

**SÉNAT DE BELGIQUE**

SESSION DE 1959-1960.

SÉANCE DU 9 MARS 1960.

Projet de loi portant approbation de la 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 et de l'échange de lettres, signées à Bruxelles le 15 mai 1956.

**RAPPORT**

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES ETRANGERES (1)  
PAR M. MOREAU de MELEN.

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans le but d'accélérer, à leurs frontières, les contrôles douaniers et de police, les Etats conviennent de plus en plus de créer à ces points de passage, sur les routes ou dans les gares, des bureaux internationaux, où les agents de chacun d'eux pourront exercer leurs fonctions, et aussi de permettre, sur des trajets déterminés, en territoire national, la visite des trains par les préposés du co-contractant. Depuis longtemps, ils ont de plus l'habitude de désigner des gares communes ou d'échange (nous verrons plus loin ce qu'il faut entendre par ces deux expressions.)

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

le baron Nothomb, président; le comte d'Aspremont Lynden, le baron de Dorlodot, MM. Dekeyzer, Derbaix, De Winter, Leynen, Orban, Rolin et Moreau de Melen, rapporteur.

**R. A 5808.***Voir :***Documents de la Chambre des Représentants :**

320 (Session de 1958-1959) :

1 : Projet de loi;

2 : Rapport.

**Annales de la Chambre des Représentants :**

23 décembre 1959.

**BELGISCHE SENAAAT**

ZITTING 1959-1960.

VERGADERING VAN 9 MAART 1960.

Ontwerp van wet houdende goedkeuring van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Bondsrepubliek Duitsland betreffende de oprichting van kantoren waar de nationale controles van beide landen naast elkaar geschieden, betreffende de controles in de rijdende treinen en de aanwijzing van gemeenschappelijke stations en van uitwisselingsstations, voor het verkeer over de Belgisch-Duitse grens, en van de uitwisseling van brieven, ondertekend op 15 mei 1956, te Brussel.

**VERSLAG**

NAMENS DE COMMISSIE  
VOOR DE BUITENLANDSE ZAKEN (1)  
UITGEBRACHT  
DOOR DE H. MOREAU de MELEN.

DAMES EN HEREN,

Met het oog op het vlotter verloop van de douane- en politiecontrole aan de grenzen, sluiten de Staten steeds meer overeenkomsten af teneinde aan de overschrijdingsplaatsen op de wegen en in de stations, internationale kantoren te stichten waar de ambtenaren van ieder land hun dienst kunnen uitoefenen en op bepaalde trajecten van het nationale grondgebied de visitatie van de treinen door de aangestelden van de medecontractant mogelijk te maken. Reeds lang hebben zij bovendien de gewoonte aangenomen om gemeenschappelijke stations of uitwisselingsstations aan te wijzen (wij zullen hierna zien wat hieronder moet worden verstaan).

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

Baron Nothomb, voorzitter; Graaf d'Aspremont Lynden, baron de Dorlodot, Dekeyzer, Derbaix, De Winter, Leynen, Orban, Rolin en Moreau de Melen, verslaggever.

**R. A 5808.***Zie :***Gedr. St. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :**

320 (Zitting 1958-1959) :

1 : Ontwerp van wet;

2 : Verslag.

**Handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :**

23 december 1959.

Ce sont les trois objets de la Convention que nous examinons et qui a été conclue avec la République fédérale d'Allemagne. Ils sont énumérés à l'article 1<sup>er</sup>.

Ces mesures présentent un grand intérêt pour les voyageurs — il est inutile de le souligner — mais aussi pour les sociétés exploitantes, qui, à défaut de pareils accords, rencontrent de grandes difficultés dans l'aménagement de leurs horaires, car les voies restent obstruées assez longtemps, s'il y a deux visites successives.

Déjà le 13 avril 1948, des conventions semblables avaient été signées avec la France et les Pays-Bas, portant, dans le premier cas, sur le trafic ferroviaire seul et dans le second sur le trafic par fer, route et eau. (Doc. Chambre, n<sup>o</sup> 390, session de 1947-1948; Sénat, n<sup>o</sup> 294, session de 1947-1948.)

