

LES FRONTIÈRES DE LA FRANCE



CHAPITRE II

Régime du voisinage

Le régime du voisinage est, en ce qui concerne la France, d'origine à peu près exclusivement conventionnelle. Les rares dispositions réglementaires internes concernant la matière touchent à des points de détail, tels les décrets du 6 avril 1940 interdisant le franchissement irrégulier de la frontière et portant interdiction du transport de la correspondance à travers les frontières, ou les arrêtés du 11 avril 1940 et du 7 avril 1942 relatifs aux contrôle douanier. Encore doit-on observer que ces textes de circonstance, intervenus au cours des hostilités, se sont généralement montrés soucieux de modifier au minimum le droit existant. Il est remarquable à cet égard que l'arrêté du 7 avril 1942, émanant pourtant du gouvernement de Vichy, donne des frontaliers (« personnes physiques qui résident habituellement dans une commune dont le chef-lieu est situé à moins de 10 km. de la frontière ») une définition en tous points semblable à celle qui sera énoncée dix ans plus tard par l'article 2 de la convention franco-italienne du 29 janvier 1952 relative à la circulation frontalière (« ressortissants... résidant de manière permanente dans la zone frontalière, à 10 km. de part et d'autre de la frontière, et appelés par leur activité habituelle, leurs intérêts particuliers ou pour des motifs familiaux permanents à se rendre fréquemment dans la zone frontalière limitrophe »).

Les conditions d'entrée des étrangers sur le territoire métropolitain français — qui, depuis la libération, ont fait l'objet de l'or-

(1) Voir cette *Revue*, 1954, pp. 23-52 et 208-229.

donnance du 2 novembre 1945 (cette *Revue*, 1947, pp. 343-350), du décret du 30 juin 1946 (D. 1946. L. 313-315) et de l'arrêté du 7 janvier 1949 (D. 1949. L. 84) — sont actuellement réglées par l'arrêté du 1^{er} juin 1953 (D. 1953. L. 421). Pour être admis à pénétrer sur le territoire métropolitain français, tout étranger doit être muni d'un passeport national ou titre de voyage en tenant lieu en cours de validité et revêtu d'un visa français (art. 1^{er}). Aux termes de l'article 2, sont dispensés de ce visa pour des séjours n'excédant pas trois mois les ressortissants des Etats ayant conclu avec la France un accord de réciprocité pour la suppression de cette formalité. Il est d'ailleurs à noter que la dispense de visa ne fait pas obstacle à ce que l'autorité administrative use des pouvoirs de police générale qu'elle possède en matière d'entrée, de circulation et de séjour des étrangers pour interdire à un individu de pénétrer en France à raison de motifs de sécurité publique (Conseil d'Etat, 21 novembre 1952, *Marconi*, S. 1953. J. 3.55).

Il existe également des régimes spéciaux exclusifs de réciprocité, ces régimes étant tantôt favorables pour les ressortissants français (exempts du visa pour entrer en Allemagne occidentale depuis le 1^{er} juillet 1953, tandis que les ressortissants allemands y sont astreints pour pénétrer en France), tantôt défavorables (les ressortissants français étant par exemple soumis à l'exigence du visa pour entrer aux Etats-Unis, à la différence des ressortissants américains désireux de venir en France). Cette dernière situation tient à ce que, dans les Etats européens, le contrôle est à peu près le même qu'en France et se fait à l'intérieur du pays, alors que les Etats d'outre-mer font au contraire généralement effectuer le contrôle principal par les consulats avant l'entrée dans le pays.

Parmi les dispositions réglementaires récentes à portée générale, on citera le titre II (art. 52 à 139) du décret du 5 octobre 1953 portant codification des textes législatifs concernant la santé publique, qui précise les modalités du contrôle sanitaire aux frontières terrestres, maritimes et aériennes (D. 1953. L. 443-448).

Le voisinage maritime n'ayant donné lieu de la part de la France qu'à des conventions de pêche avec l'Espagne pour la baie du Figuiet et avec l'Italie pour le détroit de Bonifacio — conventions dont il a été parlé précédemment —, on ne retiendra ici que le voisinage terrestre, fluvial et aérien.

SECTION I

VOISINAGE TERRESTRE

On peut distinguer le voisinage terrestre *stricto sensu* du voisinage ferroviaire.

§ 1. — *Voisinage terrestre stricto sensu*

Le seul texte d'application générale est la convention de Genève du 19 septembre 1949 sur la circulation routière (*Documentation française*, n° 1615, 19 mai 1952), ratifiée par la France (loi du 12 juillet 1952) et en vigueur depuis le 26 mars 1952. Encore ne contient-elle que de rares dispositions à incidence frontalière (cf. par exemple l'article 3, § 3, sur les heures d'ouverture des bureaux et postes de douanes). La seule méthode utilisable consiste à déterminer le régime conventionnel du voisinage terrestre propre à chacune des frontières françaises.

A) FRONTIÈRE FRANCO-BELGE.

En raison même de son caractère artificiel, la frontière franco-belge donne lieu à de fréquents rapports entre personnes ou services publics. De nombreuses dispositions sont intervenues, soit dans les traités de limites eux-mêmes, soit dans des accords ultérieurs, en vue d'en faciliter l'accomplissement.

Cet aménagement des rapports frontaliers se caractérise par l'octroi d'un certain nombre de facilités. Celles-ci intéressent notamment : 1° la circulation sur certains chemins (art. 65 et 68 du traité de limites signé à Courtrai le 28 mars 1820) ; 2° l'exploitation des propriétés coupées par la frontière (art. 66 et 67 du même traité) ; 3° l'exercice de la médecine dans les communes-frontières (réglementé par la convention du 25 octobre 1910) ; 4° le pacage sur les pâturages situés dans la zone frontière (réglementé par l'arrangement du 22 décembre 1913, qui institue à cet égard deux régimes différents pour le pacage journalier et le pacage de saison) ; 5° la circulation des travailleurs frontaliers. Cette dernière est actuellement régie par l'accord du 12 avril 1945 relatif à la « petite frontière » franco-belge et dont l'objet est de faciliter, dans une zone de 10 km. de part et d'autre de la frontière, la circula-

tion de certaines catégories de personnes ayant des raisons sérieuses de se rendre régulièrement dans l'un ou l'autre pays. Cet accord a été remplacé par la convention du 17 avril 1950, concernant les travailleurs frontaliers, signée par la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (D. 1953.L.229).

D'autres dispositions concernent le fonctionnement de la police, de la douane et des services sanitaires. En ce qui concerne la circulation routière, les principaux postes du contrôle douanier sont situés : 1° pour la route Paris-Bruxelles, à Blanc-Misseron (France) et à Quiévrain (Belgique) ; 2° pour la route Paris-Liège, à Givet (France) et à Heer-Agimont (Belgique) ; 3° pour la route Paris-Ostende, au Quesnoy (France) et à Warneton (Belgique). L'exercice de ce contrôle a été récemment facilité par la création (convention du 30 janvier 1953) de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés à la frontière terrestre et fluviale.

B) FRONTIÈRE FRANCO-LUXEMBOURGEOISE.

L'aménagement des rapports frontaliers a donné lieu à la conclusion de conventions analogues à celles intervenues avec la Belgique, notamment en ce qui concerne l'exercice de la médecine dans les communes frontières (convention du 30 septembre 1879), ainsi que le mouvement des alcools et spiritueux (arrangement du 10 septembre 1902). Jusqu'à la deuxième guerre mondiale le principal instrument concernant le régime frontalier était l'accord du 15 avril 1931, dont l'article 3 avait été modifié par un échange de lettres des 17 août - 1^{er} septembre 1933. Il a été remplacé par l'accord du 9 décembre 1947 relatif aux échanges frontaliers entre le Grand-Duché et les départements français de l'est et aujourd'hui par la convention précitée du 17 avril 1950.

Une particularité touchant le respect de la frontière a été signalée par le professeur Basdevant (2). Un arrangement intervenu par échange de notes les 8 juin, 14 novembre et 6 décembre 1887 tend à prévenir les empiètements dans les exploitations souterraines. Il s'agit d'un *modus vivendi* résultant d'instructions identiques données aux ingénieurs des mines, qui doivent se renseigner sur la situation des travaux souterrains le long de la frontière et s'entendre sur la largeur du massif à réserver pour isoler les mines françaises des mines luxembourgeoises.

(2) *Op. cit.*, p. 386.

C) FRONTIÈRE FRANCO-ALLEMANDE.

Des dispositions très détaillées avaient été édictées entre 1919 et 1939 pour assurer le maintien de la démarcation de la frontière. La dernière opération de bornage, effectuée en avril et mai 1935, fut l'œuvre d'une Sous-Commission spéciale franco-allemande. Cette Commission mixte procéda à la revision et à la mise au point de la frontière sur toute son étendue entre l'Allemagne et le département de la Moselle, soit sur 120 km. L'opération était la conclusion des protocoles intervenus depuis le retour de la Sarre au Reich à la suite du plébiscite du 13 janvier 1935.

