictions à la souveraineté nationale dans la mesure où des agents de l'Etat limitrophe exercent certaines compétences sur le territoire belge, dans les limites précisées par les conventions.

La procédure d'approbation, à quelque stade qu'on l'envisage, n'a soulevé aucune difficulté majeure.

Soumis pour avis motivé à la Section de législation du Conseil d'Etat en vertu de l'article 2, alinéa 2 de la loi du 23 décembre 1946<sup>34</sup>, les avant-projets de loi portant approbation des conventions de 1956, 1961 et de 1962 n'ont pas appelé d'observations de fond<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> L'existence de deux textes authentiques donna lieu à un incident au cours de la procédure d'approbation de la convention belgo-néerlandaise. Au cours de la séance de la Chambre du 27 avril 1948, M. H. Fayat, député, demanda si le département des Affaires étrangères avait l'intention de rompre avec la règle acceptée depuis une vingtaine d'années selon laquelle la langue diplomatique avec les Pays-Bas était le néerlandais. M. van der Straten-Waillet, Ministre du Commerce extérieur, répondit que non seulement il n'existait pas de règle quant à l'emploi du néerlandais comme langue diplomatique exclusive mais que la délégation néerlandaise avait elle-même proposé de rédiger deux textes authentiques (*A.P.*, 27 avril 1948, p. 4). M. Fayat avait posé la même question en Commission (*D.P.*, Chambre, 1947-1948, n° 433, p. 3). Le Ministre avait alors répondu que l'assimilation du texte français au texte néerlandais proposée par le délégué néerlandais n'était « contraire à aucune disposition légale, les instructions concernant l'emploi des langues entre les deux pays ne visant que le traitement des dossiers rédigés en néerlandais par l'Administration belge ». En dépit des explications ministérielles, M. Fayat s'abstint lors du vote de la loi d'approbation (*A.P.*, Chambre, 28 avril 1948, p. 21).

<sup>33</sup> Voy. *infra*, note 44.

<sup>34</sup> Cette loi étant entrée en vigueur le 23 août 1948, les projets de loi d'approbation des conventions belgo-française et belgo-néerlandaise du 13 avril 1948 n'ont pas été soumis à l'avis de la Section de législation.

<sup>35</sup> En son avis du 27 mai 1959 sur le projet de loi portant approbation de la convention belgo-allemande du 15 mai 1956, la section de législation du Conseil d'Etat regrette « qu'on ait cru devoir donner à la Convention un intitulé aussi long qui ne peut se justifier que par l'utilité d'un rappel des divers objets qu'elle traite. Le projet de loi d'approbation reprend

De même, les rapports faits au nom des Commissions des Affaires étrangères de la Chambre des Représentants et du Sénat contiennent peu de remarques relatives au mécanisme même mis en œuvre par les diverses conventions.

Les rapporteurs se contentent le plus souvent de souligner leurs avantages pratiques et leurs champs d'application respectifs ou d'en relever l'incidence financière peu importante<sup>36</sup>.

M. G. Housiaux regrette le défaut de coordination des négociations menées par plusieurs départements, en l'occurrence par les Finances (pour les Douanes), la Justice (pour la sûreté de l'Etat) et les communications (pour les chemins de fer). Il est souhaitable, estime le rapporteur, « que le principe soit fermement respecté de voir les négociations avec l'étranger ne se faire que sous la haute direction du Département des Affaires étrangères et du Commerce extérieur »<sup>37</sup>.

Enfin, lorsque des observations sont émises lors de la discussion et du vote, en séance publique, des divers projets de loi, elles ne visent pas les principes mis en cause par les conventions mais plutôt le champ d'application de celles-ci, les intérêts des habitants des communes frontalières ainsi que des questions d'ordre technique, administratif ou linguistique<sup>38</sup>.

\*  
\*\*

La suite de cette étude sera essentiellement consacrée à l'analyse proprement dite des conventions en vigueur dans les relations entre la Belgique et les Etats limitrophes et dont nous venons de dégager les caractères généraux.

Une première partie mettra en lumière le principe fondamental de coopération,

cet intitulé qui passera ainsi dans les tables législatives. Il eût été plus simple de ne consigner que le but poursuivi, ainsi qu'il suit : « Convention relative au contrôle douanier à la frontière belgo-allemande » (*D.P.*, Chambre, 1958-1959, n° 320/1, p. 4). Sur rapport de M. H. Moreau de Melen, la Commission des Affaires étrangères du Sénat ne s'est pas ralliée sans restriction à cet avis : la désignation des gares communes et d'échange doit être citée dans le libellé parce qu'elle peut avoir lieu indépendamment de toute opération douanière. La Commission « considère cependant que dans la mesure du possible il conviendrait de rédiger les intitulés de ces textes diplomatiques de façon plus synthétique » (*D.P.*, Sénat, 1959-1960, n° 203, p. 5).

<sup>36</sup> *D.P.*, Chambre, 1947-1948, n° 433, pp. 1-2; *ibidem*, 1958-1959, n° 320/2, pp. 1-2; *ibidem*, Sénat, 1959-1960, n° 203, p. 5; *ibidem*, Sénat, 1962-1963, n° 111, pp. 1-2; *ibidem*, Chambre, 1962-1963, n° 525/2, p. 5; *ibidem*, Sénat, 1963-1964, n° 35, p. 2. En vertu de l'article 57 du nouveau Règlement de la Chambre (entré en vigueur le 13 février 1962), il n'a pas été déposé de rapport sur le projet de loi portant approbation de la convention belgo-luxembourgeoise du 29 novembre 1961. L'article 57 dispose : « Lorsque, dans une commission, un projet de loi ou une proposition a été adopté sans modification et lorsqu'il n'a été fait aucune observation importante, il n'est pas déposé de rapport sur ce projet ou cette proposition ».