Les rédacteurs de la présente Convention ont bénéficié de l'expérience résultant de l'application des deux premières et ont pu, sur un point ou l'autre, améliorer les dispositions qui avaient été précédemment adoptées.

\* \* \*

La terminologie employée est expliquée aux articles 2 et 3.

L'expression « pays de séjour » désigne le pays sur le territoire duquel se trouve la zone, et la « zone » représente la partie déterminée de l'un des pays et le train en cours de route, où les agents du pays limitrophe sont autorisés à exercer les contrôles.

L'article 4, qui doit être interprété comme l'indique le Conseil d'Etat, dispose d'une part, que sont applicables dans la zone les prescriptions légales et réglementaires du pays limitrophe, relatives aux contrôles, et d'autre part que les *infractions à ces prescriptions*, qui y sont relevées, sont *réputées* commises sur le territoire du pays limitrophe, plus exactement de la commune de ce pays qui sera désignée par son Gouvernement.

Les articles 5 et 6 réservent évidemment les droits des autorités du pays de séjour quant au maintien de *l'ordre public dans la zone*. Les faits punissables qui y sont commis et qui ne constituent pas des infractions aux prescriptions relatives aux contrôles, seront poursuivis non par les autorités du pays limitrophe, mais par celles du pays de séjour.

Cependant les personnes qui, venant par la route du pays limitrophe, ne se rendent que *momentanément* dans la zone auprès des bureaux de ce pays pour des motifs autres que le franchissement de la frontière, ne pourront, en vertu de l'article 8, être appréhendées ni refoulées par les autorités du pays de séjour.

L'article 7 précise que ce sont les contrôles du *pays de sortie* qui sont d'abord effectués dans la zone, et indique les conséquences qui en résultent.

Dit zijn de drie oogmerken van de behandelde overeenkomst die met de Bondsrepubliek Duitsland werd afgesloten. Zij worden opgesomd in artikel 1.

Deze maatregelen zijn van groot belang voor de reizigers — het is overbodig hierop te wijzen — maar ook voor de exploiterende maatschappijen die, bij gebreke van zulke akkoorden, grote moeilijkheden ondervinden bij het opmaken van hun uurregelingen, aangezien het verkeer vrij lange tijd gestremd wordt bij twee opeenvolgende visitaties.

Reeds op 13 april 1948 werden soortgelijke overeenkomsten ondertekend met Frankrijk en Nederland, die in het eerste geval alleen het spoorwegverkeer en in het tweede geval zowel het verkeer per spoor als over de weg en te water betroffen (Gedr. St. K., zitting 1947-1948, n<sup>o</sup> 390, en Senaat, zitting 1947-1948, n<sup>o</sup> 294).

De opstellers van deze Overeenkomst hebben thans, op grond van de ervaring met de twee eerste overeenkomsten, de vroeger aangenomen bepalingen op het ene of andere punt kunnen verbeteren.

\* \* \*

Een verklaring van de gebruikte terminologie is te vinden in de artikelen 2 en 3.

Onder « land van verblijf » moet worden verstaan het land waarin de zone is gelegen en onder « zone » het bepaalde gedeelte van een der landen en de rijdende trein waar de ambtenaren van het aangrenzende land gemachtigd zijn de controles uit te oefenen.

Artikel 3, dat moet worden verstaan zoals de Raad van State zegt, bepaalt enerzijds dat de wettelijke en reglementaire voorschriften van het aangrenzende land in verband met de controles in de zone toepasselijk zijn en anderzijds dat de *inbreuken op die voorschriften* welke daar worden geconstateerd, *geacht worden* gepleegd te zijn op het grondgebied van het aangrenzende land en meer bepaald op het grondgebied van de gemeente die de regering van dat land zal aanwijzen.

