

## Aperçu de certains enjeux constitutionnels des enclaves belges<sup>1</sup>

**Marine DALE**

*Assistante*

**Andy JOUSTEN**

*Aspirant F.R.S.-FNRS*

**Marie SERVAIS**

*Assistante*

### INTRODUCTION

**1.-** En droit public et en droit constitutionnel, les enjeux frontaliers sont très fréquents et se rencontrent tant dans la sphère interne d'un État que sur la scène externe à celui-ci.

S'agissant de la sphère interne de la Belgique, dans un passé plus ou moins récent, on peut notamment penser à l'organisation judiciaire, l'organisation administrative, l'organisation électorale, l'organisation linguistique et même l'organisation fédérale de notre pays, qui reposent toutes sur des divisions territoriales d'ordre divers, qui soulèvent toutes des questions de type « frontalier ».

Cette sphère interne se sépare de la sphère externe de l'État par le biais des frontières internationales, qu'il s'agisse de frontières terrestres ou de frontières maritimes.

**2.-** Aujourd'hui nous souhaitons donner un aperçu d'une question qui se trouve à mi-chemin entre ces deux sphères : *les enjeux juridiques des enclaves belges*. Une partie de la doctrine souligne certes qu'en Europe, les problèmes liés à l'accessibilité des enclaves ou exclaves sont relativisés par les principes de libre circulation appliqués au sein de l'Union européenne<sup>2</sup>. Il n'en reste pas moins que de tout temps et encore relativement récemment, ces territoires qui sont – plus ou moins fortement – séparés de la plus grande partie de la Belgique soulèvent des questions particulières en termes d'exercice de la souveraineté, dont nous allons évoquer quelques-unes aujourd'hui.

Notre analyse ne fait pas partie d'un projet de recherche global et il s'agit d'un exposé *ad hoc* préparé pour cette après-midi d'étude. Il n'en reste pas moins qu'elle s'inscrit néanmoins dans une série de conférences et publications de notre Centre en lien avec des problématiques frontalières, soit liées à la sphère interne de l'État, soit liées à la détermination des frontières internationales de la Belgique.

**3.-** Nous tenterons, dans un premier temps (**I**) de fournir une définition juridique du concept d'enclave, avant de donner, sous l'angle du droit public, un aperçu de deux enjeux juridiques particuliers concernant les enclaves belges, tout en esquissant quelques pistes de solutions pour les problématiques identifiées (**II**).

---

<sup>1</sup> La présente constitue le texte oral d'une conférence donnée à l'occasion de l'après-midi d'études « Questions et problématiques transfrontalières », organisée le 26 novembre 2019 à l'ULiège par le Centre de recherche « Lepur », dans le cadre du projet UniGR-CBS. S'agissant d'un exposé limité dans le temps et présenté devant un public non spécialisé, la présente analyse n'a aucune prétention à l'exhaustivité.

<sup>2</sup> B. DALLE, « Het uti possidetis-beginsel en zijn relevantie voor het Belgisch grondwettelijk recht. Van uti possidetis naar uti » in *Liber discipulorum André Alen*, Brugge, die Keure, 2015, pp. 83 et 84.

## I. TENTATIVE DE DÉFINITION (JURIDIQUE) DE L'ENCLAVE

4.- D'un point de vue géographique, l'enclave, dont le mot latin *inclavatus* signifie enfermé, est un morceau de terre totalement entouré par un territoire étranger. En revanche, aux yeux du pays qui en possède la souveraineté, ce morceau de terre est une exclave<sup>3</sup>.

Le terme *exclave* étant un anglicisme, le mot *enclave* est employé dans les deux sens dans la langue française. Dès lors, nous avons choisi de n'utiliser que le mot *enclave* pour le présent exposé.

5.- Au *sens strict* et en se concentrant sur la sphère internationale<sup>4</sup>, une enclave peut être définie comme « toute portion du territoire d'un État entièrement enfermée dans le territoire d'un autre État »<sup>5</sup>. En d'autres mots et pour prendre le cas d'une enclave belge, il s'agit d'une portion du territoire belge qui est complètement séparée de la plus grande partie de la Belgique par l'interposition d'une partie de territoire appartenant à un autre État.

