

UNIVERSITÉ DE LAUSANNE

FACULTÉ DE DROIT

LA LIBERTÉ DE NAVIGATION SUR L'ESCAUT

THÈSE

*de licence et de doctorat
présentée par*

Pierre-André BOVARD

IMPRIMERIE VAUDOISE, LAUSANNE
1950

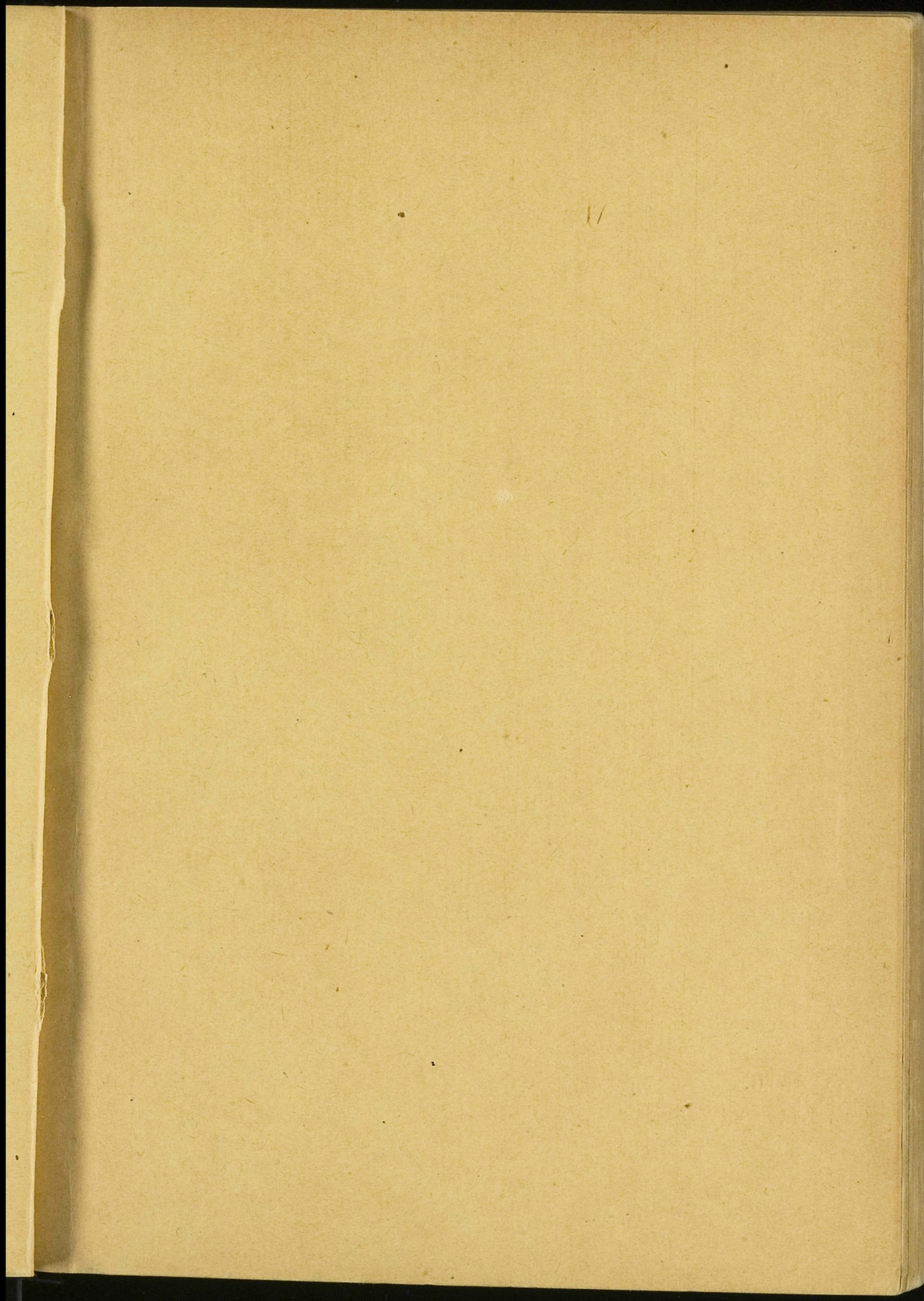
87
E 36

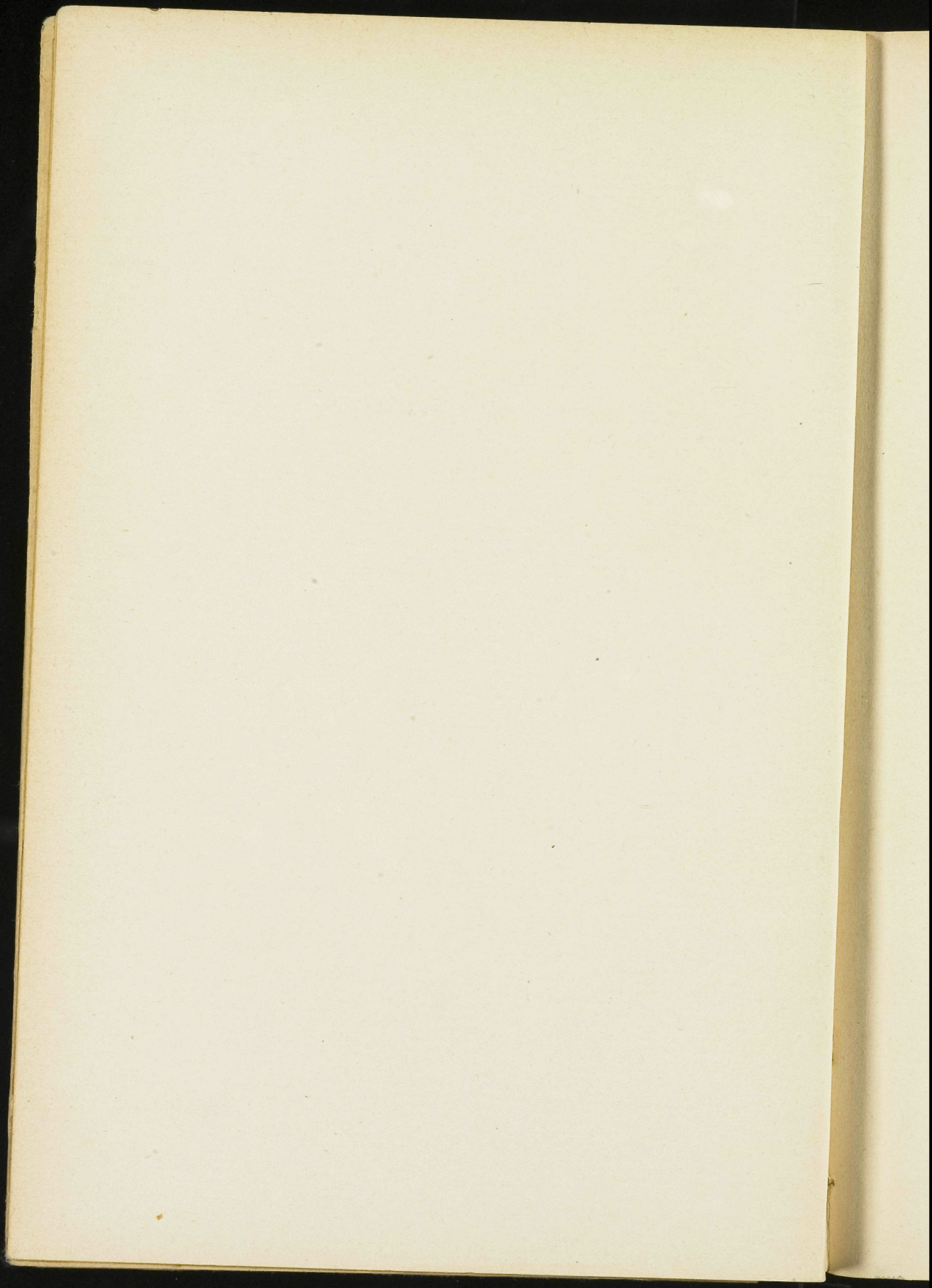


BIBLIOTHEEK VAN HET VREDESPALEIS



090000 0329901 4





**La liberté de navigation
sur l'Escaut**

LA LIBERTÉ
DE NAVIGATION
SUR L'ESCAUT
20613*

8
E36

THÈSE

*de licence et de doctorat
présentée par*

Pierre-André BOVARD

IMPRIMERIE VAUDOISE, LAUSANNE
1950

D 17009--



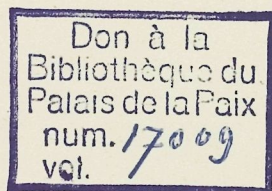
IMPRIMATUR

Le Conseil de la Faculté de droit, sans se prononcer sur les opinions de l'auteur, autorise l'impression de la thèse de M. Pierre-André BOVARD, candidat à la licence et au doctorat en droit, intitulée : « La liberté de navigation sur l'Escaut », et des thèses accessoires qui l'accompagnent.

Lausanne, le 3 mai 1950.

Le Doyen de la Faculté de droit :

J. ZWAHLEN.



« A mes parents,

A ma femme. »

Prof. Dr. J. L. van der Linde, in haar artikel, "De geschiedenis
van de Eerste Wereldoorlog", heeft de aandacht gevestigd op
de rol van de Duitse keizer, Keeser Wilhelm II, in de
ontwikkeling van de oorlog. Hij heeft vooral gewezen op
zijn eigenaardige karakter en zijn neiging tot
impulsieve handelingen. Hij heeft ook de invloed van
zijn omgeving, vooral van zijn minister van Oorlog,
Alfred von Schönerbach, op zijn beleid besproken.
Van der Linde heeft de indruk wekt te maken dat
de oorlog voornamelijk het gevolg was van de
persoonlijke aspiraties van de keizer en zijn
minister. Hij heeft de rol van de andere grootmachten
in de oorlog minder in detail besproken. Hij heeft
ook de economische en politieke achtergrond van de
oorlog niet voldoende behandeld.

Van der Linde heeft de oorlog voornamelijk als een
persoonlijk conflict tussen de keizer en zijn minister
beschreven. Hij heeft de rol van de andere grootmachten
in de oorlog minder in detail besproken. Hij heeft
ook de economische en politieke achtergrond van de
oorlog niet voldoende behandeld. Hij heeft de oorlog
voornamelijk als een persoonlijk conflict tussen de
keizer en zijn minister beschreven. Hij heeft de rol
van de andere grootmachten in de oorlog minder in
detail besproken. Hij heeft ook de economische en
politieke achtergrond van de oorlog niet voldoende
behandeld.

Avant-propos

Depuis la séparation des provinces espagnoles, en 1579, l'Escaut constitue une « question » de droit international fort intéressante. Pendant des siècles, elle a préoccupé une foule d'hommes d'Etat et de jurisconsultes, qui se sont efforcés d'y apporter une solution aussi satisfaisante que possible.

Entreprise délicate, mais combien captivante ! Car si les données du problème peuvent paraître simples au premier abord — un fleuve coulant successivement à travers trois pays est chose fréquente en Europe — un examen quelque peu approfondi montre que les difficultés ne manquent point en réalité. Le lecteur s'en rendra peut-être compte en parcourant ce petit ouvrage.

Après avoir pris naissance en France, l'Escaut traverse longuement la Belgique, où il forme, grâce à plusieurs affluents, un bassin important. Puis la rivière sert de rade au vaste port belge d'Anvers. Elle se jette finalement dans la Mer du Nord, en Hollande.

Nous ne connaissons pas un autre fleuve international dont le sort soit semblable : n'exister pratiquement qu'en fonction d'un seul port ; en avoir favorisé l'exceptionnel développement durant des centaines d'années ; être l'artère vitale de tout un pays et soumettre en fin de course ses eaux à la souveraineté d'un autre Etat, qui n'en peut tirer qu'un très mince avantage, voilà qui constitue une destinée vraiment unique pour un fleuve et un problème à la fois ardu et attachant pour l'internationaliste.

Il s'agit en effet de trouver le moyen de concilier les intérêts belges avec la souveraineté hollandaise et d'élaborer un statut qui satisfasse à l'une et à l'autre de ces exigences souvent contraires. On verra que le régime actuel du fleuve, issu d'un acte diplomatique excellent mais désuet, est insuffisant de nos jours. Sa revision, qui s'imposait et qui fut entreprise à la fin de la première guerre mondiale,

s'est soldée par un échec que l'on peut regretter. Un nouveau statut doit donc être instauré et le plus tôt sera le mieux. Nous croyons, pour nous, que l'heure présente est éminemment favorable à la réalisation d'une telle œuvre et nous espérons que notre modeste travail contribuera à la faciliter quelque peu.

C'est la raison pour laquelle nous avons cru devoir envisager le problème sous un angle essentiellement pratique. Plutôt que de nous livrer à de longues discussions de doctrine et traiter les innombrables questions annexes que pose un tel sujet, nous avons préféré chercher au problème de l'Escaut une solution qui offre l'avantage d'être réalisable dans la pratique. Tout notre travail s'est inspiré de cette idée.

Nous avons pensé qu'il était bon de dégager d'abord dans une première partie les principes fondamentaux qui sont à la base du droit des gens moderne, en matière de navigation fluviale. Puis nous avons exposé les différents régimes qui ont été ceux de l'Escaut dans le cours des siècles. Il nous a paru nécessaire, puisque nous nous adressions à un public suisse peu familiarisé avec l'histoire du fleuve belgo-hollandais, de donner à ce rappel historique une certaine importance : pour bien saisir la complexité du problème et pour se faire une idée aussi juste que possible du climat des relations entre les deux pays riverains, nous estimons qu'il faut connaître les rapports qu'ont entretenus la Belgique et les Pays-Bas dans le passé, relativement au fleuve. Dans la dernière partie de notre étude, enfin, nous avons examiné de près les solutions que le droit positif et la doctrine ont apportées jusqu'à maintenant au problème. Le lecteur y découvrira, s'il est étonné du choix de notre sujet, que la Suisse, selon plusieurs auteurs, pourrait être intéressée très directement à une judicieuse solution de la question de l'Escaut. Notre étude se termine par un chapitre où nous avons exposé nos idées personnelles.

* * *

Nous ne saurions clore ce propos liminaire sans exprimer nos plus sincères remerciements à tous ceux qui, à des titres divers, ont pris une part active à l'élaboration de ce modeste essai.

Notre reconnaissance très vive va d'abord à M. Jacques Secretan, professeur à l'Université de Lausanne, qui a eu la bonté d'accepter de

diriger notre travail et qui nous a donné de très précieux conseils durant tout le temps de sa confection.

Nous disons également notre gratitude à M. Auguste-Raynal Werner, chargé de cours à l'Université de Genève, qui nous a suggéré le sujet de notre thèse.

M. Edmond Grandjean, directeur de banque, et MM. Demaurex Frères, importateurs, à Morges, nous ont permis de prendre contact avec la Compagnie Maritime Belge, à Anvers, et plus spécialement avec MM. Mommens et Lejeune, capitaines d'armement. Les relations cordiales que nous avons pu nouer de la sorte ont contribué dans une très grande mesure à préciser nos vues sur une foule de points et le profit direct que nous en avons tiré a été immense.

A Bruxelles, M^{me} Odette Boucher et M^e Robert de Smet, avocats à la Cour d'appel, se sont ingéniés à faciliter nos recherches, comme aussi M^e Charles Hervy-Cousin, avocat honoraire, M. Albert de Burbure, membre du Comité exécutif de la Ligue Maritime Belge, et M. A.-H. Lambotte, sous-directeur du Service des archives au Ministère des affaires étrangères, qui nous ont fourni avec la plus grande amabilité tous les renseignements complémentaires dont nous avions besoin.

Nous les prions tous de trouver ici l'expression de notre très sincère reconnaissance.

P.-A. B.

B
B
B
C
C

C
C
C
C

D
D
D
E
E

F
F
C
C
F
F
R
I
I
I
I
I

BIBLIOGRAPHIE

A. Ouvrages généraux

- Bluntschli.* — Le Droit international codifié (Paris 1886).
- Bonde A.* — Traité élémentaire de Droit international public (1926).
- Bonfils H.* — Manuel de Droit international public. (Paris, Rousseau 1914.)
- Calvo Ch.* — Le Droit international théorique et pratique (1880).
- Carathéodory E.* — Du Droit international concernant les grands fleuves. (Leipzig 1861.)
- Charguéraud-Hartmann.* — Le régime international du Rhin (Sirey 1925).
- Chrétien A.* — Principes de Droit international public. (Paris 1893.)
- Collard J.* — Aperçu de Droit maritime belge. (Anvers 1931.)
- Corthésy F.* — Etude de la Convention de Barcelone sur le régime des voies navigables d'intérêt international (Thèse Lausanne 1927.)
- Declareuil J.* — Histoire générale du Droit français. (Sirey 1925.)
- Despagnet.* — Cours de Droit international public. (Paris 1899.)
- Devaux J.* — Traité élémentaire de Droit international public. (Sirey 1935.)
- Engelhard.* — Du régime conventionnel des fleuves internationaux. (Paris 1879.)
- Eysinga (van) J. M.* — Les fleuves et canaux internationaux. (Bibliotheca Visseriana 1924.)
- Fauchille P.* — Traité de Droit international public. (Paris 1925.)
- Fiore P.* — Le Droit international codifié et sa sanction juridique. (Paris 1890.)
- Genet R.* — Principes de Droit des gens. (Paris 1844.)
- Girard P.* — Manuel élémentaire de Droit romain. (Paris 1911.)
- Hefter.* — Das europäische Völkerrecht der Gegenwart. (Berlin 1844.)
- Higgins and Colombos.* — International law of the sea. (London 1945.)
- Klüber.* — Le Droit des gens moderne de l'Europe.
- Le Fur Ls.* — Précis de Droit international public. (Dalloz 1937.)
- Liszt (von).* — Le Droit international (trad. D. Gidel, Paris 1928.)
- Martens (de) F.* — Traité de Droit international public (1886).
- Mérignhac A.* — Traité de Droit public international (1907).
- Moye M.* — Le Droit des gens moderne (1920).
- Nys E.* — Le Droit international. (Bruxelles 1912.)

- Oppenheim L.* — International law. (London 1912.)
- Phillimore.* — Commentaries upon international law. (London 1854.)
- Pradier-Fodéré.* — Traité de Droit international public européen et américain. (Paris 1885.)
- Regnault H.* — Manuel d'histoire du Droit français. (Sirey 1939.)
- Rivier.* — Principes du Droit des gens. (Paris 1886.)
- Scelle G.* — Manuel de Droit international public. (Paris 1948.)
- Vallotton J.* — Du régime juridique des cours d'eau internationaux de l'Europe centrale. (R.D.I.L.C. 2^e série, t. XV, 1913.)
- Vernesco C.* — Des fleuves en Droit international (1888).
- Wheaton H.* — Elements of international law. (Washington 1936.)

B. Recueils de Traités

- Dumont.* — Corps universel diplomatique de Droit des gens. (Amsterdam 1731.)
- Martens (de) F.* — Recueils des principaux traités.
- Société des Nations.* — Recueils des traités.

C. Ouvrages relatifs à l'Escaut

- Adanya S.* — Le régime international de l'Escaut. (Paris, Domat-Montchrestien 1929.)
- Anonyme.* — Note sur l'origine de la souveraineté hollandaise sur la Flandre zélandaise. Archives du Ministère des affaires étrangères, Bruxelles (1864). — Note sur Benelux. (Ibidem, 1948.) — Vers un accord hollando-belge (1919).
- Banning E.* — Considérations politiques sur la défense de la Meuse dans la Belgique au point de vue militaire et international.
- Barlet Ed.* — Histoire du commerce et de l'industrie de la Belgique depuis les temps les plus reculés jusqu'en 1880. (Liège, Lardinois, 1885.)
- Beer Portugael J. C.* — L'Escaut et la neutralité permanente de la Belgique. (La Haye, M. Nijhoff, 1911.)
- Bogaerts et Marshall.* — Note historique sur les droits de navigation de l'Escaut depuis les temps les plus reculés jusqu'à la paix de Münster. — Navigation de l'Escaut sous la Maison de Bourgogne. — Navigation de l'Escaut sous la Maison d'Autriche. (Bibliothèque des Antiquités Belges, 1833.)
- Blondeau A.* — L'Escaut, fleuve international. (Sirey, 1932).
- Bourson Ph.* — Histoire parlementaire du Traité de 1839 (1839).
- Brigode et Ducarne.* — L'Escaut, le Droit international et les traités. (Bruxelles, Larcier 1911). — Des bâtiments militaires belges sur l'Escaut hollandais. (Bruxelles, Larcier 1914.)

- Bastid P.* — La question de l'Escaut et le différend hollando-belge. (R.G.D.I., 1928, n° 6.)
- Commission des affaires étrangères du Sénat belge.* — La défense militaire sur l'Escaut (1930).
- Garcia de la Vega.* — La suppression des péages de l'Escaut. (Namur 1862.) — La Hollande et les traités, à propos des barrages de l'Escaut oriental et du Sloe (1867).
- Gens.* — Histoire de la ville d'Anvers. (Anvers 1861.)
- Grandgaignage.* — Histoire du péage de l'Escaut. (Anvers 1868.)
- Gressin-Dumoulin.* — De la liberté de l'Escaut, à propos du Traité des XXIV articles. (Anvers 1838.)
- Guillaume (Baron).* — L'Escaut depuis 1830. (Bruxelles, A. Castaigne, 1902.)
- Hennebicq L.* — La question de l'Escaut (1919).
- Hervy-Cousin Ch.* — La solution de la question de l'Escaut. (Marine 1948-1949.)
- Heusch (Lt-Gén. de).* — L'Escaut, la Hollande et la neutralité belge. (Bruxelles, Weissenbruch 1911.)
- Hoon (de) H.* — L'Escaut et son embouchure. (Bruxelles, Office de publicité, 1927.)
- Huysman M.* — La Belgique commerciale sous Charles VI. La Compagnie d'Ostende. (Bruxelles, 1902.)
- Hymans P.* — Discours à la Chambre belge des Représentants (1920).
- Jaumin et Jottard.* — La question de l'Escaut. (Bruxelles, l'Eglantine 1927.)
- Karnebeek (van).* — Mémoires aux Chambres des Etats-Généraux hollandais (1926).
- Linguet M.* — Considérations sur l'ouverture de l'Escaut. (Londres, Elmsly 1784.)
- Magnette F.* — Joseph II et la liberté de l'Escaut. (Bruxelles, Hayez 1897.)
- Marquet F.* — Le statut juridique de l'Escaut. (Anvers, Flor Burton 1937.)
- Mirabeau.* — Doutes sur la liberté de l'Escaut. (Londres 1784.)
- Nys E.* — L'Escaut et la Belgique. (Bruxelles, libr. Fack 1920.) — L'Escaut en temps de guerre. (Bruxelles, 1910.)
- Parent A.* — Du commerce de la Belgique à propos de l'affranchissement de l'Escaut. (Bruxelles 1863.)
- Quaker de Lillo.* — Lettres à l'auteur de la dissertation sur l'ouverture de l'Escaut. (Berg-op-Zoom 1785.)
- Rotsaert A.* — Les différends fluviaux et maritimes hollando-belges. (Anvers 1933.)
- Rolin-Jacquemyens.* — L'entretien de l'Escaut suivant les traités. (R.G.D.I. 1926.)
- Robiano (de) A.* — Le baron Lambermont, sa vie, son œuvre. (Bruxelles 1905.)
- Scribianus C.* — Antverpia. (Antverpia, 1610.)
- Sections hollandaises.* — Rapport à la seconde Chambre des Etats-Généraux (1926).
- Segers P.* — Discours à la Chambre des Représentants et au Sénat. (1920 et 1930.)
- Saint-Vincent (de) L.* — L'Escaut. Histoire d'un fleuve international. (Paris, Rousseau 1913.)
- Terlinden Ch.* — Le problème historique de l'Escaut et l'avenir d'Anvers. (Marine, juillet 1929.)

- Van Bruyssel E.* — Histoire politique de l'Escaut. (Paris, libr. internationale, 1864.)
Vanderwelde. — Discours au Sénat.
Van Eysinga. — L'entretien de l'Escaut suivant les traités. (R.G.D.I. 1926.)
Vernon (de) M. — La question de l'Escaut. (Thèse Toulouse 1921.)
Vignerot H. — Affaires de l'Escaut, guerre à la Hollande. (Bruxelles 1867.)
Willequet Edm. — Histoire du système de la Barrière. (Bruxelles 1849.)

PREMIÈRE PARTIE

**Le principe de la liberté
de navigation**

l'ea
les
sio
sel
cri
et
cor
int
tio
sa
eff

CHAPITRE PREMIER

L'évolution historique du principe de la libre navigation fluviale

I. La conception romaine ¹

1. Les Romains distinguaient, dans le cours d'eau, trois parties : l'eau courante (*aqua profluens*, *flumen*, *fluor aquae*), le lit (*alveus*) et les berges (*ripae*).

L'ensemble en était dit fleuve, rivière ou ruisseau selon ses dimensions.

2. Ainsi que l'air, la mer et ses rivages, l'eau courante était rangée, selon le « *jus naturale* », parmi les choses communes à tous ².

3. Les cours d'eau étaient de deux sortes : publics ou privés. Le critère à la base de la distinction était fourni par la continuité du débit et la permanence du lit. Les cours d'eau publics étaient ceux à débit continu et à lit régulier ; les cours d'eau privés, ceux dont le cours était intermittent ou qui ne possédaient pas un lit permanent ³.

4. Sur les cours d'eau publics, l'Etat, à la différence de la conception moderne, ne possédait pas un véritable droit de propriété. Il jouissait seulement de prérogatives de police afin de sanctionner de manière effective le droit d'usage que le « *jus naturale* » reconnaissait à chacun.

5. Il en découlait pour le public de nombreux droits : sur le fleuve

¹ Quoique les Romains n'aient pas eu de droit international public, il est intéressant de rappeler brièvement leur système, parce qu'on verra qu'il fut repris par divers publicistes modernes.

² « Et quidem naturali jure communia sunt omnium haec : aer, aqua profluens et mare et per hoc litora maris ». *Inst.* 2. 1.

³ « Flumina quaedam publica, quaedam non... » *Dig.* 43. 12. 1. 3.

lui-même, la navigation et la pêche étaient communes à tous. Le domaine public s'étendant également aux rives, il était loisible à chacun d'y aborder, d'y amarrer son bateau, d'y attacher ses cordages aux arbres, d'y déposer des fardeaux, d'y passer et de s'y reposer ⁴.

6. L'Etat assurait le bon fonctionnement de cette liberté de navigation et de ses droits accessoires. Le Code Théodosien ⁵ enseigne en outre qu'il percevait, sous le titre de « *titulus navium* », un impôt sur l'importation et l'exportation des marchandises qui utilisaient la voie du fleuve.

II. La notion féodale

7. Les invasions barbares n'apportèrent au début aucun changement à la théorie romaine. Le principe de base, excluant toute idée de propriété sur les cours d'eau du domaine public, fut repris intégralement, avec toutes ses conséquences. La liberté de navigation fut proclamée par les Codes germaniques : l'eau courante était assimilée aux chemins publics et déclarée « *frei und befriedet* », c'est-à-dire accessible au libre usage de tous. Le droit de surveillance et de haute police, comme en droit romain, compétait à l'Etat.

8. La lutte des grands féodaux contre leurs suzerains bouleversa cet état de choses. Les seigneurs avaient exercé sur les cours d'eau les droits de la souveraineté au nom et pour le compte des rois dont ils étaient les sujets. Leur puissance s'accroissant en même temps que la faiblesse du pouvoir central, ils ne tardèrent pas à s'arroger ces droits ⁶. L'évolution de la notion de fief préluda à celle du régime juridique des cours d'eau. Tant que les droits de justice fluviale furent concédés en fief aux seigneurs, le fleuve resta ce qu'il avait été jusqu'alors, une chose publique sur laquelle s'exerçaient seulement une police et une surveillance à l'exclusion de tout droit de propriété. Mais lorsque les attributs de la souveraineté échappèrent au roi et furent considérés comme un accessoire de la propriété foncière, les seigneurs féodaux purent revendiquer avec succès un véritable droit de propriété sur le

⁴ « *Riparum quoque usus publicus est juris gentium...* » Inst. 2. 1. 4.

⁵ 14. 27. 2. (cité par Carathéodory).

⁶ Declareuil, op. cité, p. 174. - Regnault, op. cité, p. 75.

cours d'eau lui-même, puisqu'ils étaient en possession des droits de justice fluviale.

9. Ce moment de l'histoire du droit est capital, car l'influence exercée par la féodalité sur les droits de souveraineté est à l'origine de la conception moderne du régime des cours d'eau. A partir de ce moment, en effet, l'idée de l'existence d'un droit de propriété sur les fleuves se perpétua sans défaillance jusqu'à l'époque actuelle.

10. Lorsque la royauté redevint toute puissante, le titulaire du droit de propriété seul changea. La lutte contre la féodalité commença par la revendication au profit de la Couronne des grands chemins et des grandes rivières⁷. La thèse que le pavé et le fleuve sont propriété du roi fut consacrée en France par l'Ordonnance du 13 août 1669, laquelle, quoique s'appuyant entre autres arguments sur les dispositions du droit romain, ne prétendit pas modifier le principe féodal de la propriété des fleuves⁸.

11. La Révolution ne fit que substituer la nation au roi, lorsqu'elle déclara que les biens de la Couronne deviendraient biens nationaux. De royale qu'elle était auparavant, la propriété des fleuves devint nationale. Là encore il n'y eut que changement de maître et non pas changement de régime juridique.

III. Apparition de la notion de libre navigation

12. La conception selon laquelle le fleuve est objet de propriété, qui régna donc après le renversement du principe romain, eut des conséquences funestes pour le commerce des transports. Les seigneurs propriétaires des tronçons de cours d'eau, qui, par ce système, jouissaient des droits que comporte la souveraineté, soit de réglementer la navigation, la pêche et le captage d'eau, se firent des fleuves leur principale source de revenus, en y établissant une foule de péages très productifs pour eux, mais onéreux et insupportables pour le commerce.

La royauté, en attirant les fleuves dans le domaine de la Couronne, eut le mérite de supprimer toutes ces souverainetés locales et de débar-

⁷ Vernesco, op. cité.

⁸ « Déclarons la propriété de tous les fleuves et rivières portant bateaux sur leurs fonds... faire partie du domaine de notre Couronne, nonobstant tous titres et possessions contraires ». (Ordonnance de Louis XIV, sur le fait des eaux et forêts, Paris 1723, art. 41.)

de schepv.
werd bevestigd
door 'monopolie'
en fiscaliteit

N. p. 10

Elke lokale
sovereiniteit

bevoegdheid zich als de eig. en abs. meester v. dat gedeelte te riv. dat hier over
27 gebied en behield zich de rechten van die stou. teit met zich meebracht en maakte

privilege v.
schepv. ombehoort
en spec. rechten

heffens op het rivier transport
19
N. p. 10

*Deze werd had niet de bedoeling om alle
de int. riv. te openen voor de scheep v. alle naties,
maar alleen aan de scheep v. d. overstaten
N. p. 12*

ordinaire, qu'il n'eût jamais eu sans un tel héraut. Ce fut d'abord le fameux décret du 16 novembre 1792¹¹; puis et surtout ce fut le soin que prit la République de ^{en 1792} répéter le principe dans chacun des nombreux traités qu'elle conclut avec ses voisins, qui donna à l'idée de la navigation fluviale ouverte aux riverains la consécration dont elle avait besoin dans la société des nations européennes d'alors.

16. En 1795, dans le Traité de La Haye¹², signé entre la République Française et la Hollande, ce principe fut repris au profit du Rhin, de la Meuse et de l'Escaut, que les signataires déclarèrent ouverts aux vaisseaux des deux Etats. La Paix de Campo-Formio (1797) fit de même pour les eaux communes aux possessions autrichiennes en Italie et à la République Cisalpine. Au Congrès de Rastadt (1797), les plénipotentiaires français réclamèrent la libre navigation des cours d'eau allemands, résultat qui ne fut atteint que quatre ans plus tard, à la Paix de Lunéville. Les péages perçus sur le Rhin furent abolis et une convention, dite de l'Octroi, fut signée en 1804¹³. La Vistule fut déclarée libre au Traité de Tilsit (1807) et, peu à peu, le principe libéral gagnant du terrain sous l'impulsion de la France, la plupart des cours d'eau européens communs à plusieurs Etats se virent dégagés de leurs lourdes entraves. On n'était pas encore arrivé à admettre la liberté complète de navigation, puisqu'on la restreignait aux seuls riverains, mais le progrès était considérable, et le climat de l'époque n'allait pas tarder à être favorable à l'extension du principe en faveur de tous les pavillons.

En 1814, en effet, les plénipotentiaires du Traité de Paris stipulaient¹⁴ que la navigation sur le Rhin¹⁵ serait libre à tous les navires,

¹¹ « Le cours des fleuves est la propriété commune et inaliénable de toutes les contrées arrosées par leurs eaux ; une nation ne saurait sans injustice prétendre au droit d'occuper exclusivement le canal d'une rivière et d'empêcher que les peuples qui bordent les rivages supérieurs ne jouissent du même avantage... » (Cité par Engelhardt, p. 244.)

¹² Art. XVIII : La navigation du Rhin, de la Meuse et de l'Escaut, du Hondt et de toutes leurs branches jusqu'à la mer sera libre aux deux nations, Française et Batave. (De Martens, Rec. Traités, 1^{re} éd., t. VI, p. 532.)

¹³ De Martens, Rec. Princ. Traités, 2^e éd., t. VIII, p. 261.

¹⁴ Art. V : La navigation sur le Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer et réciproquement, sera libre, de façon qu'elle ne puisse être interdite à personne. (De Martens, Nouv. Rec. Traités, t. II, p. 13.)

¹⁵ Un article III secret du même traité étendait le principe à l'Escaut. (De Martens, Nouv. Suppl. t. I, p. 329.)

qu'ils appartenissent à des riverains ou non. Ainsi se trouvait proclamé pour la première fois le principe fondamental de la liberté complète de navigation sur les fleuves communs à plusieurs Etats.

IV. Les articles du Congrès de Vienne et les conventions ultérieures

17. Le Traité de Paris, qui annonçait le futur Congrès, prévoyait que le principe de la liberté de navigation ainsi étendu ne resterait pas réservé au seul Rhin, mais qu'au contraire il serait appliqué à tous les fleuves qui séparent ou traversent plusieurs Etats.

18. En conséquence, à la fin de 1814, le Comité européen des huit Puissances désigna une Commission formée des représentants de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne et de la Prusse. Après douze séances, la Commission présenta une déclaration en neuf articles énonçant les principes généraux sur la liberté des fleuves navigables. L'Acte final du Congrès sanctionna presque textuellement ce rapport dans ses articles 108 à 116¹⁶.

L'article 108 disposait ce qui suit :

« Les Puissances dont les Etats sont séparés ou traversés par une même voie navigable s'engagent à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière... »

L'article 109 était ainsi conçu :

« La navigation dans tout le cours des rivières indiquées dans l'article précédent, du point où chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure, sera entièrement libre, et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne... »

Les vieux péages, qui avaient subsisté sous la forme de droits d'étape, d'échelle ou de relâche forcée, furent abolis (art. 114) et les bureaux de perception réduits le plus possible (art. 112) ; les douanes des Etats riverains durent n'avoir rien de commun avec les droits de navigation (art. 115) et enfin, en retour des droits perçus par lui, chaque Etat s'engageait à assurer l'entretien des chemins de halage, du bali-

¹⁶ De Martens, Nouv. Rec. Traités, t. II, p. 434.

sage et du dragage, de façon que la navigation ne rencontrât aucun obstacle (art. 113).

19. La rapidité apparente avec laquelle fut franchi le dernier stade de la liberté de navigation ne doit pas faire illusion. A la fin du XVIII^e siècle, l'idée acceptée avec le plus de faveur était celle qui avait inspiré, comme on vient de voir, le décret du Conseil Exécutif Provisoire de la République Française : la navigation d'un cours d'eau commun à plusieurs Etats doit être libre aux navires de ces Etats, et à eux seulement. Le tournant du siècle n'eut pas le pouvoir de changer soudainement cette façon de voir et les négociations de Vienne, malgré l'ampleur de leurs formules et l'impression qu'elles donnent de proclamer la complète liberté de navigation, doivent être interprétées comme sanctionnant en réalité le principe de libre navigation restreinte *aux seuls riverains*. Par rapport au Traité de Paris, elles représentent donc un pas en arrière.

20. Cela ressort de plusieurs faits.

D'abord, le Congrès de Vienne, en ce qui concerne les problèmes de navigation fluviale, ne fut jamais considéré par ses propres membres que comme une assemblée de riverains. Dans son Mémoire à la Commission de navigation fluviale, le baron de Humboldt, représentant de la Prusse, le laisse bien entendre, quand il dit que le Congrès avait en vue de « tâcher de concilier les intérêts du commerce avec ceux des Etat riverains ».

Ensuite, les conversations de la Commission furent elles aussi toutes dominées par cette idée. L'article 1^{er} de l'Annexe 16 B de l'Acte final porte que la navigation du Rhin ne pourra « sous le rapport du commerce » être interdite à personne. Cette rédaction, qui émanait du baron de Humboldt, fut critiquée par le plénipotentiaire britannique, lord Clancarty, qui demanda qu'il fût stipulé que « le Rhin serait libre au commerce et à la navigation » et ne pourrait « sous ces deux rapports être interdit à personne ». Cet amendement ne fut pas accepté, sous prétexte que la rédaction prussienne était conforme au Traité de Paris, auquel on ne voulait pas attribuer pour objet « de donner à tout sujet d'Etat non riverain un droit de navigation égal à celui des Etats riverains ».

D'autre part, lors de la deuxième séance de la Commission chargée de dresser l'acte de navigation de l'Elbe, en 1821, le représentant de l'Autriche déclara que « la liberté de navigation sur ce fleuve devait

être appliquée suivant le Congrès de Vienne uniquement aux sujets des Etats riverains et qu'elle ne saurait être étendue aux sujets d'autres Etats ».

Enfin, l'article 109 de l'Acte final fut interprété dans le même sens restrictif par la dépêche du gouvernement prussien du 26 août 1857 à son délégué près la Commission européenne du Danube et par M. de Hubner, lors des délibérations de la Conférence de Paris de 1858 pour l'organisation des principautés danubiennes.

21. Ce n'est qu'à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle que le principe de libre navigation fut compris réellement en faveur de tous les pavillons et encore sa généralisation ne se fit-elle que lentement. L'exemple du Rhin est typique à cet égard et montre bien que, quels que fussent la force et le retentissement des idées libérales à l'époque, le principe qui était à leur base ne fut admis qu'à grande peine par certaines nations.

On sait que le Rhin change de nom aux Pays-Bas¹⁷. Il forme un delta de trois branches et mêle ses eaux à celles de la Meuse. Lorsqu'il s'agit de mettre en application les dispositions de l'Acte de 1815, le gouvernement néerlandais soutint qu'il avait le droit exclusif de régler et d'imposer le commerce fluvial dans les limites de son territoire. Il affirmait que l'article 1^{er} de l'Annexe 16 B, qui dispose que la navigation sera libre jusqu'à la mer, ne signifiait pas « jusque dans la mer », mais bien jusqu'au point où les eaux du Rhin se mêlent à celles de la mer ! Les eaux maritimes hollandaises, qui s'étendent jusqu'où la marée se fait sentir, devaient donc être soumises sans restriction aucune à la souveraineté des seuls Pays-Bas. Le gouvernement néerlandais prétendait en outre que, l'article de Vienne ne parlant que du « Rhin » et les embouchures de ce fleuve ne portant pas ce nom, deux d'entre elles en tout cas, qui n'avaient pas fait l'objet de convention antérieure sur ce point, devaient échapper à l'application de l'article 109.

L'idée de cette thèse, dont le caractère tendancieux n'échappe à personne, ne peut s'expliquer que par l'interprétation de l'Acte de Vienne qui restreint aux seuls riverains la liberté de navigation. Les portes du fleuve ne pouvaient en effet être fermées aux non riverains que si le fleuve lui-même leur était déjà interdit.

¹⁷ Les trois branches prennent les noms de Waal, Lek et IJssel.

Il n'en demeure pas moins que les Pays-Bas maintinrent leur pré-
tention quinze années durant... et la firent triompher! Le règlement
de la navigation du Rhin, intervenu le 31 mai 1851, réserva en effet
aux seuls riverains la navigation sur le Rhin, à l'exclusion de tous les
autres Etats. Il faudra attendre le Traité de Versailles (art. 354-361)
pour voir vaincue l'obstination hollandaise.

22. En revanche, le Traité de Paris du 30 mars 1856 ayant arrêté
que les principes établis par l'Acte de Vienne seraient appliqués au
Danube, un acte de navigation fut signé le 7 novembre 1857, qui
proclamait, lui, à son article 1^{er}, que la navigation serait entière-
ment libre sur le Danube¹⁸.

23. L'histoire des autres fleuves est semblable; elle montre clai-
rement d'une part que les négociateurs de Vienne avaient bien dans
l'esprit de restreindre la liberté de navigation aux seuls riverains, et
d'autre part qu'il fallut de nombreuses années pour que ce principe
fût admis par chaque nation en faveur de tous les pavillons.

24. D'Europe, où il avait été formulé et pratiqué pour la première
fois, le principe gagna les autres continents, mais sans suivre partout
les mêmes étapes. En Amérique, la liberté de navigation fut proclamée
pour l'Amazone, le Paraguay, le Parana et l'Uruguay. En Afrique cen-
trale, le Niger et le Congo furent ouverts à la navigation de tous les
pavillons par l'Acte général de Berlin de 1885 et en Asie quelques
fleuves firent l'objet de traités entre riverains¹⁹.

19 17-1918 opende de nieuw tijdperk wat betreft het stat. v. de schepen.

V. Le Traité de Versailles.

1914
Vredesconf had de dubbele taak: 1) het regim. van de rivier v. d. int. rivier v. d. overname state:

25. Le Traité de Versailles offrit aux nations victorieuses l'occasion
de réaffirmer avec une force toute particulière le principe de libre
navigation fluviale et même de lui donner une extension nouvelle.

Jusqu'à cette date, en effet, il n'avait jamais été question, dans
les actes diplomatiques, que de cours d'eau communs à plusieurs Etats.
Jamais il ne s'était agi de cours d'eau compris dans le territoire d'un
seul et même Etat. En cela donc, le Traité de Versailles renferme une

¹⁸ De Martens, Nouv. Rec. Traités, t. XVI, 2^e part., p. 75.

¹⁹ A ce sujet, voir Fauchille, op. cité, t. II, par. 521.

*le nemen in de Vredesverdrage (art 332-337 1/2 V.V. la)
2) de afz. regim. van de rivier
Apostrofe op alle int. rivier, de sport der heeren 25
- hier werd voor de don art 330 V.V.
dit regim. werd gewestigd door een spec. Conf., omvattende 42 staten
besanzenjeseper door de V.B., die te Brussel in 1921 bijeenkwam*

innovation : car son article 327 accorda aux Puissances victorieuses un droit de libre navigation sur les fleuves *intérieurs* d'Allemagne²⁰. En outre, son article 332 reconnut à toutes les nations ce même droit sur cinq fleuves internationalisés : l'Elbe, la Moldau, l'Oder, le Niémen et le Danube. Ainsi le régime des cours d'eau allemands était mixte : tous étaient ouverts à la libre navigation des Puissances victorieuses et cinq d'entre eux à celle de toutes les nations.

26. L'importance de cette innovation, quelque réelle qu'elle soit, ne doit pourtant pas être surestimée. Le Traité de Versailles fut accepté par une Allemagne vaincue. On ne saurait donc tirer du caractère révolutionnaire de ses dispositions des conséquences hâtives et généralisatrices. De même que le Traité de Vienne n'eut pas pour résultat de modifier d'un coup les conceptions admises avant 1815, de même le Traité de Versailles ne bouleversa en rien le régime conventionnel des fleuves nationaux autres que ceux spécialement visés par ses articles. On le vit bien quelques années plus tard, au peu d'empressement que mirent les nations à ratifier la Convention de Barcelone.

VI. La Convention de Barcelone

27. Dès la Conférence de la Paix et après la signature du Traité de Versailles, diverses commissions internationales élaborèrent des projets de règlement de toutes les questions ayant trait aux communications internationales, par voies navigable ou ferrée.

28. Ces études formèrent la base des délibérations de la première Conférence générale des Communications et du transit, qui se réunit à Barcelone, le 10 mars 1921²¹, sous les auspices de la Société des Nations.

Cette assemblée de techniciens, représentant tous les membres de la Société des Nations, mit sur pied, entre autres, la « Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international », qui est le dernier acte diplomatique général en la matière.

²⁰ Art. 327 : Les ressortissants des Puissances alliées et associées, ainsi que leurs biens, navires et bateaux, jouiront dans tous les ports et sur les voies de navigation intérieures de l'Allemagne d'un traitement égal à tous égards à celui des ressortissants, des biens et des navires et bateaux allemands...

²¹ Rec. Tr. SdN, vol. VII, p. 36.

Vannit st. punt v. scheepv. moete de bevoering
v. het St. i. Bnc. als voeg d'eau séparé
beschouwd worden die met de hoofdriv. met
een geheel vormen' (art. 1). Het stelt de
waterschap v. int. belang gelijk a'd lokale hanak

De Conf.
redigeerde
een St. / Con-
v. int. add.
protocol.
In het St.
Binnen ziele
de regels het
de waterschap
v. int. belang

het officine van
nat. water-
wegen is omme-
t het protocol

art. 1. het stat heeft gespecificeerd dat ten minste
slechts als nationaal vervoer is te beschouwen, als
het anderszins wordt 1/2 gewone commerciële handels-
vaart
Après une définition des voies navigables d'intérêt international, ^{du v.e.}
la Convention dispose à son article 3 que chacun des Etats contractants ^{schepvaart}
accordera, sur les parties de voies navigables qui se trouvent placées ^{die étant}
sous sa souveraineté ou autorité, le libre exercice de la navigation aux ^{donné les}
navires et bateaux battant pavillon de l'un quelconque des Etats contrac- ^{conditons}
tants. Il est stipulé en outre l'égalité de traitement de tous les ressor- ^{economique}
tissants des Etats contractants (art. 4), l'interdiction de toutes rede- ^{de pays voisins}
vances autres que les rétributions de couverture de frais (art. 7), la ^{et commercialement}
réduction des formalités douanières pour les marchandises en transit ^{praticable}
(art. 8), l'obligation de l'entretien de la navigabilité (art. 10), l'adminis- ^{het subside}
tration à la charge de chacun des Etats riverains (art. 12) et la juri- ^{niet enkel}
diction obligatoire de la Cour permanente de justice internationale en ^{de verstaten}
cas de différend relatif à l'interprétation ou à l'application de la ^{maakt het te}
Convention (art. 22). ^{neemen welke}

29. La Convention ne faisait rentrer dans les termes de « voies ^{de schepv. verkeer,}
navigables d'intérêt international » que certaines catégories de fleuves ^{maar het}
communs à plusieurs Etats. Un protocole additionnel du 20 avril 1921 ^{lyt de de}
fut également signé à Barcelone, qui, lui, étendit aux cours d'eau ^{plicht op}
nationaux la liberté de navigation au profit de tous les pavillons. ^{wele v.}

30. La portée de la Convention de Barcelone et de son protocole ^{Onderhand e}
additionnel a été, jusqu'à aujourd'hui, plus théorique que pratique ^{zelfs wele}
22. En effet, quoique quarante-deux Etats eussent signé ces deux actes et ^{ter verkeer}
qu'ils fussent d'un type permettant de réaliser un caractère d'univer- ^{id wien}
salité, par la possibilité d'accession qu'ils offraient à tous les autres ^{en art 7}
Etats signataires, ils n'ont été ratifiés que par dix-neuf Etats, en sorte ^{subsidt en}
qu'ils demeurent sans application pour la majorité des nations. Néan- ^{opbrengt}
moins, le dernier stade qu'avait à franchir le principe de la liberté de ^{groter dan}
navigation fluviale pour ne plus comporter de restrictions importantes, ^{voor bestijf}
a été ainsi parcouru, en théorie tout au moins, et ce résultat à lui seul ^{der horte}
n'est point négligeable, car la voie se trouve de la sorte ouverte devant ^{en wordt ook}
une plus large réalisation pratique, à laquelle l'époque actuelle ne sera ^{worden in de}
peut-être pas défavorable.

31. Au terme de ce bref aperçu, nous pouvons dégager les conclu- ^{instellij van}
sions suivantes : ^{Cie's waas}

Le développement historique du principe de libre navigation flu- ^{zelfs afge. de v. niet-overstake lid van de rj. M.b. tot}
viale s'est fait dans la pratique en quatre phases et sur deux plans.

^{int. rivier vossie} 1) die waan de schepv. alle de
27
overstaken tusschen (schijnt te
interneen) : bij gebrek o/overeenst. of 1/2 vriedag
wordt het besluut niet gesloten door elk der overstaten onder
de souv. heit of autoriteit. waaronder zich drie waterwegen bevinden
zo dat de vrye nitroef. der sch. vaart verscheid is (art 12).

22 Scelle, op. cité, chap. 39. - Le Fur, op. cité, p. 414.

La première phase s'est déroulée sur le plan national et a consisté à autoriser *chaque sujet ou chaque citoyen* à circuler librement sur les cours d'eau *nationaux* (fin du moyen âge au début du XVII^e siècle).

La question s'est posée ensuite sur le plan international, à propos des fleuves *communs à plusieurs Etats*. L'idée de liberté de navigation a fait alors un second pas en avant : les *riverains* ont joui de droits étendus et égaux sur tout le parcours du fleuve, en sorte que des étrangers se sont trouvés admis à sillonner des tronçons nationaux de cours d'eau (début du XVII^e à milieu du XIX^e siècles).

Peu à peu, toujours sur le plan international et en matière de fleuves *internationaux*, un régime plus libéral s'est imposé : le troisième stade a été franchi lorsque *tous les pavillons* ont été placés sur le même pied que les *riverains* (milieu du XIX^e à début du XX^e siècle).

Enfin, dernière étape, l'extension finale du principe s'est faite, toujours sur le plan international, en faveur des rivières *nationales*, auxquelles s'est appliqué, dans certains cas tout au moins, le régime des rivières communes à plusieurs Etats (Barcelone 1921).

32. Nous avons ainsi parcouru rapidement le cours des siècles et noté les divers statuts sous lesquels les fleuves se sont trouvés placés. Il nous reste maintenant à examiner comment on peut justifier juridiquement le principe de libre navigation fluviale ; puis nous aborderons le problème plus spécial de l'Escaut, avec l'espoir que ces pages introductives auront contribué quelque peu à y préparer le lecteur.

(2) die waawen libend is dat de schieps.
ook andere da de vlevstake interesseert -
zij worde geplaatst onder het bestuur v.
int. lie's, die afgl. den van niet-olvestake
mede omvatten (art 14)

- ① Doctrine en praktijk omschrijven het begrip int. riv. als die rivieren die in hun natuurlijk bevaarbare loop versch. staten doorkruisen of tussen deze de grens vormen. Het is alg. erkend dat de rivieren die aan deze def. beantwoorden % spec. jur. regime moeten worden onderworpen (regime d'internationalisation) want als zij een deel instrument v. h. intern. econ. leven.
- ② Het feit dat het fysieke aspect % rivier een jurist niet bepaald interessant is, richt primair op de relaties tussen staten, heeft pas interesse voor een rivier op het moment dat deze een rol gaat spelen, op een of andere manier in de relaties tussen 2 of meer staten.
- La justification juridique du principe de libre navigation fluviale**
- I. Définition des fleuves**

33. Avant de présenter les diverses thèses qui ont été soutenues pour justifier juridiquement le principe de libre navigation, il faut accorder quelques instants d'attention au problème de la définition des fleuves.

L'accord de la doctrine n'est pas réalisé sur ce point, ce qui ne laisse pas d'étonner au premier abord: un cours d'eau n'est-il pas toujours un cours d'eau, quelle que soit la latitude sous laquelle il se situe? Certes; et il est certain que si le fleuve offrait quelque intérêt en lui-même, sa définition ne varierait guère: les éléments entrant dans sa composition seraient en effet toujours les mêmes.

Mais le fleuve n'intéresse le juriste qu'en fonction des droits qu'on peut exercer sur lui et des usages auxquels il se prête inépuisablement: droits de souveraineté ou de propriété, usages commercial (navigation, pêche), industriel ou agricole (captage d'eau). C'est la raison pour laquelle l'unanimité des auteurs n'est pas constante lorsqu'il s'agit de définir les fleuves.

34. Jusqu'au début de ce siècle, tous les auteurs admettaient un seul critère: celui de la géographie politique. Les définitions qu'ils proposaient présentaient pour la plupart de légères variantes de pure forme, sans importance, et pouvaient se résumer comme suit:

Il y a lieu de distinguer fleuve national et fleuve international.

Le fleuve national est celui tout entier compris dans le territoire d'un seul Etat.