<sup>37</sup> Rapport sur le projet de loi portant approbation des conventions du 13 avril 1948, *D.P.*, Chambre, 1947-1948, n° 433, p. 4.

<sup>38</sup> *A.P.*, Sénat, 29 avril 1948, pp. 855-856.

tant en ce qui concerne le mécanisme et les limites des contrôles qu'au niveau de la mise en œuvre de ceux-ci.

La répartition des compétences en matière de contrôles fera l'objet d'une deuxième partie : d'une part, compétences respectives des agents de l'Etat limitrophe et de l'Etat de séjour; d'autre part, application respective du droit de l'Etat limitrophe et du droit de l'Etat de séjour.

#### IV

### LE PRINCIPE DE COOPERATION EN MATIERE DE CONTROLES

#### A. MECANISME ET LIMITES DES CONTROLES

Cinq notions sont principalement mises en cause par les conventions belgo-allemande, belgo-luxembourgeoise et belgo-française : les notions de *contrôles*, de *zone*, d'*Etat de séjour* et *Etat limitrophe*, d'*agents* et de *bureaux*.

Par *contrôles*, il faut entendre « l'exécution de toutes les mesures prévues par les dispositions légales et réglementaires des deux pays et applicables aux personnes, bagages, marchandises, véhicules et autres biens franchissant la frontière dans l'un ou l'autre sens ».

La Convention belgo-néerlandaise parle des « opérations douanières relatives au franchissement de la frontière par des personnes ou des marchandises », tandis que les trois autres Conventions parlent de « mesures applicables aux personnes, marchandises, véhicules et autres biens franchissant la frontière ». Cette dernière rédaction a été choisie à dessein : la notion de contrôles doit être assez large pour permettre certains contrôles non inhérents au passage de la frontière mais généralement effectués à cette occasion (par exemple en matière d'assurance obligatoire, dans le domaine économique). Il a toutefois été entendu qu'il ne peut être question de multiplier à l'excès les contrôles de l'espèce. Ils auraient, en effet, pour conséquence d'entraver la bonne marche des opérations au lieu d'accélérer le franchissement de la frontière.

La *zone* est la portion du territoire d'un Etat sur laquelle les agents de l'autre Etat sont autorisés à exercer ces contrôles. Aux termes de la Convention de Genève précitée du 10 janvier 1952 pour faciliter le franchissement des frontières aux voyageurs et aux bagages, cette zone comprend en général :

- a) un secteur déterminé de la gare;
- b) les trains de voyageurs et la section de voie sur laquelle ces trains stationnent pendant toute la durée des opérations de contrôle;
- c) les portions de quais et de voies déterminées dans chaque cas d'un commun accord, par les administrations compétentes des pays intéressés; et
- d) les trains de voyageurs entre la gare et la frontière du pays limitrophe.

L'*Etat de séjour* est celui sur le territoire duquel cette zone est située; l'autre Etat est appelé l'*Etat limitrophe*.

Les *agents* sont « les personnes appartenant aux administrations chargées des contrôles et qui exercent leurs fonctions dans la zone ».

Enfin, par *bureaux*, il faut entendre les bureaux à contrôles nationaux juxtaposés dans la *zone*.

Le contrôle exécuté sur le territoire de l'Etat de séjour par les agents de l'Etat limitrophe est entièrement basé sur une fiction : les infractions aux prescriptions légales et réglementaires commises sur le territoire de l'Etat de séjour sont réputées commises sur le territoire de l'Etat limitrophe dans le ressort désigné par lui à cette fin.

En d'autres termes, les prescriptions relatives aux contrôles sont applicables dans la zone telles qu'elles sont applicables dans le ressort fixé<sup>39</sup>. En Belgique, cette désignation se fait par *arrêté royal*.

Ceci dit, en ce qui concerne le mécanisme des contrôles, ceux-ci doivent être obligatoirement exécutés dans un certain ordre; de plus, ils peuvent subir certaines restrictions.

Les opérations du pays de sortie sont toujours faites avant les opérations correspondantes du pays d'entrée<sup>40</sup>.

Les prescriptions légales et réglementaires du pays d'entrée deviennent applicables à partir du commencement des opérations par les agents de ce pays.

Dès lors, si l'Etat limitrophe est le pays de sortie, ses agents ne peuvent plus procéder à aucun contrôle; si, au contraire, l'Etat de séjour est l'Etat de sortie, ses agents ne peuvent reprendre les contrôles déjà effectués qu'avec l'accord des autorités locales compétentes du pays d'entrée, dans des cas dûment justifiés<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Voy. p. ex. les arrêtés des 2 juin 1961, 19 février 1962 et 4 février 1963 pris en exécution de la Convention belgo-allemande du 15 mai 1956 (*M.B.*, 8 juin 1961, 24 février 1962 et 8 février 1963). En ce qui concerne la Convention belgo-néerlandaise du 13 avril 1948, la désignation est faite d'une manière générale par l'article IV de la Convention elle-même : les infractions sont considérées comme commises dans le ressort judiciaire où le bureau frontière est situé sur la voie internationale. En ce qui concerne la convention belgo-française de la même date (aujourd'hui abrogée), la désignation avait été faite dans la loi d'approbation du 5 mai 1948 (*art. 2*).