L'exemple classiquement donné, qui illustrera la plupart de nos propos, est celui de la commune de Baerle-Duc, enclave belge aux Pays-Bas, dans le nord de la Province d'Anvers. Cette commune forme, avec la commune néerlandaise de Baarle Nassau, une sorte de millefeuille étatique, composé de 22 enclaves belges et 7 contre-enclaves (c'est-à-dire des enclaves néerlandaises à l'intérieur des enclaves belges)<sup>6</sup>.

Même si ceux-ci ne feront pas l'objet d'une attention particulière dans le cadre de notre exposé, il existe également un certain nombre d'enclaves d'autres États en Belgique. Un premier exemple vient d'être mentionné, tandis qu'un autre est lié à l'ancienne ligne de chemin de fer des Fagnes (la « Vennbahn »). Le traité de Versailles, signé le 28 juin 1919 a accordé à la Belgique un corridor d'une largeur d'approximativement trente mètres sur lequel se situait la ligne de chemin de fer reliant Eupen à Malmedy<sup>7</sup>. Ce corridor permettait ainsi au train de circuler continuellement sur le sol belge, tout en traversant plusieurs villages allemands. Les bâtiments, en ce compris les logements, qui se situent dans le tracé de ce corridor sont rattachés à des communes belges. Ces territoires peuvent difficilement être qualifiés comme des enclaves au sens strict, car ils se trouvent justement dans un corridor qui rejoint à deux endroits le territoire belge, qui est donc accessible sans nécessité de devoir passer par le territoire allemand. En revanche, le corridor a donné lieu à la création de plusieurs enclaves allemandes à l'ouest de celui-ci, constitué de territoires séparés du reste de l'Allemagne<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> <https://www.techno-science.net/definition/2591.html> (consulté la dernière fois le 25 novembre 2019).

<sup>4</sup> Dans le cadre du présent exposé, il ne sera ainsi pas question des enclaves existant à l'intérieur de la structure fédérale belge, telle que par exemple la Région de Bruxelles-Capitale, enclavée en territoire flamand, ou encore les communes de Fourons ou de Comines-Warneton, séparées de leur Province (respectivement flamande et wallonne) par le territoire d'une autre Province, voire d'un autre État.

<sup>5</sup> P. RATON, « Les enclaves », *Annuaire français de droit international*, vol. 4, 1958, p. 186. Voy. aussi : T. IRMSCHER, « Enclave », *MPEPIL* 1037, n° 1, consulté pour la dernière fois le 14 novembre 2019.

<sup>6</sup> T. IRMSCHER, « Enclave », *op. cit.*, n° 7.

<sup>7</sup> Voy. sur ce point Ch. BEHRENDT, « Les modifications des limites de l'espace souverain belge depuis 1830 », in A. ALEN, F. DAOUT, P. NIHOUL (dirs.), *Libertés, (l)égalité, humanité. Mélanges offerts à Jean Spreutels*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 1246 et 1247.

<sup>8</sup> Voy. C. BEHRENDT, *op. cit.*, p. 1246. Cet auteur soulève notamment que « la convention belgo-allemande d'Aix-la-Chapelle du 6 novembre 1922 [...] accorde notamment aux habitants des enclaves un droit de libre passage vers le territoire allemand principal et vice versa et grève le couloir belge d'une servitude de passage pour des 'lignes télégraphiques, téléphoniques ou électriques, l'établissement de conduites d'eau, etc.' afin d'assurer le raccordement des enclaves en question » (*ibidem*, p. 1247).

6.- Dans la littérature juridique récente, on peut constater que le terme enclave est utilisé également dans un sens plus large<sup>9</sup>. Dans ce sens plus large, on peut également y inclure des parties de territoire qui ne sont pas juridiquement séparées d'un État, tel que la Belgique, par l'interposition d'un autre État, mais qui sont séparés de la plus grande partie du territoire belge par un obstacle naturel qui rend l'accès à cette partie de territoire difficile, voire impossible.