De artikelen 5 en 6 behouden voor de autoriteiten van het land van verblijf natuurlijk het recht voor om de *openbare orde in de zone* te handhaven. De vervolging wegens strafbare feiten welke aldaar worden gepleegd en die geen inbreuk maken op de controlevoorschriften, zal evenwel niet door de autoriteiten van het aangrenzende land, maar door die van het land van verblijf worden ingesteld.

Degenen *evenwel die slechts voor korte tijd uit het aangrenzende land over de weg naar de kantoren van dat land komen om andere redenen dan de grensoverschrijding*, kunnen, krachtens artikel 8, niet worden gevat of teruggewezen door de autoriteiten van het land van verblijf.

Artikel 7 stelt dat in de zone eerst de controles van het *land van uitgang* geschieden en bepaalt de gevolgen daarvan.

Les opérations, que peuvent effectuer à cet endroit les agents du pays limitrophe sont énumérées à l'article 9. Ceux-ci peuvent par exemple arrêter, dans la zone, les personnes qui sont recherchées par les autorités compétentes du pays limitrophe. Il s'agit là d'une innovation qui comble une lacune existant dans les conventions signées avec la France et les Pays-Bas.

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.

L'article 10 limite cependant le droit d'arrestation. Les agents du pays limitrophe ne sont pas autorisés à appréhender dans la zone les ressortissants du pays de séjour. C'est une concession normale à la souveraineté de ce pays.

La seconde partie de la convention comprend les dispositions relatives aux agents (protection, dispense de passeport et visa, port de l'uniforme ou d'armes, exemption de charges personnelles et de tous impôts directs levés par le pays de séjour, etc.). Les articles de cette seconde partie sont applicables non seulement aux agents du trafic routier, mais aussi à ceux du trafic ferroviaire, en vertu de l'article 31.

La troisième partie règle les questions administratives relatives aux bureaux du trafic routier; ses articles 24 à 28 s'appliquent aussi à ceux du trafic ferroviaire.

D'autre part, des dispositions particulières concernant le seul trafic ferroviaire, sont prévues dans la quatrième partie de la Convention.

Enfin, les derniers articles règlent l'entrée en vigueur, qui aura lieu le premier jour du deuxième mois qui suivra l'échange des instruments, et la dénonciation; ils prévoient aussi que les gouvernements pourront, dans la mesure où leurs règles constitutionnelles le permettent, convenir des modifications que l'expérience recommanderait.

En vertu de l'article 36, il pourra être mis fin, de commun accord ou à la requête de l'un des Etats à l'existence des bureaux internationaux, des gares communes et d'échange, et aux contrôles des trains en cours de route.

\* \* \*

La Convention ne prévoit rien en ce qui concerne le règlement des différends, mais l'exposé des motifs signale que les négociateurs « ont été d'accord pour constater que l'article X du Traité de Bruxelles du 17 mars 1948 sur la coopération économique, sociale et culturelle et sur la défense collective,

De werkzaamheden die de ambtenaren en beambten van het aangrenzende land in de zone kunnen verrichten, zijn opgesomd in artikel 9. Die ambtenaren en beambten kunnen bij voorbeeld in de zone de personen aanhouden die door de bevoegde autoriteiten van het aangrenzende land worden opgespoord. Hiermede wordt voorzien in een leemte van de overeenkomsten met Frankrijk en Nederland.

Enkele jaren geleden hebben Belgische rijkswachters die in de in Nederland gelegen zone controle uitoefenden, bij gebreke van een nauwkeurige bepaling in het met Nederland afgesloten verdrag, een automobilist die in België wegens vlucht misdrijf werd opgespoord, niet kunnen aanhouden. Krachtens dat verdrag hadden zij uitsluitend het recht om in de zone degenen aan te houden die een inbreuk op de douane- en de politievoorschriften hadden gepleegd.

Artikel 10 beperkt evenwel het recht van aanhouding. De ambtenaren en beambten van het aangrenzende land zijn niet gemachtigd in de zone onderdanen van het land van verblijf te vatten. Dit is een normale toepassing van de soevereiniteit van dat land.