Vloeg. V. d. z. a. u. t. a. n. t. e. n.
 kleine verschil-
 daangelaten
 moet men
 onderscheid maken
 tussen nat. e.
 int. rivieren

① Die Rousseau Ch.

Droit Int. Public Paris 1953 p. 388.

N. p. 5

Het Simple feit
dat een rivier
het territorium
v. een Staat
doorkruist is
echter een juridisch
geen voldoende
crit. om
een int. riv. te
definiëren
De pol. gez. komt
aan dat een riv.
dan wel wo den
waterwegen, die
versch. Staten
doorkruist of
scheidend, een
waarschijnlijk
intern. belang
hebben. Men
moest dus
een andere
def. vinden

Le fleuve international est celui qui traverse ou sépare plusieurs Etats.

Cette doctrine, que l'on peut appeler classique, est celle de Fauchille²³, Wheaton²⁴, Calvo²⁵, Chrétien²⁶, Bluntschli²⁷, Despagne²⁸, Engelhardt²⁹, de Martens³⁰, Nys³¹, Le Fur³² et Bonfils³³.

35. Au commencement du XX^e siècle, une nouvelle conception s'est fait jour : Fiore³⁴, von Liszt³⁵ et Oppenheim³⁶ introduisirent dans la définition du fleuve un élément nouveau : celui de la navigabilité. Leur thèse peut se résumer ainsi :

Le fleuve national est celui qui, dans sa partie navigable, est tout entier compris dans le territoire d'un seul Etat.

Le fleuve international est celui qui, dans sa partie navigable, sépare ou traverse plusieurs Etats.

36. L'apparition de ce nouveau critère suscita enfin une troisième école, dont les théories, plus hardies, trouvèrent écho lors des délibérations de la Conférence de Barcelone.

Les critères proposés jusqu'alors ont paru en effet insuffisants à plusieurs jurisconsultes, qui ont émis l'opinion que des différences

²³ Op. cité, part 521.

²⁴ Op. cité, par. 192 ss.

²⁵ Op. cité, par. 101.

²⁶ Op. cité, p. 107.

²⁷ Op. cité, art. 313.

²⁸ Op. cité, p. 461 ss.

²⁹ Op. cité, p. 92.

³⁰ Op. cité, t. I, p. 134.

³¹ Op. cité, t. I, p. 458.

³² Op. cité, p. 414 ss. — On relèvera avec étonnement que cet auteur, après avoir défini les fleuves internationaux comme ceux qui séparent ou traversent plusieurs Etats, considère le Rhône comme un fleuve national !

³³ Op. cité, par. 520 ss. — Cet auteur, en matière de fleuves internationaux, imagine une troisième hypothèse ; outre les cours d'eau séparant ou traversant plusieurs Etats, il envisage la possibilité curieuse de fleuves qui « longent » plusieurs Etats !

³⁴ Op. cité, art. 502.

³⁵ Op. cité, p. 90 et 224.

³⁶ Op. cité, par. 176. — Cet auteur a des vues particulières : il distingue les fleuves nationaux, frontières, non-nationaux et internationaux, ces derniers étant ceux navigables de la mer et ouverts à tous les pavillons par traités.

9
peuvent être relevées dans *l'importance économique* des fleuves et qui ont porté l'accent sur le caractère d'*intérêt international* plus ou moins grand que présentent ces cours d'eau.

37. A la Conférence de Barcelone, diverses définitions ont été proposées par les délégués roumain, néerlandais, polonais, brésilien, norvégien, français et chilien³⁷. Il n'entre pas dans notre intention d'analyser toutes ces propositions : leur nombre et les variantes qu'elles offrent nous feraient sortir du cadre de l'exposé succinct auquel nous devons nous limiter. Il nous paraît plus judicieux de donner ici la définition à laquelle s'est ralliée finalement la Conférence, d'autant plus que l'arbitraire de toute définition fondée sur un critère économique en est absent — si la lourdeur du style, en revanche, y abonde.

L'article 1^{er} du Statut relatif au régime des voies navigables d'intérêt international dispose :

« Pour l'application du présent Statut, seront considérées comme voies navigables d'intérêt international :

1. Toutes parties naturellement navigables vers et depuis la mer d'une voie d'eau qui, dans son cours naturellement navigable vers et depuis la mer, sépare ou traverse différents Etats, ainsi que toute partie d'une voie d'eau naturellement navigable vers et depuis la mer reliant à la mer une voie d'eau naturellement navigable qui sépare ou traverse différents Etats.

2. Les voies d'eau ou parties de voie d'eau naturelles ou artificielles, désignées expressément comme devant être soumises au régime de la Convention générale concernant les voies navigables, soit dans les actes unilatéraux des Etats sous la souveraineté ou l'autorité desquels se trouvent lesdites voies d'eau ou parties de voies d'eau, soit dans les accords comportant notamment le consentement desdits Etats. »

38. C'est la définition fondée sur le seul critère de la géographie politique qui nous semble devoir être préférée, malgré ses inconvénients, aux deux autres.

La théorie qui fait intervenir dans la définition l'élément de navigabilité néglige en effet les autres usages du cours d'eau. Que devien-

³⁷ Exposé et critique de ces propositions : Fauchille, op. cité, t. I, 2^e part., p. 459.

nent les fleuves non navigables ou partiellement navigables ? Ils posent eux aussi des questions de droit international public. Pour quelle raison les laisserait-on sans solution ?

La thèse économiste ne nous inspire pas grande confiance, parce qu'elle nous paraît manquer de bases solides. La « plus ou moins grande importance économique », le « caractère tout particulièrement international » qu'ont certains fleuves et pas d'autres nous laissent sceptique : quel critère ferme permettra d'attribuer d'aussi souples qualifications à des cours d'eau coulant sous mille cieus différents et ayant tous des particularités qui les opposent souvent diamétralement en matière économique ?

Les vues de la première école ne sont certes pas exemptes de critiques : la raideur même du critère auquel elle recourt, et qui nous paraît être sa force, est aussi sa faiblesse. Mais elle a l'avantage de la précision et de la simplicité en face de la thèse économiste, et celui de l'universalité à opposer aux champions de la navigabilité.

II. La justification juridique du principe de libre navigation

39. La question qu'il convient d'aborder maintenant est celle de savoir comment justifier en droit ce principe de libre navigation — dont nous avons retracé à grands traits l'historique dans notre premier chapitre — sur les fleuves que nous venons de définir dans les lignes qui précèdent.

Faut-il reconnaître aux riverains un droit sur le fleuve ?

Si oui, quel est ce droit, et comment est-il possible de l'accorder avec la liberté de navigation ?

Ces questions ont passionné les juristes depuis des siècles. Il est à présumer qu'elles continueront longtemps encore à retenir leur attention, car, pour reprendre les propres termes d'un auteur récent, « c'est l'une des matières du droit international qui sont en pleine évolution et où ont été réalisés les progrès les plus sensibles » ³⁸.

40. L'exposé qui a fait l'objet de notre premier chapitre nous a

³⁸ Le Fur, op. cité, p. 414 ss.

déjà permis d'entrevoir trois solutions différentes apportées au cours des siècles à ce problème si complexe.

Thèse du fleuve « res communis ». La conception romaine d'abord ³⁹, qui refusait tout droit réel à l'Etat sur les cours d'eau publics en faisant de ceux-ci des « res communes », répondait à la question avec une élégance et une rigueur que la plupart des autres théories proposées plus tard peuvent lui envier. D'après ce système donc, le fleuve n'étant la propriété de personne, mais profitant à tous, il n'y a aucune difficulté juridique à reconnaître à tous le droit de libre navigation sur ses eaux. L'Etat se borne à réglementer la circulation et à exercer son pouvoir de surveillance et de police dans l'intérêt de tous les usagers de la voie fluviale.

41. La conception féodale, qui remplaça le régime romain, était fondée sur l'idée que, le fleuve étant propriété du seigneur dans les terres duquel il coulait, ce dernier réglementait souverainement l'exercice de la navigation sur ses eaux ⁴⁰. Plusieurs auteurs modernes ayant repris cette thèse, nous l'examinerons plus loin.

42. *Thèse de la propriété commune.* La conception de la Révolution Française reconnaissait également l'existence d'un droit réel sur le fleuve, mais ce droit était celui de la propriété commune des Etats riverains ⁴¹. L'étendue de la propriété déterminant celle de la souveraineté, la conséquence juridique en était que les riverains exerçaient en commun la cosouveraineté et jouissaient de la libre navigation sur l'ensemble du fleuve. Par contre, cela signifiait aussi que les pavillons des Etats non riverains n'étaient pas au bénéfice du même droit, mais à l'époque cette conséquence ne paraissait pas aussi fâcheuse que maintenant, et d'ailleurs le progrès réalisé par rapport à la thèse féodale était déjà considérable.

43. Telles sont, brièvement résumées, les trois solutions données aux problèmes que nous avons rencontrés dans la première partie de notre exposé.

On se doute qu'elles n'ont pas été les seules. C'est pourquoi il est nécessaire de brosser maintenant un tableau rapide et général des doctrines défendues depuis le XVII^e siècle à nos jours.

³⁹ Cf. supra nos 2 à 6.

⁴⁰ Cf. supra nos 8 et 9.

⁴¹ Cf. supra n° 15.

44. *Thèse de l'usage innocent*. En 1625, dans son retentissant ouvrage « *De jure belli ac pacis* »⁴², Grotius, reprenant la conception romaine, émit la thèse que les fleuves, comme d'ailleurs le reste du territoire national, devaient être ouverts au passage innocent de tous ceux qui le demandaient. Il soutenait que la rivière, quoique appartenant à l'Etat dans le territoire duquel elle est comprise, doit être considérée, du point de vue de l'usage des eaux, comme étant en réalité *commune* à tous les Etats. En effet, en matière de navigation, l'usage des fleuves est inépuisable ; en conséquence, l'Etat propriétaire ne subit aucun préjudice du fait que les navires d'un autre Etat circulent innocemment sur les eaux de ses rivières ; ainsi, en vertu du principe général posé par Cicéron⁴³, et selon lequel chacun est tenu de rendre service même à des inconnus, lorsqu'il peut le faire sans dommage, les Etats propriétaires des cours d'eau doivent admettre la libre navigation des pavillons étrangers sur leurs propres rivières, lorsque cette navigation n'est pas de nature à leur porter préjudice.

45. Cette thèse fut reprise et développée avec quelques variantes d'abord par Vattel, puis par des auteurs modernes comme Pradier-Fodéré⁴⁴ et Wheaton⁴⁵. Selon ces derniers, le droit de navigation sur les fleuves internationaux est dominé par cette considération que le droit de propriété national est subordonné à l'intérêt de l'humanité ; si donc la nation riveraine peut retirer avantage du fleuve, elle ne doit pas pouvoir, sans manquer à ses devoirs d'humanité et de sociabilité, en interdire l'usage aux autres nations, quand le sien n'est pas lésé.

46. La critique que l'on peut adresser à ces théories, c'est qu'elles aboutissent pratiquement à soumettre le droit de libre navigation sur le fleuve au bon vouloir de chaque riverain⁴⁶. Il faudra interpréter en effet quand un usage sera innocent et quand il ne le sera pas, et là les vues varieront d'un Etat à l'autre.

D'autre part, l'argumentation de Pradier-Fodéré devrait en bonne logique s'appliquer à tous les fleuves, et l'on ne voit pas pourquoi l'auteur la restreint aux seuls cours d'eau internationaux.

⁴² Livre I, ch. II. XI à XIII. — Voir Vernesco, op. cité, p. 161.

⁴³ *De Officiis*, livre I, XVI.

⁴⁴ Op. cité, p. 224.

⁴⁵ Op. cité, p. 65.

⁴⁶ Corthésy, op. cité, p. 65.

47. *Thèse de la propriété.* La conception en vigueur durant l'époque féodale a été reprise, comme nous disions ci-dessus, par plusieurs auteurs modernes, Phillimore ⁴⁷, Klüber ⁴⁸, Oppenheim ⁴⁹ et quelques autres. Ces jurisconsultes, assimilant les fleuves internationaux aux fleuves nationaux, élaborent le système suivant : lorsqu'on a affaire à un fleuve qui traverse plusieurs Etats, chaque Etat est propriétaire souverain du tronçon de fleuve compris dans son territoire ; quand la rivière sépare deux Etats, chaque Etat est propriétaire souverain jusqu'au thalweg ⁵⁰.

Ces auteurs estimant que le droit de navigation est une des composantes de la souveraineté, il s'ensuit que chaque Etat détermine souverainement les conditions de la navigation dans les limites de son droit de propriété, c'est-à-dire sur des tronçons de fleuve, dans le premier cas, et jusqu'au thalweg dans le second. Chaque Etat est en droit d'interdire ou d'autoriser à sa guise, et sans égard pour la décision des autres riverains, la navigation aux autres pavillons, dans la partie du fleuve soumise à sa souveraineté. Il découle encore de ce système que l'Etat maître des embouchures du fleuve est fondé à interdire à son gré l'accès des riverains supérieurs à la mer libre et vice versa.

48. La rigueur juridique de cette thèse est irréprochable. Mais il y a lieu de remarquer d'une part que l'esprit a peine à concevoir ce que sera pratiquement une navigation tronçonnée par des frontières politiques ou, pis encore, par une limite telle que le thalweg. Par sa nature même, l'eau courante rend impossible un bornage exact. Quant au thalweg, étant précisément la voie qu'empruntent de préférence les bateaux, il ne saurait être en même temps la limite de leur droit de navigation. D'autre part, le sentiment de l'équité est choqué violemment par la reconnaissance qu'implique cette thèse d'un droit absolu du riverain inférieur de fermer les embouchures du cours d'eau à l'accès des riverains supérieurs.

Ce sont les raisons pour lesquelles plusieurs auteurs, tout en se ralliant à cette théorie de la propriété, ont cherché à y apporter des tempéraments qui la rendent plus réalisable.

⁴⁷ Op. cité, 3^e par. Chap. V.

⁴⁸ Op. cité, par. 76.

⁴⁹ Op. cité, par. 177.

⁵⁰ On appelle « thalweg » le chenal le plus profond que la rivière creuse dans son lit.

49. *Thèse de la courtoisie.* De Martens⁵¹ admet que le fleuve appartient à chacun des riverains à raison de son territoire ou jusqu'au thalweg. Mais il professe que ce droit de propriété n'a pas pour conséquence de permettre un usage abusif préjudiciable aux autres nations riveraines. Il fonde sur la courtoisie internationale la nécessité absolue qu'il y a pour les riverains à se concerter en vue d'établir la liberté de navigation sur le fleuve.

50. Cette façon de voir satisfait pleinement le sentiment de la justice et correspond aux exigences pratiques. En revanche, sa base ne peut manquer, à notre époque, de paraître fragile : la courtoisie internationale est-elle réellement assez forte pour engendrer la moindre obligation à la charge des Etats ? Et en mesure de faire échec à la solidité d'un droit de propriété ?

51. *Thèse de la copropriété.* La difficulté qu'il y a à concilier la liberté de navigation avec un droit absolu de propriété et de souveraineté des Etats riverains a amené plusieurs internationalistes à adopter la thèse de la copropriété. Engelhardt⁵², Rivier⁵³ et Heffter⁵⁴ soutiennent que les riverains sont copropriétaires du fleuve et qu'ils exercent sur lui une cosouveraineté. Au lieu d'être maître d'un tronçon de cours d'eau ou que ses droits soient limités par le thalweg, chaque Etat est copropriétaire de toute la rivière et y exerce la cosouveraineté en commun avec les autres intéressés. Cette théorie a pour conséquence que la liberté de navigation est reconnue aux seuls riverains.

52. Ainsi que le fait remarquer Pradier-Fodéré⁵⁵, cette thèse est critiquable : à moins que les Etats riverains ne le stipulent par traité, il ne saurait être question de copropriété sur le fleuve. On ne voit pas, en effet, sur quelle base de droit international on pourrait fonder un tel état d'indivision. L'indivision internationale est essentiellement conventionnelle. En outre, comme nous l'avons relevé ci-dessus à propos de la thèse de la propriété commune, la pratique internationale actuelle est plus libérale que la conclusion à laquelle aboutissent les défenseurs de la thèse de la copropriété, puisque la liberté de navigation s'étend

⁵¹ Op. cité, t. I, p. 134. — L'auteur distingue : jusqu'au milieu de la rivière pour les fleuves non navigables ; jusqu'au thalweg pour les fleuves navigables.

⁵² Op. cité, p. 227.

⁵³ Op. cité, p. 226.

⁵⁴ Op. cité, par. 77.

⁵⁵ Op. cité, p. 436 ss.

de nos jours à tous les pavillons et non pas aux seuls riverains, pour les fleuves internationaux tout au moins.

53. *Thèse de la géographie physique.* Nous croyons pouvoir intituler ainsi la théorie émise par Bluntschli⁵⁶ à la fin du siècle passé et reprise récemment par Scelle⁵⁷. Elle peut se condenser dans le syllogisme suivant : les fleuves ne font qu'un avec la mer ; la mer est libre ; donc la liberté des mers entraîne nécessairement celle de la navigation fluviale. C'est sur ce raisonnement que ces auteurs se fondent pour réclamer la liberté de navigation sur tous les fleuves (nationaux et internationaux) et pour tous les pavillons.

54. La spéciosité de cette argumentation n'échappe à personne. La majeure établit une identité purement géographique entre les fleuves et la mer. La mineure contient en revanche un élément juridique : la liberté des mers. La conclusion ne peut donc être juridique uniquement. Il faudrait, pour que ce raisonnement soit valable, que la majeure précise : les fleuves ne font qu'un avec la mer *au point de vue juridique*. Or c'est là précisément un point qui reste à démontrer !

55. *Thèse du voisinage fluvial.* Carathéodory⁵⁸ ne nie pas l'existence d'un droit de propriété des riverains sur la partie du cours d'eau qui coule dans leur territoire. Mais il estime que le voisinage du fleuve, en imposant aux riverains des obligations particulières, fait naître à leur profit des droits correspondants : tous les riverains étant comme tels préposés à l'entretien du fleuve, ils doivent tous pouvoir bénéficier des avantages qui en résultent. Et l'auteur fonde là-dessus le principe de libre navigation en faveur de tous les riverains.

56. Cette théorie, pour ingénieuse qu'elle soit, n'en est pas moins discutable. D'abord, la même remarque s'impose qu'en matière de propriété commune ou de copropriété : la conclusion à laquelle l'auteur aboutit est dépassée dans la pratique actuelle. D'autre part, on conçoit mal qu'à défaut de traité un riverain soit en droit d'exiger d'un autre riverain l'exécution d'une obligation d'entretien de la voie navigable, en se fondant sur le seul rapport de voisinage existant entre eux.

⁵⁶ Op. cité, ad art. 314.

⁵⁷ Op. cité, p. 457 ss.

⁵⁸ Op. cité, p. 32 ss.

57. *Thèse du droit au commerce.* Une des thèses les plus récentes qui aient été présentées sur le problème est celle défendue par Fauchille⁵⁹, et à laquelle s'est rallié Corthésy⁶⁰.

Selon le premier de ces auteurs, les droits de propriété et de souveraineté « ne sont pas, comme beaucoup pensent, des droits absolus et sans limites, permettant à leur titulaire de faire tout ce qu'il veut sur la chose qui en est l'objet... Il n'existe pas à proprement parler de souveraineté absolue, toute souveraineté est forcément relative. Ce sont là des conséquences de l'idée d'interdépendance et de solidarité qui tend de plus en plus à former la base du droit international moderne ».

La propriété et la souveraineté des Etats riverains n'étant pas absolues ne signifient donc pas pour eux le droit de refuser arbitrairement aux autres Etats l'usage des fleuves compris dans leur territoire. Les Etats riverains doivent tenir compte des droits dont jouissent les autres Etats. Ils ne peuvent méconnaître en particulier le droit au commerce international, impliquant celui de communication internationale, dont tous les Etats sont titulaires.

Ainsi, en dépit du droit de propriété et de souveraineté de l'Etat maître du cours d'eau, tout Etat jouit d'un véritable droit naturel à l'accès pacifique de ce cours d'eau pour les besoins de la navigation et du commerce.

58. Nous nous rallions partiellement, pour notre part, à cette théorie. La justification du principe de libre navigation qu'elle fournit nous paraît en effet la plus satisfaisante de toutes celles proposées jusqu'à ce jour.

Nous admettons personnellement que chaque Etat dispose d'un droit de souveraineté sur la portion du fleuve comprise dans son territoire national.

En outre, il nous paraît incontestable — à moins de nier l'existence d'un ordre juridique international — que dans la société des nations actuelle, tous les membres sont dominés par une communauté de droits, d'obligations et d'intérêts internationaux. On peut donc soutenir à bon droit que la souveraineté de l'Etat n'est pas absolue, mais qu'elle est subordonnée à l'existence d'une solidarité qui permet la réalisation

⁵⁹ Op. cité, t. I, 2^e part. p. 430.

⁶⁰ Op. cité, p. 79.

d'une meilleure vie internationale. D'où s'ensuit que, dans le domaine particulier qui nous intéresse, l'Etat doit respecter le droit au commerce international dont jouissent les autres membres de la communauté.

En revanche, nous estimons devoir faire une réserve sur un point : il nous paraît erroné de reconnaître d'emblée aux Etats riverains un droit de *propriété* sur les tronçons du fleuve *en vertu du droit international*.

Les auteurs étudiés précédemment lient les deux notions de souveraineté et de propriété, comme si elles procédaient de la même source. Or, tel n'est pas le cas : la souveraineté est une notion de droit international, la propriété est une notion de droit privé, et l'on ne devrait pas les souder l'une à l'autre, de façon à accréditer l'idée que l'une implique l'autre, que toutes deux sont interdépendantes.

On conçoit fort aisément en effet qu'en droit international un Etat possède la *souveraineté* sur un fleuve, c'est-à-dire la maîtrise de fait exclusive et complète, les droits de législation, de juridiction et de police, sans qu'il ait nécessairement la *propriété* du dit fleuve. C'est la loi nationale privée de l'Etat qui seule confère à l'Etat la propriété du fleuve — ou qui ne la lui confère pas, si elle adopte le régime romain de la « *res communis* » ou celui, possible également, de la « *res nullius* » ⁶¹.

Pratiquement, la distinction a peu d'importance, par le fait même que la plupart des législations des Etats modernes reconnaissent à l'Etat la propriété de son territoire ⁶². Mais nous croyons que cette

⁶¹ Nous voyons une preuve de ce que nous avançons dans l'impossibilité où se trouve Fauchille lui-même de justifier l'existence d'un droit de propriété en faveur de l'Etat sur son territoire, en vertu du seul droit international. Dans les pages que cet auteur consacre à la théorie générale de l'Etat, il écrit : « L'autonomie de l'Etat implique nécessairement au profit de celui-ci un droit exclusif sur une portion du globe terrestre. Cette portion forme son territoire et la *possession* (c'est nous qui soulignons) exclusive et complète d'un territoire est un des éléments essentiels et constitutifs de la notion même d'Etat, une condition de son indépendance. — Le droit de *propriété* (idem) sur une certaine partie du globe terrestre est donc pour les Etats un droit primordial... » L'explication, à nos yeux, n'en est pas une, parce que l'on ne comprend pas comment Fauchille peut passer sans plus de la notion de possession à celle de propriété, la première n'ayant jamais impliqué la seconde *ipso jure*. (Op. cité, t. I, 1^{re} partie, p. 408.)

⁶² Ainsi : Code civil suisse, art. 664. — Loi vaudoise d'introduction du Code civil suisse, art. 138.

précision méritait cependant d'être apportée et pour notre part, afin d'éviter toute confusion, nous parlerons désormais d'Etats souverains plutôt que d'Etats propriétaires.

III. Les droits et obligations des Etats souverains

59. Après avoir examiné les diverses théories proposées pour justifier le droit de libre navigation, voyons ce que signifie pour les Etats riverains le droit de souveraineté que nous leur avons reconnu sur le cours d'eau.

On peut établir en faveur des Etats dans le domaine fluvial desquels se trouve le cours d'eau considéré, le tableau des droits suivants :

- a) sur tout le fleuve : droit de libre navigation ;
- b) sur le tronçon soumis à leur souveraineté : réglementation et exercice des droits de navigation, de pêche et d'utilisation industrielle ou agricole de l'eau.

La différence de régime opérée entre les trois usages auxquels se prête le fleuve s'explique par la différence de leur nature : alors que la navigation n'épuise en rien la matière même du cours d'eau, la pêche et le captage d'eau constituent un enrichissement direct pour celui qui en bénéficie et un appauvrissement direct aussi pour celui qui doit les tolérer. Le fait de sillonner les eaux d'une rivière n'apporte en soi aucune diminution au patrimoine du maître de cette rivière — ce qui est le cas de la pêche ou de l'utilisation industrielle ou agricole de l'eau. C'est la raison pour laquelle on laissera aux Etats riverains le soin d'instituer par conventions, s'ils le désirent, un régime plus libéral sur le fleuve qui les sépare ou les traverse, soit qu'ils se réservent exclusivement les droits de pêche⁶³ et de captage d'eau, soit qu'ils les reconnaissent également aux nationaux de tous les Etats.

60. Les obligations qui incombent aux Etats riverains sont plus nombreuses. Elles procèdent de deux sources :

⁶³ C'était le cas dans le projet de traité hollando-belge de 1925, art. IV, par. 11. cf. infra n° 270.

a) Les principes généraux du droit international public interdisent aux riverains :

1. De modifier unilatéralement le point où le cours d'eau pénètre sur le territoire d'un autre riverain ;
2. D'altérer les eaux en y déversant des produits nuisibles à la pêche ou à l'irrigation ;
3. D'élever sur leur territoire des constructions qui soient pour les autres riverains des causes d'inondations ;
4. D'accomplir des actes qui aboutissent à amenuiser ou à dessécher le cours d'eau.

b) le principe de libre navigation impose aux Etats souverains trois obligations :

1. Ne pas interdire d'une manière directe ou indirecte l'accès du fleuve aux navires des autres Etats (riverains ou non) ;
2. Entretenir le lit du cours d'eau de façon qu'aucun obstacle ne soit apporté à la libre navigation ;
3. Ne pas entraver la circulation par l'établissement de péages.

Les obligations qui découlent des principes fondamentaux du droit des gens ne sont citées ici que pour mémoire. Par contre, celles qui résultent du principe de la libre navigation méritent de retenir davantage notre attention.

61. L'obligation de n'interdire d'aucune manière l'accès du fleuve aux navires étrangers n'est que la reproduction du principe lui-même, en fonction des Etats riverains. Au droit qu'ont tous les pavillons de circuler librement sur le cours d'eau correspond l'obligation pour les Etats souverains de tolérer cette libre navigation. Le principe étant de nos jours universellement admis, la mise en œuvre de ce droit et l'exécution de cette obligation ne soulèvent pour ainsi dire jamais de difficulté.

62. Il en va différemment du devoir d'entretien. Comme on le verra dans la seconde partie de notre exposé, c'est à ce propos que s'élèvent la plupart des litiges. L'exécution de cette obligation impose

en effet des frais considérables à son titulaire, car elle nécessite des travaux aussi variés que nombreux. Entretenir un fleuve signifie :

1. Dresser et maintenir à jour la carte hydrographique du fleuve (par sondages, études des courants, étude des effets de la marée, etc.) ;
2. Draguer constamment pour éviter les ensablements et conserver au chenal la profondeur et la largeur voulues ;
3. Délimiter le chenal par des balises et, de nuit, l'éclairer suffisamment ;
4. Entretenir les berges et les chemins de halage ⁶⁴ ;
5. Construire les écluses qu'exigent les différences de niveau ;
6. Assurer le service de la police maritime et fluviale.

On comprendra sans peine que l'accomplissement d'un tel devoir entraîne pour l'Etat qui en a la charge des dépenses fort lourdes. D'autre part, certains travaux peuvent tendre non seulement à l'*entretien* du fleuve, mais aussi à son *amélioration*. Les Etats riverains en sont-ils tenus également ? Les traités étant souvent muets sur ce point et la limite qui sépare les deux genres de travaux fort ténue, il en résulte fréquemment des frictions entre les intéressés.

63. L'obligation de ne pas entraver la libre circulation par l'établissement de péages est une conquête assez récente du droit international. On a vu plus haut qu'au moyen âge les seigneurs prélevaient foule de droits sur la navigation fluviale. Certains de ces tonlieux subsistèrent jusqu'à la fin du siècle passé. A l'heure actuelle, ils ont tous disparu. Certes, les Etats souverains perçoivent encore aujourd'hui des taxes sur les navires circulant dans leurs eaux fluviales. Mais ces taxes sont uniquement représentatives des services rendus à la navigation, c'est-à-dire qu'elles sont considérées non plus comme une source de revenus pour le prince qui les prélève, mais comme une contribution des usagers du fleuve aux frais d'entretien que néces-

⁶⁴ Cette obligation incombe généralement aux propriétaires bordiers pour les travaux au-dessus du niveau de l'eau et à l'Etat pour les travaux sous-marins.

site la voie fluviale. Leur modicité ne rappelle du reste que de fort loin les péages exorbitants d'autrefois.

IV. Les droits et obligations des Etats non riverains

64. Ce que nous venons de dire des droits et des obligations propres aux Etats souverains permet de découvrir à contrario les droits et les obligations des pavillons non riverains.

Le droit de libre navigation dont jouissent ces derniers signifie pour eux :

1. Le droit de faire circuler librement leurs navires de commerce sur tout le parcours du fleuve ;
2. L'obligation de se soumettre aux prescriptions de navigation édictées par les Etats riverains ;
3. L'obligation d'acquitter les taxes fixées par les Etats riverains.

65. La doctrine, que la pratique rejoint sur ce point, est unanime à reconnaître que le principe de libre navigation ne s'entend qu'en temps de paix et au seul profit des navires de commerce. L'application du principe est réservée dès que les hostilités éclatent, comme aussi en ce qui concerne les navires de guerre, car on ne saurait exiger des Etats riverains qu'ils renoncent au droit de prendre toutes les mesures qu'ils jugent aptes à assurer leur sécurité et à défendre l'intégrité de leur territoire fluvial national.

66. Les Etats souverains jouissent non seulement du droit de libre navigation sur le fleuve, mais aussi de celui de régler la navigation sur le cours d'eau, soit en commun, par traité, soit individuellement, chacun dans les limites de son territoire. Ils sont fondés à édicter des prescriptions relatives à la police, au pilotage, au trafic nocturne, à l'utilisation des écluses, au remorquage, à la signalisation, en un mot à tous les problèmes que pose la navigation. Les navires des Etats non riverains sont tenus de s'y conformer strictement, faute de quoi ils s'exposent aux sanctions prévues dans les dispositions de la loi pénale nationale ou dans le corps des dits règlements de navigation.

V. La mise en œuvre du principe de libre navigation

67. Nous étudierons de façon plus détaillée, dans la dernière partie de notre travail, les diverses possibilités de mise en œuvre du principe de libre navigation. Nous nous bornerons pour l'instant à présenter brièvement l'un des systèmes les plus fréquemment utilisés pour assurer dans la pratique le fonctionnement du principe : les commissions fluviales internationales.

68. On appelle *commission fluviale internationale* le conseil restreint formé des délégués de plusieurs Etats, riverains ou non, chargé de régler un nombre fixé conventionnellement de questions que pose un fleuve déterminé.

Lorsqu'elle revêt la forme la plus achevée, la commission est un sujet de droit international à droits et compétences limités, c'est-à-dire que sans posséder toutes les prérogatives réservées aux seuls Etats souverains, elle jouit sur le plan international d'une personnalité juridique distincte.

Elle offre alors les caractéristiques suivantes :

1. La commission détient un pouvoir réglementaire, qu'elle exerce en élaborant des prescriptions relatives à la navigation et à la police du fleuve ;
2. Le pouvoir exécutif lui appartient également. Il lui permet de veiller, par le moyen de ses agents propres, à ce que soient exécutées les prescriptions qu'elle a édictées ;
3. Elle nomme, suspend et révoque librement ses agents ;
4. Ses membres, ses délégués et ses agents sont au bénéfice des immunités diplomatiques ;
5. Elle peut être propriétaire de vaisseaux et posséder un pavillon propre ;
6. Son indépendance financière est complète ;
7. Elle est compétente en matière de travaux d'entretien et d'amélioration de la voie navigable ;
8. Grâce à sa personnalité juridique distincte, elle est habilitée à plaider et à défendre devant les tribunaux internationaux ou nationaux, dans toutes les causes relatives au cours d'eau.

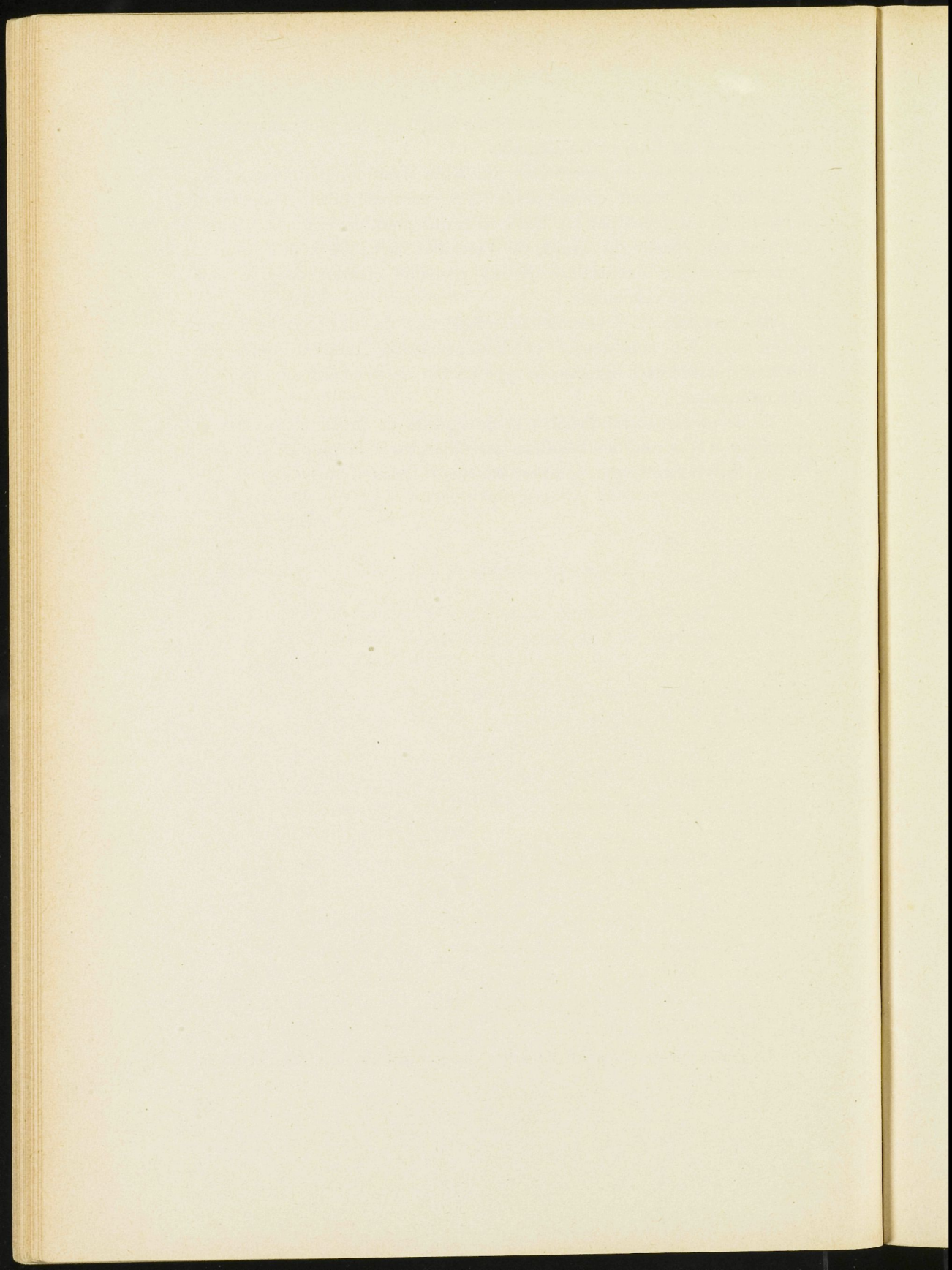
69. Les commissions fluviales internationales les plus importantes furent celles du Rhin et du Danube.

La Commission internationale du Rhin n'eut longtemps que des attributions purement consultatives. Les mesures qu'elle préconisait devaient être agréées par les Etats riverains pour devenir exécutoires. Ce n'est qu'à partir du Traité de Versailles (art. 354 à 361) que la Commission, dite « centrale », vit ses pouvoirs étendus dans le sens d'une plus large autonomie.

Au contraire, la Commission européenne du Bas-Danube⁶⁵, par les prérogatives nombreuses et l'indépendance complète dont elle jouissait, représenta longtemps le type parfait de la commission fluviale internationale.

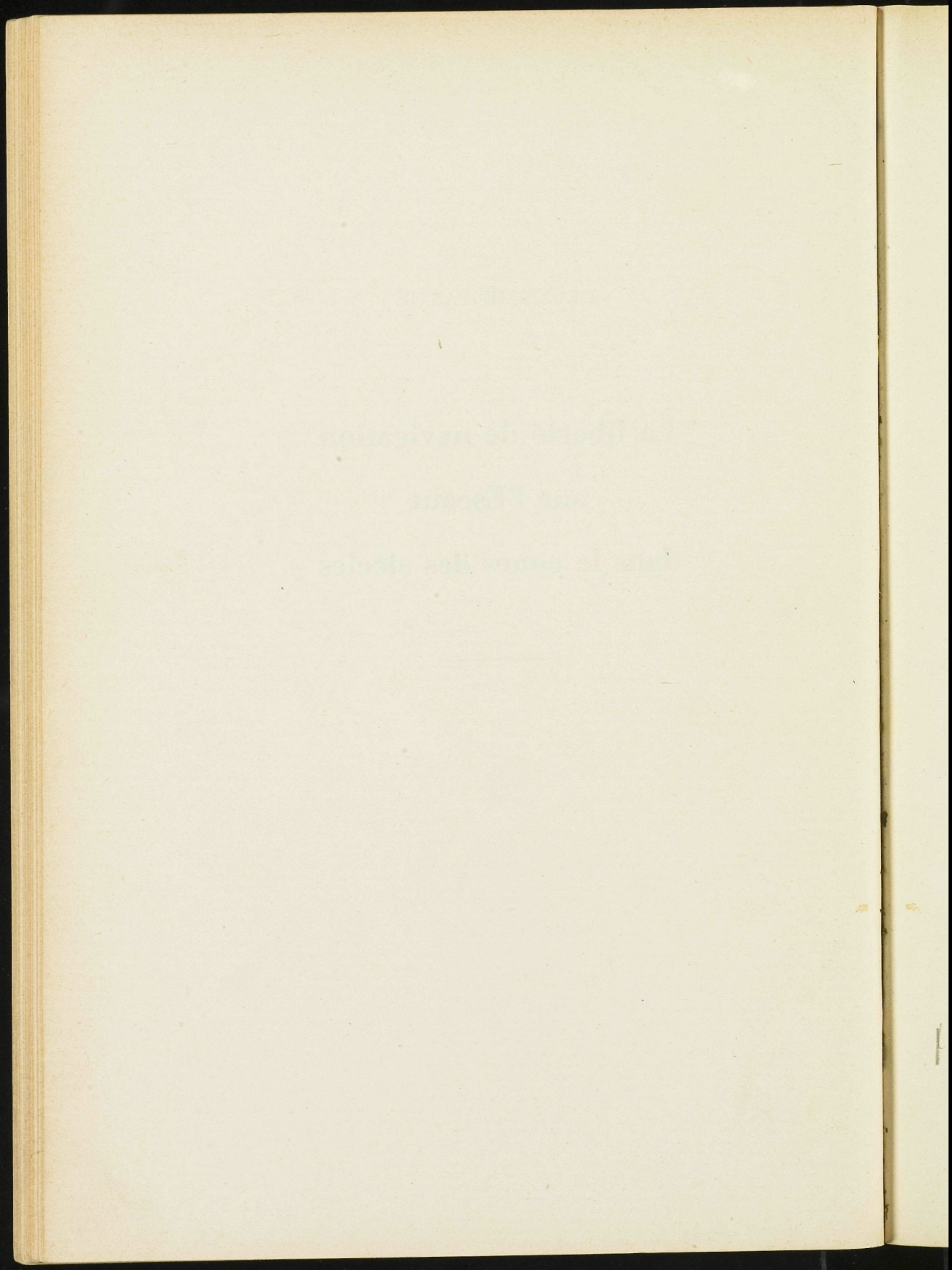
L'une et l'autre rendirent à la navigation de précieux services et permirent d'apporter des solutions satisfaisantes à la plupart des problèmes fort délicats que posaient ces deux cours d'eau.

⁶⁵ Le Bas-Danube est la partie du fleuve comprise entre la Mer Noire et Braila.



DEUXIÈME PARTIE

**La liberté de navigation
sur l'Escaut
dans le cours des siècles**



CHAPITRE PREMIER

L'Escaut avant le Traité de Münster (1648)

70. La chronique de l'Escaut, comme le cours même de ce fleuve, pourrait être remontée assez haut sans que diminue l'intérêt des recherches. Mais ce serait faire avant tout œuvre d'historien que d'étudier, dès la période romaine, par exemple, ou depuis plus tôt encore si c'est possible les différents régimes que connut l'Escaut tout au long des siècles. L'exposé que nous nous proposons de faire doit se limiter dans le temps : d'autres que nous ont consacré leurs travaux aux recherches historiques et ils l'ont fait avec une compétence qui nous permet d'éviter les redites.

71. Cependant, si nous voulons donner de la question de l'Escaut une vue aussi complète que possible, nous ne pouvons pas non plus négliger totalement le passé. Aussi croyons-nous aboutir à un compromis qui satisfait à ces deux exigences contraires, en plaçant le début de notre exposé historique au 28 janvier 1579, jour où, par la signature de l'Union d'Utrecht s'accomplit la séparation définitive des Pays-Bas protestants et des Pays-Bas catholiques qu'un même sceptre avait réunis jusqu'alors.

72. Certes, il ne nous échappe pas que tout choix de ce genre est artificiel, étant donné l'étroite interdépendance des événements politiques. L'Histoire ne saurait se découper d'une manière précise et brutale. Néanmoins, la nécessité de donner un point de départ à notre étude nous a fait choisir pour cela l'époque où la question de l'Escaut devient vraiment internationale.

I

73. Du X^e au XV^e siècle, l'Escaut fut un fréquent sujet de contestations entre les ducs de Brabant et les comtes de Flandres, quant

au point de savoir à qui appartenait la souveraineté sur le fleuve ⁶⁶. Les divers péages perçus sur la navigation d'alors constituaient en effet, comme nous l'avons relevé plus haut ⁶⁷, une source précieuse de revenus pour ces seigneurs féodaux. En 1276, un jugement arbitral, qui assurait en outre à Anvers une exemption complète des péages, régla, pour un temps seulement, la question. En 1331, les droits du Comte de Flandre furent revendiqués par un de ses vassaux, qui détermina la limite de la juridiction de son suzerain en jetant une hache dans le courant. Le registre des privilèges de la ville d'Anvers montre que la question était de nouveau litigieuse en 1407. Plus tard, Charles le Téméraire, comme son père Philippe le Bon, intervint à son tour pour faire respecter ses droits.

74. Mais, quoique ces puissants seigneurs se fussent rendus indépendants en fait, par une habile politique qui sut mettre à profit la faiblesse des descendants de Charlemagne, on ne peut pas dire pour autant que la question de l'Escaut perdit à cette époque déjà le caractère local qu'elle avait alors. Les seigneurs aux prises étaient en effet demeurés en droit les vassaux de l'empereur et des rois de Lotharingie ou de France, leur puissance fût-elle devenue assez grande pour leur valoir jusqu'à la tutelle de ce suzerain, comme ce fut le cas avec Baudouin V, comte de Flandre, et Philippe I^{er}, roi de France. Et plus tard, au XV^e siècle, lorsque le génie politique de Philippe le Hardi eut unifié les provinces belges, et qu'à la Bourgogne dont il était duc, il eut ajouté la Flandre, le Brabant, le Hainaut, la Hollande et la Zélande, qui constituèrent l'Etat bourguignon dans sa gloire éphémère, les points en litige continuèrent de ne mettre aux prises qu'un cercle restreint d'intéressés et restèrent circonscrits dans un rayon essentiellement local.

75. Il faut attendre la venue du régime espagnol et la scission qu'il provoqua entre le Sud et le Nord du pays, pour voir la question de l'Escaut promue au rang des grandes préoccupations internationales.

76. On sait que la fille de Charles le Téméraire, Marie de Bourgogne, en épousant Maximilien d'Autriche et en apportant à ce prince la couronne que son père lui avait laissée, lia l'histoire des Pays-Bas à celle des Habsbourg, qui parachevèrent l'unification commencée par

⁶⁶ Voir à ce sujet : Grandgaignage et Bogaerts et Marshall.

⁶⁷ Cf. supra n^o 12.

Tot aan de sp.
overheersing van de
de S. kwartier slechts
een probleem
en welken oors.
op lokaal basis
N. p. 33.
De komst de sp.
heeft haar tot
een int. kwestie
gemaakt.

Philippe le Hardi et que la destinée lamentable de Charles n'avait pas interrompue.

De même, on n'ignore pas que Charles-Quint, lorsqu'il promulgua sa « Pragmatique Sanction » qui unifiait le régime de la succession impériale dans toutes les provinces autrichiennes, condamna ainsi les Pays-Bas à une union perpétuelle avec l'Espagne, les règles adoptées étant identiques dans ces deux pays.

On explique de la sorte, par le double jeu d'un mariage et d'un décret impérial, la survenance, dans l'histoire de ce qu'on appelait alors les Pays-Bas, d'une période dite « le régime espagnol ».

77. Les provinces unifiées par Philippe le Hardi, d'abord, par Charles-Quint ensuite, comprenaient la Belgique et la Hollande actuelles. Elles étaient désignées officiellement sous le nom de « Dix-Sept Provinces ». Leur union était uniquement politique et sa fragilité n'échappait à personne : trop d'éléments les séparaient en réalité⁶⁸. Les provinces du Nord, d'affinités germaniques, d'esprit rhénan, si l'on peut dire, étaient toutes orientées du côté de l'Empire allemand, tandis que les provinces méridionales, au contraire, subissant l'influence latine, s'apparentaient étroitement avec la France, par la communauté de langue et de mœurs, ainsi que par l'absence de toute frontière naturelle entre les deux pays.

78. On ne s'étonnera pas, dans ces conditions, que la question religieuse, venant s'ajouter aux causes préexistantes de mésentente, ait provoqué une scission brutale et cruelle au sein de cette union. La Réforme connut une grande faveur dans les provinces du Nord, sous les formes successives du luthérianisme et du calvinisme. La politique de Philippe II, qui avait succédé à son père Charles-Quint en 1555, et dont le catholicisme était intransigeant, fut une longue suite d'erreurs : les persécutions qu'il ordonna contre le dogme nouveau heurtèrent profondément la population et dressèrent contre lui jusqu'à la petite noblesse, loyaliste pourtant s'il en fut. La cruauté du gouverneur, le duc d'Albe, les excès de l'Inquisition, comme aussi ceux de certains iconoclastes protestants, un hiver rigoureux accompagné d'une grande famine, ne tardèrent pas à exacerber les passions au point de provoquer la guerre civile. D'abord battus, les protestants

⁶⁸ Et les séparent toujours : l'exemple de l'éphémère royaume de 1815-1830 le prouve éloquemment.

reprirent l'avantage peu après, en s'emparant à l'improviste, le 1^{er} avril 1575, d'une ville de Zélande, La Brielle. Ce succès donna le branle à une insurrection générale, et le duc d'Albe ne put rétablir son autorité sur les provinces du Nord : la Hollande, la Zélande, et ce qui nous intéresse plus particulièrement, la Flandre zélandaise, furent soustraites à la domination espagnole après plusieurs années de guerres et de troubles et après qu'eut échoué une dernière tentative de conciliation, la Pacification de Gand de 1576.

79. Le 28 janvier 1579, comme nous l'avons dit plus haut, les provinces révoltées du Nord constituèrent, par l'Union d'Utrecht, la fédération des *Sept Provinces Unies* qu'Alexandre Farnèse, successeur du duc d'Albe, ne parvint pas à reconquérir, malgré son génie militaire. Ainsi se trouva définitivement sanctionnée la scission des Pays-Bas protestants du Nord et des Pays-Bas catholiques du Sud.

II

80. A partir de ce moment, l'Escaut devient réellement un des grands problèmes européens.

Les « Gueux de Mer », en effet, mariniers de Hollande et protestants bannis par le duc d'Albe, s'étaient installés très fortement dans les nombreuses petites îles de Zélande qui parsemaient, à cette époque encore, l'embouchure de l'Escaut, et ils avaient élargi leurs positions en Flandre zélandaise, en s'emparant des villes de Terneuzen, de Hulst, de ~~l'Escluse~~ et du sas de Gand.

*l'Escluse
(Sleis)*

81. Cette occupation allait avoir de graves conséquences dans l'histoire immédiate de la Belgique et plus tard, par contrecoup, dans l'histoire générale de l'Europe. Elle valait en effet aux provinces du Nord d'absorber un territoire, la Flandre zélandaise, que ni la nature, ni la géographie, ni la simple logique ne leur eussent accordé, si l'une ou l'autre avait été déterminante en ce temps. Par là, elle leur permettait d'acquérir sur les embouchures de l'Escaut une souveraineté qu'elles auraient dû normalement partager par moitié avec leurs sœurs du Sud.

Il ne faut pas se dissimuler que tout le « problème de l'Escaut » a son origine dans cette possession anormale de la Flandre zélandaise par la Hollande. Les « Gueux de Mer » eussent-ils été arrêtés avant de pouvoir prendre pied sur la rive gauche du fleuve ? La Flandre

zélandaise serait province belge à l'heure actuelle, et l'Escaut, également soumis à la souveraineté de la Belgique et de la Hollande, n'aurait jamais posé plus de questions que n'importe quel autre fleuve international, ni fourni la matière d'une étude comme celle que nous entreprenons maintenant.

82. Le coup porté à l'Espagne était cruel, mais le cabinet de Madrid ne le sentit pas immédiatement. Les hostilités, un instant interrompues, reprirent en 1585. Les Provinces du Nord, maîtresses des embouchures de l'Escaut, en pratiquèrent le blocus selon les lois de la guerre. Les villes fortes qu'elles détenaient sur les deux rives et les navires qu'elles mouillèrent dans l'estuaire interdirent presque complètement la navigation aux voiliers qui, auparavant, remontaient le fleuve jusqu'à Anvers.

83. Ce port magnifique fut ruiné en quelques années. Il avait connu une prospérité inouïe. Un témoin oculaire, Carolus Scribanus, provincial des Jésuites et homme d'affaires avisé, rapporte, dans son ouvrage consacré à la grande métropole belge, qu'il vit plusieurs fois sur le fleuve près de deux mille cinq cents navires⁶⁹ de toutes les nations, et dont bon nombre demeuraient à l'ancre deux ou trois semaines durant, faute de quais où pouvoir décharger. Outre cet énorme trafic maritime, la ville, qui abritait jusqu'à cent cinquante mille habitants en temps de foire, entretenait avec l'intérieur du pays un négoce qui nécessitait chaque semaine un millier de véhicules hippomobiles. Une Banque internationale de commerce y avait été fondée en 1460. On y concluait quotidiennement des affaires immenses. On dénombrait, sur la place, plus de dix mille maisons de commerce étrangères, groupées d'après leur nationalité ; la colonie anglaise des marchands-aventuriers avait quitté Londres pour Anvers en 1560 et, en 1582, les Turcs mêmes sollicitaient la permission de fonder un établissement à Anvers⁷⁰.

84. Ce prodigieux essor fut interrompu brutalement par le blocus de l'Escaut, à la reprise des hostilités, en 1585. Les Provinces du Nord, en s'assurant de la Flandre zélandaise et de la navigation sur l'Escaut, frappaient d'une pierre deux coups : elles travaillaient à la ruine d'Anvers, partant au développement de leur propre port de Rotterdam,

⁶⁹ Les voiliers avaient une capacité de 40 à 50 tonneaux.

⁷⁰ Barlet, op. cité.

et elles se prémunissaient contre un nouveau retour offensif des troupes espagnoles. Le premier objectif fut atteint très tôt : la navigation cessa presque complètement ; à peine subsista-t-il un cabotage insignifiant entre Anvers et Lillo ; l'état de guerre et le blocus fluvial prolongé anéantirent le commerce des Provinces du Sud et le port d'Anvers redevint désert. Il devait le demeurer deux siècles encore !

85. Certes, en droit, la navigation était libre : les succès militaires seuls assuraient aux Hollandais la possession de la Flandre zélandaise et par là la souveraineté sur les embouchures de l'Escaut. Aucun traité international ne les sanctionnait encore ni l'une ni l'autre. Mais, en fait, la navigation était si dangereuse pour les voiliers non armés et les hostilités durèrent si longtemps que la décision juridique de fermer l'Escaut, intervenue soixante-trois ans plus tard au Traité de Münster, ne fit que confirmer dans le droit des gens une situation qui existait déjà pratiquement depuis 1585.