Enfin des dispositions libérales tendant à faciliter les rapports de frontière figuraient dans la convention du 25 avril 1929 réglant le trafic frontalier. Cette convention — qui avait été étendue par l'accord du 6 février 1935 à l'ensemble de la frontière franco-allemande à la suite du retour au Reich du territoire de la Sarre — avait été remplacée peu de temps avant la guerre par la convention du 16 décembre 1937. Aucun instrument conventionnel nouveau n'est intervenu dans ce domaine depuis la fin des hostilités, le réaménagement des rapports frontaliers entre les deux Etats étant subordonné à la conclusion d'un traité de paix avec l'Allemagne.

D) FRONTIÈRE FRANCO-SUISSE.

Comme l'observe le professeur Basdevant, « les conditions géographiques et les bons rapports politiques ont conduit, entre la France et la Suisse, à une réglementation développée des rapports de frontière » (3). En dehors de réglementations particulières n'affectant que des questions déterminées (convention du 31 octobre 1884 pour la répression des délits de chasse, convention du 29 mai 1889 relative à l'exercice des professions médicales dans les communes frontalières, arrangement du 23 octobre 1912 pour le pacage sur les pâturages situés des deux côtés de la frontière, convention du 22 janvier 1937 relative au régime de la route internationale de Grand-Lucelle à Klosterli), le régime général des relations frontalières entre les deux Etats a été successivement fixé par les conventions du 23 février 1882 et du 31 janvier 1938, l'une et l'autre concernant les rapports de voisinage et la surveillance des forêts limitrophes.

Les principales dispositions de la convention de 1938 touchent aux points suivants : 1° *Définition des zones frontalières* (art. 1^{er}).

(3) *Op. cit.*, p. 389.

La convention ne s'applique qu'aux zones frontalières, c'est-à-dire qui s'étendent sur une profondeur de 10 km. de chaque côté de la frontière, à l'exclusion des régions où se trouvent les zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, qui bénéficient d'un régime frontalier spécial. 2° *Trafic des exploitations agricoles*. L'article 2 maintient les facilités antérieurement accordées par la convention de 1882 en les limitant aux biens fonds sis dans l'une des zones frontalières et utilisés par des habitants de l'autre zone frontalière. 3° *Exploitation et surveillance des forêts limitrophes* (art. 3). Cette disposition limite à un contingent annuel de 180.000 quintaux l'importation en franchise des bois à brûler. En même temps le contingent annuel des bois sciés admissibles de part et d'autre au demi-droit en vertu d'une convention additionnelle du 25 juin 1895 a été réduit de 15.000 à 12.500 tonnes. 4° *Trafic de marché*. L'article 4 règle le trafic de marché à la frontière des cantons de Bâle-ville, Bâle-campagne et Soleure. Ces dispositions sont nouvelles : l'importation des légumes et des fruits a été contingentée dans une mesure équitable pour les deux parties. Par l'article 5, la France, en compensation des facilités accordées par la Suisse aux maraîchers alsaciens dans le trafic du marché, donne à ces maraîchers, comme aux ouvriers français qui vont travailler en Suisse, des facilités pour l'importation en France de petites quantités de denrées alimentaires achetées en Suisse pour eux et leur famille. 5° *Admission temporaire*. Des dispositions spéciales (art. 8-9), introduites dans l'intérêt des habitants et artisans des régions frontalières, précisent le régime d'admission temporaire des marchandises de l'une des zones frontalières dans l'autre zone. 6° *Création d'une Commission permanente*. L'article 11 reprend ici la formule appliquée pour les zones franches à la suite de la sentence arbitrale du 1^{er} décembre 1933. Conclue pour deux ans avec tacite reconduction, cette convention est toujours en vigueur.

Depuis la fin des hostilités il convient de tenir compte de quelques éléments nouveaux. Le petit trafic frontalier entre la Suisse et l'Alsace a été rétabli sur une largeur de 10 km. dès la cessation des opérations militaires par un accord signé à Altkirch le 8 juillet 1945.

On enregistre également un sensible assouplissement du régime de la circulation. Tout d'abord l'obligation du visa a été supprimée dans les rapports entre les deux Etats depuis le 1^{er} mai 1948. Il suffit de se présenter à la frontière avec un passeport valable ou périmé depuis moins de cinq ans. Sont seuls tenus de se munir

d'un visa consulaire les Français qui veulent se rendre en Suisse et les Suisses qui veulent se rendre en France pour y prendre un emploi ou s'y établir en qualité d'industriels, de commerçants, d'artisans ou d'exploitants agricoles. En outre un accord du 24 avril 1950 est venu assouplir le régime de la circulation pour les ressortissants des deux pays, la carte d'identité officielle pouvant tenir lieu de passeport pour les voyages entre les deux Etats. Enfin un accord concernant spécialement le trafic routier a été conclu le 21 novembre 1951 et est entré en vigueur le 1^{er} avril 1952.

En ce qui concerne la circulation routière, les principaux postes de contrôle douanier sont situés : pour la route Paris-Genève, à La Cure ; pour la route Lyon-Genève, à Saint-Genis-Pouilly (douane française) et à Meyrin (douane suisse) ; pour la route Paris-Lausanne, à La Ferrière-sous-Jougne ; pour la route Paris-Bâle, à Bourgfelden.

E) FRONTIÈRE FRANCO-ITALIENNE.

Ce n'est pas sans raison que certains auteurs ont qualifié autrefois la frontière franco-italienne de « frontière dure » ou de « frontière de tension ». Ils faisaient allusion par là aux difficultés qui caractérisaient, spécialement du temps du régime fasciste, le régime juridique du voisinage entre les deux pays. Ces difficultés ont heureusement pris fin avec la disparition de la dictature mussolinienne. Néanmoins il est bon d'en dire un mot avant de passer à l'étude du régime actuel.

1° *Les anciennes difficultés* (4).

Il y avait tout d'abord des *difficultés financières*. Elles tenaient à ce que les communes et les particuliers français possédant des propriétés en Italie étaient assujettis par l'Etat italien à l'impôt direct portant sur le revenu des terres, depuis une loi du 1^{er} mars 1886 aggravée par le décret du 5 octobre 1936 créant un impôt extraordinaire sur les propriétés immobilières. La brusque majoration de l'impôt en 1913 provoqua les premières réactions, accrues depuis lors en raison de son augmentation constante. Cette situation, qui concernait surtout les six communes françaises de la Tinée et de la Vésubie, a pris fin avec les rectifications territoriales de 1947.

(4) Voir à cet égard la thèse précitée de G.D. Oberti, Aix, 1939.

D'autres difficultés étaient relatives aux *expropriations*. Ici encore ce problème — qui intéressait les mêmes communes françaises — appartient au passé. Soulevé par le fascisme, il avait atteint son point le plus aigu à la veille de la guerre, en août 1938. L'Etat italien cherchait à s'approprier la région de la Tinée en procédant à l'expropriation des propriétaires français. En fait cette expropriation avait été réalisée à Isola, dont les propriétaires avaient été expropriés et expulsés de leurs terres à la suite d'une ordonnance du commandant de la zone militaire de Cunéo en date du 12 février 1938, s'appuyant lui-même sur un décret du 12 février 1938. Commencée le 30 mai 1938, puis interrompue à la suite des protestations françaises, l'occupation matérielle des biens d'Isola fut reprise et achevée en août et septembre suivant. Le véritable motif de cette mesure était d'ordre militaire, l'Italie voulant transformer en glacis les vallées pastorales et établir à leur place des routes stratégiques, afin de fortifier le mont Saint-Sauveur et de surveiller les communications françaises entre la haute et la basse Tinée. Pratiquement l'opération devait entraîner la ruine d'Isola, dont les revenus des montagnes pastorales avaient subi une chute verticale, tombant de 44.000 francs en 1927 à 12.500 francs en 1930, 4.500 francs en 1935 et 1.000 francs en 1938.

2° *Le régime actuel.*

Il n'existait aucune réglementation d'ensemble en 1939. La convention de délimitation du 7 mars 1861 renfermait quelques dispositions touchant les facilités à accorder aux exploitations foncières, individuelles ou communales (art. 3 à 8), ainsi qu'au pacage des troupeaux (art. 15). La circulation du bétail avait été réglementée par la convention du 19 mars 1913. Enfin divers textes avaient assoupli le régime douanier applicable aux produits des troupeaux du mont Cenis (déclaration explicative du 27 février 1894) et des communes de Tende et la Brigue (déclaration du 15 juillet 1897). A l'heure actuelle la circulation frontalière entre les deux Etats est régie par la convention du 29 janvier 1952, qui constitue un bon exemple de réglementation moderne du trafic de frontière. Le même jour a été signée une convention réglementant la transhumance du bétail dans les régions frontières. Antérieurement un arrangement du 10 novembre 1948 avait dispensé de la formalité du visa tous les séjours des ressortissants de chaque Etat sur le territoire de l'autre pour une durée inférieure à trois mois.