Het tweede deel van de overeenkomst bevat bepalingen betreffende de ambtenaren en beambten (bescherming, vrijstelling van reispas en visum, uniform- en wapendracht, vrijstelling van persoonlijke diensten en van alle directe belastingen die in het land van verblijf worden geheven, enz.). Krachtens artikel 31 zijn de artikelen van dat tweede deel niet alleen toepasselijk op de ambtenaren en beambten van het wegverkeer, maar ook op die van het spoorwegverkeer.

Het derde deel regelt de administratieve aangelegenheden betreffende de kantoren van het wegverkeer; de artikelen 24 tot 28 zijn mede van toepassing op de kantoren van het spoorwegverkeer.

Aan de andere kant voorziet het vierde deel van de overeenkomst in bijzondere bepalingen voor het verkeer per spoor.

Tenslotte regelen de laatste artikelen de inwerkingtreding, die ingaat op de eerste dag van de tweede maand na de uitwisseling van de akten van bekrachtiging, en de opzegging; die artikelen bepalen eveneens dat de regeringen, voor zover de grondwettelijke regelen dit mogelijk maken, wijzigingen kunnen aanbrenge welke op grond van de ervaring gewenst mochten blijken.

Krachtens artikel 36 kunnen de internationale kantoren, de gemeenschappelijke en uitwisselingsstations en de controles in de rijdende treinen in gemeen overleg of op verzoek van een der Staten worden afgeschaft.

\* \* \*

De Overeenkomst zegt niets over de regeling van de geschillen, doch de memorie van toelichting stipt aan dat de onderhandelaars « het eens waren dat artikel X van het op 17 maart 1948 te Brussel ondertekende Verdrag van economische, sociale en culturele samenwerking en collectieve zelfverdedi-

tel qu'il a été modifié le 23 octobre 1954, constitue la base du règlement des différends qui pourraient naître de l'interprétation et de l'application de la présente Convention ».

\* \* \*

L'exposé des motifs se termine par une phrase un peu elliptique, signalant que les pourparlers entamés entre les administrations permettent de croire que la *combinaison* des opérations douanières pour le trafic par l'*autoroute* Liège-Cologne et pour le transport de marchandises par chemin de fer pourra être réalisée dans les meilleures conditions.

En réalité, les opérations peuvent être juxtaposées ou combinées. Si elles sont juxtaposées, le voyageur subit d'abord le contrôle de police du pays de sortie, puis le contrôle douanier du même pays, ensuite le contrôle de police du pays d'entrée et, enfin, le contrôle douanier de celui-ci. Si les opérations sont combinées, les deux contrôles de police se font immédiatement l'un après l'autre et, ensuite de même, les deux contrôles douaniers. La combinaison réduit fort les inconvénients et les pertes de temps pour le voyageur.

En ce qui concerne l'autoroute les administrations, dans le but d'entraver le moins possible le trafic de cette voie de communication rapide, envisagent de créer des bureaux combinés belgo-allemands de chaque côté de la route, d'un côté pour l'exportation de Belgique, de l'autre pour l'importation. Il n'y aura ainsi qu'un seul arrêt des voitures et les conducteurs ne devront pas traverser la chaussée.

Quant au transport des marchandises par chemin de fer, il se fera vraisemblablement par la gare belge de Montzen, où les opérations seront accélérées, les agents allemands pouvant effectuer certaines opérations dans cette gare.

\* \* \*

Le Conseil d'Etat a critiqué le long *intitulé* de la Convention. Il eût préféré que l'on écrivît : « Convention relative au contrôle douanier de la frontière belgo-allemande ».

Mais, outre que ce libellé ne cite pas les opérations de contrôle des passeports, il ne vise pas non plus la désignation des gares communes et d'échange, qui est un des objets de la Convention et qui peut avoir lieu indépendamment de toute opération douanière.