86. La signature en 1609 d'une Trêve de douze ans entre l'Espagne et les Pays-Bas, le prouve assez. L'article 4 de ce traité de trêve disposait que « les Sujets et Habitants ès Pais desdits Seigneurs Roi, Archiducs⁷¹ et Etats auront toute bonne correspondance et amitié par ensemble durant la dicte Trêve, sans se ressentir des offenses et dommages qu'il sont reçu (sic) par le passé : pourront ainsi fréquenter et séjourner ès Pais l'un de l'autre et y exercer leur trafic et commerce en toute seureté, tant par Mer et autres eaux que par Terre ». La liberté de commerce et de navigation y était donc expressément garantie. Il semble qu'Anvers en eût dû profiter la première. Elle l'aurait fait, sans nul doute, si le blocus avait été complètement levé et surtout si son marasme n'avait pas été si total. La Trêve échut et la guerre reprit sans qu'aucune amélioration pût être notée dans les vestiges d'un commerce si opulent peu d'années auparavant.

III

87. Les hostilités recommencèrent en 1621, avec une vigueur accrue du côté des Provinces Unies et beaucoup plus de mollesse dans les rangs espagnols. Le cabinet de Madrid avait compris enfin qu'il

⁷¹ Les Pays-Bas avaient été entre temps cédés aux archiducs Albert et Isabelle, avec clause de retour à l'Espagne en cas d'absence de descendance — ce qui se produisit.

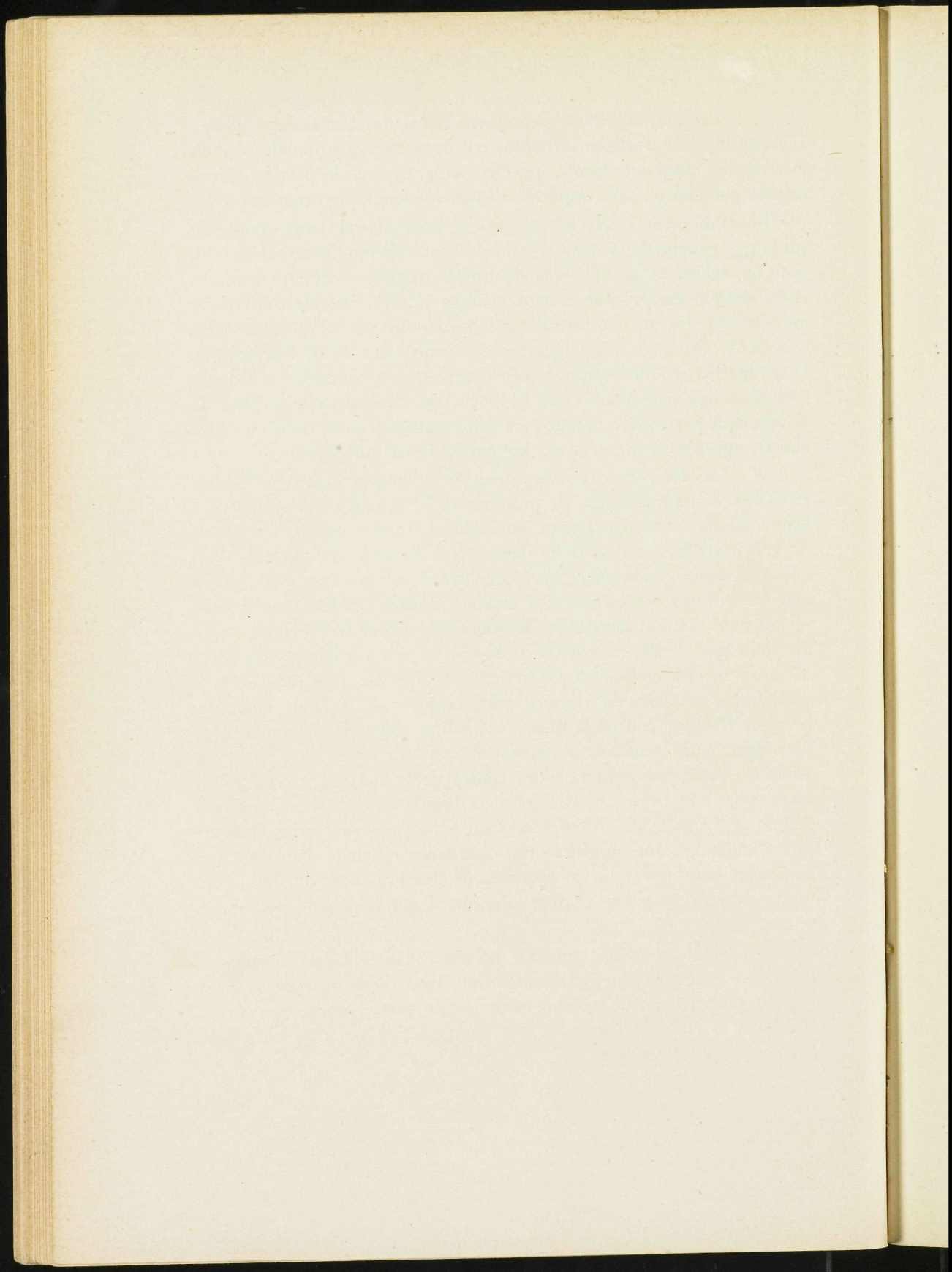
*Articles
de la
Trêve
conclue et
arrêtée pour
douze ans,
Bruxelles, 1609
p.*

devait perdre tout espoir de reconquérir jamais les Hollandais révoltés. L'Espagne était d'ailleurs affaiblie par les luttes continuelles qu'elle menait sur plusieurs fronts, par le poids de son trop gigantesque empire colonial et par l'impéritie de ses souverains eux-mêmes.

Les Provinces Unies en profitèrent pour élargir leurs conquêtes sur la rive gauche de l'Escaut et pour s'emparer de la ville de Maestricht, position-clé sur la grande voie de transit Angleterre-Europe centrale. Elles allaient en profiter bien davantage encore, lorsque s'ouvrirent, en 1632, les longues et tortueuses négociations qui devaient aboutir, seize ans plus tard, à la signature du fameux Traité de Westphalie. Leurs marins et leurs commerçants avaient trop apprécié les avantages immenses que leur avait valus le blocus de l'Escaut pour qu'elles ne songeassent pas à faire sanctionner cette mesure par les traités qu'elles étaient appelées à signer avec les autres Etats européens.

88. Dès les premiers pourparlers, les plénipotentiaires hollandais révélèrent leurs intentions. Ils proposèrent à l'Espagne l'adoption d'un article disant : « La navigation sur l'Escaut, sur les canaux du Sas et du Zwyn et les autres bras de mer se fera de la même manière dont elle s'est faite pendant la précédente trêve et non autrement. » Les mandataires des Provinces Unies avaient de bonnes raisons de suggérer un tel texte. Durant la période de guerre précédant la Trêve de douze ans, leur pays avait, en effet, à la faveur de son absolue souveraineté militaire sur les embouchures du fleuve, frappé la rare navigation à destination d'Anvers de charges exorbitantes, dont la plus onéreuse, le droit d'étape, consistait dans l'obligation imposée aux navires de décharger leur cargaison en Zélande pour employer les navires du pays. Ce droit, qui était une des causes de la ruine d'Anvers, s'était maintenu, malgré les garanties données dans le traité, durant les douze ans de la Trêve. Ainsi, l'acceptation du texte proposé par les commissaires hollandais eût signifié la reconnaissance officielle d'un droit qui paralysait lourdement la vie économique des Provinces du Sud. Tout espoir de voir Anvers se relever sans retard eût été écarté pour longtemps.

89. Cette première tentative hollandaise échoua. Les représentants des Provinces du Sud protestèrent avec assez de vigueur pour que la proposition fût retirée. Mais c'était partie remise seulement. En 1646, la Hollande revenait à la charge, et sa ténacité, cette fois, fut couronnée de succès.



CHAPITRE II

La fermeture de l'Escaut au Traité de Münster

*de la M - de vonlopas v. h.
Münster, Westphalie.*

90. Le Traité de Westphalie mit fin aux guerres qui avaient ensanglanté la plus grande partie de l'Europe durant la première moitié du XVII^e siècle. Ce traité général comprenait deux conventions distinctes : le Traité de Münster, conclu entre Louis XIV, l'Espagne, l'empereur Ferdinand III et les princes de l'Empire ; et le Traité d'Osnabrück, signé par la Suède, l'empereur et les princes.

91. L'acte de Münster avait été précédé d'un traité secret, conclu le 30 janvier 1648⁷² par l'Espagne et les Etats Généraux des Provinces Unies, et c'est dans cet accord secret, dont s'inspire celui de Münster, que fut réglée la question de l'Escaut.

92. Lorsque les négociations s'ouvrirent en 1646, à Münster, tous les atouts se trouvèrent réunis dans les mains hollandaises : la possession de la rive gauche de l'Escaut leur fut d'emblée confirmée solennellement ; l'Espagne, désireuse de détacher les Provinces Unies de la France, était tout animée du désir de ménager ses ex-sujets ex-ennemis ; enfin, les membres de la délégation espagnole au congrès de paix étaient mal préparés à discuter des questions fluviales, peu informés des vrais intérêts de leurs propres provinces belges et fort ignorants du caractère hollandais et des qualités de patience et de dissimulation qu'il recèle. On comprendra dès lors que les plénipotentiaires des Etats Généraux réussirent là même où ils avaient échoué quelques années auparavant.

93. Le texte qu'ils proposèrent, concernant l'Escaut, était conforme

⁷² Dumont, tome VI, 1^{re} partie, p. 429.

aux notions juridiques d'alors. Nous avons vu plus haut que la liberté de navigation n'était pas, au XVII^e siècle, sur les fleuves internationaux, ce qu'elle est aujourd'hui. Dans quelques cas seulement, des traités avaient jeté les bases d'une navigation libre à tous les riverains. Mais dans la grande majorité des cas, la liberté de navigation n'existait qu'au profit des Etats qui exerçaient leur souveraineté sur un tronçon du fleuve et dans ce tronçon seulement. Les embouchures de l'Escaut n'échappèrent pas à la rigueur de ce principe : toute leur partie située entre la Zélande et la Flandre zélandaise fut réservée à la navigation hollandaise exclusivement, sans que rien ne vînt tempérer l'absolu de ce système bien discutable. Aux provinces espagnoles, la propriété et la souveraineté, donc la navigation sur le haut fleuve jusqu'en aval d'Anvers ; aux provinces hollandaises, ces mêmes droits de l'aval d'Anvers à la mer ! Le cours fuyant du fleuve était assimilé à la terre ferme et tenu pour partie intégrante du territoire soumis à l'autorité du prince.

94. L'article relatif à l'Escaut, élaboré par les négociateurs hollandais, portait ces mots :

« Les rivières ⁷³ de l'Escaut, comme aussi les canaux du Sas, du Zwyn et autres bouches de mer y ⁷⁴ aboutissant seront tenues closes du côté ⁷⁵ desdits Seigneurs-Etats ⁷⁶. »

La délégation espagnole, saisie de ce texte, ne l'accepta pas sans plus ample informé. Elle répondit qu'elle n'admettait cet article que si des assurances lui étaient données « que les mots de tenir closes n'excluaient ni ne gênaient le commerce et l'entrée du fleuve aux sujets et vaisseaux de Sa Majesté et à condition d'une réciprocité égale, en cas que du côté de Sa Majesté on voulût en user contre les sujets des Etats-Généraux ⁷⁷ ».

⁷³ Et non : « la rivière » parce qu'à l'époque on distinguait deux branches de l'Escaut : l'Escaut occidental (Hondt) existant actuellement et l'Escaut oriental coupé par la Hollande au XIX^e siècle pour la construction d'une ligne de chemin de fer de Flessingue à Rosendaal. (Cf. infra nos 185 et ss.)

⁷⁴ Aboutissant dans l'Escaut.

⁷⁵ En aval d'Anvers. L'expression « du côté des Provinces-Unies » n'a qu'un sens géographique.

⁷⁶ Les Provinces-Unies. On disait indifféremment : Etats-Généraux, Seigneurs-Etats ou Provinces-Unies.

⁷⁷ Grandgagnage, op. cité.

95. Il semble découler de ces réserves qu'au début des pourparlers il n'entrait pas dans l'idée du cabinet de Madrid d'accepter que l'Escaut devînt désert et que la navigation y fût totalement interdite. Le comte de Peneranda, qui était à la tête de l'ambassade espagnole, était même si loin de le penser, qu'il écrivait que, puisqu'on en venait à une paix générale, « on levât les licences, du moins pour les petits bateaux et que l'entrée ne fût pas plus chargée qu'elle n'avait été avant le commencement des troubles ou que les charges et impositions fussent égales de part et d'autre » ! Il ajoutait que c'était « le vrai moyen de rendre le commerce florissant, affermir la paix et maintenir l'amitié et l'union entre les sujets de l'une et de l'autre nation ».

96. Malheureusement, la fermeté de l'attitude espagnole fut de courte durée. A la demande de précisions que formulait l'Espagne, la Hollande répondit d'une façon vague et sans traiter plus qu'une partie de la question. Ce procédé n'aurait pas dû satisfaire les Espagnols, puisqu'ils semblent avoir eu à cœur d'assurer l'Escaut libre à leurs sujets et à leurs navires — et pourtant ils s'en contentèrent. Nous pensons que ce revirement s'explique par les causes que nous avons énumérées plus haut de la réussite hollandaise sur le lieu même d'un précédent échec ; et peut-être aussi par le fait que l'article suivant du Traité parut aux Espagnols de nature à dissiper les appréhensions qu'ils pouvaient conserver encore.

97. Cet article, en effet, quoique désastreux pour les provinces belges, puisqu'il les empêchait de régler librement les tarifs de leurs ports flamands sur la Mer du Nord, contenait une proposition qui pouvait passer pour rassurante. Il disposait :

« Les navires et denrées entrant et sortant des havres de Flandres, respectivement seront et demeureront chargés par ledit Seigneur-Roi de toutes telles impositions et charges qui sont levées *sur les denrées allant et venant au long de l'Escaut* et autres canaux mentionnés en l'article précédent ; et sera convenu ci-après entre les parties respectivement de la taxe de ladite charge légale. »

Il est possible que les députés de Madrid trouvèrent dans cette allusion au trafic de l'Escaut un apaisement aux craintes que leur donnait peut-être le dangereux article précédent ?

98. Il n'en reste pas moins que leur comportement au cours de ces négociations fut tout dominé par une grande légèreté et beaucoup d'ignorance.

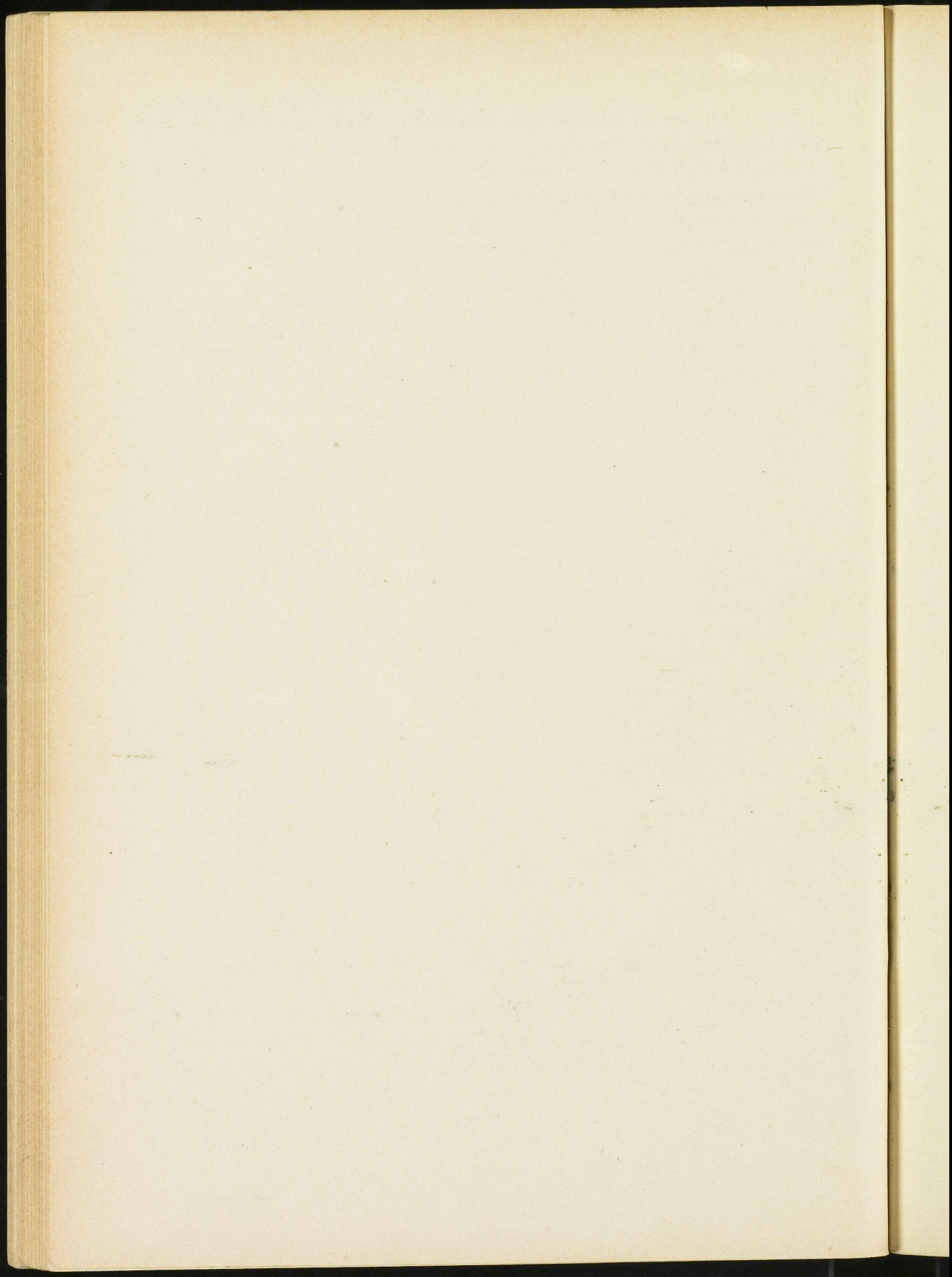
Nous les voyons d'abord accepter que figurent dans le traité les mots « tenues closes », mais donner à ces mots une conception bien particulière, puis s'imaginer que l'accord est réalisé et que leurs partenaires entrent dans leurs vues, alors qu'il n'en est rien.

Il tombe sous le sens que la signification que les Espagnols attribuaient aux termes employés est aux antipodes de celle qu'ils ont normalement. Etant donné les notions juridiques de l'époque, convenir que l'Escaut serait « tenu clos » à ses embouchures, ne pouvait vouloir dire qu'une chose : que la navigation de l'Escaut serait réservée uniquement à la nation propriétaire et maîtresse du fleuve, et qu'aucun autre pavillon ne serait autorisé à y flotter — le pavillon espagnol compris. En étendant unilatéralement la portée des mots, de façon à les faire contenir plus que ce qu'ils renferment habituellement, les Espagnols se révélaient d'excellents diplomates, mais de peu clairvoyants politiciens ; ils auraient dû comprendre qu'ils mettaient entre les mains hollandaises une arme terrible pour l'avenir de leurs propres provinces. Il était clair en effet que si, par la suite, des contestations venaient à s'élever, les parties s'en référeraient au traité ainsi rédigé, dont les mots reprendraient d'abord leur usuelle signification et non celle, exagérément déformée, qu'avaient pu leur attacher dans le passé des ambassadeurs d'un jour. Consulté, le traité répondrait que l'Escaut devait être fermé à tout navire non hollandais et non pas, ce que les Espagnols souhaitaient qu'il répondît, que les navires de Madrid aussi y auraient libre passage.

99. Ensuite, nous voyons qu'après avoir « interprété » la rédaction proposée par les Hollandais, les Espagnols négligèrent de s'assurer que leurs contractants acceptaient cette interprétation. La liberté des conventions aurait permis aux deux parties d'attribuer aux mots choisis une portée différente de celle qu'ils ont dans le langage courant, pourvu que l'entente se fît sur ce point aussi et que les termes eussent la même valeur pour les deux parties. Or les Espagnols ne s'en soucièrent qu'à demi : ils posèrent la question, mais se contentèrent d'une réponse qui n'en était pas une. Les Hollandais se déterminèrent en effet d'une manière assez confuse pour qu'on ne pût les tenir pour engagés. Ils dirent que le contenu de l'article qui fermait l'Escaut avait été pratiqué

pendant la trêve précédente — ce qui aurait dû éveiller les soupçons des Espagnols et ce qui montre bien que les Hollandais donnaient aux mots « tenir closes » leur sens habituel — puis ils firent dévier la discussion sur le point particulier du droit d'étape. Toute leur note trahit le souci de ne point s'engager, de façon qu'on ne pût plus tard se prévaloir contre eux d'aucune phrase de la correspondance diplomatique échangée en marge du traité.

110. Enfin, nous voyons que c'est sur la base de cette réponse confuse et dilatoire, qui aurait dû justement les inciter à exiger des précisions plus amples, que les plénipotentiaires de Madrid apposèrent leur signature au bas de ce funeste article, qui allait faire couler tant d'encre et faillit faire couler tant de sang dans les siècles qui suivirent.



CHAPITRE III

La tentative de libération de l'Escaut par Joseph II

I

101. La fin du XVII^e siècle et tout le XVIII^e furent des périodes sombres pour les provinces espagnoles des Pays-Bas. Elles se trouvaient placées en effet entre deux puissances, la France et la Hollande, qui allaient être en guerre à plus d'une reprise. Elles appartenaient à une maison dont la décadence s'affirmait de jour en jour et dont elles ne pouvaient guère espérer une protection efficace. De plus, la configuration de leur sol les laissait sans défense naturelle contre l'envahisseur. Enfin, leur étouffement économique était à peu près complet, depuis que le Traité de Münster avait consacré la fermeture de l'Escaut et qu'un Tarif du 21 décembre 1680, imposé à l'Espagne par l'Angleterre et la Hollande, empêchait le développement des ports de la côte flamande. Et deux tentatives de desserrer cette étreinte — la création de la Compagnie d'Ostende par Charles VI et l'essai de libération de l'Escaut par Joseph II — se solderont, comme on va voir, l'une et l'autre par un échec.

102. En 1667, Louis XIV, faisant valoir les droits d'héritière de sa femme Marie-Thérèse, envahit les provinces belges une première fois. Cinq ans plus tard, il attaquait la Hollande. Les hostilités, qui durèrent six ans et se terminèrent par la signature de la paix de Nimègue, reprirent en 1688, contre les membres de la Ligue d'Augsbourg et s'étendirent cette fois sur une période de neuf ans. L'épuisement général amena les belligérants à signer la paix à Ryswick, en 1697. Mais trois ans plus tard, la question de la succession d'Espagne provoquait une nouvelle guerre, dans laquelle, sous les auspices de

l'Angleterre et de la Hollande, l'Europe se groupa une fois de plus contre la France.

103. Le roi d'Espagne, Charles II, avait désigné comme héritier de toutes ses possessions le petit-fils de Louis XIV, Philippe d'Anjou. Ce prince fut d'abord accueilli favorablement dans les provinces belges, parce que le pays espérait que sa parenté avec Louis XIV amènerait la paix avec la France. Il n'en fut rien, puisque la guerre éclata presque aussitôt et que les Pays-Bas y furent immédiatement entraînés. Les hostilités, comme soumises à la loi d'une progression arithmétique, durèrent douze longues années, au cours desquelles les provinces belges furent d'abord annexées à la France, puis tombèrent entre les mains des Hollandais. Elles furent finalement cédées à l'empereur d'Autriche, Charles VI, lors de la conclusion du Traité de Rastadt qui termina la guerre en 1714. Ainsi prit fin le régime espagnol. Après le bref intermède français, le régime autrichien commençait.

II

104. La Hollande n'avait accepté de céder les provinces belges à l'Autriche que moyennant certaines conditions qui firent l'objet d'un traité spécial, signé le 15 novembre 1715 à Anvers et connu sous le nom de « Traité de la Barrière »⁷⁸. Outre des dispositions de caractère purement militaire, ce traité comprenait un article XXVI⁷⁹ qui confirmait la fermeture de l'Escaut et le prélèvement de taxes sur le commerce des ports flamands. Ainsi, en ce qui concerne l'Escaut et les ports de la côte belge sur la Mer du Nord, le rattachement des Pays-Bas à l'Autriche n'apporta aucune modification au « statu quo ante ».

⁷⁸ Cf. Willequet, op. cité, et Dumont, tome VIII, 1^{re} partie, p. 458. On appelait la « Barrière » le corps de troupes hollandaises qui était maintenu dans certaines villes belges pour prévenir un retour offensif des Français.

⁷⁹ « ...demeurant au reste le commerce et tout ce qui en dépend, entre les sujets de S. M. Impériale et Catholique dans les Pays-Bas Autrichiens et ceux des Provinces-Unies, en tout et partie sur le pied établi et de la même manière portée par les articles du Traité fait à Münster le Trente Janvier mil six cent quarante-huit entre S. M. le Roy Philippe IV de glorieuse mémoire et lesdits Seigneurs Etats-Généraux des Provinces-Unies concernant le commerce ; lesquels articles viennent d'être confirmés par le présent article. »

105. Pourtant le nouveau souverain ne resta pas indifférent aux malheurs de ses lointains sujets. Dès que sa campagne contre les Turcs et les Espagnols eut cessé de l'absorber tout entier, il songea à procurer à ses Etats du Nord des débouchés commerciaux et à les affranchir de la tutelle économique étrangère. Dès la fin de 1719, il écrivait au marquis de Prié, qui gouvernait les Pays-Bas en son nom, de lui remettre le plus tôt possible tous les renseignements nécessaires sur la meilleure forme à donner au commerce belge vers l'Extrême-Orient ⁸⁰.

106. Après quelques mois de recherches et de sondages dans les milieux de la banque et de l'armement, Prié et son conseiller fiscal Patrice Mac-Neny aboutirent à la conclusion « qu'étant donné le mic-mac et la friponnerie de certains commerçants, le discrédit que leurs manœuvres avaient jeté sur le négoce et les pertes essuyées par nombre de maisons coloniales, la meilleure solution pour imprimer au commerce extérieur une forme stable consistait à ériger une Compagnie à monopole », comme avaient fait la plupart des autres nations ⁸¹.

Charles VI ayant donné son adhésion au principe, Neny, entouré de plusieurs collaborateurs, élaborait les statuts de la future Compagnie, puis les soumit aux instances supérieures de la cour de Vienne, comme le voulait la procédure autrichienne. Après quatorze mois de délibérations, en novembre 1722, la Charte de la « Compagnie impériale et royale établie dans les Pays-Bas autrichiens » fut enfin achevée et sa rédaction agréée par l'empereur.

Le capital de la Compagnie s'élevait à six millions de florins, divisés en six mille actions qui furent souscrites avec une rapidité étonnante. Le siège social était fixé à Ostende. L'administration était confiée à sept directeurs, choisis parmi des marchands et industriels belges. La Compagnie était fondée sur le principe du privilège et du monopole. Elle recevait le droit exclusif de négocier pendant trente ans aux Indes orientales et occidentales et le long des côtes d'Afrique « en observant les maximes et coutumes reçues et approuvées par le droit des gens ». Défense absolue était faite à tous les autres habitants des provinces belges de se livrer à la navigation et au commerce trans-

⁸⁰ Cf. Huysman, op. cité.

⁸¹ On trouvait à cette époque : en France, les Compagnies des Indes et du Sénégal ; en Hollande, celles des Indes Orientales et Occidentales ; en Angleterre, celle des Mers du Sud et en Autriche, la Compagnie Impériale et privilégiée d'Orient.

océaniques, sous peine d'encourir « l'indignation » et la confiscation de leurs marchandises. La Compagnie pouvait acquérir aux Indes des terres et des ports qui lui appartiendraient en toute propriété, sauf le droit de l'empereur d'en disposer après dissolution de la société et moyennant un équitable dédommagement. Elle avait le droit d'établir des colonies, de construire des forts et des entrepôts, de conclure des traités avec des princes indigènes, et d'enrôler des cadres et des troupes pour protéger ses établissements. Comme preuve de sa personnalité souveraine, la Compagnie obtenait le droit à des armoiries et à un pavillon particuliers. Enfin, elle était favorisée au point de vue fiscal — les matières nécessaires à la construction et au radoubement de ses navires étaient exonérées de tout impôt ; aucun droit de sortie n'était perçu sur les marchandises à destination des Indes et seule une taxe modeste atteignait de manière uniforme les denrées d'importation.

107. Le premier convoi, composé de trois navires⁸², quitta Ostende le 10 février 1724. Le « Saint-Charles » à destination du Bengale, « L'Aigle » et la « Sainte-Catherine » en direction de la Chine. Le premier, après un voyage mouvementé, se fracassa contre des rochers à l'embouchure du Gange, causant à la Compagnie une perte de deux cent cinquante mille florins. Les deux autres arrivèrent à Canton après six mois de traversée et rentrèrent à Ostende sans dommage. La vente de leurs cargaisons assura à la Compagnie un bénéfice d'un million et quart de florins, qui compensa amplement les pertes essuyées aux Indes.

108. Dès sa fondation, la Compagnie d'Ostende s'était heurtée à une coalition d'intérêts rivaux très puissants. Les sociétés hollandaises, anglaises et françaises, plus ou moins soutenues par leurs gouvernements respectifs, s'étaient efforcées de s'opposer par tous les moyens à l'activité et au développement de cette nouvelle concurrence. D'autre part, la politique de Charles VI, comme chacun le sait, était toute dominée par le souci constant de faire reconnaître par l'Europe la Pragmatique Sanction qui permettrait à sa fille Marie-Thérèse de recueillir l'intégralité de ses Etats. La diplomatie autrichienne suivait donc essentiellement une voie de conciliation et de pacifisme et manquait de la fermeté qui eût été nécessaire pour résister

⁸² C'étaient des trois-mâts jaugeant cinq cents tonneaux.

aux pressions qui s'exerçaient sur elle, du fait de la Compagnie d'Ostende.

Aussi ne faut-il guère s'étonner de voir l'empereur, après de nombreuses hésitations, céder aux exigences hollandaises et françaises. Le 31 mai 1727, il signait un traité⁸³ dont l'article principal portait que, pour ne pas troubler le bien-être général de l'Europe, l'octroi de la Compagnie des Pays-Bas serait suspendu pendant l'espace de sept ans. Charles VI obtenait en revanche la reconnaissance par la Hollande des droits de sa fille sur les Pays-Bas autrichiens.

La suspension de l'octroi équivalait en réalité à une dissolution pure et simple de la Compagnie. Elle porta un coup mortel à la renaissance des provinces belges au début du XVIII^e siècle.

III

109. Durant tout le long règne de Marie-Thérèse, l'Escaut demeura fermé. Mais peu après sa mort survenue le 29 novembre 1780, une modification importante se produisit dans la situation politique de l'Europe. Pendant les trois quarts du XVIII^e siècle, les deux plus grandes puissances maritimes d'alors, l'Angleterre et la Hollande, avaient entretenu d'étroites relations commerciales et, au point de vue politique, fait front commun contre le péril français. Aussi le revirement fut-il considérable, lorsqu'à la fin de décembre 1780, sur le refus de la Hollande de prendre parti contre les Américains révoltés, le cabinet de Londres déclara la guerre à celui de La Haye.

110. La position économique des provinces belges se trouva changer du tout au tout. Jusqu'alors, l'Angleterre avait disposé de deux débouchés excellents sur le continent : Amsterdam et Rotterdam. Elle s'en vit privée brusquement. Or, le négoce britannique courait le risque de l'asphyxie s'il devait se passer, ne fût-ce que pour une brève période, du marché continental. Les ports français lui étant fermés, il ne restait à proximité des côtes anglaises que ceux des provinces belges de l'Autriche : Nieuport, Ostende et surtout Anvers.

⁸³ Dumont, tome VIII, 2^e partie, p. 146, art. 1^{er}.

C'était la seule solution possible, et elle paraissait d'autant plus séduisante au cabinet de Londres que celui-ci savait quel coup une éventuelle réouverture de l'Escaut porterait au gouvernement hollandais.

111. Joseph II, qui avait succédé à sa mère, Marie-Thérèse, accueillit d'abord avec faveur les avances anglaises. Mais son conseiller Kaunitz lui montra avec habileté que l'ouverture de l'Escaut serait contraire au Traité de Münster et que si l'on passait outre, on risquerait de provoquer une conflagration générale. L'empereur se rendit temporairement à ces raisons et le gouvernement anglais en fut pour ses frais.

A Bruxelles, la question de la libération de l'Escaut fut également discutée dans une Jointe composée des principaux membres des Conseils collatéraux, au mois de mars 1781. Le compte rendu des séances, envoyé à Vienne, fut examiné par le chancelier Kaunitz, dont on a déjà vu que le siège était fait. Aussi, sur son conseil, l'empereur décida-t-il de ne rien faire « pour le présent ».

D'autre part, à Anvers, Louvain et Bruxelles, des requêtes émanant des Etats, à la suite de suppliques qui leur étaient adressées par les notables et les négociants, furent expédiées à Vienne, pour implorer de l'empereur des mesures en faveur du commerce. Mais l'attitude de Joseph II ne varia toujours pas, ce qui s'explique vraisemblablement par le désir qu'avait l'empereur de ne rien entreprendre avant d'être sûr de l'appui français.

De même, il resta fidèle à sa ligne de conduite lors du premier voyage qu'il effectua en mai et juin 1781 dans ses provinces belges, et au cours duquel, à de nombreuses reprises, les habitants des villes tentèrent de le fléchir. Pour regagner Vienne, il passa même par la Hollande, où il prit à cœur de calmer les angoisses néerlandaises, en multipliant ses déclarations d'amitié.

112. La question ne cessait pourtant de le préoccuper. La flagrante injustice que constituait la fermeture du fleuve lui était pénible, et sa correspondance montre que, pour lui, le problème restait à l'ordre du jour. Mais il était conscient de la nécessité qu'il y avait de procéder avec infiniment de prudence, parce que le Traité de Münster représentait un obstacle sérieux, qui ne pouvait être que tourné. « S'attaquer de front à l'œuvre des traités, réclamer directement et uniquement la revision de l'article XIV, c'était soulever une opposition irréductible et s'exposer à un échec certain ».

113. Juridiquement, la position des Hollandais était extrêmement forte, puisqu'ils disposaient du droit conventionnel écrit, et qu'à cette époque, comme nous l'avons relevé plus haut⁸⁴, seuls quelques traités avaient, dans certains cas, ouvert des fleuves internationaux à la libre navigation des Etats riverains. La position de Joseph II en revanche était beaucoup plus faible : il ne pouvait guère se prévaloir que du droit naturel des peuples d'user librement des mers et des cours d'eau. En conséquence, étant donné la fragilité de ses arguments et la force de ceux de ses adversaires, l'empereur se vit contraint de préparer tout un « manège » dont les diverses phases peuvent se résumer comme suit : après qu'il aurait frayé patiemment la voie à une négociation, Joseph II avait l'intention de la faire porter sur un ensemble déterminé et fort important de points litigieux autres que l'Escaut ; il suggérerait ensuite que l'accord se fasse par le jeu de concessions et de compensations réciproques et s'efforcerait de faire prévaloir, par tous les moyens en son pouvoir, la solution que lui-même proposerait et qui comprendrait notamment la libération de l'Escaut.

114. Des incidents qui éclatèrent à la fin d'octobre 1783 sur les rives de l'Escaut faillirent mettre aux prises les intéressés et donner un tout autre tour à la question. Mais les Hollandais accordèrent pleine satisfaction au gouvernement impérial et l'affaire en demeura là. Elle eut toutefois pour conséquence d'obliger les Hollandais à accepter de discuter avec l'empereur toutes les questions que celui-ci voulait traiter et qui portaient sur les limites territoriales de la Flandre, du Brabant et de la Gueldre, sur la navigation d'Anvers à Saftingen, sur la possession de Maestricht, sur la liberté des douanes et du commerce et enfin sur l'ouverture de l'Escaut.

115. Le gouvernement hollandais, sollicité de désigner ses plénipotentiaires, mit tant de lenteur à y procéder que, pour brusquer les choses, le cabinet de Vienne provoqua astucieusement la Hollande, en commissionnant un batelier chargé de descendre l'Escaut sans se soumettre aux formalités de visite. Le batelier, ayant été menacé d'être canonné par la frégate hollandaise postée devant Lillo, s'il refusait de se laisser visiter, le gouvernement impérial intervint avec vigueur auprès du cabinet de La Haye, qui eut la sagesse de s'incliner et qui

⁸⁴ Cf. supra n° 15.

ordonna que la frégate de garde ne ferait provisoirement plus de visite.

116. Les plénipotentiaires hollandais ayant été enfin nommés, la conférence se réunit à Bruxelles. Le comte de Belgiojoso, représentant de l'empereur, n'accepta pas de discuter longuement. A la seconde séance, il soumit aux délégués néerlandais un « Tableau sommaire des prétentions de l'empereur », contenant seize articles qui portaient sur un nombre de revendications beaucoup plus élevé que les Hollandais n'escomptaient. Aussi la surprise fut-elle grande à La Haye. Les Etats Généraux furent réunis d'urgence, des mesures militaires prises pour la défense éventuelle du pays et une démarche faite à Paris pour obtenir les bons offices de la cour de Versailles auprès de Joseph II.

117. La phase initiale de la manœuvre combinée par l'empereur s'était déroulée conformément à son plan. Il n'en alla malheureusement pas de même de la suivante : les Hollandais comprirent très tôt que l'ambition secrète et réelle de leur adversaire était la réouverture de l'Escaut, et comme ils n'entendaient en aucun cas lui donner satisfaction sur ce point, ils firent la sourde oreille à toutes ses propositions. La souple diplomatie à laquelle revint Belgiojoso ne servit à rien.

118. Joseph II fit alors appel à la France. Il découvrit au cabinet de Louis XVI ses intentions cachées. « On apprit ainsi pour la première fois que l'empereur entendait renoncer à ses prétentions sur Maestricht et céder plusieurs terres, notamment une partie de la Gueldre autrichienne. Mais la République devait en retour consentir à la réouverture de l'Escaut, accorder à l'empereur la liberté d'y imposer tels droits qu'il lui conviendrait, et la faculté de naviguer directement des ports des Pays-Bas (autrichiens) aux Deux-Indes. De plus, on réclamait de la Hollande l'évacuation des forts qu'elle possédait le long de l'Escaut et la cession de la Flandre dite Zélandaise, complément réputé indispensable à l'ouverture du fleuve. »

119. L'empereur comptait que le cabinet français accepterait de présenter ces propositions comme émanant de Versailles, et comme propres à concilier les intérêts des deux parties. Mais le cabinet Vergennes s'y refusa totalement. Il ne restait qu'une voie à Joseph II : l'ultimatum. Il y recourut sans tarder. Quoiqu'il eût atténué quelque peu ses exigences, il n'en requit pas moins avec fermeté des Hollandais, dans une note du 23 août 1784, qu'ils acceptassent « que la rivière de l'Escaut soit ouverte et que la navigation y soit tout à fait et absolument

libre ; qu'il soit libre aux sujets de l'empereur de naviguer et de commercer des Ports des Pays-Bas vers les Deux-Indes ; et que sa Majesté ait le droit de régler les douanes comme elle le juge propre ». La note ajoutait que l'empereur, certain que sa proposition serait accueillie avec joie, « avait jugé à propos de regarder dès à présent l'Escaut pour entièrement et absolument ouvert et libre ; qu'en conséquence, Sa Majesté avait résolu de rétablir la navigation sur cette rivière ; et que c'était d'après les ordres de Sa Majesté que le Comte de Belgiojoso déclarait à MM. les plénipotentiaires de LL. HH. PP. que si l'on donnait du côté de la République la moindre offense au pavillon de l'Empereur, Sa Majesté le regarderait comme une déclaration de guerre et un acte formel d'hostilités ».

120. Cet ultimatum suscita une vive émotion en Hollande. Le gouvernement de La Haye prit aussitôt des mesures énergiques : le Parlement fut convoqué d'urgence une nouvelle fois, la frégate ramenée devant Lillo, les troupes-frontières levées et armées et une flottille disposée à l'embouchure de l'Escaut pour empêcher tout passage de vaisseaux impériaux. En quelques jours, la situation se modifia complètement et l'empereur perdit le bénéfice des avantages qu'il avait obtenus au cours de l'année.

La réponse hollandaise, quoique d'un ton modéré, témoigna de la ferme intention de ne pas céder. Il y était dit que l'ouverture de l'Escaut était un événement « des suites duquel ne dépend rien moins que le salut ou la perte de la république entière et la sûreté de ses habitants ; que pour cette raison, la paix de Münster n'a été conclue en mil six cent quarante-huit, avec le prince auquel appartenaient alors les Pays-Bas en cette qualité, sinon à la condition expresse que la susdite rivière serait tenue fermée du côté de LL. HH. PP. ; et que LL. HH. PP. se promettent ainsi, de la magnimité et de l'équité de Sa Majesté Impériale qu'elle voudra bien ne pas insister davantage sur ce point, dont de ce côté-ci l'on ne s'est jamais départi, ni ne pourra se départir jamais ».

121. L'empereur se trouvait de la sorte placé dans une impasse dont il ne pouvait sortir honorablement que par la guerre ou par la médiation d'une tierce puissance. La première solution parut quelque temps devoir prévaloir. Joseph II ordonna en effet qu'un navire commandé par un homme « prudent et ferme » descendrait l'Escaut sans se laisser arrêter par rien, protestations ou obstacles matériels. Ce qui

fut fait le 8 octobre : le navire, le « Louis », descendit l'Escaut comme il lui était prescrit, mais il fut canonné par les frégates hollandaises et contraint de se constituer prisonnier pour éviter d'être coulé bas.

Ce nouvel incident causa une vive sensation dans toute l'Europe. Et le conflit parut d'autant plus imminent que Joseph II rappela son ambassadeur à La Haye et ordonna la levée d'une armée de quatre-vingt mille hommes. Il considérait que les Hollandais avaient commencé les hostilités et s'apprêtait à y répondre en conséquence. Après une dernière tentative de conciliation, les Etats Généraux rappelèrent à leur tour leur représentant à Vienne : les relations diplomatiques étaient ainsi rompues en fait et en droit.

122. C'est à ce moment que le cabinet de Louis XVI intervint efficacement. On a vu qu'il avait déjà été sollicité par la Hollande comme par Joseph II, mais les conseils de conciliation qu'il avait donnés alors avaient été mal accueillis à La Haye, où l'on soupçonnait Vergennes d'une duplicité qu'il n'avait pas en réalité. Le but premier que poursuivait le ministre des Affaires étrangères français consistait à détacher de plus en plus la Hollande de l'Angleterre ; mais il était tenu aussi d'observer une grande prudence à l'égard de Vienne, étant donné les bons rapports qui existaient à cette époque entre les deux cours.

123. L'incident du « Louis » brusqua les choses. Les Etats Généraux décidèrent de se tourner derechef vers la France et adressèrent à Versailles une supplique pressante où l'on représentait au cabinet français que, sans son intervention, la République était perdue.

La position du ministère français était d'autant plus délicate que Joseph II, qui ne doutait pas que la France appuyerait chaleureusement sa politique, et qui se fondait pour cela sur le lien d'alliance qui l'unissait à Louis XVI, avait fait pression sur ce dernier par l'entremise de sa sœur Marie-Antoinette. Le roi de France devenait ainsi l'arbitre de la situation. La Hollande et l'Autriche en effet s'étaient adressées à lui, l'une dans l'espoir qu'il défendrait la nation en péril, l'autre persuadée qu'il engagerait la République à céder et à accorder réparation au pavillon impérial.

124. Sitôt la nouvelle de l'incident du « Louis » parvenue à Paris, le cabinet français se décida à agir. Le 26 octobre, une lettre signée de Louis XVI partait pour Vienne avec des propositions de médiation. Mais brusquement, quelques jours plus tard, sous la pression de l'opinion

publique déjà fort hostile à la reine et à l'Autriche, le ministère renversa sa politique et menaça Vienne de mettre les armées en marche si la Hollande était attaquée.

Ce revirement laissa l'empereur stupéfait. Le coup était d'autant plus cruel pour lui qu'il ne l'attendait pas. Il réalisa qu'il se trouverait, en cas de guerre, seul contre la Hollande soutenue par une France résolue et, dès ce moment, son projet lui parut condamné. D'autre part, comme il caressait en secret depuis peu de temps l'espoir d'échanger à l'Electeur palatin Charles-Théodore ses provinces belges contre la Bavière, moins lointaine, il renonça finalement à son ambition première et se désintéressa presque du jour au lendemain du sort de la navigation sur l'Escaut. Durant tout le temps que durèrent les échanges de vues entre Vienne et Versailles, on ne fit plus mention du fleuve qui avait failli déclencher la guerre et l'empereur ne se soucia plus que des revendications territoriales qui avaient fait l'objet de ses premiers pourparlers avec les Etats Généraux.

125. Les négociations entre la Hollande et l'Autriche, sous l'égide de la France, furent longues et laborieuses, à cause de l'intransigeance des délégués néerlandais et des lenteurs de leur procédure. Ils étaient même si peu soucieux d'activer la marche des opérations que Vergennes les menaça de les abandonner à eux-mêmes. Les pourparlers aboutirent enfin, après que les Etats Généraux eurent consenti, avec douleur, à présenter à Vienne des excuses pour les coups de canon tirés contre le navire impérial.

126. Une dernière tentative très curieuse et très intéressante d'obtenir la liberté de l'Escaut fut faite lors de la discussion du traité par l'ambassadeur de Joseph II, le comte de Mercy d'Argenteau. L'empereur s'était résigné à laisser aux Hollandais la souveraineté de l'Escaut au-delà de Saftingen à la mer. Plus acharné que son auguste mandant, le comte autrichien émit l'idée que l'Escaut se terminait, comme fleuve, à Saftingen, et qu'à partir de ce point il ne pouvait plus être regardé que comme la pleine mer ; s'il avait obtenu des Hollandais la reconnaissance, implicite ou non, de ce principe, l'ambassadeur de Vienne aurait sauvé in extremis la revendication essentielle de son maître. L'Escaut, en effet, selon cette thèse, aurait été assimilé à l'Océan jusque devant Saftingen et la navigation par conséquent y serait devenue libre à tous. Malheureusement pour l'Autriche, les Hollandais déjouèrent la ruse et refusèrent d'admettre cette nouvelle façon de voir.

127. Le 8 novembre 1785, les plénipotentiaires signèrent à Fontainebleau le traité⁸⁵ qui mettait fin au litige. Les Hollandais obtinrent gain de cause sur le point qui nous intéresse : l'Escaut demeura fermé, ce qu'il était en droit depuis cent trente-sept ans et en fait depuis deux siècles et dix ans ! Mais l'empereur se voyait reconnu le droit de régler souverainement les tarifs douaniers ; les frontières de la Flandre furent rectifiées en sa faveur ; les Provinces Unies s'engagèrent à démolir les forts qu'elles détenaient sur les rives de l'Escaut et payèrent une indemnité de dix millions de florins.

IV

128. L'exposé de cette intéressante tentative de libération de l'Escaut serait incomplet si l'on ne parlait pas, en quelques mots, de la polémique doctrinale qu'elle souleva en Europe. On vient de dire que les incidents qui la marquèrent eurent un retentissement considérable dans tous les pays du continent. Il faut ajouter maintenant que ce ne fut pas seulement sur le plan diplomatique, mais que, dans le monde des lettres, foule de grands esprits se passionnèrent pour ou contre la libération de l'Escaut ; des controverses véhémentes s'élevèrent ; et un nombre immense de brochures parurent, dont la plupart ne nous sont point parvenues. Par contre, les opuscules de Linguet, du « Quaker de Lillo » et de Mirabeau sont devenus assez célèbres pour que nous en citions ici quelques brefs extraits.

129. Le publiciste français Simon Linguet, né à Reims en 1736, fit paraître à Londres, en 1784, donc au moment où la question faillit provoquer la guerre, un ouvrage⁸⁶ dans lequel il prenait position contre la Hollande. Au chapitre V de son étude, examinant si la clôture du fleuve ne « blesse » pas le droit des gens, il écrit : « La terre... est dévouée en général et en détail à la tyrannie de la propriété... Mais la mer n'appartient à personne parce qu'elle appartient à tout le monde... Aussi la franchise de la mer est-elle devenue un des plus sacrés axiomes du code du droit des gens et peut-être le seul qui mérite un hommage sans exception... La mer est reconnue indépendante de

⁸⁵ De Martens, Recueil, tome II, p. 602.

⁸⁶ Linguet : « Considérations sur l'ouverture de l'Escaut ».

tout autre pouvoir que celui de son Auteur ; mais cet avantage que personne ne peut lui contester, les fleuves qui en font partie peuvent-ils en être privés ? Quel est, sur un canal tel que l'Escaut, le point où les Etats Généraux fixeront le commencement de leur empire et la fin de celui de la mer ? A quelle marque distingueront-ils la ligne préfixe où les eaux descendues le matin cessent d'être brabançonnnes, celle où les flots repoussés le soir par l'Océan et libres comme lui reçoivent la livrée funeste qui décide leur servitude ? »

Ainsi, dans le style imagé de l'époque, un siècle avant Bluntschli ⁸⁷, Linguet se fondait sur l'identité géographique que présentent la mer et les fleuves pour réclamer en faveur de l'Escaut et de tous les fleuves communs à plusieurs Etats la liberté de navigation étendue à tous les pavillons.

130. Une année plus tard, en 1785, un auteur vraisemblablement hollandais réfutait cette thèse dans une série de Lettres ⁸⁸ où il écrivait notamment : « Les mers sont libres du droit de la nature et de la politique et il est permis à tout le monde indistinctement de braver l'horreur de ses abîmes... Mais ce qui est une vérité à l'égard des mers ne l'est pas à l'égard des fleuves... N'est-il pas de convention générale que les nations ou les chefs qui les représentent ont la souveraineté des eaux qui coulent dans l'intérieur de leur empire ?... L'Escaut devrait être libre par le droit général de la nature ; mais il peut être fermé par le droit des gens... Dès le moment que cette liberté de l'Escaut peut nous exposer à quelque entreprise hardie de la part de nos voisins, nous sommes autorisés à prendre toutes les précautions que nous inspire la prudence et personne ne peut nous condamner sur cet article. La souveraineté de l'Escaut nous appartient incontestablement... La clôture de l'Escaut n'est point une injustice de notre part. »

131. Mirabeau prit lui aussi fait et cause pour la Hollande. S'il faut en croire un historien moderne ⁸⁹, son plaidoyer ⁹⁰ ne fut pas désintéressé... Il contient en tout cas nombre d'incertitudes et d'inter-

⁸⁷ Cf. supra n° 53.

⁸⁸ « Lettres à l'auteur des considérations sur l'ouverture de l'Escaut » par le Quaker de Lillo.

⁸⁹ Ch. Terlinden : « Le problème historique de l'Escaut et l'avenir d'Anvers ». (« Marine », juillet 1929.)

⁹⁰ « Doutes sur la liberté de l'Escaut réclamée par l'Empereur, sur les causes et les conséquences probables de cette réclamation. »

prétations tendancieuses. On s'en convaincra aisément par les quelques extraits suivants : « Quant aux déclamations sur le despotisme hollandais relativement à la navigation de l'Escaut, on a vu dans notre première lettre que l'interdiction de ce fleuve était dans son origine l'ouvrage des maîtres d'Anvers bien plus que celui de la Hollande. Cette condition, loin d'être suggérée par le despotisme, fut un acte de modération et de clémence ; car les Hollandais pouvaient au Traité de Münster dicter des lois plus dures et même retenir les Pays-Bas autrichiens ⁹¹ ou continuer la guerre : elle n'a fini que sous l'engagement solennel et garanti par l'Europe presque entière, que la navigation de l'Escaut, d'Anvers à la mer, serait fermée à tous autres qu'aux possesseurs de son embouchure. Il est peu de droits politiques mieux légitimes... Sans doute, l'ouverture de cette rivière, en rendant à la ville d'Anvers sa communication avec la mer, porterait quelque préjudice au commerce d'Amsterdam et nul n'aurait droit de s'étonner que dans cet état de choses et sans admettre d'autres conséquences, les Hollandais s'opposassent à la prétention du souverain des Pays-Bas catholiques ; car l'intérêt de l'empereur, même en y joignant celui de la czarine, ne doit pas être la mesure universelle ; et pour qu'une contrée déjà très riche, une ville déjà fort opulente grâce à la seule nature, soient encore mieux, faut-il qu'un pays et qu'une cité qui ne doivent leur prospérité qu'aux travaux des hommes ne soient plus rien ? Mais encore une fois, il s'agit du salut de la Hollande : toute autre considération s'évanouit devant ce grand intérêt. »

⁹¹ Mirabeau devrait dire : espagnols, puisqu'il se place à l'époque du Traité de Münster.

