

UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

FACULTÉ DE DROIT

ANNÉE SCOLAIRE 1920-1921

LA QUESTION
DE L'ESCAUT

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT, SCIENCES POLITIQUES

PRÉSENTÉE

par M. Maurice de VERNON

AVOCAT

CASTRES

Imprimerie Abeilhou

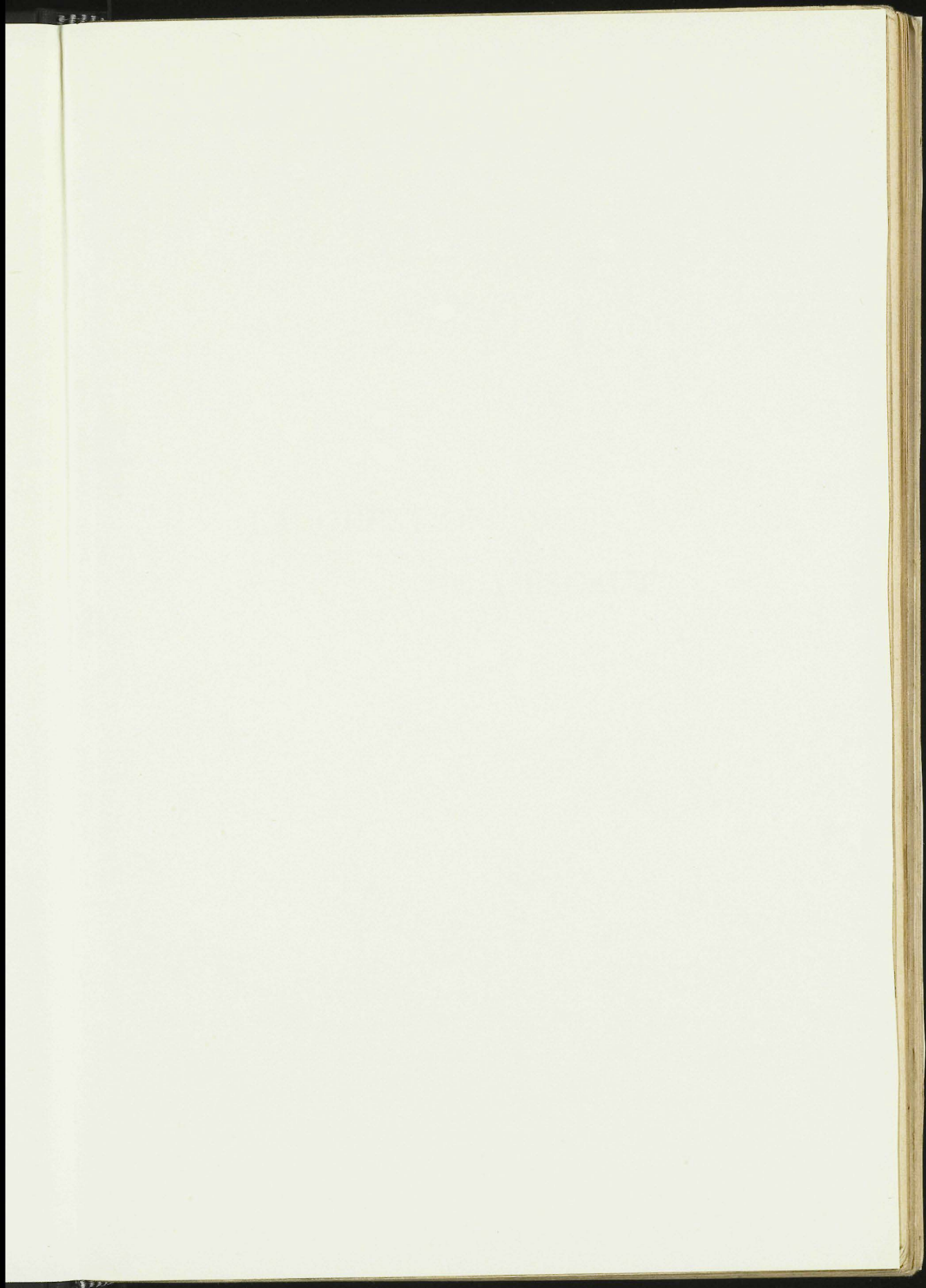
1921

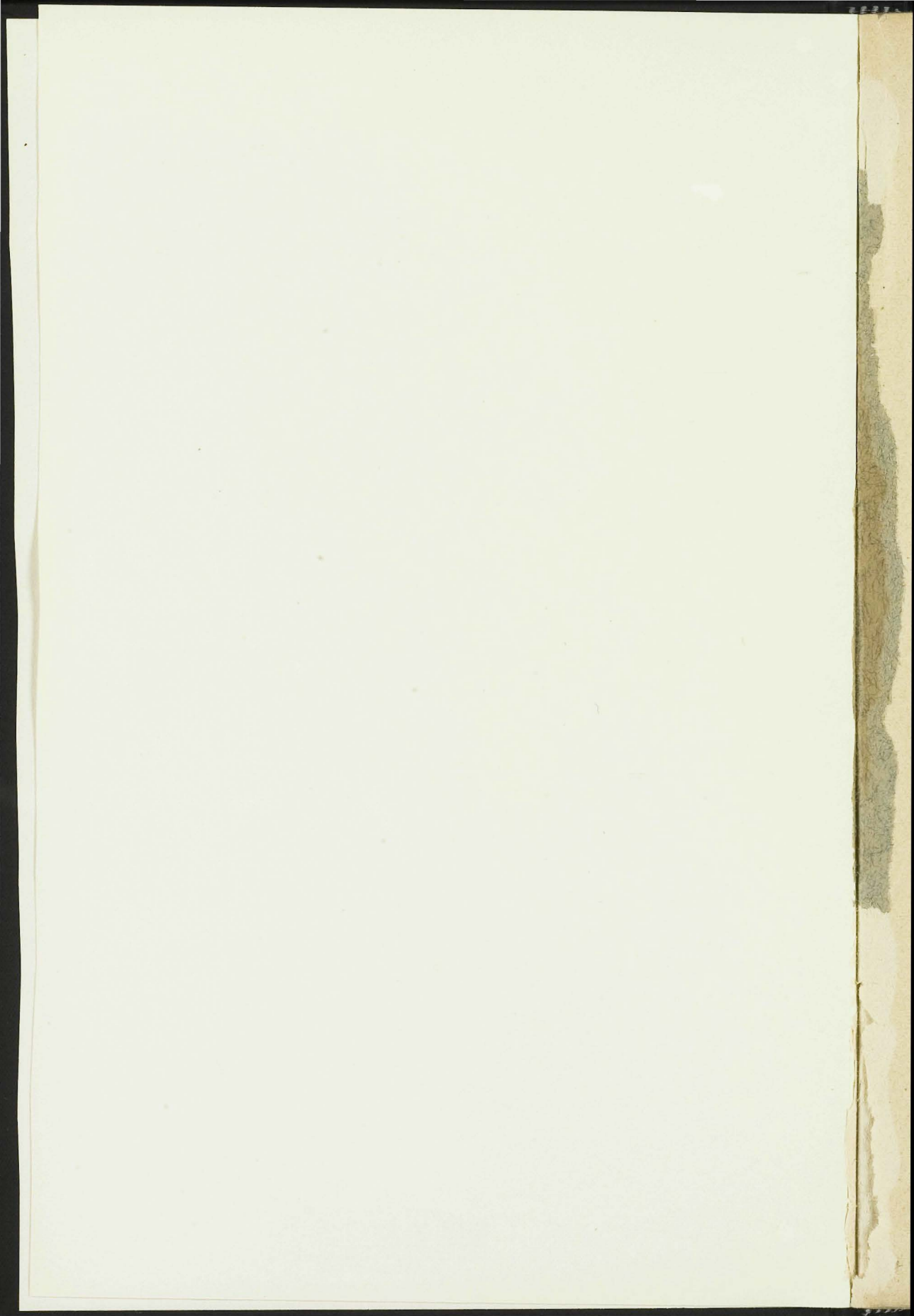
160 B31

BIBLIOTHEEK VAN HET VREDESPALEIS



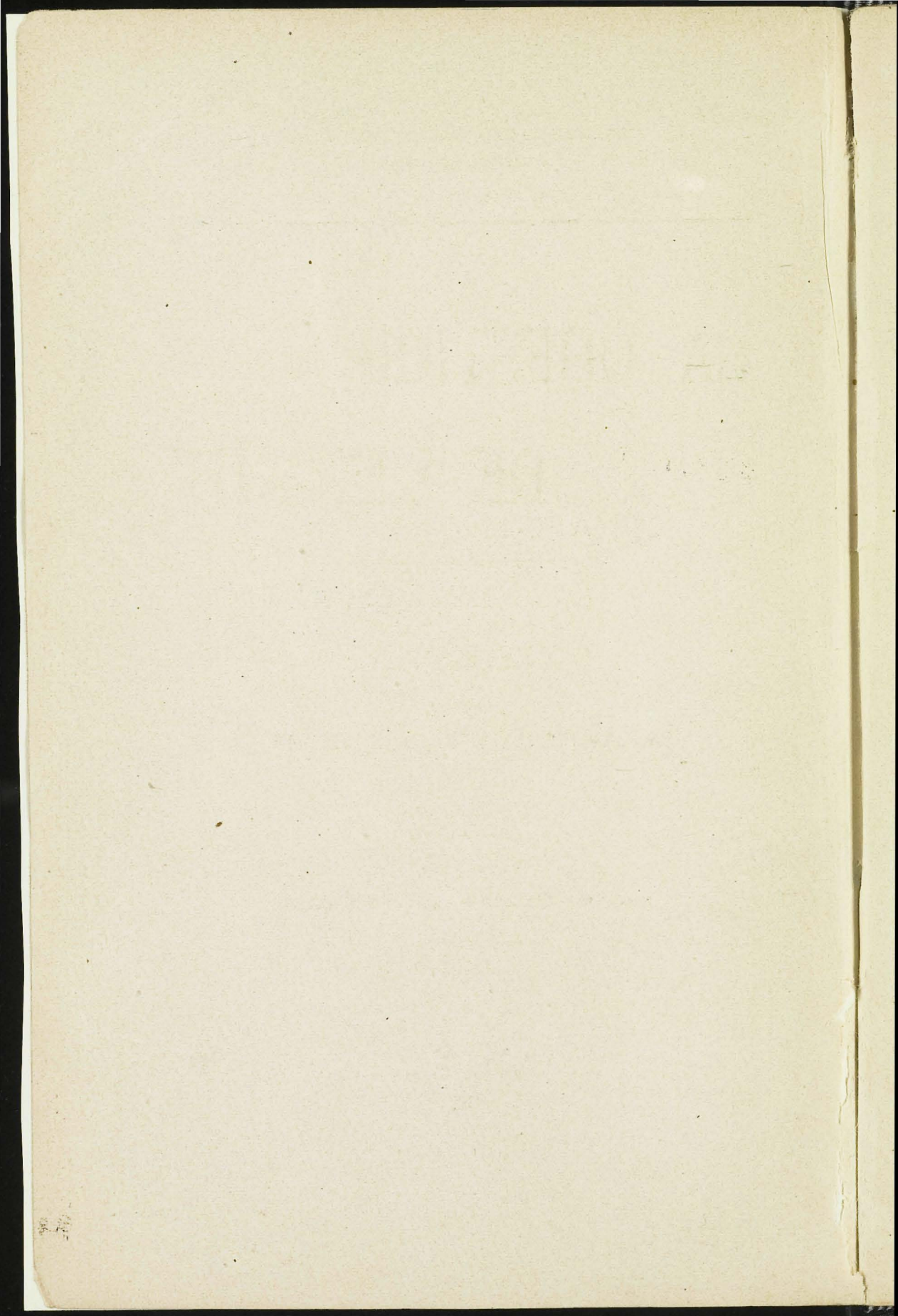
090000 0350565 9





LA QUESTION

DE L'ESCAUT



UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

FACULTÉ DE DROIT

ANNÉE SCOLAIRE 1920-1921

LA QUESTION

*160
B31*

21816

DE L'ESCAUT

»«

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT, SCIENCES POLITIQUES

PRÉSENTÉE

par M. Maurice de VERNON

AVOCAT

CASTRES

Imprimerie Abeilhou

1921

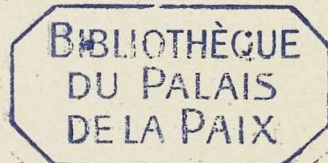
FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE

- MM. WALLON, professeur honoraire.
HAURIOU, *, Doyen, professeur de Droit constitutionnel.
ROUARD de CARD, professeur de Droit international privé
et de Droit civil comparé.
MÉRIGNHAC, O. *, professeur de Droit international public.
HOUQUES-FOURCADE, *, professeur d'Economie politique.
FRAISSINGEA, *, professeur de Droit commercial.
GHEUSI, professeur de Droit civil, député.
MESTRE, professeur de Droit administratif.
DECLAREUIL, professeur d'Histoire générale du Droit fran-
çais.
POLIER, *, professeur de Législation française des finances
et de Science financière.
THOMAS, professeur de Droit romain.
CÉZAR-BRU, *, professeur de Droit civil.
MAGNOL, professeur de Droit criminel.
FLINIAUX, professeur de Droit romain.
PERREAU, *, professeur de Droit civil.
RICOL, professeur de Procédure civile.
DUGARÇON, professeur d'Economie politique.
RIGAUD, chargé de cours.
GIROUD, chargé de cours.
CLAVELIER, licencié ès lettres, secrétaire des Facultés de
Droit et des Lettres.

Président de la Thèse : M. MÉRIGNHAC.

Suffragants { MM. DECLAREUIL.
FLINIAUX.

*La Faculté n'entend approuver ni désapprouver les opinions
particulières des candidats.*



PROJET DE BREVET D'ÉTAT

A MES PARENTS

A LA MÉMOIRE DE MON CAMARADE

LE S^s-LIEUTENANT HENRI DARTIGUELONGUE ❀

TOMBÉ AU CHAMP D'HONNEUR

BIBLIOTHÈQUE
DE
L'ÉTAT
MAY 1918

A mon Maître et Président de thèse

Monsieur le Professeur MÉRIGNHAC

INTRODUCTION

La guerre mondiale de 1914-1918, par les bouleversements qu'elle a apportés dans la situation des Etats Européens, a ressuscité violemment de nombreux problèmes, qui avaient reçu, au hasard des traités pendant le dernier siècle, des solutions plus ou moins satisfaisantes.

Des peuples, vaincus autrefois, dépecés et rattachés par lambeaux à de plus puissants voisins se soulèvent et demandent leur indépendance ; des provinces opprimées veulent changer de maître ; enfin des états vainqueurs, confiants dans leur succès, cherchent à reconquérir des territoires que des défaites antérieures leur avaient enlevés. La Pologne délivrée de ses oppresseurs et réconciliée réclame son unité ; le Trentin irrédente s'adresse à l'Italie pour recouvrer la nationalité de ses aïeux et la France n'a pas longtemps à attendre pour recevoir le témoignage de fidélité et d'amour de ses fils rachetés d'Alsace-Lorraine.

L'équilibre européen, édifié péniblement par les accords du dernier siècle et rompu par la défaite des Empires centraux et l'avilissement de la Russie, subit encore des oscillations si inquiétantes que, ne trouvant pas en Europe d'éléments capables de le stabiliser, il est obligé d'aller en chercher à l'extérieur.

Un de ces éléments permanents, dont le déplacement paraît incompatible avec la conservation de l'équilibre,

était constitué avant la guerre par la Belgique. Celle-ci représentait une de ces « combinaisons qui, de l'avis de tous, dit M. le Baron Descamps, assurerait à l'état, qui en serait le bénéficiaire, une telle situation qu'elle semble exclusive de l'indépendance de chacun et de la sécurité de tous. La Belgique par des raisons diverses, notamment à cause de son assiette géographique et de sa vitalité économique, appartient à la catégorie de ces éléments stables qui ne comportent point l'absorption ou le déplacement. » (1)

Ce rôle pondérateur, reconnu en fait depuis le moyen âge, avait été imposé en droit à la Belgique par les cinq grandes Puissances (2) lors de la conclusion des traités de 1839. Par suite de la guerre ces derniers ont perdu leur empire et même n'ont plus de raison de subsister. Ils sont remis en question parce qu'ils ont été élaborés en fonction d'une Europe qui n'est plus ; parce que, faits dans un but bien défini, qui était de protéger la paix du monde en garantissant l'inviolabilité de la Belgique, ils se sont montrés impuissants à remplir leur destination et ont été peut-être même, au contraire, la cause directe des malheurs de la Belgique ; parce que, basés essentiellement sur la garantie des cinq garants, dont trois ont disparu, ils ne peuvent raisonnablement pas conserver le système avec deux garants seulement ; parce que enfin la clé de voûte de l'édifice, la neutralité, n'existant plus en fait et en droit depuis le 2 août 1914 tout l'édifice est à refaire dans toutes et chacune de ses parties. Ces traités formaient un ensemble de prestations et de contre-prestations, d'avantages et de sacrifices. Tout se tenait, se compensait, s'équilibrait. La Belgique n'aurait pas accepté la neutralité sans une garantie effective ; elle n'aurait pas abandonné ses défenses, si on ne lui avait pas

(1) La Neutralité de la Belgique, p. 40 et s.

(2) Russie, Autriche, Prusse, France et Angleterre. Ces deux dernières seules restèrent fidèles jusqu'à la fin de la guerre au pacte de 1839, tandis que l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie le violèrent dès le 2 août 1914 et que la Russie en abandonna l'exécution en 1917.

promis à la place la perpétuelle sécurité qui les rendait inutiles.

C'est dans ces conditions, en tenant compte des considérations propres à maintenir l'équilibre européen, que fut établi le régime de l'Escaut encore en vigueur aujourd'hui.

Par un paradoxe, qui est l'œuvre de la diplomatie, la Belgique ne possède pas les territoires que traverse l'Escaut pour atteindre la mer du Nord ; pendant 70 kilomètres le fleuve passe en territoire néerlandais ; toute sa rive gauche, appelée Flandre zélandaise, appartient au royaume des Pays-Bas.

Fermé par la Hollande depuis le traité de Munster de 1648, l'Escaut fut déclaré libre en 1793 sous la pression du droit nouveau, issu des principes de la Révolution française. Mais cette liberté reconquise n'est pas complète à l'heure actuelle. Comme il faut pour gagner la mer traverser le territoire néerlandais, on a établi pour l'Escaut un régime spécial qui n'est ni celui de la mer ni celui des fleuves ordinaires.

Les traités de 1839 consacrent en faveur de la Belgique et de la Hollande le droit de souveraineté sur la partie du fleuve comprise dans leurs frontières respectives, mais en revanche ils prescrivent à chacun des deux états d'entretenir le lit du fleuve contenu dans les mêmes limites et ils instituent un service commun chargé de surveiller les travaux nécessités précisément par cet entretien.

Les Belges, possédant un intérêt très important à voir l'Escaut dans un excellent état de navigabilité, envisageaient cette obligation d'entretien dans un sens large et considéraient qu'elle supposait non seulement la conservation du fleuve tel qu'il était en 1839, mais encore son amélioration croissante, jalonnée par les progrès continus du commerce et de la navigation.

Au contraire, les Hollandais n'ayant qu'un besoin très restreint de l'Escaut et jaloux de donner un plein effet à toutes les prérogatives de souveraineté, que les droits de

surveillance accordés aux Belges leur avaient laissées sur leur partie de l'Escaut, ont en maintes reprises interprété étroitement et rigoureusement les concessions faites et ont de cette façon, en voulant maintenir le *statu quo*, frustré les Belges des quelques avantages que, de bonne foi, ils avaient cru acquérir en vertu des traités de 1839.

Cet asservissement de fait de l'Escaut au profit de la Hollande et au détriment de la Belgique, découlant de la situation territoriale des deux pays et du défaut de sanction des règles établies, constitue une partie du prix dont la Belgique paya la neutralité. Celle-ci ayant disparu du fait de la guerre, le prix doit être restitué.

La question de l'Escaut se pose donc une fois encore devant l'Europe. Elle présente toujours la même acuité qu'aux siècles passés : tout l'avenir de la Belgique et peut-être son existence même dépendent de sa solution. « Elle met en cause, en effet, dit M. Demangeon la propriété territoriale et le contrôle économique de ces régions des « Pays-Bas » dont les estuaires et les fleuves mènent des mers britanniques aux pays allemands du Rhin et de l'Europe centrale. On retrouve de nouveau aujourd'hui les mêmes questions vitales que les fondateurs de l'Etat belge avaient pensé résoudre pour toujours, les mêmes questions soulevées par l'originalité de cette petite terre, qui est à la fois une région de passage international, un front de lutte de races et une zone de contact de religions. C'est sur cette petite terre qu'a grandi le port d'Anvers, admirable foyer de trafic, desservi en même temps par la proximité de la Grande-Bretagne, par la densité de la population de son arrière-pays et par l'étendue de son réseau de rivières. » (1)

Anvers représente à lui seul une des faces du problème belge. Il est comme le symbole de la Belgique économique parce qu'elle possède en lui son outil le plus puissant, le plus précieux et le plus original. Aussi l'existence d'Anvers

(1) A. DEMANGEON. ANVERS (Annales de géographie - 15 juillet - 15 Septembre 1918).

est une question vitale pour la Belgique. Economiquement Anvers représente une source majeure de sa fortune, un organe capital de son économie. Même l'existence politique de la Belgique est fonction de la possession du grand port, puisque l'Etat belge a été fondé pour détenir et défendre le faisceau de relations générales qui se nouent dans la région d'Anvers.

Bloqué pendant la guerre, Anvers doit ressusciter maintenant, mais il ne peut le faire que s'il possède la libre disposition de l'Escaut qui constitue sa seule raison d'être.

Or, la Belgique à peu près seule intéressée à la bonne navigabilité de l'Escaut, mais n'ayant pas les territoires qu'il traverse pour atteindre la haute mer puisqu'ils appartiennent aux Hollandais, ne peut en toute liberté, veiller à son entretien et surtout lui procurer les améliorations exigées par la navigation moderne.

Cette liberté d'action vitale pour Anvers est d'une importance capitale pour la Belgique, qui n'a cessé de la réclamer depuis qu'on lui a imposé le régime établi par les traités de 1839.

C'est sa revendication formulée de nouveau, après la guerre, qui constitue la question de l'Escaut actuelle.

Il semble que le moment soit bien choisi pour qu'elle ait une solution non seulement équitable pour la Belgique, mais encore conforme aux progrès de la législation fluviale moderne.

L'Escaut n'est pas le seul fleuve international dont le régime doit être transformé à notre époque. Le Danube et le Rhin, deux autres grands fleuves du même genre, par suite des changements survenus du fait de la guerre dans la possession des territoires qui les bordent, vont voir leur réglementation subir des modifications importantes.

C'est le traité de Versailles qui est venu poser le principe d'un changement dans le régime de l'un et de l'autre de ces deux fleuves.

Pour le Rhin, régi par les règles des conventions de Mayence de 1831 et de Mannheim de 1868, le traité de Versailles ordonne dans son article 354 la confection d'une nouvelle Convention par les soins d'une Commission reconstituée sur les bases de l'article 355, lequel change complètement l'ancienne Commission du Rhin non seulement dans sa composition par l'adjonction de la France comme état désormais riverain, mais encore dans son caractère en y admettant l'Angleterre, la Belgique et l'Italie. Cette introduction de ces trois derniers états non riverains entraîne une autre innovation, qui consiste à donner aux états représentés un nombre de voix proportionné à leurs intérêts sur le fleuve aussi bien dans l'ordre politique que dans l'ordre économique.

Quant au Danube, soumis successivement aux conventions de Paris de 1856, de Berlin de 1878 et de Londres de 1885, le traité de Versailles se borne à prendre deux sortes de mesures. D'une part, dans des règles de fond et définitives, il confirme la Commission Européenne Danubienne dans l'exercice de ses pouvoirs (Art. 346), il soumet à l'internationalisation tout le réseau fluvial danubien en tant que les parties de ce réseau donnent accès à la mer à plus d'un état (Art. 331) et il formule enfin les règles de la liberté de navigation et de l'égalité de traitement (Art. 332 à 337). D'autre part, dans une autre disposition, il ordonne l'élaboration d'une nouvelle Convention danubienne pour remplacer celle en vigueur auparavant (Art. 348).

L'évolution du régime fluvial se détermine par une tendance vers l'internationalisation, laquelle se manifeste dans une double direction par les deux grandes idées suivantes, la liberté de la navigation et l'administration ou gestion du fleuve. En premier lieu, depuis le Congrès de Vienne de 1815 on voit s'affirmer cette idée qu'un fleuve international doit être ouvert à tous les pavillons ; en second lieu, on constate la tendance à remettre la gestion du fleuve aux mains d'une Commission internationale, qui, en face des

états riverains, représente les intérêts généraux, alors que jusqu'ici, excepté pour la Commission Européenne du Danube, les états riverains étaient seuls représentés.

A la lumière de ces deux idées, la Commission des communications et du transit de la Société des Nations a élaboré un projet de Convention générale relative aux fleuves internationaux contenant les règles applicables à cette catégorie de cours d'eau.

Ce projet formule les principes de la liberté de la navigation et de l'égalité de traitement (Art. 2 et 3), il indique les taxes permises (Art. 6), il définit les travaux d'entretien et ceux d'amélioration (Art. 9), il prévoit, mais sans l'imposer la constitution de Commissions fluviales, qui, si elles comprennent les représentants des états non riverains, seront considérées comme des organes de la Société des Nations (Art. 11) et enfin il préconise l'institution d'une procédure d'arbitrage pour le règlement des différends (Art. 19).

Ces règles peuvent parfaitement être adoptées dans leur esprit pour la généralité des fleuves internationaux, mais il ne faudrait pas croire qu'un régime unique puisse être appliqué, à priori, à tous. Chaque fleuve a sa physionomie propre : chacun a une position géographique particulière, chacun a des fonctions spéciales, enfin chacun a subi l'influence de règles politiques distinctes procédant d'une évolution historique différente de celle des autres. Ces multiples conditions ont une influence considérable sur le régime d'un fleuve et il est indispensable d'en tenir compte dans l'établissement des règles juridiques qui lui sont applicables.

Cette étude de l'Escaut devra donc être précédée d'une description du cours du fleuve, de considérations sur son rôle économique comme débouché du port d'Anvers et enfin d'un aperçu historique des événements politiques auxquels il a été intimement lié.

Ce sera à la lumière de ces faits qu'il sera loisible ensuite d'entreprendre l'examen du problème en cause aujourd'hui.

Une exposition des traités de 1839, dans leur esprit général d'abord et ensuite dans leurs applications, fixera les idées sur le système qu'ils contiennent et permettra d'en faire ressortir les vices et les dangers. Ceux-ci, aperçus déjà avant 1914 et confirmés par la guerre, ont imposé une procédure de révision du régime de 1839. Les négociations ont abouti à la rédaction d'un projet d'accord Hollando-Belge qui n'a pu être ratifié encore, mais dont l'étude offre le plus grand intérêt par les améliorations qu'il apporterait à la situation actuelle.

Enfin, dans la conclusion, il sera examiné les diverses solutions qui pourraient être envisagées pour résoudre cette question de l'Escaut, vitale pour la Belgique et si importante pour le maintien de la paix en Europe.

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉOGRAPHIQUES, ÉCONOMIQUES ET HISTORIQUES

§ I. — *Monographie du cours de l'Escaut*

L'Escaut prend sa source en France, dans le département de l'Aisne, à une altitude de 95 mètres au-dessus du niveau de la mer. Il descend sur Cambrai où il reçoit le canal de Saint-Quentin et devient navigable. Il passe ensuite à Valenciennes et Condé, reçoit la Scarpe et entre en Belgique, ayant parcouru 107 kilomètres sur le territoire français. Il traverse Tournai et Gand, où, après d'autres rivières et canaux de moindre importance, il reçoit la Lys, son principal affluent. Là se termine le Haut-Escaut.

En sortant de Gand il se dirige vers l'Est pour atteindre Anvers, encore grossi de plusieurs cours d'eau. Il arrose ensuite Callao et Doel en Belgique et pénètre en Hollande; il débouche enfin dans la mer du Nord à Flessingue. Le parcours du Bas-Escaut depuis Gand jusqu'à la frontière néerlandaise est de 116 kilomètres.