Un mot d'explication est ici nécessaire. On désigne par gares communes celles qui sont exploitées par les deux réseaux et où les opérations ferroviaires se font en commun. L'expression « gares d'échange » désigne celles où le service d'explo-

ging, zoals het op 23 oktober 1954 werd gewijzigd, de grondslag is voor de regeling van de geschillen die zouden kunnen voortspuiten uit de toepassing van onderhavige overeenkomst ».

\* \* \*

De memorie van toelichting besluit met een nogal elliptische zin, waarin er op gewezen wordt dat de tussen de administraties gevoerde besprekingen laten verhoppen dat de *samenvoeging* van de douanebehandeling voor het verkeer op de *autosnelweg* Luik-Keulen en voor het goederenverkeer per spoor onder de beste omstandigheden zal kunnen plaats hebben.

Feitelijk kunnen de verrichtingen of wel naast elkaar worden geplaatst of wel worden samengevoegd. Indien ze naast elkaar worden geplaatst ondergaat de reiziger eerst de politiecontrole van het land van uitgang, dan de douanecontrole van hetzelfde land, vervolgens de politiecontrole van het land van binnenkomst en tenslotte de douanecontrole van dit laatste. In geval van *samenvoeging* van de verrichtingen volgen beide politiecontroles elkaar onmiddellijk op en gebeurt vervolgens hetzelfde met de twee douanecontroles. Voor de reiziger betekent deze *samenvoeging* een grote tijdwinst en minder last.

In verband met de autosnelweg en om het verkeer op deze snelle verkeersader zo weinig mogelijk te remmen, overwegen de administraties de oprichting van samengevoegde Belgisch-Duitse kantoren aan weerszijden van de weg, aan de ene zijde voor de uitvoer uit België, aan de andere zijde voor de invoer in België. Aldus zullen de wagens slechts een enkele maal hoeven te stoppen en zullen de bestuurders de weg niet hoeven over te steken.

Wat het goederenverkeer per spoor betreft, dit zal waarschijnlijk plaats hebben via het Belgische station Montzen, waar de verrichtingen zullen worden versneld doordat Duitse beambten er sommige verrichtingen zullen kunnen uitvoeren.

\* \* \*

De Raad van State heeft kritiek uitgebracht op het omslachtige *opschrift* van de Overeenkomst en had liever zien staan : « Overeenkomst betreffende de douanecontrole aan de Belgische-Duitse grens ».

Niet alleen maakt bedoeld opschrift geen melding van de passencontrole, het spreekt evenmin van de aanwijzing van de gemeenschappelijke en uitwisselingsstations, welke aanwijzing een van de punten van de Overeenkomst uitmaakt en los van elke douaneverrichting kan geschieden.

Hier is een woord van opheldering nodig. Onder gemeenschappelijke stations worden die stations verstaan welke door de twee netten worden geëxploiteerd en waar de spoorwegverrichtingen gemeenschappelijk geschieden. « Uitwisselingsstations »

tation du pays de sortie remet le matériel (wagons, etc.) au service du pays d'entrée.

Pour ne pas signer à cette fin une Convention particulière, les négociateurs ont inséré cet objet dans le texte qui nous est soumis. Ainsi les prescriptions de celui-ci, relatives aux agents notamment, seront applicables aux fonctionnaires de ces réseaux.

Il fallait donc, en l'occurrence, faire allusion à ces gares dans l'intitulé.

La Commission considère cependant que dans la mesure du possible il conviendrait de rédiger les intitulés de ces textes diplomatiques de façon plus synthétique.

\* \* \*

Par un échange de lettres du 15 mai 1956, la Convention a été, à la demande de la République fédérale d'Allemagne, étendue à *Berlin*. Le gouvernement de celle-ci était évidemment poussé par des considérations juridiques. Il s'agit là d'une clause toute théorique, étant donné qu'il n'existe pas de frontière commune entre la Belgique et le territoire de Berlin.