CHAPITRE IV

La libération de l'Escaut en 1792

I

132. Joseph II mourut en 1790, après avoir tenté dans ses provinces belges des réformes qui n'aboutirent qu'à provoquer une insurrection générale. Son successeur, le pacifique Léopold II, ne régna malheureusement que deux ans. A sa mort, le trône des Habsbourg fut occupé par un jeune prince, François II, qui adopta, dès son avènement, survenu en mars 1792 une politique si hostile à la Révolution que la guerre éclata au bout de quelques semaines, le 20 avril 1792.

Les hostilités débutèrent mal pour la France, mais Dumouriez redressa à Valmy une situation qui devenait critique et infligea, à Jemmapes, une lourde défaite aux troupes autrichiennes. Cette victoire lui ouvrit les provinces belges, où il fut accueilli en libérateur.

133. La libération de l'Escaut⁹² fut l'œuvre d'un officier de la marine américaine, qui se trouvait depuis quelques années au service de la France, John Moulston. Sur l'ordre de Dumouriez, investi de pleins pouvoirs par le Conseil exécutif provisoire de la République française, lequel rendit à cet effet le célèbre décret du 16 novembre 1792, déclarant les fleuves propriété commune des pays riverains⁹³, Moulston mit le cap d'abord sur Ostende, puis sur Anvers, à la tête d'une escadre de six navires de guerre. La Hollande avait maintenu jusqu'alors une flottille à l'embouchure de l'Escaut, et l'on s'attendait

⁹² A. de Burbure : « Comment notre Escaut fut libéré par les Français. » (« Marine », novembre 1948.)

⁹³ Cf. supra n° 15, note 2.

à une résistance armée. Mais les vaisseaux hollandais se retirèrent sans qu'un seul coup de canon fût échangé et tout se réduisit à une simple protestation verbale de la part des autorités bataves. Le 8 décembre, la division navale française, ayant remonté l'Escaut, jetait l'ancre dans le port d'Anvers. Quelques jours auparavant, le général La Bourdonnaye était entré à Anvers par la terre et avait pris les mesures nécessaires pour rendre effective cette liberté de navigation et de transports que venait de proclamer la République.

134. Peu après, le gouvernement britannique, dont nous avons relevé plus haut l'intérêt qu'il avait pris en 1780 à une éventuelle réouverture de l'Escaut, adressa à la France une note de protestation contre la mesure qui était prise ainsi, sans son accord, en faveur du fleuve ! Le 31 décembre 1792, en effet, lord Granville, chef du Foreign Office, écrivait à Chauvelin, ministre de France à Londres : « La France ne saurait avoir le droit d'annuler les stipulations relatives à l'Escaut, sans avoir également celui d'abroger tous les autres traités entre les autres puissances de l'Europe et tous les autres droits de l'Angleterre et de ses alliés. Elle ne saurait alléguer aucun prétexte d'intervenir dans la question de l'Escaut, à moins de se déclarer souveraine des Pays-Bas ou d'avoir la prétention de dicter ses lois à toute l'Europe. L'Angleterre ne souffrira jamais que la France s'arroge le droit d'annuler à son gré, et sous prétexte d'un prétendu droit naturel dont elle se fait l'unique arbitre, le système politique de l'Europe, fondé par des traités solennels et garanti par le consentement de toutes les puissances. »

135. Le ministre français des Relations extérieures, Lebrun, répondit le 8 janvier 1793 par un mémoire où il légitimait comme suit l'intervention française dans les provinces belges : « Le grand intérêt qu'ont les Belges dans cette affaire provient des nombreux avantages que leur présente le port d'Anvers. C'est pour leur en assurer la jouissance que la France s'est déclarée prête à les soutenir dans ce droit légitime... La France est-elle autorisée à rompre à cet effet les clauses formelles des traités ? Si l'on consulte le Droit de la nature, ce n'est pas la France seule, mais toutes les nations de l'Europe. »

La note française relevait ensuite que le Traité de Münster était inopposable aux Belges, parce qu'il avait été conclu sans leur assentiment, et que d'autre part la libération de l'Escaut n'était qu'une des mesures nécessaires à donner aux Belges la liberté complète à laquelle

ils avaient droit. Lebrun garantissait encore que les armées françaises n'occuperaient les Pays-Bas que le temps nécessaire pour affermir leur indépendance : « Quand ce résultat sera atteint, quand la volonté nationale pourra s'exprimer régulièrement, si l'Angleterre et la Hollande attachent encore quelque importance à l'ouverture de l'Escaut, elles pourront en négocier directement avec les Belges. Si, pour un motif quelconque, ceux-ci consentent à se priver de la navigation de l'Escaut, la France ne s'opposera pas à leur décision et respectera leur indépendance même dans ses erreurs. »

136. L'Escaut se trouvait ainsi rendu à la libre navigation après plus de deux siècles de fermeture. Quelques navires de commerce en profitèrent aussitôt pour remonter jusqu'à Anvers. Mais ils ne furent pas nombreux, car les temps étaient trop peu sûrs.

Les succès français, en effet, avaient vivement inquiété les puissances européennes, qui s'abouchèrent dès le début de 1793, sous l'impulsion de la Hollande et de l'Angleterre, et formèrent la Première Coalition. Les armées de la République subirent partout des revers et Dumouriez dut abandonner la Belgique.

Mais l'année suivante, l'armée de Sambre et Meuse, sous les ordres de Jourdan, défit complètement les Autrichiens à Fleurus et l'armée du Nord, commandée par Pichegru, s'empara d'Anvers une seconde fois. Une flotte hollandaise de quarante navires, immobilisée dans les glaces, fut capturée par un escadron de hussards français et de tirailleurs belges. Pichegru, poursuivant alors son avance, étendit sa conquête à la Hollande elle-même qui, bientôt conquise tout entière, dut capituler au début de 1795.

Le traité de paix fut signé à La Haye le 16 mai 1795. Les provinces belges furent rattachées à la France, dont elles allaient partager les destinées jusqu'à la fin de l'Empire ; la Hollande était transformée en « République batave » et devenait par la force des armes l'alliée de la France.

137. Entre autres stipulations, le Traité de La Haye renfermait, comme on l'a vu plus haut⁹⁴, un article XVIII qui disposait que la navigation sur l'Escaut serait libre aux deux nations française et batave.

⁹⁴ Cf. supra n° 16, note 12.

très juit.

Dès ce moment, la circulation sur le fleuve reprit effectivement un essor magnifique, et le port d'Anvers se développa remarquablement. Bonaparte, devenu Premier Consul, voua toute son attention d'abord à l'agrandissement du port, pour lequel il traça des plans excellents, puis à la protection de la ville, dont il fit une place-forte redoutable. Il rendit en outre un décret autorisant le trafic direct entre Anvers et toutes les parties du monde, ce qui permit à la métropole scaldéenne de réoccuper rapidement la place de premier plan qui avait été la sienne, avant Münster, dans le commerce international.

L'afflux des navires étrangers grossit d'année en année : en 1802, neuf cent quatre-vingt-huit bateaux abordèrent à Anvers. Ce chiffre doubla en 1804 et, l'année suivante, les arrivages totalisèrent deux mille quatre cent vingt-quatre unités, représentant une jauge globale de plus de cent trente-cinq mille tonnes. Une taxe destinée à financer l'entretien des chemins de halage et des écluses fut prélevée sur cette navigation, dès 1802 et durant tout l'Empire, comme sur toutes les autres rivières de France. Car l'Escaut n'était plus un fleuve international. La République batave avait dû céder la Flandre zélandaise à la France, qui avait acquis en outre toute la rive droite de l'Escaut. Le fleuve se trouvait de la sorte tout entier compris dans le territoire français, à l'égal de la Seine, de la Loire ou de la Garonne.

II

138. L'Escaut redevint fleuve international à la chute de l'Empire. Mais la partie de son cours qui nous intéresse, c'est-à-dire les embouchures et l'estuaire qui conduit à Anvers, se trouva — ce qu'elle n'est plus aujourd'hui — entièrement comprise dans le territoire d'un seul Etat, le Royaume des Pays-Bas, qui dura de 1815 à 1830.

139. Le Congrès de Vienne, après l'abdication de Napoléon, s'était efforcé d'établir en face de la France vaincue un cordon d'Etat assez puissants pour empêcher une nouvelle invasion de l'Europe centrale par les armées françaises. Une des décisions les plus importantes que ses négociateurs prirent à cet effet fut la réunion de la Belgique et de la Hollande en un seul « Royaume des Pays-Bas ». Dans l'idée des diplomates de Vienne, les deux pays ainsi réunis devaient former une

entité politique et économique dont la force serait suffisante pour lui permettre d'échapper à l'emprise française.

Les grandes puissances posèrent comme base de l'union le respect de tous les cultes, l'égalité des Belges et des Hollandais dans la représentation au Parlement et une équitable répartition des charges et des avantages entre les deux peuples. Une Constitution fut aussitôt rédigée par une commission mixte et le système bicaméral adopté. Les droits fondamentaux du citoyen, la liberté des cultes et de la presse y étaient expressément garantis. ^{même}

Le nouvel Etat reçut pour souverain le roi de Hollande, Guillaume I^{er}.

140. Le choix du système n'était pas heureux. Comme nous l'avons montré plus haut ⁹⁵, à propos de l'unification des « Dix-sept Provinces » par Philippe le Hardi et Charles-Quint, trop de divergences profondes séparaient les deux nations. Chacune d'elles pratiquait depuis des siècles une religion différente. L'influence de la civilisation française s'était fait sentir en Belgique d'une manière trop précise pour que les heurts ne fussent pas fréquents avec la Hollande, où prévalait l'influence germanique. En outre, jamais dans leur histoire récente les deux pays n'avaient éprouvé le besoin de se liguer contre un danger commun. Bien au contraire, des guerres cruelles les avaient dressés sans cesse l'un contre l'autre. Enfin, les différences de caractère étaient si marquées de part et d'autre de la frontière que les points de contact étaient trop rares pour permettre une fusion intime des deux populations.

A ces raisons permanentes de mésentente, s'en ajoutaient d'autres, en 1815, dues à la personnalité du nouveau souverain imposé aux Belges. Guillaume I^{er} d'Orange n'était pas l'homme de la situation. Il ne sut rien faire pour séduire ses nouveaux sujets. Il prit des mesures d'autocrate qui dressèrent contre lui l'opinion publique et le clergé, en restreignant la liberté de presse pourtant garantie par la Constitution et en intervenant de façon maladroite dans le domaine de l'enseignement.

141. Peu à peu les partis politiques belges s'unirent dans l'opposition et lorsque Guillaume consentit quelques concessions, il était trop tard. La Révolution de 1830 venait d'éclater à Paris. La représentation,

⁹⁵ Cf. supra n° 77.

au Théâtre de la Monnaie à Bruxelles, de l'opéra d'Auber : « La Muette de Portici », exaltant la lutte des Napolitains pour leur indépendance, mit le feu aux poudres et déclencha une émeute populaire qui gagna rapidement tout le pays. L'intervention armée des Hollandais, sous la conduite du prince Frédéric, se termina par un échec. Un gouvernement provisoire se forma, qui proclama l'indépendance de la Belgique et convoqua un Congrès national pour donner une charte au nouvel Etat.

CHAPITRE V

L'Escaut sous le régime du Traité de 1839

I

142. Au moment où la Révolution belge éclata, l'Escaut était ouvert à la navigation, en vertu des articles 108 et suivants de l'Acte final de Vienne⁹⁶. Mais dès le début des hostilités, le gouvernement néerlandais, au nom des lois de la guerre, en ferma les embouchures⁹⁷.

143. Le 5 octobre 1830, le roi Guillaume s'adressa aux diverses puissances signataires des traités de Paris et de Vienne et sollicita d'elles l'envoi de troupes en Belgique. Mais la Russie était à ce moment aux prises avec une insurrection polonaise ; la Prusse redoutait un conflit avec la France, qui soutenait la Belgique, et l'Angleterre refusa. Le cabinet de Saint-James proposa en revanche de conclure une suspension d'armes et de réunir une conférence diplomatique à Londres.

L'armistice fut accepté le 15 décembre par les Belges, à la condition que l'Escaut fût réouvert par les Hollandais. Guillaume I^{er} refusa d'abord, puis s'inclina, sous la pression anglaise.

144. Les deux parties ayant désigné leurs plénipotentiaires, une conférence formée de délégués anglais, français, autrichiens, prussiens, russes, belges et hollandais, se tint à Londres et mit sur pied un Traité préliminaire de paix du 9 juillet 1831, dit « Traité des XVIII articles ». L'indépendance de la Belgique et sa neutralité y étaient reconnues et

⁹⁶ Cf. supra n° 17 et ss.

⁹⁷ Cf. Baron Guillaume, op. cité.

l'article 7 de l'acte garantissait la liberté de navigation sur l'Escaut ⁹⁸.

Le refus de la Hollande de ratifier ce traité provoqua la reprise des hostilités. Le corps expéditionnaire hollandais, nombreux et bien équipé, n'eut pas de peine à s'emparer d'Anvers et à bousculer la maigre armée belge qui s'était improvisée pour lui barrer la route. Mais le gouvernement de Bruxelles obtint l'intervention militaire de Louis-Philippe et une armée française, commandée par le maréchal Gérard, contraignit les Hollandais à reculer.

145. La conférence se réunit de nouveau à Londres et élaborà, le 15 novembre 1831, un nouveau traité ⁹⁹, connu sous le nom de « Traité des XXIV articles », qui enlevait définitivement à la Belgique une partie du Limbourg, la moitié du Luxembourg, la Flandre zélandaise et plusieurs villes importantes, dont Maestricht. Par contre, la convention assurait une nouvelle fois la liberté de navigation sur l'Escaut et fixait à son article 9 que le pilotage, le balisage et l'entretien des passes en aval d'Anvers seraient soumis à une surveillance commune des deux pays ¹⁰⁰.

146. La Hollande protesta avec véhémence contre ce dernier point. « Nul exemple, que l'on sache dans l'histoire des traités, qu'un Etat indépendant ait soumis le pilotage et le balisage dans ses propres fleuves à la surveillance commune d'un autre gouvernement... D'ailleurs, l'Acte du Congrès de Vienne ayant déterminé ce qui concerne la navigation des rivières qu'on y a mentionnées, et au nombre desquelles se trouve l'Escaut, il n'existe point de motif de déroger à cet égard

⁹⁸ De Martens, Nouveau Recueil, tome XI, p. 359, art. 7 : « Il est entendu que les dispositions des art. 108 et ss jusqu'à 117 de l'Acte général du Congrès de Vienne, relatives à la libre navigation des fleuves et rivières navigables seront appliquées aux fleuves et aux rivières qui traversent le territoire hollandais et le territoire belge. »

⁹⁹ De Martens, Nouveau Recueil, tome XI, p. 390.

¹⁰⁰ Art. 9. Les dispositions des art. 108-117 inclusivement de l'Acte général du Congrès de Vienne, relatives à la libre navigation des fleuves et rivières navigables, seront appliquées aux fleuves et rivières navigables qui séparent ou traversent à la fois le territoire belge et le territoire hollandais. En ce qui concerne spécialement la navigation de l'Escaut il sera convenu que le pilotage et le balisage ainsi que la conservation des passes de l'Escaut en aval d'Anvers seront soumis à une surveillance commune ; que cette surveillance commune sera exécutée par des commissaires nommés à cet effet de part et d'autre ; que des droits de pilotage modérés seront fixés d'un commun accord et que ces droits seront les mêmes pour le commerce hollandais et pour le commerce belge.

au dit texte et de lui porter une atteinte qui exigerait l'assentiment de toutes les Puissances signataires. »

La Conférence répondit, le 4 janvier 1832, par un long mémoire de principe. « Le gouvernement néerlandais n'ignore pas que le droit des gens en général est subordonné au droit des gens conventionnel et que, quand une manière est régie par des conventions, c'est uniquement par des conventions qu'elle doit être jugée... Les traités ont considérablement altéré les privilèges que le droit des gens général attribuait aux gouvernements sur la navigation des fleuves et rivières. Les gouvernements avaient le privilège de les fermer sur leur territoire au commerce des autres nations ; ils y ont renoncé ; ils avaient le privilège d'en imposer arbitrairement l'usage ; ce privilège a été modifié. Il en est de même de ceux d'étape, de rompre-charge, de douane, etc. Quelques-uns ont été abolis, d'autres changés et tous subordonnés à la maxime européenne d'une navigation sans entrave... »

Les plénipotentiaires hollandais refusèrent de faire des concessions et soumirent à la Conférence un contre-projet du traité qui fut jugé inacceptable, parce qu'il repoussait le principe de la surveillance commune sur le fleuve.

147. Le Traité des XXIV articles fut signé par la Belgique et les Cinq Puissances dans le courant de 1832. La Conférence, qui n'avait pas perdu l'espoir de persuader le roi Guillaume de la nécessité de signer le traité, continua de négocier avec le gouvernement hollandais ; les notes se succédèrent sans interruption entre Londres et La Haye ; la situation commençait de s'envenimer ; la Hollande, fidèle à la devise de sa maison régnante, maintenait ses positions, et la Belgique réclamait des puissances l'emploi de moyens coercitifs pour assurer l'exécution immédiate du traité, lorsque le plénipotentiaire anglais, lord Palmerston, fit des propositions transactionnelles nouvelles. Son projet supprimait la surveillance commune du pilotage et de l'entretien des passes et fixait à un florin par tonneau le péage dont la Hollande voulait frapper la navigation sur l'Escaut.

148. La Hollande repoussa cette nouvelle tentative de conciliation. La Conférence désapprouva alors hautement la conduite du cabinet de La Haye et délibéra sur les moyens à prendre pour atteindre le but qu'elle se proposait et donner satisfaction aux intérêts légitimes de la Belgique. La Prusse, l'Autriche et la Russie ne voulurent pas s'engager trop avant, tandis que la France et l'Angleterre conclurent

une convention le 22 octobre 1832 pour assurer l'exécution du Traité des XXIV articles. Une sommation fut adressée d'abord aux deux gouvernements belges et hollandais d'avoir à évacuer leurs troupes sur les frontières fixées par le traité.

La Belgique répondit favorablement à cet ultimatum, que la Hollande rejeta. L'embargo fut alors mis sur les vaisseaux hollandais dans les ports français et anglais et l'armée du maréchal Gérard investit Anvers, que les troupes de Guillaume tenaient toujours. Après une brillante résistance, la place capitula à la veille de Noël.

149. Les gouvernements de Londres et Paris proposèrent alors à la Hollande de conclure un arrangement préliminaire en attendant la signature du traité définitif. Le cabinet de La Haye accepta, mais la question de l'Escaut divisa de nouveau les parties. Finalement, une convention fut signée à Londres le 21 mai 1833, dont l'article 3 disposait : « Tant que les relations entre la Hollande et la Belgique ne sont pas réglées par un traité définitif, Sa Majesté néerlandaise s'engage à ne point recommencer les hostilités avec la Belgique et à laisser la navigation de l'Escaut entièrement libre. »

150. La Conférence de Londres, qui s'était séparée au moment de l'ultimatum franco-anglais, se reconstitua pour tenter une nouvelle fois de mener à chef son entreprise. Les Hollandais acceptaient que la navigation scaldéenne fût libre et les navires non soumis à une visite de cargaison, mais ils demandaient un droit de tonnage de deux florins, l'exclusion de la branche orientale de l'Escaut pour la navigation à destination d'Anvers et le choix de Flessingue comme lieu de perception du péage. Les discussions se poursuivirent pendant un temps, puis la conférence, placée dans l'impossibilité de faire avancer les négociations parce qu'une question territoriale divisait les intéressés, suspendit une fois de plus ses travaux.

151. Le 27 octobre 1836, ayant aplani le différend dû à cette question territoriale, le gouvernement hollandais émit le vœu de voir reprendre les discussions, mais se heurta à un refus du gouvernement anglais. Les choses en restèrent là jusqu'au mois de mars 1838 ; à cette date, le roi des Pays-Bas fit connaître officiellement aux Puissances qu'il adhérerait au Traité des XXIV articles.

Cette nouvelle causa une profonde consternation en Belgique. Certes, le pays avait signé ce traité, en 1832, mais les conditions avaient changé. « Si, pendant les négociations de 1833, expliquait le

gouvernement de Bruxelles, les plénipotentiaires belges ont pu admettre quelques dispositions relatives à la question fluviale, qui leur paraissaient cependant susceptibles d'équitables modifications, c'est qu'à cette époque ils voulurent donner un gage de paix à l'Europe ; le roi Guillaume alors n'avait pas encore souscrit au Traité des XXIV articles et la Conférence craignait de poser de nouvelles conditions qui eussent pu retarder l'adhésion de ce souverain. La Belgique pouvait d'ailleurs espérer de trouver, dans la conclusion immédiate d'un traité et dans les avantages qui devaient en être la conséquence, une compensation à des conditions onéreuses. Mais ces considérations ne sont plus les mêmes aujourd'hui...»

152. Malgré tous ses efforts, le plénipotentiaire belge ne put obtenir de la Conférence l'adoption de toutes les modifications qu'il souhaitait de faire apporter au Traité des XXIV articles. Néanmoins, le droit de péage que la Hollande se voyait autorisée à percevoir sur la navigation de l'Escaut était ramené à 1 florin 50 centimes.

Le traité définitif fut signé le 19 avril 1839 ¹⁰¹.

Les Chambres belges le ratifièrent à une légère majorité, après des discussions longues et passionnées ¹⁰².

153. Quoiqu'il ne répondît pas à toutes les espérances du gouvernement belge, le Traité de 1839 constituait cependant, au point de vue de la navigation de l'Escaut, un régime assez satisfaisant, qui offrait à la Belgique de sérieux avantages. Il consacrait en effet :

- a) La communauté de surveillance sur tout le parcours de l'Escaut en aval d'Anvers ; (aut g)
- b) L'établissement en commun des droits de pilotage ;
- c) Le droit réciproque de pêche ;
- d) Le service facultatif de pilotage.

Le tableau comportait une ombre : l'existence d'un péage au profit de la Hollande. Tous les efforts de la Belgique allaient tendre désormais à le supprimer.

¹⁰¹ De Martens, Nouveau Recueil, tome XVI, p. 788.

¹⁰² Voir : Bourson, op. cité.

154. De 1815 à 1839, le pilotage s'était fait de la manière suivante : entre la mer et la rade de Flessingue, le service était effectué exclusivement par des marins néerlandais rattachés à la base de Flessingue ; de Flessingue à Anvers, il était assuré par des pilotes hollandais et d'Anvers à Flessingue par des pilotes belges. Ces derniers formaient une corporation placée sous la surveillance de l'autorité communale anversoise ; l'admission des candidats était prononcée par une commission d'armateurs et de négociants de la métropole.

155. Immédiatement après la conclusion du Traité avec la Hollande, le gouvernement belge demanda aux Chambres les crédits nécessaires pour pouvoir s'acquitter lui-même du service de pilotage pour lequel l'article 9, paragraphe 2 du traité instituait la surveillance commune des deux Etats.

Le même article ayant consacré également le droit des deux riverains d'établir, sur tout le parcours de l'Escaut entre Anvers et la mer, telles stations de pilotage qu'il jugerait bon, le service néerlandais organisa un poste à Anvers, tandis que le service belge en disposa un à Terneuzen et un à Flessingue.

156. Un règlement intervenu le 20 mai 1843 ¹⁰³ assura une concurrence loyale entre les pilotes des deux nationalités et garantit à tous les pavillons un traitement uniforme et une complète égalité de taxes.

Les navires de guerre, les yachts, les bâtiments de plaisance, les caboteurs et les bateaux de pêche furent exonérés de l'obligation de prendre pilote (art. 48).

157. La navigation de nuit, interdite jusqu'en 1866, fut autorisée par une convention du 31 mars de cette année, l'éclairage du fleuve ayant été perfectionné. Mais l'interdiction subsista pour les bâtiments chargés de matière explosive.

L'article 4 de la convention consacrait en outre l'obligation pour chacun des deux Etats de faire construire et placer les balises et les indicateurs de marée destinés à son territoire.

L'article 18 du Traité du 5 novembre 1842 ¹⁰⁴ conclu entre les deux pays riverains, disposait qu'un droit de fanal serait perçu par la

¹⁰³ De Martens, Nouveau Recueil Général, tome V, p. 294.

¹⁰⁴ De Martens, Nouveau Recueil Général, tome III, p. 613.

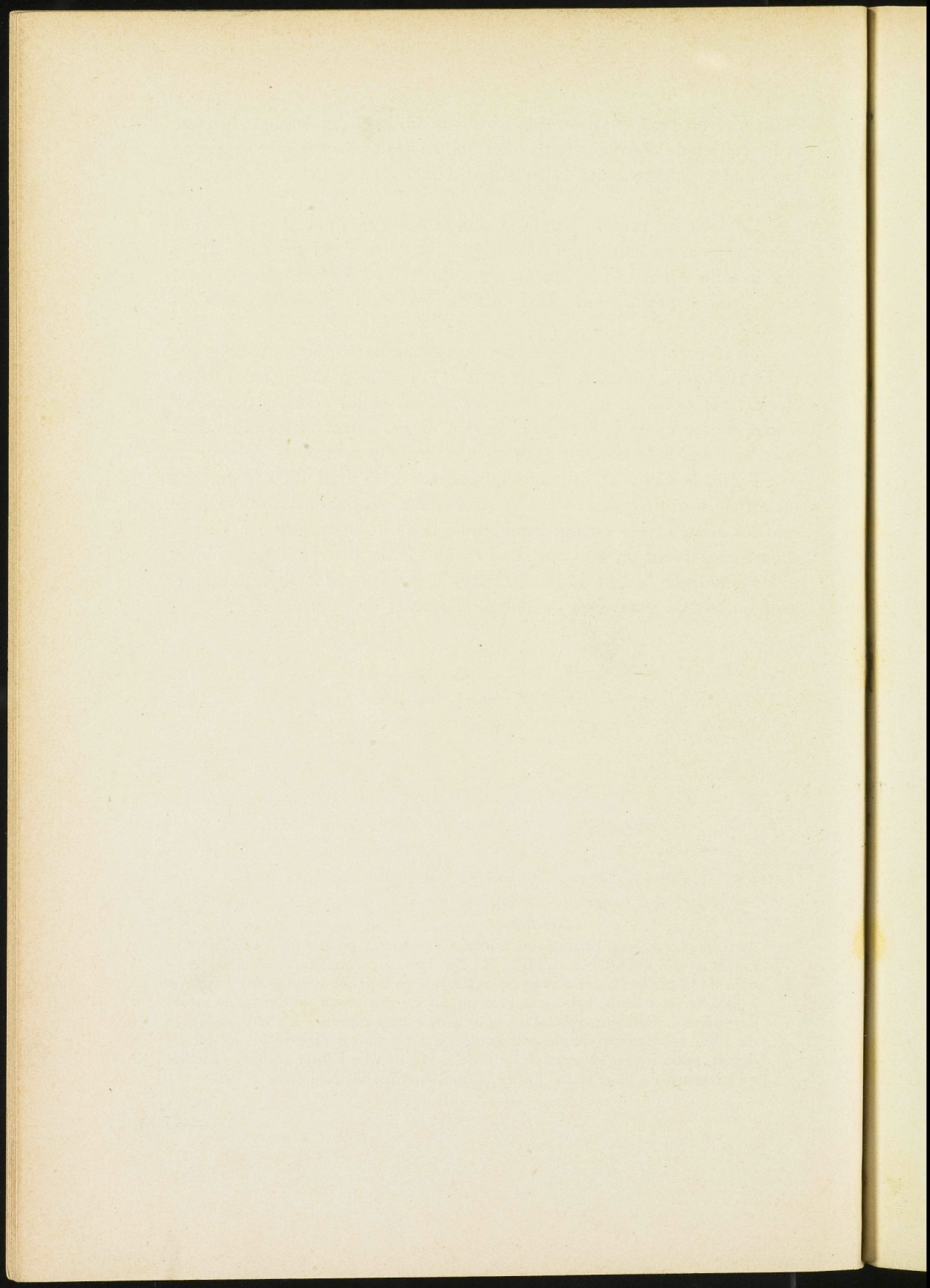
Hollande, en compensation des frais que lui occasionneraient la pose et l'entretien de nouveaux feux, mais que ce droit pourrait être supprimé moyennant paiement par la Belgique d'un forfait annuel de dix mille florins.

Ce droit fut prélevé par la Hollande jusqu'en 1896. Il représentait une charge assez lourde pour la navigation. Aussi fut-il supprimé après que la ville d'Anvers eut accepté de réduire les taxes de quai, de port et de bassin qu'elle-même percevait sur les navires mouillés dans ses eaux.

Le 25 mars 1891, une nouvelle convention passée entre la Belgique et la Hollande, précisait à son article 11 : « Le gouvernement néerlandais veillera à ce que les feux, les balises et les échelles de marée soient conservés en bon état de service. Il ne pourra ni les enlever ni les détourner de leur destination sans le consentement de la Belgique. »

Enfin, la Convention belgo-hollandaise du 5 avril 1905 renfermait un article 9 ainsi conçu : « Le gouvernement néerlandais veillera à ce que les feux, et les bouées lumineuses dont il est question à l'art. 5, soient conservées en bon état de service. Il ne pourra ni les enlever ni les détourner de leur destination sans le consentement de la Belgique, sauf en cas de guerre ou de danger éventuel de guerre ¹⁰⁵. »

¹⁰⁵ Les auteurs belges Brigode et Ducarne écrivent à ce propos : « Ce dernier article a une importance capitale. La Belgique y reconnaît l'entière souveraineté de la Hollande sur l'Escaut néerlandais, puisqu'elle autorise les Pays-Bas à enlever les balises, bouées et feux en cas de guerre ou de danger éventuel de guerre ». Cette interprétation nous paraît trop absolue. L'art. 9 de l'acte de 1905 nous paraît simplement conforme au principe rappelé au n° 65 ci-dessus, selon lequel le principe de libre navigation ne s'entend sans restriction qu'en temps de paix et au profit des seuls navires de commerce.



CHAPITRE VI

Le rachat du péage de l'Escaut

I

158. Le péage en faveur de la Hollande aurait entravé lourdement le développement économique de la Belgique s'il avait été supporté effectivement par la navigation scaldéenne. Mais ce ne fut pas le cas. Une loi du 5 juin 1839¹⁰⁶, en effet, votée par les Chambres belges, disposa que la taxe à percevoir par la Hollande serait remboursée par l'Etat belge aux navires de certaines nations, que le gouvernement désignerait, et à l'exclusion de la Hollande. Le Parlement autoriserait le gouvernement à régler les conditions de l'octroi de cette faveur, à en stipuler la durée et à le retirer aux Etats qui ne mettraient pas, dans leurs eaux nationales, les navires belges au bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée.

C'est ainsi que ce traitement de faveur fut accordé successivement par la Belgique au Danemark, au Hanovre, aux Etats du Zollverein, aux Etats-Unis d'Amérique, au royaume des Deux-Siciles, à la France et à la Russie.

159. Ce remboursement devint vite une charge excessivement onéreuse pour le Trésor belge. Et encore n'en payait-il lui-même

¹⁰⁶ Art. 1. Le péage à percevoir par le gouvernement des Pays-Bas sur la navigation de l'Escaut, pour se rendre de la mer en Belgique ou de la Belgique à la mer par l'Escaut ou le canal de Terneuzen, sera remboursé par l'Etat aux navires de toutes les nations. Toutefois, s'il se présente à l'égard de l'un des pavillons étrangers des motifs graves et spéciaux, le gouvernement est autorisé à suspendre à son égard l'effet de la présente disposition.

Art 2. Avant le 1^{er} juin 1843, il sera examiné si le bénéfice de l'art. précédent doit être maintenu en faveur des pays avec lesquels il ne sera pas intervenu d'arrangements commerciaux de douane ou de navigation.

qu'une partie. Car, d'après une loi du 26 août 1822, la navigation sur la partie belge de l'Escaut était frappée d'un droit de tonnage distinct du péage hollandais et dont le produit fut affecté, dès l'année 1840, au remboursement partiel de ce péage précisément. Ce droit de tonnage belge s'élevait, pour les navires belges et ceux de certaines nations, à 1 fr. 90 par tonneau et par année et pour les autres navires étrangers à 2 fr. 20 par tonneau pour chaque voyage effectué. Ce système était assez discutable : la taxe n'étant perçue qu'une fois par année pour certains pavillons se réduisait pratiquement à rien pour les bâtiments qui, faisant le trafic entre la Belgique et les pays voisins, multipliaient leurs apparitions dans les ports de l'Escaut. Tandis que pour les navires au long cours, qui n'abordaient à Anvers qu'une fois par année, ce droit représentait une charge réelle ¹⁰⁷.

160. La perception de ce droit était une précieuse source de profits pour la Belgique, puisque son produit intervenait pour moitié environ dans le remboursement du péage hollandais. Pourtant le sacrifice devenait trop lourd pour la Belgique. Car, plus les relations commerciales progressaient, plus le péage atteignait des chiffres élevés : il se montait à six cent mille francs en 1840, mais il avait passé à neuf cent septante mille francs cinq ans plus tard et s'élevait à un million cent mille francs en 1852.

161. Il fallait donc trouver un moyen de mettre fin à semblable situation. Une occasion se présenta pour la Belgique, en 1856, les représentants de diverses puissances maritimes s'étant réunis à Copenhague pour discuter des conditions d'une éventuelle suppression des péages du Sund et des Belts. Le cabinet danois consentait à leur abolition moyennant une indemnité et proposait de prendre à sa charge la construction et l'entretien des phares, balises, fanaux et autres ouvrages nécessaires à la navigation dans ses détroits.

L'entente se réalisa très rapidement sur la base des offres danoises et un Traité général ¹⁰⁸ fut conclu, que complétèrent des conventions spéciales entre le Danemark et chaque Etat intéressé, pour le règlement des modalités de paiement. La somme réclamée à la Belgique s'élevait à neuf cent mille francs. La moyenne des versements annuels effectués par le gouvernement belge au Trésor néerlandais pour exonérer les

¹⁰⁷ Auguste Parent, op. cité.

¹⁰⁸ De Martens, Nouveau Recueil Général, t. XVI, 2^e partie, p. 345.

navires danois du péage sur l'Escaut avait été, depuis 1840, de près de quarante mille francs. Le cabinet de Bruxelles offrit au Danemark de compenser ces deux charges. Cette proposition fut agréée et un traité signé le 14 mars 1857.

162. Pour la Belgique, l'important dans la négociation danoise était de rappeler aux puissances maritimes que le remboursement du péage sur l'Escaut n'était un droit acquis pour personne et que la Belgique n'y était tenue que selon les stipulations des traités de commerce qu'elle avait eu la générosité de conclure dans ce sens avec les pays énumérés plus haut.

Aussi l'article 2 du traité belgo-danois disposa-t-il que si le remboursement du péage de l'Escaut venait un jour à n'être plus opéré par la Belgique, le gouvernement de Bruxelles payerait au Trésor danois chaque année une somme égale à l'intérêt calculé au 4 % du capital de neuf cent mille francs dû par la Belgique au Danemark pour la suppression des péages du Sund et des Belts.

« C'était le principe même de la capitalisation éventuelle du péage de l'Escaut qui était ainsi posé discrètement vis-à-vis de l'Europe ¹⁰⁹. »

163. Dès ce moment, toute la politique du gouvernement belge, sous l'impulsion d'un homme d'Etat remarquable, le baron de Lambertmont, tendit à préparer la voie à la suppression du péage néerlandais. Comme ni la Hollande, ni aucune puissance maritime ne pouvait être contrainte d'accepter un rachat du péage, il importait d'abord de créer petit à petit une situation telle que cette mesure devint désirable pour tous. Et le meilleur moyen d'y parvenir consistait pour la Belgique à dénoncer successivement, au moment de leur échéance, tous les traités de commerce dans lesquels le remboursement du péage était stipulé, pour ne plus contracter à ce sujet aucun nouvel engagement. Ensuite, il convenait d'utiliser l'élément de pression fourni par la loi de 1822 et d'offrir aux Etats intéressés l'abolition du droit de tonnage belge qu'ils payaient effectivement pour les amener à accepter de participer eux aussi au rachat d'un droit qu'ils ne payaient pas, le péage hollandais, dont la Belgique seule faisait les frais.

164. Fidèle à cette ligne de conduite, le gouvernement de Bruxelles conclut, le 23 mars 1857, un traité de commerce et de navi-

¹⁰⁹ Guillaume, op. cité.

gation avec le royaume des Deux-Siciles ¹¹⁰, d'après lequel le remboursement du péage scaldéen n'était accordé aux navires siciliens que moyennant réduction des taxes perçues sur les navires belges dans les ports siciliens. Le traité reconnaissait en outre expressément le droit de la Belgique de cesser le remboursement quand bon lui semblerait.

165. Il en alla de même avec le Hanovre qui percevait des droits de péage à Stade et Brunshausen. La Belgique avait conclu avec cet Etat une convention de navigation, le 15 janvier 1842. Lorsque cet acte arriva à échéance, le gouvernement belge le dénonça et proposa au Hanovre la compensation des deux charges, ce qui fut accepté dans un traité du 18 février 1861 ¹¹¹.

166. La même année, la Belgique signait avec la France une convention de navigation ¹¹² dont l'article 4 précisait que le pavillon français continuerait à jouir en Belgique du remboursement du droit de péage sur l'Escaut, tant que le pavillon belge en jouirait lui-même.

Ainsi, dans quatre traités conclus avec quatre Etats différents, la Belgique avait obtenu la reconnaissance implicite ou explicite de son droit de mettre fin librement au système du remboursement du péage hollandais. Le gouvernement belge estima que l'attention des diverses puissances bénéficiaires avait dès lors été suffisamment attirée sur l'éventualité d'un prochain rachat du dit péage et décida en conséquence de prendre avec la Hollande les contacts préliminaires indispensables au succès d'une telle entreprise.

II

167. Le péage hollandais sur la navigation scaldéenne ¹¹³ n'était guère en harmonie avec les tendances libérales du droit des gens général du siècle passé. Sa légitimité n'était certes pas discutable, puisqu'il était le fruit d'une convention régulièrement conclue entre deux Etats souverains, mais la dérogation qu'il représentait aux principes fondamentaux du droit international issu du Congrès de Vienne,

¹¹⁰ Guillaume, op. cité.

¹¹¹ De Martens, Nouveau Recueil Général, tome XVII, 1^{re} part., p. 306.

¹¹² De Martens, Nouveau Recueil Général, tome XVII, 2^e part., p. 372.

¹¹³ Comme le droit de tonnage belge.

n'en demeurerait pas moins discutable, quelle que fût la solidité de sa base en droit strict.

L'Acte final du Congrès de Vienne, en effet, avait posé la maxime d'une liberté fluviale complète pour les Etats riverains, sinon pour tous les pavillons ¹¹⁴. Or l'article 9, paragraphe 3 du Traité de 1839, instituant le péage en faveur de la Hollande, ne faisait aucune distinction entre les navires du riverain belge et les navires des autres nations : tous étaient soumis à la taxe.

Le fait parut encore plus choquant, lorsque le principe de la libre navigation fut appliqué sans restriction (c'est-à-dire étendu à tous les pavillons et non pas seulement au profit des seuls riverains) au Rio de la Plata en 1853 et au Danube en 1856. Les bâtiments belges se trouvèrent dans cette situation curieuse de circuler librement dans les eaux des deux fleuves, tandis qu'ils devaient acquitter le péage hollandais pour pouvoir regagner leurs propres eaux nationales de l'Escaut !

168. Le péage, en outre, ne se justifiait même pas comme une rémunération de travaux accomplis dans le but d'améliorer la navigation, puisque le pilotage, l'éclairage, le balisage faisaient l'objet de rétributions distinctes.

169. Ces considérations n'échappèrent pas aux négociateurs du Traité de rachat. Elles contribuèrent à faciliter leurs travaux et permirent de trouver plus rapidement les bases d'entente nécessaires. L'idée d'une capitalisation de la rente payée par la Belgique à leur pays n'était pas demeurée étrangère à certains hommes d'Etat néerlandais, en sorte que lorsque les premières ouvertures furent faites à La Haye au nom du gouvernement belge, en juillet 1861, elles rencontrèrent d'emblée un accueil assez favorable.

Une telle attitude de la part du cabinet hollandais était d'autant plus méritoire que le produit du péage sur l'Escaut constituait un poste important du budget néerlandais et que ce produit n'avait cessé de s'accroître au cours des vingt et une années durant lesquelles il avait été comptabilisé. Il eût donc été de bonne politique financière pour la Hollande de conserver une source de revenus aussi sûre et aussi avantageuse. L'Etat belge, sur son refus d'accéder au principe du rachat, eût-il décidé de ne plus rembourser le péage comme il avait fait jusqu'alors pour favoriser le relèvement d'Anvers et de toute

¹¹⁴ Cf. *supra* nos 18 et ss.

l'économie belge ? la Hollande elle-même n'en eût pas été affectée au premier chef. Car, ou bien la navigation sur l'Escaut serait demeurée ce qu'elle était, les navires étrangers eussent acquitté eux-mêmes la taxe et pour elle le résultat n'aurait pas changé ; ou bien, la navigation sur l'Escaut aurait cessé, le produit du péage serait tombé à néant, mais la concurrence d'Anvers aurait disparu elle aussi du même coup... au profit de Rotterdam ¹¹⁵.

170. Le principe de la capitalisation du péage une fois admis par le cabinet de La Haye, les discussions portèrent sur les trois points suivants :

Convenait-il de prendre pour base des calculs une année seulement de péage ou la moyenne de plusieurs années ?

Dans le cas où l'on se rallierait à la seconde solution, de combien d'années tiendrait-on compte ?

A quel taux la rente serait-elle capitalisée ?

Au début, l'entente parut devoir se réaliser très rapidement sur ces trois questions. Les négociateurs en effet tombèrent d'accord pour convenir qu'une moyenne fût établie sur la base des quinze dernières années de péage et que le taux fût fixé à 5 %. De la sorte, le capital à rembourser aurait été d'un peu plus de vingt-trois millions de francs.

171. Malheureusement, divers faits retardèrent quelque peu la marche des négociations. Le Ministère hollandais des affaires étrangères changea à cette époque plusieurs fois de titulaire, ce qui n'était pas pour faciliter les choses. D'autre part, le gouvernement de La Haye s'inquiétait de connaître les réactions des autres puissances maritimes. Des projets de protocoles et d'arrangements furent longtemps échangés sans résultat immédiat et ce n'est que le 23 avril 1863, soit après environ deux ans de pourparlers, que l'accord s'établit sur la question du péage scaldéen.

Le Traité de rachat ¹¹⁶ fut signé le 12 mai 1863 à La Haye. Le

¹¹⁵ Les vues du Baron Guillaume nous paraissent contestables sur ce point. Cet auteur soutient qu'il était de l'intérêt de la Hollande d'accepter le principe du rachat, de peur des réactions étrangères que susciterait, à la suite de son refus, la décision du gouvernement belge de ne plus rembourser le péage. Nous croyons pour notre part qu'une telle décision eût été désastreuse en premier lieu pour l'économie belge, et non pas pour la Hollande, qui en eût profité indirectement.

¹¹⁶ De Martens, Nouveau Recueil Général, tome XVII, 2^e part., p. 230.

montant du capital de rachat fut fixé à dix-sept millions cent quarante et un mille six cents quarante florins. De son côté, le gouvernement belge s'engagea à supprimer le droit de tonnage qu'il percevait, en vertu de la loi de 1822, sur la navigation de l'Escaut dans ses eaux nationales.

Le même jour furent signés deux autres traités relatifs aux prises d'eau de la Meuse et aux relations commerciales entre les deux pays.

III

172. Dès qu'il eut jugé le terrain suffisamment préparé pour les négociations avec la Hollande, soit en juillet 1861, le cabinet de Bruxelles chargea son représentant à Londres de prendre contact avec le gouvernement de la reine Victoria et de solliciter la participation de l'Angleterre dans le rachat du péage hollandais.

Cela n'alla pas sans peine : le gouvernement britannique se demandait comment il obtiendrait du Parlement les crédits nécessaires au rachat d'un péage qu'il n'avait jamais payé et les conseillers de Sa Majesté étaient divisés. D'autre part, le cabinet de Bruxelles avait lié la question de l'Escaut au renouvellement des traités de commerce anglo-belges, qui arrivaient à échéance, et le gouvernement anglais n'acceptait pas de subordonner la négociation commerciale au succès de la combinaison relative à l'Escaut.

Le gouvernement belge modifia alors sa tactique et fit savoir à Londres qu'il se préparait à convoquer une conférence préliminaire des Etats intéressés. Mais cette conférence n'eut pas besoin de se réunir : le cabinet de Saint-James finit par admettre les vues de la Belgique et consentit à participer, pour environ neuf millions de francs, au rachat du péage hollandais, à condition que la Belgique, de son côté, renonçât à son propre droit de tonnage et réduisît les taxes de pilotage qu'elle percevait dans ses ports et sur l'Escaut.

173. Les démarches qui furent entreprises parallèlement dans les autres capitales en faveur du rachat du péage furent généralement accueillies avec une certaine froideur. Comme en Grande-Bretagne, nombre d'hommes d'Etat avaient de la peine à comprendre les motifs pour lesquels leur pays devait contribuer à la suppression d'une taxe qu'en fait il n'avait jamais acquittée. Beaucoup doutaient du succès

des négociations entamées auprès des autres puissances et tous étaient persuadés que la Belgique ne pourrait jamais se décider à cesser le remboursement du péage. Certains Etats soutinrent même que le Traité de 1839 était pour eux « *res inter alios acta* », qu'ils n'étaient pas censés connaître l'existence d'un péage sur l'Escaut et que l'obligation d'acquitter une taxe de cette nature incombait à la seule Belgique. Ils prétendaient en voir la preuve dans la politique de remboursement pratiquée par la Belgique depuis plus de vingt ans.

174. Ces objections furent combattues l'une après l'autre par les diplomates belges, qui affirmèrent solennellement que le cabinet de Bruxelles était décidé à mettre fin au sacrifice qu'il s'était imposé vingt ans auparavant et qui d'ailleurs n'avait jamais été qu'un acte de munificence de sa part. Peu à peu, certains Etats se rallièrent aux propositions belges et, ce faisant, en entraînent d'autres qui n'attendaient en réalité que la décision des premiers pour prendre la leur. Enfin, la nouvelle de l'entente établie avec la Hollande et la Grande-Bretagne fut décisive auprès des dernières capitales récalcitrantes et, le 13 mai 1863, le ministre belge des affaires étrangères, Ch. Rogier, pouvait soumettre à l'approbation des Chambres, qui le votèrent, à l'unanimité moins une voix, le Traité de rachat qui avait été signé la veille à La Haye.

175. Le projet de loi ainsi approuvé par la Chambre des représentants et le Sénat belges, il ne restait plus qu'à conclure avec les puissances qui avaient accepté de supporter une part du prix de rachat les conventions propres à régler les modalités de leur paiement.

Une conférence se réunit à cet effet le 15 juillet 1863 à Bruxelles, sous la présidence de Ch. Rogier. Vingt Etats y étaient représentés, savoir : Autriche, Brésil, Chili, Danemark, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne, Hanovre, Italie, Oldenbourg, Pérou, Portugal, Prusse, Russie, Suède-Norvège, Turquie, Lübeck, Brême et Hambourg.

En deux jours, la Conférence accomplit sa tâche. Chacun des Etats représentés participa au rachat du péage dans une proportion déterminée par la moyenne du tonnage que chaque Etat avait déplacé dans l'Escaut durant les années prises en considération pour le calcul de la capitalisation de la rente.

La Belgique prit à sa charge le paiement de la moitié du capital total du rachat.

Le péage cessa d'être perçu le 1^{er} août 1863, en même temps qu'était versé au Trésor néerlandais le premier tiers du montant dû. Du 5 juin 1839 au 1^{er} août 1863, le remboursement du péage sur l'Escaut avait coûté à la Belgique près de trente millions de francs.

IV

176. La suppression du péage de l'Escaut apparaît de nos jours comme une mesure d'excellente politique, tout à l'honneur de ses promoteurs belges et hollandais. A l'époque, elle fut accueillie généralement avec une grande faveur dans les milieux de l'armement et du commerce. Elle ne rencontra guère qu'un adversaire, D. de Garcia de la Vega, qui, dans un ouvrage¹¹⁷ paru peu avant la signature du Traité de rachat, soutint la thèse étrange que « la suppression du remboursement du péage de l'Escaut, de la manière dont le cabinet l'envisage, serait un manque de foi de la part de la Belgique ; ce projet n'est qu'une contrefaçon malheureuse de ce qui s'est fait pour les droits du Sund et de Stade dans des stipulations radicalement différentes ; enfin la question de savoir si la suppression du péage sera un avantage pour la Belgique est pour le moins douteuse ».

177. A l'appui de cette triple affirmation, l'auteur fait valoir des arguments qui nous paraissent totalement faux. Il écrit d'abord que le péage a le caractère d'une compensation consentie en faveur de la Hollande pour tous les sacrifices supportés par elle, savoir le partage de la souveraineté sur le fleuve et la communauté de pilotage et de surveillance des passes instituées par le Traité de 1839. L'auteur manifeste par là qu'il est demeuré complètement étranger à la vaste évolution du droit des gens qui s'est faite précisément dans le courant du XIX^e siècle et qui a apporté à la notion de l'absolue souveraineté d'un Etat sur un fleuve international des tempéraments jugés indispensables à la société moderne des nations civilisées.

178. Il émet ensuite l'idée que la loi du 5 juin 1839 par laquelle la Belgique décide de rembourser le péage aux navires de certaines

¹¹⁷ « La suppression des péages de l'Escaut », Namur 1862.

nations, n'est pas une loi ordinaire, qui regarde la Belgique seule ; c'est un véritable contrat, un traité conclu avec les Etats étrangers et auquel la Belgique ne peut se soustraire sans manquer à la loyauté.

179. Nous avons vu plus haut qu'une telle conception est tout à fait erronée. La loi du 5 juin 1839 ne peut être considérée comme une convention, puisqu'il y manque un cocontractant autre que la Belgique. C'est en réalité une loi interne, un acte unilatéral, une décision purement belge et l'on n'a jamais vu d'exemple qu'une loi nationale devienne un *traité* international pour la seule raison qu'elle impose à l'Etat qui l'a votée des obligations dont profitent d'autres Etats.

180. D'autre part, il n'existe pas d'analogie, selon Garcia, entre les péages du Sund et de Stade et celui de l'Escaut. Car les premiers remontent à une origine incertaine, n'ont pas de titre valable, sont contraires aux principes élémentaires du droit public et entravent la navigation, tandis que le second a une origine certaine (1839), est fondé sur un titre valable (un traité), ne présente aucun caractère vexatoire (taxes modiques) et n'entrave en rien la navigation (perception au port d'arrivée).

181. Les deux dernières affirmations sont discutables. Il nous semble que les contemporains de l'auteur ne jugeaient pas qu'un florin et demi par tonneau fût une taxe modique ne présentant aucun caractère vexatoire, si nous nous en rapportons aux efforts qu'ils firent pour la supprimer ! Et dire que le péage n'entravait pas la navigation parce qu'il était prélevé au terme ou au début du voyage et non en cours de route, équivaut à jouer sur les mots : nous croyons pouvoir soutenir que tout péage entrave toute navigation, par le seul fait de son existence et des conséquences économiques qu'il entraîne.

182. Finalement, le publiciste prétend que le remboursement du péage a permis à la Belgique d'obtenir en contrepartie nombre de faveurs des Etats intéressés et qu'un rachat de ce péage fera disparaître tous ces avantages. Qu'en outre la réduction des droits de pilotage et des taxes locales à Anvers et la suppression du droit de tonnage datant de 1822 fera perdre à la Belgique un million de francs par année.

183. Il nous paraît que, sur ce dernier point, l'auteur est mal renseigné. Le droit de tonnage belge n'a rapporté à la Belgique que douze millions huit cent mille francs en vingt-trois ans, soit un peu

plus d'un demi-million par année¹¹⁸. La réduction des droits de pilotage et des taxes locales de son côté n'a jamais pu représenter une somme pareille. Il est donc faux de prétendre, comme fait Garcia de la Vega, que le rachat du péage est une mesure qui coûtera cher à la Belgique. Quant à la disparition des avantages accordés par plusieurs Etats étrangers aux navires belges, elle ne saurait faire regretter celle de la lourde charge que représentait le péage en faveur de la Hollande, même si cette charge, imposée à la navigation scaldéenne, était supportée en réalité par le Trésor belge.