La largeur du fleuve est extrêmement variable; sous l'influence de la marée, elle subit des écarts considérables. A Anvers elle est de 220 mètres à basse mer et de 550 mètres à marée haute; à Doel, l'Escaut mesure 300 mètres de voie navigable et 900 mètres de largeur entre les lignes de basse mer, tandis qu'il atteint un kilomètre et demi à marée haute.

A Terneuzen, il a 700 mètres de voie navigable et plus de 5 kilomètres aux plus hautes eaux. A Gand, distant de 170 kilomètres de la mer, la marée se fait encore sentir avec un mètre environ d'amplitude, mais elle ne va pas au delà.⁽¹⁾

Les marées ont pour effet de transformer l'estuaire de l'Escaut en un véritable bras de mer, qui s'élargit en entonnoir jusqu'à la mer du Nord, mais elles ont l'inconvénient de faire varier l'emplacement et la profondeur du chenal, ce qui nécessite des dragages et des travaux continuels. Leur hauteur à Anvers avec une amplitude moyenne de 4 mètres 29 permet aux gros navires de trouver le long des quais une moyenne de 8 mètres à marée basse et de 12 mètres à marée haute.

Jusqu'en 1867 l'Escaut avait deux embouchures : l'Escaut Oriental et l'Escaut Occidental ; celle-ci est aujourd'hui seule existante ; le barrage de Bath a fermé l'embouchure orientale, qui prenait naissance un peu au-dessous de Lillo et débouchait à la mer entre les îles de Noord-Beveland et de Schouwen.

Le fleuve se jette dans la mer du Nord par quatre passes navigables : les Wielingen, le Splett (non balisé), le Deurlo et l'Oostgat, dont deux sont seules utilisées sans danger par la grande navigation ; l'une l'Oostgat, longeant la côte de Walcheren, amène surtout les bateaux qui viennent du Nord ; l'autre, les Wielingen, la plus large, la plus profonde et la plus fréquentée, conduit vers l'Escaut surtout les navires qui viennent du Pas-de-Calais.

De cette étude sommaire il faut retenir comme une chose essentielle que c'est le caractère maritime de l'Escaut qui en explique son importance considérable comme voie de communication et qui le distingue, depuis de nombreux siècles déjà, de la plupart des autres fleuves internationaux.

(1) Baron Guillaume : l'Escaut depuis 1830 - t. I - ch. I.

§ II. — *Anvers et la fonction économique de l'Escaut*

Dès le début du IX^e siècle, le bassin de l'Escaut présente le spectacle d'un mouvement commercial et d'une activité économique, que l'on peut trouver exceptionnels au milieu de l'Europe de ce temps, toute entière adonnée à la vie agricole. C'est à cette époque que se forma l'agglomération, qui devait être plus tard le port d'Anvers. (1) Celui-ci devint, dès le moyen âge, un port largement international et fut même le plus prospère de l'Europe. Ruiné par le traité de Munster (1648) jusqu'en 1793, il a vu, depuis le milieu du XIX^e siècle sous l'influence du développement industriel de la Belgique et de l'Europe occidentale, son trafic grandir suivant une progression rapide et continue.

En 1914, Anvers était l'un des six grands ports du monde et, si l'on ne considère que le trafic international, il était en 1910 le deuxième de l'Europe presque à égalité avec Hambourg, qui tenait le premier rang. « Par cette place éminente à la tête des ports européens, on pressent que le trafic d'Anvers n'est pas à l'échelle de la petite Belgique, qu'il la dépasse et la déborde ; il est comme une excroissance, qui ne pourrait pas subsister avec les seules ressources de la Belgique. » (2)

Il doit sa fortune et sa puissance à sa position géographique privilégiée sur l'Escaut, près des régions surpeuplées et industrialisées, qui s'étendent bien au delà des frontières de la Belgique, en Allemagne et en France. Le fait, qu'il se trouve à 88 kilomètres à l'intérieur des terres, n'est pas une condition défavorable car il permet aux marchandises de pénétrer fort avant dans le continent en utilisant le plus

(1) L. DE SAINT-VINCENT : L'Escaut, histoire d'un fleuve international, thèse Paris, ch. II.

(2) DEMANGEON, op. cit.

possible la voie maritime moins coûteuse que le transport par chemin de fer.

Anvers se trouve placé au seuil de grands pays industriels : la Belgique tout entière, Paris, le Nord et l'Est de la France et les innombrables pays qui dépendent du Rhin (Westphalie, Alsace-Lorraine, Bavière, Suisse, même Autriche-Hongrie). De ces régions provient un appel de denrées alimentaires et de matières premières et une exportation de produits manufacturés.

Anvers est un grand port d'exportation et de cette qualité résulte toute sa prospérité. Tandis qu'à Hambourg les sorties sont par rapport aux entrées comme 48 est à 100 et à Rotterdam comme 33 est à 100, à Anvers elles sont comme 90 est à 100. De là résulte une meilleure utilisation des navires et un abaissement du fret. En outre ces matières de sortie sont en grande partie des marchandises lourdes, des marchandises de base, du ciment, du fer, qui rendent stable la quille des navires. Or on en manque dans presque tous les ports étrangers. Aussi les grands navires viennent-ils de partout pour compléter leur chargement ; si bien qu'en 1913 il y avait 192 services réguliers de navigation qui faisaient escale à Anvers.

Pour utiliser pleinement l'avantage et remplir le rôle que lui crée la proximité des centres industriels de son arrière pays, Anvers a besoin de communications terrestres et fluviales avec la Meuse et le Rhin. L'hinterland Rhénan présente pour Anvers une importance capitale, qui se manifeste par cette observation que, dans le trafic général du port, le transit représente à lui seul plus de la moitié à l'exportation et plus du tiers à l'importation et que sur l'ensemble du transit plus des trois quarts ont l'Allemagne comme pays de provenance ou de destination.

Une constatation importante doit être faite pour Anvers ; c'est qu'il appartient à un pays foncièrement attaché au libre échange par suite de sa situation économique spéciale. Sur cette politique repose une partie de la prospérité d'Anvers

par suite des importations de vivres et de matières premières et des exportations d'articles ouvrés que la Belgique est obligée de faire pour alimenter son industrie et écouler ses produits.

Enfin, il faut retenir ceci que les transports maritimes, qui ont Anvers pour point de départ ou d'arrivée, sont essentiellement exécutés par des entreprises de navigation étrangères. La Belgique n'a pas de flotte marchande qui corresponde à l'importance de son commerce extérieur. Dans le mouvement du port d'Anvers, le pavillon britannique et le pavillon allemand prenaient, en 1914, les deux tiers. Aujourd'hui comme autrefois, les Anversois n'interviennent dans le trafic du port qu'à titre d'auxiliaires et d'intermédiaires et non comme propriétaires de navires de commerce. ⁽¹⁾

On voit d'après ces diverses constatations la part que prend Anvers dans le commerce international et l'importance qu'il a pour la Belgique tout entière. Cette fonction ne lui est permise que si l'Escaut est ouvert à son trafic et si les communications avec son hinterland lui sont faciles. C'est au régime juridique à appliquer à ces voies qu'il est donné de favoriser ou de limiter les accès d'Anvers dans ces deux directions opposées.

§ III. — *Aperçu historique de la question de l'Escaut*

La question de la liberté de l'Escaut domine l'histoire de la Belgique depuis le début du XIV^e siècle (1323). C'est l'époque à laquelle Louis de Nevers, comte de Flandre, renonça au profit de Guillaume d'Avesnes, comte de Hainaut, à la possession des îles de Zélande et notamment de celles qui formaient la rive droite du fleuve. Dès ce moment l'on

(1) A. DEMANGEON : op. cit. — Voir aussi : Vers un accord hollando-belge par un soldat belge de la guerre du droit.

voit les habitants des îles de Walcheren et de Beveland réussir, peu à peu, à se rendre presque complètement indépendants de la suzeraineté flamando-bourguignonne et essayer d'exercer des droits de contrôle fiscaux et militaires sur l'embouchure du fleuve et sur le trafic maritime, qui commence, par suite de l'ensablement du Zwyn, (1) à quitter Bruges pour se rendre à Anvers. (2)

Celui-ci ne tarda pas à prospérer jusqu'à devenir bientôt le premier port d'Europe.

Les marins de la Hollande et Zélande considéraient avec dépit l'afflux des navires de toutes nationalités, qui se pressaient dans sa rade, où ils étaient appelés par la richesse de l'arrière-pays, l'abondance des capitaux et l'accueil hospitalier ne connaissant pas les privilèges, mais où les habitants se montraient eux-mêmes si peu disposés à affronter la mer. La guerre de religion leur donna l'occasion de mettre un terme à cette écrasante concurrence.

Conquis à la réforme, les Pays-Bas du Nord se séparent violemment de la monarchie espagnole issue de Charles-Quint et c'est pendant quatre-vingts ans une lutte acharnée dont les Pays-Bas du Sud supportent tout le poids.

Vers la fin du XVI^e siècle les Gueux des Provinces-Unies, non seulement s'emparent de Flessingue, mais encore s'établissent solidement sur la rive gauche du fleuve à l'Ecluse, au Sas de Gand, à Terneuzen et à Hulst. Peu après, la prise d'Anvers par Farnèse leur fournit un motif militaire pour bloquer complètement l'Escaut et rançonner les navires, qui faisaient le commerce avec Anvers, dont la prospérité s'effondre brusquement. Ruiner Anvers c'était atteindre un double but, d'abord amoindrir la puissance espagnole et en second lieu contribuer à la prospérité d'Amsterdam.

(1) Débouché de la voie maritime reliant Bruges à la mer au moyen âge, qui sert, depuis le traité de Munster de 1648, de limite entre la Flandre Zélandaise à l'Est et la Belgique.

(2) Arthur ROTSAERT: l'Escaut depuis le traité de Munster, ch. I. — Ernest NYS: l'Escaut et la Belgique, III.

Jusqu'à la question de l'Escaut était restreinte à des querelles fiscales et territoriales entre Zélandais, propriétaires de l'embouchure, et Flamands, propriétaires du haut fleuve ; mais à partir de ce moment elle perd son caractère local, pour devenir un problème d'intérêt européen et trouver dans le facteur économique sa base principale. La prospérité d'Amsterdam et de Rotterdam ensuite, fut la conséquence de la fermeture de l'Escaut et en consacra la nécessité.

Ce fut en 1648 le traité de Munster, qui confirma la clôture des embouchures de l'Escaut par les stipulations de son article XIV, ainsi conçu : « Les rivières de l'Escaut, ainsi que les canaux de Sas, Zwyn et autres bouches de mer y aboutissant, seront tenues closes du côté des dits Seigneurs Etats Généraux. »

La Hollande obtenait en même temps [par ce traité une mince bande de territoire sur la rive gauche de l'embouchure de l'Escaut. Cette possession en Flandre devait lui servir de garantie réelle et de moyen matériel d'assurer et de renforcer par les fortifications de Retranchement, de l'Ecluse, de Aardenburg, de Terneuzen et de Hulst sur la rive gauche, l'efficacité des ouvrages puissamment armés de Flessingue, Rammekens et Ellewoutsdyk sur la rive droite.

La ruine d'Anvers édifée par le traité de Munster fut confirmée par ceux de Nimègue (1676), de Ryswick (1697), d'Utrecht (1713), d'Aix-la-Chapelle (1748) et de Fontainebleau (1785). Ce dernier assura à la Hollande, outre l'amitié de l'Autriche et la garantie de la France, la fermeture définitive de l'Escaut.

Cet état de choses dura jusqu'au jour où la France révolutionnaire décréta la libération de l'Escaut (1^{er} février 1793) et, comme garantie de fait de la libération, exigea de la Hollande la cession de la Flandre zélandaise par le traité de la Haye du 16 mai 1795. Par un décret de la Convention du 1^{er} octobre 1795, les Pays-Bas autrichiens, qui constituent la Belgique actuelle, furent annexés à la France.

*Traité de
Rastadt 1714*

Quinze ans plus tard (juillet 1810), un décret impérial réunissait la Hollande à l'Empire. Du coup, l'Escaut cessait d'être un fleuve international : de sa source à son embouchure il se trouvait exclusivement soumis à la souveraineté de la France. Cette solution ne dura guère ; elle s'écroula avec l'Empire lui-même.

De 1815 à 1830, toutefois, la « question de l'Escaut » ne se posa point. Le Congrès de Vienne avait uni la Belgique à la Hollande sous la dynastie des Orange-Nassau. Aussi longtemps que vécut le royaume des Pays-Bas, les libres communications d'Anvers avec la mer furent assurées. (1)

Les événements de 1830 qui aboutirent à la proclamation de l'Indépendance de la Belgique vinrent donner au Gouvernement Hollandais l'occasion de bloquer de nouveau l'Escaut non seulement sous le prétexte de compléter les mesures de défense militaire, mais encore sous la prétention que la rupture du traité, qui avait uni les provinces du Nord à celles du Sud, avait fait revivre le traité de Munster, tout au moins en ce qui concernait le fameux article XIV.

Sur les instances des plénipotentiaires belges la Conférence de Londres intima à la Hollande la défense énergique d'entraver, en quoi que ce fût, la libre navigation du fleuve. Le roi Guillaume dut obéir, mais en plusieurs notes adressées à la Conférence il reprit le thème du traité de Munster, affirmant toujours sa souveraineté sans limite sur le Bas-Escaut. L'évolution des idées, les progrès du droit international, l'adhésion même du Congrès de Vienne au principe de la liberté de navigation n'avaient pas ébranlé, paraît-il, sa fidélité aux conceptions de 1648.

La Conférence de Londres opposa aux propositions hollandaises un refus catégorique. Elle repoussa d'ailleurs aussi nettement la solution présentée par le Gouvernement de Bruxelles, qui visait à transformer l'Escaut occidental en un

(1) M. BOURQUIN. Le nouveau régime de l'Escaut d'après le projet de traité hollando-belge (Revue générale de droit international public, janvier-avril 1920).

fleuve frontière, en incorporant à la Belgique la Flandre Zélandaise, comme l'avait fait le traité franco-batave de 1795.

La Conférence, ne pouvant choisir l'une de ces deux thèses au détriment de l'autre, s'efforça de trouver un moyen terme susceptible d'être accepté par les deux parties sans trop d'opposition.

A cet effet elle rédigea, le 27 janvier 1831, le protocole connu historiquement sous le nom de « Bases de Séparation », qui, tout en laissant à la Hollande la Flandre Zélandaise, soumettait l'Escaut au régime des articles 108 à 117 de l'acte final du Congrès de Vienne relatifs à la libre navigation des fleuves et rivières navigables. Ce protocole accepté par le roi Guillaume fut rejeté par le Congrès national belge, qui n'admettait pas qu'on lui impose l'abandon du Grand Duché de Luxembourg et d'une partie du Limbourg avec la place de Maestricht, dont la possession était considérée par la Belgique comme de la plus haute importance.

Le 26 juin, la Conférence proposait à l'acceptation de la Hollande et de la Belgique, sous le nom de « Préliminaires de Paix », un traité appelé les « XVIII Articles », qui donnait aux Belges une apparente satisfaction, en leur permettant d'entrevoir la possibilité de conserver pour eux le Grand Duché de Luxembourg et la ville de Maestricht. Ici encore l'Escaut était régi par les articles 108 à 117 de l'acte final du Congrès de Vienne. Malgré une vive opposition, le Congrès belge approuva le traité ; mais le roi de Hollande, le rejetant comme incompatible avec l'honneur et le bien-être de la Hollande, fit envahir la Belgique, qui ne fut sauvée que grâce à l'intervention de l'armée française.

C'est alors que les Puissances, pour en finir, imposèrent, le 15 novembre 1831, au roi des Belges, qui l'accepta, non sans protester vivement, un nouveau traité, celui des « XXIV Articles », qui, très onéreux pour la Belgique, par suite d'importantes cessions de territoire (en Limbourg et en Luxembourg), qu'elle devait consentir, offrait cependant,

quant à l'Escaut, une amélioration marquée sur le traité des XVIII articles. Le roi Guillaume, ne voulant d'aucun arrangement qui ne lui conservât point le Grand Duché de Luxembourg en entier, refusa encore de signer ce traité comme il avait refusé de ratifier le projet du 26 juin ; il trouvait en outre intolérable que la Hollande dût concéder aux Belges sur l'Escaut néerlandais des droits, qui constituaient autant de restrictions à la souveraineté hollandaise sur le fleuve. Il persista dans cette attitude jusqu'en 1838. A ce moment, après sept ans d'attente, renonçant alors à tout espoir d'obtenir mieux que ce que le Traité du 15 novembre 1831 lui assurait, il consentit à y apposer sa signature.

Après des pourparlers nouveaux, où la Belgique essaya mais en vain de rouvrir les questions territoriales si fâcheusement solutionnées contre elle, le traité devint définitif, le 19 avril 1839. (1)

Ce sont les clauses qu'il instituait, qui devaient régir dorénavant et jusqu'à nos jours tout le régime de l'Escaut.

(1) Baron DESCAMPSop. cit.

CHAPITRE II

LE RÉGIME DE L'ESCAUT D'APRÈS LES TRAITÉS DE 1839

SECTION PREMIÈRE

SON ESPRIT GÉNÉRAL

Les délégués belges à la Conférence de Londres, voyant la Flandre zélandaise échapper à la Belgique, luttèrent de toutes leurs forces pour qu'un régime de navigation, aussi favorable que possible aux intérêts du port d'Anvers, fût appliqué à la partie néerlandaise du fleuve. Le résultat final de leurs efforts fut l'article 9 du traité du 19 avril 1839 dont la teneur est exprimée en huit alinéas numérotés.

Cet article, quant à l'objet des clauses qu'il contient, peut être divisé en deux parties essentielles.

La première, ayant une portée générale, est constituée par le § 1, qui stipule que les dispositions des articles 108 à 117 inclusivement de l'acte final du Congrès de Vienne, relatifs à la libre navigation des fleuves et rivières navigables, seront appliquées aux fleuves et rivières navigables, qui séparent à la fois le territoire belge et le territoire hollandais.

La seconde, composée des alinéas 2 à 8, contient des stipulations particulières à l'Escaut et à ses embouchures : elle a trait à l'accès d'Anvers, d'un côté, avec la mer et, d'un autre côté, avec le Rhin et les Pays Rhénans. Ces dernières clauses constituent à l'Escaut un régime propre, qui lui

donne un aspect juridique original qu'aucun fleuve international n'avait obtenu avant cette époque. C'est dans cette différence et ce progrès même, comme cela paraîtra par la suite, que réside tout l'intérêt des clauses de l'article 9 du traité du 19 avril 1839.

Le Congrès de Vienne, en donnant dans les articles 108 à 117 une réglementation aux fleuves et rivières internationaux, avait essayé de supprimer les deux grands abus du droit des gens coutumier antérieur, c'est-à-dire, le monopole de la circulation fluviale exercé par les Etats riverains et la fiscalité, que ces derniers faisaient peser lourdement sur les bateaux, qu'ils voulaient bien admettre dans leurs eaux.

Malheureusement ces bonnes dispositions n'eurent pas leur complet épanouissement : la circulation fluviale n'obtint pas la liberté entière qu'elle était en droit d'attendre.

Les délégués français et anglais (Duc de Dalberg et Lord Clarcanty) avaient demandé, lors de la discussion du régime du Rhin, dont les dispositions furent transposées dans l'acte de Vienne, que le fleuve fût « entièrement libre au commerce et à la navigation ». Mais le délégué autrichien (Baron de Humboldt), qui présidait les débats, soutenu par les représentants des Etats rhénans, obtint la suppression de la liberté complète de la navigation et fit insérer dans l'article 109 que la navigation serait entièrement libre et ne pourrait « sous le rapport du commerce être interdite à personne ».

Ainsi, il y avait donc deux sortes de liberté que l'on avait nettement séparées : la liberté du commerce et la liberté de la navigation. Le commerce était libre, mais la navigation ne l'était pas. Le commerce pouvait bien être exercé par les sujets de toutes les nations, mais les états riverains avaient la faculté de favoriser la navigation de leurs propres nationaux par des exemptions de droits en faveur de ceux-ci et par des relèvements au détriment des autres.

L'article 111 disait en effet : « On partira, en dressant le

tarif des droits, du point de vue d'encourager le commerce en facilitant la navigation. » Toute sorte d'arbitraire était ainsi permis. Les états avaient, certes, le devoir et même l'obligation de rendre la navigation plus facile, mais cela était laissé à leur appréciation qui dépendait de la manière plus ou moins rigide avec laquelle ils entendaient exercer leur souveraineté.

L'article 113 stipulait encore : « Chaque état riverain se chargera de l'entretien des chemins 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. » Ainsi, chaque état a une complète maîtrise de la partie du fleuve contenue dans ses frontières ; il est le seul juge de tous les travaux ou des améliorations qui sont nécessaires. Ceux-ci, dit l'article, doivent être faits pour éviter toute entrave à la navigation et même pour améliorer le cours du fleuve ; mais, toutefois, leur appréciation est laissée, ici encore, à l'arbitraire de chaque état, qui reste maître, en dernier ressort, de leur adoption ou de leur rejet. Il n'y avait aucune autorité supérieure aux états riverains, qui pouvait proposer une amélioration ou un changement du cours du fleuve et encore moins l'imposer en cas de refus d'un ou de plusieurs états riverains.

On voit donc que, sauf la liberté de commerce, les articles 108 à 117 de l'acte final de Vienne, consacraient la souveraineté des états riverains sur la portion du fleuve coulant dans leur territoire.

Tel était le droit commun et le traité du 19 avril 1839 l'instituait pour l'Escaut, dans le paragraphe 1 de l'article 9, qui édictait ceci : « 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. »

Mais si ce régime pouvait s'appliquer à la navigation fluviale s'exerçant alors sur la généralité des fleuves et rivières, était-il compatible avec celle que l'on voyait sur l'Escaut et ses embouchures ?

C'est pour la solution d'un tel problème qu'il faut étudier la question sur toutes ses faces. Il faut examiner non seulement le côté politique, mais aussi l'aspect géographique sous lequel on est forcé par la nature de la considérer et enfin les relations économiques que le commerce des hommes a fait naître sur le territoire litigieux.

D'une part, si l'on envisage le côté politique, la Hollande, par suite de sa possession de la Flandre Zélandaise, conservait d'après l'acte de Vienne, sous réserve de la liberté du commerce, une entière souveraineté sur l'Escaut compris entre ses frontières ; d'autre part, si l'on passe au côté géographique et économique de la question, il est permis de douter que cette souveraineté fût des plus légitimes.

L'Escaut, en effet, n'est pas une rivière comme une autre ; c'est presque un bras de mer, soumis au régime des marées et susceptible, dès 1839, d'offrir à tous les navires de haute mer une profondeur d'eau suffisante pour leur permettre d'arriver jusqu'à Anvers. La navigation qui s'y exerçait déjà n'était pas une navigation fluviale, mais une navigation maritime. C'est un point sur lequel il faut insister et que l'on n'a pas, jusqu'à aujourd'hui, assez mis en lumière. Pourrait-on raisonnablement faire abstraction de ce caractère et soumettre l'Escaut au régime de la navigation fluviale de l'acte de Vienne ?

Mais, si l'on envisage le côté économique, il apparaît ici aussi que cet assujettissement aux articles de Vienne était injustifié pour l'Escaut dont il lésait gravement la navigation.

Dès le moyen âge et jusqu'au traité de Munster, Anvers était le premier port du monde. Tous les pays y envoyaient leurs navires y faire du commerce ; c'était le port le plus international de l'époque.

Lorsque la Révolution française rouvrit l'Escaut, Anvers reprit sa physionomie, que des nécessités politiques avaient pu changer pendant un siècle et demi, mais que des nécessités économiques imposèrent de nouveau au commerce de l'Europe et même du monde. Il redevint le port cosmopolite par excellence, et son importance fut si grande, grâce à l'empereur Napoléon I^{er}, que l'Angleterre en prit peur et fit tout pour l'amoindrir. La haine britannique enfanta toutes les coalitions et n'eut de répit que lorsqu'elle eut séparé Anvers de la France.

Pendant la réunion de la Belgique et de la Hollande, il conserva sa prospérité, puisque l'Escaut, appartenant entièrement à la Hollande, conservait le bénéfice de la liberté complète de la navigation.

Mais en 1830, la Belgique changeait sa situation politique ; en revendiquant la liberté, elle perdait une partie de la souveraineté de l'Escaut. Pouvait-on oublier, alors, ce caractère international de la navigation de l'Escaut et permettre à la Hollande d'exercer sur le fleuve les prérogatives, qu'elle pouvait déduire du droit commun institué par l'acte de Vienne ? Une telle solution était à première vue illégitime, étant incompatible avec les intérêts très justifiés du port d'Anvers et même de toute la Belgique. La Hollande, propriétaire du port d'Amsterdam, le rival d'Anvers, n'avait dans l'Escaut aucun intérêt l'incitant à en surveiller l'entretien et en améliorer le régime ; aussi, il était facile de prévoir que, soit par l'institution d'un droit de péage, soit par son incurie seule, elle nuirait au commerce maritime s'exerçant sur l'Escaut.

Les délégués belges firent tous leurs efforts pour faire ressortir devant la Conférence de Londres les résultats éventuels et presque forcés des dispositions de l'acte de Vienne. En conséquence, appuyant leurs raisons sur la physionomie spéciale de l'Escaut, particulièrement sur le caractère maritime de son cours et sur le caractère international de sa navigation, ils demandaient d'apporter certaines dérogations à

l'acte de Vienne, qui permissent à la Belgique, de sauvegarder ses intérêts malgré la mauvaise volonté ou l'incurie de la Hollande.

Leurs réclamations étaient les suivantes :

« Communauté de surveillance dans le cours du fleuve.

« Droits de pilotage fixés d'un commun accord.

« Droit réciproque de pêche.

« Service facultatif de pilotage. »

Le gouvernement hollandais protesta aussitôt contre ces revendications, qu'il considérait comme des empiètements sur son droit de souveraineté d'état indépendant. Se retranchant derrière les dispositions du Congrès de Vienne et surtout derrière celles de la Convention de Mayence du 30 mars 1831 qui réglait le régime du Rhin, il objectait qu'il ne comprenait pas « pourquoi il s'agirait de stipuler en faveur de la Belgique et au détriment des droits de souveraineté et territoriaux de la Hollande des conditions que les gouvernements badois, français, bavarois, hessois, prussien et hanovrien, pendant tout le cours d'une négociation de quinze ans au sujet de la navigation du Rhin et au milieu d'une grande divergence d'opinions, ne réclamèrent jamais pour leur propre compte. » Il déclarait qu'il n'avait jamais eu l'intention d'entraver la navigation de l'Escaut, sinon lorsque sa propre défense le réclamait, qu'il était prêt à fixer des droits de pilotage modérés, à veiller à la conservation des passes et même qu'il ne refuserait pas d'adopter pour l'Escaut les dispositions de la Convention du Rhin, autant qu'elle pourrait s'appliquer, mais à la condition que cette assimilation assurerait des avantages réciproques à l'instar de la dite Convention. ⁽¹⁾

Après de longs pourparlers officieux et officiels, la Conférence de Londres, faisant droit aux revendications belges, insérait dans les paragraphes 2 à 8 de l'article 9 du traité du 19 avril 1839 les stipulations particulières à l'Escaut et à ses

(1) BARON GUILLAUME, *op. cit.*, t. I, Ch. II.

embouchures. Ces clauses constituent le régime propre du fleuve et le distinguent des autres cours d'eaux auxquels le régime fluvial de l'acte de Vienne s'applique seul.