Le cas de la frontière belgo-néerlandaise dans la commune de Visé peut servir d'exemple. Cette frontière suivait le tracé initial de la Meuse, qui avait toutefois été modifié en raison de travaux effectués sur le lit de la Meuse dans les années 1960 (il s'agissait de rendre le cours de la Meuse plus droit pour faciliter la navigation entre le canal Albert et le canal Juliana<sup>10</sup>). En raison de ces travaux, une partie de territoire (non habitée), appartenant juridiquement à la Belgique (commune de Visé) a été géographiquement rattachée aux Pays-Bas (communes de Eijsden-Margraten / Maastricht), de sorte qu'elle n'était accessible depuis la Belgique qu'en traversant la Meuse ou alors le territoire des Pays-Bas.

## II. APERÇU DE CERTAINS ENJEUX CONSTITUTIONNELS DES ENCLAVES BELGES ET PISTES DE SOLUTIONS

7.- L'enjeu juridique central qui est lié aux enclaves est celui de l'exercice de la souveraineté et de la contrainte étatiques dans leurs différentes manifestations. Ainsi, l'État dispose de la plénitude des compétences sur son territoire et il est le seul à en disposer, de sorte qu'il peut s'opposer à l'intervention d'un autre État sur son territoire<sup>11</sup>. Dans le cas des enclaves, encore faut-il que l'État en question puisse réellement exercer cette souveraineté (A) et que l'exercice de cette souveraineté soit cohérent (B).

### A. L'exercice réel de la souveraineté : l'exemple de la poursuite et de la répression de la criminalité

8.- En ce qui concerne les enclaves au sens strict, se pose la question de l'exercice concret de certaines prérogatives de souveraineté, telles que la poursuite et la répression de la criminalité, en raison de l'opposition de l'État voisin.

Ainsi un État tel que la Belgique a théoriquement le pouvoir de poursuivre des criminels sur son territoire national, en ce compris dans des enclaves<sup>12</sup>. En pratique, l'exercice de cette compétence peut se trouver confronté à un obstacle important : la nécessité de traverser le territoire d'un autre État qui, lui aussi, est souverain sur ce territoire et qui peut donc s'opposer à ce que des forces policières armées traversent son territoire, sous réserve de ce que nous expliquerons ci-après<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Voy. par exemple: P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, L.G.D.J., 2009, pp. 533 et 1293-1294 ; T. IRMSCHER, « Enclave », *op. cit.*, n° 1. Pour une critique de l'utilisation large du terme « enclave », voy. déjà : P. RATON, « Les enclaves », *op. cit.*, p. 186.

<sup>10</sup> « Grens tussen België en Nederland wordt hertekend », HLN.be, 23 juin 2016; « Grens België – Nederland vanaf vandaag weer in het midden van de Maas », Heerlen.nieuws.nl, 1er janvier 2018.

<sup>11</sup> P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *op. cit.*, pp. 531-533.

<sup>12</sup> P. RATON, « Les enclaves », *op. cit.*, pp. 189-190 ; T. IRMSCHER, « Enclave », *op. cit.*, n° 9-10.

<sup>13</sup> Pour une illustration historiquement importante de cette problématique, voy. J. BOONE, « MN7 : La station de T.S.F. militaire belge à Baarle-Duc (Baarle-Hertog) Première guerre mondiale », Baarle-Nassau, Koninklijke Drukkerij Em. De Jong, 2014, p. 37 : « En ce qui concerne ce qui se passait dans l'enclave belge même, la souveraineté de l'État belge apparaissait comme entière et l'on ne voyait pas à quel titre les Hollandais pouvaient intervenir pour critiquer tel ou tel acte. En vertu du droit de passage appartenant à la Belgique, l'usage des chemins par lesquels on pénétrait dans l'enclave était un droit pour les Belges, mais par suite de la neutralité de la Hollande, les Belges, dans l'usage des chemins, devaient