¹¹⁸ Aug. Parent, op. cité.

le
ne
ne
me
ole

CHAPITRE VII

La tentative de revision des traités en 1925

I

184. La fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle furent pour la Belgique une période d'intense développement économique. Grâce à la protection britannique, le pays avait échappé à la tourmente de 1870. Le Traité de 1839 lui avait créé un statut international de neutralité permanente qu'avaient garanti solennellement les Cinq Grandes Puissances et à la faveur duquel il connut plus d'un demi-siècle de prospérité. En outre, le génie hardi et entreprenant de son souverain Léopold II, qui était monté sur le trône en 1865 et régna jusqu'en 1909, l'avait doté, presque malgré lui, d'une colonie magnifique, le Congo, qui fut pour lui une gigantesque source de richesses.

Durant ces années bénéfiques, l'essor d'Anvers se poursuivit d'une manière prodigieuse : au début du présent siècle, le port acquit, après Londres et Hambourg, la troisième place sur le marché européen. Quant au mouvement sur l'Escaut, il prit, avec le développement de la navigation à vapeur, des proportions inconnues jusqu'alors, le tonnage de chaque navire s'étant accru considérablement par rapport à l'époque de la voile ¹¹⁹.

C'est alors que le Traité de 1839 s'est montré incapable de satisfaire les besoins croissants de la navigation.

¹¹⁹ En 1900, les arrivages dans ces différents ports totalisaient les chiffres suivants : Londres : 9.580.854 tonnes ; Hambourg : 8.087.514 t. ; Anvers : 6.720.150 t. ; Rotterdam : 6.359.794 t. ; Liverpool : 6.001.563 t. ; à Anvers le total était représenté par 571 voiliers déplaçant 277.803 t. et 4843 steamers d'un tonnage global de 6.442.347 t.

bit N. verdoende behoeften en was verre van alle d. overheid te regelen. Het was een overgangsopst, die op dat moment (1900) niet onvoldoende voldeed en die hun gericht op te komen min of meer verbruggde. Maar het was een dubbelzinnige tekst en er mankeerde veel precisies. Wij gaan de enkele punten komen die de aandacht verdienen.

185. Le tableau comportait une ombre malgré tout : l'interminable différend qui de 1846 à 1867 opposa la Belgique à la Hollande et qui trouvait son origine dans l'intention manifestée par le cabinet de La Haye de construire à travers les îles de Zélande une ligne de chemin de fer pour relier Flessingue à Rozendaal. A cette époque, les territoires de Walcheren et de Zuid-Beveland étaient des îles, séparées l'une de l'autre par un bras de l'Escaut appelé Het Sloe. L'île de Zuid-Beveland était elle-même séparée du continent par un chenal appelé « Kreekrak » ou passe de Bath. Ces deux voies d'eau mettaient en communication les deux branches du fleuve, l'Escaut occidental ou Hondt et l'Escaut oriental, et la passe de Bath offrait plus spécialement à la navigation anversoise une voie rapide et directe à destination de Rotterdam. La construction d'une ligne de chemin de fer à travers les îles signifiait l'obstruction de la passe de Bath et du Het Sloe, parce qu'elle nécessitait la construction de digues et de remblais, la largeur des deux voies d'eau étant trop considérable pour qu'on pût songer à jeter des viaducs d'une rive à l'autre.

186. Le Traité de 1849 prévoyait le cas. Le paragraphe 8 de son article 9 disposait en effet : « Si des événements naturels ou des travaux d'art venaient par la suite à rendre impraticables les voies de navigation indiquées au présent article, le Gouvernement des Pays-Bas assignera à la navigation belge d'autres voies aussi sûres et aussi bonnes et commodes, en remplacement des dites voies de navigation devenues impraticables. »

187. La Hollande se fondait sur ce texte pour prétendre qu'elle avait le droit de choisir unilatéralement les voies de remplacement qui seraient ouvertes à la navigation après la suppression du Kreekrak et du Het Sloe. Elle soutenait également que sa souveraineté sur l'Escaut oriental était absolue et que dans l'esprit des négociateurs du Traité de 1839 cette branche-là du fleuve avait été exclue des discussions. Par conséquent, elle s'estimait fondée à substituer aux deux chenaux que la construction du chemin de fer rendrait inutilisables deux canaux dont elle déterminerait seule le tracé et les dimensions.

188. La Belgique, au contraire, tirant argument du texte même invoqué par la Hollande pour justifier sa prétention, faisait valoir que le gouvernement néerlandais ne pouvait se constituer seul juge de la sûreté et de la commodité des nouvelles voies de remplacement qui seraient attribuées à la navigation d'Anvers à Rotterdam. Elle soutenait

d'autre part que le principe de libre navigation s'étendait aussi bien à l'Escaut oriental qu'au Hondt et que les diplomates de 1839 n'avaient justement pas suivi les Hollandais quand ils demandaient que la branche septentrionale du fleuve fût exclue des négociations.

189. Les deux gouvernements, qui avaient échangé des notes pendant plus de vingt ans, ne purent aboutir à un accord ni sur le fond du problème, ni sur ses modalités d'exécution. Une commission mixte hollando-belge fut nommée en 1866, pour examiner les questions techniques que soulevaient les barrages projetés. Mais la Hollande, qui avait déjà commencé les travaux, les poursuivit sans attendre les conclusions de la commission, et procéda de la même manière l'année suivante, lorsque le gouvernement belge demanda à l'Angleterre, à la France et à la Prusse de désigner des ingénieurs qui donneraient sur les questions techniques une opinion purement consultative. Afin de remplacer la passe de Bath, elle construisit à travers l'île, devenue presque île, de Zuid-Beveland, un canal long d'un peu plus de huit kilomètres, coupé de quatre ponts mobiles et muni de trois écluses, qui lui permit du même coup de relier entre elles les deux villes de Hansweert et de Werneldinge. Un second canal, de onze kilomètres environ, fut également creusé à travers l'île de Walcheren, pour remplacer le Het Sloe, et mettre en communication directe Flessingue et Middelburg.

Cette double substitution de voies d'eau eut de graves inconvénients pour la Belgique. Elle imposait à la navigation le passage dans certaines eaux zélandaises particulièrement dangereuses, allongeait le trajet de la batellerie dans l'Escaut occidental et, par son jeu d'écluses et de ponts mobiles, retardait considérablement la vitesse du mouvement Anvers - Rotterdam. Ces inconvénients ne firent que croître à mesure que se développait le trafic scaldéen. Ils devinrent si sensibles, dès le début du XX^e siècle, que la Belgique proposa à la Hollande, en 1925, le creusement d'un canal direct entre Anvers et le Rhin (canal de Moerdyk). Cette proposition fut repoussée par les Pays-Bas, soucieux de conserver à Rotterdam sa prédominance dans le commerce rhénan international.

190. L'histoire de l'Escaut, à la fin du siècle passé et jusqu'en 1914, ne fut marquée que par deux incidents de nature semblable et d'une portée minime.

Le Traité de 1839 prévoyait au paragraphe 3 de son article 9 que les navires empruntant l'Escaut ne seraient assujettis à aucune visite ni à aucun retard ou entrave quelconque du fait du péage alors existant en faveur de la Hollande, et que, pour ce faire, la perception du droit aurait lieu au port d'arrivée ou de départ. Il était de même stipulé que les navires arrivant de la pleine mer et venant d'endroits suspects au point de vue sanitaire, pourraient continuer leur route sans entrave ni retard, accompagnés d'une garde de santé.

191. Mais la Conférence de Londres n'avait pas réglé la question des saisies judiciaires. En 1876, un bâtiment danois, le « Phoenix », qui redescendait l'Escaut, fut saisi en rade de Flessingue, en vertu d'une ordonnance rendue par le Tribunal de Middelburg. A l'aller, en effet, le navire avait heurté et endommagé un cotre du service néerlandais de pilotage et contracté de la sorte une dette à l'égard de l'Etat hollandais. En 1910, le cas se reproduisit, dans des conditions identiques en tous points, au préjudice du steamer allemand « Minerva », qui fut arrêté pour la même raison que le « Phoenix » et mis à la chaîne dans les bassins de Flessingue.

192. Ces incidents, malgré leur rareté et leur peu de gravité, produisirent en Belgique une assez vive émotion. Leur côté spectaculaire ne pouvait manquer de frapper et l'opération paraissait éminemment injuste et arbitraire à tous les profanes, dans l'esprit desquels la navigation sur l'Escaut devait être tout à fait libre et ne comporter aucune restriction de quelque nature que ce fût, depuis qu'elle avait été rachetée à beaux deniers comptant à la Hollande. La presse protestait que le cabinet de La Haye violât si ouvertement le Traité de 1839, tandis que les publicistes, moins catégoriques, souhaitaient que la question fit l'objet d'une convention entre les deux nations.

193. Il semble, étant donné l'absence de texte réglant cette question précise, que la Hollande était fondée à considérer le droit des gens général comme applicable en la matière, quoique le cas fût spécial, puisque les navires saisis circulaient sur un fleuve où sa souveraineté n'était pas complète. Mais les restrictions à cette souveraineté

étaient énumérées de façon limitative dans le Traité de 1839 et le cas de la saisie n'y figurant pas, il était en tout cas faux de dire que la Hollande violait les traités en pratiquant des saisies comme elle avait fait. A notre avis, elle était au contraire parfaitement dans son droit.

III

193. Toutes les stipulations relatives à l'Escaut, qui avaient été passées entre la Belgique et la Hollande au cours des années qui suivirent la séparation des deux Etats, envisageaient seulement le temps de paix. Seule l'une d'entre elles, intervenue au début du présent siècle, à une époque où l'horizon politique européen commençait déjà à s'assombrir, réservait la possibilité d'un conflit. Mais elle n'avait trait qu'à une question purement technique, d'assez mince importance¹²⁰. Au moment où la première guerre mondiale éclata, il n'existait donc aucun texte, à part la disposition précitée, qui, propre à la navigation sur l'Escaut, délimitât les droits et les devoirs réciproques des deux riverains en cas d'hostilités.

En revanche, chacun des Etats avait légiféré en la matière, mais pour son compte, séparément.

En Hollande, la question du sort de l'Escaut en temps de guerre avait été fréquemment débattue devant les Chambres des Etats Généraux, où elle avait fait l'objet de discussions nourries en 1874, 1880, 1882, 1893 et 1902. Mais jamais on n'y avait suggéré que la question se réglât d'un commun accord avec la Belgique. L'arrêté royal régissant la navigation des navires de guerre, qui fut modifié le 30 octobre 1909, paraissait suffisant. Il disposait, d'une façon assez obscure, que les navires de guerre étrangers ne pouvaient pénétrer « dans les eaux intérieures » du royaume sans autorisation préalable du ministre de la marine hollandaise et la définition qu'il donnait des mots « eaux intérieures » permettait de discuter s'il s'appliquait ou non à l'Escaut.

En Belgique, le besoin d'une convention avec la Hollande ne se fit pas sentir non plus. L'Arrêté royal du 18 février 1901 faisait loi. Il autorisait l'entrée libre des navires de guerre de belligérants dans

¹²⁰ Cf. supra n° 157.

les ports de la côte flamande, et, dans l'Escaut, subordonnait cette entrée à une autorisation du gouvernement. L'entrée de l'Escaut, par contre, était interdite aux navires convoyant des prises ou aux bâtiments armés en course, sauf en cas de danger de mer.

194. Les maximes générales du droit des gens, qui, en l'absence d'accord intervenu entre les deux pays, pouvaient être considérées comme le droit international supplétif applicable au problème scal-déen en temps de guerre, avaient été déterminées fort exactement, en ce qui concerne les puissances neutres, en 1907, lors d'une conférence tenue à La Haye. Il y avait été érigé en principe l'inviolabilité du territoire des Etats neutres (art. 1^{er}) et l'interdiction des belligérants d'emprunter ce territoire pour leurs passages de troupes ou d'approvisionnements (art. 2). L'Etat neutre s'engageait de son côté à ne tolérer à l'intérieur de ses frontières aucune intrusion quelconque de la part des belligérants (art. 5).

195. C'est en se fondant sur ces principes que la Hollande, en août 1914, après avoir proclamé sa neutralité, notifia aux puissances intéressées sa décision de fermer les embouchures de l'Escaut aux navires de tous les belligérants ¹²¹.

Cette décision ne surprit en somme personne. Au début du siècle, en effet, le gouvernement de La Haye avait ordonné la remise en état des fortifications de Flessingue, et cette mesure avait, à l'époque, suscité, en même temps qu'une certaine émotion en Belgique, en France et en Angleterre, un échange de vues entre publicistes belges et néerlandais, au cours duquel, débordant de son cadre premier, la discussion avait touché la question de la neutralité des deux Etats et celle du passage éventuel de navires de guerre dans les eaux scal-déenne. A cette occasion, sans que le gouvernement hollandais prît officiellement part au débat, un jurisconsulte néerlandais, I. den Beer Portugael, défendit une thèse dont on pouvait admettre qu'elle reflétait l'opinion des milieux gouvernementaux de La Haye ¹²².

L'auteur soutenait que sa neutralité permettait à la Hollande

¹²¹ « La neutralité des Pays-Bas leur fait un devoir de s'opposer par la force au passage de tout navire belligérant qui se présenterait pour remonter l'Escaut, soit en vue d'attaquer, soit en vue de défendre Anvers. » (Note du 8 août 1914 du gouvernement hollandais à l'ambassadeur belge à La Haye.)

¹²² « L'Escaut et la neutralité permanente de la Belgique », 1910.

d'interdire l'accès de l'Escaut à une flotte belligérante qui remonterait le fleuve « en vue d'opérations se rapportant à la guerre ». Il englobait ainsi, dans cette formule volontairement vaste, le passage d'une flotte appartenant à l'une ou l'autre des puissances garantes de la neutralité belge, qui, en vertu des traités signés en 1839, utiliserait le fleuve pour se porter au secours d'Anvers, passage dont deux avocats belges, G. Brigode et M. Ducarne, allaient ingénieusement écrire quelques mois plus tard qu'il ne constituerait pas à proprement parler un acte d'hostilité ¹²³. Ces auteurs, en effet, partant de l'idée que la Belgique, en repoussant une violation de territoire, ne prendrait pas rang de belligérante, soutenait que la puissance garante qui viendrait à son secours n'aurait par conséquent pas non plus cette qualité, et que, dans ces conditions, le fait pour la Hollande de laisser passer dans ses eaux territoriales la flotte de secours ne constituerait pas un acte d'hostilité.

Cette façon de voir les choses nous paraît pécher par excès de subtilité : nous avons peine à admettre la notion d'une neutralité survivant à sa propre violation et à ne pas considérer comme belligérant — le fût-il contre son gré — l'Etat qui se défend par les armes contre celui qui porte la guerre chez lui. De plus, en 1914, l'Angleterre et la France, qui auraient seules pu porter à Anvers un secours naval, devinrent belligérantes dès le début des hostilités : l'argument n'était donc plus valable ni pour l'une ni pour l'autre.

196. Il en va de même de l'autre argument apporté par les partisans du libre passage des navires belligérants à travers l'Escaut, et qui consiste à dire que la Hollande, ayant signé en 1839 le traité mentionnant la garantie accordée par les Cinq Puissances à la Belgique, avait par là consenti implicitement à l'usage des moyens propres à exercer cette garantie, savoir à l'envoi d'un secours par la voie de l'Escaut ¹²⁴. Il nous semble qu'en raisonnant de la sorte, les défenseurs de cette thèse oubliaient qu'ils exigeaient de la Hollande qu'elle coopérât d'une manière effective à la garantie de l'une ou l'autre des puissances, alors qu'elle-même ne figurait pas parmi les puissances garantes.

¹²³ « L'Escaut, le droit international et les traités » 1911.

¹²⁴ Voir à ce sujet : Guillaume, op. cité, t. II, p. 264 et Nys, « L'Escaut en temps de guerre ».

197. Quoiqu'il en soit, pendant les quatre années que durèrent les hostilités, l'Escaut fut fermé à toute navigation de guerre. Quant à la navigation marchande, elle fut extrêmement réduite, Anvers étant tombé très tôt au pouvoir des forces allemandes.

Cet état de choses eut, au point de vue militaire, de graves conséquences pour les Alliés : la flotte anglaise ne put collaborer à la défense d'Anvers, dont elle aurait été à même, vraisemblablement, de retarder fort longtemps la chute. Les navires allemands de haute mer, qui au nombre de trent-sept avaient été saisis par les autorités belges dès la déclaration de la guerre, ne purent être évacués sur Ostende et furent repris par les armées allemandes après la capitulation de la place. Enfin, un corps de trente mille hommes, qui se croyait coupé des lignes alliées, dut demander son internement à la Hollande, faute de pouvoir s'échapper, sinon en traversant la Flandre zélandaise.

198. En même temps qu'elle proclamait son intention de fermer l'Escaut aux navires de guerre des belligérants, la Hollande prit diverses mesures assez rigoureuses pour rendre cette fermeture effective. Le 7 août 1914, elle remplaça les bouées et les feux habituels par un balisage dit de guerre, puis elle fit mouiller des mines dans plusieurs parties du fleuve. Elle signifia d'autre part aux pilotes belges l'interdiction de descendre l'Escaut en aval d'Hanswert et ordonna à ses services de police de pratiquer des visites sur les bateaux à destination d'Anvers. Quelques navires belges armés se trouvaient dans ses eaux : ils furent saisis et leurs équipages internés. Le même sort fut réservé aux soldats belges qui se trouvaient à bord de certains navires marchands.

199. Il semble que le gouvernement hollandais, inquiet de sauvegarder sa neutralité et de ne pas donner à son puissant voisin allemand le moindre sujet d'ombrage, manqua de doigté dans sa politique à l'égard de la Belgique, à un moment où ce pays subissait déjà les horreurs de la guerre. Et cela d'autant plus qu'il paraît avéré que le cabinet de La Haye ne fit pas preuve de la même intransigeance à l'endroit des navires de guerre allemands, auxquels fut accordée à plus d'une reprise cette autorisation de séjourner vingt-quatre heures dans les eaux neutres que le droit des gens reconnaît et qui fut précisément refusée aux canonnières et transports belges ¹²⁵.

¹²⁵ A. Rotsaert, op. cité.

200. Cette même différence de poids et de mesure se retrouva à la fin de la guerre. Au lendemain de l'armistice, les Allemands avaient emmené en Allemagne par la voie hollandaise ou vendu en Hollande avec l'autorisation du gouvernement hollandais, malgré les arrêtés-lois du gouvernement belge interdisant toute vente de bateaux belges pendant la durée des hostilités, un certain nombre de chalands appartenant à des Belges. Mais nombre de ces bateaux furent retrouvés sur le Rhin par les troupes belges d'occupation; et ils furent alors immédiatement dirigés sur la Belgique. Pendant leur traversée en transit des eaux de l'Escaut, les autorités hollandaises en effectuèrent la saisie et internèrent provisoirement l'équipage belge mis à leur bord. La Belgique protesta contre ces actes, annonçant que par mesure de représailles, elle ferait mettre à la chaîne les trois premiers bateaux hollandais qui entreraient dans les eaux belges, jusqu'à ce qu'il ait été fait droit à ses réclamations.

Au mois de septembre 1919, le navire italien « Ferruccio », se rendant à Anvers, fut arrêté à la hauteur de Flessingue par un bâtiment de guerre hollandais, qui exigea du commandant italien qu'avant de poursuivre sa route vers Anvers, il se mit en mesure d'obtenir l'autorisation officielle de la Hollande de naviguer dans les eaux de l'Escaut. Le commandant italien fut obligé de demander cette autorisation au commandant du bâtiment hollandais.

C'était, de la part de la Hollande, prétendre à la souveraineté absolue sur l'Escaut, en méconnaissance des droits acquis par la Belgique pour la libre navigation sur le fleuve¹²⁶. Cette attitude du gouvernement de La Haye choqua de nouveau profondément le peuple belge et contribua à créer un climat de rancœur et de méfiance dont l'écoulement des années seul put avoir raison.

IV

201. Le Traité du 19 avril 1839, conclu entre la Belgique et les Pays-Bas, consacrait à son article 7 la neutralité perpétuelle de la Belgique. L'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la

¹²⁶ Fauchille, op. cité, t. I, 2^e partie, p. 522.

Russie, sous l'égide desquelles le nouvel Etat avait été créé, comme on a vu plus haut ¹²⁷, avaient signé avec la Belgique d'une part et la Hollande d'autre part deux traités similaires et distincts, dans lesquels il était expressément stipulé que le contenu du traité belgo-hollandais était placé sous la garantie des Cinq Puissances. Le respect de la neutralité belge était donc assuré par une convention solennelle, liant les Cinq Grandes Puissances qui avaient participé à la Conférence de Londres.

202. La Prusse, devenue l'Allemagne, et l'Autriche, ayant violé la neutralité belge en 1914 et montré par là qu'elles faisaient fi des engagements par elles contractés trois quarts de siècle auparavant, les traités de 1839 étaient devenus caducs et leur revision s'imposait. Aussi le gouvernement belge désigna-t-il, au début de 1919, une commission composée de MM. Hymans, ministre des affaires étrangères, Vandewelde et Vandenheuvel, qui, le 11 février 1919, saisit le Conseil suprême des Alliés d'une demande de revision des traités de 1839.

203. Le 26 février, le Conseil suprême décida la création d'une Commission des affaires belges et la chargea de l'étude de la question. Quelques jours plus tard, cette commission déposa son rapport. Considérant que les trois traités imposés en 1839 par les Cinq Grandes Puissances à la Belgique n'avaient apporté à ce pays aucune des garanties qu'ils lui avaient promises et qu'ils avaient réduit gravement, par leurs clauses territoriales et fluviales, ses possibilités de défense, portant par là une large part de la responsabilité du préjudice subi par la Belgique, le rapport aboutissait aux conclusions suivantes :

- « a) Les Traités de 1839 doivent être révisés dans l'ensemble de leurs clauses à la demande commune des puissances qui estiment nécessaire cette revision ;
- b) La Hollande devra participer à cette revision ;
- c) Les Grandes Puissances garantes, qui ont tenu leurs engagements, y doivent être également associées ;
- d) Les Grandes Puissances à intérêts généraux représentées à la Conférence de la Paix, doivent y participer aussi ;

¹²⁷ Cf. supra n° 144.

- e) Le but général de cette revision est, conformément à l'objet de la Société des Nations, de libérer la Belgique de la limitation de souveraineté qui lui a été imposée par les Traités de 1839 et de supprimer, tant pour elle que pour la paix générale, les risques et inconvénients divers résultant des dits traités ¹²⁸. »

Ces conclusions furent adoptées textuellement et à l'unanimité, par le Conseil suprême, et publiées le 8 mars 1919.

204. Le Conseil suprême ayant chargé le représentant de la France d'inviter le gouvernement néerlandais à exposer ses vues en la matière, un échange de notes eut lieu entre les cabinets de Paris et de La Haye, à la suite duquel la Hollande se déclara prête à participer aux débats relatifs à la revision des traités ¹²⁹.

205. C'est peu après que semble s'être placé un événement sur la nature et les causes duquel on est mal renseigné à l'heure actuelle. Comme on vient de le voir, la première conclusion de la Commission des affaires belges, adoptée par le Conseil suprême interallié, déclarait nécessaire une revision *d'ensemble* des traités de 1839. La Commission, puis le Conseil s'étaient ralliés, en effet, au point de vue belge ; les clauses territoriales du traité devaient elles aussi être rectifiées : on s'était rendu compte que, comme l'avait déjà écrit un grand patriote belge à la fin du siècle passé ¹³⁰, « la Belgique indépendante a été mal délimitée. Le pays est ouvert aux trois extrémités du triangle qu'il forme. Il n'a pas de limites politiques ni militaires nulle part ».

C'était également la raison pour laquelle la Commission des frontières occidentales de l'Allemagne, dont l'activité s'était déployée parallèlement à celle de la Commission des affaires belges, avait réservé le sort des territoires de Clèves et de La Gueldre, ainsi que des bouches de l'Ems. Elle voulait les faire servir de monnaie de compensation à l'intention de la Hollande, qui eût été invitée en échange à rétrocéder à la Belgique les anciens territoires belges du Limbourg hollandais et de la Flandre zélandaise ¹³¹.

¹²⁸ « Documents diplomatiques relatifs à la revision des traités de 1839 », publié par le Ministère belge des Affaires Etrangères, Bruxelles 1929. (Abréviation ultérieure : Doc.)

¹²⁹ Doc. nos 3, 4 et 5.

¹³⁰ Et Banning, op. cité, p. 82.

¹³¹ A. Rotsaert, op. cité.

Y eut-il pression de la part de la Hollande auprès du Conseil suprême ou le revirement de cette instance fut-il uniquement son propre fait ? On ne sait. Ce qu'il y a de certain en revanche, c'est que le 4 juin 1919, le Conseil des ministres des affaires étrangères des Etats-Unis d'Amérique, de Grande-Bretagne, de France, d'Italie et du Japon décidait brusquement qu'une commission comprenant des représentants de leur pays, de la Belgique et des Pays-Bas, étudierait les mesures rendues nécessaires par la revision des traités et soumettrait des propositions « n'impliquant ni transfert de souveraineté territoriale, ni création de servitudes internationales ». La résolution ajoutait que la Belgique et les Pays-Bas seraient invités « à présenter des formules communes en ce qui concerne les voies navigables en s'inspirant des principes généraux adoptés par la Conférence de la Paix » ¹³².

206. Ce revirement inexplicable provoqua une vive émotion dans les milieux officiels de Bruxelles. Le gouvernement belge, sollicité de donner son adhésion à la résolution des Ministres des affaires étrangères, décida de ne point le faire sans réserves. C'est pourquoi, dans sa réponse du 14 juin 1919, M. Hymans précisa : « ... le Gouvernement du Roi consent à adhérer à la résolution dont il s'agit. Mais il est bien entendu dans sa pensée que la procédure indiquée ne peut avoir pour effet d'empêcher l'examen et l'adoption de toutes les mesures indispensables pour supprimer les risques et les inconvénients auxquels, selon les conclusions formulées par les Puissances le 8 mars dernier, les Traités de 1839 exposent la Belgique et la paix générale, et pour garantir à la Belgique son libre développement économique aussi bien que son entière sécurité ¹³³. »

207. De son côté, le gouvernement hollandais donna son adhésion en ces termes : « ... le gouvernement néerlandais est tout disposé à s'associer à cette résolution. Le gouvernement apprécie que la résolution adopte sans aucune réserve le point de vue du Gouvernement de la Reine d'après lequel la revision des Traités de 1839 ne pourra impliquer ni transfert de souveraineté territoriale, ni création de servitudes internationales ¹³⁴. »

¹³² Doc. n° 6.

¹³³ Doc. n° 7.

¹³⁴ Doc. n° 8.

208. Les prudentes réserves que le gouvernement belge avait mises à son acceptation de la résolution du 4 juin 1919 n'amenèrent aucune réaction de la part du Conseil des ministres des affaires étrangères alliés. Le Cabinet de Bruxelles ne les maintint pas plus longtemps, soit qu'il y eût d'ores et déjà renoncé, soit qu'il espérât de pouvoir les faire triompher, malgré tout, ultérieurement, au cours des délibérations mêmes, et, sollicité de désigner ses plénipotentiaires à la Conférence, investit des pouvoirs nécessaires deux hommes d'Etat experts dans les questions belgo-hollandaises, MM. Orts, secrétaire général du Ministère des affaires étrangères, et Segers, ministre d'Etat.

209. La Commission internationale de revision des traités belgo-hollandais, composée de quatorze délégués des Etats-Unis, de Grande-Bretagne, de France, d'Italie, du Japon, de Belgique et des Pays-Bas, se réunit pour la première fois le 29 juillet 1919. Lors de sa séance consécutive, elle choisit comme président un des représentants français, M. Laroche, qui, dans son exposé préliminaire, déclara entre autres : « La garantie sur laquelle les puissances signataires du Traité de 1839 avaient cru fonder une des bases de la paix en élevant une barrière entre les deux ennemis séculaires — la France et l'Allemagne — s'est trouvée inopérante. De ce fait, la Belgique a demandé à être relevée de la neutralité perpétuelle et les Puissances alliées ont reconnu nécessaire de procéder à une revision des traités en question. Le désir des Grandes Puissances est que cette revision soit faite en plein accord entre les parties intéressées, particulièrement entre la Belgique et la Hollande. »

Les délégués de ces deux pays furent alors priés d'exposer les points de vue respectifs de leur gouvernement. En ce qui concerne l'Escaut, M. Segers, après avoir montré que la position de son pays est, sur ce point, unique au monde, releva les inconvénients que présente le régime fondé sur le Traité de 1839 et constata que la situation pouvait se résumer en ces mots : « La Belgique n'a pas plus de droits sur la partie hollandaise de l'Escaut, où elle a tous les intérêts, que la Hollande n'a de droits sur la partie belge, où elle n'a aucun intérêt. » Un des plénipotentiaires néerlandais, M. van Swinderen, affirma alors que le gouvernement des Pays-Bas était tout à fait disposé à examiner dans le détail les desiderata belges et à faire en sorte que le territoire hollandais ne soit pas un obstacle à la création des voies

de communication que la Belgique jugerait nécessaires au développement de son économie.

210. Ayant pris acte de ces protestations de bonne volonté, la Commission des XIV, se conformant à la décision du Conseil suprême du 4 juin, invita la Belgique et les Pays-Bas à lui présenter des formules communes en ce qui concerne les voies navigables. Après des négociations qui durèrent près de neuf mois, les deux délégations belge et hollandaise se mirent d'accord sur les termes d'un projet de traité qui fut soumis à la Commission des XIV le 23 mars 1920 et rencontra son assentiment.

Malheureusement, peu après, l'allure des négociations ralentit de façon soudaine, à la suite de divergences de vues qui s'élevèrent entre les deux pays au sujet de la passe des Wielingen. Ce chenal, qui est la plus large et la plus fréquentée des trois¹³⁵ passes donnant accès de la Mer du Nord à l'Escaut occidental, est situé parallèlement à la côte belge et se trouve presque entièrement compris dans la limite des trois milles constituant les eaux nationales belges. Les Pays-Bas revendiquaient sur cette passe la souveraineté exclusive. La Belgique, de son côté, ne pouvait renoncer aux droits que possède tout pays sur les mers contiguës à son territoire. Devant l'impossibilité d'aboutir à un accord, les pourparlers furent temporairement suspendus¹³⁶.

211. Sans attendre leur reprise, le gouvernement belge présenta aux Chambres, dans le courant de l'été 1920, un premier rapport sur le projet de traité élaboré à Paris. Ce projet fut d'emblée accueilli avec faveur par le Parlement. Il constituait en effet, pour la Belgique, ainsi que le déclara M. Hymans dans son discours du 26 mai, « un progrès appréciable en regard du régime de 1839 ».

Ce progrès était particulièrement sensible dans le statut juridique nouveau qui était fait à l'Escaut.

¹³⁵ Les deux autres passes, portant les noms de « Deurloo » et « Oostgaat », sont comprises dans les eaux nationales hollandaises.

¹³⁶ « Une controverse était inévitable au sujet des passes de Wielingen. La Hollande devait affirmer sa souveraineté sur ces passes qui forment l'une des embouchures de l'Escaut hollandais. Mais par ailleurs, une partie des Wielingen se trouve à moins de trois milles de la côte belge, d'où la possibilité pour la Belgique de prétendre l'englober dans ses eaux territoriales. Il y a là une zone indécise, dont on ne sait s'il faut la rattacher au système fluvial ou lui appliquer le régime maritime ». P. Bastid, op. cité.

Le principe de la liberté de navigation y était en effet réexposé avec une clarté qui excluait toute possibilité d'interprétation ambiguë. Le cas de la saisie judiciaire, qui avait provoqué jadis des frictions entre les deux pays, comme on a vu plus haut¹³⁷, et l'hypothèse du temps de guerre s'y trouvaient réglés implicitement ou en toutes lettres. La question des travaux d'entretien et d'amélioration de la voie fluviale recevait elle aussi une solution permettant d'éviter à l'avenir les querelles stériles que l'imprécision du Traité de 1839 avait favorisées jusqu'alors. Et surtout, le système de l'administration du fleuve était remanié à la lumière des expériences faites dans le passé, soit sur l'Escaut, soit sur d'autres cours d'eau internationaux. Aux insuffisants organes de surveillance commune qu'instituait le Traité de Londres était substituée une commission de gestion de six membres au moins, dont la compétence était augmentée dans une mesure notable par rapport au régime antérieur. Enfin, création originale du nouveau traité, deux instances d'arbitrage étaient organisées pour trancher les différends qui pourraient s'élever entre les deux gouvernements.

212. L'interruption des pourparlers se prolongea pendant plus de quatre ans. Finalement, les deux gouvernements admirent qu'il était indiqué de donner une solution aux questions débattues en 1919-1920, même si le différend relatif aux Wielingen n'était pas réglé simultanément, et, le 3 avril 1925, après une nouvelle négociation au cours de laquelle le projet de 1920 fut mis au point, ainsi que le Mémoire interprétatif qui l'accompagnait, le traité et son annexe furent signés à La Haye par les deux ministres des affaires étrangères, MM. van Karnebeek et Hymans.

213. Le projet de loi approuvant le traité portant revision du traité signé à Londres le 19 avril 1839 entre la Belgique et les Pays-Bas, fut signé le 26 mai 1926 par le roi Albert et soumis le lendemain à l'approbation des Chambres qui le ratifièrent à une évidente majorité.

214. En Hollande, le projet de 1920 n'avait jamais rencontré une adhésion complète dans les milieux de l'armement et de la finance. L'hostilité latente qu'il avait suscitée dès son élaboration s'accrut avec les années. Un comité, qui se créa à Utrecht pour combattre la politique du gouvernement, trouva de puissants appuis dans une partie de la

¹³⁷ Cf., supra nos 191 ss.

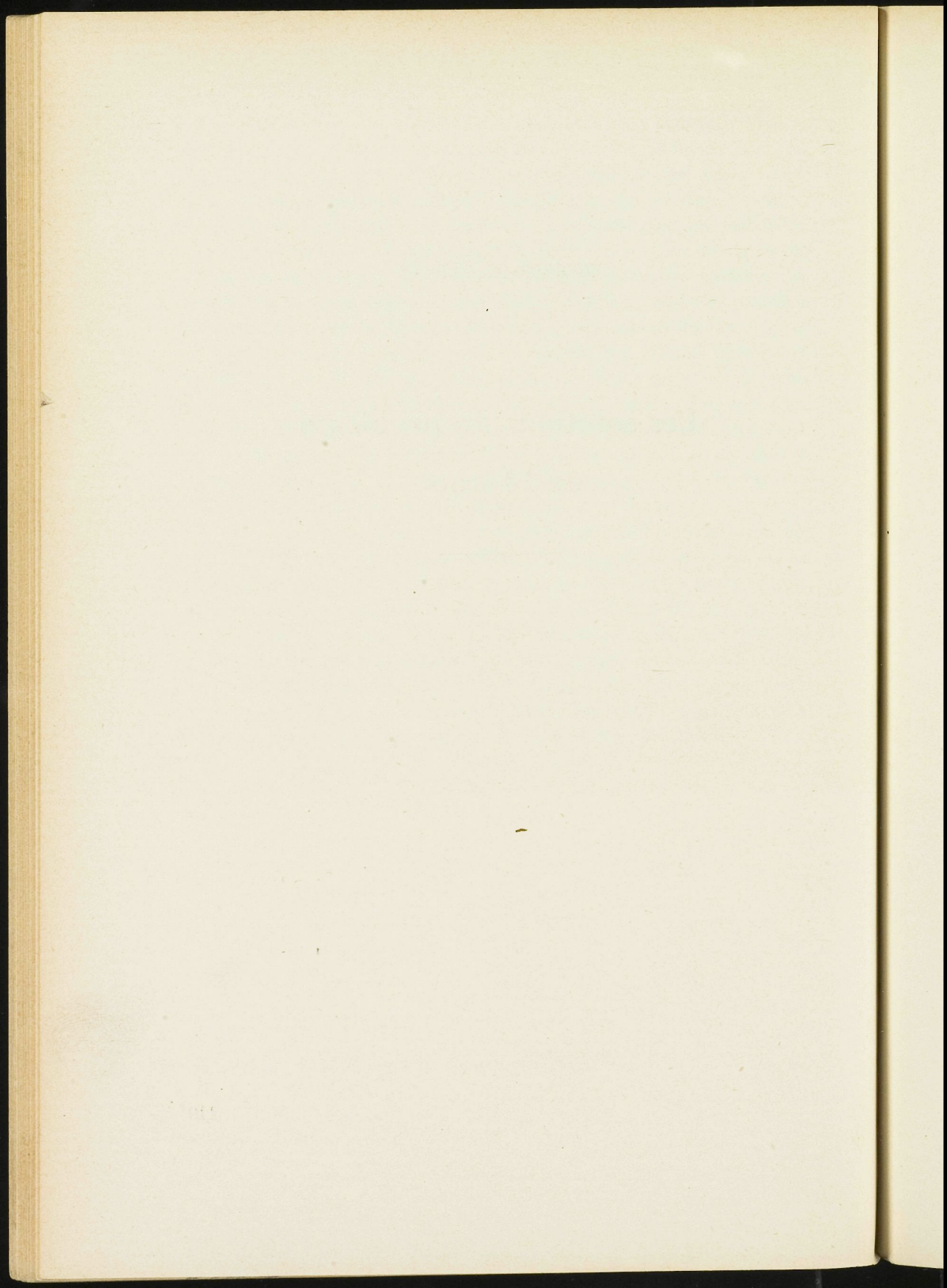
presse de Rotterdam et auprès d'une ligue appelée « Nationale Unie », dont les écrits, violemment nationalistes, reçurent audience chez un grand nombre de députés de la Première Chambre des Etats Généraux. L'opinion publique, d'abord indifférente, fut vivement prise à partie et ne tarda pas à se passionner. En sorte que, en mai 1926, lorsque le projet de loi approuvant le traité de revision fut présenté au Parlement de La Haye, de forts courants contraires agitaient les esprits. La Seconde Chambre des Etats Généraux, saisie la première du projet de traité, le 28 mai, le ratifia à une légère majorité, après de longs débats au cours desquels le ministre des affaires étrangères, M. van Karnebeek, défendit brillamment les thèses du gouvernement. Par contre, la Première Chambre, à laquelle le traité fut soumis dans sa session de 1926-1927, le rejeta à une nette majorité, « infligeant ainsi un pénible refus à la Belgique » ¹³⁸ et provoquant par sa décision la démission du chef de la diplomatie néerlandaise qui avait été, du côté hollandais, le principal et intelligent artisan du traité.

215. Peu auparavant, le 22 mai 1926, un traité collectif avait été conclu à Paris entre la France, la Grande-Bretagne, la Belgique et les Pays-Bas, traité par lequel chacune des parties contractantes reconnaissait pour abrogés les traités de 1839. L'U. R. S. S., qui était le troisième Etat membre de la Conférence de Londres de 1839 qui n'eût pas violé ses engagements en 1914, devait, comme l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie, être invitée à donner son adhésion au Traité collectif. Le défaut de ratification hollandais rendit superflue cette démarche, en même temps que vain l'acte qui la prévoyait.

¹³⁸ Discours de M. P. Segers au Sénat, 2 avril 1930.

TROISIÈME PARTIE

**Les solutions du problème
de l'Escaut**



CHAPITRE PREMIER

La solution de 1839

216. Après avoir exposé la genèse et le développement du principe de libre navigation fluviale, puis sa justification juridique, nous nous sommes attaché à l'étude historique de l'Escaut à travers les siècles.

Il convient d'aborder maintenant la partie la plus directement pratique de notre travail et d'examiner les solutions qui ont été apportées jusqu'à ce jour et celles qui pourraient être apportées à l'avenir au problème délicat que constitue le fleuve belgo-hollandais.

217. Le premier système dont l'exposé présente quelque intérêt est celui issu du Traité de 1839. L'échec rencontré par le projet de Traité de 1925 a eu pour conséquence que le régime de 1839 est encore actuellement en vigueur. Mais c'est assez dire qu'un tel statut est insuffisant et, semble-t-il ¹³⁹, provisoire, que de rappeler qu'il a précisément fait l'objet d'une tentative de revision — même si celle-ci, pour des raisons extrinsèques au problème, n'a pas remporté le résultat qu'on pouvait légitimement en escompter.

¹³⁹ Un communiqué du Ministère belge des affaires étrangères du 24 novembre 1948, paru dans la presse bruxelloise, a annoncé « l'institution d'une commission technique de l'Escaut, dont la tâche consisterait à étudier les problèmes qui se posent sur le plan technique pour ce fleuve. Dans cette commission technique de l'Escaut seront discutés tous les problèmes ayant trait à la navigation de l'Escaut, tant en ce qui concerne la position, la formation et le déplacement des passes qu'en ce qui concerne les intérêts subsidiaires de l'écoulement des eaux, de la pêche, etc... »

Quoique l'on n'ait pas affaire à une commission chargée de mettre sur pied un nouveau statut de l'Escaut, il est possible que l'étude des questions purement techniques posées par le fleuve prélude à une revision plus complète du régime actuellement en vigueur ?

Il faut donc voir d'abord dans le détail ce qu'est le régime de 1839, afin d'être ensuite en mesure de déterminer pourquoi certaines modifications paraissaient devoir lui être apportées.

I

218. Le traité conclu entre la Belgique et les Pays-Bas en date du 19 avril 1839, règle le problème de l'Escaut et des voies intermédiaires entre l'Escaut, la Meuse et le Rhin, dans un vaste article IX composé de huit paragraphes officiellement numérotés, qui ne présentent pas tous un intérêt pour notre étude. Des stipulations intervenues depuis lors à plus d'une reprise entre les deux pays ont en outre complété et modifié l'article de base du traité, en sorte qu'il nous paraît indiqué, pour ces deux raisons, de désarticuler puis de regrouper systématiquement les divers textes actuellement en vigueur.

219. 1. *Principe général.*

Le principe général de la libre navigation fluviale est rappelé au paragraphe 1^{er} de l'article IX du traité :

« Les dispositions des articles 108 jusqu'à 117 inclusivement de l'Acte général du Congrès de Vienne, relatives à la libre navigation des fleuves et rivières navigables, seront appliquées aux fleuves et rivières navigables qui séparent ou traversent à la fois le territoire belge et le territoire hollandais. »

Ce premier paragraphe vise l'Escaut, la Meuse et les eaux intermédiaires entre ces deux fleuves et le Rhin. Il pose le principe fondamental qui doit dominer tout le problème : la présente convention s'inspirera dans le domaine fluvial des règles établies par le Congrès de Vienne.

Ce paragraphe constituait à l'origine l'article 7 du Traité des XVIII articles du 9 juillet 1831 ¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Cf. supra n° 144 note 98.

220. 2. *Navigation sur l'Escaut.*

Le deuxième paragraphe de l'article IX du *Traité* apporte immédiatement, dans son premier alinéa, une dérogation au principe général énoncé ci-dessus :

« En ce qui concerne spécialement la navigation de l'Escaut et de ses embouchures, il est convenu que le pilotage et le balisage, ainsi que la conservation des passes de l'Escaut en aval d'Anvers, seront soumis à une surveillance commune et que cette surveillance commune sera exercée par des commissaires nommés à cet effet de part et d'autre. Des droits de pilotage modérés seront fixés d'un commun accord et ces droits seront les mêmes pour les navires de toutes les nations. »

Cette disposition concerne uniquement la branche occidentale (ou Hondt) de l'Escaut, qui seule est employée par les navires venant de la pleine mer à Anvers ou vice-versa. A de légères différences près, de pure forme, ce paragraphe se retrouve dans le *Traité* des XXIV articles du 15 novembre 1831¹⁴¹.

221. 3. *Pilotage.*

Le deuxième alinéa du paragraphe 1^{er} étant une disposition transitoire ne présente plus aucun intérêt.

Le troisième alinéa, auquel nous joignons par souci de logique le début du quatrième, réglemente la question du pilotage :

« Il sera au choix de tout navire se rendant de la pleine mer en Belgique ou de la Belgique en pleine mer par l'Escaut, de prendre tel pilote qu'il voudra ; et il sera loisible d'après cela aux deux pays d'établir dans tout le cours de l'Escaut et à ses embouchures, les services de pilotage qui seront jugés nécessaires pour fournir les pilotes. Tout ce qui est relatif à ces établissements sera déterminé par le règlement à intervenir conformément au paragraphe 6 ci-après. Le service de ces établissements sera sous la surveillance commune mentionnée au commencement du présent paragraphe. »

¹⁴¹ Cf. *supra* n° 145 note 99.

222. Ce paragraphe institue, par la faculté de choix qu'il reconnaît aux capitaines, le régime de la libre concurrence entre les services de pilotage belge et néerlandais. Et le traité du 5 novembre 1842 conclu entre les deux pays, autorise à cet effet, à son article 19, le gouvernement belge à établir une administration de pilotage dans le port hollandais de Flessingue et à en détacher à Terneuzen tel nombre de pilotes que les besoins de cette station paraissent réclamer. Cela pour les navires allant de la mer à Anvers ou à Gand et vice versa.

De son côté, le gouvernement des Pays-Bas a le droit d'établir une station de pilotes à Anvers pour les services des navires à la descente. Le traité ajoute que ces établissements sont légalement reconnus par les gouvernements respectifs, qui doivent leur accorder aide et protection.

223. Actuellement, ce système a été abandonné en ce qui concerne le pilotage dit « de mer »¹⁴². Comme, sous le régime du traité, il était pratiquement indifférent aux capitaines des navires se rendant de la haute mer à Anvers ou à Gand, d'avoir à leur bord un pilote belge ou un pilote néerlandais, le mandat se concluait avec le premier pilote qui offrait ses services. Il en résultait que les pilotes des deux nations se portaient à la rencontre des navires fort loin en mer et cela toujours en pure perte pour celui qui se laissait devancer par son concurrent. Aussi un accord est-il intervenu assez récemment entre les deux pays, qui a mis fin à ce régime trop coûteux ; en application de l'Arrangement provisoire du 9 mai 1924, il a été décidé que chacun des services de pilotage se verrait attribuer une zone d'activité propre d'où serait exclu son concurrent. C'est ainsi que depuis cette date les pilotes belges conduisent uniquement les navires qui pénètrent dans l'Escaut par la passe des Wielingen, située dans les eaux territoriales belges, et les pilotes hollandais les navires qui utilisent la passe de l'Oostgaat, située dans les eaux territoriales néerlandaises. Chaque service garde un seul bateau de croisière dans la zone réservée à son concurrent.

224. Le service de pilotage sur l'Escaut est érigé en monopole en faveur de chacun des deux Etats. Mais l'Etat n'encourt aucune

¹⁴² Il y a lieu de distinguer sur l'Escaut trois pilotages différents : pilotage de mer : de la pleine mer à Flessingue ; pilotage fluvial : de Flessingue à Anvers ; pilotage interne : d'Anvers à l'intérieur de la Belgique. Le pilote change chaque fois. La convention de 1924 ne s'applique qu'au premier de ces services.

responsabilité du chef des fautes commises par les pilotes, ses agents. Le capitaine et l'armateur demeurent civilement responsables des dommages causés aux tiers ; l'Etat s'en exonère complètement. Le pilote, quoique imposé par l'autorité publique, n'est que le conseiller du capitaine, qui ratifie les manœuvres préconisées par le pilote et conserve, en droit sinon en fait, le commandement du navire ¹⁴³.

225. En amont d'Anvers, le pilotage est effectué exclusivement par les soins de l'administration belge et par des pilotes spéciaux qui se substituent à ceux ayant conduit le navire de Flessingue à Anvers.

Le pilotage sur tout le parcours de l'Escaut est obligatoire. Le capitaine qui ne prend pas de pilote est néanmoins tenu d'acquitter le droit.

226. 4. *Conservation des passes, balisage et éclairage.*

Le quatrième alinéa du paragraphe 2 de l'article IX dispose :

« Les deux gouvernements s'engagent à conserver les passes navigables de l'Escaut et de ses embouchures et à y placer et y entretenir les balises et bouées nécessaires chacun pour la partie du fleuve. »

L'interprétation de ce texte provoquera, comme on verra plus loin, de graves frictions entre les deux parties, en matière de conservation des passes.

La question du balisage, par contre, ne semble pas avoir offert de grandes difficultés. La pose et l'entretien des balises, bouées, indicateurs de marée, imposés par l'article précité et par l'article 4 de la convention du 31 mars 1866, n'entraînent en effet que des frais peu importants en regard de ceux exigés par l'entretien des passes navigables.

227. L'éclairage du fleuve n'est pas prévu par le Traité de 1839. Pourtant des feux jalonnaient le fleuve à cette époque, car les Pays-Bas s'engagèrent par le Traité de 1842 à placer de nouveaux fanaux à Terneuzen et à Bath et à les entretenir comme « ceux déjà existants à Flessingue et à Westcappelle » (art. 18). Etant donné que le Traité de 1839 n'obligeait la Hollande à fournir aucune prestation dans le

¹⁴³ Cf. Guillaume, op. cité, chap. V et Collard, op. cité, p. 126.

domaine de l'éclairage, l'exposé des motifs de l'acte de 1842 explique que la Belgique lui consentit de ce chef le paiement compensatoire d'une somme annuelle de dix mille florins, ce qui montre qu'à ce moment déjà la question de l'éclairage du fleuve retenait l'attention des pouvoirs publics.

Par la suite, la convention du 31 mars 1866 permit le mouillage dans le fleuve d'un bateau-phare belge et l'installation de feux plus puissants qui rendirent possible la navigation de nuit. Un règlement du 25 mars 1891 précisa que le gouvernement hollandais veillerait au bon entretien des feux, balises et échelles de marée et qu'il ne pourrait ni les enlever, ni les détourner de leur destination sans le consentement de la Belgique. Mais, comme on a vu plus haut¹⁴⁴, le Traité de 1905 restreignit l'application de cette disposition au temps de paix seulement (art. 9).

228. 5. *Evénements naturels et travaux d'art.*

Le troisième paragraphe de l'article IX, qui institua le péage proprement dit de l'Escaut, a été abrogé par le Traité de rachat du 12 mai 1863.

Les quatrième, cinquième et septième paragraphes traitent de la navigation dans la branche orientale de l'Escaut et le Rhin et sur la Meuse.

Le huitième paragraphe est celui sur la portée duquel les deux gouvernements ne parvinrent pas à se mettre d'accord, lors de la construction de la ligne de chemin de fer de Flessingue à Rozendaal¹⁴⁵. Il est rédigé en ces termes :

« Si des événements naturels ou des travaux d'art venaient par la suite à rendre impraticables les voies de navigation indiquées au présent article, le gouvernement des Pays-Bas assignera à la navigation belge d'autres voies aussi sûres et aussi bonnes et commodes, en remplacement des dites voies de navigation devenues impraticables. »

¹⁴⁴ Cf. supra n° 157 *in fine*.

¹⁴⁵ Cf. supra nos 185 ss.

229. 6. *Dispositions transitoires. Pêche.*

La nécessité de compléter les dispositions du traité par des règlements annexes est reconnue au sixième paragraphe de l'article IX :

« Des commissaires se réuniront de part et d'autre, à Anvers, dans le délai d'un mois, tant pour arrêter le montant définitif et permanent de ces péages qu'afin de convenir d'un règlement général pour l'exécution des dispositions du présent article, et d'y comprendre l'exercice du droit de pêche et du commerce de pêcherie dans toute l'étendue de l'Escaut sur le pied d'une parfaite réciprocité et égalité en faveur des sujets des deux Pays. »

Les péages visés dans ce paragraphe étaient ceux frappant la navigation sur la branche orientale de l'Escaut, et sur les eaux intermédiaires entre l'Escaut et le Rhin.

Le règlement d'exécution prévu par la disposition ci-dessus est celui, déjà cité, du 20 mai 1843.

La fin du texte institue le droit de libre pêche en faveur des nationaux des deux Etats ¹⁴⁶.

II

230. Nous avons écrit plus haut ¹⁴⁷ que le Traité de 1839 constituait au point de vue de la navigation de l'Escaut un régime assez satisfaisant, qui offrait à la Belgique de sérieux avantages.

Un tel jugement s'imposait dans la partie historique de notre étude, parce que le statut fait à l'Escaut en 1839 représentait un progrès très net par rapport à celui qu'avait connu le fleuve le siècle précédent et parce que ce régime était pour l'époque une faveur consentie à la Belgique par la Conférence de Londres.

Il ne faut pas oublier en effet que les idées du Congrès de Vienne avaient conservé, en 1830, toute leur valeur et qu'elles étaient considérées comme formant la base du droit commun international. Or, d'après ces articles 108 à 117 de l'Acte général du Congrès de Vienne

¹⁴⁶ Cf. supra n° 59 *in fine*.

¹⁴⁷ Cf. supra n° 153.

que rappelle précisément le paragraphe premier de l'article IX du Traité de 1839 — mis de côté celui, bien ambigu, proclamant la liberté de navigation — chaque Etat riverain disposait d'un droit de souveraineté absolu sur la portion de fleuve coulant dans son territoire. Il aurait donc été logique que l'administration ou la surveillance de l'Escaut obéît à ces mêmes principes et fût partagée entre la Belgique pour la partie belge du fleuve et la Hollande pour la partie hollandaise des embouchures. Le système adopté, d'une surveillance commune sur tout le parcours de la rivière, constituait donc incontestablement un grand avantage pour la Belgique d'alors ¹⁴⁸.