Ces stipulations peuvent s'exprimer dans les quelques propositions suivantes :

Elles visent la surveillance commune du pilotage, du balisage et de la conservation des passes de l'Escaut en aval d'Anvers, par conséquent aussi bien sur le parcours belge que sur le parcours hollandais du fleuve ;

Elles spécifient que des droits de pilotage modérés seront fixés d'un commun accord et que le service de pilotage sera facultatif ;

Elles décident que les gouvernements s'engagent à conserver les passes navigables de l'Escaut et de ses embouchures et à y placer et entretenir les balises et bouées nécessaires, chacun pour sa partie du fleuve ;

Elles établissent au profit du gouvernement néerlandais un droit de péage, qui, suivant les idées alors en vigueur, ne représentait aucun droit découlant de la souveraineté, mais qui n'était que l'équivalent des charges d'entretien des berges et du lit du fleuve et une compensation pour le balisage et l'éclairage ;

Elles donnent à la Belgique des garanties que la Hollande ne pourra pas mettre d'entraves à la navigation sous des prétextes sanitaires ;

Elles octroient le droit de pêche et du commerce de pêche dans toute l'étendue de l'Escaut maritime sur le pied d'une parfaite réciprocité et égalité aux sujets des deux pays ;

Elles empêchent que les voies navigables de l'Escaut au Rhin ne soient fermées ou assujetties à des péages prohibitifs ;

Elles obligent le gouvernement néerlandais à fournir à la navigation belge d'autres voies navigables aussi sûres et commodes que celles qui existent, si l'une de celles visées dans l'article 9 devenait impraticable par suite d'événements naturels ou de travaux d'art.

Ces décisions, constituant en faveur de la Belgique des dérogations à l'acte de Vienne, firent croire à certains publicistes belges que le régime de l'Escaut prévu par le traité de 1839 assurait à la Belgique le condominium, la cosouveraineté sur les eaux du fleuve entre ses rives hollandaises. Il ne faut pourtant pas s'imaginer que les dispositions précédentes aient concédé une moitié de la souveraineté au profit de chacun des deux états sur la portion du fleuve appartenant à l'autre. On peut ici rapporter l'opinion de Jean-Baptiste Nothomb, un des fondateurs de l'indépendance belge, un des trois ministres, qui entreprirent la tâche ardue de faire voter par le parlement de Bruxelles l'approbation des traités de 1839 :

« Le § 2 a créé, disait-il, un régime spécial pour l'Escaut, mais seulement quant aux points qui y sont énumérés, c'est-à-dire, quant à la surveillance du pilotage, du balisage, etc.

« Tous les points indiqués au § 2 de l'article 9 sont autant de dispositions spéciales ; pour tous les points où ce paragraphe ne fait pas d'exception nous restons, quant à l'Escaut, dans le droit commun. Ces dispositions créent pour l'Escaut un régime spécial parmi les fleuves, régime spécial justifié par sa position spéciale. »

Ceci éclaire le sens des mots condominium, cosouveraineté, partage de souveraineté, dont se sont servis les différents orateurs qui prirent part à la discussion des traités.

Ces mots signifient que la souveraineté des Pays-Bas n'était plus entière sur l'Escaut néerlandais, de même que la souveraineté belge n'était plus entière entre Anvers et la frontière belge. Chacun des deux pays avait sur sa partie du fleuve, depuis Anvers jusqu'à la haute mer, concédé à l'autre des restrictions, des dérogations à sa souveraineté exclusive propre.

Ces mots ne signifient pas que la Hollande ou la Belgique se seraient concédé réciproquement le partage égal de la souveraineté sur leur partie du fleuve. Mais ils ont induit en erreur de nombreux publicistes, parce que pris isolément « con-

dominium et cosouveraineté » donnent tout naturellement l'impression d'une division de pouvoir par parts égales, de même que copropriété signifie partage égal de propriété ; on ne dit pas de la personne qui possède une servitude sur un fonds qu'elle en est « copropriétaire ». De même il est *stricto sensu* inexact de parler de cosouveraineté belge sur l'Escaut hollandais.

Mais si les parlementaires belges de 1839 ont employé ces termes dans un sens peut-être impropre et de manière à tromper plus d'un commentateur, il est certain qu'eux-mêmes ne se sont pas fait illusion et qu'ils n'ont vu dans l'article 9 du traité de 1839 que ce qui s'y trouve réellement, c'est-à-dire, des dérogations, des restrictions réciproques à la pleine souveraineté des riverains de l'Escaut, et, par conséquent, des stipulations de stricte interprétation.

La souveraineté des états, intacte dans son principe, était seulement réglementée, à certains points de vue, dans son exercice ou simplement limitée dans quelques-unes de ses manifestations. (1)

Tel était l'esprit du régime institué par l'article 9 du traité du 19 avril 1839. En raison des circonstances spéciales dans lesquelles ce résultat avait été obtenu et alors que les prétentions hollandaises étaient parties du rétablissement du traité de Munster, on pouvait s'en féliciter en 1839 et y voir, comme on l'a fait pendant quelque temps, la solution définitive et parfaite du programme si longtemps et si passionnément discuté.

On peut même dire que le régime scaldéen aurait pu convenir à la Belgique pour toujours s'il avait été appliqué suivant les vues de ses auteurs et s'il n'avait pas porté en lui les germes qui tôt ou tard devaient provoquer des difficultés sans cesse grandissantes.

La Hollande, souveraine en fait du fleuve par droit de conquête, devait en effet fatalement se trouver portée à réduire

(1) Trévire et Nervien. Les traités de 1831 et de 1839, ch. VI.

au minimum les stipulations du traité de 1839 qu'elle considérait toujours comme une atteinte à ses droits, ne fût-ce que par l'interprétation étroite des textes.

La Belgique, coupée territorialement de la mer et presque poussée malgré elle par les nécessités sans cesse plus grandes de son commerce maritime, allait tout aussi inéluctablement se trouver entraînée à formuler de nouvelles exigences et à vouloir élargir la portée des engagements contractuels.

Toutes les sources de conflits futurs se trouvent dans le traité des XXIV articles ; leur solution seule n'y est pas inscrite, ni même entrevue. La Conférence de Londres avait en effet oublié, croyant avoir tout arrangé, de prendre des dispositions pour régler les difficultés qui auraient pu surgir. L'institution d'une Commission mixte de surveillance, destinée dans l'esprit de ses créateurs à éviter tout froissement, devait au contraire être la cause de l'insolubilité de toute divergence grave ; composée en nombre égal de Belges et de Hollandais, ses résolutions risquaient fort d'aboutir au *statu quo*, c'est-à-dire au refus de toute mesure nouvelle, de toute amélioration, dès que les délégués des Pays-Bas s'y opposaient.

La Hollande possédait là un véritable droit de veto contre lequel tous les efforts de la Belgique devaient fatalement échouer. Chaque fois que le « commun accord » ne s'établit pas, rien ne se fait, rien ne peut se faire sur la partie hollandaise du fleuve. De même, chaque fois que les Pays-Bas y accomplissent un acte que la Belgique estime contraire à ses droits, celle-ci n'a aucun moyen de se faire rendre justice. Aussi n'est-il pas étonnant de voir la Belgique obligée, chaque fois qu'elle est dans la nécessité de demander une amélioration, de passer par toutes les exigences de la partie adverse.

Ainsi, le régime tel qu'il existe en fait ne rappelle-t-il plus que fort vaguement celui qui fut institué en droit par la Conférence de Londres en 1839. (1)

(1) A. Rotsaert, op. cit., ch. VI.

SECTION II

LES APPLICATIONS DU RÉGIME DE 1839

Le traité de paix du 19 avril 1839, s'étant borné à certains égards à poser des principes généraux, avait laissé plusieurs questions indéçises ; il avait chargé des commissions mixtes de déterminer le mode d'application de ses dispositions.

Quatre commissions furent nommées dans cette intention ; elles cherchèrent à concilier les opinions, souvent divergentes, des délégués belges et des délégués néerlandais.

L'entente put se faire assez facilement sur certains points ; mais sur d'autres, il y eut des débats interminables ; plusieurs incidents surgirent et le gouvernement belge acquit bientôt la certitude qu'il importait de mettre un terme à ce labeur ingrat, en cherchant à résoudre en bloc toutes les difficultés par une négociation directe entre les deux gouvernements.

Après une entente avec les commissaires, dont les travaux n'avaient d'ailleurs pas été interrompus, et grâce à l'envoi à la Haye d'un délégué spécial, chargé de soumettre au gouvernement néerlandais le plan de la négociation, les deux cabinets se mirent d'accord pour ouvrir des conférences destinées à amener la conclusion d'un traité. Les débats furent longs et laborieux ; l'accord ne s'établit que difficilement ; mais la persévérance et le tact des délégués belges surmontèrent tous les obstacles et les plénipotentiaires des deux gouvernements signèrent à la Haye, le 5 novembre 1842, un traité dont de nombreux articles concernent l'Escaut. (1)

Pendant les négociations de ce traité, les commissions mixtes hollando-belges n'avaient pas interrompu leurs tra-

(1) Baron GUILLAUME, *op. cit.*, ch. V.

vaux ; elles continuèrent leur œuvre et, le 20 mai 1843, les commissaires signèrent à Anvers une convention comprenant une série de règlements dressés en exécution de l'article 9 du traité du 19 avril 1839.

Ces accords dits « d'exécution », conclus en 1839-1843, sont actuellement encore toujours en vigueur. Quelques-uns ont été modifiés, d'autres ont été complétés ; mais, d'une façon générale, ils restent toujours d'application, sinon dans leur esprit, du moins dans l'interprétation plus ou moins étroite de la lettre. Il est toujours facile de constater l'existence chez les Hollandais d'une tendance vers la restriction des principes admis à Vienne en 1815 et à Londres en 1839.

Pour bien comprendre la façon dont fut appliqué l'article 9 et dont il fonctionnait en 1914 et de nos jours encore, il convient d'examiner séparément les clauses primitives qu'il contient, en suivant l'évolution continue que les événements ont fait subir à leur interprétation.

Suivant l'objet qu'elles concernent, les différentes règles édictées par l'article 9 pour l'Escaut peuvent se cataloguer sous deux titres qui représentent les éléments primordiaux de l'existence du port d'Anvers : l'accès à la mer et l'accès au Rhin.

TITRE PREMIER

L'ACCÈS A LA MER

§ I. — *La Liberté de navigation*

L'article 109 de l'acte final du congrès de Vienne, transposé dans l'article 9, stipule :

« La navigation dans tout le cours des rivières, qui séparent ou traversent plusieurs états, sera, du point où chacune devient navigable jusqu'à son embouchure, entièrement libre et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne, pourvu que l'on se conforme aux règlements relatifs à

la police de cette navigation, lesquels seront conçus d'une manière uniforme pour tous, et aussi favorables que possible au commerce de toutes les nations. »

Dès l'abord, il résulte de l'examen de l'article 109 :

1° Que la liberté de navigation sur l'Escaut est stipulée « sous le rapport du commerce » ; donc en faveur des intérêts économiques des peuples et au profit de leurs navires marchands ;

2° Qu'il n'est fait aucune mention d'une suspension de cette liberté « sous le rapport du commerce » en temps de guerre ;

3° Que la liberté de la navigation pour les navires de guerre n'est même point soupçonnée et encore moins admise. (1)

Ces remarques constatent encore une fois la distinction, chère à Humboldt, entre la liberté du commerce et celle de la navigation. Celle-ci est assujettie à des règles, mais le commerce en temps de paix est entièrement libre pour toutes les nations. Il semblait même que sur l'Escaut le commerce dût jouir, en 1839, de cette prérogative de la manière la plus complète, puisque, d'après l'article 111 de Vienne, il ne devait être grevé d'autres droits que de ceux « existants » en 1815. Or, à cette époque, l'Escaut faisait partie en entier du royaume des Pays-Bas, successeur de l'Empire français, et n'était, de ce fait, sujet à aucun droit de péage.

Pourtant le paragraphe 3 de l'article 9 du traité de 1839 stipule : « il sera perçu par le gouvernement des Pays-Bas, sur la navigation de l'Escaut et de ses embouchures, un droit unique de 1 florin 12 par tonne pour les navires qui iront de la pleine mer en Belgique et de 0 florin 38 pour ceux qui iront de la Belgique en pleine mer. »

C'était bien un droit de péage que ce paragraphe 3 établissait au profit de la Hollande sur les navires faisant le commerce avec la Belgique. Celle-ci, se retranchant derrière l'argument donné par la situation de l'Escaut en 1815, époque,

(1) Baron GUILLAUME, op. cit., ch. IX et X.

où la souveraineté de ce fleuve n'était pas divisée et où il était exempt de tout droit de péage, s'était refusée, dès l'abord, à accepter l'institution de ce droit nouveau sur le fleuve.

Cependant devant l'opposition des Puissances, le gouvernement belge avait du se soumettre ; mais, convaincu que la liberté complète de l'Escaut était une question vitale pour la Belgique indépendante et que l'assujettissement à un péage était de nature à nuire à l'avenir des destinées commerciales du pays, il tenta aussitôt de supprimer cette sérieuse entrave apportée à la liberté commerciale du fleuve.

Ayant offert de racheter le péage par le paiement direct d'une rente, il se buta à un refus formel de la Hollande. C'est alors que pour atteindre le même résultat, il promulgua le 5 juin 1839 une loi, qui stipulait que « 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 vice-versa serait remboursé par l'état aux navires de toutes les nations. » Ce remboursement constitua bientôt une charge excessivement onéreuse pour le trésor belge ; plus les relations commerciales de la Belgique progressaient, plus les droits remboursés à l'état hollandais s'élevaient à des chiffres élevés. Le sacrifice devenant de plus en plus lourd, le gouvernement belge chercha un moyen capable de mettre un terme à cette situation.

Dans ce but il se proposa, en 1858, d'inviter les Puissances à concourir avec lui à la capitalisation du péage. La Hollande, après de longs pourparlers, consentant en principe au rachat et l'Angleterre, qui était la principale intéressée par suite de la grosse part qu'elle prenait dans le commerce, s'étant montrée raisonnable, les différents états maritimes se déclarèrent prêts à contribuer financièrement avec la Belgique au rachat du péage.

Par le traité conclu entre la Belgique et les Pays-Bas, le 12 mai 1863, « le roi des Pays-Bas renonçait à jamais, moyennant une somme de dix-sept millions cent quarante-un mille six cent quarante florins, au droit perçu sur la naviga-

tion de l'Escaut et de ses embouchures en vertu du paragraphe 3 de l'article 9 du traité du 19 avril 1839. »

Dans le traité signé à Bruxelles, le 16 juillet 1863, les Puissances prirent acte de cette renonciation et de la « déclaration que la suppression du droit de péage s'applique à tous les pavillons, que ce péage ne pourra être rétabli sous une forme quelconque et que cette suppression ne portera aucune atteinte aux autres dispositions du traité du 19 avril 1839. » (1)

Cet événement, qui constituait comme l'acte d'émancipation de l'Escaut, fut un inappréciable bienfait pour la Belgique et particulièrement pour le port d'Anvers, qui devait se trouver désormais dans une position lui permettant de lutter avantageusement avec les ports les plus importants de l'Europe.

Ne semblait-il pas après cela que le principe de la navigation « sous le rapport du commerce au profit des navires de toutes les nations » devait recevoir une application des plus étendues et que, de ce fait, les navires de commerce ne devaient plus subir quelque entrave que ce fut pendant leur circulation dans l'Escaut ?

Cependant, malgré le progrès accompli par la suppression du péage, le régime de 1839 contenait encore bien des lacunes.

Et tout d'abord cette liberté de navigation qu'il proclamait conservait-elle son empire en temps de guerre ? Le texte du traité était muet à ce sujet et il était permis de déduire de son silence toutes les suppositions que l'on voulait. Du côté belge on soutenait généralement que le régime conventionnel de l'Escaut — régime applicable seulement à la navigation inoffensive — gardait, en temps de guerre, toute sa force obligatoire. Mais, du côté hollandais, on repoussait cette interprétation avec la plus grande énergie. Jusqu'en 1891, aucune de ces deux thèses en présence ne réussit à prévaloir et aucun accord ne parvint à s'établir dans un texte formel. Finale-

(1) Baron GUILLAUME, *op. cit.* ch. IV.

ment, un article additionnel à une convention du 25 mars 1891 fit droit aux prétentions de la Hollande, en reconnaissant à cette puissance la faculté de modifier à son gré l'éclairage et le balisage du fleuve « en cas de guerre ou de danger de guerre ». Cette disposition, reprise dans une convention conclue en 1905, fut exécutée, en 1914, par la Hollande qui, dès les premiers jours des hostilités, éteignit les feux et interrompit la navigation pendant la nuit.

Si en temps de guerre le principe de la liberté de navigation devait être difficilement respecté, trouvait-il au moins dans le traité de 1839 les garanties nécessaires pour assurer en temps de paix sa pleine efficacité ?

Il faut reconnaître ici que les auteurs du traité ont eu le mérite d'avoir compris que la seule proclamation d'un tel principe risque d'être insuffisante dans bien des cas, pour protéger contre la tendance naturelle des états riverains à restreindre le plus possible la limitation de souveraineté qu'il apporte. Toutes sortes d'entraves, en effet, sous forme de mesures fiscales, mesures de police, mesures sanitaires, peuvent être apportées à la circulation des bâtiments et venir, sans faire échec au principe lui-même, en émousser la vertu pratique.

Les rédacteurs du traité de 1839 eurent certainement l'intention de prémunir la navigation du Bas-Escaut contre ce danger ; cela apparaît incontestablement dans la rédaction de l'article 9 lui-même. Il est dit, en effet, au paragraphe 3 à propos du péage : « Et, afin que les dits navires ne puissent être assujettis à aucune visite ni à aucun retard ou entrave quelconque dans les rades hollandaises,... il est convenu que la perception du droit susmentionné aura lieu par les agents néerlandais à Anvers et à Terneuzen. De même, les navires arrivant de la pleine mer, pour se rendre à Anvers par l'Escaut occidental, et venant d'endroits suspects sous le rapport sanitaire auront la faculté de continuer leur route sans entrave ni retard, accompagnés d'une garde de santé, et de se rendre ainsi au lieu de destination. »

Cependant il est indéniable, et l'expérience l'a prouvé, que les précautions prises à cet égard étaient trop fragmentaires et parfois trop imprécises pour atteindre le but qui les avait inspirées. Ainsi le gouvernement néerlandais put-il soutenir et même avec des arguments décisifs que la liberté de la navigation ne faisait nullement obstacle à l'exercice de certains droits de souveraineté, tels que des mesures douanières ou des saisies judiciaires, au sujet desquelles plusieurs incidents se produisirent par la suite.

En 1876, le *Phénix*, bâtiment danois, est saisi en rade de Flessingue, en vertu d'une ordonnance de saisie du tribunal de Middelbourg, en garantie d'une dette contractée par le bateau vis-à-vis de l'état Hollandais à l'aller, par suite de l'abordage d'un cotre de pilotage. De même, en 1910, le *Minerva*, bâtiment allemand, est saisi en rade de Flessingue, en vertu d'une autre ordonnance de saisie du même tribunal, en garantie d'une dette contractée par l'armement auquel il appartient vis-à-vis d'un particulier hollandais. (1)

Le principal argument que l'on pouvait invoquer contre cette procédure provenait du paragraphe 3 de l'article 9. Le but que cet article énonce comme étant celui du législateur a la valeur d'une clause impérative : « Les navires ne pourront être assujettis à aucune visite, ni à aucune entrave quelconque dans les eaux hollandaises... » Deux cas, il est vrai, sont seuls envisagés : le payement des taxes et les mesures sanitaires et il est stipulé que ces questions doivent se régler à Anvers. Mais la règle est générale ; il fallait adopter la même solution dans la question de saisie. Et l'on comprend l'indignation que cette interprétation restrictive de la part de la Hollande, souleva chez J. B. Nothomb qui avait pris part aux négociations de 1839 : « Soutenir, dit-il, qu'il y a des cas non prévus, où les autorités hollandaises agissant isolément, ont le droit d'arrêter et même de capturer un navire se rendant de Bath à la mer et de la mer à Bath, c'est rétrograder.....,

(1) Vers un accord hollando-belge. ch. III op. cit.

c'est rouvrir un débat clos irrévocablement par le traité du 19 avril 1839. » (1)

Quoi qu'il en soit, vu l'obstination du gouvernement néerlandais à conserver son point de vue, il y aura lieu de préciser la chose dans un nouveau traité.

D'après ce qui précède, on est amené à conclure que la navigation commerciale, après avoir été débarrassée de la gêne imposée à elle juridiquement par le droit de péage, reste encore soumise à des entraves de fait, qui dépendent seulement d'une interprétation étroite du traité et qu'il paraît presque impossible d'éviter dans l'état des choses actuel, surtout tant que la Hollande gardera la souveraineté entière du Bas-Escaut.

§ II. — *La Gestion du Bas-Escaut*

Outre la reconnaissance de la liberté de la navigation « sous le rapport du commerce », le traité de 1839 avait établi les fondements d'une sorte de gestion régulière de l'Escaut, qui constituait une nouveauté très originale dans le droit fluvial de cette époque. Le Congrès de 1815 avait, en effet, laissé les états riverains entièrement maîtres d'entretenir, comme ils l'entendaient, la partie du fleuve soumise à leur autorité ; l'article 113 disait à ce sujet : « Chaque état riverain se chargera de l'entretien des chemins 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. »

A cette administration individuelle le traité de 1839 vint substituer une gestion exercée « d'un commun accord » par la Hollande et la Belgique, en ce qui concernait certaines opérations nécessaires à la conservation du bon état du fleuve.

(1) J. B. Ногномв, Essai sur la Révolution belge.

Les caractéristiques de cette gestion peuvent se résumer dans les propositions suivantes :

1° Chacun des deux états riverains gère lui-même la partie du fleuve sur laquelle s'exerce sa souveraineté ; tous les travaux à y effectuer et toutes les mesures à y prendre doivent être exécutés et décidés par lui.

2° Sa liberté d'appréciation et son pouvoir discrétionnaire ne sont limités que par l'engagement contractuel d'assurer l'entretien de sa partie du fleuve. C'est ce qu'exprime l'article 9, paragraphe 2, in fine : « Les deux gouvernements s'engagent à conserver les passes navigables de l'Escaut et de ses embouchures et à y placer et entretenir les bouées et les balises nécessaires, chacun pour sa partie du fleuve. »

3° Enfin le pilotage, le balisage, ainsi que la conservation des passes se trouvent soumis à une surveillance commune exercée par des commissaires belges et hollandais. (1)

Ce régime, s'il avait été appliqué suivant les vues de ses auteurs, aurait pu fort bien servir de compromis définitif entre la Hollande et la Belgique. Si son exécution avait été loyale de la part de la Hollande, il aurait pu satisfaire même les légitimes intérêts que la Belgique et principalement Anvers possèdent dans l'Escaut. Cependant il portait en lui les germes, qui tôt ou tard devaient provoquer entre les deux pays des difficultés sans cesse grandissantes.

a) La surveillance commune — Les Commissaires

Le paragraphe 2 de l'article 9 du traité de 1839 stipulait :

« 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. »

(1) M. BOURQUIN, op. cit.

Cette disposition spéciale créant le principe de la surveillance commune devait dès l'abord, semblait-il, avoir le meilleur résultat. En effet, par une coordination et une interpénétration permanentes des vues des commissaires des deux nations, il était permis de croire que les meilleures mesures devaient être prises en faveur de la bonne administration de l'Escaut.

Par malheur la Convention interprétative du 20 mai 1843 vint réduire singulièrement les attributions des commissaires et leur enlever les pouvoirs qui auraient pu faire de leur collègue un organe véritable de gestion. Les commissaires dont elle ordonnait la nomination devaient se réunir au moins une fois par trimestre alternativement à Anvers et à Flessingue. « Leurs réunions, dit l'article 68 de la Convention, auront principalement pour but l'inspection générale tant des bouées, balises et passes navigables que des services de pilotage. Dans ces réunions, les commissaires arrêteront en commun toutes les mesures que l'intérêt de ces divers services pourra réclamer en tant que ces mesures rentrent dans le cercle de leurs attributions. Si elles excèdent leurs pouvoirs il en sera par eux référé à leurs gouvernements respectifs. » L'article 69 ajoute : « Lorsque les commissaires des deux gouvernements se trouveront réunis, il sera dressé procès-verbal en double expédition du résultat de leur inspection et, s'il y a lieu, ils y consigneront leurs propositions relatives aux améliorations à introduire dans ces services. En cas de désaccord entre les commissaires des deux gouvernements sur leur manière de voir, ainsi que sur les mesures à prendre, il sera fait mention au procès-verbal de l'opinion des uns et des autres. »

Les caractères de la fonction de surveillance des commissaires se détachent nettement de ces quelques citations. L'assemblée des commissaires ne constitue nullement une individualité propre. Juridiquement il n'y avait pas de « commission », il n'y avait que des « commissaires » délégués par leur gouvernement respectif dont ils exécutaient les ordres

et auquel ils devaient référer, si des mesures nouvelles étaient nécessaires dans les services qu'ils étaient chargés de surveiller. Ils ne pouvaient que faire des propositions à leur gouvernement ; ils n'avaient aucun pouvoir de décision et encore moins la faculté de vérifier l'exécution des propositions qu'ils transmettaient à leur gouvernement. Qu'ils fussent d'accord ou non, le résultat était presque identique car les gouvernements seuls décidaient, chacun dans la sphère de sa souveraineté, et rien ne pouvait les contraindre à faire exécuter les mesures proposées par les commissaires, alors même qu'elles auraient été utiles ou nécessaires.

On comprend aisément les difficultés que la Belgique allait avoir à vaincre pour faire accomplir certains travaux dans les eaux néerlandaises. Par l'organe de ses commissaires elle ne pouvait que faire un appel à la souveraineté hollandaise, « une sorte de recours gracieux à la bonne volonté de l'état voisin. » Si le gouvernement de La Haye ne se ralliait pas alors à la façon de voir du gouvernement de Bruxelles, il lui suffisait de répondre par un « non possumus » pour clore définitivement le débat. (1) La Hollande avait ainsi une espèce de « droit de veto » que l'institution des commissaires de surveillance n'avait nullement amoindri.

b) La conservation des passes

L'article 9 du traité de Londres stipulait dans son paragraphe 2 : « Les deux gouvernements s'engagent à conserver les passes navigables de l'Escaut et de ses embouchures, chacun pour sa partie du fleuve. »

Le maintien en parfait état de navigabilité des passes de l'Escaut est chose vitale pour les ports belges (Anvers, Gand et Bruxelles) dont tout le trafic maritime peut être interrompu par l'obstruction de l'un ou de l'autre chenal d'accès

(1) M. BOURQUIN, op. cit.

du fleuve. Si cette catastrophe se produit dans la partie soumise à la souveraineté de la Belgique, celle-ci peut prendre sans délai toutes les mesures capables de remédier à cette situation fâcheuse. Qu'advient-il, au contraire, si par l'action des forces naturelles ou par un accident nautique, échouage, sombrage d'un grand navire, cette éventualité se produit en territoire Hollandais ? Il est bien vrai que le traité imposait aux Pays-Bas l'obligation d'entretenir leur partie du fleuve ; mais cette obligation, comme on l'a vu précédemment, était dépourvue de sanction et pratiquement la Hollande était libre d'en fixer la portée.

Sur ce point, de profondes divergences de vue se sont produites entre le gouvernement de la Haye et celui de Bruxelles. La Belgique estimait que l'obligation d'entretien devait être comprise dans un sens large. La Hollande par contre l'a toujours interprétée restrictivement ; s'appuyant sur le texte du traité (les deux gouvernements s'engagent à conserver les passes navigables de l'Escaut etc. etc.), elle n'a cessé de soutenir que son engagement avait pour unique objet la conservation du fleuve dans l'état où il se trouvait en 1839 et qu'elle n'était aucunement tenue, par suite, de procéder à des travaux d'amélioration, quand bien même la nécessité s'en ferait impérieusement sentir ; elle n'avait qu'à veiller au *statu quo*, ses obligations n'allant pas au delà. Malgré les préjudices que lui causait cette interprétation littérale, le gouvernement belge dut la subir, puisque le traité ne lui donnait aucun moyen d'y échapper.

Pourtant pouvait-on raisonnablement limiter la gestion de l'Escaut au maintien de l'état où il se trouvait à l'époque de la rédaction du traité ? En 1839, la technique hydrographique était dans l'enfance, la vapeur et les services réguliers étaient choses à peu près inconnues. L'état de l'Escaut était bien suffisant pour permettre la circulation des navires à voiles et de faible tonnage qui faisaient le trafic avec Anvers. Mais aujourd'hui les progrès de la science des forces hydrauliques ont autorisé l'espoir d'améliorer et même de rectifier le cours

d'un véritable bras de mer comme l'Escaut; en outre les mastodontes à vapeur modernes avec leur tirant d'eau de onze mètres et au-dessus ne se contentent plus des profondeurs irrégulières de l'Escaut tel qu'il existait en 1839.