Un exemple digne d'un épisode d'« Esprits criminels » s'est produit en 2007-2008 dans la mosaïque belgo-néerlandaise constituée par les communes de Baerle-Duc et de Baarle-Nassau. Un meurtre est commis dans une maison qui se situe à cheval entre les deux États. Le juge d'instruction belge compétent pour le territoire de Baerle-Duc s'est saisi de l'affaire et a chargé un géomètre de déterminer où le corps avait été retrouvé et le résultat était fort intéressant : dans une pièce qui fait partie du territoire des Pays-Bas. Ce sont donc les autorités néerlandaises qui ont instruit le dossier, avec la difficulté qu'il suffisait de changer de pièce pour se retrouver dans le territoire de la souveraineté belge<sup>14</sup>. Or des traces de sang avaient été trouvées dans le salon – lieu présumé du meurtre – qui se trouve en territoire belge<sup>15</sup>. Si l'enquête a abouti et a donné lieu à une condamnation par la justice néerlandaise<sup>16</sup>, on peut se demander quelles sont les règles juridiques permettant de s'en sortir dans ce type de cas.

Le principe de l'exclusivité territoriale implique que tout acte de contrainte posé par un État en territoire étranger est illicite<sup>17</sup>.

**9.-** Toutefois, plusieurs nuances sont apportées à ce principe. La première concerne les cas d'extradition et la deuxième concerne la collaboration des agents des États voisins.

Tout d'abord, les États peuvent décider d'être liés par un traité international afin de faciliter les recherches et les poursuites dans les affaires pénales. La Belgique est en effet signataire d'un traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale du 27 juin 1962<sup>18</sup>. Ce traité permet aux parties de recourir à des commissions rogatoires, commissions qui ont pour objet de demander à la partie requise, de la part de la partie requérante, l'accomplissement d'actes d'instruction ou la communication de pièces à conviction, de dossiers ou de documents. Si l'urgence des opérations rend impossible le recours aux autorités locales et que la poursuite reste ininterrompue, l'article 27.2 de ce Traité permet aux agents d'un autre État, dans un rayon de 10 kilomètres de la frontière, d'appréhender eux-mêmes la personne poursuivie et la mener auprès de la force publique locale. L'État requérant peut demander à ce que cette personne soit arrêtée provisoirement et a un délai de 18 jours pour faire parvenir sa demande d'extradition.

Les gouvernements signataires, membres du Conseil de l'Europe, ont par ailleurs conclu une convention européenne d'extradition, le 13 décembre 1957<sup>19</sup>. Le même délai de 18 jours est prévu en cas d'arrestation provisoire de l'individu recherché, selon l'article 16 de cette convention, mais ce

---

se soumettre à un contrôle pour les personnes et pour le matériel. Toutefois, les Néerlandais semblaient abuser singulièrement de leur droit de surveillance et le rendre vexatoire ». Voy. Également J. BOONE, « MN7 : La station de T.S.F. militaire belge à Baarle-Duc (Baarle-Hertog) Première guerre mondiale, Baarle-Nassau, Koninklijke Drukkerij Em. De Jong, 2014, p. 50 : quand, le 6 juin 1916, le ministre de la guerre décida « de placer pour la durée de la guerre une brigade de gendarmerie de trois hommes à Baarle-Duc, et ce à la demande des autorités civiles locales. Le Jhr. Loudon, ministre des affaires étrangères néerlandais, était d'accord. Les gendarmes pouvaient traverser en uniforme le territoire néerlandais, à condition qu'en aucun cas ils puissent participer à un usage quelconque de l'enclave pour des opérations militaires, telles qu'aux activités de la station radiotélégraphique ». Pour plus d'informations, voy. *infra*, n° 11.

<sup>14</sup> « Le mari de la victime du meurtre sur la frontière bientôt entendu », 7sur7.be, 26 février 2008.

<sup>15</sup> P. BERTRAND, « Le casse-tête du crime commis à cheval sur la frontière », Le Parisien.fr, 25 février 2008.

<sup>16</sup> « Hoofdverdachte in zaak 'grensmoord' smeekt om onmiddellijke vrijlating », nieuwsblad.be, 13 septembre 2014.

<sup>17</sup> P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *op. cit.*, p. 533.

<sup>18</sup> Traité d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, *M.B.*, 24 octobre 1967.

<sup>19</sup> Convention européenne d'extradition, disponible sur <https://rm.coe.int/168006459c> (consulté la dernière fois le 25 novembre 2019).

délai est prévu pour permettre à la partie requérante de saisir la partie requise de sa demande d'extradition et de lui fournir les pièces. A défaut, la partie doit être remise en liberté. Si la demande d'extradition a été faite et les pièces fournies, l'arrestation provisoire ne peut en tout état de cause pas dépasser 40 jours<sup>20</sup>.