Il a été annoncé le 6 mars 1954 que la Commission de conciliation franco-italienne instituée en exécution de l'article 83 du traité de paix du 10 février 1947 — et à laquelle le règlement de cette question avait été confié en février 1951 par la Conférence de Santa-Margherita — avait récemment rendu sa décision au sujet de la répartition des biens des communes divisées par la nouvelle frontière franco-italienne, décision qui a un effet rétroactif à compter du 15 septembre 1947, date de l'entrée en vigueur du traité. Cette décision maintient aux communes italiennes de Bardonnèche, Ferrera, Anizio, la Thuile, Pigna, Rochetta, Nervina et Venalsio la propriété de leurs biens passés sous la souveraineté française, tandis que pour les régions de Tende, Airole, Doceacqua, Entraque, Triora et Vinadio, les biens en France des communes italiennes sont maintenus ou transférés aux communes françaises. Dans certains cas (Cesana, Limone, Piemonte) des droits de pacage sont reconnus aux communes italiennes sur des biens passés en France. La décision règle enfin par partage le sort des biens communaux de diverses autres communes (Brigue-Maritime, Olivetta, San-Michele, Clavières) ou attribue à certaines communes italiennes (Ferrera, Cenisio, Novalsa et San-Michele) le droit de récolter le foin sur certaines terres restées en France.

En ce qui concerne les communications routières, il existe six voies d'accès principales. Ce sont, en allant du nord au sud : *a*) la route de Chambéry à Aoste par le col du Petit Saint-Bernard, praticable seulement de juin à octobre ; *b*) la route de Chambéry à Turin par le mont Cenis, praticable de mai à octobre : cette route, une des plus grandes voies de l'histoire, unit la Savoie au Piémont ; *c*) la route de Grenoble à Turin par le mont Genève, utilisable toute l'année, qui relie le Dauphiné au Piémont ; *d*) la route de Barcelonnette à Coni par le col de Larche ou de l'Argentière, praticable de mai à novembre ; *e*) la route de Nice à Turin par le col de Tende : ouverte en toute saison, elle constitue la voie de communication normale entre la Côte-d'Azur et le Piémont ; *f*) la route de Nice à Gênes par Vintimille, seule route de plaine, qui est par excellence la route d'hiver de l'Italie.

Une nouvelle voie d'accès transalpine, praticable en permanence, sera ouverte dans un proche avenir, à la suite de la signature de la convention franco-italienne du 14 mars 1953 relative au percement d'un tunnel sous le mont Blanc. Cet instrument diplomatique a mis le point final à des travaux poursuivis entre techniciens depuis 1947. La convention reconnaît que « l'établissement d'une

communication routière permanente entre les deux pays au moyen d'un tunnel à travers le massif du mont Blanc, reliant les vallées de Chamonix et de Courmayeur, correspond à l'intérêt commun des deux pays ».

Le tunnel projeté, d'une longueur de 12 km. environ, large de 8 m. 15 et haut de 6 m., reliera Chamonix (à 1.203 m. d'altitude) à Entrèves, dans le val d'Aoste (à 1.380 m. d'altitude). Il pourra écouler 350 véhicules à l'heure. Le percement sera confié à deux sociétés, française et italienne, qui exécuteront chacune la moitié de la longueur de l'ouvrage et bénéficieront de concessions pour son exploitation. Les cahiers des charges seront arrêtés après consultation entre les deux gouvernements. Une Commission de surveillance intergouvernementale de six membres contrôlera l'exécution des travaux. Les modalités financières de l'entreprise ont été précisées par un arrangement du 16 mai 1953. Le capital est fixé à 400 millions de francs pour la société française, 800 millions de lires pour la société italienne, plus deux subventions de 2 milliards de francs et 4 milliards de lires (dont 1 milliard versé par le val d'Aoste), et une contribution du canton et de la ville de Genève fixée à 6 millions de francs suisses. La réalisation des travaux demandera en principe trois ans. A l'expiration de la convention, c'est-à-dire au bout de soixante-dix ans, l'ouvrage deviendra propriété commune et indivisible des Etats français et italien (5).

F) FRONTIÈRE FRANCO-ESPAGNOLE.

1° *Communications routières.*

Plusieurs routes carrossables franchissent la frontière des Pyrénées. En allant de l'ouest à l'est on trouve successivement : a) la route de Bayonne à Saint-Sébastien, seule voie d'accès qui ne comporte pas de trajet de montagne (douanes à Béhobie et Behobia) ; b) la route de Bayonne à Pampelune par le col de Roncevaux (douanes à Arneguy et Valcarlos, et à Aïnhua et Dancharia) ; c) la route de Pau à Jaca, voie d'accès directe vers Huesca et Saragosse, qui comprend deux voies parallèles, l'une par le Somport (douane à Urdos), l'autre par le Portalet (douane à Eaux-Chaudes) ; d) la route de Toulouse à Lerida par le val d'Aran, voie d'accès plus récente (douanes à Lès et Sérialil) ; e) la route d'Ax-les-Thermes à Puigcerda par le col de Puymorens (douanes à Bourg-Madame et

(5) On sait que, pour des raisons d'ordre financier, le Conseil économique a demandé le 23 février 1954 l'ajournement des travaux du tunnel.

Puigcerda) ; f) la route de Carcassonne (ou Perpignan) à Puigcerda par le col de la Perche (mêmes postes de contrôle douanier) ; g) la route de Perpignan à Barcelone par le col du Perthus, où s'effectue le contrôle douanier, avec la variante de la route de la Corniche (douane à Cerbère) (6).

2° Réglementation des droits privés.

La réglementation des droits privés tient une large place dans les traités de délimitation franco-espagnols. Ceux-ci contiennent notamment des dispositions détaillées sur la jouissance des bois et pâturages et les modalités d'exercice du droit de pâturage (art. 14 à 17 du traité du 2 décembre 1856, art. 10 à 24 du traité du 14 avril 1862, art. 4 à 6 de l'acte additionnel du 26 mai 1866, annexes II et IV à l'acte final du 11 juillet 1868).

D'autres dispositions concernent : l'octroi de franchises douanières pour faciliter le pâturage (art. 26 du traité de délimitation du 14 avril 1862 et convention du 13 juin 1903) ; le régime de la saisie des bestiaux en cas de contravention (annexe IV à la convention additionnelle du 28 décembre 1858, art. 25 du traité du 14 avril 1862 et annexe V à l'acte final du 11 juillet 1868) ; l'abreuvement des troupeaux (annexe II à la convention additionnelle du 27 février 1863 sur la communauté d'usage du lac de la Bernatoire, dispositions diverses relatives à l'usage commun des mares d'eau pluviales) ; l'usage des chemins à travers l'enclave de Llivia, dont l'origine remonte à la convention du 12 novembre 1660 et dont le principe a été confirmé par l'art. 21 du traité de délimitation du 26 mai 1866 ; l'exploitation des propriétés coupées par la frontière (art. 7 du traité précité de 1866) ; la répression de la contrebande (arrangement du 27 octobre 1894), etc.

Il convient à cet égard d'insister sur deux institutions assez curieuses de ce voisinage frontalier, ultime résidu de l'époque féodale.

a) La première a trait à l'institution des *faceries* (7). Dès que la vie pastorale s'est installée dans les Pyrénées, s'est posé le problème des pâturages situés sur les hauteurs, notamment aux cols ou « ports » conduisant aux différentes vallées. D'où la conclusion depuis un temps immémorial d'accords entre les vallées voisines,

(6) L'obligation du visa subsiste toujours dans les rapports franco-espagnols. Elle a été momentanément étendue aux vallées d'Andorre, de même que l'exigence du passeport, du 1^{er} juin 1953 au 12 juin 1954.

(7) Voir à cet égard J. Descheemaeker, *loc. cit.*, pp. 256-257.

en dehors de toute intervention de la puissance publique française ou espagnole, et dits accords de facerie, destinés à assurer la jouissance pacifique des pâturages communs, à régler la transhumance, l'usage des herbes et des eaux, le passage des troupeaux, l'abornement des territoires de pacage, etc...