231. A l'heure actuelle, en revanche, le système n'est plus viable. Il a fourni lui-même la preuve de son insuffisance.

En étudiant le règlement de 1843, on s'aperçoit en effet que l'institution de commissaires, telle qu'elle est prévue par le paragraphe 2 de l'article IX du traité et organisée par les articles 67 et suivants du dit règlement, ne pouvait pas aboutir à des résultats effectifs.

Le chapitre VII du règlement, consacré à la surveillance commune, dispose que les commissaires nommés par les deux gouvernements agiront soit conjointement, soit séparément. Ils se réuniront une fois par trimestre alternativement à Anvers et à Flessingue, après avoir inspecté aussi bien les bouées, balises et passes navigables que les services de pilotage. Au cours de ces inspections, ils observeront en particulier avec soin tous les changements survenus dans les fonds et chenaux navigables. Lors des réunions trimestrielles, les commissaires arrêteront en commun toutes les mesures que l'intérêt de ces divers services pourra réclamer, cela dans la mesure de leurs compétences. S'ils reconnaissent qu'il est urgent de prendre des mesures, ils y feront procéder le plus promptement possible, soit par l'administration du pilotage soit par l'entreprise du balisage. *Mais s'il n'y a pas urgence, ils en référeront à leur gouvernement respectif qui décidera en dernier ressort.*

232. La première faiblesse du système de 1839 réside dans cette absence de pouvoir des membres de la commission de surveillance, que trahissent les dernières dispositions ci-dessus.

¹⁴⁸ Il n'est pour s'en persuader que de lire la protestation néerlandaise citée sous n° 146 supra.

Une surveillance ne se conçoit sur l'Escaut et ses installations que si l'organisme qui en est chargé jouit d'un pouvoir exécutif lui permettant de prendre les mesures conformes aux conclusions tirées lors de l'inspection. L'obligation d'adresser un rapport au gouvernement équivaut à ne faire jouer à la commission qu'un simple rôle consultatif de moindre intérêt.

Le traité parle en outre de « commissaires » : il ne crée donc pas une « commission » revêtue de la personnalité juridique.

La notion d'urgence, à laquelle on recourt pour limiter le pouvoir des commissaires, est également d'inspiration malheureuse, car elle risque d'entraîner des discussions oiseuses parmi les membres de la commission, étant fondée sur la seule appréciation subjective et personnelle de la situation.

Enfin, la composition même de la commission prête le flanc à la critique : l'égalité des voix dont y dispose chacun des deux Etats, malgré la disproportion de leurs intérêts réciproques, doit fatalement avoir pour conséquence que l'unanimité ou même la majorité nécessaire pour prendre une décision ne s'y réalisera qu'avec beaucoup de peine. Les commissaires étant en effet de simples représentants de leur gouvernement respectif, il est facile de prévoir que deux blocs de forces égales se formeront au sein de l'organisme et l'empêcheront d'exercer l'activité fructueuse qu'on pourrait attendre de lui.

233. Le second grief que l'on peut adresser au régime issu du Traité de 1839 est l'exigence qu'il implique d'un accord commun entre les deux pays pour toutes les mesures nécessaires à la bonne navigation de l'Escaut.

Une telle exigence serait parfaitement admissible si l'Escaut, par hypothèse, séparait les deux Etats jusqu'à la mer, au lieu de les traverser successivement. On concevrait fort bien alors, à supposer que les intérêts en jeu soient sensiblement les mêmes des deux côtés, qu'une convention intervenue entre les deux parties mette comme condition à la réalisation des mesures intéressant le fleuve celle d'un accord préalable entre elles.

Mais étant donné la disposition géographique du fleuve et surtout si l'on tient compte des divergences profondes, pour ne pas dire des antagonismes, qui opposent les intérêts économiques belges et hollandais, il est ridicule de formuler une exigence de ce genre ou d'en attendre le moindre résultat.

Il est clair en effet que la situation de l'Escaut est tout à fait particulière au point de vue des intérêts économiques en jeu sur le fleuve : comme le relevait le délégué belge près la Commission internationale de revision des traités en 1919, l'Escaut n'est pratiquement rien pour la Hollande — pêche et cabotage réservés — mais est tout pour la Belgique — puisqu'il conduit à Anvers. A l'exception de quelques ports de seconde importance, qui n'ont même pas d'hinterland, la Hollande ne possède aucun intérêt sur l'Escaut qui puisse être mis en balance avec celui, primordial, vital, qu'y a la Belgique. Pourtant la Hollande jouit d'un pouvoir d'administration et de surveillance sur le fleuve égal à celui de sa voisine. Pourquoi ? Parce que, juridiquement, la Hollande exerce sur le fleuve une souveraineté égale, qualitativement parlant, à la souveraineté belge, et que cette souveraineté devrait même lui valoir huit fois plus de pouvoirs qu'à la Belgique, si elle se mesurait à l'espace géographique sur lequel elle s'étend.

234. A ne considérer que le droit international commun, la position des deux pays est incontestablement semblable en tous points et si l'on ne tient compte que du facteur juridique, l'égalité des pouvoirs s'impose absolument. Mais, s'agissant d'un fleuve, de libre navigation, et surtout de commerce sur et par ce fleuve, le droit *conventionnel* qui est élaboré pour réglementer ces matières ne doit-il pas tenir compte avant toute chose de la situation économique particulière à la cause envisagée ? Le problème ne doit-il pas comporter une donnée économique qui influence sa solution juridique ?

On comprend aisément qu'un congrès mondial de politiciens et de juristes jette les bases, dans le domaine fluvial, d'un droit international général dont s'inspireront les conventions particulières. Mais il serait vain de croire que ce seul droit général fournira la solution des problèmes si divers que constituent cent ou mille fleuves internationaux ! Lorsqu'une convention est destinée à résoudre les questions que pose un fleuve déterminé, ses négociateurs, s'ils veulent faire œuvre sensée et durable, doivent considérer tous les aspects du problème qui leur est soumis ¹⁴⁹, d'autant plus que ces aspects varient infiniment d'un cas à l'autre. Ils ne peuvent se contenter d'appliquer

¹⁴⁹ C'est ce que remarque justement M. de Vernon dans son ouvrage.

les principes généraux à la base du droit international. Ils sont contraints, par la nature des choses, à étudier des éléments qui peuvent être de toute sorte et parmi lesquels l'élément économique se rencontrera obligatoirement fort souvent.

235. La meilleure preuve de ce que nous avançons, nous la trouvons dans le Traité de 1839 lui-même.

Les auteurs de cet acte ont indubitablement tenu compte de la situation économique particulière de la Belgique sur l'Escaut. Mais les circonstances politiques de l'heure ne leur ont pas permis, croyons-nous, d'en tirer immédiatement toutes les conséquences. C'est pourquoi, nous y revenons, il ne peut leur en être fait un grief. A l'époque, le régime qu'instituait le fruit de leurs délibérations était un compromis satisfaisant entre ce qui aurait pu être et ce qui aurait dû être. Car il ne faut pas oublier que ce n'est pas une Belgique forte, indépendante, souveraine, qui a traité sur pied d'égalité avec une Hollande amie. C'est une Belgique incapable de résister militairement à une Hollande ennemie qui a pu, grâce à l'intervention de puissances tierces, obtenir un statut remarquablement clément et favorable malgré toutes ses imperfections.

On a trop tendance, lorsqu'on critique le régime issu du Traité de 1839, à le considérer « in abstracto » et à négliger les circonstances dans lesquelles il a vu le jour. Il nous paraît nécessaire, au contraire, de les rappeler pour pouvoir porter un jugement aussi impartial que possible. La démonstration que nous tentons de l'actuelle insuffisance du dit traité s'en trouve également facilitée : l'esprit en effet comprend aisément que, les circonstances ayant changé, ce qui était bon il y a un siècle peut ne plus l'être nécessairement aujourd'hui.

236. Nous disons donc que le Traité de 1839 ne tient pas compte suffisamment de la disproportion qui existe entre les intérêts économiques belges et hollandais sur l'Escaut, puisqu'il reconnaît aux deux riverains un pouvoir d'administration égal sur le fleuve. Par là, il exige en effet que l'accord des deux gouvernements se réalise avant que puisse être exécutée toute mesure nécessaire à la bonne conservation du fleuve — ou, ce qui revient au même, que l'accord se réalise entre les commissaires lorsqu'il y a urgence. Et le vice à la base de cette condition, c'est que, étant donné la disparité de leur situation réciproque, *les deux pays n'ont pas un égal intérêt à cette bonne conservation du fleuve précisément.* Qu'importe en effet à la Hollande que

l'Escaut reste navigable et réponde aux besoins de la navigation moderne ? Anvers représente une concurrence sérieuse pour son grand port de Rotterdam et toute dépense qu'elle engage sur l'Escaut profite fatalement à sa rivale et nuit à sa métropole.

237. Il résulte de cette situation, unique en son genre, que la Hollande, dans le régime actuel de 1839, est amenée, d'une manière bien compréhensible, à s'opposer à toute mesure nouvelle tendant à l'entretien ou à l'amélioration de la voie navigable. Elle dispose d'un « véritable droit de veto »¹⁵⁰ qui lui permet de faire échec à toute suggestion ou demande de la Belgique d'exécuter des travaux dans la partie hollandaise — de loin la plus importante — des embouchures. Or l'Escaut exige un entretien constant, car son cours, sinueux, est encombré de nombreux bas-fonds qui, sous l'action très forte des marées¹⁵¹, se déplacent fréquemment et rapidement.

238. Depuis le début du siècle, le gouvernement de La Haye a opposé à plus d'une reprise des fins de non-recevoir ou des réponses dilatoires aux demandes belges sur ce point. Ce fut le cas en 1905, lorsque la passe de Bath s'ensabla, en 1907 à Valkenisse, en 1913 à Bath de nouveau. Il en avait été de même, peu auparavant, en 1893, lorsque s'était produit un relèvement de fond sur le seuil du Zuidegaat.

239. Cet état de fait déplorable, qui suffirait amplement à légitimer la revision du traité qui l'instaure, ne se retrouve pas en sens inverse, lorsque c'est la Hollande qui exécute des travaux qui ne recueillent pas l'assentiment de la Belgique. Dans un tel cas, la Belgique est désarmée en face des projets de sa voisine et ne dispose d'aucun moyen de faire valoir ses arguments¹⁵². Le commun accord disparaît, il n'est plus nécessaire, la Hollande prétendant disposer sur son territoire d'une souveraineté qui suffit à lui permettre d'exécuter les travaux qu'elle désire sans avoir à demander le consentement de personne. Ainsi, par cette interprétation abusive qu'autorise l'imprécision du traité, l'obligation d'arriver à une entente est pratiquement à sens unique, et au détriment de celui des deux Etats qui aurait le plus grand intérêt à une exécution rapide des mesures nécessaires !

¹⁵⁰ Segers et de Vernon, op. cités.

¹⁵¹ La marée se fait sentir sur l'Escaut jusqu'à Gand où son amplitude est encore de 1 m. 01.

¹⁵² L'exemple fourni par la construction du chemin de fer de Flessingue à Rozendaal est frappant à cet égard. (Nos 185 ss.)

240. D'autre part, pour la raison indiquée plus haut — différence des intérêts en jeu sur l'Escaut — jamais les Pays-Bas n'ont besoin de solliciter l'agrément du gouvernement belge pour une mesure qu'ils souhaiteraient de prendre, car jamais ils n'ont besoin d'en prendre sur territoire belge, où un tel agrément serait indispensable. La Belgique ne dispose donc même pas de la ressource de traiter sa voisine comme celle-ci la traite, ce qui montre bien dans quel état de dépendance absolue elle se trouve placée par le Traité de 1839 à l'égard de la Hollande, alors même que ce traité paraît extérieurement mettre les deux pays sur un plan de parfaite égalité.

241. Le troisième reproche que l'on est fondé à adresser au Traité de 1839 réside dans l'imprécision de sa disposition relative à l'entretien du fleuve.

Nous avons indiqué, dans notre première partie ¹⁵³, en quoi consiste l'obligation d'entretenir un fleuve et nous avons relevé qu'il existait des travaux pouvant tendre à l'amélioration de la voie d'eau plus qu'à son simple *entretien*. Lorsque la convention règle la question sans faire la distinction entre les deux sortes de travaux, comment interprétera-t-on son silence ?

Le traité de 1839 ne parle ni d'entretien, ni d'amélioration. Il se borne à dire que « les deux gouvernements s'engagent à *conserver* les passes navigables dans l'Escaut chacun pour sa partie du fleuve », sans aucune autre précision. Quelle sera, dans ce cas, la limite de l'obligation qu'ont accepté d'assumer les deux Etats ? Les règlements d'exécution n'apportant aucune lumière dans ce domaine, il y a là matière à de vaines contestations.

La Belgique soutient que les passes doivent être conservées de façon à répondre aux besoins de la navigation moderne et qu'en conséquence l'obligation qui incombe à la Hollande pour la partie hollandaise du fleuve englobe aussi les travaux d'amélioration. A l'appui de son interprétation, elle développe le raisonnement suivant : le Traité de 1839 prévoit que les dispositions des articles 109 jusqu'au 117 inclusivement de l'Acte général de Vienne seront appliqués à l'Escaut ; l'article 113 de l'Acte final est donc applicable en l'espèce ; or cet article dispose que « chaque Etat se chargera de l'entretien des chemins

¹⁵³ Cf. supra n° 62.

de halage qui passent par son territoire et des travaux nécessaires pour la même étendue dans le lit de la rivière, pour ne faire éprouver aucun obstacle à la navigation ». Elle rappelle également qu'au milieu du siècle passé, le gouvernement de La Haye avait reconnu de façon formelle, dans une lettre du 6 mars 1862 adressée au cabinet anglais, que l'article 113 de l'Acte final de Vienne était applicable à l'Escaut et qu'il en résultait pour les Pays-Bas l'obligation de maintenir les passes en état de navigabilité.

La Hollande, de son côté, prétend que l'article 113 de l'Acte de Vienne n'est pas applicable à l'Escaut, car il constitue la loi générale à laquelle le Traité de 1839, loi spéciale, a dérogé. Il impose en effet aux deux pays la seule obligation de « conserver » les passes, par quoi il faut entendre le simple maintien des passes dans leur état antérieur. Par là le Traité de 1839 a exclu les travaux d'amélioration et qui doit le moins ne doit pas le plus.

242. Cette possibilité de divergences profondes sur une question d'une importance aussi considérable constitue une faiblesse et une imperfection hautement regrettables. Certes, ce problème des travaux d'entretien et d'amélioration n'est pas aisé à résoudre : il a longuement divisé les négociateurs du projet de revision eux-mêmes, mais cette difficulté est une raison de plus de ne pas laisser la question en suspens et de lui apporter une solution que l'ambiguïté du Traité de 1839 est bien incapable de fournir.

243. Organisation irrationnelle de l'autorité de surveillance, qui ne jouit pas des pouvoirs lui permettant d'exécuter sa mission d'une manière effective ; exigence irréalisable d'un commun accord entre les gouvernements, pour que soient prises les mesures nécessaires à maintenir le fleuve dans un état de bonne navigabilité ; imprécision dans la délimitation de l'obligation incombant aux deux Etats du chef de l'entretien du fleuve, telles sont les trois faiblesses majeures du régime actuel de l'Escaut, issu du traité désuet de 1839. Il en est d'autres encore, que nous verrons plus loin, en étudiant le système proposé par le projet de traité de 1925. Celles-ci suffisent à faire comprendre qu'une revision ait été jugée opportune : on ne navigue plus en 1920 comme on naviguait en 1830.

CHAPITRE II

La solution de 1925

244. Nous avons indiqué, au cours de notre exposé historique ¹⁵⁴, dans quelles circonstances le projet de traité de 1925 avait été signé, puis ratifié par la Belgique et rejeté par la Hollande. A cette occasion, nous avons présenté brièvement les grands traits du nouveau statut qui devait être réservé à l'Escaut. Il importe maintenant d'examiner en détail le régime qui aurait été celui du fleuve si l'acte qui l'instituait avait été accepté par les Pays-Bas, et de voir dans quelle mesure la solution qu'il proposait eût représenté un progrès par rapport à celle de 1839.

I

245. Le projet de traité de 1925 règle la question de l'Escaut dans deux articles qui abrogent l'article IX du Traité de 1839 étudié plus haut et qui sont commentés et expliqués dans un « Mémoire interprétatif » annexé officiellement au traité lui-même.

L'article III nouveau correspond au paragraphe 1^{er} de l'article IX ancien, qui rendait applicable aux fleuves belgo-hollandais les dispositions de l'Acte de Vienne relatives à la libre navigation des fleuves et rivières navigables. Il est rédigé en ces termes :

« Sans préjudice au paragraphe 1^{er} de l'article IV, chacun des deux Etats s'engage vis-à-vis de l'autre à appliquer à la navigation sur sa partie des voies d'eau navigables qui séparent ou traversent

¹⁵⁴ Cf. supra nos 201 et ss.

les territoires belge et hollandais et sur les eaux intermédiaires entre l'Escaut et le réseau rhénan, y compris les canaux de Walcheren et de Zuid-Beveland, le principe de la liberté de navigation et le principe de l'égalité de traitement, de telle sorte qu'aucune distinction ne soit faite entre les ressortissants, les biens et le pavillon de l'Etat riverain lui-même et les ressortissants, les biens et le pavillon de tout autre Etat. »

246. Cette disposition présente, sur celle de 1839, l'avantage d'énoncer clairement le principe général qui domine tout le problème, au lieu de renvoyer simplement à un droit international commun, vague et ambigu sur ce point. D'après cet article, la règle fondamentale qu'adoptent les deux parties pour toutes leurs eaux communes est celle de la liberté de navigation et de l'égalité de traitement étendues à tous les pavillons sans discrimination aucune.

247. L'article IV contient douze paragraphes relatifs à l'Escaut occidental et huit au canal de Gand à Terneuzen. Les premiers seuls nous intéressent. Mais leurs dimensions nous empêchent de les citer tous textuellement. Aussi croyons-nous préférable de ne les reproduire ici que par fragments, pour en rendre l'étude plus aisée et éviter en même temps des répétitions inutiles.

248. 1. *Principe général.*

Le premier paragraphe de l'article IV répète au profit de l'Escaut spécialement le principe de liberté de navigation énoncé à l'article précédent :

« L'Escaut occidental et ses accès depuis la haute mer ainsi que l'Escaut en aval d'Anvers, seront perpétuellement libres et ouverts à la navigation de tous bâtiments de toutes nations autres que les navires de guerre. »

Cet article apporte une précision utile en ce qui concerne les navires de guerre. Le mémoire interprétatif révèle en effet que les navires de guerre *belges* ne sont pas visés par l'article qui refuse à cette catégorie de bâtiments le bénéfice de la liberté de navigation sur l'Escaut.

On pouvait se demander ¹⁵⁵, en effet, en l'absence de stipulation explicite sur ce point, quel sort serait réservé à la flotte de guerre belge. Le projet de traité tranche donc la question dans un sens favorable à la Belgique, puisque le paragraphe 1^{er} « ne préjuge en rien ce qui est relatif au passage des navires de guerre belges par l'Escaut et ses accès en temps de paix comme en temps de guerre ».

249. La liberté de navigation que proclame le paragraphe 1^{er} de l'article IV s'entend dans le sens le plus large du mot et les termes « perpétuellement libres » signifient que cette liberté existera en temps de guerre comme en temps de paix. Les deux alinéas suivants du paragraphe 1^{er} la délimitent avec encore plus de détails :

« Ces bâtiments n'y seront soumis en cours de route, de la part des autorités belges ou néerlandaises, tant judiciaires qu'administratives, à aucun péage ou taxe, de quelque nature ou sous quelque forme que ce soit, autre que les droits de pilotage, à aucune visite ni à aucun retard ou entrave quelconque pour quelque motif que ce soit. »

Une seule restriction est apportée au principe : la législation de chaque Etat peut prévoir des réserves relatives aux douanes, à la police, au service sanitaire, à l'immigration et à l'émigration et au trafic des marchandises prohibées.

250. Ces cas précis mis à part, aucune intervention n'est donc possible à bord des navires en mouvement sur l'Escaut. Les saisies judiciaires qui avaient été effectuées par la Hollande au début du siècle ¹⁵⁶ ne se répéteront plus.

L'application intégrale du principe de libre navigation est assurée, on le voit, avec un grand souci de précision et le projet de traité de 1925 offre sous ce rapport des garanties que ne présentait pas l'acte de 1839. C'est là un incontestable progrès et l'on comprend que l'un des négociateurs belges ¹⁵⁷ considère cette disposition de l'article IV comme la première amélioration digne d'être relevée dans le projet de traité.

¹⁵⁵ Voir à ce sujet : Brigode et Ducarne, « Des bâtiments militaires belges sur l'Escaut hollandais » paru à la veille de la première guerre mondiale.

¹⁵⁶ Cf. supra nos 120 et ss.

¹⁵⁷ P. Segers, discours à la Chambre belge des représentants, 10. 6. 1920.

251. 2. *Navigabilité.*

Nous avons dénoncé, lors de notre examen critique du régime actuel, la faiblesse que constitue l'imprécision du texte relatif à la « conservation des passes navigables » de l'Escaut, selon l'acte de 1839.

Cette imperfection fut reconnue à La Haye comme à Bruxelles. Le négociateur hollandais du projet de traité admit que « dans ce régime de 1839, on n'avait pas suffisamment satisfait au souci de la navigabilité de la voie d'eau, avec la conséquence, entre autres, que lorsque le besoin de mesures se faisait sentir, la voie des négociations diplomatiques devait être empruntée et que des frictions et de l'agitation ne pouvaient pas toujours être évitées, surtout en cas d'urgence » ¹⁵⁸.

Le diplomate belge, de son côté, précisait : « C'est là le vice essentiel du Traité de 1839. A défaut de travaux d'amélioration devenus aujourd'hui absolument indispensables en raison du développement de la construction navale, Anvers serait irrémédiablement condamné à devenir un port de second ordre ; le chenal, dans la partie hollandaise aussi bien que dans la partie belge, risque de se fermer un jour à la navigation ¹⁵⁹. »

252. C'est la raison pour laquelle le deuxième paragraphe de l'article IV substitue à la disposition peu claire du traité de 1839 un texte très précis qui exclut toute équivoque :

« Les Hautes Parties Contractantes considèrent comme un principe essentiel que l'Escaut occidental et ses accès depuis la haute mer, ainsi que l'Escaut en aval des installations maritimes du port d'Anvers ¹⁶⁰, doivent répondre, à toute époque, au point de vue de la navigabilité, aux conditions exigées tant par les progrès de la construction navale que par les besoins croissants de la navigation. »

¹⁵⁸ Karnebeek : Premier mémoire à la Seconde Chambre des Etats-Généraux, 28. 5. 1926.

¹⁵⁹ Segers, op. cité.

¹⁶⁰ L'expression « en aval des installations maritimes du port d'Anvers » sous-trait à l'application du traité toute la rade d'Anvers, y compris la passe de Krankeloon jusqu'à Lillo.

Le mémoire interprétatif porte que ce paragraphe « édicte le principe essentiel qui, au point de vue de l'Escaut, domine tout le traité : tant au point de vue des travaux d'amélioration de toute nature que des travaux d'entretien... l'Escaut doit, à toute époque, être en état de laisser passer les plus grands navires et de satisfaire à tous les besoins croissants du commerce et du trafic maritimes ».

253. Suit une définition des travaux d'entretien et d'amélioration qui peut se résumer ainsi : les travaux d'entretien, qui comportent la conservation en bon état des bouées, balises, feux, échelles de marée et autres accessoires, l'enlèvement d'épaves dans les passes balisées et l'exécution des dragages nécessaires, ont pour but de maintenir la voie d'eau dans ses conditions actuelles de navigabilité ; les travaux d'amélioration sont tous ceux non compris dans cette définition. Une carte annexée au projet de traité fixe de façon définitive ce que sont les « conditions actuelles » de la navigabilité de l'Escaut (paragraphe 8, alinéa 2 de l'article IV et paragraphe 8 du Mémoire interprétatif).

De la sorte, la grave lacune que contient le régime actuel est comblée. Certes, le deuxième paragraphe de l'article IV ne contient qu'une déclaration de principe et les obligations des parties sont précisées par la suite. Mais la Belgique obtient une garantie précieuse que le Traité de 1839 ne lui donne pas : la libre communication d'Anvers avec la mer sera toujours matériellement assurée à l'avenir.

254. 3. *Administration du fleuve.*

Le troisième paragraphe de l'article IV est relatif à l'administration du fleuve. Il prévoit que :

« Il sera institué une Commission de gestion dans le but de sauvegarder et promouvoir les intérêts de la navigation dans les eaux visées au paragraphe 2. »

Après avoir précisé que cet organisme ne sera compétent que dans les eaux internationales du fleuve, l'article ajoute :

« La commission sera composée en nombre égal de représentants des deux Etats, soit trois au moins pour chacun d'eux, le président n'ayant pas voix prépondérante. »

255. Le système des commissaires est donc abandonné et le projet de traité institue une « commission » ; l'avantage qui en résulte

provient du fait que la commission sera permanente. Au lieu de se réunir tous les trois mois, comme font les commissaires créés par le Traité de 1839, les membres de la commission siègent quotidiennement. Il en découle que l'unité de gestion est mieux sauvegardée et que l'action de l'organisme peut être plus effective que celle d'inspecteurs temporaires.

En outre, la commission se voit assigner une tâche plus complète et cohérente que le devoir, assez mince, de surveillance et de conservation des passes attribué aux actuels commissaires. Le paragraphe 3 est certes peu explicite à ce sujet, mais le paragraphe 4, qui délimite les compétences de la commission, précise ce qu'il faut entendre par « sauvegarder et promouvoir les intérêts de la navigation de l'Escaut ».

« La commission statuera ... sur tout ce qui concerne les intérêts de la navigation et notamment sur le balisage et l'éclairage, l'établissement sur les berges de toutes les installations nécessitées par les intérêts de la navigation, l'entretien et l'amélioration de la voie d'eau, y compris les travaux tels que redressements et dérivations, même en dehors des digues maîtresses, s'ils sont, dans ce cas, estimés indispensables pour assurer cette amélioration, ainsi que l'arrêt de tous les travaux entraînant à l'intérieur des digues maîtresses une modification de nature à porter préjudice aux intérêts de la navigation. Elle fera les règlements relatifs à la police des eaux.

Les décisions et règlements des administrations nationales ne peuvent être en opposition avec les décisions et règlements de la commission. »

256. Le mémoire interprétatif précise que l'énumération des attributions de la commission est faite à titre d'exemple : le paragraphe 4 indique les cas d'application les plus usuels. On peut donc dire que l'organisme de gestion est compétent dans tout ce qui regarde la voie d'eau et ses accès et dans tout ce qui, sur la voie d'eau, touche aux intérêts de la navigation. C'est là un point essentiel du nouveau système.

257. Le projet de traité prévoit aussi l'intervention des gouvernements. Son paragraphe 5 est rédigé en effet dans les termes suivants :

« Les décisions prises par la commission devront être approuvées par les deux gouvernements. A défaut de décision au sein de la commission, il en sera déféré aux deux gouvernements. »

A ce sujet, le délégué belge émet les considérations que voici :

« Il eût été extrêmement dangereux de confier l'Escaut à une commission, fût-elle exclusivement belge. Et en effet, les techniciens qui se sont occupés à Paris de l'étude de ce projet, alors même qu'au début ils avaient le désir de voir confier la gestion de l'Escaut à une commission belge, en sont arrivés à cette conclusion qu'il fallait, lorsqu'il s'agit d'un instrument aussi délicat que l'Escaut, une surveillance et un contrôle multiples. Ce contrôle sera assuré d'abord par la commission mixte ; il le sera aussi par l'intervention des gouvernements et, lorsque celle-ci se traduira par des demandes de crédits, par l'intermédiaire de l'opinion publique. Le contrôle appartiendra aussi aux administrations publiques spécialement compétentes. La difficulté consistait à combiner, à doser ces différentes interventions. »

258. Comme on le voit, ce système n'est pas inédit. Les commissaires du régime actuel doivent eux aussi soumettre à leur gouvernement les décisions qu'ils proposent. Dans les cas d'urgence seulement, ils sont autorisés à agir de leur propre chef.

Il en va de même avec le projet de 1925. Le paragraphe 6 dispose :

« Pour toutes mesures et tous travaux qui ne pourraient être différés sans préjudice sérieux pour la navigation... les décisions de la commission seront exécutoires sans être soumises à l'approbation des gouvernements. »

Toutefois, une restriction est apportée au pouvoir exécutif de la commission, en matière de travaux urgents : lorsque le coût de tels travaux dépassera cent mille florins, la commission n'aura le droit de les faire exécuter que si l'un des deux gouvernements offre de prendre à sa charge la partie des frais excédant cette somme (paragraphe 6, dernier alinéa).

Cette disposition trahit la crainte qu'éprouvent les gouvernements de voir la commission reconnaître trop facilement un caractère d'urgence à des travaux de grande importance qui engageraient les finances publiques sans l'approbation du gouvernement auquel incombe la dépense.

Le mémoire interprétatif explique à ce sujet que « si par exemple la Belgique veut faire exécuter un travail estimé dont le coût dépasserait cent mille florins, elle devra offrir de prendre à sa charge la partie des frais qui dépasse cette somme ». Mais cela ne veut pas dire

que « lorsque le coût du travail dépassera ce chiffre, les Pays-Bas refuseront « ipso facto » de payer les sommes qui excèdent cent mille florins. Les Pays-Bas ont au contraire l'intention, pourvu que le travail soit à leurs yeux justifié et urgent, d'en payer le prix dans toute la mesure mise à leur charge par le paragraphe 8 de l'article IV. Toutefois, ils conservent, pour ce qui dépasse les cent mille florins, leur droit d'appréciation ».

259. 4. Arbitrage.

Où le projet de traité innove, par contre, c'est lorsqu'il institue une double instance d'arbitrage, destinée à résoudre les difficultés qui pourront s'élever du fait de désaccord entre les deux gouvernements ou entre les membres de la commission. Il est clair en effet qu'il ne suffit pas de donner des compétences étendues à une commission ni de réserver aux gouvernements le soin de prendre la décision finale ; il faut encore se soucier de réaliser l'entente entre les parties intéressées et, si l'on veut éviter que chacun reste sur ses positions et ne rende ainsi impossible toute mesure d'exécution, leur imposer une autorité tierce qui, le cas échéant, leur permettra de sortir de l'impasse où elles se seront engagées lors de leurs discussions.

Le régime actuel présente une lacune importante sur ce point. Lorsque les commissaires ont pris une décision et l'ont transmise pour exécution à leur gouvernement respectif, on a déjà vu que, lorsque le commun accord ne parvenait pas à se réaliser entre les deux capitales, rien ne se faisait.

260. C'est pour pallier le retour de telles regrettables situations que le projet de traité crée un double système d'arbitrage.

Le deuxième alinéa du paragraphe 5 prévoit tout d'abord le cas de désaccord *entre les deux pays* :

« Faute d'entente entre les deux gouvernements dans un délai de deux mois, soit sur l'approbation des décisions prises par la commission, soit sur le règlement des questions au sujet desquelles la commission n'a pu se mettre d'accord, chacun des gouvernements aura la faculté de recourir à l'arbitrage. »

Cet arbitrage sera confié à une commission composée de cinq membres, dont un Belge et un Hollandais seulement, qui statuera dans le délai d'un mois à la requête de la partie la plus diligente.

261. La seconde autorité d'arbitrage est destinée à aplanir les différends qui s'élèveront *au sein de la commission elle-même* :

« En cas de désaccord entre les membres de la commission, soit au sujet de l'urgence, soit au sujet des mesures ou travaux jugés urgents, l'objet de ce désaccord sera directement déféré à un Collège arbitral permanent qui statuera dans la huitaine, à moins que le président n'estime indispensable de prolonger ce délai. »
(Paragraphe 6.)

Le Collège arbitral sera composé de trois membres nommés pour une période de trois ans.

262. Cette dualité d'instances arbitrales est la conséquence logique de celle des pouvoirs d'exécution, partagés entre les gouvernements et la commission. Puisque l'on recourt, comme dans le régime actuel, au critère de l'urgence pour délimiter les pouvoirs de la commission, il est compréhensible que l'on institue une procédure plus rapide pour régler les cas requérant célérité ; on crée alors à cet effet une autorité d'arbitrage qui offre l'avantage d'être permanente et d'une composition plus aisée que celle de la commission chargée de statuer en cas de désaccord entre les deux gouvernements. La nomination de cette dernière, en effet, telle qu'elle est prévue dans le traité, risque d'être longue : chaque gouvernement nomme certes ses deux arbitres, dans un délai de quinze jours à compter de la demande d'arbitrage ; mais, de ces deux arbitres, l'un doit être de nationalité étrangère, ce qui complique la situation ; et surtout, la désignation du président de la commission peut être une cause d'atermoyements, parce qu'elle exige l'accord des deux parties, à quel défaut un monarque étranger décidera. Le Collège arbitral au contraire, du fait de sa permanence, pourra être saisi du désaccord beaucoup plus rapidement. C'est là une condition essentielle pour que son prononcé soit efficace, puisque seuls lui seront soumis des problèmes dont la solution ne saurait attendre trop longtemps.

263. Il y a lieu d'observer que le projet de traité est extrêmement précis en cette matière comme en d'autres. Ainsi que nous l'avons relevé plus haut ¹⁶¹, l'adoption du critère d'urgence a pour conséquence

¹⁶¹ Cf. *supra* n° 232.

de créer un nouveau foyer de conflits au sein de la commission, car la discussion pourra porter sur le point de savoir non seulement si telle ou telle mesure doit être prise, mais encore si la dite mesure est urgente ou non. Le texte envisage les deux hypothèses, puisqu'il dispose que le Collège arbitral statuera en cas de désaccord « soit au sujet de l'urgence, soit au sujet des mesures ou travaux jugés urgents ».

264. 5. *Exécution des travaux.*

Le septième paragraphe de l'article IV est relatif à l'exécution des décisions prises soit par les gouvernements, soit par la commission de gestion, soit par les arbitres. Il a pour but de concilier les intérêts des administrations compétentes des deux pays avec les droits de contrôle et de direction de la commission.

Lorsque les mesures à prendre ne présentent pas un caractère d'urgence, ce sont les administrations belge et néerlandaise, chacune dans son domaine fluvial, qui exécutent les décisions prises. La commission approuve au préalable les plans et devis et garde le *contrôle* des travaux. Si ceux-ci ne sont pas accomplis dans le temps prévu, elle est en droit de les exécuter ou de les faire exécuter elle-même, en se substituant aux administrations nationales.

Lorsqu'il y a urgence, c'est alors la commission elle-même qui assure l'exécution de ses décisions ou de celles du Collège arbitral, soit en recourant aux administrations ou aux tiers, soit directement à l'entremise des organismes qu'elle est en droit de créer à cette fin. La commission, dans ce cas, prend la *direction* des opérations, et l'administration nationale n'a plus qu'un droit de surveillance des travaux.

265. 6. *Répartition des frais.*

Le Traité de 1839 ne contient aucune disposition à ce sujet, en sorte que, dans le régime actuel, la Belgique paie pratiquement tous les frais¹⁶², y compris ceux des travaux qui incombent à la Hollande, comme si l'Escaut était un fleuve purement belge.

¹⁶² C'est ce que reconnaît explicitement le négociateur hollandais : Karnebeek, op, cité.

La Belgique a obtenu, dans le projet de traité de 1925, qu'un allégué précis change cet état de fait illogique et ruineux. Le principe est désormais que :

« Chacun des deux Etats supportera les frais d'entretien et d'exploitation de sa partie de la voie d'eau. » (Paragraphe 8.)

Quant aux travaux d'amélioration, les deux pays s'entendront sur les frais qu'ils entraîneront.

La carte jointe au projet de traité et qui fixe de façon définitive les conditions de navigabilité que doit remplir la voie d'eau, selon les négociateurs, permet d'éviter les contestations ultérieures qui pourraient s'élever au moment de la répartition des frais. Comme l'explique le mémoire interprétatif, « si la passe a par exemple huit mètres de profondeur selon la carte annexée et si elle est portée à neuf mètres, il y aura lieu de l'entretenir désormais à la nouvelle profondeur. Les deux Etats devront convenir à qui incomberont les frais d'entretien à payer en surcroît pour l'entretien du mètre complémentaire, tout comme ils auront dû se mettre d'accord au sujet des frais afférents à l'approfondissement même de la passe ».

266. Une question que n'a pas négligée non plus le mémoire interprétatif, si le projet de traité lui-même est muet sur ce point, est celle de savoir quel sort serait réservé aux travaux décidés par la commission ou les arbitres lorsque les gouvernements ne se mettraient pas d'accord sur les frais. Le texte de l'annexe indique que la solution apportée à ce problème est la même qu'en cas de travaux urgents coûtant plus de cent mille florins : il sera passé à l'exécution de la mesure décidée sans attendre l'accord entre les deux gouvernements au sujet des frais, pourvu que le pays qui a intérêt à l'exécution de la dite mesure fasse l'avance des fonds y nécessaires.

267. 7. *Pilotage.*

Le projet de traité met fin, par son paragraphe 9, au système de la libre concurrence entre les services de pilotage qui existe encore partiellement¹⁶³ sur l'Escaut dans le régime actuel. Les principes nouveaux sont les suivants :

¹⁶³ Cf. supra nos 221 et ss.

- a) De la pleine mer vers un port belge de l'amont, le pilote doit être belge si le navire pénètre dans l'Escaut par la passe des Wielingen, hollandais s'il emprunte celle de Deurloo ou de l'Oostgaat ;
- b) D'un port belge de l'amont vers la pleine mer, le choix sera libre. Mais la nationalité du pilote choisi déterminera celle du deuxième pilote qui fera franchir les passes de sortie du navire ;
- c) De la pleine mer vers un port hollandais de l'amont ou vice versa, le pilote sera néerlandais ;
- d) D'un port à un autre de même nationalité, le pilote sera de la nationalité des deux ports ;
- e) D'un port belge à un port hollandais ou inversement, chacun des pilotages interviendra exclusivement sur la partie des eaux appartenant au pays dont il relève.

268. La question des droits de pilotage est résolue d'une manière favorable à la Belgique. La commission de gestion a compétence pour les arrêter, mais le traité détermine que ces droits ne pourront être, de la pleine mer à Anvers ou inversement, plus élevés que ceux de la pleine mer à Rotterdam ou inversement. Dans le régime actuel, le navire qui se rend de la pleine mer à Anvers paie des tarifs trois fois plus élevés que s'il se rendait à Rotterdam.

269. 8. *Télégraphe.*

Le paragraphe 10 de l'article IV établit la liberté de communication par télégraphe et téléphonie sans fil sur les eaux de l'Escaut occidental. Ce point, évidemment non réglé par le Traité de 1839, avait provoqué des frictions entre les deux pays ; la disposition ci-dessus permet de les éviter.

270. 9. *Pêche.*

La liberté de pêche et du commerce de pêche dans toute l'étendue de l'Escaut (c'est-à-dire dans l'Escaut oriental également) est proclamée en faveur des ressortissants des deux pays, au onzième paragraphe de l'article IV.

271. 10. *Canaux.*

Le dernier paragraphe de l'article IV relatif à l'Escaut occidental concerne les deux canaux de Walcheren et de Zuid-Beveland que la Hollande construisit au siècle passé, pour remplacer les voies d'eau naturelles supprimées par l'établissement du chemin de fer Flessingue-Rozendaal ¹⁶⁴.

Les Pays-Bas s'engagent à maintenir ces deux canaux dans leurs conditions actuelles de navigabilité et à les agrandir si la Belgique le demande.

II

272. Après avoir examiné le statut nouveau fait à l'Escaut par le projet de traité de 1925 et relevé les avantages qu'il comporte en regard du régime actuel, il y a lieu d'étudier les critiques qui lui ont été adressées lors des délibérations qui ont précédé son rejet par la Première Chambre des Etats Généraux hollandais. Mais il convient de rappeler préalablement que si le projet de traité a été repoussé par les Pays-Bas, cela tient surtout au fait que le gouvernement de ce pays s'était engagé à consentir à la construction d'un canal direct reliant Anvers au Rhin (canal de Moerdyk) et que c'est à cet engagement que le Parlement de La Haye n'a pas voulu souscrire.

273. Les douze paragraphes de l'article IV du projet de traité ont été presque tous pris à partie par les députés néerlandais. Or, chacun des adversaires du traité a formulé ses griefs dans un ordre particulier, selon l'importance plus ou moins grande qu'il leur attribuait ; il nous paraît donc bon de présenter ces critiques en suivant l'ordre dans lequel les matières qui en sont l'objet sont rangées dans le traité, pour donner plus de clarté à notre exposé et éviter d'étudier le même point à plusieurs reprises.

274. 1. *Liberté de navigation.*

La première disposition qui provoqua des critiques de la part des députés néerlandais est le principe selon lequel les navires en cours

¹⁶⁴ Cf. *supra* nos 185 ss.

de route sur l'Escaut ne seront arrêtés pour aucun motif quelconque. Les parlementaires estiment que l'hypothèse de la saisie judiciaire devrait être réservée, parce que si un navire cause par sa faute, sur le fleuve, un dommage à un ressortissant néerlandais, ce dernier se trouvera dans l'obligation de demander réparation devant un juge étranger, au lieu que ce soit devant le juge néerlandais. Ils font valoir d'autre part que, si un navire provient d'une région suspecte au point de vue sanitaire, il serait indiqué de prendre les mesures qui s'imposent avant que le bâtiment ait touché son port de destination, pour supprimer les risques de contagion.

275. Ces suggestions ne sauraient être admises. La première, parce que la souveraineté hollandaise sur le fleuve n'est pas absolue. Si donc les députés admettent que cette souveraineté soit restreinte pour permettre aux navires de circuler sur l'Escaut sans être soumis à des visites ou à des retards de la part de l'autorité administrative ou douanière, il faut qu'ils acceptent également que l'autorité judiciaire soit empêchée d'intervenir à leur bord. On ne voit pas pour quelle raison ces diverses instances seraient placées sur un pied différent.

En outre, ce serait une erreur psychologique d'apporter une telle exception au principe : l'agitation et les frictions qu'ont suscitées de telles saisies, dans les rares occasions où elles se sont produites, le prouvent éloquemment.

La seconde proposition, quoique semblant inspirée par une saine logique, ne résiste pas non plus à l'examen : demander que l'autorité s'assure si un navire est dangereux pour la santé publique, avant qu'il ait atteint sa destination, revient à réclamer la visite préventive de tous les navires, ce qui est tout à fait inadmissible. Certes, lorsqu'un navire provient d'une région suspecte au point de vue sanitaire, des mesures préventives peuvent et doivent être prises. C'est à cet effet précisément qu'une réserve est faite en faveur des législations nationales, qui sont en droit d'édicter des prescriptions spéciales à ce sujet ¹⁶⁵. Mais il est exclu de demander davantage, d'autant plus que, dans le régime actuel, la visite sanitaire préventive ne se pratique pas non plus en cours de route et qu'il ne s'est jamais passé de ce fait aucun événement fâcheux.

¹⁶⁵ Cf. *supra* n° 249.

276. 2. *Navigabilité.*

Le paragraphe 2 de l'article IV, selon lequel les Pays-Bas admettent que l'Escaut doive répondre à toute époque, au point de vue de la navigabilité, aux conditions exigées par les progrès de la construction navale et par les besoins croissants de la navigation, a créé également de l'inquiétude. Des députés y ont vu « une garantie sans condition des Pays-Bas pour la navigabilité de l'Escaut et une promesse signée en blanc pour l'avenir ». Ils reconnaissent qu'il s'agit d'un intérêt vital pour la Belgique, mais estiment dangereux que la Hollande assume sans restriction, par traité, des obligations aussi étendues.

277. Le porte-parole du gouvernement a rappelé qu'il s'agissait uniquement d'une déclaration de principe qui n'énonce pas d'obligations concrètes à la charge des Pays-Bas. Ces obligations sont en revanche délimitées minutieusement dans la disposition qui prévoit que chacun des deux Etats supportera les frais d'entretien de sa partie de la voie d'eau (paragraphe 8). Il est donc erroné de considérer que les Pays-Bas s'engagent d'une façon illimitée en souscrivant à une telle déclaration et le reproche formulé à ce sujet est sans fondement.

278. 3. *Commission de gestion.*

Certains membres du Parlement de La Haye ont affirmé que l'institution de la commission de gestion proposée constitue une sérieuse atteinte à la souveraineté de la Hollande. Les plus larges attributions sont données à cette commission, qui jouit même du droit d'ordonner des travaux en dehors des digues maîtresses du fleuve, étendant ainsi son champ d'activité d'une manière d'autant plus dangereuse que les décisions qu'elle prendra s'inspireront avant tout de l'intérêt de la navigation, au détriment de celui de la sécurité des rives.

279. Il n'est pas tout à fait exact de dire que l'institution d'une commission de gestion du fleuve constitue une atteinte à la souveraineté des Pays-Bas. Extérieurement, certes, c'est par cet organisme que se manifesterait l'empiètement sur la souveraineté nationale. Mais cette institution n'est en réalité qu'une conséquence naturelle des principes de libre navigation fluviale et d'adaptation du fleuve aux exigences d'une bonne navigabilité. La véritable atteinte à la souveraineté de la Hollande ne réside pas dans la création de la commission de gestion. Elle réside dans cette obligation que le droit des gens moderne impose

aux Etats riverains d'un cours d'eau international d'appliquer sur le dit cours d'eau le principe de libre navigation d'une manière effective. Dès lors, si la Hollande ne veut souffrir aucune atteinte à sa souveraineté, c'est le principe même de la libre navigation qu'elle doit répudier et non pas l'institution d'une commission de gestion qui découle logiquement de ce principe. Puisque la preuve est faite que le régime actuel des commissaires-surveillants est insuffisant pour assurer toujours que l'Escaut soit navigable librement, le droit international veut qu'un système différent soit adopté, qui offre de meilleures garanties d'application du principe qu'il proclame. Si le nouveau régime projeté comporte l'institution d'un organisme de gestion à compétences étendues, ce n'est qu'une conséquence normale des règles de droit commun, qui restreignent elles-mêmes la souveraineté de chaque Etat.

280. Le reproche adressé au traité de conférer à la commission des pouvoirs excessifs en lui reconnaissant des compétences en dehors même du fleuve proprement dit, révèle la crainte que nourrissent certains milieux de voir les intérêts des terres riveraines sacrifiés à ceux de la navigation dans une trop large mesure. Comme la passe navigable, qui se situe à certains endroits à proximité immédiate des rives, est susceptible de déplacements pour des causes naturelles, les députés redoutent que la commission en arrive à décider, le cas échéant, la suppression de fragments de digues, qui entraînerait, « ipso facto », l'envahissement des polders¹⁶⁶ par les eaux.

281. Cette crainte, pour légitime qu'elle soit, ne peut être retenue raisonnablement, étant donné la disproportion des intérêts en présence. Le mémoire gouvernemental qui répond aux critiques des membres de la Chambre l'exprime sans équivoque : lorsque le sacrifice d'une terre sera jugé indispensable pour une amélioration nécessaire de la voie d'eau, il y sera consenti, moyennant une indemnité équitable aux ayants-droit. Mais l'on ne conçoit pas que les intérêts des polders soient déclarés intangibles et qu'ils fassent échec à ceux d'un fleuve essentiel à la vie de tout un pays !

¹⁶⁶ On appelle « polders » les régions basses et marécageuses qui ont été conquises sur les eaux. Les embouchures de l'Escaut sont, par endroits, formées uniquement de polders (Ile d'Iolen et région Bath-Hansweert).

L'institution des deux instances d'arbitrage n'a pas trouvé grâce non plus devant l'aréopage de La Haye. Divers membres, en effet, ont remarqué qu'il leur paraissait superflu d'organiser deux tribunaux d'arbitres spécialement chargés de régler les différends relatifs à l'Escaut, puisqu'il existait, à La Haye même, une Cour permanente de justice internationale qui pouvait être saisie tout aussi bien de ces différends.

Les mêmes députés ont, en outre, critiqué le mode de désignation du président de la commission d'arbitrage, tel qu'il est prévu par le projet de traité. A leur sens, la nomination de ce président des arbitres par un monarque étranger « ne donne pas de garantie de compétence et d'impartialité » !¹⁶⁷ C'est pourquoi il leur paraît recommandable de confier ce soin à la Cour permanente de justice internationale ou au Président de cette Cour.

283. Outre la malveillance de leur insinuation à l'égard de monarques qui avaient été sollicités par les gouvernements néerlandais et belge de prêter leur concours à la nomination du président des arbitres, en cas de désaccord entre les gouvernements, ces critiques témoignent d'une regrettable inintelligence de la situation et du problème donnés. Elles ne mériteraient pas qu'on s'attarde à les commenter, si elles n'étaient pas significatives d'un état d'esprit qui régnait chez plusieurs des membres du Parlement de La Haye, éminemment xénophobes.

284. Il est manifeste que s'il y a un point sur lequel le projet de traité ne doit pas être critiqué, c'est l'institution d'instances d'arbitrage. Le régime actuel en a démontré l'absolue nécessité, si l'on veut éviter à l'avenir que les mesures nécessaires ne soient jamais prises, ou trop tard et au prix d'innombrables discussions et frictions. Il est indispensable, nous l'avons montré plus haut, qu'en cas de désaccord entre les membres de la commission ou entre les deux gouvernements, une autorité tierce intervienne aussi rapidement que possible et qu'une solution soit trouvée dans un bref délai. Le recours à une institution internationale surchargée et non spécialisée offre-t-il ces garanties ? Nous ne le croyons pas. La procédure devant la Cour permanente est trop lente, lorsqu'il s'agit d'une décision concernant l'Escaut : mémoires, contre-

¹⁶⁷ Rapport des sections des Etats-Généraux, 12. 7. 1926.

mémoires, étude du dossier, enquêtes locales, audiences de jugement, tout cela alourdit par trop la marche de l'instance, qui doit être prompte pour être efficace. Les deux tribunaux prévus par le projet de traité, et singulièrement le Collège arbitral permanent de trois membres, plus réduit, plus souple, plus rapide, remplissent en revanche parfaitement les conditions nécessaires et constituent, à notre avis, une innovation heureuse du projet de traité.

285. La vraie raison pour laquelle certains députés se sont opposés à la création de cours d'arbitres spéciales à l'Escaut nous paraît d'ailleurs n'être pas celle, alléguée, de l'existence à La Haye de la Cour permanente. Nous croyons trouver le véritable motif de leur opposition dans le fait que, selon le texte qui leur était soumis, le président de la commission d'arbitrage « et par conséquent l'arbitre qui a voix prépondérante en cas de partage des voix, sera un étranger ».

Cette crainte de voir des étrangers intervenir dans un débat purement belgo-hollandais à leurs yeux, qui se retrouve à plus d'une reprise lorsqu'on étudie les discussions qui ont précédé le rejet du traité, est dans l'espèce particulièrement ridicule. La solution que proposent les membres adversaires du système aboutit en effet au résultat même qu'ils cherchent à éviter, puisque la Cour permanente de justice internationale est composée de juges choisis parmi toutes les nations !

D'une manière générale, en outre, cette xénophobie affichée par certains membres du Parlement de La Haye ne laisse pas d'être troublante, parce que l'on ne comprend pas pourquoi la Hollande devrait craindre une intervention étrangère sur l'Escaut, si elle est disposée à exécuter franchement et selon le droit les obligations qu'elle a accepté d'assumer sur le fleuve ?

286. 5. *Entretien du fleuve.*

Comme on l'a vu plus haut, l'article IV du projet de traité met à la charge de chacun des deux Etats les frais d'entretien de sa partie propre de la voie d'eau (paragraphe 8). En tant qu'il ne s'agit pas de balisage, d'éclairage, d'enlèvement d'épaves, l'entretien du fleuve consiste uniquement en travaux de dragage. Et ces travaux de dragage sont limités à ce qui est nécessaire pour que les bâtiments qui peuvent actuellement atteindre Anvers se trouvent en moyen de le faire également à l'avenir, dans des conditions identiques de confort et de sécurité.

287. L'obligation qui, de ce chef, incombe aux Pays-Bas, nous semble tout à fait juste et acceptable, puisqu'elle s'étend au seul territoire néerlandais et que la Hollande, en l'accomplissant, ne fait rien de plus que ce qu'elle doit en vertu du droit des gens commun.

Cette obligation a pourtant paru excessive à plusieurs parlementaires de La Haye. Un protocole additionnel du projet de traité précise en effet que les Pays-Bas ne seront tenus d'effectuer des dragages qu'à concurrence de quinze millions de mètres cubes pour une période de vingt ans (article 3). Ce maximum a été jugé trop élevé par d'aucuns, qui remarquent que, durant les années 1905-1924, la somme des masses draguées dans l'Escaut occidental ne s'est montée qu'à huit millions de mètres cubes. D'autre part, certains députés ont estimé nécessaire la fixation d'un maximum annuel, en plus du total valable pour vingt ans, faute de quoi il serait possible de voir demander dans le courant des premières années l'exécution de dragages portant sur la quantité globale prévue pour les vingt années.