Le traité de Londres, interprété restrictivement, ne dit rien de l'amélioration du régime du fleuve et ne prévoit rien au sujet de sa modernisation et de son appropriation aux dimensions des navires modernes. « Qui décidera des travaux à effectuer, dit M. A. Rotzaert ? qui les fera ? qui les payera ? comment acquérir les terres hollandaises nécessaires aux rectifications, redressements et ripages ? qui sera propriétaire des parties asséchées ? Autant de questions qui restent sans réponse. Si les Pays-Bas donnent leur avis et que celui-ci ne soit pas d'accord avec le projet belge, s'ils refusent leur collaboration ou y mettent des conditions inacceptables, si les négociations traînent en longueur et si les travaux ne se font pas assez vite pour répondre au besoin de la navigation maritime, que faudra-t-il faire ? où, comment, et quand agir ? Et cependant l'Escaut doit être amélioré, des emprises doivent se faire dans les deux rives du fleuve. On devra ajouter par ici, retrancher par là, combler une fosse, approfondir une passe et tous ces travaux modifieront profondément la configuration des terres riveraines du cours d'eau. »

Si la Belgique a grand besoin pour le trafic d'Anvers de voir l'Escaut entretenu, amélioré et adapté à la navigation moderne, la Hollande, par contre, n'y est incitée par aucun intérêt propre, puisque ses ports, Amsterdam et Rotterdam, n'ont rien à gagner et n'ont qu'à perdre à cette modernisation du fleuve. Il n'est donc pas étonnant de constater que, chaque fois que les Belges demandaient des améliorations nouvelles, l'accord fut difficile à réaliser et ne fut généralement possible que par des concessions de la part de la Belgique.

Avant de rien entreprendre, les Hollandais exprimaient généralement leur confiance que les caprices du flux et du reflux enlèveraient d'eux-mêmes les obstacles d'ensablement

qu'ils occasionnaient. Souvent pour obtenir que des travaux urgents de stricte conservation des passes soient exécutés et pour vaincre l'inertie ou la mauvaise volonté de leurs collègues hollandais, les Belges durent consentir à payer tous les frais des travaux. Ainsi, en 1895, un relèvement de fond important s'étant produit sur le seuil de Zuidergat, la Hollande consentit à faire exécuter des dragages pour le compte de la Belgique ; elle mit deux ou trois ans à faire les opérations préliminaires, sondages, adjudications. Quand elle fut prête à commencer, le « seuil » avait disparu, mais en attendant la navigation avait souffert. En 1905, la passe hollandaise de Bath s'ensabla ; la Belgique n'obtint des travaux qu'en payant.

Dans les derniers temps, comme les Hollandais exécutaient avec trop de lenteur les travaux payés par les Belges, ceux-ci firent eux-mêmes dans les eaux hollandaises les travaux de dragages qui incombaient aux Hollandais (en 1907, seuil de Volkenisse ; en 1910, la passe de Bath). Mais il fallait, chaque fois, que les Belges demandassent l'autorisation et se soumissent à une réglementation hollandaise du travail dont les conditions étaient des plus sévères. Le travail devait se faire entre le lever et le coucher du soleil ; il devait se faire aussi trois heures avant et une heure après la marée. On arrivait, par cette superposition de limitations, à réduire la durée du travail utile dans des proportions déplorables. Elle fut un jour de vingt-deux minutes ; en janvier 1917, la moyenne de dragage fut de deux heures cinquante-cinq minutes par jour ouvrable. Et pour cela dragues et chalands devaient faire un parcours de quatre heures. (1)

D'une part, si les Belges éprouvaient des difficultés pour obtenir l'exécution des travaux en vue de la conservation des passes que leur garantissaient les traités, d'autre part, ils étaient absolument sans moyen d'action ou de contrôle pour éviter des ensablements par les mesures préventives.

(1) Vers un accord hollando-belge, op. cit.

« Quand, dit M. Demangeon, les Néerlandais modifient le lit du Bas-Escaut en construisant des digues, en créant des polders, en favorisant les atterrissages — industrie nationale qu'ils pratiquent depuis des siècles et dans laquelle ils sont passés maîtres — jamais ils ne consultent les Belges. Or, il n'est rien de plus délicat à manier qu'un de ces estuaires où le moindre incident peut changer l'emplacement du chenal. Il serait juste que les Belges eussent le droit de donner leur avis sur les travaux qui peuvent modifier leur grande voie maritime. » (1)

c) L'éclairage et le balisage

Par l'article 9, paragraphe 2 « les deux gouvernements s'engagent à placer et entretenir les balises et les bouées nécessaires, chacun pour sa partie du fleuve. »

Ici, comme pour la conservation des passes, les Hollandais voulaient s'en tenir à ce qui se passait en 1830 et ne se considérer obligés qu'à l'égard des feux et balises qui existaient à ce moment-là. Or, en 1830, les passes n'étaient presque pas éclairées.

Devant les nécessités croissantes de la navigation la Convention du 5 novembre 1842 admit une première dérogation au principe inscrit dans le paragraphe 2. Elle édictait, en effet, que la Belgique interviendrait dans les frais résultant de l'établissement de nouveaux feux par la Hollande, en autorisant celle-ci à percevoir un droit de fanal de trois cents hollandais par tonneau à la remonte et d'un droit identique à la descente. Cette taxe était rachetable par le gouvernement belge par le paiement d'une somme annuelle de cent mille florins. Cette première faiblesse arrachée à la Belgique, qui se trouvait dans la nécessité absolue de faire établir des

(1) A. DEMANGEON, op. cit.

feux nouveaux, amena au cours des années qui suivirent une série d'accords sans cesse plus onéreux.

La Convention du 25 décembre 1865 vint encore aggraver d'une manière très lourde la concession faite en 1842. Les obligations suivantes étaient mises à la charge de la Belgique:

Art. 9. — « Tous les frais à faire par le gouvernement néerlandais pour l'établissement sur son territoire de la série des feux dont la construction lui incombe seront payés par le gouvernement belge. »

Art. 12. — « La solde du personnel néerlandais sera payée mensuellement par le gouvernement belge au gouvernement des Pays-Bas. »

Art. 13. — « Tous les frais occasionnés par l'entretien des bâtiments et appareils, ainsi que l'alimentation des feux, seront payés par le gouvernement néerlandais, qui en fera l'avance, et lui seront remboursés trimestriellement par la Belgique. »

L'imposition de toutes ces charges à la Belgique paraît bizarre et même illégitime, puisque le traité de 1839 avait admis que le « droit de péage unique » avait été établi comme compensation de l'entretien et de l'éclairage des passes mis à la charge de la Hollande sur son territoire. Et pourtant, bien que le péage ait été payé deux fois, d'abord sous forme d'annuité ensuite sous forme de rachat, la Hollande agit comme si par le fait du paiement du capital son obligation à elle n'existe plus et s'ingénie à mettre à la charge de la Belgique tous les frais dont elle-même devait rester grevée. (1)

Les nécessités de la navigation portant la Belgique à tout accepter, la Hollande rétablit ainsi peu à peu le péage, sous un autre nom, et refuse obstinément d'exposer aucun frais, à moins que le gouvernement belge ne s'engage d'avance à le lui rembourser. La Belgique comprend très bien que ces travaux nécessitent de grandes dépenses. Elle ne refuse pas de les payer, puisqu'elle reconnaît que l'Escaut est presque exclu-

(1) A. ROTSAERT, *op. cit.*

sivement à son service, mais elle voudrait qu'on lui reconnaisse des droits supérieurs et des pouvoirs plus importants, qu'on ne lui fasse pas attendre les autorisations quand elle désire améliorer les accès du fleuve, et qu'enfin le personnel payé de ses deniers ne soit pas hollandais.

d) Le pilotage

L'article 9 énonçait dans son paragraphe 1 : « En ce qui concerne spécialement la navigation de l'Escaut et de ses embouchures, il est convenu que le pilotage sera 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.

« En attendant, et jusqu'à ce que ces droits soient arrêtés, il ne pourra être perçu des droits de pilotage plus élevés que ceux qui ont été établis par le tarif de 1829, pour les bouches de la Meuse, depuis la pleine mer jusqu'à Helvoet, et de Helvoet jusqu'à Rotterdam, en proportion des distances. 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 son embouchure les services de pilotage qui seront jugés nécessaires pour fournir les pilotes. Tout ce qui est relatif à cet établissement sera déterminé par le règlement à intervenir. Le service de cet établissement sera sous la surveillance commune mentionnée au commencement du présent paragraphe. »

C'est en vertu de ces dispositions que le pilotage dans l'Escaut devait être exercé en commun par la Belgique et la Hollande, sur le pied d'une parfaite égalité. Les deux états ayant acquis le droit d'établir telles stations de pilotage qu'ils

jugeaient utiles sur tout le cours du fleuve, entre Anvers et la mer, le service néerlandais établit un poste de pilotes à Anvers, tandis que le service belge en mit un à Terneuzen et un autre à Flessingue. (1)

Le règlement du 20 mai 1843, pris en exécution de l'article 9 du traité du 19 avril 1839 relativement au pilotage et à la surveillance commune du fleuve, détermina les règles à observer par les deux services : elles ont pour objet d'assurer une concurrence loyale entre les pilotes des deux nationalités et de garantir à tous les pavillons un traitement uniforme et une égalité parfaite de taxes.

Cette entente ne dura guère et des tiraillements ne tardèrent pas à se produire. La Convention stipulait que le « pilotage était commun pour tout navire allant de la haute mer à Anvers et vice versa. » Immédiatement après les Hollandais l'interprétèrent en ce sens que les navires arrivant à Anvers après avoir fait escale à Flessingue ne pouvaient pas être considérés comme venant de la haute mer et n'avaient pas le choix du pilote ; de fait, profitant de la situation, ils exigèrent à Flessingue le droit de pilotage même si le navire s'était servi d'un pilote belge.

L'article 9, paragraphe 2, du traité du 19 avril 1839, confirmé par les stipulations annexes du règlement du 20 mai 1843, édictait « qu'il ne pourrait être perçu de droits de pilotage plus élevés que ceux qui ont été établis par le tarif de 1829, pour les bouches de la Meuse, depuis la pleine mer jusqu'à Helvoet, et de Helvoet jusqu'à Rotterdam, en proportion des distances. » Il fallait entendre par ces termes, et les Belges le comprenaient bien ainsi, que les tarifs devaient être non pas identiques pour l'Escaut et la Meuse, mais être fixés pour l'Escaut sur la même base que pour la Meuse proportionnellement au trajet parcouru par les pilotes.

Déjà, en 1852, cette règle n'était plus respectée. A cette date, en effet, les Pays-Bas avaient réduit les tarifs de pilotage

(1) *Baron GUILLAUME*, op. cit. t. I, ch. V.

dits « de mer et de rivière » sur la Meuse sans permettre l'application de la même réduction sur l'Escaut. C'est en 1863 seulement, que pour rétablir l'équilibre, l'article 5 du traité conclu pour le rachat du péage stipule « que les droits de pilotage actuellement perçus sur l'Escaut seront réduits de 20 pour cent sur les navires à voile, de 25 pour cent pour les navires remorqués et de 30 pour cent pour les navires à vapeur. » Il y fut ajouté, sans doute pour éviter le retour de la situation dommageable qui avait existé pour Anvers depuis 1852 : « il reste d'ailleurs convenu que les droits de pilotage ne pourront jamais être plus élevés que ceux qui seront perçus aux embouchures de la Meuse. »

Au mépris de ces dispositions, les droits pour Rotterdam furent encore une fois réduits, en 1872, sans que ceux d'Anvers aient subi le même changement. Ainsi depuis lors et jusqu'à nos jours, le traité de 1839 se trouve inexécuté en cette matière vitale pour le commerce maritime d'Anvers, qui doit supporter des frais bien supérieurs à ceux de Rotterdam, puisque un vapeur est astreint à payer sur l'Escaut près de 30 centimes par tonne de plus que sur la Meuse. (1)

Le libre jeu du système de liberté de pilotage belge sur l'Escaut se trouve encore entravé par une autre tout aussi bizarre interprétation du texte du traité. L'article 14 de la Convention du 20 mai 1843 stipule que « chacun des deux pays pourra prendre, à l'égard de son pilotage, telles dispositions particulières qu'il jugera utile dans l'intérêt du service et de la navigation, pour autant qu'elles ne dérogent pas au présent règlement et qu'elles ne constituent ni faveurs, ni immunités de nature à faire accorder la préférence à l'un des deux pilotages. » Ceci veut dire évidemment qu'il ne peut y avoir de ristournes, réductions, tours de faveur ni aucun avantage matériel ou autre pouvant influencer le choix du pilote. Mais les Pays-Bas l'ont compris autrement et ont imposé à la Belgique une égalité complète dans les

(1) A. ROTSAERT, *op. cit.*

moyens d'exploitation : les canots de mise à bord des pilotes doivent être les mêmes et avoir le même nombre de rameurs, les goëlettes doivent être les mêmes et avoir les mêmes voiles etc., etc. (1)

Il résulte de cet état d'esprit que toute initiative prise de la part de la Belgique tendant à améliorer le service du pilotage en faveur du commerce d'Anvers est contrecarrée par l'opposition ou l'inertie de la Hollande. En voici un exemple récent : Les canots à rames et les voiliers ne pouvant plus suffire à tous les besoins, la Belgique mit en service quelque temps avant la guerre un bateau de pilote à moteur. La Hollande, suivant cet exemple, fit de son côté mettre en chantier un bateau à moteur, mais elle obtint que, dans l'attente de la mise en service de son bateau, la Belgique ne pouvait utiliser le sien que pour amener des pilotes à bord de navires qui étaient réputés ne pas employer de pilotes hollandais. Elle prétend ne pas contrarier l'initiative de la Belgique, dont elle reconnaît l'intérêt supérieur au sien, mais elle s'oppose à ce qu'elle bénéficie la première des améliorations apportées dans son service. (2)

e) La pêche

A ce sujet, l'article 9, paragraphe 6, prenait les dispositions suivantes : « 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 des 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. »

(1) A. ROTSAERT, op. cit. ch. VII.

(2) Vers l'apaisement hollando-belge, ouvrage publié contre les revendications belges par la société de propagande néerlandaise, p. 29.

Le règlement conclu le 20 mai 1843 en exécution de cet article spécifiait les règles de détail suivantes :

Art. 2. — « La pêche sera exercée sur le pied d'une parfaite réciprocité et égalité de telle manière qu'aucune faveur ou immunité, en fait de pêche, ne pourra directement ou indirectement être accordée aux pêcheurs nationaux dont ne jouiront pas en même temps les pêcheurs sujets de l'autre pays. »

Art. 8. — « Pour les concessions de bancs artificiels de moules, que les deux gouvernements se réservent d'accorder, les sujets des deux pays concourront sur le pied d'une parfaite égalité. »

Art. 16. — « Les produits ci-après (suit l'énumération), provenant de la pêche exercée par les habitants des deux pays dans les limites prescrites, jouiront indistinctement de toutes les faveurs de la pêche nationale dans les ports et lieux situés dans les mêmes limites, pourvu que l'importation en soit faite sous pavillon national. »⁽¹⁾

D'après ces articles il apparaît nettement qu'il devait être établi une parfaite réciprocité et égalité en faveur des sujets des deux pays pour l'exercice de la pêche et du droit de pêche.

Malgré ces accords, il y eut des difficultés relativement à la pêche des moules. Celle-ci avait été réglementée par un article additionnel ajouté au règlement de 1843 et contenant ce qui suit : « Les moules, salicoques et limaçons, pêchés dans le Brackman ⁽²⁾ et déchargés aux endroits d'amarrage désignés par le gouvernement néerlandais, pourront de là être transportés par la route la plus directe jusqu'en Belgique, par le bureau de Bouchautte ou tout autre, qui sera désigné par le gouvernement belge, sans être assujettis à aucun

(1) Baron GUILLAUME op. cit. ch. III.

(2) Vaste lagune communiquant avec l'Escaut, située au milieu de la Flandre zélandaise et en voie d'assèchement continu par suite des travaux pratiqués dans ce but par les Hollandais.

droit ou à aucune formalité dans leur parcours sur le territoire néerlandais. »

Les pêcheurs de la ville belge de Bouchautte venaient décharger le produit de leur pêche dans un débarcadère situé tout près de là, en territoire hollandais. Mais ce débarcadère devenait tous les jours plus impraticable par suite de son ensablement progressif, qui n'était que la conséquence de l'endiguement du Brackman opéré par les Hollandais. Les pêcheurs belges étaient ainsi forcés de débarquer leurs moules à Philippine, en territoire hollandais, alors que Bouchautte était leur port d'attache. (1) Il est vrai que depuis, sur les plaintes de la Belgique, la Hollande a fait construire un nouveau port qui devait être terminé dans l'été de 1919 et, suivant ses dires, elle a pris toutes précautions pour que, en attendant la fin des travaux, les intérêts des pêcheurs belges soient sauvegardés. (2)

Il est certain que ces entraves apportées à l'exercice de la pêche ne constituent que de bien petites vexations, mais elles concourent à l'impression d'ensemble que produisent les détestables imprécisions et le défaut d'une sanction énergique des dispositions du traité du 19 avril 1839.

TITRE II

L'ACCÈS AU RHIN

S'il est indispensable pour Anvers d'avoir un libre débouché sur la mer à l'Ouest, il ne lui est pas moins nécessaire d'avoir à l'Est des communications faciles avec le Rhin et avec son hinterland allemand. L'importance de ces communications n'avait pas échappé aux négociateurs belges de 1830 et ils avaient obtenu à ce sujet l'insertion dans le traité de 1839 de clauses importantes.

(1) Vers un accord hollando-belge, op. cit. p. 41.

(2) Vers l'apaisement hollando-belge, op. cit. p. 33.

La question se présentait sous une double face :

1° L'usage des voies fluviales reliant naturellement les embouchures de l'Escaut, de la Meuse et du Rhin et établissant ainsi la liaison entre Anvers et le pays rhénan allemand ;

2° L'établissement de voies de communication plus directes par chemin de fer ou par canal.

§ I. — *Les eaux intermédiaires*

L'article 9 du traité de 1839 stipulait dans son paragraphe 5 : « Il est convenu que la navigation des eaux intermédiaires entre l'Escaut et le Rhin, pour arriver d'Anvers au Rhin et vice versa, restera réciproquement libre, et qu'elle ne sera assujettie qu'à des péages modérés, qui seront les mêmes pour le commerce des deux pays. » Et dans le paragraphe 8 : « Si des événements naturels ou des travaux d'art venaient, par la suite, à rendre impraticables les voies de communication 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. »

Cette dernière disposition devait soulever de sérieuses difficultés car la rédaction adoptée avait le tort de ne pas indiquer de procédure pour examiner et éventuellement prévenir les conséquences défavorables des travaux d'art que la Hollande désirerait exécuter. La Belgique n'était pas consultée et ne pouvait pas faire d'objection préalable, étant donné que la Hollande par son interprétation restrictive du traité s'est refusée à lui permettre d'exercer par la voix de ses délégués à la Commission mixte aucun contrôle sur ce qui était fait en dehors des passes, quoique ces dernières ne soient qu'une fonction, un résultat de l'ensemble hydrographique et que la moindre modification à une partie intéresse toutes les autres. De même en ce qui concerne les voies nouvelles à

créer par la Hollande, leur valeur de remplacement ne faisait pas non plus l'objet d'un examen en commun antérieur à leur construction et les objections présentées par les Belges n'arrêtaient pas l'exécution des travaux entrepris déjà par la Hollande.

Le manque de précision des dispositions de l'article 9 éclata lorsque vers le milieu du XIX^e siècle, en 1846, les Pays-Bas décidèrent de relier par un chemin de fer Flessingue à Roosendaël. Ce chemin de fer devait franchir deux bras de l'Escaut, le Sloe, entre les îles de Walcheren et de Zuid-Beveland, et l'Oosterschelde (Escaut Oriental), entre Zuid-Beveland et la province de Noord-Brabant. Le projet comportait le barrage des deux bras, c'est-à-dire, du Sloe et de l'Escaut Oriental et prévoyait leur remplacement par un canal traversant l'île de Zuid-Beveland, du Nord au Sud entre Wemeldingen et Hansweert.

Ce plan devait aussitôt soulever l'opposition de la Belgique qui ne pouvait que protester contre la destruction d'une des voies de navigation entre Anvers et le Rhin. L'Escaut Oriental était jadis la branche la plus importante du fleuve, peut-être la plus ancienne, si l'on en croit Grotius, et, quoiqu'elle ne servit plus au commerce maritime, elle constituait, n'ayant aucune écluse ou entrave quelconque, une voie excellente pour les transports fluviaux d'Anvers vers la Hollande et le Rhin. Au moyen des facilités et des possibilités qu'offrent les puissants instruments de dragage modernes, l'Escaut Oriental aurait pu devenir et pourrait encore actuellement être un fleuve parfait.

Dès le 14 mars 1846, le Baron Wilmar, ministre de Belgique à la Haye, s'élevait contre toute espèce de travail effectué sur le bas cours du fleuve et, se basant sur l'article 9, faisait remarquer « que dans toutes les questions de cette nature un arrangement préalable semblait nécessaire ». La Hollande répondit le 26 mai 1846 que « le gouvernement des Pays-Bas ne saurait consentir à entamer, à cet effet, une négociation préalable dont il ne peut admettre la nécessité ni l'opportunité ».

La Belgique soutenait que par les mots « travaux d'art » contenus dans l'article 9, paragraphe 8, on n'avait voulu désigner que les ouvrages qui s'exécutent d'ordinaire pour défendre les digues contre l'action des eaux. Si l'on avait voulu accorder aux Pays-Bas la faculté de supprimer l'une ou l'autre des voies sus-dites, on l'aurait dit d'une manière claire et précise.

La Hollande répondait que ces mêmes termes n'indiquaient pas les travaux concernant les digues ou épis qui ont constamment pour but d'entretenir, d'améliorer ou de protéger l'état de choses établi, mais ceux qu'elle jugerait utiles de faire dans une voie d'eau intermédiaire, même s'ils devaient aboutir à sa suppression. ⁽¹⁾

Vainement les notes diplomatiques belges tentèrent de faire accepter que la surveillance commune des passes impliquait nécessairement la conservation commune, c'est-à-dire, le concours pour tout ce qui peut tendre à ce but commun. En effet, la surveillance ne peut être stipulée pour elle-même, mais pour un but utile inhérent à son objet. Le droit de surveillance commune semble donc impliquer, comme corollaire indispensable, le droit des Commissaires des deux pays d'examiner quelle influence les travaux projetés peuvent exercer sur les passes dont la conservation leur est confiée. Il implique aussi celui des deux gouvernements de concourir à la décision de toute question examinée en commun par les Commissaires, décision qui ne pourrait être unilatérale. Malgré ces bonnes raisons les Pays-Bas s'en tinrent à la thèse que l'Escaut se trouve sur leur territoire et qu'ils en faisaient ce qu'ils voulaient sous réserve de maintenir la libre navigation vers Anvers.

Les pourparlers durèrent jusqu'en 1866, époque où la Hollande finit par consentir à la nomination d'une commission mixte composée d'ingénieurs des deux pays. Mais quand

⁽¹⁾ Baroñ GUILLAUME, op. cit., t. II, ch. VI.

celle-ci se rendit sur les lieux, elle constata que, sans s'arrêter un instant aux protestations belges, le travail de barrage était presque terminé.

Un demi-siècle s'est écoulé depuis lors ; le canal de remplacement a été utilisé. Certes, il rend des services, mais son utilité résulte de ce fait seulement qu'à défaut des passes naturelles, qui avaient été supprimées, il a bien fallu se servir du seul moyen qui restait disponible.

Les Belges ne cessent aujourd'hui de réclamer la restitution d'une route plus courte et entièrement libre, qui n'oblige pas les navires à souffrir de l'encombrement, des lenteurs d'éclusage et des difficultés dangereuses de l'entrée du canal et ne les prive pas en faveur des Hollandais des avantages naturels des fleuves internationaux. Ne pouvant songer à la destruction du barrage de l'Escaut Oriental utilisé pour le passage des trains de Flessingue vers l'Allemagne, ils demandent de remplacer une partie du barrage par un pont sous lequel les bateaux passeraient aisément. La Belgique prendrait, cela va sans dire, les travaux à sa charge de même que les frais de dragages qui seraient à exécuter pour rendre navigable à nouveau l'Escaut Oriental barré, et forcément resté dans un état très négligé.

Cette solution même n'est qu'un pis-aller, mais la Belgique s'en contenterait tant que le projet, ancien déjà, d'unir Anvers au Rhin par un canal ne sera pas réalisé.

§ II. — *Les voies directes entre Anvers et le Rhin*

L'article 12 du traité du 19 avril 1839 statuait à cet égard :

« Dans le cas où il aurait été construit une nouvelle route ou creusé un nouveau canal, qui aboutirait à la Meuse vis-à-vis le canton hollandais de Sittard, alors il serait loisible à la Belgique de demander à la Hollande, qui ne s'y refuserait pas dans cette supposition, que la dite route ou le dit canal fussent prolongés d'après le même plan, entièrement

aux frais et dépens de la Belgique, par le canton de Sittard jusqu'aux frontières d'Allemagne. »

La Hollande s'engageait donc à ne pas refuser la prolongation à travers son territoire des nouvelles voies navigables ou autres que la Belgique entreprendrait de construire. Les négociateurs belges avaient sagement fait de prendre cette précaution pour l'avenir car les Hollandais n'étaient nullement intéressés à l'exécution d'une pareille voie. C'était en effet sur leur intervention que le Noorderkanaal d'Anvers à la Meuse entrepris par Napoléon en 1803 était resté inachevé en 1810 avant d'atteindre la Meuse.

Un commencement de réalisation fut donné en 1859 au projet visé par l'article 12 lorsque l'on construisit le canal de l'Escaut à la Meuse exactement d'Anvers à Maestricht. Mais par suite des difficultés résultant de la topographie on ne le continua pas jusqu'au Rhin.

Vers 1870, Anvers demande et obtient une grande ligne de chemin de fer, Anvers-Gladsbach. On négocie avec la Hollande sur la base de l'article 12 et la Hollande donne son consentement auquel elle s'était engagée, mais en même temps elle parvient à faire insérer dans le procès-verbal de l'échange des ratifications de la Convention du 13 janvier 1873 ces lignes d'où elle tira plus tard de redoutables conséquences : « Avant de procéder à l'échange des ratifications, les soussignés croient utile de rappeler que, d'après les déclarations des deux gouvernements aux chambres législatives, la concession de l'établissement d'un chemin de fer Anvers-Gladsbach par le Duché de Limbourg en passant par Ruremonde, comme elle est stipulée par le traité du 13 janvier 1873, constitue l'exécution pleine et entière de l'article 12 du traité du 19 avril 1839. »

Sans doute n'avait-il été question dans toutes les discussions que de lignes de chemin de fer et non de canaux, pour le seul motif que l'on croyait à ce moment que la navigation fluviale avait perdu son importance, mais le texte était imprudent et le gouvernement néerlandais l'interpréta depuis

stricto sensu et considéra qu'il avait rempli tous ses devoirs conformément à l'article 12 du traité de 1839 qui l'obligeait à accorder le passage à la Belgique. Celle-ci désormais aurait perdu le droit de mener un canal vers le Rhin à travers le territoire hollandais.

Trois ans après, une commission germano-hollandaise déclara bien, il est vrai, à propos d'un projet allemand de canal Anvers-Rhin que c'était là une « nécessité incontestable », mais ce vœu n'eut jamais de suite en Hollande, et l'Allemagne elle-même se détourna bientôt de ce projet pour entreprendre l'exécution d'une conception plus allemande, le Mittelland Kanal.

Depuis lors, tout projet est à la merci du bon vouloir des Hollandais qui, par crainte d'Anvers et sur les instances des commerçants de Rotterdam, refusèrent même d'achever le Noorderkanaal, conduit par Napoléon 1^{er} jusqu'à 17 kilomètres de Venloo, que leur gouvernement proposait de terminer non pas au profit de la Belgique, mais dans l'intérêt du Limbourg hollandais.