Qu'en est-il du droit belge ? En Belgique, la loi du 15 mars 1874 sur l'extradition s'applique<sup>21</sup>. L'extradition est décidée par le gouvernement sur l'avis de la Chambre des mises en accusation de la Cour d'appel dans le ressort de laquelle l'étranger dont l'extradition est demandée a été trouvé<sup>22</sup>. En réalité, la demande d'extradition est transmise par voie diplomatique ou par Interpol ou par télégramme ou même par fax au ministre des Affaires étrangères qui la transmet au ministre de la Justice. Le Gouvernement examine si la demande lui paraît fondée, par exemple, on ne peut pas demander l'extradition pour un Belge etc. A l'appui de la demande, il faut soit une décision judiciaire de condamnation ou de renvoi de la personne recherchée devant une juridiction répressive, soit un mandat d'arrêt ou un acte analogue indiquant précisément les faits en cause. Si le ministre de la Justice, au nom du gouvernement, décide de donner suite à la demande, la personne recherchée est arrêtée sur base des pièces produites par l'autorité étrangère et mis à la disposition du gouvernement et non du pouvoir judiciaire.

*Quid* en cas d'urgence ? L'article 5 de la loi précitée prévoit que les autorités de l'État requérant transmettent alors un avis officiel aux autorités belges pour arrêter l'étranger recherché. L'autorisation préalable du ministre de la Justice n'est pas requise dans ce cas. Ensuite, un mandat d'arrêt doit parvenir aux autorités belges dans les quarante jours de l'arrestation. A défaut de respecter ce délai, la personne doit être remise en liberté<sup>23</sup>.

Se pose la question de la compatibilité du délai belge prévu en cas d'arrestation provisoire par rapport au délai prévu par le Traité précédemment. Le principe est que l'intéressé arrêté doit être remis en liberté si les pièces officielles n'arrivent pas endéans un délai de quarante jours. Cependant, un délai fixé par un traité d'extradition pertinent prime sur le délai légal belge. En l'espèce, c'est le délai de 18 jours du traité Benelux qui s'applique<sup>24</sup>.

On peut encore mentionner le Traité de Luxembourg du 8 juin 2004 en matière d'intervention policière transfrontalière entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas (ci-après : « Traité Benelux de 2004 »)<sup>25</sup>. Le principe est que les patrouilles fonctionnent selon le principe des « compétences équivalentes », ce qui signifie que les agents des Etats concernés exercent les mêmes compétences. A titre d'exemple, le Traité Benelux de 2004 autorise l'agent étranger d'un Etat partie à se déplacer sur le territoire de l'État d'accueil pour rejoindre son propre territoire. Cette disposition visait surtout la situation des enclaves de Baerle-Duc et Baarle-Nassau aux Pays-Bas car il fallait permettre aux forces de l'ordre d'un Etat partie de pouvoir traverser avec armes et bagages, et sans autorisation préalable, le territoire de l'autre Etat partie.

Il y a également la possibilité pour les agents d'un Etat d'intervenir d'office sur le territoire d'un autre Etat pour maintenir l'ordre et la sécurité en cas d'urgence et de danger pressant pour la santé ou les

---

<sup>20</sup> La Belgique et les Pays-Bas ont conclu une convention d'extradition, le 31.05.1889 (*M.B.*, 21.07.1889).

<sup>21</sup> *M.B.*, 17 mars 1874.

<sup>22</sup> Article 3, alinéa 3, de la loi.

<sup>23</sup> E. DAVID, *Eléments de droit pénal international et européen*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 501 à 515.

<sup>24</sup> M. FRANCHIMONT, A. JACOBS, A. MASSET, *Manuel de procédure pénale*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 1483.

<sup>25</sup> *M.B.*, 15 mars 2005.

biens, lorsqu'il n'est pas possible pour les agents de l'État d'accueil d'arriver à temps. Cependant, les autorités de l'État d'accueil doivent être mises immédiatement au courant. Les agents étrangers sont soumis tant à leur droit qu'à celui du droit de l'État d'accueil<sup>26</sup>.