288. Le représentant du gouvernement a réfuté ces critiques en faisant valoir que la période 1905-1924, citée à titre d'exemple, ne pouvait être admise comme norme pour l'avenir, attendu qu'elle englobait quatre années de guerre durant lesquelles aucun dragage n'avait été effectué sur l'Escaut. La fixation d'un maximum annuel à côté d'un maximum global pour une période de vingt ans n'est pas recommandable non plus, l'expérience ayant démontré qu'il arrive que pendant une suite d'années il n'est guère nécessaire d'exécuter les travaux de dragage, alors que, parfois, des étendues considérables doivent soudain être draguées. La correction proposée donnerait au système une rigidité qui l'empêcherait de s'adapter aux exigences changeantes de l'entretien du cours d'eau.

289. 6. *Droits de pilotage.*

La disposition selon laquelle les droits de pilotage de la haute mer vers Anvers et inversement ne pourront être supérieurs, sauf accord des deux gouvernements, à ceux perçus pour le pilotage de la haute mer vers Rotterdam et inversement, a provoqué elle aussi de violentes critiques au sein des Etats Généraux hollandais. Cette stipulation a été trouvée « injuste, parce qu'Anvers est beaucoup plus éloigné de la mer que Rotterdam. C'est un privilège accordé intentionnellement à

Anvers, d'autant plus que la disposition correspondante manque, fixant que les droits de pilotage vers Anvers ne peuvent être inférieurs à ceux vers Rotterdam... Il n'est vraiment pas nécessaire qu'Anvers obtienne la garantie de jouir de tous les avantages de sa situation géographique sans en subir les inconvénients ».

290. D'après le gouvernement, ces critiques ne sont pas pertinentes, même si la disposition incriminée paraît au premier abord choquer le sentiment de l'équité. Il y a lieu d'observer d'abord que la question est d'assez mince importance pratique, les droits de pilotage n'étant qu'un facteur très secondaire dans le choix d'un navire entre un voyage à Anvers ou un voyage à Rotterdam. Mais, abstraction faite de ce côté de la question, le compromis que propose le projet de traité est encore préférable pour la Hollande au système existant actuellement ou à celui suggéré par les députés.

Dans le régime de 1839, les droits de pilotage sont fixés d'un commun accord par les deux gouvernements. On peut en déduire que la Hollande veille à « exercer une influence sur le développement du commerce d'Anvers, en maintenant les droits de pilotage à un taux élevé » ¹⁶⁸. Un tel jugement trouverait une singulière confirmation si l'on décidait que les droits de pilotage sur l'Escaut devront être exactement égaux à ceux sur le Rhin, puisque cela équivaldrait à dire que c'est la seule Hollande qui, en fixant librement les droits de pilotage vers Rotterdam, déterminerait du même coup ceux de la navigation vers Anvers. Aussi est-il plus indiqué de se rallier au système proposé par le traité, en vertu duquel les droits de pilotage vers Anvers peuvent être plus élevés, si la Belgique est d'accord, ou moins élevés, si les Pays-Bas y consentent, que ceux de Rotterdam.

III

291. Toutes les critiques adressées au gouvernement de La Haye par les Chambres s'expliquent par le souci qu'ont eu les parlementaires néerlandais de défendre avec énergie ce qu'ils estimaient être l'intérêt de leur pays. Si leurs vues n'ont pas été sur ce point les mêmes

¹⁶⁸ Karnebeek, op. cité.

que celles de leur ministère, cela provient en partie du fait que le traité a été élaboré en 1920 et qu'il ne leur a été soumis qu'en 1926. En six ans, l'intérêt d'un pays change, comme les circonstances politiques dont il dépend. Pour qu'un projet de traité tel que celui de 1925 fût ratifié par la Hollande, il fallait que le climat des relations belgo-hollandaises fût très favorable à la Belgique. Car le nouvel accord proposé pouvait paraître inspiré du seul souci d'accorder de nombreuses concessions à la Belgique et, en ce qui concerne l'Escaut, de remplacer pour un système tout différent et dangereux un régime qui n'était à tout prendre pas si défectueux qu'on prétendait, puisqu'il avait permis à Anvers de surpasser Rotterdam sur le marché européen.

292. En réalité, le statut fait à l'Escaut par le projet de traité de 1925 n'est ni très différent de celui de 1839, ni dangereux pour la Hollande. A part le recours à l'arbitrage, la nouvelle convention ne contient guère d'élément vraiment original, et c'est la raison pour laquelle plusieurs des imperfections que nous avons dénoncées dans le régime actuel se retrouvent dans celui de 1925.

293. La composition bipartite et égalitaire de la commission de gestion, l'adoption du critère d'urgence et le manque de pouvoirs exécutifs de l'organe chargé de l'administration du fleuve nous paraissent constituer le vice essentiel du projet de traité. Nous en avons indiqué les raisons en étudiant le régime actuel¹⁶⁹ : elles valent naturellement pour celui de 1925.

L'affirmation du négociateur belge selon laquelle « il eût été extrêmement dangereux de confier l'Escaut à une commission », sous prétexte qu'il faut assurer, lorsqu'il s'agit du fleuve, une surveillance et un contrôle multiples, ne nous paraît pas probante. Gestion, surveillance et contrôle ne s'excluent en effet nullement. Pourquoi les gouvernements ne pourraient-ils pas conserver les droits de surveillance et de contrôle, alors même que le pouvoir de gestion serait confié à la commission ?

Certes, le progrès est considérable, par rapport au système existant d'avoir substitué à des « commissaires » temporaires une « commission » permanente. Pourtant, ce n'est là qu'une demi-mesure à nos yeux, puisque, exception faite pour les cas urgents, *la décision reste réservée au gouvernement de chaque pays.*

¹⁶⁹ Cf. supra nos 232 et ss.

La commission ne possède pas vraiment le pouvoir de « gérer » l'Escaut ; elle ne mérite donc pas le titre de commission « de gestion » dont la pare le projet de traité, d'autant plus que cette appellation fausse peut sembler lui attribuer des compétences qu'elle n'a pas en réalité.

294. Il y a lieu de faire encore une remarque sur un passage du mémoire interprétatif relatif au service de pilotage.

Comme nous l'avons transcrit plus haut ¹⁷⁰, lorsqu'un navire se rend d'un port belge à un port hollandais ou vice versa, il est convenu que « chacun des pilotages interviendra exclusivement sur la partie des eaux appartenant au pays dont il relève ».

Ce texte nous paraît dû à une erreur de rédaction. Il est en effet ridicule d'imaginer qu'un navire allant de Hansweert à Anvers troquera son premier pilote hollandais contre un second pilote belge, au moment de franchir sur l'Escaut la frontière belgo-hollandaise !

Nous supposons pour notre part que la disposition précitée doit s'interpréter dans ce sens que la nationalité du pilote sera déterminée par celle du port de départ du navire.

295. En résumé, on peut regretter, en ce qui concerne uniquement l'Escaut, que le projet de traité de 1925 n'ait pas été adopté par les Pays-Bas. Il constituait indubitablement un net progrès en regard du système actuel, en supprimant des imprécisions et en comblant des lacunes évidentes. Mais nous ne croyons pas qu'il eût apporté au problème de l'Escaut une solution pleinement satisfaisante. Le statut qu'il faisait au fleuve était boiteux malgré tout, parce qu'il était en somme un compromis qui, cherchant à ménager tout le monde, ne satisfaisait personne.

¹⁷⁰ Cf. supra n° 267, litt. e).

CHAPITRE III

Les solutions de la doctrine

296. Les auteurs qui se sont attachés à l'étude de la question scaldéenne y proposent quatre ¹⁷¹ solutions différentes.

Toutes ces opinions sont respectables, même si la mise en pratique de l'une ou de l'autre d'entre elles est actuellement peu probable. Mais, toutes, nous croyons pouvoir l'affirmer, seraient indubitablement préférables à celles que le droit positif nous a amené à examiner jusqu'à maintenant. Car chacun des auteurs dont nous allons exposer les vues s'est rendu compte qu'un principe dominait avec une force indéniable tout le problème — principe que nous avons déjà énoncé précédemment et que les négociateurs de 1839 et de 1925 n'ont pas pu ou pas voulu admettre complètement : *la disparité des intérêts économiques en jeu sur l'Escaut commande une inégalité nécessaire dans la répartition des pouvoirs et des responsabilités réciproques de chaque riverain sur le fleuve*. Dans l'esprit de ces auteurs, comme dans le nôtre, ce principe doit inspirer toute élaboration d'un statut de l'Escaut qui se veut durable et aussi parfait que possible. Cette idée fondamentale repose sur une situation de fait précise et indiscutable : hors d'elle, il n'est pas de solution satisfaisante du problème, unique en son genre, de l'Escaut.

¹⁷¹ La cinquième solution, que nous évoquerons brièvement, remplacement de l'Escaut par un canal, ne peut être assimilée aux quatre autres : ce n'est qu'une suggestion faite lors d'une conférence et non développée.

297. *Retour de la Flandre zélandaise à la Belgique.*

Nous avons écrit dans notre exposé historique¹⁷² que tout le problème de l'Escaut a son origine dans la possession anormale de la Flandre zélandaise par les Pays-Bas, possession que ne justifient ni la nature, ni la géographie, ni la simple logique.

On ne s'étonnera donc pas si la première idée qui se présente à l'esprit, lorsqu'on recherche quelle solution pourrait être apportée au problème, est celle de la restitution par les Pays-Bas de la Flandre zélandaise à la Belgique. La question naissant d'un état de fait anormal, il est naturel que l'on songe d'abord à corriger cette situation, puisque le problème disparaîtrait du même coup, si l'on y parvenait.

Le retour de la Flandre zélandaise à la Belgique serait en effet le retour à la situation qui devrait être normalement celle des deux nations sur le fleuve. La Belgique recouvrerait par là une souveraineté qui la placerait sur un pied de parfaite égalité avec sa voisine, étant maîtresse de l'entière rive gauche du cours d'eau, comme la Hollande le serait de toute la rive droite.

298. Mais cela n'aurait pas pour conséquence de modifier la position économique des deux riverains. Juridiquement, la situation serait changée, parce que l'Escaut séparerait les deux pays jusqu'à la mer. La frontière suivrait le thalweg, c'est-à-dire la passe navigable, et la souveraineté de chaque riverain serait géographiquement égale sur les embouchures du fleuve. Tandis qu'aujourd'hui la Hollande seule jouit de cette souveraineté sur les bouches de l'Escaut et la Belgique ne profite que des restrictions qui y sont apportées conventionnellement ou par le droit des gens commun.

Par contre, la position économique des deux riverains ne changerait pas : la Hollande continuerait à n'avoir que de très faibles intérêts sur le fleuve, moins encore qu'actuellement, tandis que ceux de la Belgique demeureraient nombreux et essentiels. L'énorme disproportion de ces intérêts subsisterait, légèrement accentuée encore.

C'est la raison pour laquelle un auteur¹⁷³ estime que lors de

¹⁷² Cf. supra n° 81.

¹⁷³ Cf. de Vernon, op. cité.

l'élaboration du nouveau statut de l'Escaut, « il serait nécessaire de soumettre le fleuve jusqu'à la mer à la souveraineté de l'Etat le plus intéressé, la Belgique, qui acquerrait les droits les plus étendus d'aménager l'accès à la mer, tout en sauvegardant d'une manière sérieuse les droits de la Hollande relatifs à la pêche ou aux expropriations que certains travaux pourraient comporter ».

299. Nous croyons pour notre part que c'est aller trop loin que d'accorder à la Belgique, dans une telle hypothèse, des pouvoirs quasi exclusifs sur les embouchures du fleuve. Il nous paraît qu'il existe un moyen d'assurer au pays qui y a intérêt des garanties de navigabilité sûres, sans pour autant dépouiller dans une si large mesure la Hollande de ses droits sur le fleuve.

Nous pensons qu'il serait possible de créer une commission mixte de gestion de l'Escaut, dans laquelle la Belgique disposerait par exemple de cinq voix et la Hollande de trois voix. Ainsi l'Escaut ne deviendrait pas « une affaire purement belge ». Son administration appartiendrait à un organisme qui serait l'exact reflet de sa situation si particulière. Puisque l'une des rives demeurerait hollandaise sur toute son étendue, ce serait une erreur, croyons-nous, d'ignorer totalement la Hollande ou de se borner à « sauvegarder d'une manière sérieuse ses droits de pêche et d'expropriation ». On ne peut aller contre la nature elle-même. En accordant aux Pays-Bas le moyen de participer à la gestion d'un fleuve qui baigne une partie de leur territoire, sans leur permettre de faire échec victorieusement aux prétentions légitimes de leur voisine, on respecterait davantage, à notre avis, le complexe d'intérêts et de droits opposés que constitue le fleuve. Moyennant des compétences vastes et des pouvoirs complets, une telle commission parviendrait aisément, à notre sens, à gérer la voie d'eau d'une manière satisfaisante pour les deux pays. Et ce système offrirait pour la Hollande l'avantage qu'aucun étranger ne serait intéressé à l'administration du fleuve.

300. Le retour de la Flandre zélandaise à la Belgique est-il possible de nos jours ? On se souvient qu'il faillit se réaliser à la fin de la première guerre mondiale, lorsqu'il fut question, chez les Puissances alliées, d'amener la Hollande à rétrocéder cette province à la Belgique¹⁷⁴. Mais qu'en est-il de notre temps ? L'auteur précité incline à croire qu'une telle solution n'est toujours pas exclue. Il écrit en effet :

¹⁷⁴ Cf. supra n° 205.

« Pour voir les possibilités de succès de cette proposition, il est nécessaire d'examiner rapidement la situation actuelle de la Flandre zélandaise. Au premier abord, on est frappé par l'étrange contradiction suivante : alors que les affinités politiques et religieuses rattachent les habitants de cette province au reste de la Hollande, tous leurs intérêts économiques et les nécessités mêmes de la vie les orientent vers la Belgique. Tandis que vers le Nord les communications sont longues et difficiles, par suite de la traversée de l'Escaut, vers le Sud elles sont rapides et nombreuses... Isolés ainsi de leur propre pays, les habitants se tournent forcément vers la Belgique, car leurs relations agricoles et commerciales avec elle constituent leur principale ressource... Dans ces conditions, croit-on qu'une annexion, ayant pour objet de donner à la Belgique ses frontières normales, doive rencontrer dans la population de la Flandre zélandaise une résistance forte et durable ? »

301. La conclusion à laquelle l'auteur aboutit nous semble admissible. Mais elle n'autorise pas à affirmer sans plus que la solution qu'il étudie soit réalisable aujourd'hui.

La Flandre zélandaise fait partie intégrante du royaume des Pays-Bas depuis près de quatre siècles. Imagine-t-on que la Hollande consente maintenant à perdre sa province méridionale et à s'amputer ainsi d'une portion de son territoire national ? Nous ne le pensons pas. Il y faudrait à tout le moins un plébiscite requis par la population intéressée elle-même et révélant une majorité favorable au rattachement de la province à la Belgique. Or un tel mouvement d'opinion ne s'est jamais manifesté jusqu'à maintenant, quoique le climat politique s'y fût prêté à la fin de la guerre précédente, comme on vient de le rappeler. Aucune velléité de séparatisme ne s'est fait jour alors, rien ne permet de penser qu'un tel événement se produira jamais.

302. La seconde hypothèse qui rendrait possible la réalisation de cette solution est celle d'une guerre entre la Belgique et les Pays-Bas, qui permettrait la reconquête de la Flandre zélandaise par l'armée belge. Elle doit être écartée également, étant donné les cordiales relations ¹⁷⁵

¹⁷⁵ Elles n'ont pas toujours été telles ! Cf. « La Gazette » du 16 mai 1929 : « Nous aurions pu occuper sans coup férir le Limbourg, le Brabant septentrional et la Flandre zélandaise. Convaincue d'avoir favorisé la fuite de l'armée de von Arnim, la Hollande nous aurait accordé tout ce que nous voulions... la libération de l'Escaut aurait été un fait accompli... Ce fut une occasion manquée. Elle ne se représentera jamais. »

qui existent entre les deux pays depuis leur séparation en 1839. Par conséquent, quels que soient les avantages offerts par ce système et quoiqu'il représente à nos yeux la solution la plus satisfaisante du problème de l'Escaut, il demeure une pure vue de l'esprit et son avènement ne peut pas être considéré comme probable de nos jours.

II

303. *Cession des deux bras de l'Escaut à la Belgique.*

Après la première guerre mondiale, on a vu ¹⁷⁶ que la Commission internationale de revision des traités belgo-hollandais, siégeant à Paris, avait invité la Belgique et les Pays-Bas à lui soumettre des formules communes en ce qui concerne les voies navigables.

A cette occasion, un auteur belge, M. Léon Hennebicq, soutint la thèse que les plénipotentiaires de son pays près la Commission devaient réclamer la cession « des deux rives et des deux bras de l'Escaut » ¹⁷⁷.

Exaspéré par la politique et l'attitude néerlandaises durant les hostilités, cet auteur écrivit, pour expliquer sa proposition, les lignes suivantes : « On nous offre la petite solution de l'internationalisation du fleuve. Je ne peux l'accepter. Pourquoi ? Parce que, avec les erreurs de la Commission mixte de l'Escaut, ce mariage hollando-belge a fait ses preuves. Il y a une incompatibilité d'humeur évidente... De plus, l'Escaut n'est pas un fleuve international. Il est belge et, tandis que la vie de notre nation en dépend, la Hollande n'en détient les rives que pour entraver notre prospérité et notre sécurité. Celles-ci doivent, pour notre relèvement, demeurer intactes. L'internationalisation ne nous garantit pas plus, à cet égard, que notre neutralité en 1914 !

» Faut-il une seule rive, un seul bras du fleuve, les deux rives, les deux bras ? Je réponds : il nous faut les deux rives et les deux bras. Il nous faut les deux rives, parce que le bon sens dit qu'on ne possède un fleuve que quand on en détient les berges. Mais de plus, il y a dans l'Escaut des nécessités hydrauliques et militaires toutes spéciales.

¹⁷⁶ Cf. supra n° 210.

¹⁷⁷ La cession « des deux bras » de l'Escaut implique, à notre avis, celle « des deux rives ».

» Nécessités hydrauliques : la rive gauche, dite flamande, n'est qu'une suite de bancs de sable à moitié praticable. La grande passe profonde suit étroitement, et presque partout, la rive zélandaise, la rive droite, sauf sur un point, en face de Terneuzen. C'est cette passe qui nous importe, et pour la commander, il faut, depuis Flessingue, que nous ayons la rive droite.

» Nécessités militaires : le sort d'Anvers et de l'Escaut est à la merci de ceux qui posséderont la rive droite — et pour garantir notre métropole, il nous faut non seulement le contrôle de la rive droite de l'Escaut occidental, mais encore la liberté de passer par le deuxième bras, par l'Escaut oriental, que les Hollandais ont abusivement fermé. »

304. Cette thèse appelle quelques remarques.

Il faut observer tout d'abord que la raison invoquée par M. L. Hennebicq pour écarter le système de l'internationalisation n'est pas valable. Certes, nous ne nions pas que « le mariage hollando-belge a fait ses preuves ». Mais l'internationalisation aurait précisément pour premier effet de supprimer ce mariage, puisqu'il introduirait dans l'association des deux riverains un ou plusieurs tiers étrangers. La Belgique et la Hollande ne seraient plus seules face à face ; elles se trouveraient entourées de représentants d'autres Etats, qui pourraient jouer avec efficacité le rôle de conciliateurs au sein de cette union parfois troublée.

On verra par la suite que le système de l'internationalisation est défendu par plusieurs auteurs comme étant justement un moyen d'obvier à l'antagonisme qui sépare souvent les deux riverains.

305. Ensuite, l'assertion selon laquelle « l'Escaut n'est pas un fleuve international, il est belge », doit être considérée comme un argument de plaidoirie, dicté par un ardent patriotisme, uniquement. L'Escaut est en réalité le type du fleuve international, puisqu'il coule successivement en France, en Belgique et en Hollande. La situation particulière qui est la sienne et qui fait que son estuaire n'est qu'un corridor conduisant à Anvers n'autorise cependant pas à prétendre que ce fleuve soit belge. Que la Belgique ait sur le cours d'eau les plus grands et les plus nombreux intérêts, cela est indubitable. Mais cela ne suffit pas à faire de l'Escaut un fleuve national.

306. Enfin, l'idée qui est à la base de la solution proposée par l'auteur nous paraît elle-même condamnable. Autant nous estimons que le retour de la Flandre zélandaise à la Belgique est souhaitable, parce

que logique selon la nature, la géographie et l'économie et fournissant au problème de l'Escaut une solution satisfaisante, autant l'idée de la cession des deux bras du fleuve par la Hollande à la Belgique nous paraît néfaste et malheureuse. Il n'est que de jeter un coup d'œil sur la carte pour se rendre compte que cette proposition ne saurait être admise. A moins de remettre en discussion toute la frontière septentrionale et orientale de la Belgique, il est hors de doute que les îles de la Zélande et le bras oriental de l'Escaut font partie de la Hollande et doivent demeurer attachés à ce pays.

La Flandre zélandaise est continentale ; elle est enclavée dans la Belgique ; elle dépend de ce pays pour toute son économie ; son nom même indique qu'elle devrait être belge, comme les deux autres Flandres ; la fortune des armes seule en a valu la possession à la Hollande. Ce sont là des raisons qui permettent de soutenir que la Flandre zélandaise devrait faire retour à la Belgique. Par contre, ces raisons ne se retrouvent précisément plus lorsqu'il s'agit des îles zélandaises.

307. Les négociateurs belges à Paris s'en sont aisément convaincus. L'idée, après avoir été soutenue pro forma devant la Commission internationale ¹⁷⁸, fut rapidement abandonnée. Elle était d'autant moins aisée à soutenir que les Puissances alliées avaient même abandonné celle, plus logique pourtant, du retour de la seule Flandre zélandaise à la Belgique.

III

308. *Construction d'un canal belge Anvers - Zeebrugge.*

Après le rejet du projet de traité de 1925, les pourparlers entre les deux pays reprirent en vue d'aboutir à un accord qui finalement ne se produisit pas ¹⁷⁹. Ces négociations durèrent plusieurs années. Leur lenteur, leurs interruptions, leurs reculs créèrent peu à peu en Belgique un état d'incertitude quant au sort qui serait réservé à l'Escaut et

¹⁷⁸ Karnebeek, op. cité : « Cette conception négative (des Pays-Bas en face du problème de l'entretien du fleuve) qui avait un aspect d'indifférence, contenait un danger politique qui se montra aigu après la guerre et qui fut exprimé, devant le forum des puissances, par une tentative de la Belgique de s'emparer de l'Escaut même, afin de le délivrer de sa dépendance à l'égard des Pays-Bas. »

¹⁷⁹ C'est la raison pour laquelle nous avons renoncé à relater ces interminables négociations.

contribuèrent à accréditer la théorie que présenta à cette époque un sénateur hollandais, M. van der Lande, lors d'une conférence faite à Bruxelles en 1929.

Ce parlementaire de La Haye émit à cette occasion l'idée, assez perfide, semble-t-il, que la Belgique pourrait avantageusement se libérer de la servitude du couloir fluvial néerlandais en construisant, entièrement sur son territoire, un canal à grande section Anvers - Gand - Zeebrugge.

309. Comme le fit remarquer un homme d'Etat belge¹⁸⁰, ce serait là un projet de désespoir. Certes, il est dans l'ordre des entreprises matériellement possibles sans transfert de souveraineté, à la différence des deux solutions précédentes. Par contre, plusieurs raisons très importantes en rendent la réalisation bien improbable.

Le coût des travaux d'abord serait tel que les seuls intérêts du capital investi suffiraient à exécuter sur l'Escaut toutes les mesures nécessaires à maintenir perpétuellement le fleuve en état de parfaite navigabilité, sans même la participation financière de la Hollande.

D'autre part, quels que soient le degré de perfectionnement technique et les dimensions du canal, la construction de cette voie d'eau artificielle ne remplacerait jamais complètement l'estuaire de l'Escaut, au point de vue de la navigation. Enfin, l'obligation de draguer le fleuve et de surveiller les mouvements de ses bas-fonds subsisterait alors même que l'Escaut ne servirait plus qu'au cabotage et à la pêche, parce que l'enlèvement progressif des embouchures aurait de trop graves répercussions tant pour les terres belges de l'amont que pour les régions hollandaises proches de la mer.

IV

310. *Internationalisation de l'Escaut.*

Après avoir indiqué succinctement trois solutions qui, malgré leurs mérites respectifs, ne sont pas réalisables pratiquement de nos jours, il convient d'examiner deux thèses qui, elles, appartiennent sans aucun doute au domaine des réalisations possibles.

¹⁸⁰ P. Segers, Rapport de la Commission des affaires étrangères au Sénat, 2 avril 1930.

A vrai dire, les trois propositions étudiées jusqu'ici supprimaient le problème de l'Escaut plus qu'elles ne le résolvaient. Car, au lieu de rechercher la solution pratique d'une question qui peut se résumer ainsi : quel statut faire à un fleuve qui dessert un port belge grâce à ses embouchures hollandaises ? leurs auteurs ont préféré suggérer des systèmes qui modifient les données du problème en faisant disparaître soit l'antithèse des nationalités, soit le cours d'eau lui-même. En revanche, les autres auteurs qui se sont proposé de résoudre la question se sont défendu d'en altérer d'aucune manière la complexe intégrité. Si leur tâche a été plus longue, et plus ingrate, leurs conclusions ont aussi plus de prix.

311. La solution de l'internationalisation de l'Escaut est dictée à un auteur¹⁸¹ par la similitude certaine qui existe, au point de vue de la géographie politique, entre ce fleuve et d'autres cours d'eau qui traversent plusieurs Etats successivement. Il écrit en effet : « Ne pourrait-on pas donner à l'Escaut un régime analogue à celui dont les bases ont été posées pour le Rhin par l'article 355 du Traité de Versailles et créer une commission de l'Escaut où seraient représentés tous les pays ayant un intérêt dans la navigation qui s'exerce dans les eaux du fleuve ? »

312. Deux autres auteurs¹⁸² aboutissent à la même conclusion par un raisonnement différent : « La loi de perfectionnement du Droit des gens est continue. D'abord, il a posé le principe de la liberté des mers, puis il l'a étendue aux fleuves internationaux au profit des seuls riverains d'abord, pour tous les Etats ensuite. Il ne s'arrêtera pas là, il disposera un jour des courants nationaux. Qu'il soit national ou international, un fleuve s'unit en effet à la mer ouverte à tous ; l'accaparer, c'est le détourner de sa voie normale. Nous avons donc conscience de rendre service au Droit des gens en proposant l'internationalisation d'un fleuve qui ne sert que des intérêts belges. »

313. Les trois défenseurs de l'internationalisation sont unanimes pour reconnaître que la Belgique, étant la puissance qui a le plus d'intérêts sur le fleuve, doit avoir, au sein de l'organisme de gestion, un nombre de voix supérieur à celui de chacun des autres Etats.

¹⁸¹ De Vernon, op. cité.

¹⁸² Jaumin et Jotard, op. cité.

Le premier de ces auteurs suggère cependant que si la Belgique « voyait d'un mauvais œil l'immixtion de gouvernements étrangers dans la gestion d'un fleuve qui lui paraît ne devoir relever que de sa seule autorité, il serait possible, pour diminuer ses susceptibilités, de ne donner que voix consultative aux délégués des Etats non riverains et d'attribuer voix délibérative aux représentants hollandais et belges, mais avec une prépondérance marquée pour ces derniers ».

314. Nous ne pensons pas, pour notre part, que cette distinction entre membres consultants et membres délibérants soit heureuse. L'avantage principal que représente l'internationalisation consiste dans le fait que la commission, d'après ce système, ne comprend pas que des Belges et des Hollandais, mais encore des tiers dont la présence permet d'éviter les frictions que « l'incompatibilité d'humeur » provoque fréquemment entre les deux riverains. Les délégués des Etats étrangers doivent jouer, dans la commission, un rôle essentiellement conciliateur et, pour qu'ils puissent s'en acquitter de façon satisfaisante, il nous paraît indiqué qu'ils prennent aux délibérations et aux décisions une part plus active que celle de simples conseils dont on peut ou non retenir les avis.

Nous ne croyons pas, d'autre part, que la Belgique ait des raisons sérieuses de redouter l'intervention d'étrangers dans la gestion de l'Escaut, ni qu'elle considère ce dernier comme devant relever de son exclusive souveraineté.

315. Les deux autres auteurs cités semblent être de notre avis. Ils ne revendiquent pas pour leur pays et pour la Hollande le droit de prendre seuls les décisions, mais professent en revanche que les parties devront être représentées au sein de la commission en proportion de leurs intérêts sur le fleuve.

Plus précis que leur prédécesseur, ils proposent que l'organisme de gestion, qu'ils appellent « Régie internationale de l'Escaut », soit composé de quatre Belges, deux Hollandais, un Allemand, un Anglais, un Français et un Suisse.

La présidence de ce conseil d'administration reviendrait à la Belgique, avec voix prépondérante en cas d'égalité.

316. Ces auteurs expliquent que « les pays cités sont les principaux intéressés à une solution équitable du problème : historiquement et politiquement par la question de notre neutralité antérieure, économiquement par les intérêts qui les rattachent à la prospérité d'Anvers et à la sûreté de la navigation sur l'Escaut ».

Selon eux, la Régie devrait avoir un organe exécutif, un siège permanent, et un capital souscrit et alimenté par les intéressés suivant une règle à prévoir. L'organisme de gestion jouirait d'une autorité absolue, supérieure à celle des Etats riverains, sur l'Escaut et sa navigation. Cette autorité impliquerait le droit de décider et de faire exécuter tous les travaux nécessaires au bon entretien du fleuve, de pourvoir au balisage, à l'éclairage, au dragage et à l'amélioration de la voie d'eau, de façon que rien ne fasse obstacle à une navigation sans cesse perfectionnée par la technique navale moderne.

« Cela implique pour la Belgique et la Hollande l'abandon d'une parcelle de souveraineté, mais elles seront aussi les premières à en retirer les bénéfices, grâce à une gestion juste et impartiale. »

317. Ce système de l'internationalisation est séduisant à plus d'un titre.

Il offrirait d'abord l'avantage de faire de l'Escaut autre chose qu'un domaine réservé belgo-hollandais, à l'intérieur duquel les deux intéressés cesseraient de demeurer face à face, dans une attitude peu amicale, comme cela arrive souvent dans le régime actuel. Le fleuve ne serait plus à proprement parler l'affaire des deux seuls riverains. Internationalisé, il acquerrait une sorte de neutralité qui serait avantageuse pour tout le monde, parce qu'elle profiterait au cours d'eau lui-même en premier lieu. La Belgique et la Hollande n'auraient plus ni l'une ni l'autre la responsabilité de la gestion du cours d'eau. Certes, elles continueraient à assumer la charge financière de son administration, mais proportionnellement à leurs intérêts et aux voix dont elles disposeraient au sein de la commission. En contrepartie, elles retireraient toutes deux, et avant les autres nations, les bénéfices que leur assurent la navigation et le commerce sur le fleuve.

N'assumant plus la responsabilité de gérer l'Escaut, les deux riverains n'auraient plus, du chef du fleuve, de relations directes. Ce n'est plus la Belgique qui réclamerait à la Hollande l'exécution de travaux, c'est l'organisme international de gestion qui s'adresserait à la Belgique et à la Hollande pour obtenir les crédits nécessaires à leur accomplissement. Et inversement, ce n'est plus la Hollande qui opposerait son veto ou la force de l'inertie à une demande belge de travaux, c'est l'administration du fleuve qui en refuserait l'exécution. L'intervention de cette personnalité tierce contribuerait pour une bonne part à supprimer les frictions et l'agitation que les échanges de notes diplomatiques de capitale à capitale peuvent provoquer, comme on sait.

318. L'internationalisation présenterait en outre l'avantage de rendre possible sans danger la réalisation de cette inégalité de droits et de responsabilités qui nous paraît essentielle à toute bonne solution du problème de l'Escaut. La présence de membres étrangers au sein du conseil permettrait en effet de donner à la Belgique plus de voix qu'à la Hollande.

Sous le régime des traités de 1839 ou de 1925, la disposition qui institue des commissaires ou des membres de commission en nombre égal pour chaque partie est conforme à l'économie générale de ces actes et incontestablement logique, sinon heureuse en pratique, puisque les deux Etats entendent régler seuls, entre eux, le problème scaldéen. Créer une commission purement mixte, mais comprenant quatre Belges et deux Hollandais seulement, par hypothèse, paraîtrait choquant, parce qu'on pourrait craindre alors que l'Escaut ne soit à l'entière merci de la majorité belge, immuable, et les droits de la Hollande réduits à néant¹⁸³. Par contre, si le statut adopté pour le fleuve comporte un organisme dans lequel fonctionnent un ou plusieurs administrateurs étrangers, l'inégalité des voix peut subsister sans que le fleuve soit pour autant placé sous la seule autorité du pays bénéficiaire de cette inégalité. Car la majorité, qui seule prend les décisions, ne se formera qu'avec l'appui de ces membres étrangers, et non pas seulement par la volonté d'une partie. Ainsi, dans l'exemple proposé par les deux auteurs, la majorité de six voix, nécessaire pour décider, ne dépend pas uniquement de la Belgique ; il faut encore qu'aux quatre voix dont elle dispose s'ajoutent celles de deux administrateurs étrangers. Et même dans le cas où le partage des voix serait égal et où celle du président, belge, inclinerait la balance d'un côté ou d'un autre, il faudrait encore, pour obtenir ce résultat de cinq suffrages contre cinq, qu'un commissaire étranger ait voté aux côtés de la Belgique.

319. Cette inégalité donnerait à la Belgique la part prépondérante à laquelle elle a droit dans l'administration du fleuve. Elle lui permettrait d'obtenir deux fois plus facilement que la Hollande la majorité nécessaire pour faire prévaloir son point de vue. Et elle ne sacrifierait pas du même coup les droits de cette dernière, parce qu'il pourrait

¹⁸³ Ce que nous avons écrit supra n° 299 ne contredit pas ce que nous affirmons maintenant : une telle commission serait admissible, à notre avis, *si la rive gauche de l'Escaut était belge*.

aussi advenir que la masse des quatre voix étrangères se déplace de son côté et qu'ajoutées aux deux voix dont elle dispose, elles constituent à elles six la majorité voulue pour imposer la solution néerlandaise. Les Pays-Bas recevraient donc la garantie que leurs revendications ou leurs suggestions ne seraient pas écartées à priori, comme cela risquerait d'être le cas dans une commission purement mixte où leur nombre de voix serait inférieur à celui de leur voisine.

L'inégalité des voix permettrait de plus d'éviter la formation de deux blocs de forces équivalentes à l'intérieur de l'organisme de décision, puisqu'elle se traduirait aussi par le pouvoir accordé au président de cet organisme de départager les votes égaux. Il n'y aurait ainsi pas lieu de redouter que la commission se trouve dans l'impossibilité de prendre une décision par suite de l'égalité des avis contraires.

320. Ce régime d'inégalité aurait encore une conséquence très heureuse, qu'il convient de souligner avec force : la participation financière de la Hollande à la gestion du fleuve serait proportionnée elle aussi à ses intérêts sur le cours d'eau. De même qu'elle disposerait au sein de la commission de deux fois moins de voix que la Belgique, de même sa responsabilité financière serait deux fois moindre, car l'une et l'autre seraient calculées en fonction de ses intérêts économiques sur l'Escaut.

Ce système serait évidemment beaucoup plus logique et équitable que celui en vigueur actuellement ou que celui de 1925, selon lequel la Hollande supporte les frais d'entretien de sa partie de la voie d'eau (laquelle est de beaucoup plus considérable que celle de la Belgique). Et il aurait cet avantage que le gouvernement de La Haye obtiendrait plus facilement des Chambres les crédits réclamés ; jamais en effet les Pays-Bas ne seraient seuls à devoir payer ; quels que soient le travail projeté et l'endroit où il devrait être exécuté, la Belgique participerait elle aussi à la dépense. Et comme la part belge des frais serait toujours deux fois plus élevée que la part hollandaise, le Parlement de La Haye n'aurait pas le sentiment que l'Escaut est une lourde charge pour le seul budget néerlandais, ni qu'il coûte au pays des sommes hors de proportion avec les intérêts bien compris de la nation.

321. La proportion des voix attribuées à chaque intéressé, dans le système proposé par Jaumin et Jotard, nous paraît judicieuse. Nous en avons indiqué les raisons en montrant comment s'établirait la majorité

et en relevant les garanties d'impartialité que donnerait une telle répartition.

En revanche, on peut se demander si le nombre de dix administrateurs n'est pas excessif et si l'organisme ne gagnerait pas à être réduit du double au simple (deux Belges, un Hollandais, deux étrangers). Le nombre de dix administrateurs serait admissible, à notre avis, si la direction quotidienne des affaires de la Régie était confiée à deux ou trois administrateurs-délégués, que contrôleraient et surveilleraient les huit ou sept autres membres du conseil. Mais puisque les auteurs cités ne prévoient pas que leur système comporte un tel comité restreint, nous croyons qu'il serait préférable de diminuer ce dernier de moitié. Le « format » de l'Escaut n'est en effet pas tel qu'une commission forte de dix membres soit nécessaire pour l'administrer. Nous avons peine à imaginer quelles seraient les occupations journalières de ces dix gérants permanents, et nous craignons que leur nombre exagéré ne les oblige à se doubler mutuellement dans l'exercice de leurs fonctions.

Des deux membres étrangers qui complèteraient, dans notre amendement, le conseil d'administration, l'un devrait être Anglais, dans tous les cas. Après la Belgique et la Hollande, c'est certainement la Grande-Bretagne qui est la puissance maritime la plus directement intéressée à une saine gestion du fleuve. La part prépondérante qu'elle a prise au rachat du péage de l'Escaut, en 1863, le prouve assez.

Le second membre étranger pourrait être soit Allemand, puisque Anvers est un des ports du bassin rhénan, soit Français, puisque l'Escaut coule en France d'abord, soit Suisse, puisque son rôle serait aussi celui d'un conciliateur et que la Suisse, neutre par définition, est un Etat tout à fait apte à le remplir à la satisfaction de chacun.

322. Le régime de l'internationalisation présenterait-il des inconvénients assez sérieux pour balancer les avantages certains que nous avons énumérés ci-dessus ? Nous ne le pensons pas. La crainte que pourrait concevoir la Belgique ou la Hollande de voir des étrangers intervenir dans l'administration du fleuve sans être suffisamment pénétrés de la position si particulière des principaux intéressés nous semble vaine ; il suffirait en effet aux deux riverains, au cas où une proposition néfaste à leurs yeux émanerait des délégués étrangers, de voter tous deux en sens contraire pour que cette proposition soit repoussée. La composition de la commission est telle qu'une décision inspirée par une

vue incomplète ou fausse de la situation ne pourrait être prise qu'avec leur propre assentiment.

D'autre part, les résultats obtenus par les Commissions internationales du Rhin et du Danube prouvent que de tels organismes parviennent aisément à dominer des problèmes plus complexes encore que celui de l'Escaut et qu'ils permettent d'éviter ou de résoudre des différends qui, sans eux, diviseraient longuement les Etats en cause, pour le plus grand dommage de la navigation internationale elle-même.

323. En résumé, le système de l'internationalisation nous paraît pouvoir être avantageusement appliqué à l'Escaut. Mais nous croyons pour notre part que le conseil d'administration de dix membres que proposent de créer les deux auteurs précités devrait être soit réduit de moitié, soit doublé d'un comité de direction de deux ou trois membres, chargé de la gestion journalière de l'entreprise. Dans cette dernière hypothèse, ce comité serait composé de Belges et de Hollandais uniquement et les autres délégués des Etats se réuniraient à dates régulières pour contrôler la gestion des administrateurs-délégués et pour prendre toutes décisions utiles. Cette seconde variante offrirait l'avantage d'assurer aux Pays-Bas deux fois plus de voix qu'à chacun des Etats étrangers : ainsi la Hollande ne serait pas placée sur le même pied que des puissances non riveraines, comme cela se produirait si le conseil d'administration était réduit à cinq membres.

V

324. *Gestion de l'Escaut par une société à charte.* (= *geochicerole my.*)

La solution de la gestion de l'Escaut par une société à charte est la plus récente et la plus originale des thèses développées jusqu'à maintenant par la doctrine. Elle vient d'être présentée avec beaucoup de précisions par un auteur belge, M. Ch. Hervy-Cousin¹⁸⁴.

325. A l'instar des partisans de l'internationalisation du fleuve, cet auteur s'est interdit de modifier en aucune manière les données du problème scaldéen. Mais il professe qu'une solution satisfaisante ne peut lui être apportée si la Hollande et la Belgique restent au sujet

¹⁸⁴ Cf. « Marine » 1948, nos 3, 4, 5 et 1949, n° 1.

de l'Escaut en face l'une de l'autre avec leurs points de vue différents et leurs interprétations opposées. « La solution paraît être la création d'un organisme tampon, où les deux intérêts, au lieu de s'affronter, s'harmoniseraient dans une fusion volontaire des droits et des devoirs de chacun, sans qu'il y ait — pour parler comme le Conseil suprême de 1919¹⁸⁵ — ni aliénation de territoires, ni création de servitudes internationales. »

D'après cet auteur, l'organisme tampon devrait être une « Société ou Compagnie à charte », qui recevrait des deux gouvernements la concession de l'exploitation, de l'entretien et de la gestion de l'Escaut. Le contrat de mandat et la délégation de pouvoirs qui seraient à la base du système ne constitueraient ni une aliénation de souveraineté, ni une création de servitudes, puisque de tels actes confirment les droits du mandat et du délégant et qu'étant volontaires, ils représentent un acte de l'autorité souveraine des deux Etats.

326. La délégation des pouvoirs serait pleine et entière, de sorte que la société gérerait et contrôlerait tout le cours de l'Escaut, depuis l'aval de la rade d'Anvers jusqu'à la mer, dans un état de parfaite souveraineté et indépendance. A la différence de ce qui se passe dans le régime actuel ou dans celui de 1925, les décisions de la société, prises en vertu de délégations souveraines, ne seraient ni ratifiées, ni même examinées par les Etats commettants.

327. La composition de la Compagnie devrait permettre d'éviter que « la rivalité et le chauvinisme des parties intéressées ne s'affrontent au sein de la société comme antérieurement ». Pour ce faire, deux principes seraient appliqués.

D'abord, « la compagnie devrait être une société d'ordre civil, constituée d'industriels, de financiers, d'hommes d'affaires représentant les intérêts privés — tant belges que hollandais — engagés dans l'entreprise. Ces personnalités s'inspireront surtout des intérêts de l'affaire, c'est-à-dire de la bonne navigabilité de l'Escaut et des annexes qui y seront jointes. « Etrangers aux administrations nationales, les administrateurs seront dégagés de la mentalité, des buts politiques et autres qui grevaient les membres de la Commission mixte composée de fonctionnaires directement désignés par le Gouvernement. »

¹⁸⁵ Cf. supra n° 205.

328. Ensuite, pour éviter que les administrateurs belges et hollandais ne se neutralisent réciproquement au sein de la compagnie, le second remède proposé par l'auteur consisterait à introduire dans la société un ou deux tiers dont les intérêts économiques seraient semblables à ceux des premiers intéressés. Ces tiers seraient soit la Suisse, soit le Luxembourg, soit l'un et l'autre. Et à ce sujet, M. Hervy-Cousin fait une suggestion intéressante : la Suisse ayant éprouvé le besoin de se créer une marine marchande propre, au cours de la première guerre mondiale, la France lui avait concédé dans le port de Cette des emplacements et des installations particuliers. Puisque la flotte marchande helvétique n'a pas disparu depuis lors, pourquoi la rive gauche de l'Escaut, face à Anvers, ne pourrait-elle pas fournir à une concession suisse ses terrains vastes, spacieux, faciles à mettre en valeur ? « Il ne s'agirait pas ici d'une annexion de territoires, mais d'une concession de terrains librement consentie par la Belgique à la Suisse, en vue de permettre à cette dernière de posséder sur la Mer du Nord un port sûr et facile pour les navires de sa flotte marchande. » De cette manière, les intérêts suisses sur l'Escaut seraient augmentés et précisés sensiblement ; le fleuve deviendrait, dans une très petite proportion évidemment, une affaire suisse aussi et la position du ou des administrateurs suisses au sein de la société s'en trouverait considérablement renforcée.

329. L'auteur pose ensuite comme second principe fondamental celui de l'inégalité des pouvoirs et des responsabilités entre les divers intéressés.

Le capital social devrait être souscrit de la façon suivante : six douzièmes par les Belges, quatre douzièmes par les Hollandais et deux douzièmes par les Suisses. Si le Luxembourg intervenait aux côtés de la Suisse, la répartition se ferait par quatorzièmes, soit sept aux Belges, cinq aux Hollandais, un aux Suisses et un aux Luxembourgeois.

330. L'administration de la compagnie serait confiée à un conseil obéissant au même principe. Ce conseil serait formé de douze ou quatorze membres, selon que le Luxembourg adhérerait ou non à la société. Le partage des sièges serait identique à celui du capital. La présidence appartiendrait de droit à la Hollande, « pour qui l'Escaut n'est qu'un fleuron sans utilité réelle », mais cette présidence ne conférerait à son titulaire aucun pouvoir spécial, même pas voix prépondérante dans les débats.

331. M. Hervy-Cousin justifie le principe même de l'inégalité par la raison que nous avons déjà relevée plus haut de la disparité des intérêts économiques belgo-hollandais en jeu sur le fleuve. Quant aux quotités réciproques attribuées par lui à chaque intéressé, il les légitime ainsi : lorsque les Belges élèveront, dans la gestion et au sujet des travaux à exécuter, des prétentions utiles, les Suisses et les Luxembourgeois, ayant la même optique de la situation, appuieront les Belges et leur assureront la majorité voulue. Au cas où les propositions belges seraient nuisibles au fleuve ou purement vexatoires pour les Hollandais, les Suisses et les Luxembourgeois, étant neutres et indépendants à l'égard des deux autres pays, voteraient avec les Néerlandais et repousseraient les propositions belges, car, à parité de voix, on s'en tiendrait au statu quo. De même, si les Hollandais désiraient prendre des mesures inacceptables, elles seraient repoussées grâce au vote des Suisses et des Luxembourgeois ; et à supposer même, dans ce dernier cas, que les Suisses et les Luxembourgeois appuyent les Hollandais, les trois réunis ne pourraient faire triompher leur proposition néfaste, le vote donnant un résultat négatif par parité de voix, qui aboutirait de nouveau au maintien du statu quo.

332. Outre ce conseil d'administration, la Compagnie comporterait encore un comité de direction, composé de trois administrateurs-délégués, qui assureraient la gestion journalière. L'un d'eux dirigerait le département des chemins de fer (administrateur suisse ou luxembourgeois) ; le second celui des voies navigables, et le troisième celui du contentieux et de l'administration proprement dite (administrateurs belges). L'administrateur chargé du contentieux présiderait le comité.

333. Le budget de la Compagnie s'établirait de la manière suivante : à l'actif figureraient les recettes des chemins de fer de Gand et de Malines à Terneuzen, dont la société deviendrait concessionnaire ; le produit de l'affermage de la chasse sur l'Escaut ; le produit des péages prélevés sur les canaux qui seraient construits en annexe et enfin le produit des droits de pilotage sur le fleuve. Le passif comprendrait toutes les dépenses d'exploitation, d'entretien et d'amélioration de la voie fluviale, des canaux et des lignes ferrées.

334. Il n'a pas échappé à l'auteur que l'importance des dépenses empêcherait les recettes d'équilibrer le budget. Aussi prévoit-il l'intervention financière des trois ou quatre Etats intéressés, en vue de combler le déficit « pro rata parte ». « Le coût des travaux nouveaux

et d'amélioration répondant à la notion de « premier établissement » serait couvert par voie d'emprunts obligatoires dont les intérêts et l'amortissement seraient garantis par les Hollandais, la Suisse, la Belgique et éventuellement le Luxembourg, intervenant chacun dans les proportions indiquées précédemment. Dans cette combinaison, où chaque pays contribue aux dépenses de premier établissement et aux frais d'entretien dans la mesure où ses nationaux sont intéressés à l'entreprise, chacun des États fait une bonne affaire : la Suisse et le Luxembourg s'assurent un débouché certain et de premier ordre vers la mer ; la Belgique, qui jusqu'à présent a payé la très grande partie — sinon la totalité — des dépenses qu'entraîne l'Escaut, n'en supportera plus que la moitié ; la Hollande, qui *en droit*, doit dans la situation actuelle assumer plus de la moitié des frais d'entretien et d'amélioration¹⁸⁶ (puisque l'Escaut maritime est plus long en Hollande qu'en Belgique), n'aura plus à sa charge que les quatre douzièmes, soit le tiers¹⁸⁷. »

335. Soucieux de prévenir les objections que pourraient lui adresser ceux qui verraient d'un mauvais œil la constitution de cette compagnie « capitaliste », l'auteur suggère enfin, en lieu et place de la société à charte proposée, la création d'un « Etablissement public ». « Cela simplifierait beaucoup les choses, parce qu'il ne faudrait pas chercher et réunir des capitaux importants ; par contre, il faudrait que les trois ou quatre États participants fournissent tous les fonds nécessaires. » Ils le feraient, dans ce cas, selon les normes indiquées ci-dessus pour la souscription du capital social de la compagnie.

336. Examinant, pour terminer, la question de l'Escaut en temps de guerre, M. Hervy-Cousin, après avoir cité certains actes diplomatiques relatifs à d'autres voies d'eau internationales, aboutit à la conclusion que la société ou l'établissement public pourrait recevoir le pouvoir de réglementer et de surveiller la libre navigation sur le fleuve, même en temps de guerre.

337. La solution proposée par M. Hervy-Cousin sollicite quelques commentaires.

¹⁸⁶ C'est la thèse belge. On a vu que l'imprécision du traité de 1839 permettait de la contester (cf. supra n° 241).

¹⁸⁷ Ou les cinq quatorzièmes, si le Luxembourg coopère.

Quelle est, d'abord, la nature juridique de la Compagnie dont il préconise la création ?

Au premier examen, il semble que l'on ait affaire à une société *privée*. La Compagnie en effet est créée sur l'initiative de personnes privées. Elle est administrée par des particuliers, et non par des fonctionnaires ou des représentants de l'Etat. L'auteur insiste sur ce point : il veut à la tête de la société des industriels, des financiers, des hommes d'affaires, étrangers aux administrations nationales et dégagés de toute influence gouvernementale. Il entend que ces hommes représentent les intérêts privés engagés sur le fleuve. Et il précise encore que la société devrait être « d'ordre civil ».

D'autre part, la Compagnie dispose d'un capital propre, qui lui est fourni par l'épargne privée.

338. Malgré cela, la Compagnie n'apparaît pas comme absolument semblable à une société privée ordinaire.

D'abord, elle reçoit par charte de l'Etat un mandat et une délégation de pouvoirs *publics*. Un acte législatif émanant de l'Etat lui permet d'exercer une activité et de remplir un but qui ne sont manifestement pas de nature privée.

L'entretien de l'Escaut constitue, en effet, pour les Etats riverains, un service d'intérêt public comparable en tous points à l'entretien des routes ou au maintien de l'ordre à l'intérieur du pays, par exemple. Il implique, au bénéfice de son titulaire, l'usage des pouvoirs publics, qui n'appartient pas aux personnes du droit privé. En assurant elle-même l'exécution de ce service, la Compagnie reçoit une délégation de pouvoirs et revêt un caractère d'utilité publique indéniable.

339. En outre, les Etats intéressés sont appelés à soutenir financièrement la société.

Cette intervention financière ne leur conférant aucun droit contre la Compagnie, elle peut donc être assimilée à une aide par subventions, qu'explique le caractère d'utilité générale acquis par la société.

340. Mais ce n'est pas tout.

On ne se trouve pas en présence d'une société privée d'utilité générale comme celles que l'on rencontre habituellement.

Il y a lieu d'observer en effet que la charte à la base de la société devra être non seulement un acte public, mais encore un acte *international*. Il est clair que la société n'est ni belge, ni hollandaise. Elle est

internationale par l'objet de son activité, son capital et son organisme de gestion. Par conséquent, on ne conçoit pas que la charte qui la mandate soit nationale : pourquoi serait-elle belge, plutôt que hollandaise ?

Il est donc nécessaire que les Etats octroyent la charte à la Compagnie par traité multipartite. Car il faut que les parties se lient l'une à l'égard de l'autre, et toutes ensemble à l'égard de la société.

341. La société de M. Hervy-Cousin présente donc un triple caractère : elle relève du droit privé par son organisation, du droit public par le but qu'elle poursuit et du droit international par l'objet de son activité. Elle apparaît comme un organisme hybride, qui se place au carrefour des droits privé et public, national et international.