Malgré tout, Anvers a besoin pour son expansion vers le Rhin d'un canal direct dont les avantages ne peuvent pas être suppléés par ceux que lui donnerait une voie ferrée.

Anvers, en effet, n'est qu'à 183 kilomètres d'Uerdingen sur le Rhin, alors qu'un bateau pour arriver à ce point doit parcourir 346 kilomètres par les eaux hollandaises. « L'énonciation de ce fait, dit le Baron Guillaume, suffit pour éclairer la question et indiquer la nécessité de sa solution » (1)

(1) Baron GUILLAUME, op. cit. t. II, ch. IV.

CHAPITRE III

LA RÉVISION DES TRAITÉS DE 1839

SECTION PREMIÈRE

LES VICES DU RÉGIME DE 1839

Les traités de 1839 ne réglaient pas seulement le sort de l'Escaut ; ils apportaient aussi la solution de tous les problèmes soulevés par la Révolution de 1830 et la liquidation du Royaume des Pays-Bas : c'était dans son ensemble que le statut territorial, politique et économique de la Belgique y trouvait ses fondements.

On sait que le régime institué par ces traités n'était point le fruit d'un accord librement débattu entre les deux états les plus intéressés, mais qu'il leur avait été imposé par la Conférence de Londres, au nom d'une certaine conception de l'équilibre Européen. On sait également que ce régime reposait tout entier sur la neutralisation de la Belgique complétée par la garantie des cinq grandes Puissances de l'Europe.

Ebranlés dans leur base par l'agression austro-allemande de 1914 et par le bouleversement des rapports internationaux qui en fut la conséquence, les traités de 1839 ne pouvaient survivre à ce choc. Aussi le principe de leur révision fut-il admis sans discussion dès la réunion de la Conférence de la Paix.

Déjà depuis longtemps la Belgique souffrait de l'application du régime qu'elle avait été forcée d'accepter, mais son gouvernement, se faisant de ses devoirs de neutralité une conception très stricte, s'était toujours refusé à croire qu'une modification pût être apportée aux traités de 1839. Ce régime pourtant était très défavorable à la Belgique et compromettait sa sécurité dans ses relations économiques ainsi que dans sa défense militaire. Son insuffisance va être examinée successivement à ces deux points de vue :

a) Point de vue économique

En donnant à la Hollande la souveraineté des eaux de l'Escaut comprises dans son territoire, les traités enlevaient au contrôle direct de la Belgique les communications d'Anvers avec la mer et apportaient de multiples entraves à la libre expansion du trafic maritime du grand port belge.

Sans doute les traités de 1839 imposent-ils à la Hollande l'obligation d'assurer la conservation des passes du Bas-Escaut et donnent-ils à des Commissaires belges le droit de surveiller l'exécution de cet engagement, mais la conservation de l'Escaut dans l'état où il se trouvait en 1839 est loin de satisfaire aux exigences de la navigation moderne. Les progrès de la technique navale requièrent à l'heure actuelle et requerront de plus en plus des travaux d'appropriation et d'amélioration d'où dépend dans une large mesure l'avenir d'Anvers. Cet aspect de la question qui pouvait être négligeable au début du siècle dernier est devenu tout à fait essentiel aujourd'hui, si l'on considère les progrès continus et toujours grandissants de la navigation et de la technique navale.

Or sur ce point, la Belgique est complètement livrée au bon vouloir d'un état possesseur de Rotterdam, concurrent d'Anvers, qu'aucun intérêt n'incite à favoriser le développement économique du Bas-Escaut. La Hollande, en effet, ne possède sur l'Escaut que deux ports dont l'un, Flessingue,

situé à l'embouchure du fleuve, communique directement avec la mer et dont l'autre, Terneuzen, n'est que l'avant-port de Gand et constitue ainsi, au point de vue économique, un port exclusivement belge puisqu'il a été construit d'ailleurs et aménagé aux frais de la Belgique.

En mettant de côté toute idée d'aménagement moderne et d'amélioration croissante du fleuve, le régime institué par le traité de 1839 est loin d'être satisfaisant, même relativement aux questions qu'il avait entendu régler. Sans doute les deux gouvernements se sont engagés à conserver les passes navigables de l'Escaut et de ses embouchures, à y placer et entretenir des balises et bouées nécessaires ; dans la pratique cependant, ces obligations sont dépourvues de sanction.

Le traité pose le principe d'une surveillance commune confiée à une Commission mixte, mais il n'est pas difficile de comprendre l'impossibilité d'une collaboration confiante et efficace entre les représentants de pays dont les vues sont nettement contradictoires. Ne cherchant qu'à protéger ses ports contre la concurrence des ports belges, la Hollande loin de trouver quelque avantage dans le développement de la navigation de l'Escaut a tout intérêt à y mettre entrave.

Les demandes les plus légitimes de la Belgique peuvent ainsi se heurter à l'obstacle insurmontable du veto intéressé des administrations néerlandaises ou tout au moins à des mesures dilatoires qui portent le plus grave préjudice aux intérêts de la navigation.

Déjà très grands en temps de paix, les inconvénients d'ordre économique résultant pour la Belgique de la souveraineté de la Hollande sur l'Escaut maritime deviennent intolérables en temps de guerre. Deux hypothèses principales doivent être envisagées : ou la Hollande reste neutre dans une guerre dans laquelle la Belgique est entraînée, ou au contraire, la Hollande est impliquée dans un conflit auquel la Belgique reste étrangère.

La première hypothèse est celle qui s'est réalisée au cours

de la dernière guerre. Sous prétexte de veiller au maintien de sa neutralité et d'ailleurs comme semblait lui en donner droit un article additionnel à une Convention du 25 mars 1891, qui reconnaissait à la Hollande la faculté de modifier à son gré l'éclairage et le balisage du fleuve « en cas de guerre ou de danger éventuel de guerre », le gouvernement néerlandais a établi le balisage de guerre et éteint les feux.

Il a suspendu ainsi pour la période des hostilités les garanties déjà si précaires données à la navigation par le traité de 1839.

Dans la seconde hypothèse, qui suppose l'éventualité d'une guerre qu'aurait à soutenir la Hollande tandis que la Belgique à son tour resterait neutre, les intérêts du commerce maritime belge seraient encore plus gravement compromis. La navigation sur l'Escaut serait alors de toute façon rendue impossible, soit à la suite d'un blocus proclamé par les puissances avec laquelle la Hollande se trouverait en guerre et dont les effets s'étendraient sans aucun doute aux bouches de l'Escaut, soit par l'action de la Hollande elle-même, qui ne manquerait pas d'interdire l'accès du fleuve au moyen de mines et de torpilles afin de se garder contre toute attaque des forces navales ennemies. Le port d'Anvers se trouverait ainsi, pour toute la durée des hostilités, privé de ses communications avec la mer et, par conséquent, voué à une stagnation complète. (1)

Il semblerait donc que, pour la sauvegarde de ses intérêts économiques essentiels, la Belgique devrait obtenir la souveraineté complète des eaux de l'Escaut. Seule l'attribution de cette souveraineté peut lui assurer le droit d'exécuter les travaux nécessaires à l'aménagement du fleuve, seule elle peut garantir le port d'Anvers contre les conséquences gravement préjudiciables qui résultent actuellement pour la navigation de l'opposition naturelle des intérêts de la Belgique et de la Hollande.

(1) Vers un accord hollando-belge, op. cit. p. 36.

b) Point de vue militaire

Si Anvers est situé merveilleusement à un nœud de relations commerciales, sa position n'en est pas moins bonne pour assurer la défense du pays. Son admirable situation sur l'Escaut qui le met en communication avec la mer l'a fait choisir comme le centre du système défensif de la Belgique et comme le dernier refuge de son indépendance. Déjà Napoléon avait aperçu l'importance stratégique d'Anvers et il fit tout ce qu'il put jusqu'au dernier moment pour en conserver la possession à l'Empire.

Si sa position est des plus favorables, encore faut-il que les règles juridiques lui permettent de tirer profit de ses avantages militaires. L'acte de Vienne de 1815 auquel renvoie le traité de 1839 proclamait dans son article 109 que « la navigation des fleuves, qui séparent ou traversent plusieurs états serait libre et ne pourrait, sous le rapport du commerce, être interdite à personne » ; ne parlant pas du cas de guerre il pouvait laisser croire par son silence que la guerre ne devait pas être une cause de trouble pour la navigation commerciale. De toute manière les Hollandais en présence d'un différend dans lequel la Belgique serait entraînée n'auraient ni le devoir ni le droit même de s'opposer au passage des navires de commerce et partant au ravitaillement d'Anvers.

Mais il est une question plus délicate qui intéresse au plus haut point la défense d'Anvers et même l'existence de la Belgique ; c'est celle de l'attitude que prendraient les Hollandais à l'égard de navires de guerre qui, durant les hostilités, remonteraient l'Escaut pour atteindre la Belgique. De quelle façon alors le gouvernement Hollandais comprendrait-il ses devoirs d'état riverain ? A ce sujet apparaissent deux thèses contradictoires, l'une belge et l'autre hollandaise.

La Belgique déclare que, d'après les traités de 1839, elle peut disposer du fleuve dans l'intérêt de sa défense comme de sa neutralité tout autant que la Hollande ; celle-ci, dit-elle, n'au-

rait pas le droit de s'opposer au passage de la flotte d'un état qui viendrait par l'Escaut remplir les obligations de garantie qu'imposent les traités de 1839. « La Hollande, dit le Baron Guillaume, par les engagements qu'elle a pris en 1839 n'a pas garanti l'indépendance et la neutralité de la Belgique, mais elle les a reconnues ; elle ne nous a accordé aucune garantie, mais elle est partie contractante du traité par lequel les puissances, qui avaient formé la Conférence de Londres, ont pris à notre égard des engagements précis et solennels. Il n'appartient pas au Pays-Bas de mettre obstacle à l'exécution des traités auxquels ils ont participé ; ils ne pourraient le faire sans poser un acte hostile à notre égard ; c'est en se plaçant indûment entre nous et nos garants, en nous privant des moyens de défense et de protection que l'Europe nous a accordés avec l'assentiment de nos voisins, puisqu'ils ont signé les traités qui les créaient, que la Hollande manquerait aux devoirs de la neutralité. Elle la violerait à notre détriment. »

La Hollande soutient, d'après le lieutenant général den Beer Portugael, ancien ministre de la guerre, « que le Bas-Escaut lui appartient en pleine souveraineté, que celle-ci est intacte malgré les traités de 1839 et que par conséquent, en cas de guerre ou de menace de guerre, elle agit en pleine liberté et sans autre guide que son intérêt. Les accords faits par les Pays-Bas, tant avec les puissances garantes qu'avec la Belgique elle-même, ne se rapportent qu'à la navigation de commerce et au temps de paix. » (1)

La Hollande explique encore que l'Escaut, au point de vue militaire, n'étant ni une partie ni un bras de mer, n'est pas une « eau ouverte » où peut s'exercer un droit de passage. C'est, dit-elle, une eau intérieure comme le sont tous ses canaux et dès lors les principes du droit maritime international ne s'y appliquent pas.

(1) La neutralité sur l'Escaut, p. 40 et suiv.

Enfin le général den Beer Portugael observe « que, si des navires de guerre d'une puissance étrangère venaient à Anvers pour y opérer sous la protection des fortifications appropriées à cet effet, cette ville deviendrait par ce fait — ne fut-ce que temporairement — un port militaire, alors que dans l'article 14 du traité de 1839 il est édicté que le port d'Anvers, conformément aux stipulations de l'article 15 du traité de Paris du 30 mai 1814, continuera *uniquement* d'être un port de commerce. »

La Hollande, au début de la guerre, suivit strictement la thèse qu'elle avait soutenue déjà ; son attitude se manifesta, en août 1914, par le refus de laisser passer les secours anglais et par l'institution unilatérale d'un nouveau régime scaldéen. La fermeture de l'Escaut fut d'une importance capitale pour la défense d'Anvers, dont elle précipita la chute, et pour la Belgique, dont elle favorisa l'invasion. Les conséquences nombreuses peuvent, maintenant, se résumer dans les différents points suivants :

1° Impossibilité pour la flotte anglaise de venir mouiller devant Anvers, et de débarquer à pied d'œuvre des renforts et des canons pour aider à la résistance de la place ;

2° Interdiction, peu avant la reddition, de laisser passer le matériel, les munitions, le ravitaillement et trente-sept navires allemands capturés par les Belges dans le port d'Anvers qui furent repris à la chute de la place ;

3° Internement de trente mille soldats belges, qui, se croyant coupés de l'armée, passèrent en Hollande.

Depuis, pour expliquer sa conduite, la Hollande a déclaré qu'après la chute d'Anvers sa neutralité avait été favorable aux Alliés et défavorable aux Allemands, puisque ceux-ci n'avaient pu se servir de l'embouchure de l'Escaut comme base d'opérations. A cela on peut répondre que, s'il est vrai en effet qu'elle fit placer des chapelets de torpilles et des estacades pour préserver l'Escaut contre l'irruption des cuirassés ou des transports de guerre, en revanche elle ne put rien faire pour empêcher l'entrée des sous-marins alle-

mands qui, à la faveur de leur faible épaisseur, passèrent inaperçus et trouvèrent dans le fleuve un refuge des plus sûrs. Enfin, on peut opposer à toutes les allégations de la Hollande que, si elle n'avait pas barré l'Escaut en août 1914, Anvers n'aurait pas capitulé, l'armée allemande aurait été prise à revers et la guerre aurait été peut-être finie dès le mois de septembre 1914.

Pour prévenir le retour de pareils événements il est nécessaire de réformer, au profit de la Belgique, le régime de l'Escaut au point de vue militaire. La Belgique ne veut plus être neutre ; elle a le droit de se défendre. Elle possède déjà une admirable armée, mais elle doit aussi avoir une flotte de guerre qui lui est indispensable pour la protection de sa navigation et de son trafic avec sa colonie du Congo. Or elle n'a pas de port de guerre ; Zeebrugge, Ostende, Nieuport, outre qu'ils n'ont que peu de valeur maritime et n'ont, les deux premiers surtout, que des installations exigues, sont beaucoup trop exposés du côté de la mer. Anvers, par contre, dont la protection par les mines serait des plus faciles, apparaît comme un port de guerre de premier ordre. Mais pour cela il faut qu'il ait la maîtrise de l'Escaut et qu'il ne soit pas exposé à être tourné à l'Ouest par la Flandre zélandaise.

D'après ce qui précède, on voit combien sont graves pour la Belgique les défauts inhérents au régime de l'Escaut établi par le statut de 1839 tant au point de vue économique que militaire. Si la Belgique les avait supportés, c'est que, confiante dans sa neutralité et dans la garantie des cinq Puissances signataires de l'acte de Londres, elle ne croyait pas qu'elle pût être obligée de faire la guerre pour défendre sa neutralité et son propre territoire. Mais, devant l'impuissance du système de 1839 et surtout devant les dangers qu'il contenait toujours, elle devait dès l'armistice du 11 novembre 1918 rechercher, en s'adressant aux Puissances alliées, les moyens de protéger à l'avenir sa liberté et son intégrité.

SECTION II

APERÇU HISTORIQUE DE LA RÉVISION DES TRAITÉS DE 1839 EN CE QUI CONCERNE L'ESCAUT

La demande en révision des traités de 1839 introduite par la Belgique devant le concert des Puissances alliées et associées procède directement de la violation flagrante de ces traités par deux états qui s'en étaient constitués les garants et les défenseurs.

La révision s'inspire de ces deux vérités essentielles que l'expérience a rendues indiscutables :

1° Dans une large mesure ces traités ont été négociés contre la Belgique ;

2° Ces traités s'appuient sur un système politique désormais aboli et sur des prévisions que les faits ont complètement démenties.

Suivant la clause *rebus sic stantibus* ⁽¹⁾ incluse tacitement dans tout traité qualifié de perpétuel, les parties contractantes n'avaient eu l'intention de se lier que pour le temps où seraient existants les intérêts et les motifs essentiels qui avaient déterminé leur consentement, en sorte que l'accord restait seulement obligatoire tant que les circonstances dans lesquelles il avait été conclu ne se modifiaient pas d'une manière absolue.

Les stipulations des traités avaient donc pour limites le maintien des grandes lignes du régime européen qui, lors de leur conclusion, reposait sur l'équilibre des cinq grandes Puissances se faisant mutuellement contrepoids. Or la guerre

(1) A. MÉRIGNHAC. Traité de droit public international, t. I, p. 133 et s. et t. II, p. 669 et s.

de 1914, en détruisant jusque dans ses fondements l'ancienne organisation politique de l'Europe, a bouleversé complètement l'économie générale du statut instauré en 1839.

Dans ces conditions la clause *rebus sic stantibus* devait produire son effet : les traités ne pouvaient plus alors survivre à la chute du système politique qui en avait imposé les règles principales.

Le problème de la révision des traités de 1839, qui constituait « l'une des bases acceptées de la Conférence de la Paix » a été confié, tout d'abord, par une décision du Conseil Suprême des Alliés à l'examen d'une Commission spéciale dite Commission des affaires belges, que présidait M. Tardieu. Cette Commission présenta un rapport dont les conclusions, ratifiées à l'unanimité par le Conseil Suprême dans sa séance du 8 mars 1919, affirmaient la nécessité de la révision des traités envisagés dans « l'ensemble de leurs clauses ». Ces conclusions reconnaissaient comme indispensable la participation de la Hollande aux négociations ; elles indiquaient enfin le but général de la révision : « libérer la Belgique de la limitation de souveraineté qui lui a été imposée par les traités de 1839 et supprimer tant pour elle que pour la paix générale de l'Europe les risques et les inconvénients divers résultant des dits traités. »

C'est à la suite de cette décision du 8 mars 1919 que la Hollande fut invitée par le Conseil Suprême à envoyer à Paris des représentants chargés d'exposer les vues de leur Gouvernement sur la révision des traités de 1839.

Le régime de 1839 reposait sur trois traités qui, abstraction faite des clauses de garantie, présentaient un contenu identique. Simples conventions de couverture, les traités conclus par les Puissances avec la Hollande d'une part, avec la Belgique d'autre part, se référaient tous les deux aux XXIV articles du traité hollando-belge. Ces articles, qui formaient toute la substance du régime nouveau, étaient le fruit d'un arbitrage dicté par l'Europe aux deux états issus de la dissolution des Pays-Bas. La preuve en est dans la note finale adres-

sée le 25 octobre 1831 par la Conférence de Londres aux plénipotentiaires hollando-belges, qui déclarait ceci : « ces articles seront insérés *mot pour mot* dans un traité direct entre la Hollande et la Belgique, lequel ne renfermera en outre que les stipulations relatives à la paix et à l'amitié qui subsisteront désormais entre les deux pays et leurs souverains. » Ainsi, sous l'apparence extérieure d'une convention librement consentie, ce n'était qu'une adhésion forcée de la part de la Hollande et de la Belgique à une réglementation imposée d'autorité par le Concert européen. (1)

Ces considérations furent expressément formulées par la Commission des affaires belges et elles conduisirent le Conseil Suprême à l'adoption des conclusions suivantes : en droit les trois traités de 1839 forment un « bloc » indivisible ; le traité hollando-belge ne peut s'isoler des deux autres ; pièce essentielle d'un système conventionnel irrémédiablement condamné, ce traité participe à la nécessité commune d'une révision solidaire.

Ainsi la Hollande, bien que restée neutre dans la guerre, s'est trouvée associée à la liquidation du régime de 1839. Mais, contrainte d'adhérer au principe de la révision des traités, n'allait-elle pas chercher à en limiter le cadre ? Et, bénéficiaire principale des traités, prétendre ne rien abandonner des avantages que le règlement de 1839 lui avait assurés au détriment de la Belgique ?

Cette tendance s'est manifestée à un double point de vue :

1° Quant au fond, la Hollande cherche à dissocier de l'ensemble des clauses du traité, celles qui sont relatives à la neutralité perpétuelle de la Belgique et au statut spécial du port d'Anvers comme port de commerce (Arts. 7 et 14), clauses qu'elle affecte de regarder comme étant seules inspirées par des considérations d'intérêt général européen. Elle veut notamment se soustraire à la discussion des problèmes d'ordre

(1) Charles de VISSCHER, professeur à l'Université de Gand : La Révision des traités de 1839.

militaire nés de la mauvaise constitution territoriale imposée à la Belgique en 1839 ;

2° Quant à la procédure, la révision d'après le cabinet de la Haye aurait du faire l'objet d'échanges de vue directs entre le gouvernement néerlandais et le gouvernement belge, les Puissances n'intervenant que pour enregistrer les formules d'accord préalablement arrêtées entre parties.

Cette conception imaginée par la Hollande pour la révision des traités semblait ignorer complètement les caractères essentiels du régime de 1839. Les stipulations du traité hollando-belge procédant d'un arbitrage imposé par la Conférence de Londres au nom de l'équilibre européen ne pouvaient être dissociées, mais devaient être remaniées pour le tout. Si préjudiciables qu'ils fussent aux yeux des Belges, les XXIV articles constituaient évidemment dans l'esprit des représentants des Puissances « un tout indivisible », assurant à chacune des parties une certaine somme de droits ou d'avantages rigoureusement compensés par des sacrifices et des obligations. On ne pouvait arbitrairement disjoindre des articles qui tous s'expliquent l'un par l'autre.

D'autre part la France et l'Angleterre, auteurs responsables et derniers garants des traités de 1839, ne pouvaient se désintéresser des conséquences que la faillite de ce système entraîne non seulement pour la Belgique, mais aussi pour l'ordre européen dont ces puissances s'étaient constituées les défenseurs. Elles ne pouvaient donc admettre la procédure de révision demandée par le gouvernement néerlandais qui les eût réduites à prendre acte des conclusions élaborées uniquement par les cabinets de Bruxelles et de la Haye. Il leur appartenait de prêter un concours actif à la révision des traités et de faciliter, par leur intervention, la conclusion d'un accord susceptible de donner satisfaction aux droits des deux parties intéressées, à l'ordre et à la paix de l'Europe.

Si les Hollandais voyaient avec défaveur le projet de révision des traités de 1839, les Belges, au contraire, fondaient sur cette procédure les plus grandes et les plus légitimes

espérances. Leurs revendications prirent corps bientôt et s'incarnèrent dans une formule « qui consistait à faire disparaître ce qu'on pourrait appeler les anomalies de l'Escaut, en soumettant le fleuve jusqu'à la mer à la souveraineté du pays le plus intéressé : la Belgique. Cette formule, dit M. Bourquin, pouvait être envisagée, elle avait pour elle la logique, et la logique à la base du droit. » Elle semblait s'accorder parfaitement avec la décision initiale du Conseil Suprême qui avait entendu faire « supprimer, tant pour la Belgique que pour la paix générale, les *risques* et les *inconvenients* divers résultant des traités ». Or, on ne peut supprimer les risques auxquels la Belgique est exposée du fait des traités sans lui assurer la possession de ses deux lignes de défense, la Meuse et l'Escaut ; et l'on ne peut la délivrer des inconvénients du régime de 1839 sans réviser les clauses fluviales qui constituent la principale entrave à son libre développement économique.

Par malheur ces espoirs n'eurent pas de lendemain et l'on ne tarda pas en Belgique à se rendre compte qu'il fallait y renoncer. Le 4 juin 1919, en effet, à la suite des délibérations du Conseil des Ministres des Affaires étrangères, qui eurent lieu à Paris et où la Hollande fut représentée par M. Van Karnebeek, le Conseil Suprême prit la décision suivante :

« Les Puissances ayant reconnu nécessaire la révision des traités de 1839, confient à une commission comprenant les représentants des Etats-Unis d'Amérique, de l'Empire britannique, de la France, de l'Italie, du Japon, de la Belgique et de la Hollande, le soin de leur soumettre des propositions n'impliquant ni transfert de souveraineté territoriale, ni création de servitudes internationales.

« La commission invitera la Belgique et la Hollande 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. »

Ce fut avec stupeur que cette décision fut connue en Belgique. Ne semblait-elle pas, en effet, infirmer manifestement celle du 8 mars ? Les Puissances, après avoir reconnu à la Belgique le droit à une révision générale des traités, paraissaient lui enlever, dès l'abord, tout espoir d'obtenir un redressement de ses justes griefs. Si des cessions territoriales étaient déclarées impossibles, la création de servitudes internationales constituait l'unique procédé susceptible de donner satisfaction aux revendications de la Belgique, à celles surtout, qui impliquent le droit d'exécuter ou de faire exécuter les travaux nécessaires à la navigabilité de l'Escaut et le libre accès du fleuve en temps de guerre comme en temps de paix.

L'explication de la décision déconcertante du 4 juin peut se dégager des circonstances qui ont entouré sa rédaction. Voulant ménager les susceptibilités hollandaises, les Puissances avaient consenti à rassurer le cabinet de la Haye sur les conséquences de la révision en déclarant que les mesures devant en résulter ne porteraient aucune atteinte aux droits souverains de la Hollande. De la sorte le Conseil Suprême s'est trouvé conduit à proscrire non seulement tout transfert ou aliénation totale de souveraineté, mais encore la constitution de servitudes internationales, celles-ci impliquant à ses yeux des « démembrements » de la souveraineté.

L'interprétation des termes de « servitude internationale » se trouve dans un précédent constitué par la sentence du Tribunal arbitral de la Haye du 7 septembre 1910 dans l'affaire célèbre des pêcheries du Nord-Atlantique.

Le Tribunal avait rejeté la conception de servitude internationale, en se basant sur le caractère indivisible de la souveraineté moderne, mais il avait reconnu aussitôt que l'exercice effectif des droits souverains est susceptible de limitations diverses résultant de traités internationaux.

S'appuyant sur les résultats obtenus par cette sentence, le Conseil Suprême avait estimé qu'il pouvaity avoir facilement une conciliation entre l'exclusion des servitudes internationales et la satisfaction des revendications belges.

D'une part, il reconnaissait bien haut le caractère intangible de la souveraineté des Pays-Bas et d'autre part, il autorisait la Belgique à faire des propositions qui, tout en laissant entière dans son principe la souveraineté hollandaise, la régleraient à certains points de vue dans son exercice ou comme, dit Westlake, « la limiteraient dans quelques-unes de ses manifestations ». (1)

C'est en suivant ces directives que les délégués belges à la Commission des XXIV articles, instituée par la décision du 4 juin, formulèrent leurs propositions dont l'ensemble a été appelé depuis en Belgique « le minimum indispensable ».

Les revendications belges se ramènent à deux catégories bien distinctes : les unes, de caractère économique, visent à garantir la liberté des communications de la Belgique et d'Anvers en particulier avec la mer, d'une part, et avec son hinterland mosan et rhénan, d'autre part ; les autres, d'ordre politique et militaire, ont pour objet de suppléer à l'insuffisance manifeste de la constitution territoriale de la Belgique par la conclusion de certains accords militaires défensifs avec la Hollande.

Revendications d'ordre économique (2)

a) Pour l'Escaut la délégation belge réclamait :

1° Le droit de faire exécuter par la Hollande dans les eaux territoriales et aux frais de celle-ci tous les travaux nécessaires à la navigation ; comme sanction, au cas d'inexécution, le droit de les faire sans retard au lieu et place de la Hollande ;

2° Le droit d'exécuter directement et sans entrave tous les travaux au cas où la Belgique offre de les payer ;

(1) WESTLAKE. La fortification de l'Escaut occidental (Revue de droit international et de législation comparée, 1911, p. 105 à 112)

(2) Demandes formulées par M. Segers. — Voir bulletin mensuel du comité de politique nationale belge, 1^{er} mars 1920.