\* \* \*

L'incidence financière du traité est peu importante. En ce qui concerne le contrôle du trafic routier, il n'y a point de dépenses à envisager. Celles qui seraient éventuellement exposées seraient compensées par des économies de même montant.

Pour le trafic ferroviaire la compensation étant plus malaisée à réaliser, l'article 31 prévoit une répartition des dépenses.

\* \* \*

Etant de nature à grever l'Etat, non seulement à raison de cette charge pécuniaire, mais aussi à raison des servitudes ou restrictions de souveraineté qu'elle comporte, si légères soient-elles, la Convention doit recevoir l'assentiment des Chambres.

\* \* \*

Le projet de loi d'approbation a été déposé avec un grand retard. La signature remonte au 15 mai 1956 et l'arrêté de dépôt est du 20 juillet 1959.

Pour expliquer ce long délai, l'administration fait valoir que les services allemands ont, après la conclusion, demandé de pouvoir amender le texte. Comme la question n'était pas particulièrement urgente, le gouvernement belge a décidé de surseoir au dépôt. Ce n'est que lorsque, au début de 1959, les négociateurs surent que du côté allemand on renonçait à modifier le traité, que l'on put songer à le déposer.

Le projet de loi et le présent rapport ont été approuvés à l'unanimité.

*Le Rapporteur,*  
H. MOREAU DE MELEN.

*Le Président,*  
P. STRUYE.

zijn die waar de exploitatiedienst van het land van uitgang het materieel overgeeft (spoorwagens, enz...) aan de dienst van het land van binnenkomst.

Teneinde geen afzonderlijke overeenkomst te behoeven af te sluiten, hebben de onderhandelaars die materie in de onderhavige tekst opgenomen. Het hier bepaalde, onder meer wat betreft de ambtenaren, zal dus toepasselijk zijn op de ambtenaren van de twee netten.

Derhalve was het nodig dat in het opschrift melding werd gemaakt van deze stations.

De Commissie is evenwel van oordeel dat de opschriften van deze diplomatieke teksten zo synthetisch mogelijk moeten worden opgesteld.

\* \* \*

Bij briefwisseling van 15 mei 1956 werd, op verzoek van de Bondsrepubliek Duitsland, de Overeenkomst uitgebreid tot *Berlijn*. De Regering van dit stadsgebied heeft zich natuurlijk door juridische overwegingen laten leiden. Het betreft hier een zuiver theoretisch clausule, aangezien België en het grondgebied Berlijn geen gemeenschappelijke grens hebben.

\* \* \*

De financiële weerslag van het verdrag is niet groot. Voor de controle op het wegverkeer zijn geen uitgaven te verwachten. Mochten er toch zijn, dan zouden ze worden gecompenseerd door besparingen voor een zelfde bedrag.

Daar voor het spoorwegverkeer de compensatie moeilijk zal vallen, schrijft artikel 31 een verdeling van de uitgaven voor.

\* \* \*

Daar de Overeenkomst de Staat kan bezwaren, niet enkel wegens deze eldlast, imaar ook wegens de soevereiniteitslasten en -bepalingen, hoe gering ook, die er in zijn opgenomen, moet ze de instemming van de Kamers verkrijgen.

\* \* \*

Het ontwerp van goedkeuringswet is met grote vertraging ingediend. De ondertekening dateert van 15 mei 1956 en het indieningsbesluit van 20 juli 1959.

Als verklaring voor de vertraging voert de administratie aan dat na de ondertekening de Duitse diensten hebben gevraagd de tekst te mogen amenderen. Aangezien het vraagstuk niet bijzonder dringend was, had de Belgische regering besloten het ontwerp nog niet in te dienen. Eers toen begin 1959, de onderhandelaars vernamen dat van Duitse zijde werd afgezien van de voorgenoemde wijzigingen, kon aan de indiening gedacht worden.

Het ontwerp van wet en dit verslag zijn met algemene stemmen aangenomen.

*De Verslaggever,*  
H. MOREAU DE MELEN.

*De Voorzitter,*  
P. STRUYE.