<sup>40</sup> La convention belgo-française précise même que les contrôles de police précèdent les contrôles de douane et autres contrôles. L'*art. 5, § 5* de la même convention ajoute que si l'ordre des opérations devait être modifié, pour des raisons pratiques, « les agents du pays d'entrée qui opèrent avant ceux du pays de sortie peuvent procéder à des arrestations ou à des saisies, mais uniquement après la fin des contrôles du pays de sortie. S'ils veulent prendre une telle mesure, ils conduisent les personnes, bagages, marchandises, véhicules ou autres biens auprès des agents du pays de sortie qui peuvent encore effectuer leur contrôle. Les arrestations et saisies opérées à cette occasion par les agents du pays de sortie ont la priorité sur celles auxquelles les agents du pays d'entrée voulaient procéder ».

<sup>41</sup> Ces précisions ne valent pas pour la convention belgo-néerlandaise. Les mots « dans des cas dûment justifiés » n'ont pas été repris dans la convention belgo-française (*art. 5, § 2, c*).

Les contrôles frontaliers ne portent pas atteinte au droit de l'Etat de séjour de maintenir l'ordre public dans la zone et de poursuivre les faits punissables qui y sont commis et qui ne constituent pas des infractions aux prescriptions relatives aux contrôles<sup>42</sup>.

Aucune de ces dispositions n'a été reprise dans la convention belgo-française. Les raisons invoquées par la France sont les suivantes : « Il est évident que les infractions commises dans la zone dans un autre domaine que celui des contrôles restent régies entièrement par la législation de l'Etat sur le territoire duquel se trouve cette zone. Les autorités de l'Etat de séjour doivent avoir le droit de procéder à l'arrestation des délinquants dans tous les cas où cette mesure s'impose. Il n'est pas indiqué de soumettre ce droit à l'assentiment des agents de l'Etat limitrophe, même lorsque ceux-ci ont déjà arrêté eux-mêmes le contrevenant. Il va de soi que, dans ce dernier cas, l'intéressé serait remis aux agents de l'Etat limitrophe si les autorités de l'Etat de séjour renonçaient à user de leur droit d'arrestation ».

Les autorités de l'Etat de séjour peuvent procéder à des arrestations du chef des faits susvisés dans les conditions prévues par leur législation, mais le consentement des agents de l'Etat limitrophe doit être sollicité si le fait est commis pendant que ceux-ci procèdent aux contrôles ou alors que l'intéressé est appréhendé par eux et maintenu en détention en vue de son transfert dans l'Etat limitrophe (*conv. b.-all. et b.-lux., art. 6*)<sup>43</sup>.

#### B. MISE EN ŒUVRE PRATIQUE DES CONTROLES

L'efficacité des contrôles organisés par les conventions implique une collaboration intime des Etats contractants, tant au niveau des gouvernements qu'à celui des administrations compétentes directement intéressées par les trafics fluvial, ferroviaire ou routier.

Les modalités pratiques de mise en œuvre des conventions de base sont assurées par plusieurs dispositions.

Elles visent aussi bien l'harmonisation des heures d'ouverture et des attributions des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés que les modalités d'organisation et d'exploitation des gares communes et d'échange et l'assistance mutuelle des agents de l'Etat de séjour et de l'Etat limitrophe.

Comme l'indiquent les exposés des motifs des projets de loi portant approbation des conventions, les frais inhérents à la construction, à l'aménagement et à l'entretien en territoire belge de locaux affectés aux services étrangers sont

<sup>42</sup> *Conv. b. néerl. : art. X et conv. b. all. et b. lux. : art. 5.*

<sup>43</sup> Les conventions belgo-néerlandaise et belgo-française sont muettes sur ce point.

généralement compensés par l'économie correspondante des services belges installés en territoire étranger<sup>44</sup>.

La compensation étant plus délicate en ce qui concerne le trafic ferroviaire, le mode de répartition des dépenses de construction, d'aménagement, de renouvellement, d'entretien et d'exploitation des gares — qui restent la propriété de l'administration ferroviaire de l'Etat sur le territoire duquel se trouvent les installations — est établi de commun accord par les administrations respectives des parties contractantes.

Les administrations qui ont la douane et la police dans leurs attributions déterminent les indemnités de location pour les locaux nécessaires aux services de l'Etat limitrophe<sup>45</sup> ainsi que les compartiments réservés aux agents chargés des contrôles des trains en cours de route (*conv. b. all., art. 23; b. lux., art. 18; b. fr., art. 18*).

Des communications directes entre l'Etat limitrophe et les bureaux situés dans l'Etat de séjour facilitent les contrôles; ainsi, les lignes téléphoniques et télégraphiques nécessaires au fonctionnement des services peuvent être prolongées sur le territoire de l'Etat de séjour. Les gouvernements des deux Etats s'engagent à accorder, aux mêmes fins et dans la mesure du possible, toutes facilités en ce qui concerne l'utilisation d'autres moyens de télécommunication. Aux termes des conventions, les administrations compétentes prendront de commun accord les mesures nécessaires pour appliquer ces dispositions (*conv. b. all., art. 27; conv. b. lux., art. 21; conv. b. fr., art. 22*).