**10.-** Des problématiques proches peuvent se rencontrer dans des enclaves au sens large. En effet, des circonstances naturelles peuvent rendre une partie de territoire tellement difficile d'accès que *de facto*, l'État n'a aucun autre moyen d'accéder à la partie de territoire enclavée que de passer par le territoire de l'État voisin, avec toutes les difficultés que cela emporte.

Tel était le cas dans les enclaves naturelles situées à la frontière belgo-néerlandaise près de Visé. Un responsable a expliqué la situation de la manière suivante : « Sans aucune habitation, Eijsder Beemden est devenu un point de ralliement des fumeurs de joints et autre dealers de drogue, profitant du statut de "no man's land" de la presqu'île pour agir en toute impunité. En effet, cette réserve naturelle n'est accessible par voie terrestre qu'en passant par les Pays-Bas, ou par voie aquatique, en traversant la Meuse en bateau. Dans le cas d'une intervention policière, il faut donc soit demander l'autorisation aux Pays-Bas de passer par leur territoire, soit intervenir en bateau, ce qui est assez difficile »<sup>27</sup>.

Ces circonstances ont poussé les autorités belges et néerlandaises à procéder à une modification de leur frontière internationale, faisant correspondre celle-ci avec la frontière naturelle, la Meuse, telle que celle-ci se présente depuis les travaux réalisés dans les années 1960. La Belgique et les Pays-Bas ont conclu, le 28 novembre 2016, un traité visant à adapter la frontière entre les communes néerlandaises d'Eijsden-Margraten et de Maastricht et la ville de Visé<sup>28</sup>. Ce traité précise que « la frontière suivra désormais le milieu du lit de la Meuse [...]. Les parties du territoire belge se trouvant du côté néerlandais de la nouvelle frontière sont transférées aux Pays-Bas. Les parties du territoire néerlandais se trouvant du côté belge de la nouvelle frontière sont transférées à la Belgique »<sup>29</sup>. Cette modification des frontières pourra donner lieu à de nouvelles difficultés pratiques. À titre d'exemple, une nouvelle écluse a été construite en 2015 à Lanaye, soit sur le territoire belge, mais dont l'avant-port se prolongeait sur le territoire néerlandais. Suivant la nouvelle modification des frontières, cette écluse et son avant-port se retrouvent entièrement sur le territoire belge. On peut aussi se demander quelles seront les conséquences du changement d'Etat des biens publics situés sur les parties du territoire transféré<sup>30</sup>.

Dans le contexte des enclaves, la modification des frontières consistant à les faire correspondre aux frontières naturelles n'est pas rare<sup>31</sup>. Ce n'est d'ailleurs pas la première fois que la Belgique et les Pays-Bas réalisent des cessions de territoires dans les environs du cours de la Meuse<sup>32</sup>.

**11.-** On peut toutefois encore relever que, historiquement, le statut d'enclave de Baerle-Duc a permis à la Belgique de disposer d'une souveraineté réelle sur cette partie de territoire, contrairement au reste du territoire. Ainsi, lors de la Première Guerre Mondiale, le territoire belge s'est retrouvé

---

<sup>26</sup> E. DAVID, *Eléments de droit pénal international et européen*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 327 à 347.

<sup>27</sup> A. LOUVIGNY, « La Belgique perd un bout de territoire au profit des Pays-Bas », RTBF.be, 6 janvier 2016.

<sup>28</sup> Traité du 28 novembre 2016 entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas visant à adapter la frontière entre les communes néerlandaises d'Eijsden-Margraten et de Maastricht et la ville de Visé, M. B., 29 janvier 2018.

<sup>29</sup> Article 2 du traité du 28 novembre 2016 entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas visant à adapter la frontière entre les communes néerlandaises d'Eijsden-Margraten et de Maastricht et la ville de Visé, M. B., 29 janvier 2018.

<sup>30</sup> Voy. l'article 7 du traité.