3° Les mêmes droits pour le balisage, l'éclairage, et les bouées ;

4° Le droit de faire usage des deux rives dans toute la mesure où cela est nécessaire pour l'exécution de tous les travaux ;

5° Le droit d'exploiter et de régler les services accessoires sur l'Escaut de la façon qui sera jugée la plus utile à la navigation ;

6° Le droit d'interdire à la Hollande d'exécuter des travaux à l'intérieur des digues maîtresses, si ces travaux sont de nature à nuire à la navigabilité du fleuve.

b) Au sujet des communications avec l'hinterland mosan et rhénan les propositions belges étaient les suivantes :

1° Elargir le canal de la Meuse dans la traversée de Maestricht et laisser à la Belgique le contrôle sur les travaux, le personnel et la gestion de ce tronçon de canal ;

2° La possibilité de créer, comme le permet l'article 361 du traité de Versailles, un nouveau canal à grande section aboutissant à Ruhrhort sur le Rhin par le Limbourg néerlandais ; la gestion devrait logiquement être laissée à la Belgique ;

3° Des chemins de fer à établir d'après les besoins, par exemple, le long du nouveau canal ; l'exploitation devrait en être laissée à la Belgique ;

4° Une augmentation de la prise d'eau de Maestricht — servant à alimenter avec les eaux de la Meuse le canal Liège-Anvers — pour laquelle la commission hollando-belge, qui s'était occupée jadis de la canalisation de la Meuse moyenne, ne voyait aucun inconvénient ;

5° Un accord économique au sujet du Limbourg hollandais qui donnerait à cette province son plein épanouissement tout en supprimant la barrière douanière qu'elle forme et qui sépare Anvers et la Belgique de son hinterland.

Telles étaient les revendications belges dans le domaine économique. Procédant directement des exigences d'une situation de fait dont le caractère absolument spécial avait

été reconnu dès 1839, elles constituaient le « minimum indispensable » nécessaire pour le développement ultérieur d'Anvers et de la Belgique toute entière. « Appropriées aux besoins de la navigation moderne et notamment aux progrès énormes de la construction navale, les garanties nouvelles demandées ne différaient de celles stipulées en 1839, ni dans leur essence, ni par leur objet : leur nature juridique était la même. Ni les unes ni les autres n'impliquaient un partage de la souveraineté territoriale de la Hollande ; elles ne faisaient que régler à certains points de vue son exercice et la limiter seulement dans quelques-unes de ses manifestations. Les droits réclamés par la Belgique pour l'amélioration des communications avec la mer et avec son hinterland appartiennent à cette catégorie de prérogatives que la sentence arbitrale de 1910 a désignées d'une façon très expressive sous le nom de *droits purement économiques* et qu'elle considérait comme pleinement conciliables avec le respect de la souveraineté territoriale. » (1)

Revendications d'ordre politique et militaire

Par crainte de l'expansion de la France les traités de 1839 ont imposé à la Belgique des frontières artificielles insuffisantes pour garantir sa sécurité. Sur deux points ils ont rendu sa défense très difficile sinon impossible : à l'Est d'une part, la ligne de la Meuse est menacée, si la trouée du Limbourg est forcée, et à l'Ouest d'autre part, la résistance d'Anvers et de la ligne de l'Escaut risque fort d'être amoindrie par suite de l'interposition de la Flandre zélandaise.

Les résultats malheureux de cette erreur amenèrent le Conseil Suprême des Alliés à énoncer la proposition fondamentale, qui figure en tête de la résolution du 8 mars 1919 : « *Les traités n'ont apporté à la Belgique aucune des garan-*

(1) Ch. de Visscher, *op. cit.*

ties qu'ils lui avaient promises ; ils ont réduit gravement par leurs clauses territoriales et fluviales ses possibilités de défense et portent pour une grande part la responsabilité du préjudice qu'elle a subi. »

La révision des traités devait donc assurer à la Belgique des garanties nouvelles ; en échange d'une neutralité onéreuse et inutile, elle devait lui apporter les éléments de solidité matérielle indispensables à l'organisation de sa défense militaire.

La façon la plus simple de donner satisfaction à la Belgique eût été de lui faire donner par la Hollande le Limbourg et la Flandre zélandaise ; mais la décision du 4 juin 1919, en interdisant toute cession de territoire, obligea les représentants belges à formuler des propositions sur la base d'un arrangement militaire à conclure entre la Hollande et la Belgique.

Voici les bases proposées de cet accord défensif : (1)

a) — Ligne de la MEUSE.

La solution consisterait à assurer la défense de la Meuse Limbourgeoise par la coopération des forces hollando-belges. Les Pays-Bas s'engageraient vis-à-vis de la Belgique à défendre le Limbourg et à prendre dès le temps de paix les mesures nécessaires à cet effet. Cet engagement serait formellement stipulé par un acte qu'on entourerait de garanties nécessaires et sur cette base une convention militaire, qui pourrait être modifiée suivant les exigences du moment, réglerait les conditions de la coopération des forces hollando-belges pour la défense de la Meuse au cas où le Limbourg serait menacé.

D'après ce système qui semble concilier toutes les susceptibilités hollandaises, il n'y aurait pas de troupes belges en territoire hollandais. La coopération ne s'établirait qu'au moment où le territoire Limbourgeois serait menacé.

(1) Demandes formulées par M. Orts.

b) — Ligne de L'ESCAUT.

Ici la délégation belge a posé comme principe que, si la Belgique était attaquée par une tierce puissance, le royaume des Pays-Bas serait dispensé, par le traité à conclure en remplacement du traité de 1839, de faire respecter sa neutralité par la Belgique sur l'Escaut et dans la Flandre zélandaise, sans que cette attitude puisse être considérée par la puissance ennemie comme un *casus belli*.

Dans l'application ce principe s'exposait ainsi :

1^o La Belgique pourrait, en temps de guerre comme en temps de paix, se servir de l'Escaut pour le passage de ses navires de guerre et de ceux de ses Alliés et pour tous transports de troupes, de munitions, d'approvisionnement et de prises ; il ne pourrait être fait usage du fleuve contre la Belgique et ses Alliés ;

2^o En temps de guerre, la Belgique pourrait appuyer sa défense sur tout le cours du Bas-Escaut ; il n'y aurait en temps de paix aucune force sur le territoire hollandais.

Les délégués belges étaient d'avis que les détails techniques de ces diverses solutions devraient être examinés et discutés par les experts militaires de toutes les puissances intéressées, c'est-à-dire des puissances qui ont reconnu nécessaire la révision des traités de 1839.

Ces propositions manifestaient une très grande modération ; elles avaient pour fondement la communauté des intérêts hollando-belges dans l'hypothèse d'une guerre défensive ; elles n'impliquaient la constitution d'aucune servitude internationale et ainsi rentraient dans le cadre des résolutions arrêtées par le Conseil Suprême le 4 juin 1919.

Ces revendications économiques et militaires furent dès les premières séances de la Commission des XXIV articles en opposition avec les dispositions intransigeantes manifestées par les délégués hollandais. Les négociations traînèrent en longueur. On parlait même à un moment de replacer la Belgique sous le régime de la neutralité permanente, ce qui produisit dans ce pays une vive stupeur qui ne s'effaça que

lorsque le gouvernement eut donné l'assurance que la neutralité ne serait jamais rétablie.

Enfin cependant on arriva à mettre sur pied un projet d'accord et le 23 décembre 1919 le ministre des Affaires étrangères de Belgique, ayant déclaré que les négociations relatives aux traités étaient divisées en négociations parallèles, l'une portant sur les questions de sécurité et de défense, l'autre relative aux questions « fluviales », annonçait que cette dernière négociation était en bonne voie et faisait espérer que la Belgique obtiendrait « des améliorations appréciables au régime de 1839 ».

En effet le projet relatif à l'ordre économique contenant les clauses fluviales parut seul peu après, aucune entente n'ayant pu s'établir au sujet des clauses militaires.

Il contenait cependant, outre des dispositions d'ordre purement économique bien inférieures d'ailleurs au « minimum indispensable », deux articles se référant à l'ordre politique et militaire qui stipulaient.

1° « L'article 7 du traité conclu à Londres le 19 avril 1839 est abrogé en tant qu'il concerne la neutralité perpétuelle de la Belgique. » (Art. I)

2° « L'article 14 (Anvers uniquement port de commerce) du même traité est abrogé. Les Hautes parties contractantes sont d'accord pour faire régler par le Conseil de la Société des Nations le régime applicable au passage des navires de guerre belges à travers les eaux néerlandaises. » (Art. VIII et dernier)

Les espérances escomptées en Belgique furent déçues à un tel point que les oppositions, qui surgirent, réussirent à faire disloquer le traité par le Conseil des ministres lors du premier examen. L'article I d'ordre politique, qui consacrait le traité de 1839 en le revisant pour la neutralité seule et qui faisait d'un traité prétendu « fluvial » et hollando-belge un traité général, fut biffé du projet.

Le lendemain cependant était préparé un traité politique où ressuscitait l'article rayé la veille et dont le vote allait

apparaître comme une condition du traité économique. L'indignation fut vive en Belgique et les protestations se multiplièrent. Malgré tout, le ministre des Affaires étrangères demanda au gouvernement de donner l'ordre de signer les deux accords. Mais c'est avec des réserves écrites que les diplomates belges apportèrent à Paris, le 23 mars 1920, leur *oui* verbal. Les diplomates hollandais y présentaient de leur côté une prétention supplémentaire sur un objet nouveau. Ils exigeaient que, en même temps que le traité économique et le traité politique, le gouvernement belge signât une convention reconnaissant aux Pays-Bas la souveraineté sur la passe des Wielingen. (1)

On sait que celle-ci est avec l'Oostgat et le Deurlo l'une des trois passes, qui, de nos jours, mettent en communication l'Escaut Occidental avec la mer du Nord. Longeant la côte de la Flandre zélandaise puis la côte belge jusqu'au large de Blankenberghe, elle constitue la voie d'accès la plus importante et la plus fréquentée.

Considérée dans ses rapports avec la mer territoriale belge qu'elle traverse avant de gagner la haute mer, la passe des Wielingen se présente de la façon suivante. A la hauteur du Zwyn, c'est-à-dire au point d'aboutissement de la frontière terrestre hollando-belge, la passe, dans toute sa largeur utile à la grande navigation, est à moins de trois milles du littoral belge, et, par conséquent, tout entière comprise dans la mer territoriale belge. Plus à l'ouest, au large de Zeebrugge, elle s'écarte un peu plus de la côte. Elle est là en partie dans la limite des trois milles, en partie au delà, sans s'éloigner jamais du rivage de plus de six milles. (2)

Le gouvernement des Pays-Bas revendiquait la souveraineté de cette passe dans toute son étendue, même là où elle est comprise dans la zone des trois milles marins constituant

(1) Voir Bulletin du comité de politique nationale belge, 1^{er} avril et 1^{er} juin 1920.

(2) Limite de la mer territoriale proposée par l'Institut de droit international en 1894 et par le gouvernement des Pays-Bas en 1895.

d'après les règles du droit international, la plus petite limite de la mer territoriale. La conséquence de cette revendication était de priver la Belgique d'une partie de son domaine maritime normal et de consacrer l'existence, devant ses côtes, d'une bande d'eau soumise à une souveraineté étrangère. Le port de Zeebrugge, destiné à devenir une base navale de première importance pour la sécurité militaire de la Belgique, se verrait privé de la liberté de ses communications avec la mer.

La thèse néerlandaise heurte de front des principes universellement admis ; elle est fondée sur une dérogation formelle du droit commun. A l'appui de sa revendication le gouvernement des Pays-Bas invoquait deux sortes d'arguments, les uns d'ordre historique et les autres d'ordre économique qui vont être successivement examinées. (1)

Au point de vue historique le gouvernement des Pays-Bas avance que, de tout temps, la passe des Wielingen a été considérée comme une embouchure de fleuve faisant partie intégrante de l'Escaut. Mais ses prétentions basées sur un arrêt du Grand Conseil de Malines du 11 octobre 1504 reposent sur la confusion des droits de souveraineté que la Zélande a possédés, jadis, sur l'Escaut Occidental, avec ses mêmes droits sur les Wielingen ; alors qu'en réalité il y a deux questions très distinctes, la souveraineté sur l'Escaut Occidental n'ayant jamais entraîné la souveraineté sur les Wielingen.

Le gouvernement des Pays-Bas présente, en outre, à l'appui de ses prétentions trois autres textes du XVI^e siècle recueillis dans les archives de l'état de Middelbourg, (2) qui, au premier abord, paraissent plus probants. Mais il convient aussitôt d'insister sur le caractère unilatéral de ces trois

(1) Voir « Le différend des Wielingen » par MM. Charles de VISSCHER et François GANSHOF, dans la Revue de droit international et de législation comparée - 1920, N° 3-4.

(2) Ville des Pays-Bas. ch. 1. de la province de Zélande, presque au centre de l'île de Walcheren.

documents zélandais ; leur utilisation en est rendue très délicate car pour prouver un droit aussi contraire au droit commun, il est indispensable de produire des actes bilatéraux ou des décisions d'autorités judiciaires auxquelles les parties sont soumises. De plus l'identification des Wielingen, dont il est question dans les textes du XVI^e siècle, avec l'actuelle passe des Wielingen est chose bien hasardeuse et l'on peut même affirmer que cette assimilation manque de fondement sérieux. En effet le terme de Wielingen n'a pas au XVI^e, XVII^e et XVIII^e siècles la même signification qu'aujourd'hui et à ces époques il s'est appliqué à des régions très différentes ; très souvent, le plus souvent même, d'après les indications, que donnent les nombreuses cartes, il semble avoir désigné des passes se trouvant dans les eaux territoriales néerlandaises actuelles à l'est du Zwyn.

Telles sont les différentes erreurs qui ont vicié toute l'argumentation du gouvernement des Pays-Bas au point de vue historique.

Au point de vue juridique, la revendication des Pays-Bas s'appuie essentiellement sur cette idée que la passe des Wielingen constitue la partie terminale du fleuve Escaut et que dès lors elle doit être soumise au régime fluvial et non au régime maritime. Comment peut-on parler ici de la continuation du fleuve ? La passe apparaît en effet comme une simple dépression sous-marine, qui tombe soit en totalité soit en partie dans le rayon des trois milles du littoral belge ; nulle part son courant, entièrement projeté dans le domaine maritime, ne s'appuie à une rive.

La thèse hollandaise est contredite par les auteurs et par la jurisprudence. Heffter, Engelhart et Nys, fixent la limite du fleuve vers la mer à l'endroit où ses eaux franchissent une ligne tracée entre les points extrêmes des rivages. (1) Un

(1) HEFFTER : le droit international de l'Europe (4^e édit.) p. 117. — ENGELHART : Du régime conventionnel des fleuves internationaux, page 61. — NYS : le droit international, t. I. p. 481.

fleuve est inséparable de ses rives : « Il ne peut, suivant un arrêt de la Cour de cassation française, se prolonger au delà du point où il coupe les falaises ou le rivage de la mer. » (1)

Les accords conclus au XIX^e siècle, dont les Hollandais cherchent à extorquer des arguments, apportent encore moins une preuve en faveur de la Hollande.

Dans le traité du 19 avril 1839, qui a fixé les frontières actuelles des deux états, on ne trouve aucune indication attestant la volonté de ses signataires de soustraire à la juridiction de la Belgique une partie de son domaine maritime normal.

En outre, de textes hollandais de 1845 il résulte de façon indiscutable que les Pays-Bas, à cette date, ne prétendaient point à la souveraineté sur les Wielingen ; à leur avis, les traités de 1839 n'avaient apporté aucune dérogation au mode normal de partage des eaux territoriales des deux états ; leur délimitation restait entièrement soumise aux principes ordinaires du droit international relatifs à la matière.

Depuis la dernière guerre la question des Wielingen a complètement changé de face. Par une série de déclarations formelles et d'actes non équivoques le gouvernement néerlandais a reconnu le bien fondé de la thèse belge. Voici à cet égard les faits les plus importants :

1^o Au début du mois d'août 1914 le ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas donna au gouvernement belge l'assurance que le danger des mines hollandaises ne pouvait commencer à se faire sentir qu'à partir d'une ligne droite tirée de l'extrême frontière terrestre commune vers la mer du Nord et qu'en conséquence la partie de la mer à droite de la ligne en question serait seule dangereuse ;

2^o En mai 1916, le gouvernement néerlandais remit aux autorités navales britanniques une carte et une notice explicative, qui, destinées à indiquer les limites des eaux terri-

(1) Cas. fr., 28 juillet 1869. Dalloz périodique, 1869, I, p. 489.

toriales néerlandaises à l'embouchure de l'Escaut, respectaient pleinement les droits de la Belgique sur sa mer territoriale ;

3° Au mois de mai 1917, une barque de pêche belge fut capturée par un navire allemand juste à l'Ouest du prolongement en mer de la frontière hollando-belge. Le 28 juin, après une enquête sur la position exacte de la barque au moment de la capture, le Cabinet de la Haye déclarait ne pouvoir intervenir en faveur des pêcheurs, « attendu que le bateau de pêche, lors de l'arrivée du navire allemand, se trouvait sans aucun doute dans les eaux territoriales belges, de sorte qu'une violation de la neutralité néerlandaise n'a pas eu lieu ».

Ainsi il est bien établi que, pendant toute la durée de la guerre, le Cabinet de La Haye n'a pas cessé de considérer comme eaux territoriales belges et de qualifier telles toute la zone que, depuis l'armistice, il revendique comme eaux fluviales néerlandaises.

Il résulte de cette critique de la thèse des Pays-Bas que, aussi bien au point de vue historique qu'au point de vue juridique, la thèse belge, fondée sur le droit commun de la mer territoriale, n'a pu être ébranlée. Aussi n'est-il pas étonnant de constater que les diplomates belges, conscients des droits de la Belgique, refusèrent d'acquiescer aux prétentions hollandaises. La Hollande recula, acceptant que fût maintenu le *statu quo* conservant entière la contestation de la passe et que la question restât ouverte. Prenant l'offensive alors, les diplomates belges déclarèrent qu'il fallait au contraire trancher définitivement cette discussion qu'ils n'avaient pas cherchée, et ils demandèrent à la Hollande la reconnaissance du droit de la Belgique sur cette passe. Devant le refus catégorique des plénipotentiaires néerlandais le gouvernement belge prit la résolution de suspendre les négociations pour le tout.

Dès lors les choses sont en l'état, et ce désaccord fâcheux n'est pas prêt de se dénouer, surtout depuis que les Hollan-

dais ont vu la Belgique conclure avec la France un traité d'alliance militaire, qui est réciproquement pour ces deux nations leur meilleure sauvegarde à l'heure présente.

De la sorte, à part la neutralité qu'elle a répudiée en 1914, la Belgique reste encore soumise au traité de 1839 et l'Escaut en supporte toujours les détestables effets. Aussi on aurait pu, semble-t-il, dissocier les négociations et, tout en laissant ouvertes celles qui se rapportent à l'ordre politique et militaire, terminer celles qui se réfèrent à l'ordre économique. Malgré leur insuffisance, aux yeux de la Belgique, les clauses économiques nouvelles valaient tout de même beaucoup mieux que l'ancien régime. Le différend des Wielingen, basé sur une simple question de souveraineté, n'aurait eu aucune influence sur leur application et ne pouvait d'aucune façon les empêcher de fonctionner. En effet, le traité d'ordre économique, destiné à régler « la navigation de l'Escaut Occidental y compris ses accès depuis la haute mer ainsi que l'Escaut en aval des installations maritimes du port d'Anvers », ne pouvait manquer de s'appliquer à la passe des Wielingen car les principes établis pour la navigation de commerce sont destinés à régler le prolongement maritime de la voie d'eau de la même manière et avec la même rigueur que le fleuve proprement dit. Pratiquement, le problème se réduit à l'existence d'un intérêt purement politique et militaire ayant pour objet la défense des côtes que longe et protège la passe, c'est-à-dire les côtes belges ; son défaut de solution, pour le moment, ne pourrait donc empêcher en aucune manière le fonctionnement régulier du projet économique. Puisque ce dernier est prêt et comme sa substance même n'est pas en cause, on peut dès maintenant en aborder l'examen. Dans tous les cas, sa teneur actuelle constitue une étude des plus intéressantes, si on remarque les améliorations qu'il apporte au régime de l'Escaut et les progrès qu'il fait faire à la législation fluviale internationale.

SECTION III

LE NOUVEAU RÉGIME DE L'ESCAUT D'APRÈS LE PROJET HOLLANDO-BELGE

La révision des traités du 19 avril 1839 approuvée en principe par la décision du Conseil Suprême en date du 8 mars 1919 se trouva, ainsi qu'il ressort des négociations exposées précédemment, singulièrement restreinte dans son ampleur par la résolution du Conseil Suprême du 4 juin 1919, prise à la suite de la réunion des Ministres des Affaires étrangères des cinq principales puissances alliées et associées. Cette résolution qui écartait à priori toutes « solutions impliquant transfert de souveraineté ou création de servitudes internationales » devait avoir une influence capitale sur le cours des négociations entreprises. Elle venait diminuer dans de très notables proportions le champ d'action dans lequel les revendications belges allaient pouvoir se faire jour. « La souveraineté néerlandaise, dit M. Bourquin, devant être maintenue sur le Bas-Escaut, il ne pouvait plus être question que d'en soumettre l'exercice à des conditions nouvelles, plus précises, plus solides et plus cohérentes. » (1)

C'est dans ce cadre restreint que se limitèrent par force les pourparlers antérieurement engagés sur des bases plus larges. Se pénétrant des principes modernes nés de l'évolution de la législation fluviale depuis le traité de Vienne, les délégués des deux pays en arrivèrent pour le régime de l'Escaut à des résultats constituant sur le système antérieur des pro-

(1) M. BOURQUIN. Le nouveau régime de l'Escaut d'après le projet de traité hollandobelge (Revue générale de droit international public, janvier-avril 1920).

grès très appréciables, qui peuvent se synthétiser dans les deux caractères suivants :

1° Elargissement et renforcement de la liberté de la navigation ;

2° Réorganisation profonde du système de gestion appliqué au Bas-Escaut.

§ I. — *La liberté de navigation*

D'après l'article II du projet de traité, « chacun des deux états 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 les territoires belges et néerlandais, 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'état riverain lui-même, et les ressortissants, les biens et le pavillon de tout autre état. »

Dès l'abord une remarque importante s'impose. On ne trouve plus ici, comme dans le traité de 1839, la distinction entre l'Escaut proprement dit et les eaux intermédiaires conduisant au réseau rhénan. Toutes les voies d'eau, fleuves, rivières et canaux traversant ou séparant les territoires des deux états sont régis d'une manière uniforme en appliquant à leur navigation les deux grands principes modernes restés dans le domaine de la théorie jusqu'à ce jour, mais indiscutables aujourd'hui, depuis que la Commission des communications et du transit de la Société des Nations les a insérés dans les articles 2 et 3 de son projet de Convention générale relative aux fleuves internationaux : la liberté de navigation et l'égalité de traitement.

Ce double principe étant posé, comme pour dominer tout

le traité, l'article III vient en faire l'application et lui donner quant à l'Escaut une portée toute spéciale.

Il dispose dans son paragraphe 1 : « 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 tout bâtiment de toutes nations autres que les navires de guerre.

« 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 autre que les droits de pilotage, de quelque nature ou sous quelque forme que ce soit, à aucune visite ni à aucun retard ou entrave quelconque pour quelque motif que ce soit.

« Toutefois, et sans préjudice aux pouvoirs reconnus à la Commission instituée par le paragraphe 3, chacun des deux pays pourra prendre dans ses eaux, à l'égard des bâtiments en provenance ou à destination de ses propres ports, telles dispositions qu'il juge opportunes relativement aux douanes, à la police, aux prescriptions sanitaires, à l'émigration ou à l'immigration, ainsi qu'à l'importation ou à l'exportation des marchandises prohibées.

« Ces dispositions n'entraveront pas inutilement le trafic. »

Ce paragraphe d'une clarté remarquable fait disparaître les lacunes et les obscurités des articles 108 à 117 de l'acte de Vienne transposés dans le traité de 1839. Ces articles, en effet, s'ils établissaient la liberté de la navigation « sous le rapport du commerce », la maintenaient grevée de droits de péage, qui pouvaient être cause de retards nombreux, et de plus, ne parlant pas de la situation des navires de commerce en cas de guerre, ils laissaient la porte ouverte à toute mesure restrictive durant les hostilités.

De ces nouvelles règles de l'article III, paragraphe 1, il résulte :

1° Que la liberté de la navigation est désormais stipulée sur le Bas-Escaut non seulement en temps de paix, mais encore en temps de guerre. C'est l'interprétation qu'il faut donner

aux mots « perpétuellement libres et ouverts » de l'alinéa 1, ainsi d'ailleurs que le dit formellement le rapport annexé au projet de traité ;

2° que cette liberté doit être comprise dans le sens le plus large, c'est-à-dire qu'elle ne peut être restreinte par aucune mesure fiscale, administrative ou judiciaire qui, sous quelque forme que ce soit, pourrait entraver ou retarder la circulation des bâtiments. Cette extension de la liberté doit mettre fin aux mesures judiciaires, telles que les saisies de bâtiments, que la Hollande se croyait autorisée à exécuter sous le régime de 1839, comme cela se produisit lors des incidents du *Phénix* et du *Minerva*.

Si la navigation réclame la plus complète liberté, il ne faut pas croire qu'elle exige la suppression de tous les pouvoirs appartenant aux autorités nationales dans leurseaux. Peut-on songer à refuser aux états riverains le droit, par exemple, de soumettre les navires qui entrent dans leurs ports ou qui en sortent à des visites douanières ou sanitaires et à leur imposer l'observation des lois ou règlements de police ? Cependant comme sous le couvert de mesures semblables l'un des deux états pourrait entraver les libres communications de l'autre principalement avec la mer on a formulé l'alinéa 2, qui donne toute garantie à cet égard, en laissant aux autorités locales, d'après l'alinéa 3, ce que l'on peut appeler « les attributs irréductibles » de la souveraineté. La sauvegarde de ceux-ci a le caractère d'une exception qui confirme le principe de la liberté absolue et intangible de la navigation.

L'état riverain ne peut intervenir « qu'à l'égard des bâtiments en provenance ou à destination de ses propres ports ». Les autorités néerlandaises, par exemple, auront le droit d'intervenir à l'égard d'un navire se rendant d'Anvers à Flessingue ou de Flessingue à la haute mer, alors que toute intervention leur est refusée pour un navire, qui irait de la haute mer à Anvers sans toucher à un port hollandais.

De plus le pouvoir de l'état riverain est limitativement res-

treint aux mesures relatives soit aux douanes, soit aux prescriptions sanitaires, soit à l'émigration ou à l'immigration, soit à l'importation ou à l'exportation des marchandises prohibées, soit enfin à la police. Encore faut-il ajouter qu'en cette dernière matière la compétence des autorités locales est forcément diminuée par suite des attributions données à la Commission mixte, qui, ainsi qu'on le verra plus loin, est « seule » qualifiée pour régler tout ce qui concerne « la police des eaux ». (§ 4)

Limité dans le genre de mesures qu'il peut prendre, l'état riverain l'est aussi quant à leur application. En cela encore son pouvoir n'est pas complet ; il est astreint à l'observation de deux réserves, s'il veut exercer les mesures qui lui sont permises.

La première réserve, constituée par la dernière phrase du paragraphe 1, se borne à prévoir que les mesures prises par l'état riverain « n'entraveront pas inutilement le trafic ».

La seconde autrement importante découle d'une règle générale formulée en ces termes par le paragraphe 4 : « Les décisions et règlements des administrations nationales ne peuvent être en opposition avec les décisions et règlements de la Commission ». C'est de la Commission mixte de gestion qu'il s'agit ici : en toute hypothèse, ses règlements et décisions priment ceux des états riverains. Quoique en théorie elle ait une compétence bien distincte de celles des états riverains il est très possible, en fait, qu'il puisse s'établir un désaccord entre leurs deux domaines, résultant d'une décision prise par l'un, qui vient s'opposer à une décision prise par l'autre. Aussi pour parer à cette éventualité, qui aurait pu gêner la navigation de l'Escaut, il était nécessaire de subordonner une autorité à l'autre. C'est celle des états riverains qui doit s'incliner devant celle de la Commission.

Telles sont les règles qui mettent en application pour l'Escaut les deux principes de la liberté de navigation et de l'égalité de traitement. Le régime qu'elles instituent, peut être

considéré comme le plus libéral qui existe à l'heure actuelle pour un fleuve international. Ce privilège concédé à l'Escaut trouve son explication dans la physionomie spéciale de celui-ci. L'Escaut, en effet, n'est pas un fleuve ordinaire ; il a des caractères essentiels, qui le différencient nettement des autres fleuves internationaux : par sa nature même, il constitue un véritable bras de mer susceptible de servir à la navigation maritime et, comme débouché du port d'Anvers, il est appelé à être l'intermédiaire d'un grand courant de commerce international.