Cette organisation a été expressément consacrée par l'article 13 du traité de délimitation du 2 décembre 1856, qui confirme les faceries perpétuelles existant, sur la base de sentences arbitrales de 1375 et de 1556, entre les habitants de Baretous (France) et de Roncal (Espagne), ainsi qu'entre les vallées de Cize et Saint-Jean-Pied-de-Port (France) et celle d'Aescoa (Espagne). L'annexe III à la convention additionnelle du 28 décembre 1858 et l'accord interprétatif du 4 mai 1899 ont précisé les droits et privilèges des frontaliers qui envoient pacager leur bétail hors des frontières en vertu de contrats de facerie perpétuels ou temporaires. La validité d'un tel régime a été également reconnue par la jurisprudence française, notamment en ce qui concerne le versement par la vallée béarnaise de Baretous d'un tribut annuel de trois génisses à la vallée navarraise de Roncal (voir Conseil d'Etat, 21 janvier 1927, *Commune de Lanne*, D. 1929.3.49, note Jean Devaux).

b) Un autre statut particulier est celui du *Pays Quint* — « Quinto Real » des Espagnols —, situé en territoire espagnol, au sud de la vallée de Baïgorry (8). La possession des pâturages de cette région souleva toujours d'après contestations entre les habitants de Baïgorry et d'Erro, ce qui explique la conclusion d'innombrables accords, conventions et arbitrages du XIII^e au XIX^e siècle. Quand on chercha à mettre de l'ordre en 1856, ce fut un problème insoluble et on ne parvint pas à faire disparaître le Pays Quint, sur lequel s'était installée au cours du XVIII^e et du XIX^e siècles toute une population soucieuse d'échapper aux sujétions militaires et fiscales qui pesaient sur les ressortissants français et espagnols. C'est ce qui explique le maintien, par l'article 15 du traité de Bayonne du 2 décembre 1856 et par l'annexe I à la convention additionnelle du 28 décembre 1858, d'une zone de 12 km. environ, soumise à la souveraineté espagnole, mais dont tous les droits d'usage et d'exploitation sont réservés aux habitants de la vallée française de Baïgorry moyennant le versement d'une rente annuelle de 8.000 francs. Aux termes de l'arrangement du 15 décembre 1911, cette somme — qui représente le prix du bail à ferme perpétuel des

(8) Voir à cet égard J. Descheemaeker, pp. 267-271.

herbages et eaux du versant septentrional du Pays Quint —, autrefois payée à Bayonne entre les mains du fondé de pouvoirs des propriétaires du terrain, est désormais versée entre les mains de l'ambassadeur d'Espagne à Paris.

§ 2. — *Voisinage ferroviaire*

Le voisinage ferroviaire a fait récemment l'objet d'une réglementation d'ensemble, depuis l'entrée en vigueur des conventions de Genève du 10 janvier 1952 pour faciliter le franchissement des frontières aux marchandises, voyageurs et bagages transportés par voie ferrée (D. 1953. L. 166-168) ; le Gouvernement français a déposé le 1^{er} avril 1953 les instruments de ratification de ces conventions. Mais les modalités essentielles de ce voisinage sont surtout d'origine bilatérale.

A) FRONTIÈRE FRANCO-BELGE.

Des dispositions nombreuses et détaillées concernent le fonctionnement et la collaboration des services publics des deux Etats, par exemple pour le raccordement des lignes de chemins de fer, qui a donné lieu à une réglementation abondante. Les principaux accords intervenus ont trait au raccordement du réseau des Ardennes à la ligne de Namur à Givet (convention du 20 septembre 1860) et au chemin de fer du Luxembourg (convention du 20 septembre 1860), au raccordement de la ligne de Charleville à celle de Morialmé (convention du 4 mars 1862), et au raccordement de la ligne Roubaix-Audenaerde à la ligne Avelghem-Estaimpuis (convention du 22 août 1888). D'autres conventions ont prévu l'établissement de lignes directes entre Lille et Tournai (convention du 1^{er} juillet 1863) ; Soissons et Chimay (convention du 15 janvier 1866) ; Dunkerque et Furnes, Hazebrouck et Poperinghe (convention du 25 novembre 1869) ; Anzin et Péruwelz (convention du 18 mars 1870) ; Ostende et Armentières (convention du 11 mai 1870) ; Lille et Comines, Tourcoing et Menin (convention du 7 août 1873) ; Saint-Amand et Antoing (convention du 9 mai 1877) ; Gorcy et Signeulx (convention du 9 mai 1877) ; Cambrai et Dour (convention du 23 septembre 1877) ; Montmédy et Marbehan (convention du 20 février 1878) ; Douai et Tournai (convention du 18 octobre 1879). Enfin la réglementation de l'exploitation du chemin de fer d'Hazebrouck à la frontière belge a fait l'objet de l'arrangement du 30 octobre 1907.

Les principaux postes de contrôle douanier sont situés à Feignies (France) et Quévy (Belgique), pour la ligne Paris-Bruxelles ; à Jeumont (France) et Erquelines (Belgique) pour la ligne Paris-Liège ; à Tourcoing (France) et Mouscron (Belgique) pour la ligne Paris-Ostende. Le fonctionnement des gares internationale de Quévy (Belgique) et de Jeumont (France) est actuellement régi par la convention du 13 avril 1948. Conformément à l'article 10 de cette convention, les principes essentiels de ce régime ont été étendus aux gares de Blandain (Belgique) et de Tourcoing (France) par un échange de lettres intervenu le 8 septembre 1948, applicable à dater du 3 octobre suivant.

B) FRONTIÈRE FRANCO-ALLEMANDE.

Avant la deuxième guerre mondiale le texte fondamental était l'accord franco-allemand du 13 avril 1925 concernant les gares-frontières, dont l'entrée en vigueur avait d'ailleurs été singulièrement tardive, l'échange des ratifications n'étant intervenu que le 2 septembre 1930. Cet accord avait été conclu en exécution de l'article 67, § 4, du traité de Versailles, ainsi libellé :

« Les gares frontières seront fixées par un accord ultérieur, étant par avance stipulé que, sur la frontière du Rhin, elles seront situées sur la rive droite. »

Aux termes de l'accord de 1925, les gouvernements français et allemand se déclaraient « animés d'un égal désir de faciliter, dans toute la mesure possible, les opérations frontalières se rapportant au trafic ferroviaire international, par la désignation en commun et par une organisation appropriée des gares frontières ». Les dispositions de l'accord avaient une double portée : a) Sur la frontière du Rhin et en conformité avec l'article 67 du traité de Versailles, était fixée pour chaque ligne une gare-frontière unique. Au total il y avait cinq gares-frontières uniques : Wintersdorf, Kehl, Breisach, Neuenburg et Palmrain, toutes situées en territoire allemand ; b) Pour le reste de la frontière, il appartenait à chaque Etat d'organiser sur son propre territoire des gares-frontières distinctes sur les différentes lignes traversant la frontière. L'accord prévoyait trois gares-frontières françaises et six gares-frontières allemandes pour les trois lignes alors en service Germersheim-Lauterbourg, Landau-Wissembourg et Trèves-Thionville. Les trois gares-frontières françaises étaient établies respectivement à Lauterbourg, Wissembourg et Apach. Les gares-frontières allemandes (Berg,

Worth-am-Rhein, Winder, Kapsweyer, Perl et Nenning) étaient plus nombreuses en raison de la spécialisation de leurs fonctions, les unes étant destinées au trafic voyageur, les autres au trafic marchandises. Chacun des deux Etats intéressés se réservait d'ailleurs la possibilité de modifier sur son territoire l'emplacement des gares-frontières distinctes, après notification préalable par la voie diplomatique.

Depuis la fin des hostilités, le seul accord à enregistrer en cette matière est l'échange de lettres François-Poncet - Adenauer des 22-29 décembre 1951 concernant le statut provisoire des gares frontières internationales de Kehl et Neuenburg. Cet arrangement prévoyait la négociation d'un nouvel accord sur les gares-frontières des deux pays : un projet de convention a été élaboré à cet effet en septembre 1952.

C) FRONTIÈRE FRANCO-SUISSE.

Il existe de nombreuses conventions entre la France et la Suisse sur le raccordement des chemins de fer. On citera notamment les conventions du 14 juin 1881 (raccordement du chemin de fer d'Annemasse à Genève, et de Besançon au Locle) et du 27 février 1882 (raccordement du chemin de fer de Bossey-Verrier à la gare de Genève et du chemin de fer de Thonon au Bouveret). En outre deux conventions du 16 décembre 1908 ont déterminé les conditions d'établissement et d'exploitation des lignes Martigny-Chamonix et Nyon-Divonne-les-Bains. Une convention ultérieure du 18 juin 1909 s'est préoccupée de résoudre, au mieux de l'intérêt des deux pays, les questions relatives à l'amélioration des voies d'accès au Simplon (établissement de la rectification Frasnè-Vallorbe sur territoire français, raccordement des gares de Genève-Cornavin et de Genève-Eaux-Vives, partage par moitié du trafic marchandises franco-italien entre les lignes de la rive droite et de la rive gauche du Léman, etc.). Les deux pays ont eu d'ailleurs de grandes difficultés à s'entendre sur la détermination des points de raccordement ferroviaire. Même aujourd'hui les difficultés n'ont pas encore entièrement disparu à ce sujet, l'opinion helvétique reprochant à la France de concentrer de plus en plus le trafic en direction de la Suisse sur les deux grandes transversales d'entrée passant l'une par Bâle, l'autre par Genève, au détriment des lignes du Jura septentrional (lignes Belfort-Delle-Porrentruy et Dannemarie-Bonfol).