<sup>31</sup> Voy. les exemples cités par P. RATON, « Les enclaves », *op. cit.*, p. 187.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 187, notes 6 et 8.

sous occupation allemande, à l'exception du territoire de Baerle-Duc<sup>33</sup>. L'occupation aurait en effet nécessité que les troupes allemandes traversent le territoire néerlandais, ce qui aurait signifié une violation de la neutralité néerlandaise. En guise d'anecdote, c'est au moyen d'un poste d'envoi sans fil dans une des enclaves que le contact est maintenu avec l'armée belge, la frontière belgo-néerlandaise ayant été définitivement fermée par les allemands avec un fil électrique.

**12.-** *A contrario*, plusieurs années après, le principe même de souveraineté sur certaines parcelles situées à proximité du mille-feuille belgo-néerlandais de Baerle-Duc et Baarle-Nassau a été remis en question. Par un arrêt du 20 juin 1959, la Cour internationale de justice conclut que la souveraineté des parcelles litigieuses appartenait à la Belgique. En l'espèce, se posait la question de savoir si ces parcelles faisaient partie de la commune belge de Baerle-Duc selon un procès-verbal descriptif et une carte annexée à une convention de délimitation de 1843, ou de la commune néerlandaise de Baarle-Nassau, selon un procès-verbal communal dressé entre 1835 et 1841<sup>34</sup>.

## **B. L'exercice cohérent de la souveraineté : l'exemple de l'urbanisation d'un territoire enclavé**

**13.-** Au-delà de la réalité de l'exercice de la souveraineté, se pose une question de cohérence de cet exercice dans les enclaves. On peut à cet égard notamment songer aux compétences étatiques en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme dans des enclaves belges. Ainsi l'exercice cohérent de la compétence de planification et d'autorisation de projets urbanistiques individuels dans la commune de Baerle-Duc se trouve largement mise en péril en raison de l'imbrication des territoires belge et néerlandais : comment, par exemple, s'assurer que l'affectation du territoire à de l'habitat à caractère rural avec certaines prescriptions urbanistiques ne soit pas totalement vidée de son sens parce que le voisin néerlandais prévoit une affectation du territoire immédiatement voisin à une activité industrielle ?

**14.-** Un premier élément de réponse réside évidemment dans les dispositions européennes (et nationales) en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement<sup>35</sup>. Qu'il s'agisse de plans et programmes ou de projets, ces règles obligent généralement de prendre en compte les incidences transfrontalières, de sorte que des situations extrêmes telles que celles données ci-avant ne devraient pas se produire.

**15.-** Un second élément de réponse est qu'il existe encore aujourd'hui une interdiction de principe de construire des bâtiments ou habitations quelconques à proximité des frontières internationales de la Belgique<sup>36</sup>. Cette interdiction n'est évidemment pas sans poser question, notamment à Baerle-

---

<sup>33</sup> P. RATON, « Les enclaves », *op. cit.*, p. 191.

<sup>34</sup> C.I.J., 20.06.1959, disponible sur <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/38> (consulté la dernière fois le 25 novembre 2019).

<sup>35</sup> Voy. au niveau européen notamment la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (*J.O.C.E.*, 21 juillet 2001) ; directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE (*J.O.U.E.*, 28 janvier 2012). Ces directives doivent être transposés dans les dispositions pertinentes du droit national des États membres, que nous ne reprenons pas ici.

<sup>36</sup> S. BOULLART, « Het verdragsrechtelijk bouwverbod in de nabijheid van de Belgische landsgrenzen », *T.R.O.S.*, 2010/57, p. 5.

Duc<sup>37</sup>, où il existe une interdiction de construire à moins de 10 mètres de la frontière<sup>38</sup>, alors que les frontières sont multiples<sup>39</sup>.

Au regard de cette interdiction, on peut se demander comment il est possible qu'un bâtiment se trouve à cheval entre deux États, construit sur la frontière, comme dans l'exemple cité ci-dessus. Cela s'explique assez facilement par le fait que, quand on a tracé la frontière, on n'a pas hésité de la dessiner à travers des constructions existantes<sup>40</sup>. Par ailleurs, l'interdiction a été nuancée par une Convention conclue en 1981, qui permet aux autorités compétentes en Belgique et aux Pays-Bas de déroger à l'interdiction, pour autant que le contrôle sur la frontière peut être assuré de façon suffisante<sup>41</sup>. En outre, une certaine il est fait preuve d'une certaine flexibilité administrative en ce qui concerne l'interdiction, dès lors que son application engendrerait des difficultés pratiques très conséquentes.