Des exemptions et des franchises fiscales sont prévues pour le matériel, le mobilier et tous objets nécessaires au fonctionnement des services de l'Etat limitrophe installés sur le territoire de l'Etat de séjour. De même, les objets et les véhicules nécessaires à l'exécution du service ainsi que les objets et les véhicules personnels sont importés et réexportés en franchise de tous droits et taxes, sur simple déclaration verbale et sans constitution de garantie. Les administrations compétentes déterminent de commun accord les mesures de surveillance jugées nécessaires à cet égard<sup>46</sup>.

Des facilités seront aussi accordées pour le transfert des fonds provenant des frais de transport ou autres assimilés, encaissés par le personnel des administra-

<sup>44</sup> D.P., Chambre, 1958-1959, n° 320/1, pp. 3-4; 1961-1962, n° 368/1, pp. 2-3; 1962-1963, n° 525/1, p. 3.

<sup>45</sup> Ces locaux peuvent être désignés à l'extérieur par des inscriptions officielles et un écusson aux couleurs de l'Etat limitrophe (*conv. b. all., art. 24; conv. b. lux., art. 19; conv. b. fr., art. 19*).

<sup>46</sup> La convention belgo-néerlandaise (*art. VIII et IX*) est même plus libérale : elle prévoit non seulement l'exemption de toute perception mais aucune formalité n'est exigée pour tous les objets de service.

tions ferroviaires de l'un des Etats fonctionnant sur le territoire de l'autre Etat <sup>47</sup>. Dans la convention belgo-luxembourgeoise, en raison des liens particuliers créés par l'union économique entre les deux pays, le principe de l'octroi de facilités est libellé dans une disposition d'allure générale (*art. 15*).

Enfin, non seulement, les autorités de l'Etat de séjour accordent aux agents de l'Etat limitrophe dans l'exercice de leurs fonctions dans la zone les mêmes protection et assistance qu'aux agents correspondants de leur propre pays <sup>48</sup>, mais les agents des deux Etats collaborent et se prêtent assistance dans la mesure du possible, en particulier pour prévenir et rechercher les infractions aux prescriptions légales et réglementaires relatives au franchissement de la frontière. Cette collaboration peut se traduire par la communication des renseignements qui présentent un intérêt pour l'exécution du service, sous réserve des dispositions de droit interne qui subordonneraient la communication à une autorisation d'autres autorités <sup>49</sup>.

### *Les commissionnaires en douane*

Le commissionnement en douane — l'exécution de formalités en douane pour compte de tiers — est réglé par les conventions belgo-allemande, belgo-luxembourgeoise et belgo-française.

Tout importateur ou commissaire en douane, venant du pays limitrophe, peut accomplir auprès des services de cet Etat installés dans la zone toutes les opérations relatives aux contrôles comme dans l'Etat limitrophe même <sup>50</sup>.

Les commissionnaires en douane du pays limitrophe qui exercent les activités susvisées peuvent employer indifféremment des ressortissants des deux Etats, sans que la législation en matière d'emploi de travailleurs étrangers leur soit applicable <sup>51</sup>.

<sup>47</sup> *Conv. b. all., art. 32; conv. b. fr. art. 28*. Voy. aussi l'exposé des motifs de la loi portant approbation de la convention belgo-allemande, *D.P.*, Chambre, 1958-1959, n° 320/1, p. 3.

<sup>48</sup> *Conv. b. néerl., art. XII; conv. b. all., art. 14; conv. b. lux., art. 12; conv. b. fr., art. 9*. Il faut attirer l'attention sur l'article 21 de la convention belgo-allemande relatif à la limitation des effectifs de l'Etat limitrophe dans la zone et au rappel d'un agent motivé par l'administration compétente de l'Etat de séjour :

« 1. Les administrations compétentes du pays limitrophe communiquent aux administrations compétentes du pays de séjour l'effectif maximum des agents qu'elles désirent employer normalement dans la zone. Elles peuvent, en cas de nécessité, employer un plus grand nombre d'agents. Lorsque les administrations compétentes du pays de séjour le demandent, les deux administrations négocieront au sujet du nombre d'agents du pays limitrophe exerçant dans la zone.

2. Les administrations compétentes du pays de séjour peuvent, par une demande motivée, exiger que des agents du pays limitrophe qui exercent leurs fonctions sur le territoire du pays de séjour soient rappelés. »

<sup>49</sup> *Conv. b. néerl., art. V et XI; conv. b. all., art. 13; conv. b. lux., art. 11; conv. b. fr., art. 8*.

<sup>50</sup> *Conv. b. all., art. 29; b. lux., art. 24; b. fr., art. 24, § 1*.

<sup>51</sup> *Conv. b. all., art. 30, § 2; b. lux., art. 25, § 2; b. fr., art. 24, § 3*.

En ce qui concerne les impôts indirects (taxe sur les contrats de commission ou sur le chiffre d'affaires), les activités dont il s'agit sont considérées comme des opérations effectuées ou des prestations fournies exclusivement dans le pays limitrophe<sup>52</sup>. La Convention belgo-française, en son article 25, règle la question d'une manière plus générale : l'opération effectuée ou la prestation fournie par un commissaire en douane dans la zone est toujours rattachée à l'Etat dont relèvent les services auprès desquels cette opération est effectuée ou cette prestation est fournie.