A ces caractères spéciaux doit correspondre un régime spécial approprié. Aussi n'est-il pas étonnant de voir que les navires jouissent dans l'Escaut d'une liberté presque identique à celle qu'ils ont en mer, puisque, d'après le projet, ils ne peuvent être assujettis à certaines mesures de la part d'un état riverain que lorsqu'ils sont « dans ses eaux » et à la condition, expressément formulée, qu'ils soient « en provenance ou à destination d'un de ses ports ».

§ II. — *La Gestion du Bas-Escaut*

« Les Hautes parties contractantes, dit le paragraphe 2 de l'article III, 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, 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. »

Ce principe de l'amélioration continue du fleuve et de son adaptation indéfinie aux progrès de la construction navale et aux besoins croissants de la navigation est essentiellement moderne. Il vient d'être inséré par la Commission des communications et du transit dans l'article 9 de son projet de Convention générale relative aux fleuves internationaux. Il

s'est dégagé dans les dernières années par suite des grands progrès de la science des forces hydrauliques et par suite aussi des grands progrès des travaux hydrotechniques, grâce auxquels on peut d'une voie d'eau médiocre faire un cours d'eau utilisable pour de multiples usages.

Ce principe va dominer désormais toute la gestion de l'Escaut ; il deviendra la règle fondamentale et impérative, que devront suivre les diverses autorités qui seront appelées à y collaborer ; enfin il va transformer complètement toute la gestion non seulement dans son esprit, mais encore dans son mécanisme.

On ne retrouve plus dans le paragraphe 2 l'ancienne distinction entre l'entretien et l'amélioration, qui constituait le gros défaut du régime de 1839. Comme les deux pays devaient pourvoir « à l'entretien », chacun pour sa partie du fleuve, on se souvient que la Hollande se prévalait de ce terme pour entendre maintenir sa portion de fleuve dans l'état où elle se trouvait en 1839. Elle voulait bien conserver ce qui existait, et elle croyait ainsi avoir rempli ses obligations, mais elle se refusait à améliorer, chose à laquelle elle n'était pas tenue, disait-elle.

Dans le paragraphe 2, l'entretien et l'amélioration sont placés sur le même plan et les travaux d'amélioration sont de droit, au même titre que les travaux d'entretien, dès qu'ils trouvent leur justification, soit dans les progrès de la construction navale, soit dans les besoins croissants de la navigation. L'obligation d'améliorer le fleuve sera fonction de la grandeur des navires remontant l'Escaut jusqu'à Anvers, et de l'extension du trafic appréciable par le nombre des navires et la fréquence plus rapide de leur passage.

« La gestion de l'Escaut, dit M. Bourquin, reposera dorénavant non plus sur la notion immuable et rigide du *statu quo*, mais sur une notion vivante, large et souple, ouverte à tous les progrès, accueillante à toutes les évolutions que l'avenir nous réserve. Il est permis de dire qu'à cet égard le traité

hollando-belge dépasse l'état actuel du droit international et constitue un précédent qui peut être fécond. »

Si l'esprit de la gestion est renouvelé avec succès, il est non moins nécessaire que son mécanisme soit modifié pour s'adapter aux circonstances actuelles. Dans cette matière le projet innove encore d'une façon très heureuse et très intéressante sur plusieurs points qui vont être examinés successivement, en peu de mots, avant d'aborder leur étude en détail :

1° Sous le régime de 1839 la gestion du Bas-Escaut avait un caractère individualiste : chacun des états riverains l'assurait seul pour sa partie du fleuve. Entre les deux gestions il n'y avait que le trait d'union bien lâche et bien fragile résultant « de la surveillance commune ».

A ce système dont l'expérience a montré les vices le projet substitue celui d'une collaboration étroite et permanente constituée par la création d'une Commission mixte de gestion qui étendra sa compétence sur « tout ce qui concerne les intérêts de la navigation » et qui « sera composée, en nombre égal de représentants de deux états, soit trois au moins pour chacun d'eux, le président n'ayant pas voix prépondérante ».

2° Quoique la Commission mixte devienne l'organe essentiel et primordial du système nouveau les états riverains gardent cependant encore une certaine part de contrôle sur la voie d'eau, et peuvent intervenir dans les cas les plus graves tout au moins.

La Commission mixte ayant une individualité propre et une activité complètement indépendante des deux gouvernements, il eût été dangereux de lui abandonner sans réserve toutes les décisions à prendre, quelle que fût leur importance, pour la double raison que, l'Escaut étant un fleuve compliqué et délicat, son sort est à la merci d'une erreur de conception dans les travaux qu'on y exécute, et que les charges financières pouvant en résulter viennent grever lourdement par la suite les budgets des états riverains.

C'est pour éviter ces deux dangers qu'un partage d'autorité sagement dosé devait être établi entre la Commission mixte et les deux états riverains.

3° Enfin le système est complété par une institution qui en est en quelque sorte la sauvegarde : l'arbitrage obligatoire, qui permettra de dénouer tout conflit survenu entre les deux autorités nationales soutenant des prétentions contradictoires. Cette innovation détruit le fameux « droit de veto » dont a usé et abusé la Hollande, laquelle dorénavant ne pourra plus mettre d'opposition définitive à l'exécution d'un travail quelques en soient son objet et son importance.

La création d'une Commission mixte à pouvoirs étendus, le contrôle savamment dosé des deux gouvernements sur cette Commission et l'institution de l'arbitrage obligatoire, telles sont dans le projet nouveau les grandes lignes de la gestion du Bas-Escaut ; son fonctionnement va faire l'objet d'une étude plus détaillée.

Toute gestion comporte normalement deux éléments, l'un, intellectuel, la décision, l'autre plus matériel, l'exécution. Cette distinction entre le cerveau qui pense et le bras qui exécute est bien établie et nettement exprimée dans le texte du traité.

C'est à la Commission mixte qu'il appartient de prendre l'initiative des mesures nécessaires et d'en décider l'exécution.

A la différence de l'ancien Collège des Commissaires de 1839, elle a une existence parfaitement vivante et une composition bien déterminée. « Elle sera, dit l'article III, paragraphe 3, en effet, composée en nombre égal de représentants des deux états, soit trois au moins pour chacun d'eux, le président n'ayant pas voix prépondérante. » Plus loin le paragraphe 4 indique la manière dont seront supportés les frais nécessités par l'administration de la Commission et le traitement des fonctionnaires ; c'est la meilleure façon de prouver son caractère d'utilisation permanente.

Mais, ce n'est pas en cela seul que la nouvelle Commission se distingue de l'ancien Collège des Commissaires ; elle en diffère encore par sa nature juridique et ses attributions.

Les anciens Commissaires chargés de la surveillance de l'Escaut ne constituaient pas par leur réunion une individualité propre. Juridiquement il n'y avait pas de « Commission », il n'y avait que des « Commissaires » délégués par leur gouvernement respectif dont ils exécutaient les ordres. Dans le système nouveau la Commission de gestion devient un être moral, une sorte d'établissement public hollando-belge, qui aura son patrimoine, qui pourra contracter, ester en justice, accomplir des actes de gestion et des actes de puissance publique. Le paragraphe 4 dispose à cet égard « qu'elle établira son règlement d'ordre intérieur, lequel déterminera notamment la désignation de son siège, les modes de délibération et de votation, l'organisation de sa représentation juridique, le mode de publication des règlements, les conditions de nomination de son personnel. »

La Commission n'est plus astreinte à exécuter un mandat bien spécifié comme l'étaient les anciens Commissaires et à demander des instructions aux gouvernements dès que la nécessité d'une mesure nouvelle se fait sentir. Elle n'est soumise de la part des deux gouvernements qu'à un contrôle bien lâche qui ressemble d'assez près à celui qu'exerce dans la vie publique interne l'administration centrale sur les administrations régionales ou locales. « Ce n'est plus, dit M. Bourquin, à proprement parler un contrôle « hiérarchique » ; c'est plutôt un mode de « tutelle administrative » suffisamment large, suffisamment souple pour sauvegarder l'autonomie et la personnalité de l'organisme mineur. » En effet, si certaines décisions de la Commission ont absolument besoin d'une approbation gouvernementale, d'autres sont exécutoires par elles-mêmes de plein droit.

Plus importante encore est la différence qui sépare, quant

à l'étendue des attributions, la nouvelle Commission de l'ancien Collège des Commissaires.

Le régime de 1839 créait un instrument de surveillance sans pouvoir propre ; le nouveau système institue un véritable organe de gestion qui aura pour but dit le paragraphe 3 « de sauvegarder et promouvoir les intérêts de la navigation ». Les Commissaires de 1839 voyaient le cercle de leurs attributions strictement limité ; ils devaient se borner à surveiller l'entretien des passes, le balisage du fleuve et le service de pilotage. Réduite à ce triple objet, leur compétence n'impliquait même aucun pouvoir de décision.

La nouvelle Commission, dit le paragraphe 4, « statuera aussi bien sous forme de décisions particulières que sous forme de règlements généraux sur tout ce qui concerne les intérêts de la navigation ». Son champ d'attributions *ratione materiæ* s'est singulièrement élargi. Elle acquiert une compétence générale sur toute l'administration du fleuve considéré comme voie de communication. Aussi, dans l'impossibilité d'énumérer limitativement ses pouvoirs, le paragraphe 4 se contente d'en indiquer quelques-uns à titre d'exemples : la Commission, dit-il, est « notamment compétente pour ce qui concerne l'éclairage et le balisage, l'établissement sur les berges de toutes 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 travaux entraînant à l'intérieur des digues maîtresses une modification de nature à porter préjudice aux intérêts de la navigation ». Enfin le texte ajoute : « elle fera les règlements relatifs à la police des eaux ».

Tout ce qui concerne l'intérêt de la navigation relève donc en principe de la Commission.

Une seule exception vient déroger à cette compétence générale ; elle est énoncée par le paragraphe 3 : « Toutefois la navigation qui s'effectue à destination ou en provenance des

ports belges sans emprunter la partie néerlandaise des dites eaux et, réciproquement, celle qui s'effectue à destination ou en provenance des ports néerlandais sans emprunter la partie belge des mêmes eaux, ne seront pas soumises à la compétence de cette Commission. »

Cette exclusion se comprend facilement ; en effet, la navigation limitée aux eaux de l'un des deux états intéresse celui-ci seul directement et ne justifie nullement la compétence de la Commission mixte, qui doit s'occuper des intérêts généraux de la navigation et non des intérêts particuliers des états. Cependant, si la Commission mixte n'a dans cette matière aucune influence active, elle a tout de même un rôle passif qui lui est réservé par la règle générale du paragraphe 4 : « Les décisions et règlements des Administrations nationales ne peuvent être en opposition avec les décisions et règlements de la Commission. » Ainsi les gouvernements seront libres de prendre toutes mesures permises par le paragraphe 3, mais à condition quelles ne soient pas en contradiction avec les règlements de la Commission.

Telles sont les attributions de la Commission mixte *ratione materiæ* ; il faut déterminer maintenant leur sphère géographique, c'est-à-dire les considérer *ratione loci*.

La compétence territoriale de la Commission comprend, d'après les paragraphes 2 et 3, « l'Escaut Occidental et ses accès depuis la haute mer, ainsi que l'Escaut en aval des installations maritimes du port d'Anvers ». Comme ces dernières, dépassant de très loin les limites de la ville d'Anvers s'étendent aujourd'hui jusqu'à Lillo, le domaine de la Commission embrasse toute la branche occidentale de l'Escaut en aval de Lillo jusqu'à la mer, y compris les trois passes maritimes des Wielingen, du Deurlo et de l'Oostgat. On voit par cela que le différend créé par les prétentions hollandaises sur la passe des Wielingen n'avait aucune importance au point de vue économique puisque la Commission mixte étend sa compétence sur l'Escaut Occidental et ses accès

depuis la haute mer : la passe litigieuse était donc comprise dans son ressort.

Etant donné le champ si vaste de ses attributions, était-il permis de laisser à la Commission mixte le pouvoir de solutionner définitivement toutes les questions, ou bien ne semblait-il pas raisonnable de soumettre ses décisions au contrôle des gouvernements ? Ceux-ci, en effet, devant solder les dépenses engagées par la Commission mixte, avaient un intérêt pécuniaire très grand à connaître les travaux à effectuer et à juger de leur importance.

Cette intervention des états, admise avec raison, se trouve réglementée au paragraphe 5 ainsi conçu :

« 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 référé aux deux gouvernements.

« 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. »

Ainsi, de toute façon, qu'il y ait eu entente entre les membres de la Commission ou bien que l'accord n'ait pas pu s'établir, l'intervention des gouvernements est en principe requise. Une exception cependant vient diminuer la portée de ce principe ; c'est le paragraphe 6 qui l'énonce en disant que « pour toutes mesures et tous travaux qui ne pourraient être différés sans préjudice sérieux pour la navigation jusqu'à l'expiration des délais prévus au paragraphe 5, par exemple pour les déplacements ou placements temporaires de feux, balises et bouées, les dragages urgents, l'enlèvement d'épaves ou autres obstacles à la navigation, les décisions de la Commission seront exécutoires sans être soumises à l'approbation des gouvernements ».

Cette réserve visant les décisions nécessitées par l'admi-

nistration journalière du fleuve par opposition à celles plus importantes, mais plus rares, concernant des mesures et des travaux à longue portée, amène à faire une distinction dans les hypothèses en face desquelles la Commission va se trouver placée : il y aura des cas urgents et des cas non urgents. Pour les premiers la Commission sera seule compétente sans contrôle du gouvernement ; ses décisions seront exécutoires par elles-mêmes de plein droit. Pour les seconds, qui comportent des mesures ou des travaux exceptionnels, le paragraphe 5 reprend tout son empire ; l'intervention gouvernementale sera obligatoire ; les retards qu'elle pourra apporter, loin d'être préjudiciables, constituent même une garantie pour ces matières, qui peuvent avoir des conséquences heureuses, si elles sont bien conçues, mais peuvent en entraîner de désastreuses, si elles ont été trop rapidement décidées.

La procédure sommaire des cas urgents devant être en pratique la plus fréquente pouvait entraîner un danger dont la délégation hollandaise fit voir la possibilité. Elle montra qu'il serait facile d'en abuser et d'engager indéfiniment les finances publiques sans approbation préalable du gouvernement auquel incombe la dépense, en attribuant le caractère d'urgence à des travaux importants. C'est pour parer à cet inconvénient que le paragraphe 6 dispose qu'en principe la procédure sommaire ne sera pas applicable aux travaux dont le coût excède cent mille florins, à moins que la Belgique n'offre de prendre à sa charge la partie des frais qui dépasse cette somme.

La distinction des cas non urgents et des cas urgents trouve encore son application dans la procédure d'arbitrage.

La procédure ordinaire des premiers est développée dans le paragraphe 5 : « 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 deux gouvernements aura la faculté de recourir à l'arbitrage.

« La Commission d'arbitrage sera composée de cinq membres : chacune des deux parties nommera dans un délai de quinze jours deux arbitres, dont un seulement pourra être son ressortissant ; à défaut par les deux parties de se mettre d'accord sur le choix du président, celui-ci sera désigné alternativement par le roi de Danemark et le roi d'Espagne.

« Les arbitres statueront dans le délai d'un mois à la requête de la partie la plus diligente, à moins que le président n'estime indispensable de prolonger le délai. »

Un supplément d'explication est donné par le projet de convention annexe réglant la procédure d'arbitrage, qui porte que dans ce cas les parties signeront « un compromis » spécial déterminant nettement l'objet du litige, le siège du tribunal arbitral, le montant de la somme que chacune des Hautes parties contractantes aura à déposer à titre d'avance pour les frais du tribunal et, généralement, toutes conditions dont elles seront convenues. La Commission d'arbitrage sera saisie du litige par la communication qui lui sera faite du compromis. A défaut d'accord entre les gouvernements sur l'établissement du compromis, chacun d'eux aura la faculté de s'adresser au tribunal arbitral aux fins d'en établir les termes.

La procédure sommaire relative aux cas urgents, ne pouvant s'accommoder des lenteurs de la forme précédente d'arbitrage, trouve une solution différente dans le paragraphe 6 qui stipule :

« 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 déferé à un Collège arbitral permanent qui statuera dans la huitaine, à moins que le président n'estime indispensable de prolonger ce délai.

« Le Collège arbitral sera composé de trois membres effec-

tifs et de trois membres suppléants nommés pour une période de trois ans. »

La convention annexe ajoute que les arbitres seront « saisis du litige par la transmission du procès-verbal des délibérations de la Commission mixte constatant le différend » ; donc dans ce cas un compromis est inutile.

Il est facile d'apercevoir la raison qui motive la différence de ces deux procédures. Elle est due à la diversité des mesures qui font l'objet de ces mêmes procédures.

D'un côté, par suite de l'importance des mesures et des travaux, on se trouve en présence d'un litige entre les deux gouvernements et on comprend qu'il soit nécessaire de soumettre l'affaire à une Commission exceptionnelle d'arbitrage composée, en partie, de membres choisis en dehors de l'influence des deux gouvernements.

D'un autre côté, à cause de la fréquence des mesures à prendre et de la rapidité à donner à leur solution et en considérant que le désaccord ne règne qu'entre les membres de la Commission, on est contraint de reconnaître qu'un Collège arbitral permanent nommé par les gouvernements est préférable et bien plus apte à vider le plus rapidement possible les différends survenus entre les membres de la Commission.

L'application de l'arbitrage aussi puissamment organisé ne peut que donner d'excellents résultats dans la gestion de l'Escaut.

Le nouveau traité met en pratique là aussi les intentions de la Commission des communications et du transit de la Société des Nations, qui avait préconisé l'arbitrage dans le projet de Convention générale relative aux fleuves internationaux, dans lequel elle avait organisé une procédure générale d'arbitrage. D'après l'article 17 qui y est consacré, les différends seraient portés devant la Commission fluviale qui serait chargée de mettre d'accord les parties. Si cette Commission n'y réussit pas, c'est à la Commission des communications et du transit que revient cette mission. Si celle-ci échoue encore, c'est la Cour permanente de justice qui est

compétente en dernier ressort. Ces règles établies pour la généralité des fleuves peuvent souffrir des modifications appropriées au régime spécial de chaque fleuve.

Il semble qu'une procédure si compliquée n'est pas nécessaire pour l'Escaut. La situation de celui-ci est particulièrement favorable car les conflits à son sujet ne peuvent s'élever toujours qu'entre les deux mêmes états. Aussi la solution de ces conflits peut être relativement plus facile et plus rapide que pour les fleuves baignant de nombreux territoires différents.

Les délibérations de la Commission mixte, l'intervention des états quand elle est nécessaire, enfin le recours à l'arbitrage en cas de désaccord constituent, par leur emploi séparé ou successif, autant de moyens pour prendre une décision.

Celle-ci une fois arrêtée, comment en assurer l'exécution ? Ici surgit encore la distinction fondamentale entre les cas non urgents et les cas urgents.

Pour les premiers le paragraphe 7 pose le principe que « l'exécution des décisions de la Commission sera assurée par les Administrations belges et néerlandaises, chacune en ce qui concerne sa partie de la voie d'eau ». Cette solution est heureuse car les Administrations nationales (Waterstaat en Hollande, Ponts et Chaussées en Belgique) ayant l'expérience et l'outillage sont tout désignées pour veiller à la bonne exécution des travaux fixés par la Commission. Celle-ci cependant n'a pas terminé sa tâche, lorsqu'elle a pris une décision ; elle a une mission de surveillance sur les Administrations nationales qui, d'après le paragraphe 7, n'entreprendront l'exécution que « sous réserve d'approbation des plans et devis par la Commission et sous le contrôle de cette dernière ».

Le même paragraphe 7 ajoute : « Le droit de contrôle de la Commission lui permettra de prendre les décisions qu'elle jugera nécessaires, conformément aux plans et devis, quant à la rapidité ou aux modalités de l'exécution, et, au besoin, d'assumer elle-même cette exécution. » Ainsi la Commission

non seulement contrôle l'exécution et en fixe les modalités, mais elle peut encore, si les services administratifs ne se montraient pas à la hauteur de leur tâche ou faisaient preuve de mauvaise volonté ou opéraient avec trop de lenteur, leur retirer l'exécution et y pourvoir par ses propres moyens.

Pour les cas urgents, « la Commission, dit le paragraphe 7, assurera l'exécution de ses décisions dans tous les cas qui tombent sous l'application du paragraphe 6. Les Administrations belges et néerlandaises seront toutefois chargées, sous la direction de la Commission, de la surveillance des travaux, chacune en ce qui concerne sa partie de la voie d'eau. »

Donc, pour ce qui a trait aux travaux urgents, la Commission n'a plus seulement le contrôle, mais elle en possède aussi l'exécution. Elle peut assurer celle-ci directement, par des services créés à cette fin, ou indirectement, en recourant soit à des tiers (sociétés, entrepreneurs, etc.), soit encore aux Administrations nationales elles-mêmes. On comprend très bien que, dans ces cas urgents, la Commission puisse librement faire appel, dans chaque espèce, aux hommes de métier les mieux placés pour exécuter rapidement et convenablement le travail et non pas seulement aux Administrations nationales dont les lenteurs sont proverbiales dans tous les pays.

Cependant si on enlève à ces Administrations l'exécution de droit, on leur permet d'exercer toutefois sur les travaux qu'elles n'exécutent pas une certaine surveillance, à la condition qu'elle se fera sous la direction de la Commission mixte.

Pour l'exécution, de même que pour la décision, le recours à l'arbitrage est possible d'après le paragraphe 7 :

« En cas de désaccord au sujet de l'exécution entre les membres de la Commission, il sera statué par arbitrage conformément aux dispositions, soit du paragraphe 6, soit du paragraphe 5, selon qu'il y a ou non urgence. »

Dans tous les cas où la Commission doit exécuter par elle-même ses décisions, s'il y a litige entre ses membres quant aux modalités de cette exécution, il y aura lieu de porter le conflit, soit devant la Commission exceptionnelle d'arbitrage, soit devant le Collège arbitral permanent, suivant que les mesures à prendre ou les travaux à faire relèveront de la procédure ordinaire ou de la procédure sommaire.

Telle est la manière dont le projet organise l'exécution. Ce que l'on doit en retenir surtout c'est la collaboration de la Commission mixte et des Administrations nationales. Si l'une représente la décision et l'autre l'exécution, on ne doit pas les considérer comme complètement étrangères l'une à l'autre. C'est avec raison qu'on a maintenu une certaine liaison entre elles. « Séparer par une cloison étanche, dit M. Bourquin, le cerveau, qui pense, et le bras, qui exécute, eût été une erreur. Entre les deux formes d'activité l'harmonie nécessaire ne peut être assurée que moyennant une certaine inter-pénétration et, plus exactement, moyennant une certaine prééminence des organes de décision sur les organes d'exécution. »

On a vu précédemment que — à part les règles concernant la liberté de navigation, la surveillance commune, la conservation des passes, l'éclairage et le balisage — le traité de 1839 contenait aussi certaines dispositions qui avaient trait au pilotage et à la pêche dans les eaux de l'Escaut et certaines autres qui visaient les voies de communication établies ou à créer entre Anvers et le Rhin. De même le nouveau projet de traité hollando-belge s'occupe de ces diverses questions et essaie de leur donner en faveur de la Belgique une solution meilleure relativement à celles qu'elles avaient antérieurement.

Pour le pilotage, c'est le paragraphe 9 de l'article III qui vient apporter des changements importants au régime existant actuellement.

On se souvient que le traité de 1839 reconnaissait à chacun

des deux états riverains la faculté d'établir sur le Bas-Escaut son service de pilotage. Il instituait un régime de concurrence qui avait le fâcheux résultat de faire naître entre les deux états une rivalité très onéreuse pour eux-mêmes et sans profit pour la navigation.

Pour éviter cet inconvénient, il a paru préférable de s'entendre sur la base d'un partage dont le paragraphe 9 établit les différentes modalités :

« Les navires se dirigeant vers l'amont et qui ont pour destination un port belge, ressortissent, jusqu'en rade du port d'Anvers ou jusque dans l'écluse du canal de Gand à Terneuzen, au pilotage belge lorsqu'ils pénètrent dans l'Escaut Occidental par la passe d'accès des Wielingen, et au pilotage néerlandais, lorsqu'ils pénètrent par les passes d'accès du Deurlo et de l'Oostgat.

« Vers l'aval, pour tout navire venant d'un port belge et allant vers la haute mer, il sera au choix de ce navire de recourir, pour le parcours complet, au pilotage belge ou au pilotage néerlandais.

« Les navires se rendant d'un port belge vers un autre port belge ressortissent exclusivement au pilotage belge.

« Les navires se rendant de la haute mer vers un port néerlandais ou inversement, et les navires se rendant d'un port néerlandais vers un autre port néerlandais ressortissent exclusivement au pilotage néerlandais. »

Aux droits illusoire de surveillance sur le pilotage conférés aux anciens Commissaires, le nouveau projet substitue des pouvoirs importants attribués à la Commission mixte.

Celle-ci statue pour le pilotage de la même façon qu'elle le fait pour les autres matières rentrant dans sa compétence. La procédure est la même aussi bien quant à l'intervention des gouvernements que pour le recours à l'arbitrage.

Enfin, dans le dernier alinéa du paragraphe 9, le projet tranche une question qui était antérieurement une source de difficultés, c'est-à-dire la fixation des tarifs de pilotage. Il édicte que les droits ci-dessus seront fixés par la Commission

selon la manière prévue au paragraphe 5, ce qui entraîne, à défaut de décision dans la Commission, le recours aux deux gouvernements et, à défaut d'entente de ceux-ci, appel à la Commission d'arbitrage.

Il ajoute ceci qui est de la plus haute importance :

« Il est toutefois convenu que les droits perçus pour le pilotage, depuis la haute mer jusqu'à Anvers et inversement, ne pourront, à aucune époque et en aucun cas, être supérieurs aux droits perçus pour le pilotage depuis la haute mer jusqu'à Rotterdam et inversement. »

On se rappelle que, si le traité de 1839 stipulait une disposition semblable, il ne donnait pas à la Belgique les moyens de vaincre la résistance de la Hollande.

Avec les règles du paragraphe 9, la Commission mixte aura plein pouvoir pour faire cesser toutes les difficultés et prescrire l'identité des tarifs de l'Escaut avec ceux de la Meuse.

Pour la pêche le paragraphe 11 de l'article III décide que « l'exercice du droit de pêche et du commerce de pêcherie, dans toute l'étendue de l'Escaut, sera réglé sur le pied d'une parfaite réciprocité et égalité en faveur des sujets des deux pays ».

Ce sont les mêmes termes que ceux de l'article 9 du traité de 1839. Juridiquement, il n'y a pas de changement, mais, pratiquement, du fait de la création de la Commission mixte, il est certain que les difficultés qui surgissaient antérieurement pourront avoir des solutions meilleures pour la Belgique et que les travaux nécessités par les ports de pêche pourront être exécutés plus facilement et plus rapidement.

Le projet se complète par les articles IV et V qui ont trait aux améliorations à apporter aux canaux intermédiaires entre l'Escaut et le Rhin.

Il porte que les Hollandais consentent à la construction d'un canal partant des bassins d'Anvers et aboutissant au

Hollandsch Diep aux environs de Moerdijk et d'une autre voie d'eau Rhin-Meuse-Escaut partant d'Anvers et aboutissant au Rhin à la hauteur de Ruhrort en traversant la Meuse aux environs de Venloo. On se rappelle que cette dernière voie de communication faisait, dès avant la guerre, l'objet de réclamations pressantes de la part de la Belgique, qui s'empressa, dès l'armistice d'en demander l'exécution au Conseil Suprême des Alliés. Celui-ci, pour éviter toute difficulté future, en imposa l'acceptation à l'Allemagne dans l'article 361 du traité de Versailles.

Tels sont les caractères généraux et les dispositions nouvelles que l'étude précédente met en lumière dans le projet hollando-belge.

Ce dernier, quoiqu'il ne réponde pas à tous égards aux légitimes revendications de la Belgique, constitue du moins un grand progrès sur le régime antérieur.