**16.-** Selon les informations que nous avons pu obtenir auprès de l'administration communale de Baerle-Duc, en pratique, lorsqu'un projet de construction se situe à la fois sur le territoire des Pays-Bas et de la Belgique, le demandeur du permis d'urbanisme doit introduire sa demande de permis en Belgique pour la superficie située en territoire belge et aux Pays-Bas pour la superficie située aux Pays-Bas. De plus, la totalité du projet de construction doit être conforme aux législations applicables tant aux Pays-Bas qu'en Belgique. Lorsqu'il y a une contradiction entre les normes applicables en Belgique et aux Pays-Bas, la procédure la plus stricte est appliquée pour l'ensemble du projet.

On peut imaginer qu'à titre d'exemple, les normes en matière d'isolation des bâtiments ou de pollution des sols soient plus strictes dans un Etat. Le demandeur de permis devra veiller à ce que son projet soit conforme aux réglementations les plus strictes.

**17.-** Cette application particulière des réglementations urbanistiques aux communes transfrontalières ne trouve pas de trace écrite. Il s'agit de conventions orales, conclues entre les services des différentes communes.

**18.-** Ces difficultés pourraient, le cas échéant, être résolus grâce à l'une des formes de coopération autorisées par la Convention Benelux de coopération transfrontalière et interterritoriale conclue le 20 février 2014 et entrée en vigueur le 1er janvier 2019.

### III. CONCLUSION

---

<sup>37</sup> Pour d'autres questions urbanistiques dans des zones transfrontalières, en ce compris dans les environs de la Vennbahn : S. BOULLART, « Het verdragsrechtelijk bouwverbod in de nabijheid van de Belgische landsgrenzen », *T.R.O.S.*, 2010/57, pp. 11-25.

<sup>38</sup> Article 34 de la Convention de limites entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg », conclue à Maastricht le 7 août 1843, disponible dans : E.G. LAGEMANS, *Recueil des traités et conventions conclus par le Royaume des Pays-Bas avec les puissances étrangères, depuis 1813 jusqu'à nos jours*, t. 3, La Haye, Belinfante Frères, 1859, n° 201. Dans la mesure où cette disposition utilise l'expression « élever un bâtiment [...] », on peut supposer que les travaux de modification de constructions existantes qui ne portent pas atteinte à l'emprise au sol de la construction existante ne tombent pas sous le champ de l'interdiction de construire (voy. aussi S. BOULLART, « Het verdragsrechtelijk bouwverbod in de nabijheid van de Belgische landsgrenzen », *op. cit.*, p. 10).

<sup>39</sup> S. BOULLART, « Het verdragsrechtelijk bouwverbod in de nabijheid van de Belgische landsgrenzen », *op. cit.*, p. 9.

<sup>40</sup> S. BOULLART, « Het verdragsrechtelijk bouwverbod in de nabijheid van de Belgische landsgrenzen », *op. cit.*, p. 8.

<sup>41</sup> Convention conclue par échange de lettres datées à Bruxelles le 18 septembre 1981, modifiant l'article 34 de la Convention fixant les limites entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas, signée à Maastricht le 8 août 1843, *M.B.* 25 août 1982.



**19.-** Pourquoi s'intéresser aux enclaves, tant politiques que géographiques ? Il nous semblait pertinent d'aborder ces objets car ils mettent le principe basique de souveraineté territoriale sous pression. En cela, ils présentent non seulement des singularités sur le plan juridique, par exemple à Baerle-Duc où on se demande si la souveraineté se perpétue réellement ; mais aussi de véritables conséquences factuelles qui dépassent la simple sphère du droit. Malgré les textes, il y a une impossibilité *de facto* d'exercer certaines prérogatives de souveraineté. Dans les deux cas, des solutions ont été trouvées par la voie du dialogue et de la collaboration, dans l'intérêt des citoyens et de la sécurité publique. Certains voient dans cette collaboration une « Europe en petit format », un laboratoire international pour la coopération.