En ce qui concerne les impôts directs auxquels les commissionnaires en douane pourraient être soumis, les Conventions belgo-allemande et belgo-luxembourgeoise ne contiennent pas de prescriptions. La Convention belgo-française considère que les revenus des commissionnaires en douane de l'Etat limitrophe qui sont obligés de franchir la frontière pour accomplir des opérations auprès des services douaniers de leur pays installés dans la zone sont réalisés dans un établissement stable situé dans l'Etat limitrophe (*art. 24, § 1*). Si, à la même occasion, ils accomplissent des opérations auprès de la douane de l'Etat de séjour, ils subissent pour celles-ci le régime du droit commun. Quant aux commissionnaires en douane de l'Etat de séjour qui exercent une activité auprès des services de l'Etat limitrophe installés dans la zone, ils restent soumis aux impôts de l'Etat de séjour.

## V

### LA REPARTITION DES COMPETENCES DANS LA ZONE

#### A. COMPETENCES RESPECTIVES DES AGENTS DE L'ETAT LIMITROPHE ET DE L'ETAT DE SEJOUR

Les agents de l'Etat limitrophe sont autorisés à exécuter dans la zone toutes les opérations de contrôle prévues par les prescriptions légales et réglementaires dudit pays *comme sur leur propre territoire*<sup>53</sup>.

Ces agents peuvent constater des infractions, effectuer des saisies, consentir des transactions sur les infractions constatées et retenir les bagages, marchandises, véhicules et autres biens en garantie des « redevabilités » et des amendes.

Ils peuvent arrêter des personnes qui commettent des infractions aux prescriptions relatives au franchissement de la frontière ou qui sont recherchées par les autorités compétentes de l'Etat limitrophe.

Cette dernière faculté ouverte dans les trois conventions les plus récentes comble une lacune de la convention belgo-néerlandaise de 1948 relevée par M. Moreau de Melen dans un rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères du Sénat<sup>54</sup> :

<sup>52</sup> *Conv. b. all., art. 30, § 1; b. lux., art. 25, § 1.*

<sup>53</sup> *Conv. b. all., art. 9; conv. b. lux., art. 9; conv. b. fr., art. 6.* Si la convention belgo-néerlandaise est moins précise que les instruments qui l'ont suivie, elle n'en a pas moins été conclue dans le même esprit de coopération. Les compétences des agents, à quelques différences près, se recourent d'ailleurs dans les diverses conventions.

<sup>54</sup> *D.P., Sénat, 1959-1960, n° 203, p. 3.*

« En effet, des gendarmes belges exerçant un contrôle dans la zone située en Hollande, il y a quelques années, n'ont pu, faute d'une disposition précise du traité conclu avec les Pays-Bas, arrêter un automobiliste qui était recherché en Belgique pour délit de fuite. En vertu de ce traité, ils avaient uniquement le droit d'appréhender dans la zone ceux qui y avaient commis des infractions aux prescriptions douanières et de police ».

Les agents de l'Etat limitrophe peuvent aussi procéder à des refoulements<sup>55</sup> et transférer les personnes appréhendées dans le pays limitrophe.

Ce transfert doit avoir lieu dans le plus bref délai; il peut se faire dans des trains non soumis au contrôle en cours de route<sup>56</sup>.

Toutefois, l'article 10 de la convention belgo-allemande précise que « les agents du pays limitrophe ne sont pas autorisés à appréhender ou à arrêter les ressortissants du pays de séjour, ni à les refouler sur le territoire du pays limitrophe ». C'est « une concession normale à la souveraineté » de l'Etat de séjour<sup>57</sup>.

La convention belgo-française est plus progressiste à cet égard : en vertu de l'art. 6, § 1, la nationalité des contrevenants ou des personnes recherchées ne doit pas être prise en considération (« à quelque nationalité qu'elles appartiennent »).

La convention belgo-luxembourgeoise ne contient pas de disposition analogue à celle de l'article 10 de la convention belgo-allemande; elle permet donc l'arrestation de ressortissants de l'Etat de séjour sur le territoire de celui-ci par des agents du pays limitrophe.

A une question sur la nécessité d'une adaptation des contrôles de la Sûreté, le Ministre du Commerce extérieur a répondu que des instructions en ce sens n'étaient pas utiles, « le déplacement de l'endroit du contrôle n'apportant aucune modification à la compétence des agents de la Sûreté. Dans le cas notamment où ces agents auraient instructions de refouler un voyageur, ils le feront comme par le passé en vertu des ordres qui leur ont été donnés et nonobstant un avis différent de leurs collègues français ou néerlandais. Comme par le passé, le voyageur ne passera donc que quand les deux administrations seront d'accord pour le laisser circuler librement »<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Le retour dans le pays de sortie ne peut être refusé aux personnes refoulées par le pays d'entrée (*conv. b. all., art. 12; conv. b. lux., art. 10; conv. b. fr., art. 7*).

<sup>56</sup> La convention belgo-luxembourgeoise n'apporte pas ces dernières précisions. Il est à remarquer que cette convention (*art. 9, § 3*) ne permet l'arrestation des personnes recherchées par les autorités compétentes de l'Etat limitrophe que pour les bureaux à contrôles juxtaposés situés à proximité de la frontière. Le transport des personnes arrêtées vers le pays limitrophe par des trains ne doit donc pas être prévu.