Trois gares internationales ont été établies entre la France et la Suisse.

1. La première a été établie à Vallorbe, sur la ligne Paris-Lausanne, aux termes de la convention du 11 juillet 1914. La convention précitée, qui y règle le service des douanes, a été complétée le même jour par quatre autres conventions en ce qui touche le service postal, les services télégraphique et téléphonique, le service de police sanitaire et le service de police vétérinaire.

2. A son tour la gare de Genève-Cornavin est devenue gare internationale le 6 mai 1946. Dès 1912, lors de la conclusion de la convention traitant du rachat par les Chemins de fer fédéraux suisses de la section de la ligne de la Plaine à Genève à la Cie du P.L.M., les négociateurs avaient souligné l'intérêt que présenterait pour tous les usagers le transfert à Genève-Cornavin des services de douane français installés à Bellegarde. Les deux gares française et suisse sont distantes de 40 km. L'obligation d'effectuer deux contrôles douaniers successifs en deux points aussi rapprochés se traduisait par des pertes de temps considérables dans les deux sens du trafic à Bellegarde, où la durée de l'arrêt des trains était d'une heure et demie en moyenne. Les inconvénients résultant de cette situation étaient devenus plus sensibles depuis 1945, le contrôle douanier s'étant doublé d'un contrôle des devises d'une grande sévérité, ordinairement accompagné de véritables opérations bancaires. D'où la solution actuelle, limitée pour l'instant au transfert à Genève-Cornavin des seules opérations de douanes-voyageurs, l'exiguïté des installations matérielles de la gare de Genève ne permettant pas actuellement l'établissement d'une douane supplémentaire pour le service des marchandises. Le transfert complet de la douane française nécessiterait en effet des voies nouvelles de dédouanement, des bureaux, des installations qu'il est impossible de loger pour le moment, alors que le régime en vigueur depuis 1946 n'exige le détachement permanent à Genève-Cornavin que de six à huit fonctionnaires français.

3. Enfin Porrentruy, sur la ligne Paris-Belfort-Berne, fonctionne depuis le 8 mai 1948 dans les mêmes conditions que Genève, en qualité de gare internationale pour les voyageurs seulement.

On aura remarqué que les trois gares internationales sont situées en territoire suisse : en novembre 1947 la S.N.C.F. avait proposé de substituer la gare française de Delle à celle de Porrentruy

comme gare internationale pour la ligne Paris-Berne. En dehors de ces trois points, le contrôle douanier s'effectue à Saint-Louis (douane française) et à Bâle (douane suisse) en ce qui concerne la voie ferrée Paris-Bâle (8 bis).

D) FRONTIÈRE FRANCO-ITALIENNE.

En dehors de lignes d'intérêt local — telles les lignes de Coni à Nice et de Coni à Vintimille par la vallée de la Roya, dont l'établissement était prévu par la convention du 6 juin 1904 — il existe deux voies ferrées d'intérêt international.

La première relie Paris à Turin par le mont Cenis : la construction de la ligne de Modane à Suse et le percement du tunnel avaient fait l'objet de la convention du 7 mai 1862. A l'intérieur du tunnel du mont Cenis la frontière est fixée, depuis la convention du 10 décembre 1874, au point de séparation des deux pentes opposées. Les douanes française et italienne effectuent leurs opérations de contrôle en territoire français à la gare internationale de Modane, dont le statut a été précisé par les articles 1 à 25 de la convention du 20 janvier 1879.

La deuxième ligne unit Paris à Gênes par la Riviera : la construction de la section Nice-Vintimille avait été prévue par les articles 19 à 21 de la convention précitée du 7 mai 1862. Le contrôle douanier s'effectue en territoire italien, à la gare internationale de Vintimille, dans les conditions fixées par les articles 26 à 29 de la convention précitée du 20 janvier 1879.

Le statut des deux gares internationales de Modane et Vintimille a été récemment modifié. Il est actuellement fixé par la convention du 29 janvier 1951, qui règle le fonctionnement des services techniques des administrations intéressées des deux pays, ainsi que le régime du transit des marchandises, dans des conditions qui apportent un allègement sensible au trafic ferroviaire franco-italien.

E) FRONTIÈRE FRANCO-ESPAGNOLE.

Le développement des relations ferroviaires entre la France et l'Espagne est étroitement lié aux conditions d'ordre géographique et technique qui ont déterminé l'établissement du réseau. D'une

(8 bis) Dans un ordre d'idées voisin on relèvera la conclusion — intervenue le 5 mai 1954 à Berne entre la S.N.C.F. et l'Administration des Chemins de fer fédéraux suisses — de deux conventions pour l'électrification des lignes Strasbourg-Bâle et Dijon-Vallorbe.

part la nature même du relief explique que si, très tôt, les Pyrénées ont pu être franchies à leurs deux extrémités, la construction d'une ligne centrale transpyrénéenne a été beaucoup plus tardive ; et encore les deux Etats intéressés n'ont-ils pu exécuter complètement le programme qu'ils avaient prévu. D'autre part on sait que l'écartement du réseau ferré espagnol (6 pieds castillans ou 1 m. 674), comme celui du réseau portugais, diffère sensiblement de l'écartement européen qui, à l'exception de la Norvège et de l'U.R.S.S., est de 1 m. 435. Cette circonstance, qui n'est guère favorable à l'aménagement entre les deux Etats de gares internationales uniques, du type Vallorbe, Modane ou Vintimille, a rendu inévitable le recours au système des gares internationales juxtaposées, reliées par un court tronçon déclaré « voie internationale ».

1° L'extrémité occidentale est franchie par la ligne Paris-Madrid, avec deux postes de douane, l'une pour la douane française à Hendaye, l'autre pour la douane espagnole à Irun : les deux villes, distantes de 4 km., sont séparées par la Bidassoa, petit fleuve frontière que la voie traverse sur un pont international. Les conditions de fonctionnement du service des douanes ont été réglées par la convention du 8 avril 1864, dont l'article 1^{er} déclare « route internationale » la voie ferrée Hendaye-Irun, celle-ci étant exploitée dans les conditions fixées à l'article 24. Depuis plusieurs années on envisage l'internationalisation complète des gares d'Hendaye et d'Irun. Une simplification appréciable du contrôle des voyageurs et des marchandises est toutefois entrée en vigueur le 17 mai 1953.

2° Quant à l'extrémité orientale, elle est franchie par la ligne Paris-Barcelone, qui fonctionne à la frontière dans des conditions analogues en vertu de la convention du 20 juillet 1882, dont l'article 1^{er} a déclaré « voie internationale » la section Cerbère-Port-Bou, longue de 2 km. La ligne comporte deux postes de douane, l'un français à Cerbère, l'autre espagnol à Port-Bou. Le même régime de contrôle simplifié s'applique depuis le 17 mai 1953.

3° Par contre l'établissement des liaisons centrales a connu des vicissitudes. Une première convention du 13 février 1885 n'ayant jamais été ratifiée, les deux Etats conclurent le 18 août 1904 une convention « au sujet de l'établissement de communications par voie ferrée à travers les Pyrénées centrales ». Cette convention prévoyait la construction de trois lignes : a) une ligne allant d'Axles-Thermes à Ripoll par les tunnels de Puymorens et de Tosas, avec deux gares internationales, l'une et l'autre situées en territoire

espagnol ; *b*) une ligne reliant Oloron à Zuera par le tunnel du Somport, comportant une gare internationale en Espagne, aux Aranones ; *c*) une ligne joignant Saint-Girons à Sort par le tunnel de Salan, avec une gare internationale en territoire français. D'après l'article 2 de la convention, chacune de ces trois lignes devait être construite dans un délai maximum de dix ans. En fait cette disposition ne devait pas être respectée.

a) La section Ax-les-Thermes-Ripoll fut effectivement construite, permettant des communications directes entre Toulouse et Puigcerda, avec deux postes de contrôle douanier à la Tour de Carol (France) et à Puigcerda (Espagne).

b) La liaison d'Oloron à Zuera n'entra en service qu'en 1928, soit quatorze ans après l'expiration du délai fixé par la convention de 1904. Elle forme la partie proprement internationale de la ligne Paris-Saragosse. Les deux postes de douane sont situés en territoire espagnol, à Canfranc, gare internationale unique aux termes de la convention du 17 juillet 1928 et seul exemple jusqu'ici de gare internationale mixte dans les relations franco-espagnoles.

c) Quant à la jonction envisagée entre Saint-Girons et Sort, elle n'a pu jusqu'ici être réalisée. Il existe simplement une voie ferrée allant de Toulouse à Marignac-Saint-Béat et prolongée par un tram électrique de Marignac à Pont-du-Roi (douane française) et à Lès (douane espagnole).