342. L'auteur écrit, au sujet de l'octroi de la charte, que la société « recevrait des *deux* gouvernements (belge et hollandais) la concession de l'exploitation de l'Escaut ».

Nous croyons qu'il est possible que la Compagnie reçoive sa charte de trois pays et non de deux. Si la Suisse, comme le suggère M. Hervy-Cousin, obtient une concession de terrains sur l'Escaut, elle acquiert par là la qualité de riveraine du fleuve, pourvu que la concession s'accompagne d'une exterritorialisation en sa faveur. La Suisse serait censée se prolonger fictivement jusqu'à son port, partant jusqu'à l'Escaut. En conséquence, si la Confédération suisse devient riveraine, elle jouit des droits et assume les obligations propres aux riverains, même si c'est dans une proportion infiniment plus restreinte que les autres pays. Elle est donc en mesure de participer elle aussi à l'administration du fleuve et puisque cette administration doit être confiée à une compagnie internationale, elle est fondée à collaborer avec les autres riverains à la constitution de la dite société.

343. Si la Suisse n'obtient pas la concession prévue, ou si elle l'obtient sans exterritorialisation, elle se trouvera dans la même situation que le Luxembourg. N'étant ni l'un ni l'autre riverains du fleuve, ces deux Etats ne sauraient donc participer à la constitution de la société. Par conséquent, un traité distinct interviendrait ensuite entre eux et les deux Etats riverains, pour leur permettre d'adhérer à la convention-charte. De cette manière serait créé le rapport de droit général, unissant à la fois les divers Etats en cause et la Compagnie.

344. La Compagnie reçoit donc de la Belgique, des Pays-Bas et éventuellement de la Suisse, outre la charte, le mandat d'exploiter

l'Escaut et les pouvoirs publics nécessaires à cet effet. La Compagnie devient par là mandataire des Etats. L'auteur écrit que la société serait « souveraine dans l'exercice de son mandat » et que la délégation des pouvoirs serait « pleine et entière ».

345. La contradiction qui semble exister entre cette qualité de mandataire et la souveraineté que M. Hervy-Cousin attribue à la société n'est qu'apparente. Les Etats en effet ne cessent pas de demeurer titulaires des droits qu'ils ont sur le fleuve. L'exercice seul en est transféré à la Compagnie. Si la société devenait titulaire des droits des Etats, on n'aurait alors pas affaire à un mandat, mais à une véritable cession de souveraineté. Or telle n'est pas l'intention de l'auteur. Certes, il écrit que la société serait « souveraine » et indépendante des administrations nationales. Mais il faut entendre par là que le mandat serait signé en blanc par les Etats et que la société ne se trouverait pas dans un rapport de subordination à l'égard des Etats, en ce qui concerne son droit de décision. C'est ce que l'auteur précise d'ailleurs en écrivant que les décisions de la société ne seraient « ni ratifiées, ni même examinées » par les Etats commettants.

346. La position de la société est, dans l'idée de M. Hervy-Cousin, différente de celle de la commission de gestion instituée par le projet de traité de 1925 ou de celle d'une éventuelle commission internationale, parce que l'administration en est confiée à des particuliers et non à des fonctionnaires ou à des délégués d'Etats. De ce fait, l'indépendance de la Compagnie, nécessaire à l'organisme de gestion, puisque les Etats riverains ne parviennent pas à s'accorder sur ce qui touche au fleuve, est parfaitement assurée et la navigation sur le cours d'eau en bénéficiera la première.

On pourrait se demander, à ce sujet, pourquoi l'auteur ne propose pas la constitution d'une véritable société anonyme ? Il semble que l'indépendance d'une telle société serait plus grande encore à l'égard des Etats et, puisque l'auteur réclame une compagnie « d'ordre civil », qu'il lui reconnaisse un conseil d'administration et un capital privés, il aurait dû être amené logiquement à suggérer la fondation d'une société anonyme.

L'exemple de la Compagnie universelle du Canal de Suez peut paraître probant, à cet égard : cette Compagnie, fondée au milieu du siècle passé, a adopté la forme d'une société anonyme ; elle a rassemblé un capital de deux cents millions de francs, divisé en huit cent mille

actions de deux cent cinquante francs ; elle a un conseil d'administration formé de particuliers et les concessions qu'elle a obtenues de l'Égypte la rendent tout à fait indépendante ; enfin, son succès financier a été prodigieux.

347. Un tel raisonnement et une telle comparaison ne sauraient être admis dans le cas de l'Escaut.

Il est impossible de créer une véritable société anonyme pour administrer le fleuve. Car l'Escaut n'est pas l'égal d'une entreprise ordinaire à but économique ; il n'offre aucun moyen de faire du commerce par sa seule exploitation. Dans l'état actuel du droit fluvial international, il est absolument interdit de songer à commercialiser l'administration du fleuve ou de tenter d'en tirer une affaire rentable par elle-même.

C'est la raison pour laquelle l'Escaut ne peut être comparé au Canal de Suez. Lorsque la Compagnie universelle pour le percement de l'Isthme de Suez se constitua, elle pouvait nourrir l'espoir de réaliser des bénéfices en exploitant le canal qui reliait la Méditerranée à l'Océan Indien. Car elle était autorisée à prélever sur les navires qui emprunteraient le canal un droit de passage élevé. Elle était donc fondée à s'ériger en société anonyme et à émettre des actions, parce que son indépendance financière devait être complète, l'entreprise s'annonçant fructueuse dès l'origine.

348. Mais il n'en va pas de même pour l'Escaut. La disparition du péage perçu sur la navigation dans ses eaux a été en même temps celle de la seule source de revenus importants¹⁸⁸ que le fleuve constituait en lui-même. Depuis lors, le fleuve comme tel ne produit plus, il coûte.

C'est pourquoi la société préconisée par M. Hervy-Cousin est déficitaire par définition et la forme de la société anonyme impossible à réaliser sur l'Escaut. Jamais, en effet, il ne serait possible de réunir le capital social nécessaire ; jamais, fût-il rassemblé, les actionnaires ne recevraient le moindre dividende ; et la compagnie, dans l'incapacité de se procurer des ressources, en serait réduite bientôt à entamer son capital même, courant ainsi vers une déconfiture certaine, à plus ou moins longue échéance.

¹⁸⁸ L'affermage de la chasse et la perception de droits de pilotage ne peuvent être considérés comme des sources de revenus importants.

349. Une autre raison, tout aussi déterminante, empêche la Compagnie d'adopter la forme d'une société anonyme.

Ce n'est pas seulement un droit patrimonial que la société reconnaîtrait aux propriétaires de ses actions. En émettant de tels titres, la Compagnie accorderait aux souscripteurs des droits sociaux qu'elle serait ensuite dans l'incapacité de respecter.

Conçoit-on d'abord que l'assemblée générale des porteurs de titres détienne le pouvoir suprême de la Compagnie ? Le but même de la société s'y oppose. Le pouvoir suprême d'administration et d'exploitation d'un fleuve tel que l'Escaut ne peut être abandonné à une assemblée nombreuse de personnes non qualifiées. C'est pourquoi, dans le système de M. Hervy-Cousin, il est confié à un collège restreint de neuf ou onze membres, choisis pour leurs compétences.

D'autre part, l'attribution de droits sociaux aux détenteurs d'actions signifierait la ruine de la société.

On a vu qu'il est nécessaire qu'une inégalité judicieusement conçue règne entre les divers intéressés. Or, il est aisé d'imaginer que l'émission de titres conférant à leurs titulaires les droits de vote, de contrôle et de surveillance, provoquerait très rapidement un bouleversement complet des portions de capital distribuées à chaque Etat. Personne ne pourrait empêcher les banquiers de l'un d'eux d'acquérir en bourse ou par transactions privées un nombre de titres suffisant pour rendre vaine l'application régulière du principe de base.

350. L'institution d'actions portant le nom de leurs propriétaires ne serait qu'une demi-mesure, car elle favoriserait le recours à l'homme de paille et aurait en outre l'inconvénient majeur de diminuer considérablement la valeur marchande des actions. Elle contribuerait également à effaroucher des souscripteurs éventuels, tant il est vrai que nombre d'épargnants répugnent à voir leur nom figurer dans les registres d'une société.

La constitution d'une authentique société anonyme est donc impossible pour exploiter l'Escaut : la nature même de l'activité à laquelle elle doit se livrer comme aussi les nécessités de son organisation interne lui interdisent de recourir à la forme d'une société purement commerciale.

351. Il n'en reste pas moins que la société a besoin d'un appui financier. Puisque l'épargne privée ne peut être sollicitée par la spéculation, M. Hervy-Cousin suggère que la Compagnie contracte un

emprunt par obligations. Mais s'il bornait là sa proposition, il s'exposerait à l'objection qui s'élève contre l'idée d'un capital-actions : la Compagnie ne serait pas en mesure de payer les intérêts ni d'amortir son emprunt. Aussi fait-il appel concurremment à la participation financière des Etats.

La nature du but poursuivi par la Compagnie, que nous venons d'évoquer, mérite d'être considérée sous un angle nouveau.

L'exploitation et l'entretien de l'Escaut constituent un des grands services d'intérêt public à la charge de l'Etat, nous l'avons montré. Nous pouvons dire maintenant que le droit constitutionnel de chaque Etat riverain l'oblige à consacrer chaque année un poste de son budget à la voie fluviale soumise à sa souveraineté. Quel que soit le statut réservé à l'Escaut, l'Etat belge et l'Etat hollandais doivent consentir annuellement des dépenses destinées au fleuve uniquement. Et même si leur droit public ne les y astreignait pas, les deux Etats seraient tenus malgré tout à assumer cette charge, parce que le droit international les y obligerait, en leur qualité de riverains d'un cours d'eau international ¹⁸⁹.

352. L'intervention financière des Etats belge et néerlandais est ainsi nécessaire et obligatoire. Nécessaire, parce que l'Escaut occasionne des dépenses supérieures aux revenus qu'il procure. Obligatoire, en vertu du droit public national des Etats riverains et en vertu du droit des gens. C'est pourquoi M. Hervy-Cousin met à la charge des Etats le paiement des intérêts et le remboursement de l'emprunt que la société contractera.

353. Qu'en est-il de l'intervention financière du Grand-Duché de Luxembourg et de la Confédération suisse ?

Ni l'une, ni l'autre ne sont, bien sûr, nécessaires à la solution du problème de l'Escaut, ni, à plus forte raison, obligatoires : jusqu'à ce jour, en effet, ces deux Etats sont demeurés étrangers à l'élaboration du statut du fleuve. D'autre part, aucun d'eux n'est riverain du cours d'eau. S'il en est encore ainsi lors de la constitution de la Compagnie à charte, seul l'intérêt politique et économique de ces deux pays sera déterminant sur l'opportunité de leur intervention. Mais si la Suisse obtient une exterritorialisation sur l'Escaut, sa position sera celle des

¹⁸⁹ Cf. supra n° 60, litt. b).

deux Etats riverains, toutes proportions gardées, et ce que nous avons écrit d'eux, au paragraphe précédent, s'appliquera à elle également.

354. L'intérêt du Luxembourg est assez aisé à définir.

Cet Etat n'est séparé de la Belgique que politiquement, et il est demeuré une des Dix-Sept Provinces-Unies de Charles-Quint. Il fait partie du système économique belge et se trouve, à cet égard dans une position analogue à celle de la Principauté de Liechtenstein par rapport à la Suisse.

Il nous paraît donc juste de soutenir que le Luxembourg aurait intérêt à participer financièrement à l'entretien d'un fleuve qui joue un rôle important dans sa vie économique, d'autant plus que cette participation serait proportionnée à ses ressources et qu'elle lui assurerait un droit de gestion sur la rivière.

355. L'intérêt de la Confédération suisse est-il contraire à la participation financière de celle-ci à l'entretien de l'Escaut ? Nous ne le pensons pas. Son statut d'Etat perpétuellement neutre l'oblige à n'avoir que de bonnes relations avec tous les autres Etats. Or, il est évident que l'intervention de la Suisse dans l'administration du fleuve ne pourrait que renforcer les rapports d'amitié qui l'unissent aux deux ou trois Etats intéressés. En ce qui concerne les autres membres de la communauté internationale, nous avons peine à imaginer lequel d'entre eux pourrait tirer ombrage de cette association ?

356. L'intérêt économique de la Suisse serait certes indirect, puisque ce n'est pas la Confédération comme telle qui disposerait des parts de capital et des voix au conseil d'administration, mais des particuliers. Sa participation financière à l'exploitation du fleuve lui vaudrait seulement, dans le système de l'auteur belge, une concession de terrains permettant l'aménagement d'un port. Mais les maisons suisses d'importation et d'exportation y trouveraient un débouché excellent sur la mer, qui faciliterait dans une grande mesure le développement de leur commerce avec les pays étrangers. Et les transactions privées de l'Etat lui-même en profiteraient elles aussi. Enfin, il est vraisemblable que la création d'un port suisse à Anvers aurait de très heureuses conséquences pour la navigation rhénane suisse, pour la flotte marchande helvétique et pour le port de Bâle en particulier.

357. La subvention annuelle des trois ou quatre Etats intéressés revêtirait donc la forme non pas de versements à la caisse de la Compagnie, mais de paiement d'intérêts et d'amortissement du capital

obligataire. Comme on l'a vu, en effet, l'une des originalités du système de M. Hervy-Cousin consiste à faire appel à l'épargne privée et aux subventions officielles, pour fournir à la société les fonds nécessaires à son lancement et à l'exécution des travaux nouveaux. Au moment de sa constitution, la société émettra un emprunt par obligations à long terme, dont les intérêts seront payés et l'extinction graduelle effectuée par les trois ou quatre pays garants, dans une proportion correspondant à celle des parts souscrites par leurs nationaux.

A ce sujet, il n'y a pas lieu de craindre des mouvements dans la répartition des obligations, puisque ces titres ne confèrent à leur détenteur aucun droit social, à la différence des actions.

D'ailleurs, les papiers-valeurs de cette espèce sont beaucoup plus « stables » que les actions, parce que les possibilités de spéculations qu'ils offrent sont quasi inexistantes. Par conséquent, il est permis de penser que les fluctuations auxquelles seront soumises les quotités d'obligations souscrites par le public de chacun des Etats intéressés ne seront que très légères ; elles n'auront en tout cas aucune répercussion sur la composition du conseil d'administration, ni, partant, sur la gestion même de l'Escaut.

358. Les avantages du système préconisé par M. Hervy-Cousin sont les mêmes que ceux de l'internationalisation : la Belgique et la Hollande ne seraient plus seules l'une en face de l'autre dans le domaine délicat des relations fluviales et ne pourraient défendre chacune « une interprétation différente de textes en principe irréprochables ». La coexistence de ces deux thèses, qui est « un obstacle absolu à la bonne administration du fleuve et aux intérêts de la Belgique » disparaîtrait grâce aux moyens proposés par l'auteur : gestion privée de la Compagnie et intervention de tiers également intéressés à une judicieuse solution du problème de l'Escaut.

De plus, le principe fondamental de l'inégalité des pouvoirs et des responsabilités serait respecté, sans pour autant que des atteintes soient portées aux droits de chaque Etat en cause.

359. Pour terminer ces remarques en marge du système de M. Hervy-Cousin, précisons qu'un point nous paraît sujet à discussion.

Nous ne pouvons admettre pour notre part que le comité de direction de la Compagnie soit composé de la manière indiquée par l'auteur, savoir de deux administrateurs-délégués belges et d'un administrateur-délégué suisse ou luxembourgeois. Nous croyons qu'il serait

plus indiqué de ne pas écarter la Hollande de l'organisme de gestion et qu'il serait bon, au contraire, de lui attribuer un des sièges du comité. La Hollande, à notre avis, a le droit de participer à l'administration journalière de l'Escaut plus que le Luxembourg ou la Suisse. Ses intérêts sur l'Escaut sont en effet plus grands et plus nombreux que ceux des deux autres Etats. Et surtout, elle a sur le fleuve des droits qu'ils n'ont pas.

Psychologiquement aussi, une politique d'ostracisme à l'égard des Pays-Bas aurait un effet malheureux sur les relations des membres de la Compagnie.

Selon nous, le comité de direction devrait donc se composer de deux Belges et d'un Hollandais, ce dernier remplaçant l'administrateur suisse ou luxembourgeois.

VI

360. Avant d'entamer le dernier chapitre de notre étude, il nous paraît nécessaire de rappeler brièvement les points essentiels que nous avons dégagés jusqu'ici. Nous verrons en effet que les pages qui suivent introduisent dans le problème de l'Escaut un élément nouveau, qui nous obligera à reconsidérer la question sous un angle différent.

Nous avons relevé tout d'abord que :

1. L'Escaut est un fleuve international, parce qu'il traverse successivement la France, la Belgique et les Pays-Bas ;
2. Chacun des pays riverains dispose d'un droit de souveraineté sur la portion du cours d'eau comprise dans son territoire ;
3. La souveraineté de chaque Etat sur son tronçon du fleuve n'est pas absolue ; elle est restreinte par l'application, dans le droit moderne des gens, du principe de liberté de navigation, qui, en l'espèce, s'impose aux deux riverains inférieurs du fleuve, le Haut-Escaut n'étant pas navigable ;
4. Le principe de liberté de navigation se justifie par le fait que les Etats, faisant partie de la communauté internationale, ne peuvent méconnaître le droit au commerce international dont jouissent les autres Etats ;

5. Les Etats riverains ont, sur le fleuve, les droits suivants :
 - a) Sur tout le fleuve : droit de libre navigation ;
 - b) Sur le tronçon soumis à leur souveraineté : réglementation et exercice des droits de navigation, de pêche et d'utilisation agricole ou industrielle de l'eau ;
6. Le principe de liberté de navigation impose aux Etats riverains trois obligations :
 - a) Ne pas interdire d'une manière directe ou indirecte l'accès du fleuve aux navires de commerce des autres Etats, riverains ou non ;
 - b) Entretenir le lit du cours d'eau de façon qu'aucun obstacle ne apporté à la libre navigation ;
 - c) Ne pas entraver la circulation par l'établissement de péages ;
7. Le principe de liberté de navigation signifie, pour les Etats non riverains :
 - a) Le droit de faire circuler librement leurs navires de commerce sur tout le parcours du fleuve ;
 - b) L'obligation de se soumettre aux prescriptions de navigation édictées par les Etats riverains ;
 - c) L'obligation d'acquitter les taxes fixées par les Etats riverains.

Nous avons noté ensuite, dans la seconde partie de notre exposé, que :

1. Pour respecter le principe de liberté de navigation, la Belgique et la Hollande sont convenues, dans le traité qu'elles ont conclu le 19 avril 1839, d'ouvrir l'Escaut aux navires de commerce de toutes les nations ; elles ont soumis le fleuve à la surveillance commune de commissaires non permanents et arrêté que la Hollande percevrait un droit de tonnage sur la navigation scaldéenne ;
2. Ce traité a été complété par des règlements d'exécution ultérieurs et mis en harmonie avec le droit des gens moderne, dans une mesure qui pouvait être jugée satisfaisante à l'époque ; c'est ainsi que le péage hollandais a été supprimé en 1863 par un traité entre les deux Etats riverains ;

3. Les progrès de la technique de construction navale réalisés dans le cours du XIX^e siècle, comme aussi les lacunes qui se sont révélées dans le régime fait au fleuve par le Traité de 1839 ont amené la Belgique et la Hollande à reviser l'acte de 1839 ; la revision de ce traité était d'ailleurs due à la Belgique pour des raisons purement politiques ;

4. La revision du Traité de 1839 a fait l'objet d'un nouveau traité, du 3 avril 1925, qui a été ratifié par la Belgique, mais non par la Hollande ; en conséquence, le régime fluvial de 1839 est demeuré en vigueur jusqu'à ce jour.

Enfin, dans la troisième partie de notre travail, nous avons montré que :

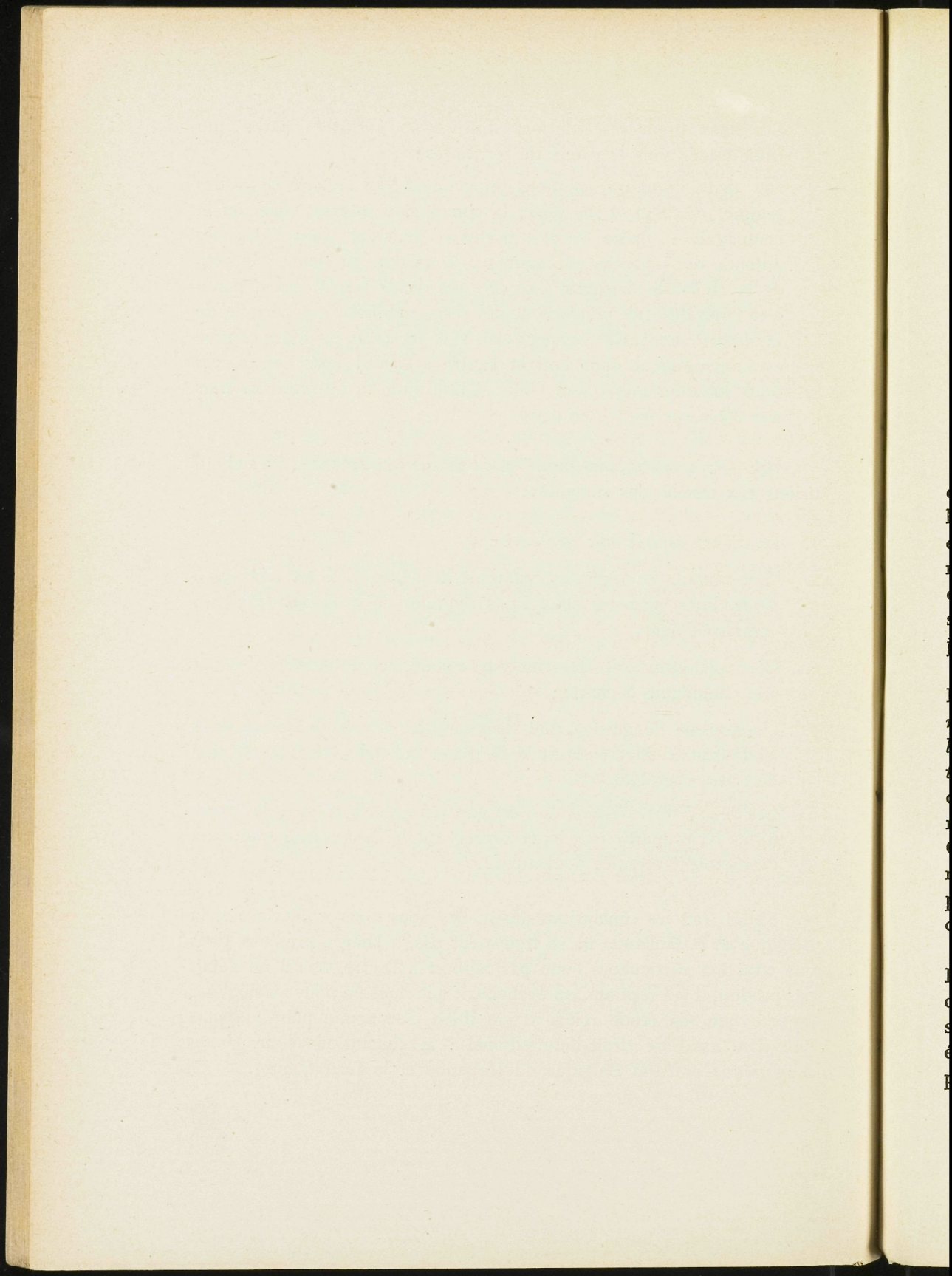
1. La solution du Traité de 1839 est insuffisante à l'heure actuelle ; car le régime qu'il institue contient des imperfections, parmi lesquelles les plus importantes sont :
 - a) L'absence de pouvoirs des commissaires chargés de surveiller le fleuve ;
 - b) L'égalité des pouvoirs et des responsabilités existant entre les deux riverains, alors que leurs intérêts économiques en jeu sur le fleuve sont disproportionnés, cette égalité assurant à la Hollande un véritable droit de veto qui lui permet de s'opposer à l'exécution des travaux nécessaires à l'entretien du fleuve ;
 - c) L'imprécision de l'article IX, paragraphe 2, relatif à la « conservation » des passes navigables ;
2. Le projet de traité de 1925 institue un régime de l'Escaut plus satisfaisant que le précédent, mais où toutes les lacunes du système de 1839 ne sont pas comblées ; la « commission de gestion » qu'il substitue aux « commissaires » actuels demeure dépourvue des pouvoirs nécessaires pour gérer effectivement l'Escaut ; par contre, l'institution d'instances d'arbitrage apparaît comme une innovation heureuse ;
3. La doctrine qui s'est attachée à l'étude de la question de l'Escaut y propose quatre solutions différentes :
 - a) Le retour de la Flandre zélandaise à la Belgique ;
 - b) La cession des deux bras de l'Escaut à la Belgique ;
 - c) L'internationalisation de l'Escaut ;
 - d) La gestion de l'Escaut par une société à charte ;

4. Les deux premières solutions doivent être écartées parce que irréalisables sans transfert de territoires ;
5. Les deux dernières solutions suppriment les imperfections des régimes de 1839 et de 1925 ; la commission internationale ou la compagnie à charte qu'elles postulent jouissent, dans l'idée des auteurs, des pouvoirs nécessaires à la gestion du fleuve ; le veto de la Hollande disparaît sans que ses droits soient violés, parce que l'inégalité des pouvoirs et des responsabilités, qui découle de la disparité des intérêts engagés sur le cours d'eau, peut être assurée avantageusement dans l'un et l'autre systèmes ; par contre, ces deux solutions impliquent l'intervention d'un ou de plusieurs tiers aux côtés des parties en cause.

361. En nous fondant uniquement sur ce qui précède, nous aboutirions aux conclusions suivantes :

1. Le régime actuel doit être révisé ;
2. Pour obtenir un régime satisfaisant de l'Escaut, il est nécessaire d'introduire entre les deux Etats riverains ou au-dessus d'eux un organisme tiers ;
3. Cet organisme doit être soit une commission internationale, soit une compagnie à charte ;
4. L'organisme de gestion doit disposer de pouvoirs lui permettant d'administrer effectivement le fleuve et son indépendance d'action doit être complète ;
5. Les deux Etats riverains doivent être représentés au sein de l'organisme en proportion de leurs intérêts sur le fleuve, sans que leurs droits soient sacrifiés pour autant.

Telles sont les conclusions auxquelles nous nous arrêterions si la Belgique et la Hollande ne se trouvaient pas, à l'heure présente, dans une situation particulière l'une par rapport à l'autre, et s'il ne s'était pas produit, il y a sept ans, un événement que nous ne pouvons négliger (encore que son étude relève d'une thèse d'économie politique plus que d'un essai de droit international) : la conclusion d'une *Union économique* entre la Belgique, la Hollande et le Luxembourg.



CHAPITRE IV

6 e opol
Benelux.

La solution de Benelux

362. La conclusion à laquelle nous aboutissons, avec les auteurs qui ont étudié la question de l'Escaut, est pessimiste, comme on a vu : la Belgique et les Pays-Bas ont prouvé à plus d'une reprise qu'ils étaient incapables de résoudre eux-mêmes le problème scaldéen d'une manière juste et satisfaisante ; le fleuve est un sujet de mésentente entre eux ; la solution consiste donc à soustraire le cours d'eau à leur souveraineté et à en confier l'administration à un organisme tiers, qui jouisse de la plus grande indépendance à l'égard des deux Etats.

363. Cette conclusion ne nous paraît cependant pas sans appel. En effet, nous croyons que *l'heure actuelle doit permettre aux deux pays riverains d'aboutir à un accord sur la question scaldéenne sans qu'il leur soit nécessaire de solliciter l'intervention d'un ou plusieurs Etats tiers*. Car, comme nous le relevions ci-dessus, la seconde guerre mondiale a eu, à côté de ses innombrables conséquences funestes, une répercussion heureuse, au moins, sur les anciennes Provinces-Unies de Charles-Quint : elle les a amenées à jeter les bases d'une Union économique, appelée communément « Benelux », et elle a créé un climat politique favorable au règlement des questions encore pendantes entre ces divers Etats.

364. L'heure actuelle a, par rapport au passé immédiat de la Belgique et des Pays-Bas, un caractère exceptionnel. Jamais, en effet, depuis leur séparation en 1839, la situation des deux Etats n'a été semblable. Elle est, en particulier, totalement différente de ce qu'elle était à l'issue de la première guerre mondiale. Dressés l'un contre l'autre par la divergence de leurs politiques, qui rattachaient chacun des deux

pays à un bloc de puissances opposé, les deux riverains de l'Escaut avaient failli se heurter les armes à la main.

Actuellement, au contraire, réunis par le malheur commun qui les a touchés, les deux Etats ont resserré les liens politiques et économiques qui les unissent. Leurs relations, en même temps qu'elles se développaient et s'intensifiaient, se sont assouplies et détendues. Clairvoyants, leurs hommes d'Etat respectifs ont compris que les malentendus qui avaient fait obstacle jusqu'alors à un rapprochement devaient être oubliés. Audacieux, ils n'ont pas craint de se rallier au mouvement d'opinion récent qui bat en brèche un nationalisme trop strict et, après plusieurs années d'incessants efforts, procédant par étapes, ils sont parvenus à créer l'Union économique dont nous allons indiquer à grands traits ¹⁹⁰ l'historique et les objectifs essentiels.

I

365. Le premier pas vers une collaboration économique étroite a été accompli le 21 octobre 1943, lorsque les gouvernements belge, hollandais et luxembourgeois, réfugiés à Londres, signèrent un accord monétaire fixant le cours du change à 1 florin = 16 fr. 52 belges.

Cette Convention monétaire prévoyait en outre que les parties contractantes s'engageaient à ne négocier la devise de leur partenaire contre les moyens de paiement de pays tiers, qu'au cours en vigueur chez ce dernier.

366. Un peu moins d'une année plus tard, le 5 septembre 1944, les trois Etats conclurent à Londres une Convention douanière, destinée à déployer ses effets en trois phases successives.

L'acte ordonne tout d'abord l'unification des droits d'entrée dans les trois pays pour les importations en provenance de pays étrangers et la suppression des droits de douane pour les marchandises circulant d'un des Etats signataires à l'autre.

¹⁹⁰ Une étude détaillée de Benelux sortirait du cadre de notre travail. D'autre part, la documentation sur ce sujet est encore assez sommaire.

La
d'accise
Au
nature
contrô
De
de l'U
douani
l'Unio
36
franch
et l'un
de no
néerla
prélim
le fait
import
tionnis
nation

36
cevoir

L

a

191 L
le
le
192 L
t
d

La deuxième phase aura pour objet l'unification des droits d'accise¹⁹¹, de la taxe de transmission¹⁹² et de la législation douanière.

Au cours de la troisième phase, enfin, toutes les restrictions de nature économique, telles que les licences, les contingentements, le contrôle des devises, etc., seront supprimées.

De cette manière, l'association des trois Etats passera du régime de l'Union douanière incomplète (première phase) à celui de l'Union douanière complète (deuxième phase) pour aboutir enfin au système de l'Union économique à proprement parler (troisième phase).

367. A l'heure actuelle, la première étape de ce vaste plan a été franchie. Le travail que représentaient l'élaboration d'un tarif commun et l'unification des droits de douane était considérable, car il existait de notables différences entre les systèmes belgo-luxembourgeois et néerlandais. Le principe qui a présidé à l'exécution de cette manœuvre préliminaire a été celui de l'abaissement des barrières douanières. Outre le fait qu'elle supprime ces barrières entre deux pays économiquement importants, la convention s'efforce de faire œuvre non pas de protectionnisme douanier, mais de libéralisme en matière de commerce international.

II

368. L'organisation administrative de Benelux nous permet d'apercevoir les buts que l'Union se propose d'atteindre.

La Convention de 1944 a décidé la constitution de trois conseils :

- a) *Le conseil administratif des douanes*, qui a déjà à son actif l'établissement du tarif douanier commun et auquel est dévolue la tâche de réaliser la seconde phase du plan ;

¹⁹¹ Le droit d'accise est un impôt indirect frappant, au Luxembourg, les alcools, les bières, les sucres, les tabacs, les vinaigres, etc. ; en Belgique et en Hollande, les mêmes produits, plus les eaux minérales et le sel.

¹⁹² La taxe de transmission est un impôt direct « par cascade » frappant tout transfert onéreux entre vifs de biens meubles, autant de fois que le bien change de propriétaire.

- b) *Le conseil des accords commerciaux*, qui assumera la coordination des dispositions relatives aux relations conventionnelles avec les Etats tiers et qui négociera les traités de commerce importants, au nom des trois pays ;
- c) *Le conseil de l'Union économique*, dont la fonction essentielle est la préparation de l'Union économique elle-même.

369. Ce premier aperçu sur l'organisation de Benelux fournit des renseignements précieux.

On voit d'abord que l'activité de l'Union se manifestera non seulement dans les rapports internes d'un Etat membre à un autre, mais aussi dans les relations des trois pays avec l'étranger. Un conseil spécial est créé à cet effet, celui des accords commerciaux.

Mais on remarque ensuite que des trois conseils dont la Convention a décidé la constitution deux sont destinés à résoudre les questions qui se posent entre les Etats membres de l'Union. Et le troisième a une compétence double, puisque, en plus de sa qualité d'organe chargé de négocier avec l'étranger, il reçoit la mission d'assurer la coordination des dispositions de chacun des trois Etats relatives aux relations avec l'étranger. Le champ d'action de ce conseil est donc également interne.

Nous croyons pouvoir déduire de ce dispositif organique que, dans l'esprit des négociateurs de la Convention de base, l'effort doit porter avant toute chose sur la réalisation de l'Union économique elle-même.

370. Cette conclusion se trouve singulièrement corroborée à nos yeux par le fait que le conseil chargé plus spécialement de la préparation de l'Union économique a créé toute une série de commissions et de sous-commissions, qui se sont réparti les divers secteurs de l'économie où l'union doit intervenir.

C'est ainsi qu'ont été formées les commissions du Développement industriel, de l'Agriculture, du ravitaillement et de la pêche, des Répartitions et priorités, des Prix, salaires et problèmes monétaires, des Territoires d'outre-mer, de la Coordination des statistiques, et enfin des Transports et questions portuaires.

Nous voyons donc que le souci premier des trois Etats est de réaliser le plus rapidement et le plus complètement possible l'Union économique. Le développement des relations extérieures viendra plus tard. Pour l'instant, l'important est de constituer le bloc économique et de le pourvoir d'une solide armature. Dans cette intention, trois conseils

et plusieurs commissions sont fondés, où sont examinées toutes les questions et peu à peu résolus tous les problèmes que pose la mise en œuvre du plan hardi qui doit s'accomplir dans Benelux.

371. Dans ces conditions, on conçoit sans peine que la question de l'Escaut ne saurait demeurer longtemups sans examen. Certes, aucune des commissions que nous avons citées n'a reçu la tâche expresse de rénover le statut du fleuve. Mais nous croyons que le problème rentre nécessairement dans la compétence de la Commission des transports et des questions portuaires. Il nous paraît en effet exclu que cette commission exécute son mandat, c'est-à-dire qu'elle réalise l'union entre les deux pays en matière de transports et de questions portuaires, sans être amenée à reviser le régime actuel de l'Escaut.

372. Deux faits nous paraissent déterminants à ce sujet : d'abord, l'insuffisance du régime de 1839 est telle que sa modification est, encore à l'heure actuelle, une des revendications belges à l'égard de la Hollande¹⁹³. Ensuite et surtout, la formation de l'Union économique entre la Belgique et les Pays-Bas a pour effet de transformer la situation économique des deux pays sur le cours d'eau.

Nous avons exposé plus haut¹⁹⁴ que la Hollande a une bonne raison de ne pas engager des dépenses sur l'Escaut : Anvers seule en profite et Anvers est la rivale directe de Rotterdam. Or, il est manifeste que l'Union économique ne pourra se réaliser si les deux métropoles continuent de se livrer la concurrence acharnée qui les a opposées jusqu'à maintenant. Il sera nécessaire aux artisans de l'Union de mettre sur pied un « *modus vivendi* » permettant aux deux ports de s'adapter à la situation nouvelle. Nous ne sommes pas qualifié pour entrer dans de plus amples détails sur ce point, mais lorsque nous voyons que les deux pays vont s'efforcer de coordonner le développement de toutes les branches de leur industrie, de leur agriculture et de leur commerce, au lieu de les encourager à se concurrencer mutuellement, nous pensons que l'action de l'Union devra obligatoirement se manifester aussi à l'égard des deux ports. Tout autre en effet sera la position de Rotterdam et d'Anvers si, au lieu d'être chacune le principal débouché commercial d'une entité économique distincte et rivale, elles le sont toutes deux d'un seul et même bloc économique.

¹⁹³ Cf. « Note sur Benelux », p. 8 et 9.

¹⁹⁴ Cf. *supra*, n° 236.

373. Pendant des siècles, comme nous l'avons vu, la fermeture de l'Escaut a été l'une des constantes de la politique hollandaise. Les Pays-Bas, et singulièrement les milieux puissants de l'armement et de la finance de Rotterdam, craignaient que la concurrence d'Anvers ne portât un coup mortel à leur propre cité. La preuve a été fournie que cette crainte était vaine. Depuis plus de cent ans, les deux métropoles coexistent ; pourtant elles sont peu éloignées l'une de l'autre et tributaires des mêmes eaux. Tient-on que c'est à leur seule concurrence qu'elles doivent de subsister côte à côte depuis 1839 ? Nous croyons bien plutôt que l'une et l'autre se complètent et que l'on ne saurait supprimer Anvers ou Rotterdam sans dommage pour tout le vaste hinterland international qui dépend d'elles.

374. Si donc l'on admet que l'action de l'Union économique devra tendre à supprimer la concurrence entre les deux ports, on est amené à reconnaître également que la raison qu'avaient les Pays-Bas de s'opposer à l'exécution des travaux sur l'Escaut disparaît elle aussi. Certes, nous n'entendons pas dire par là que la Hollande trouvera sur le fleuve des intérêts qu'elle n'avait pas jusqu'alors. Mais nous croyons que La Haye, pratiquant avec Bruxelles une politique générale d'étroite collaboration économique, ne se trouvera plus placée dans cette situation inconfortable où elle est sollicitée par le souci d'accomplir ses obligations et le désir contraire de ne pas nuire à son propre pays. Anvers ne sera plus en effet le port d'une Belgique concurrente. Anvers sera un des deux grands ports de l'Union économique.

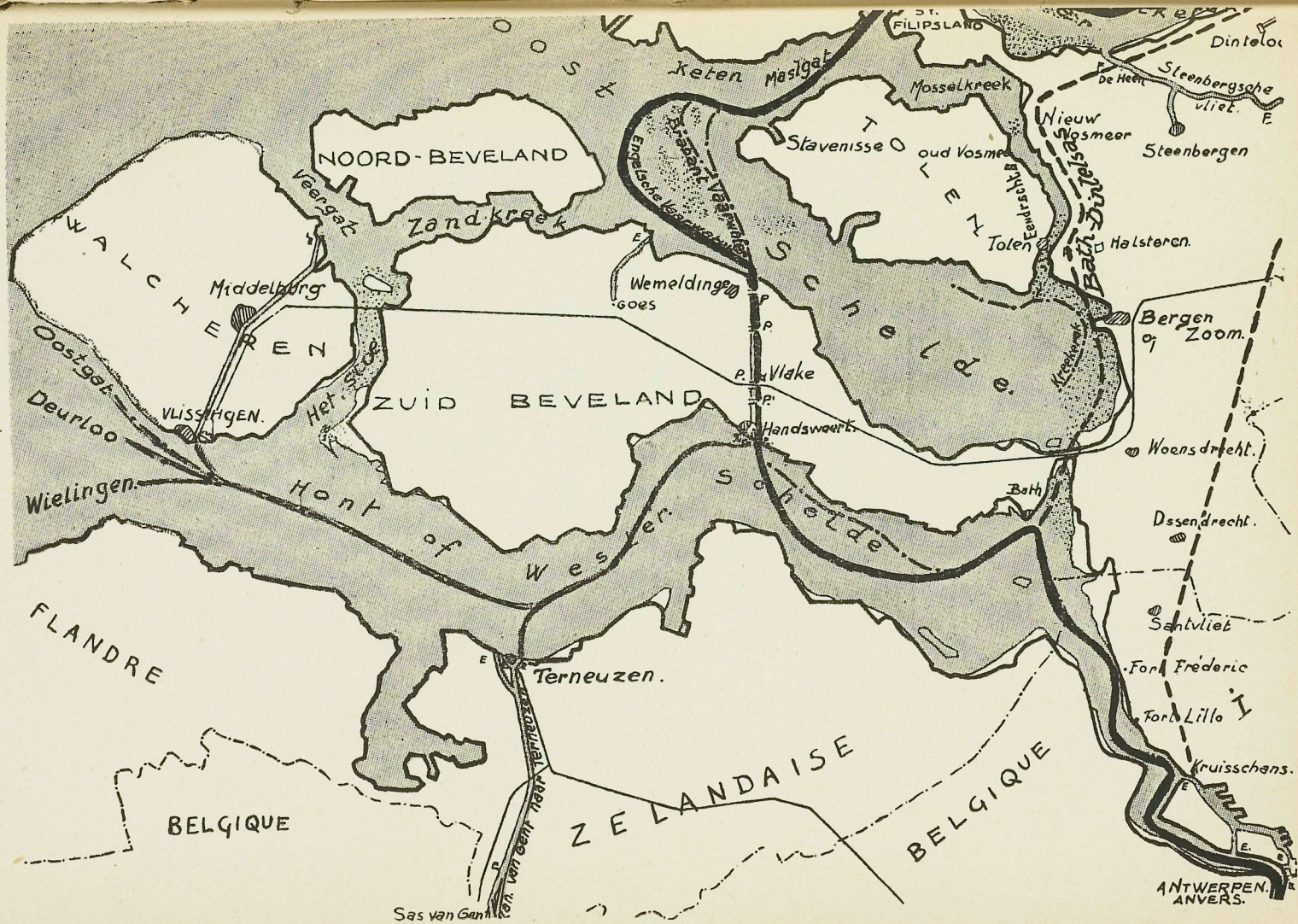
375. Dans ces circonstances, il nous paraît que la raison essentielle qui pousse les auteurs partisans de l'internationalisation ou de la gestion de l'Escaut par une compagnie à charte, à proposer l'intervention d'un ou plusieurs Etats tiers aux côtés des riverains, disparaît. Car nous croyons que l'opposition de la Hollande à l'exécution des travaux, comme aussi les divergences de vues sur l'étendue de l'obligation de chaque Etat relative à l'entretien de la voie fluviale, cesseront du fait du renversement de la situation économique des parties en cause. Par conséquent, nous sommes amené également à penser que le principe de l'inégalité des pouvoirs et des responsabilités sur le fleuve ne s'impose plus en l'espèce comme lorsque les deux pays étaient concurrents. En revanche, la nécessité de confier des pouvoirs étendus à l'organisme de gestion subsiste, à notre sens, quel que soit le régime en vigueur sur le fleuve.

III

376. Nous aboutissons finalement aux conclusions suivantes :

1. Le régime actuel doit être révisé ;
2. Pour obtenir un statut satisfaisant de l'Escaut, la revision doit se faire dans le cadre de l'Union économique ;
3. La gestion et l'exploitation du fleuve doit être confiée à une commission mixte belgo-hollandaise ;
4. Cette commission doit disposer de pouvoirs lui permettant d'administrer effectivement le cours d'eau ;
5. Une instance d'arbitrage peut être organisée pour connaître des désaccords qui s'élèveraient au sein de la commission.





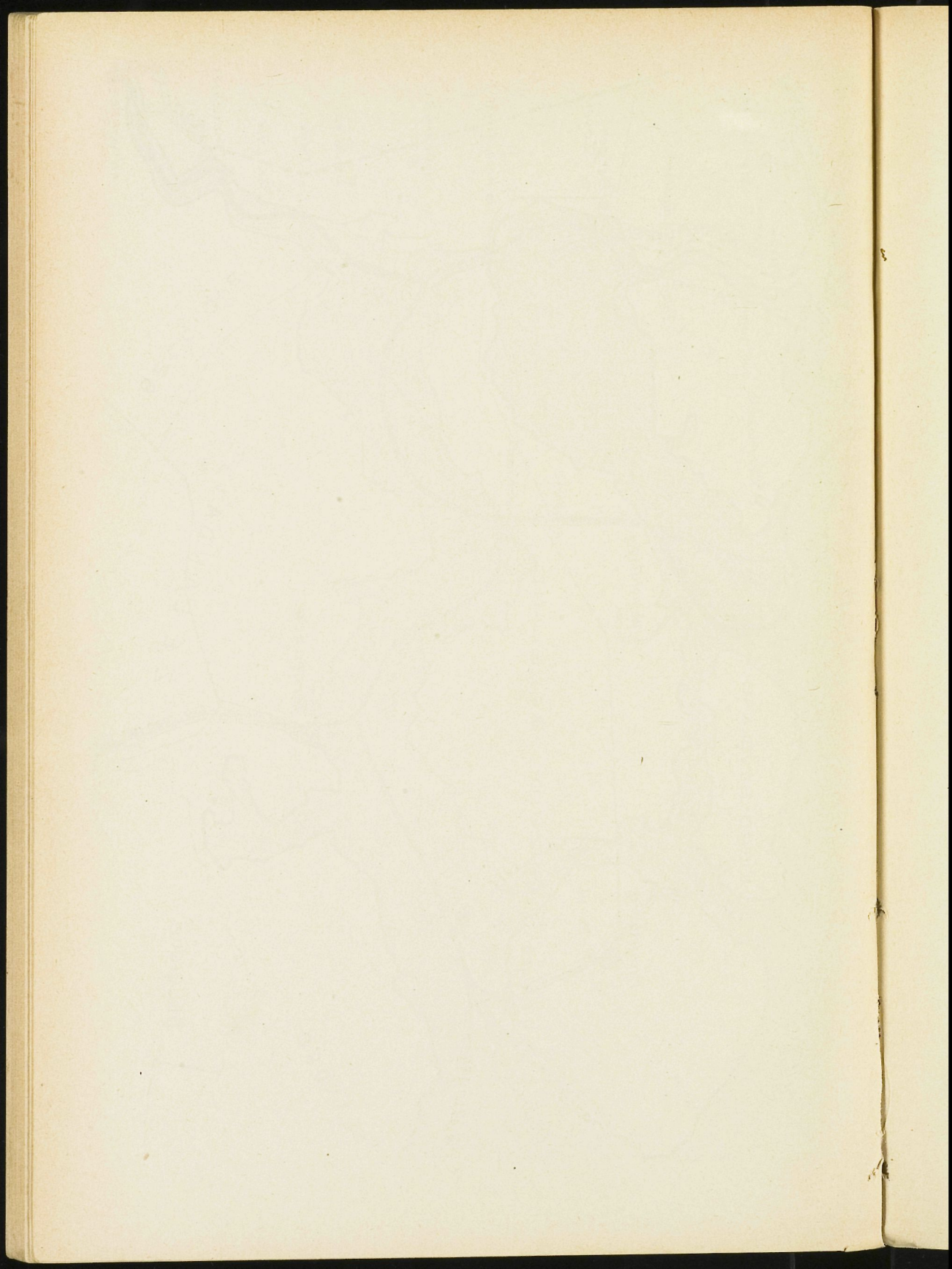


Table des Matières

(Les numéros renvoient aux paragraphes.)

PREMIÈRE PARTIE LE PRINCIPE DE LA LIBERTÉ DE NAVIGATION

Pages

Chapitre premier

L'évolution historique du principe de libre navigation fluviale (1-32)	17
1. La conception romaine (1-6).	
2. La notion féodale (7-11).	
3. Apparition de la notion de libre navigation (12-16).	
5. Les articles du Congrès de Vienne et les conventions ultérieures (17-24).	
5. Le traité de Versailles (25-26).	
6. La convention de Barcelone (27-30).	

Chapitre II

La justification juridique du principe de libre navigation fluviale (33-69)	29
1. Définition des fleuves (33-38).	
2. La justification juridique du principe de libre navigation (39-58).	
3. Les droits et obligations des Etats souverains (59-63).	
4. Les droits et obligations des Etats non riverains (64-66).	
5. La mise en œuvre du principe de libre navigation (67-69).	

DEUXIÈME PARTIE

LA LIBERTÉ DE NAVIGATION SUR L'ESCAUT DANS LE COURS DES SIÈCLES

	Pages
<i>Chapitre premier</i>	
L'Escaut avant le Traité de Münster (70-89) . . .	49
<ol style="list-style-type: none"> 1. Les régimes bourguignon et espagnol (73-79). 2. Guerre de l'Espagne contre l'Union d'Utrecht (80-86). 3. Préliminaires du traité de Münster (87-89). 	
<i>Chapitre II</i>	
La fermeture de l'Escaut au Traité de Münster (90-100)	57
<p style="margin-left: 40px;">Avantages des Hollandais (90-93) — Les articles relatifs à l'Escaut (94-96) — L'attitude espagnole (97-100).</p>	
<i>Chapitre III</i>	
La tentative de libération de l'Escaut par Joseph II (101-131)	63
<ol style="list-style-type: none"> 1. Les guerres de la fin du XVII^e siècle (101-103). 2. La Compagnie d'Ostende (104-108). 3. Première attitude de Joseph II (109-113) — Conférence austro-hollandaise (114-117) — Ultimatum impérial (118-120) — L'incident du « Louis » (121-123) — Le revirement de Joseph II (124-127). 4. La polémique doctrinale, Linguet, Mirabeau, le Quaker de Lillo (128-131). 	
<i>Chapitre IV</i>	
La libération de l'Escaut en 1792 (132-141) . . .	77
<ol style="list-style-type: none"> 1. Arrivée de Moulston à Anvers (133) — Echange de notes diplomatiques entre Londres et Paris (134-136). 2. Le Royaume des Pays-Bas (138-141). 	

Chapitre V

L'Escaut sous le régime du Traité de 1839 (142-157) 83

1. Le traité des XVIII articles (142-144) – Le traité des XXIV articles (145-149) – Le traité de 1839 (150-153).
2. Les conventions ultérieures (154-157).

Chapitre VI

Le rachat du péage de l'Escaut (158-183) . . . 91

1. La loi belge du 5. VI. 1839 (158-160) – Les péages danois (161-163) – Les traités de commerce (164-166).
2. Le rachat du péage (167-171).
3. Les traités avec les puissances maritimes (172-175).
4. L'opinion de G. de la Vega (176-183).

Chapitre VII

La tentative de revision des traités en 1925 (184-215) 103

1. Le chemin de fer Flessingue-Rozendaal (184-189).
2. Les saisies judiciaires (190-192).
3. La première guerre mondiale (193-201).
4. L'après-guerre (201-208) – Les négociations belgo-hollandaises (209-215).

TROISIÈME PARTIE

LES SOLUTIONS DU PROBLÈME DE L'ESCAUT

Chapitre premier

La solution de 1839 (216-243). 121

1. Examen du traité de 1839 (218-229).
2. Critique du traité (230-243).

	Pages
<i>Chapitre II</i>	
La solution de 1925 (244-295).	135
1. Examen du projet de traité de 1925 (245-271).	
2. Critiques des députés hollandais (272-290).	
3. Conclusion (291-295).	

<i>Chapitre III</i>	
Les solutions de la doctrine (296-361).	157
1. Retour de la Flandre zélandaise à la Belgique (297-302).	
2. Cession des deux bras de l'Escaut à la Belgique (303-307).	
3. Canal belge Anvers-Zeebrugge (308-309).	
4. Internationalisation de l'Escaut (310-323).	
5. Gestion de l'Escaut par une compagnie à charte (324-359).	
6. Conclusions (360-361).	

<i>Chapitre IV</i>	
La solution de Benelux (362-376)	189
1. Historique de Benelux (365-367).	
2. Organisation et buts (368-375).	
3. Conclusion (376).	

THÈSES ACCESSOIRES

Droit civil

Contrairement à la doctrine dominante, le droit de gage mobilier est constitué sur l'accessoire par le seul fait du nantissement de la chose principale, alors même que l'accessoire, temporairement séparé de la chose principale, n'est pas remis au créancier-gagiste en même temps que la chose principale.

Droit pénal

Le fait que le tireur d'une lettre de change exige du tiré qu'il paye sa dette, sans lui dire qu'il a émis une lettre de change contre lui et qu'il l'a escomptée, ne constitue pas une escroquerie au sens de l'article 148 CP.

Droit commercial

Constitue la création d'actions à droit de vote privilégié, soumises notamment aux articles 648, 693 et 706 alinéa 2 CO, la décision de l'assemblée générale d'une société anonyme de conserver la valeur nominale de 100 francs à la tranche d'actions A et de réunir les actions B, de 100 francs également, en titres de 500 francs, chaque action continuant, comme jusqu'alors, à donner droit à une voix.

Droit administratif

Le plan de quartier prévu aux articles 41 et suivants de la Loi vaudoise sur la police des constructions du 5 février 1941 peut déroger au plan d'extension dans la mesure où la nature de la règle visée le permet.