<sup>57</sup> *D.P.*, Sénat, 1959-1960, n° 203, p. 3. A l'occasion de l'examen de cet article 10, les négociateurs ont constaté que la question du droit d'asile reste étrangère à la convention.

<sup>58</sup> *D.P.*, Chambre, 1947-1948, n° 433, p. 4.

Enfin, les conventions belgo-allemande (*art. 8*) et belgo-luxembourgeoise (*art. 8*) comportent une disposition particulière au trafic routier :

« 1. En ce qui concerne le trafic routier, les autorités du pays de séjour ne peuvent appréhender ni refouler les personnes qui, venant du pays limitrophe, ne se rendent que momentanément dans la zone auprès des bureaux de ce dernier pays, pour des motifs autres que le franchissement de la frontière.

2. Les autorités du pays de séjour peuvent prendre des mesures spéciales de surveillance à l'égard des personnes visées au § 1. »

Comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi portant approbation de la convention belgo-allemande, l'article 8 permet à l'Administration belge de « confier à des bureaux belges qui seraient établis sur le territoire allemand, des attributions qui leur sont normalement dévolues en territoire belge, notamment la perception des droits d'accise sur les produits indigènes »<sup>59</sup>.

Cette disposition n'a pas été reprise dans la Convention belgo-française. Toutefois, les délégations qui ont élaboré le projet de convention ont reconnu que les personnes qui, venant de l'Etat limitrophe, ne se rendent que momentanément dans la zone auprès des bureaux de ce dernier Etat pour des motifs autres que le franchissement de la frontière, ne pourront être inquiétées par les autorités de l'Etat de séjour, à moins que ces personnes ne commettent une infraction pendant leur présence sur le territoire de l'Etat de séjour.

Les agents peuvent transférer sur le territoire du pays limitrophe les fonds provenant de la perception des droits de douane ou autres impôts, de rétributions ou d'amendes ainsi que les bagages, marchandises, véhicules et autres biens qui auraient été consignés, retenus ou saisis<sup>60</sup>.

De même, ils peuvent vendre sur le territoire du pays de séjour, les bagages, marchandises et véhicules qu'ils y ont retenus ou saisis. Ils peuvent transférer librement le produit de la vente dans le pays limitrophe. En cas de vente, les prescriptions légales et réglementaires en matière d'importation ou de transit en vigueur dans l'Etat de séjour sont applicables aux bagages, marchandises, véhicules venant du pays limitrophe et qui n'y sont pas réintroduits immédiatement<sup>61</sup>. Cette disposition ne figure pas dans la convention belgo-luxembourgeoise.

Dans les bureaux à contrôles nationaux juxtaposés, les agents de l'Etat limitrophe ont le droit de maintenir l'ordre et d'expulser les personnes qui le troublent (*conv. b. néerl., art. X; conv. b. all., art. 25; conv. b. lux., art. 20*). La convention belgo-française précise qu'ils peuvent, si besoin en est, requérir à cet effet l'assistance des agents de l'Etat de séjour (*art. 20*). Cette compétence

<sup>59</sup> D.P., Chambre, 1958-1959, n° 320/1, p. 2.

<sup>60</sup> *Conv. b. all. et conv. b. lux., art. 9, § 2*. « Pour quelque cause que ce soit », ajoute l'art. 6, § 2 de la convention belgo-française du 30 mars 1962.

<sup>61</sup> *Conv. b. all., art. 9, § 3; conv. b. fr., art. 6, § 3*.

de police est une conséquence directe de la compétence de contrôle et ne peut être exercée que dans les bureaux où s'effectuent les contrôles.

De même, le personnel de l'administration ferroviaire de l'un des Etats peut, si sa législation nationale l'y autorise, prendre les mesures propres à maintenir l'ordre et la sécurité dans les trains entre la frontière et la gare commune ou d'échange située sur le territoire de l'autre Etat. Ce personnel ne peut toutefois procéder à aucune arrestation sur ces parcours. Il est seulement autorisé à conduire les coupables à la gare la plus proche de l'autre Etat, en vue de dresser le procès-verbal (*conv. b. all., art. 33; conv. b. fr., art. 29*).

#### B. APPLICATION RESPECTIVE DU DROIT DE L'ETAT LIMITROPHE ET DE L'ETAT DE SEJOUR

Il est évident, sans que cela soit affirmé expressément dans chacune des conventions, que le statut administratif des agents de l'Etat limitrophe reste régi par les prescriptions légales et réglementaires de cet Etat (*conv. b. all., art. 19; conv. b. fr., art. 14*).

Le port d'un uniforme national ou d'un signe distinctif apparent et le port d'armes réglementaires sont autorisés aux agents de l'Etat limitrophe qui exercent leurs fonctions sur le territoire de l'Etat de séjour<sup>62</sup>, mais l'usage de ces dernières est limité aux cas de légitime défense<sup>63</sup>.

Le port d'armes par le personnel des administrations ferroviaires n'est toutefois pas autorisé par la convention belgo-française : en effet, l'article 12, § 2, qui prévoit ce pouvoir pour les agents chargés des contrôles, n'est pas rendu applicable par l'article 27, § 2<sup>64</sup>.