SECTION II

VOISINAGE FLUVIAL

Toutes les limites internationales de la France comportant dans des proportions variables une frontière d'eau, le problème du voisinage fluvial s'est posé de bonne heure dans les relations de la France et de ses voisins.

A) FRONTIÈRE FRANCO-BELGE.

Les seuls cours d'eau de quelque importance intéressant les deux Etats sont l'Yser, la Lys, l'Escaut, la Sambre et la Meuse. Une convention du 22 juin 1882 a précisé les conditions de rétablissement dans leur état normal et d'entretien ultérieur des cours d'eau non navigables ni flottables mitoyens entre les deux pays. Un arrangement du 30 novembre 1882 a réglementé l'établissement des

lignes télégraphiques le long des cours d'eau, afin de faciliter le service de la navigation et de l'annonce des crues de la Sambre, de la Hayne, de l'Escaut, de la Lys et de l'Yser. Antérieurement un arrangement du 9 août 1881 avait réglé l'établissement et les conditions de fonctionnement d'une ligne télégraphique pour le service de la Meuse canalisée.

On doit également tenir compte des nombreux canaux qui sillonnent la région et dont certains ont donné matière à réglementation internationale. C'est ainsi que, très tôt, une convention du 27 août 1839 décida l'établissement en Belgique du canal de l'Espierre, destiné à servir de prolongement au canal français de Roubaix jusqu'à l'Escaut ; les conditions d'alimentation de ce canal ont été précisées par l'arrangement du 14 mai 1884. On citera encore l'arrangement du 31 mai 1882 concernant le règlement de la vidange du bief de partage du canal de Pommerœul à Antoing, et la convention du 26 juin 1890 pour régler les questions relatives au dessèchement des moères et des wateringues, ainsi qu'à l'amélioration des canaux de Furnes à Bergues et de Dunkerque à Furnes.

B) FRONTIÈRE FRANCO-ALLEMANDE.

On ne dira rien du voisinage fluvial franco-allemand, dont l'aménagement juridique se confond avec le régime international du Rhin et est déterminé par les conventions multilatérales concernant cette voie d'eau.

C) FRONTIÈRE FRANCO-SUISSE (9).

En ce qui concerne les cours d'eau frontière, chacun des deux Etats peut disposer en principe de la partie du cours d'eau qui coule sur son territoire : c'est pourquoi chacun des Etats riverains a droit à une partie proportionnelle de la force hydraulique, que celle-ci soit exploitée ou non. Application de ce principe a été faite dans les rapports franco-suisse par l'article 5 de la convention du 4 octobre 1913 concernant l'aménagement de la puissance hydraulique du Rhône entre l'usine projetée de la Plaine et un point à déterminer en amont du pont de Pougny-Chancy. Le barrage projeté devait être et a été établi à Pougny-Chancy, point où le Rhône forme frontière : il a été construit de 1920 à 1924 et utilise

(9) Cf. à cet égard P. Guggenheim, *op. cit.*, pp. 383-384 et la bibliographie citée.

les eaux du fleuve par une chute de 9 m. 15 fournissant 45.000 chevaux-vapeur environ. Les deux gouvernements ont reconnu que l'Etat français et le canton de Genève avaient des droits égaux sur les eaux de la pente du fleuve dans la section où celui-ci forme frontière, et que le canton de Genève avait des droits exclusifs à l'amont ; les modalités techniques d'application du principe ont été précisées par l'article précité.

En dehors de la convention de 1913, les rapports de voisinage fluvial entre les deux pays obéissent à des dispositions anciennes, tel le procès-verbal de délimitation du 4 novembre 1824 entre la France et le canton de Neuchâtel, qui régleme l'utilisation du Doubs (régime de la navigation, du flottage, de l'irrigation, des prises d'eau pour les usines et les moulins). On a mentionné plus haut la convention du 10 septembre 1902 relative à la police de la navigation sur le lac Léman. La réintégration en 1919 de la France dans ses frontières de 1815 a eu pour conséquence indirecte le maintien en vigueur, dans les rapports franco-suisses, de divers traités de pêche autrefois conclus entre l'Allemagne et la Suisse et affectant le territoire alsacien : il s'agit des conventions du 30 juin 1885 (relative à la pêche du saumon dans le bassin du Rhin) et du 18 mai 1887 (concernant la pêche dans le Rhin et ses affluents), toutes les deux maintenues en vigueur par un échange de notes intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse les 5 et 31 juillet 1920. La doctrine a vu avec raison dans ce précédent un cas d'application de la succession aux traités de caractère réel, conclus dans l'intérêt particulier du territoire d'un Etat donné (10).

Aucun acte conventionnel ne régleme par contre le fonctionnement de l'usine et du barrage hydro-électrique de Châtelot, à cheval sur la frontière franco-suisse — en l'espèce sur le département du Doubs et le canton de Neuchâtel —, dont l'inauguration est intervenue le 11 octobre 1953.

Aux relations fluviales franco-suisses est lié le *problème de l'aménagement du Rhône* — problème ancien puisque dès 1613 l'idée était née avec le premier projet du canal Marges-Neuchâtel-Brienne par Entreroches, et qu'elle devait être reprise en 1774 avec le projet Versoix-Génissiat, abandonné à l'époque faute de moyens financiers. Le Rhône constitue en effet une voie de pénétration

(10) Voir M. Udina, « La succession des Etats quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *Rec. Cours Acad. dr. int.*, 1933, II, p. 737.

incomparable vers l'intérieur de la France et même, au-delà, vers la Suisse et l'Europe centrale. Ce fleuve a d'ailleurs connu dans le passé un trafic important. Jusqu'en 1855 ce trafic était d'environ 600.000 tonnes et dépassait alors celui du Rhin. Mais les conditions de navigabilité et l'insuffisance de liaison avec l'arrière-pays le défavorisèrent particulièrement lorsque se manifesta la concurrence des chemins de fer : le trafic du Rhône décrut alors progressivement, pour tomber à 200.000 tonnes en 1890. Pour affronter cette concurrence et permettre au Rhône de redevenir la voie d'échange qu'il avait précédemment été, on dut le régulariser tout en utilisant les chutes par l'aménagement d'un chenal permettant la navigation entre Lyon et la mer pendant la majeure partie de l'année. D'où une reprise du trafic (900.000 tonnes en 1933), qui devait malheureusement fléchir depuis lors, en raison des hostilités, des difficultés économiques et aussi de la nouvelle réglementation de la coordination des transports (décrets des 15 mai 1934 et 8 juillet 1939 sur la coordination du rail et des voies navigables) qui interdisait désormais aux transporteurs fluviaux d'accorder des tarifs préférentiels comme les chemins de fer. Le trafic tomba ainsi à 673.000 tonnes en 1937, 660.000 en 1938, 383.000 en 1945, 497.000 en 1946 et 605.000 en 1947.

Les grands travaux entrepris depuis 1945 (construction du barrage de Donzère-Mondragon et de Montélimar, aménagement des lacs artificiels du haut Rhône, suppression des hauts fonds) sont néanmoins des indices d'une renaissance profitable aux deux pays. Mais la liaison avec la Suisse suppose la régularisation du cours du fleuve entre Lyon et Genève, secteur où il n'est pas navigable, ainsi que l'utilisation, en accord avec la Suisse, de l'énorme réservoir que constitue le lac Léman. C'est dire qu'un aménagement rationnel du Rhône postule, comme condition préalable, un accord international franco-suisse. De fait, dès 1918, des pourparlers se sont engagés entre les deux États en vue d'une régularisation du Léman et de l'ouverture totale du haut Rhône à la navigation. D'autre part l'article 10 de la loi française du 27 mai 1921 sur l'aménagement du Rhône stipule :

« Les travaux d'ouverture de la voie navigable du Rhône entre Seyssel et la frontière suisse ne seront achevés qu'après qu'un accord aura été conclu avec le gouvernement helvétique concernant l'amélioration de la capacité d'emmagasinement du lac Léman. Cette restriction ne fait pas obstacle à l'aménagement de cette même section au point de vue de l'utilisation des forces hydrauliques. »

Malheureusement les pourparlers traînent en longueur, les deux dernières réunions de la Commission franco-suisse chargée d'étudier le problème remontant à juin 1939 et à octobre 1948. Du côté suisse, à plusieurs reprises on a souhaité une réouverture des négociations et les Chambres de commerce françaises de la région rhodanienne ont exprimé un point de vue analogue dans leur réunion commune de Valence en juin 1952, de même que la Chambre de commerce de Marseille. On peut également mentionner l'activité du Comité central France-Suisse de l'Union générale des Rhodaniens, ainsi que celle de l'Association genevoise pour la navigation fluviale, qui a encore consacré le 1^{er} mai 1953 une Assemblée générale à l'examen du problème. Du point de vue juridique en tout cas la question la plus urgente à résoudre est la conclusion, entre la France et la Suisse, d'une convention internationale destinée à régler le statut du Rhône, les conditions de son utilisation, le niveau du lac Léman, les ports francs et le régime des écluses.

D) FRONTIÈRE FRANCO-ITALIENNE.

Il n'y a guère à mentionner ici que la convention du 17 décembre 1914 qui règle l'utilisation de la Roya et de ses affluents ; ce cours d'eau, qui descend du col de Tende, coule successivement en Italie, en France et de nouveau en Italie, pour se jeter dans la Méditerranée, à Vintimille. La conclusion de cette convention avait pour objet de mettre un terme aux contestations qui opposaient depuis un certain temps dans la région de Fontan la Société française d'énergie électrique du littoral méditerranéen et la Société italienne d'énergie électrique de Ligurie quant à l'utilisation du cours d'eau. Aux termes de la convention, les deux Etats s'interdisent mutuellement d'exploiter ou de laisser exploiter la force hydraulique de la Roya ou de ses affluents, dans les parties exclusivement soumises à leur souveraineté, de toute manière qui soit de nature à modifier sensiblement le régime ou le mode d'écoulement naturel des eaux dans l'Etat d'aval (art. 1^{er}), ou à porter atteinte au droit d'égalité utilisation par l'autre Etat ou ses ressortissants sur l'autre rive (art. 2). En outre il ne pourra être fait, dans le lit du cours d'eau ou de ses affluents formant frontière, aucun ouvrage ou dépôt sans l'assentiment préalable des deux gouvernements (art. 3). Une Commission permanente internationale est chargée de veiller à l'application de ces principes (art. 4). En même temps la Société transalpine s'engageait à construire un

bassin de compensation qui aurait eu pour effet d'annuler les oscillations journalières dans le mouvement des eaux et à modifier le régime de son usine, qui cesserait d'être une usine de « pointe » pour devenir une usine à puissance constante. De son côté l'Energie électrique du littoral méditerranéen devait construire un bassin de compensation.

Mais toutes ces mesures — si tant est qu'elles aient été réalisées — ne firent pas disparaître les inconvénients dont avait à se plaindre la société française ; et celle-ci assigna en juillet 1920 la société italienne devant le Tribunal civil de Nice. Cette dernière ayant fait défaut, les juges français statuèrent quand même et condamnèrent la Société d'énergie électrique de Ligurie à payer 196.000 francs à titres de dommages-intérêts, 1.640.000 francs pour le remboursement des frais engagés dans la construction du bassin de compensation de Fontan et enfin 500.000 francs à titre de provision sur les travaux à entreprendre.

L'Energie électrique de Ligurie ne resta pas sur cette décision. Elle fit opposition d'abord devant le Tribunal civil de Nice, qui confirma son jugement de défaut, interjeta ensuite appel devant la Cour d'Aix-en-Provence, où elle n'eut pas plus de succès et, épuisant tous les moyens à sa disposition, se pourvut en cassation. La Cour suprême rejeta son pourvoi.

Le jugement du Tribunal civil devenait donc définitif. Pour le faire exécuter, l'Energie électrique du littoral méditerranéen s'adressa à la Cour d'appel de Gênes. Mais celle-ci, par un arrêt rendu au début de 1937, devait se déclarer incompétente, motif pris : a) de ce que, la Roya étant un fleuve international, les tribunaux judiciaires n'étaient pas qualifiés pour trancher les conflits que son cours peut faire naître ; b) de ce que, les gouvernements français et italien ayant réservé leurs droits de souveraineté sur la Roya en 1860, il appartenait à une convention internationale de régler la question ; c) de ce que l'article 4 de la convention précitée de 1914 avait attribué compétence pour le règlement des différends éventuels en la matière à une Commission internationale.

La société française saisit alors la Cour de cassation italienne. Mais celle-ci par un arrêt rendu toutes Chambres réunies le 13 février 1939, *Société Energie électrique du littoral méditerranéen c. Compagnia imprese elettriche Liguri* (*Foro italiano*, 1939, I, p. 1036, avec note Bassano, et *Giurisprud. italiana*, 1939, I, p. 518), confirma l'arrêt d'incompétence de la Cour de Gênes pour des raisons analogues. La Cour de cassation italienne fit valoir notamment que la

convention franco-italienne du 17 décembre 1914 rentrait dans la catégorie des traités qui restreignent le pouvoir des individus de conclure des arrangements pour l'utilisation des eaux d'un fleuve international et qu'il n'y avait aucune possibilité juridique d'inclure dans cette convention des accords privés indépendants entre concessionnaires visant à régler leurs relations économiques réciproques relativement à la voie d'eau considérée. Au surplus un examen judiciaire de la légalité des activités de la société concessionnaire italienne touchant les travaux et l'utilisation de la Roya reviendrait à un examen de la légalité internationale d'un acte fait par l'Etat italien dans l'exercice de son droit souverain sur des eaux publiques — opération interdite à des tribunaux étrangers. Enfin l'établissement par l'article 4 de la convention d'une procédure internationale pour le règlement de tous les conflits survenant entre les deux Etats relativement à l'utilisation des eaux de la Roya excluait en l'espèce la compétence des tribunaux ordinaires.

Les rectifications de frontière opérées par le traité de paix de 1947 ont enlevé beaucoup d'intérêt à la convention de 1914 du fait que, la Roya coulant désormais dans la majeure partie de son cours en territoire français, le village de Fontan se trouve situé à une vingtaine de kilomètres de la nouvelle frontière. Au surplus l'annexe III, lettre B, au traité de paix a précisé en cinq paragraphes les garanties que la France devrait donner à l'Italie à la suite de l'annexion de la région de Tende et la Brigue, en ce qui concerne notamment la fourniture d'énergie électrique et l'utilisation des eaux de la Roya. Les deux Etats devront élaborer « par voie de négociations bilatérales un plan coordonné d'exploitation des ressources hydrauliques de la Roya qui soit acceptable pour les deux parties » (§ 4, alinéa b), une Commission mixte franco-italienne étant instituée en vue de surveiller l'exécution de ce plan (§ 5).

E) FRONTIÈRE FRANCO-ESPAGNOLE.

Comme l'a justement observé le professeur Basdevant (11), les dispositions conventionnelles relatives aux eaux franco-espagnoles se caractérisent par un mélange de stipulations concernant la limite de souveraineté et de clauses relatives à la réglementation de droits privés. Cette distinction essentielle dicte le plan de notre étude.

(11) *Op. cit.*, p. 390.

1° *Voisinage politique.*

Deux points doivent être relevés.

a) *Régime de la Bidassoa* (12). — A son extrémité occidentale, sur une douzaine de kilomètres, la frontière franco-espagnole est formée par le milieu du cours principal de la Bidassoa. Son régime juridique, défini dans ses grandes lignes par les articles 20 à 25 du traité du 2 décembre 1856, a été précisé, en ce qui concerne l'exercice de la pêche, par la convention du 18 février 1886, dont l'article 4, concernant la pêche des huîtres, a été modifié par une déclaration du 4 octobre 1894. En outre un arrangement du 10 mai 1890 est venu assurer la répression de la contrebande sur cette voie d'eau. Dans ses grandes lignes, le statut de la Bidassoa se présente comme un compromis entre l'application pure et simple du droit international fluvial général et le droit local des communautés riveraines (13). Les ressortissants des deux Etats sont admis à naviguer sur le cours d'eau et à y pêcher, en se conformant aux règlements établis d'un commun accord par les délégués des municipalités des deux rives avec l'approbation des autorités supérieures. Ces règlements tendent à prévenir la destruction excessive des poissons et à garantir le bon ordre et les bonnes relations entre frontaliers. En principe toute embarcation ne relève que de la juridiction de l'Etat auquel elle appartient, sauf si le délit est commis sur les îles ou sur le territoire ferme. Le droit de pêche dans le cours principal de la Bidassoa appartient exclusivement et indistinctement, en France, aux habitants d'Urrugne, de Hendaye et de Biriatou, et en Espagne, aux habitants d'Irun et de Fontarabie ; un régime spécial d'alternat par journée solaire, de midi à midi, et par commune, indépendamment de la question de nationalité, a été institué pour la pêche du saumon par l'article 10 de la convention de 1886, chaque Etat jouissant ainsi du droit exclusif de pêche par jours successifs. La police et la surveillance de la pêche sont exercées par les commandants des forces maritimes de chaque Etat et par quatre gardes-pêche. Quant à la répression des délits de pêche, elle est assurée dans des conditions identiques — et précisées par le protocole du 19 janvier 1888 — par le Tribunal civil de Saint-Sébastien et par le Tribunal correctionnel de Bayonne,

(12) Voir J. Descheemaeker, *loc. cit.*, pp. 245-248.