Les agents de l'Etat limitrophe qui sont appelés à exercer leurs fonctions sur le territoire de l'Etat de séjour sont dispensés des formalités de passeport et de visa et sont autorisés à franchir la frontière pour se rendre au lieu de

<sup>62</sup> L'exposé des motifs du projet de loi portant approbation de la convention belgo-allemande précise que le port d'uniforme n'est pas une obligation, mais qu'il a cependant été entendu au cours des négociations que les agents qui exercent chaque jour ou régulièrement leur activité sur le territoire de l'autre pays et qui sont en rapport avec le public *doivent* porter cet uniforme ou un signe distinctif (*D.P., Chambre, 1958-1959, n° 320/1, p. 2*).

<sup>63</sup> L'art. VII de la convention belgo-néerlandaise dispose même que les agents sont « *tenus* de faire leur service en uniforme ou porteurs d'un signe distinctif apparent » : cette obligation ne s'étend pas aux fonctionnaires chargés du contrôle du service.

<sup>64</sup> Il n'en est pas de même pour les conventions belgo-allemande (*art. 17 et 31, § 2*) et belgo-luxembourgeoise (*art. 14 et 17*).

leur service, sur simple justification de leur identité, de leur qualité et de la nature de leurs fonctions par la production d'une pièce officielle <sup>65</sup>.

Aux termes des conventions belgo-allemande, belgo-luxembourgeoise et belgo-française, les infractions commises dans la zone contre les agents de l'Etat limitrophe, dans l'exercice de leurs fonctions, sont punies en application des dispositions pénales qui répriment le fait similaire commis contre les agents de l'Etat de séjour affectés à un service correspondant. De plus, si un agent du pays limitrophe subit un dommage résultant d'un accident survenu en service ou à l'occasion du service et dont l'administration ferroviaire de l'Etat de séjour est responsable, l'administration ferroviaire de l'Etat limitrophe prend en charge le paiement des indemnités dues par l'administration ferroviaire de l'Etat de séjour, sans exercer de recours contre cette dernière administration <sup>66</sup>.

En ce qui concerne les dommages causés à un ressortissant de l'Etat de séjour par un agent de l'Etat limitrophe dans l'exercice de ses fonctions, les conventions belgo-allemande (*art. 15, § 2*) et belgo-française (*art. 16*) disposent que l'Etat ou l'autorité publique dont cet agent relève est tenu à la réparation du dommage comme s'il avait été causé à un de ses propres ressortissants.

L'Etat belge est toujours directement responsable du dommage causé par ses organes et il peut de ce chef être traduit devant les tribunaux belges, même si ce dommage est commis en territoire étranger et au préjudice d'un sujet étranger.

Il n'en est pas de même en Allemagne, où la République fédérale ne peut être rendue responsable que pour les faits survenus sur son territoire ou au préjudice de ses ressortissants. Sans la disposition précitée, un citoyen belge qui aurait subi en territoire belge un dommage causé par un agent allemand n'aurait pas pu obtenir réparation de la part de la République fédérale.

Les négociateurs français ont insisté pour qu'une disposition identique soit insérée dans la convention belgo-française.

Les agents de l'Etat limitrophe sont exempts de charges ou prestations personnelles et de réquisitions sur le territoire de l'Etat de séjour (*conv. b. néerl., art. VIII; conv. b. all., art. 18; conv. b. fr., art. 13*) <sup>67</sup>. Si l'exemption, en vertu des conventions belgo-néerlandaise et belgo-allemande, s'étend aussi aux impôts directs, il n'en est pas de même pour la convention belgo-française.

<sup>65</sup> *Conv. b. néerl., art. VI; conv. b. all., art. 16; conv. b. fr., art. 11*. Cette disposition ne figure pas dans la convention belgo-luxembourgeoise. On ne peut pas déduire de ce silence que les facilités accordées par les dispositions précitées des autres instruments ne seront pas accordées aux agents intéressés. On a estimé qu'en présence de l'Union économique qui lie la Belgique et le Luxembourg depuis quarante ans et des rapports fréquents entre les agents des deux pays, pareille disposition était superflue.

<sup>66</sup> *Conv. b. all., art. 15, § 1 et 18, § 3; conv. b. lux., art. 13 et 16; conv. b. fr., art. 10 et 13, § 2*.

<sup>67</sup> La convention belgo-néerlandaise précise que l'exemption « se limite à celles dont jouissent les représentants diplomatiques et consulaires du premier pays dans l'autre pays ». La convention belgo-luxembourgeoise est muette en matière d'exemptions.

La Convention belgo-allemande (*art. 18, § 2*) prévoit en matière d'impôts directs, d'une part, l'exonération, dans l'Etat de séjour, de l'imposition des rémunérations payées par les services officiels de l'Etat limitrophe à leurs agents, et, d'autre part, l'exception du domicile fiscal pour les agents de l'Etat limitrophe qui s'établissent dans l'Etat de séjour uniquement pour l'exercice de leurs fonctions.

Les négociateurs belges et français se sont demandé s'ils devraient reprendre pareille disposition. Ils ont constaté, d'une part, que la Convention franco-belge du 16 mai 1931<sup>68</sup> remédie à la double imposition des rémunérations officielles et des autres revenus, sauf en ce qui concerne les impôts personnels, et d'autre part, qu'une nouvelle convention était en voie d'élaboration et entrerait probablement en vigueur dans un proche avenir, de sorte que la double imposition serait également évitée pour ces derniers impôts.