(13) La définition de la liberté de la navigation donnée par l'art. 20 du traité de 1856 est la reproduction littérale de l'art. 109 de l'Acte de Vienne du 9 juin 1815.

les contrevenants ne pouvant être poursuivis que devant le tribunal de leur pays respectif. Enfin, d'après l'article 26 du traité précité de 1856, le pont de Béhobie appartient aux deux Etats riverains, chacun d'eux restant chargé de l'entretien de la moitié qui lui appartient.

b) *Statut de l'île des Faisans ou de la Conférence* (14). — Située en aval du pont international de Béhobie, quelques kilomètres avant la baie du Figuier, cette petite île, d'une surface de 230 mètres carrés, est le plus petit territoire actuellement existant qui possède un statut spécial. Entrée dans l'histoire diplomatique et le droit international à la suite de la Conférence qui devait aboutir au traité des Pyrénées du 7 novembre 1659, elle constitue un condominium aux termes de l'article 27 du traité du 2 décembre 1856 et appartient « par indivis » aux deux Etats. Son régime juridique a été précisé par la convention du 27 mars 1901. Le droit de police appartient alternativement pendant six mois à chaque Etat, la compétence répressive appartenant à l'Etat de la nationalité du délinquant et, en ce qui concerne les étrangers, à l'Etat investi de la compétence de police au moment de l'infraction.

L'île des Faisans est depuis longtemps menacée de disparition sous l'action de l'érosion. Dans son troisième alinéa, l'article 27 précité du traité de 1856 invitait déjà les deux gouvernements à prendre « d'un commun accord, toutes les mesures qui leur paraîtront convenables pour préserver cette île de la destruction qui la menace, et pour l'exécution à frais communs des travaux qu'ils jugeront utiles à sa conservation ou à son embellissement ». Déférant après un siècle à cette invitation, deux associations, l'une française, l'autre espagnole, ont été fondées en février 1953, afin d'édifier un mur de protection autour des berges de l'île et d'aménager des parterres de fleurs au centre.

2° *Réglementation du voisinage privé.*

L'acte additionnel du 26 mai 1866 détermine de quelle souveraineté relèvent les eaux stagnantes ou courantes, la limite, dans les cours d'eau formant frontière, étant au milieu du courant. Il régit de façon détaillée, dans ses articles 8 à 20, le régime et la jouissance des eaux d'un usage commun. Ces dispositions ont été complétées deux ans plus tard par la deuxième partie de l'acte final

(14) Voir J. Descheemaeker, *loc. cit.*, pp. 248-252.

du 11 juillet 1868, en ce qui concerne notamment la démarcation du lit de la Raour, l'usage des eaux du Riou Tort, du Riou Tartarès, de la rivière de Vanera, du canal d'Angoustrine et de Llivia. Sous réserve des droits acquis, l'article 10 de l'acte additionnel de 1866 pose comme règle générale que la répartition des eaux entre les deux pays s'effectuera « en proportion de l'étendue des fonds arrosables appartenant aux riverains respectifs immédiats, défalcation faite des terres déjà irriguées ».

La deuxième partie de l'acte final précité de 1868 contient un règlement pour l'usage des eaux du canal de Puigcerda. La répartition des eaux obéit au principe de l'alternat (utilisation diurne de 4 heures à 16 heures pour la ville espagnole de Puigcerda, utilisation nocturne de 16 heures à 4 heures pour le territoire français, spécialement pour les communes de la Tour de Carol et d'Enveigt). Une Commission administrative internationale de six membres, à composition paritaire, est chargée de veiller à l'application du règlement précité, d'approuver l'exécution et le financement des travaux d'entretien, de poursuivre la répression des contraventions et délits devant les juridictions compétentes. Un organisme analogue a été prévu pour contrôler l'utilisation du canal d'Angoustrine et de Llivia.

3° *Contrôle international du régime du voisinage.*

Pour l'application des dispositions des traités franco-espagnols de 1856, 1858, 1866 et 1868 a été créé un organisme permanent chargé d'assurer le respect des règles conventionnelles, la Commission mixte des Pyrénées. Cette Commission, qui siège à Bayonne, est composée de deux ministres plénipotentiaires, assistés de deux directeurs des Douanes, du sous-préfet de Bayonne, du consul d'Espagne à Bayonne, des commandants des stationnaires français et espagnol sur la Bidassoa et de deux secrétaires d'ambassade. Elle statue par voie d'ordonnances, qui mettent au point périodiquement les questions frontalières en matière de douanes, de pêcheries, d'abornement, de faceries, etc. La dernière réunion de la Commission internationale des Pyrénées avant la guerre remontait à 1935, la guerre civile espagnole, puis la survenance des hostilités ayant interrompu son activité. La première réunion de la Commission depuis la fin des hostilités s'est tenue à Madrid dans la deuxième quinzaine de janvier 1949.

SECTION IV

VOISINAGE AÉRIEN

L'article 3 de la convention du 13 octobre 1919 sur la navigation aérienne reconnaissait à tout Etat contractant le droit d'interdire pour des raisons d'ordre militaire ou dans l'intérêt de la sécurité publique le survol de certaines zones aux aéronefs étrangers et nationaux. Ces zones interdites ne devaient en conséquence être survolées par aucun aéronef en dehors des avions militaires nationaux en mission régulière. La liste des zones interdites au survol était fixée avant la deuxième guerre mondiale par l'arrêté ministériel du 20 avril 1926, qui avait fait l'objet de nombreuses additions et modifications par les arrêtés des 21 décembre 1926, 26 octobre 1928, 24 mai et 30 juin 1929, 4 septembre 1934, 20 février, 14 août, 30 novembre et 14 décembre 1935, 7 mars et 30 avril 1936, 28 avril 1937, 9 février 1938 et 22 mars 1939. Elle comprenait essentiellement les frontières terrestres et maritimes (ports de Dunkerque, Cherbourg, Brest, Lorient et Toulon, bouches de Bonifacio, zone de Maubeuge-Condé, zone de Givet, zone du Doubs et du Lomont, frontières du nord-est, du sud-est et des Pyrénées). Des instructions spéciales réglementaient l'accès des aérodromes civils dans les zones interdites de Cherbourg et de Brest. En outre le survol des frontières devait obligatoirement s'effectuer par des itinéraires de passage imposés ou couloirs de franchissement. A l'heure actuelle, la liste des zones interdites au survol, telle qu'elle est fixée par l'arrêté du 7 octobre 1948, intervenu en exécution du décret du 21 août 1947, ne comprend plus les régions frontalières, et est limitée uniquement en France à l'aérodrome de Mont-de-Marsan (dans un rayon de 20 km.) et, dans l'Union française, à celui de Colomb-Béchar (dans un rayon de 30 km.).

On signalera pour terminer la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse à Blotzheim, dont la ratification a été autorisée par la loi du 1^{er} août 1950 et qui est en vigueur depuis le 2 octobre 1952. Il s'agit là du premier aéroport international commun à deux Etats, en l'espèce la France et la Suisse, relié à la frontière suisse par une route franche de 4 km. 500, bordée de chaque côté d'une clôture de fils de fer de 3 m. 50 de haut, ce qui permet d'atteindre sans passeport ni contrôle l'aérodrome situé en territoire alsacien. Du point de vue douanier l'aérodrome est

divisé en trois zones : la zone française, la zone suisse et celle des pistes, qui est commune. Les formalités douanières ne sont plus effectuées à la frontière, mais seulement à l'aéroport au cas où un visiteur suisse voudrait pénétrer sur la partie française de l'aérodrome ou utiliser un avion partant pour l'étranger. La situation internationale de Bâle exigeait la solution des problèmes de trafic dans un cadre international : il est remarquable que cette solution, déjà appliquée pour les chemins de fer et la navigation, ait fini par s'imposer pour l'aviation.

CONCLUSION

On a beaucoup parlé entre 1925 et 1930 de la « dévalorisation » des frontières. L'examen auquel on vient de procéder montre que le concept de frontière recouvre, dans le cas présent de la France, une réalité incontestable. Il correspond aussi à une tradition authentique : l'expression de « marches de l'est » ou de « bastions de l'est » — pour reprendre une formule barrésienne — n'est pas seulement une image littéraire. Tous ces facteurs expliquent la complexité de notre statut frontalier, fruit d'une longue évolution historique et qui — spécialement dans le cas des limites de montagne — s'appuie sur d'anciennes et solides données locales.

On n'a voulu ici qu'en dessiner les grandes lignes. Il serait à souhaiter qu'à l'imitation des travaux entrepris par de trop rares chercheurs — tels MM. Oberti et Descheemaeker pour certains aspects des frontières de la France avec l'Espagne et l'Italie — des monographies précises et complètes fussent consacrées à chacune des frontières françaises. Ce n'est pas seulement en effet dans le domaine de la cartographie qu'il faut reviser périodiquement les connaissances acquises en cette matière. Le droit international ne peut lui aussi progresser que par des mises au point patientes et successives — dans cet ordre d'idées comme dans beaucoup d'autres.

Charles ROUSSEAU,
*Professeur à la Faculté de Droit
de Paris.*