En ce qui concerne l'établissement des agents de l'Etat limitrophe sur le territoire de l'Etat de séjour, les négociateurs belges et français ont fait remarquer que ce cas serait exceptionnel. Le transfert du domicile fiscal de quelques agents ne pourrait d'ailleurs avoir des conséquences fiscales très rigoureuses pour les intéressés, puisque, de toute façon, la convention générale tendant à éviter la double imposition empêcherait les doubles taxations. Il a été jugé préférable dès lors de ne pas prévoir l'exception du domicile fiscal.

## VI

### CONCLUSION

La pratique belge en matière de contrôles frontaliers et de gares communes et d'échange s'inscrit très exactement dans l'évolution de la pratique internationale qui s'est développée depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

Sans doute, le champ d'application des quatre conventions de base qui lient actuellement la Belgique n'est pas absolument identique, mais les divergences relevées n'affectent pas les principes directeurs définis par ces instruments et mis en œuvre par leurs arrangements d'exécution.

L'analyse des textes permet non seulement de préciser le mécanisme et les limites des contrôles, d'indiquer leurs modalités pratiques et de cerner les compétences et le statut des agents chargés des contrôles sur le territoire de l'Etat de séjour, mais encore de dégager les traits dominants du régime juridique instauré par lesdites conventions.

Un principe fondamental sous-tend l'ensemble du système : le *principe de coopération* indispensable pour assurer la parfaite réalisation du désir qui a inspiré les Hautes Parties contractantes, à savoir le règlement des relations entre Etats limitrophes en vue de faciliter le franchissement des frontières communes par les voies de communication visées par les conventions.

Mais les nécessités du trafic international se heurtent dès l'abord à une exigence tout aussi impérieuse : la souveraineté territoriale des Etats<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Convention pour éviter les doubles impositions et régler certaines autres questions en matière fiscale, *M.B.*, 17 janvier 1932.

<sup>69</sup> ROUSSEAU, C., *Droit international public*, Paris (Dalloz), 1965, n° 212, p. 192.

Dès lors, un compromis s'impose, faute duquel tout régime juridique à base de coopération s'avérerait impraticable.

C'est ainsi que les Etats ont consenti à l'exercice de certaines compétences territoriales limitées, sur une parcelle déterminée de leur territoire, par un agent de l'Etat limitrophe.

En d'autres mots, il y a *juxtaposition de compétences dans la zone* : la compétence des agents de l'Etat de séjour et celle des agents de l'Etat limitrophe.

Mais ces compétences ne sont pas simultanées, elles sont *successives* : ce n'est qu'à l'issue du contrôle par les agents du pays de sortie — toujours effectué en priorité — que naît la compétence des agents correspondants du pays d'entrée.

De même, il n'y a pas application simultanée des prescriptions légales et réglementaires de l'Etat de séjour et de l'Etat limitrophe en matière de franchissement de la frontière. Le *droit applicable* suit fidèlement la compétence des agents : chacun de ceux-ci applique le droit de son Etat. La seule entorse à la souveraineté est qu'un agent peut être appelé à l'appliquer sur le territoire de l'Etat dont il ne relève pas. C'est ici qu'intervient la *fiction* juridique mise en œuvre par les conventions analysées : les infractions constatées dans la zone, située par définition sur le territoire de l'Etat de séjour mais où sont appliquées les prescriptions légales et réglementaires de l'Etat limitrophe, sont *réputées commises* sur le territoire de ce dernier Etat.

Le *ressort de la compétence* est précisé soit par la convention même — ce fut le cas pour la convention belgo-néerlandaise du 13 avril 1948 —, soit par la loi d'approbation — ce fut le cas pour la convention belgo-française de la même date —, soit par arrêté royal.

En ce qui concerne les nécessités du trafic international, le contrôle des trains pendant le trajet, l'installation de services communs ou de bureaux nationaux juxtaposés sur les voies douanières internationales et la création de gares communes et d'échange sont autant de techniques et de modalités destinées à assouplir le trafic international et, par là, à en assurer l'accélération et en favoriser le développement.

En effet, les avantages d'efficacité et de rapidité que procure quotidiennement l'existence de pareils régimes sont très appréciables.

A ce titre, tant psychologiquement, à l'égard des usagers des transports internationaux, que politiquement, à l'égard des Etats qui consentent un certain abandon de souveraineté, les relations conventionnelles de voisinage devraient être élargies, autant que possible, à l'ensemble des trafics, qu'ils soient routier, ferroviaire ou fluvial.

La répétition des pratiques bilatérales — dont la Belgique fournit des exemples dans ses rapports avec les Pays-Bas, la République fédérale d'Allemagne, le Grand-Duché de Luxembourg et la France — constitue à la fois un

élément de développement progressif du droit international et un préalable nécessaire à la codification, sinon à la rationalisation, des communications internationales.

Comme M. J. Hostie l'enseignait déjà en 1932 à l'Académie de droit international de La Haye : « Ce n'est pas par la voie de conventions spécifiquement juridiques, sur des thèmes abstraits cristallisant prématurément le droit international, mais plutôt par la voie de conventions juridico-techniques contenant des normes aussi peu abstraites que possibles, sur des matières d'intérêt pratique immédiat et nettement délimitées, que le droit des communications doit, à notre avis, continuer à faire l'objet d'une codification graduelle »<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> Examen de quelques règles du droit international dans le domaine des communications et du transit, *R.C.A.D.I.*, 1932, II, vol. 40, pp. 513-514.