Les multiples défauts que celui-ci présentait en même temps que les dangers qu'il rendait imminents, ne semblent plus à redouter désormais ; le droit de veto de la Hollande disparaît avec l'institution de l'arbitrage obligatoire ; la notion étroite et routinière de l'entretien stationnaire du fleuve fait place à une conception large et active d'amélioration continue et de modernisation appropriée aux progrès de la navigation et de la science navale ; enfin l'institution d'une Commission mixte par sa grande capacité de pouvoir et son action rapide vient revivifier l'ancienne gestion individualiste par la suppression de ses entraves et de ses lenteurs dans l'exécution.

Si les Belges n'avaient pas eu, par ailleurs, des droits nombreux et légitimes leur permettant d'espérer des conditions plus favorables, ils auraient pu donner leur adhésion à ce projet, qui placerait l'Escaut sous un régime juridique plus progressif et bien meilleur que tous ceux adoptés actuellement pour les fleuves internationaux.

CONCLUSION

Juridiquement la Belgique se trouve encore actuellement soumise aux traités de 1839, en fait elle s'en est libérée en répudiant la neutralité en 1914. Celle-ci et la garantie assurée par les Puissances constituaient les avantages concédés en compensation des sacrifices territoriaux qui formaient autant de portes ouvertes aux invasions. La guerre a montré malheureusement l'impuissance de ce système. Non seulement les avantages n'ont pas servi à la Belgique, mais encore les vices de ses frontières ont précipité sa perte.

Aujourd'hui, les avantages lui faisant défaut, il ne lui reste plus que les inconvénients. Elle se trouverait même dans une position plus défavorable qu'en 1914, si elle n'avait pas récemment conclu avec la France un traité d'alliance militaire, qui actuellement constitue pour sa sécurité, comme d'ailleurs pour celle de la France, une sauvegarde bien supérieure à la neutralité des traités de 1839. Cependant, si ses intérêts politiques sont pratiquement sauvegardés, ses intérêts économiques ne le sont nullement encore.

Le traité fluvial et économique aurait pu apporter quelque amélioration à cet état de choses, mais il n'a pas été signé et la situation reste la même qu'en 1914 : la question de l'Escaut est donc toujours en cause.

Quelles pourraient être les solutions susceptibles de remédier au régime provisoire actuel ?

La première, qui serait assurément la plus rapide aujourd'hui, consisterait pour la Belgique à reprendre les négociations rompues lors de l'affaire des Wielingen à signer les

traités prêts à ce moment là, sous la condition expresse que la Hollande reconnaisse son droit de souveraineté incontestable sur la passe litigieuse.

Cet accord rentrerait parfaitement dans le cadre donné par la décision du Conseil Suprême des Alliés en date du 4 juin 1919, qui n'autorisait que des propositions « n'impliquant ni transfert de souveraineté, ni création de servitudes internationales ». Mais en ce moment les deux pays intéressés ne paraissent d'aucune façon disposés à reprendre les pourparlers dans ce sens.

Le Gouvernement belge a senti depuis la rupture que l'opinion publique n'était guère sympathique au projet, qui, bien que réalisant de nombreuses améliorations sur le régime antérieur, ne donnait pas à la Belgique la libre disposition des eaux conduisant à Anvers. En outre depuis la ratification de l'alliance militaire avec la France, il a compris qu'avec l'appui de ses alliés il pourrait agir mieux qu'avant sur l'inertie de la Hollande et obtenir des clauses plus favorables.

La Hollande, de son côté, n'est pas en ce moment disposée à céder, et sa résistance paraît même devenir inébranlable précisément depuis la conclusion de l'accord franco-belge dans lequel elle croit voir une menace à son égard.

Une seconde solution, si la précédente n'aboutit pas, est préconisée par plusieurs juristes qui seraient partisans de l'internationalisation de l'Escaut.

Ne pourrait-on pas, en effet, 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 ? A l'instar de ce qui est établi pour le Rhin, chacun des états représentés dans cette Commission disposerait non plus d'un même nombre de voix, comme antérieurement, mais d'une quantité proportionnée à ses intérêts politiques et économiques.

De même que la France, qui a les plus grands intérêts sur le Rhin, possède plus de voix que les autres Puissances à la Commission centrale de ce fleuve, de même la Belgique, la plus fortement intéressée sur l'Escaut, devrait avoir un nombre de voix supérieur à celui de chacune des autres nations. La Hollande alors ne pourrait plus opposer de veto définitif et exercer son hégémonie à l'encontre des intérêts du commerce international d'Anvers.

Ce système serait particulièrement favorable aux rapports de la Belgique et de la France à l'heure actuelle.

L'entrée des délégués Français dans une Commission de l'Escaut serait un procédé sûr pour rechercher les meilleurs moyens susceptibles de faire rapporter les mesures prises par le protectionnisme français à l'égard du commerce d'Anvers avec l'Alsace-Lorraine, tout en ne lésant pas les intérêts de la France et en particulier des ports du Havre, de Boulogne et de Dunkerque. Déjà récemment les surtaxes d'entrepôt et d'origine, qui avaient fermé l'Est français au commerce de l'Escaut, viennent d'être supprimées; mais il y a encore de nombreuses questions pendantes, qui pourraient être résolues par une collaboration confiante et continue des deux pays.

Malgré les avantages possibles de cette intervention la Belgique ne semble pas au premier abord très favorable à l'institution d'une Commission internationale scaldéenne. En effet, étant la principale intéressée dans l'Escaut, elle pourrait voir 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. Peut-être serait-il possible pour diminuer ses susceptibilités de ne donner que voix consultative aux délégués des états non riverains et d'attribuer voix délibérative aux représentants hollandais et belges seuls, mais avec une prépondérance marquée pour ces derniers. Ce moyen transactionnel devrait, d'après l'avis de certaines personnalités compétentes, produire d'excellents

résultats par suite de l'examen et de l'utilisation possible des conseils donnés par les délégués des états non riverains.

Une dernière solution enfin consisterait dans la reprise de la Flandre zélandaise par la Belgique. Elle constituerait évidemment la seule manière d'aplanir les difficultés continues rencontrées par la Belgique, qui, possédant ainsi la rive gauche de l'Escaut, serait sur le même pied que la Hollande, maîtresse de la rive droite.

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, au contraire vers le Sud elles sont rapides et nombreuses : il est beaucoup plus facile d'aller à Anvers ou à Bruxelles qu'à Rotterdam, à La Haye ou à Amsterdam.

Isolés ainsi de leur propre pays, les habitants se tournent forcément vers la Belgique car leurs relations agricoles et commerciales avec elle constituent leurs principales ressources ; ils fournissent le produit de leurs cultures et de leur élevage aux pays belges, qui leur donnent en retour la main-d'œuvre nécessaire à l'exploitation de leurs terres. D'ailleurs, pour activer ce trafic, les Belges ont créé de nombreuses lignes de chemin de fer et de tramways vicinaux et ont de leurs deniers modernisé les installations maritimes du port zélandais de Terneuzen qui est devenu ainsi l'avant-port de Gand.

En ce moment les trois quarts à peu près des polders appartiennent à des Belges ; de nombreux fermiers sont belges et la moitié de la population est de religion catholique. Cette sorte de colonisation n'est que le fruit du simple jeu des

intérêts économiques et non le résultat des manœuvres insidieuses des autorités belges ou d'une campagne occulte entreprise par un groupement belge de propagande. De nombreux habitants de la Flandre zélandaise sont du reste conscients de l'orientation qui leur est imposée par les circonstances, et ils ont depuis quelque temps estimé que l'on ne pouvait plus longtemps résister pour des raisons sentimentales au courant qui entraînait cette région vers sa patrie géographique, la Belgique, qui seule pouvait lui rendre une prospérité perdue depuis plusieurs siècles. (1)

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 ?

D'après certaines personnalités belges, il serait à craindre que cette annexion donne naissance à une opposition protestataire, qui, trouvant dans le parti activiste flamingand un allié naturel, pourrait causer des difficultés graves au Gouvernement.

Tout porte à croire que cette appréhension est peut-être exagérée car les 47.000 habitants de la Flandre zélandaise, constituant à peine la 140^e partie de la population belge, n'auraient pas une puissance politique suffisante pour devenir dangereux, et de plus il est certain que la réunion à la Belgique leur donnerait au bout de quelques années de si grands avantages que les plus récalcitrants se rallieraient à la nouvelle patrie.

Pour compléter les effets de l'occupation de la rive gauche de l'Escaut il serait nécessaire de soumettre le fleuve jusqu'à la mer à la souveraineté de l'état 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.

(1) Vers un accord hollando-belge, p. 52 et s.

Quel serait alors le régime à adopter pour le temps de guerre ? Le procédé le plus simple consisterait à première vue à attribuer à la Hollande les deux bouches septentrionales de l'Escaut, de manière à lui assurer le libre accès de Flessingue, la frontière suivant la crête des bancs de sable du milieu du fleuve et aboutissant à la pointe sud-orientale de l'île Walcheren. Mais on ne peut se dissimuler les difficultés que présenterait au point de vue de la défense cette frontière courant au milieu du fleuve. Aussi, semble-t-il, on devrait envisager un moyen différent qui serait plus pratiquement utilisable. Chacun des deux états aurait, s'il entrait en guerre, le droit d'assurer par ses propres forces la surveillance à son profit de toutes les bouches du fleuve, sans qu'il puisse entraver toutefois le commerce libre de l'autre état resté neutre. Dans le cas où les deux états demeureraient neutres ou entreraient tous deux en guerre, la protection du fleuve résulterait de la collaboration des deux commandements.

Telles sont tant au point de vue politique qu'économique les grandes lignes de cette dernière solution basée sur une modification territoriale. Sa conception n'est pas nouvelle, car déjà à la fin du XVIII^e siècle Kaunitz écrivait à son sujet : « L'intérêt des provinces belges porte essentiellement sur deux points : d'avoir la libre navigation de l'Escaut et d'obtenir toute la Flandre hollandaise jusqu'à la mer. » (1) Ce qui était réalisable il y a plus d'un siècle, au moment de la toute puissance de la raison d'état, ne l'est pas moins aujourd'hui, où l'on peut par les procédés modernes de la législation internationale assurer la satisfaction des droits essentiels d'un pays sans pour cela violer la liberté des nationalités.

Or, le peuple belge a des besoins nécessaires incontestablement consacrés par la guerre, qui consistent dans le libre accès de la mer, dans un commerce sans entraves et enfin dans de bonnes frontières.

(1) Dépêche du 12 novembre 1783, citée par M. L. de Saint-Vincent, op. cit.

Contre ces aspirations nationales autorisées par le grand principe de la libre disposition des peuples écrit dans l'esprit et dans la lettre du traité de Versailles, l'opposition de certains habitants de la Flandre zélandaise et la résistance des Hollandais ne peuvent prévaloir ; d'ailleurs il serait probablement facile de trouver un terrain d'entente avec les uns et les autres. D'une part, des institutions appropriées et décentralisées donneraient aux premiers toute la liberté désirable, et d'autre part, des compensations convenables pourraient être envisagées au profit de la Hollande dans les pays irrédentes de ses frontières de l'Est, en Frise et Gueldre Orientales. (1)

Au lendemain de la guerre, si son examen en avait été permis, cette façon de résoudre la question aurait eu de grandes chances de réussir. Mais on se rappelle que la décision du Conseil Suprême des Alliés du 4 juin 1919 ne toléra, pour la révision des traités de 1839, que la présentation de propositions « n'impliquant ni transfert de souveraineté, ni création de servitudes internationales ».

De telles propositions, insuffisantes pourtant aux yeux des Belges, ont été faites ; elles n'ont pas abouti et le problème se pose toujours avec la même acuité qu'aux siècles passés.

La Belgique pourrait par les armes forcer la Hollande à écouter ses légitimes revendications, mais il lui répugne de faire la guerre à cette nation qui a eu les mêmes origines qu'elle. C'est pour éviter d'en arriver à cette extrémité qu'elle désire supprimer les causes de friction et de conflit qui surgissent sans cesse dans leurs rapports.

Un arrangement pacifique et préventif avec la Hollande est donc le seul moyen que la Belgique possède pour aboutir au résultat cherché depuis longtemps.

Mais pour peser sur la volonté du Gouvernement néerlandais l'Etat belge ne doit pas rester dans l'isolement politique relatif où il se trouve actuellement : il doit s'efforcer

(1) Pierre NOTHOM : La Barrière belge, ch. II, « les Emprises de la Hollande ».

de resserrer les liens déjà établis pendant la guerre avec les deux derniers garants qui lui sont restés fidèles.

C'est vers la réalisation de ce dessein que tendent les efforts de l'opinion publique belge, dont les désirs sont particulièrement mis en lumière par le Comité de politique nationale. Comme interprète de celui-ci, M. Pierre Nothomb exprime énergiquement que « les négociations ne doivent reprendre que sur de nouvelles bases ou, tout au moins, qu'elles ne reprendront, qu'après l'établissement beaucoup plus urgent des alliances de la Belgique avec la France et l'Angleterre ». (1)

Déjà, depuis la conclusion de l'alliance militaire franco-belge un grand pas est fait dans ce sens ; la Belgique doit continuer dans cette voie ; il faut qu'elle obtienne un accord complet avec la France et qu'elle essaye ensuite d'en faire autant avec l'Angleterre en lui concédant des avantages suffisants pour payer son concours.

Il pourra arriver cependant que la Grande-Bretagne, redoutant toujours la concurrence d'Anvers et l'expansion de la France, refuse de consentir à la solution si ardemment espérée par la Belgique. Cela ne devra pas surprendre car d'aucuns ont cru déjà dans l'affaire des Wielingen l'influence sournoise des menées intéressées d'Outre-Manche.

Si cette éventualité se produit, ce sera le moment pour la Belgique et la France de considérer qu'elles sont les seules en Europe à pouvoir mettre une armée solide au service de leur politique, tandis que l'Angleterre, tiraillée au dedans comme au dehors, n'a pas même suffisamment de troupes pour subvenir aux besoins de son Empire.

Il sera alors permis aux deux nations voisines, après avoir resserré les liens cimentés déjà sur les champs de bataille de l'Yser, d'imposer avec toute la force d'une volonté bien arrêtée les conditions que leur dictent leurs intérêts économiques et les nécessités de la défense de leur territoire.

(1) Bulletin du comité de politique nationale belge, 1^{er} juin 1920.

Au moment où cet ouvrage est donné à l'impression, « une lettre de Hollande » parue dans le *Journal des Débats* du 20 avril 1921 vient faire connaître les dernières tendances des Pays-Bas au sujet de leurs relations avec la Belgique.

Au Parlement néerlandais, après une discussion sur la reprise des négociations, le ministre M. Van Karnebeek exprima à ce sujet les intentions de son gouvernement.

Tout en désirant de bons rapports entre les deux pays et une solution équitable de la question des Wielingen, soit par l'arbitrage, soit par des négociations directes, il affirma que l'on ne pouvait pas revenir sur les projets déjà arrêtés d'un commun accord et constata que la bonne volonté de la Hollande n'était pas indéfinie.

Là-dessus le correspondant hollandais ajoute que cette attitude représente bien les sentiments de la grande majorité des habitants des Pays-Bas.

Cet article confirme donc notre conclusion de tout à l'heure, à savoir que la Belgique doit se réserver encore pendant quelque temps et attendre que des circonstances plus favorables et surtout des alliances solides lui permettent de faire plier l'intransigeance de la Hollande.

Vu : *Le Président de la Thèse,*

A. MÉRIGNHAC.

Vu : *Le Doyen,*

M. HAURIOU.

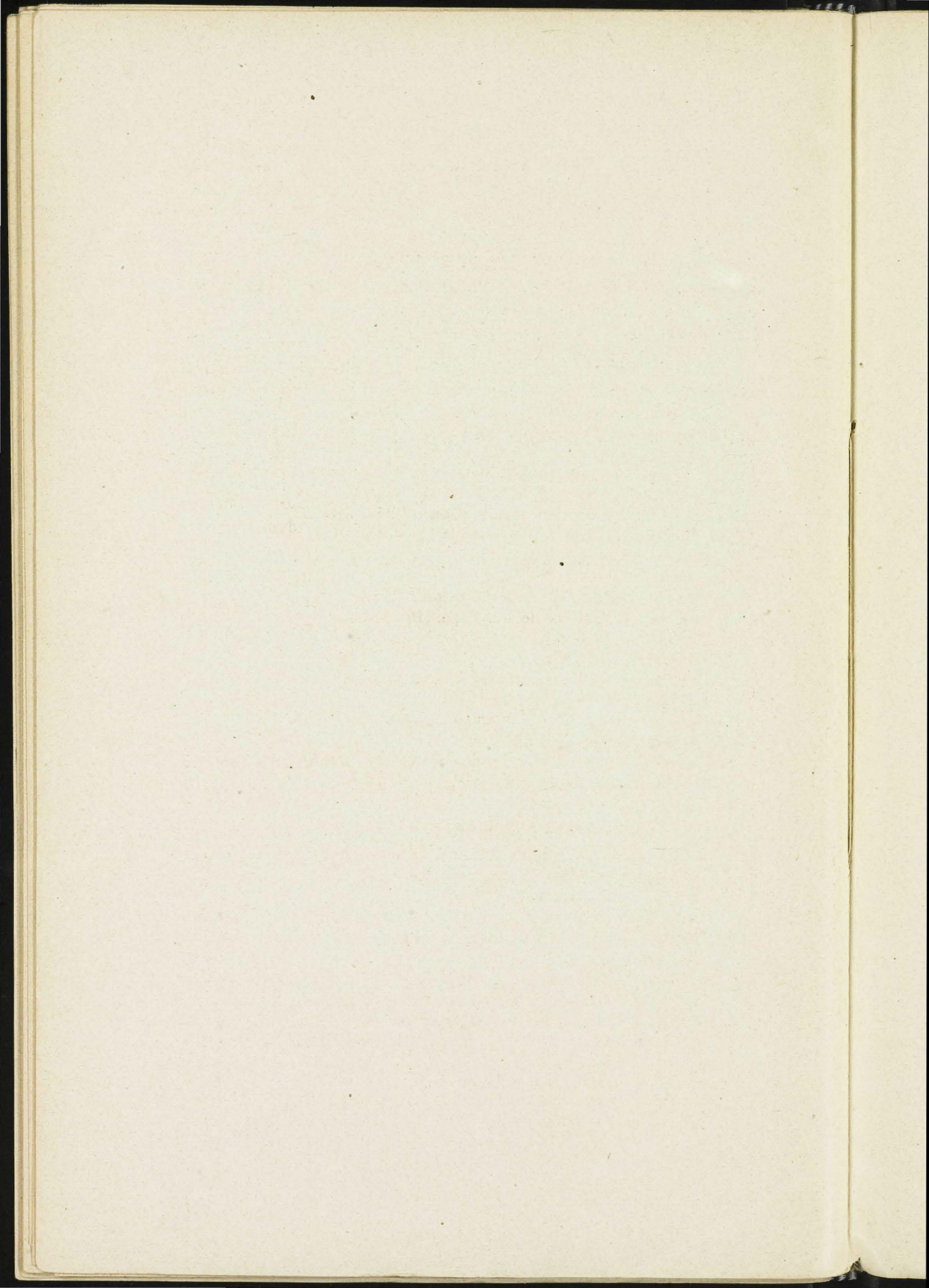
VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Toulouse, le 23 avril 1921

Le Recteur

Président du Conseil de l'Université,

J. CAVALIER,



BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- CARATÉODORY. — Du droit international concernant les grands cours d'eau. (Broekhaus, Leipsig, 1861.)
- Ed. ENGELHARDT. — Du régime conventionnel des fleuves internationaux. (Paris, Cotillon, 1879.)
- Histoire du droit fluvial conventionnel. (Paris, Larose, 1888.)
- DELAUVAUD. — Navigation et commerce sur les fleuves internationaux (1885).
- Annuaire de l'Institut de droit international, IX^e année. (Falk, Edit. Bruxelles.)
- CONSTANTIN G. VERNESCO. — Des fleuves en droit international. (Rousseau, Edit. 1888.)
- P. ORBAN. — Etudes de droit fluvial international (1896).
- P. A. F. GÉRARD. — Notice sur les relations politiques de la Belgique avec la Hollande depuis la séparation des deux pays au XVI^e siècle jusqu'en 1830 (1875).
- J. B. NOTHOMB. — Essai sur la Révolution belge.
- Henri PIRENNE. — Histoire de Belgique. (Bruxelles, 1900.)
- Emile BANNING. — Les traités de 1815 et la Belgique (G. Van Oest et C^{ie} Editeurs, 1919, Bruxelles.)
- TREVIRE et NERVEN. — Les traités de 1831 et de 1839. (G. Van Oest et C^{ie} Editeurs, 1918, Bruxelles.)
- De MARTENS. — Recueil des principaux traités.
- Nouveau recueil général.
- A. MERIGNHAC. — Traité de droit public international. Deuxième partie, Droit de la Paix (1907).

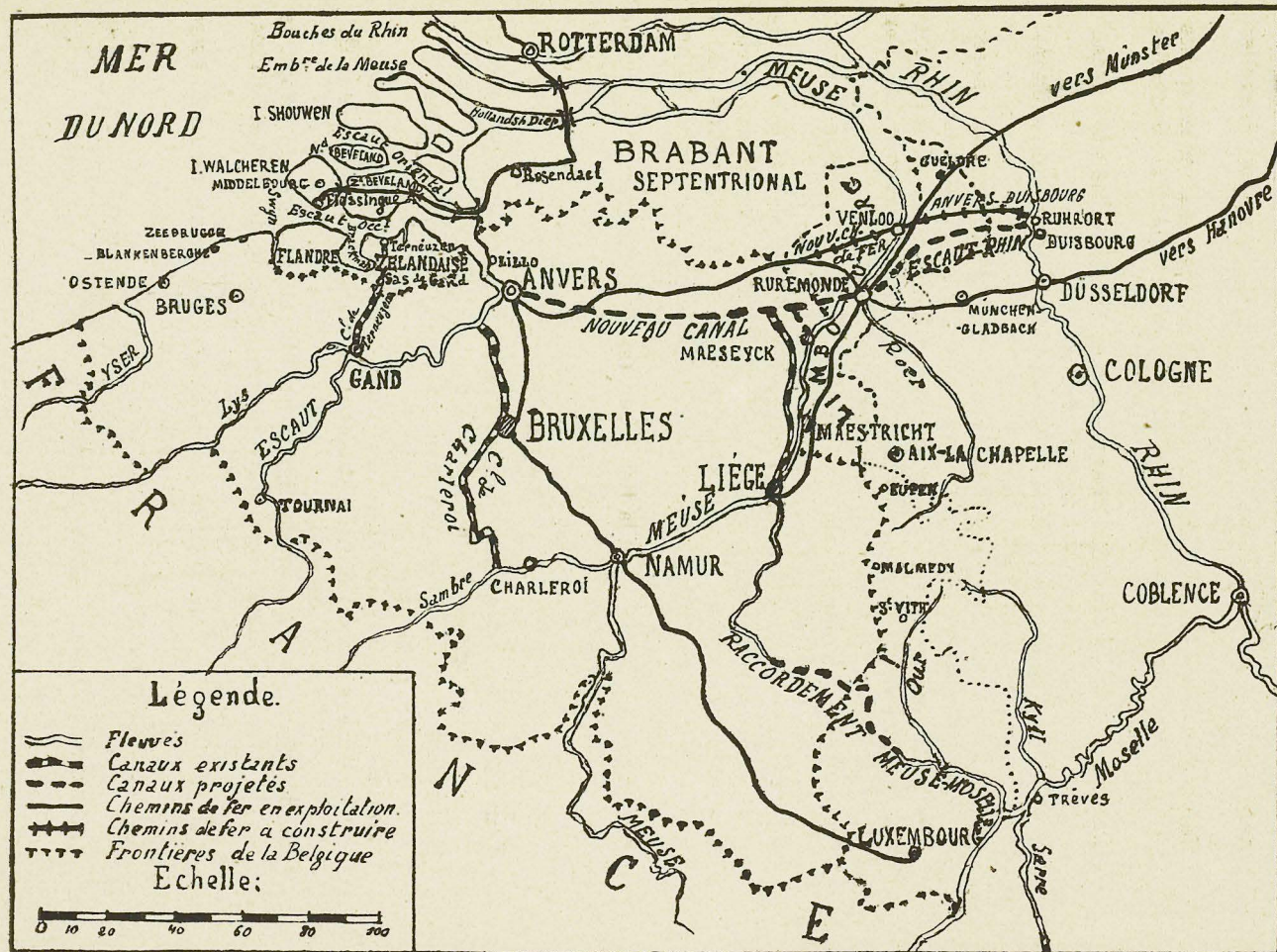
OUVRAGES SPÉCIAUX SUR L'ESCAUT

- Comte de MIRABEAU. — Doutes sur la liberté de l'Escaut réclamée par l'Empereur (1785). (A Londres, chez G. Faden, géographe du roi, Charing Cros.)
- Edm. GRANDGAINAGE. — Le péage de l'Escaut. (Mémoire aux Annales de l'Académie d'Archéologie de Belgique, XXIV, 2^e série, t. 4^e, Anvers, 1868.)
- PETY de THOSÉE. — La fermeture, le péage et l'affranchissement de l'Escaut. (Bruxelles, Bruylant-Cristophe, 1874.)
- Ch. DUVIVIER. — L'Escaut est-il flamand ou brabançon ? (Bruxelles. Bulletin de l'Académie royale de Belgique. N^o 41. 1899.)

- Baron DESCAMPS. — La neutralité de la Belgique. (Bruxelles, 1902.)
Baron GUILLAUME. — L'Escaut depuis 1830. (A. Castaigne, Bruxelles, 1903.)
BRIGODE et DUCARNE. — L'Escaut, le droit international et les traités. (Rapport à la section de droit maritime et colonial, Bruxelles, 1911.)
JONKHEER J. C. C. DEN BEER PORTUGAEL. — La neutralité sur l'Escaut. (La Haye, Martinus Nijhoff, 1911.)
L. de SAINT-VINCENT. — L'Escaut, histoire d'un fleuve international. (Paris, thèse, 1913.)
Arthur ROTSAERT. — L'Escaut depuis le traité de Munster (1648), aperçu historique. (G. Van Oest et C^{ie} Editeurs, 1918, Bruxelles.)
Frédéric SOHR. — Le Port d'Anvers, les causes de sa prospérité, le rôle réel du commerce et des navires allemands. L'avenir. (G. Van Oest et C^{ie} Editeurs, 1919, Bruxelles.)
Vers un accord hollando-belge par un soldat belge de la guerre du droit. (G. Van Oest et C^{ie} Editeurs, 1919, Bruxelles.)
Vers l'apaisement hollando-belge, ouvrage publié par la société de propagande néerlandaise. (Imprimerie Dubois et Bauer, Paris.)
Charles de VISSCHER. — La révision des traités de 1839. (Extrait de la Revue générale, septembre 1919. Gemaere, imprimeur du Roi, 1919, Bruxelles.)
Ernest NYS. — L'Escaut et la Belgique. (M. Weissenbruch, imprimeur du Roi, Bruxelles, 1920.)

PÉRIODIQUES

- Paul SEGERS. — La défense de Flessingue et la liberté de l'Escaut. (Revue générale, février 1911, p. 193-220.)
A. DEMANGEON. — Anvers. (Annales de géographie, juillet-septembre 1918, p. 307-339.)
Charles de VISSCHER et François GANSHOF. — Le différend des Wielingen. (Revue de droit international et de législation comparée, 1920, N^o 3-4 p. 293 et s.)
M. BOURQUIN. — Le nouveau régime de l'Escaut d'après le projet de traité hollando-belge. (Revue générale de droit international public, 1920, janvier-avril, p. 5 et s.)
Le C. P. N. — Bulletin mensuel du comité de politique nationale belge
1^{er} février, 1^{er} mars, 1^{er} avril, 1^{er} juin 1920.
La Politique (Bruxelles). — 2, 16, 30 janvier 1921.
— 6, 13, 20 et 27 février 1921.
Journal des Débats. — 20 avril 1921.



LA BELGIQUE en 1919-1920 au cours des négociations hollando-belges

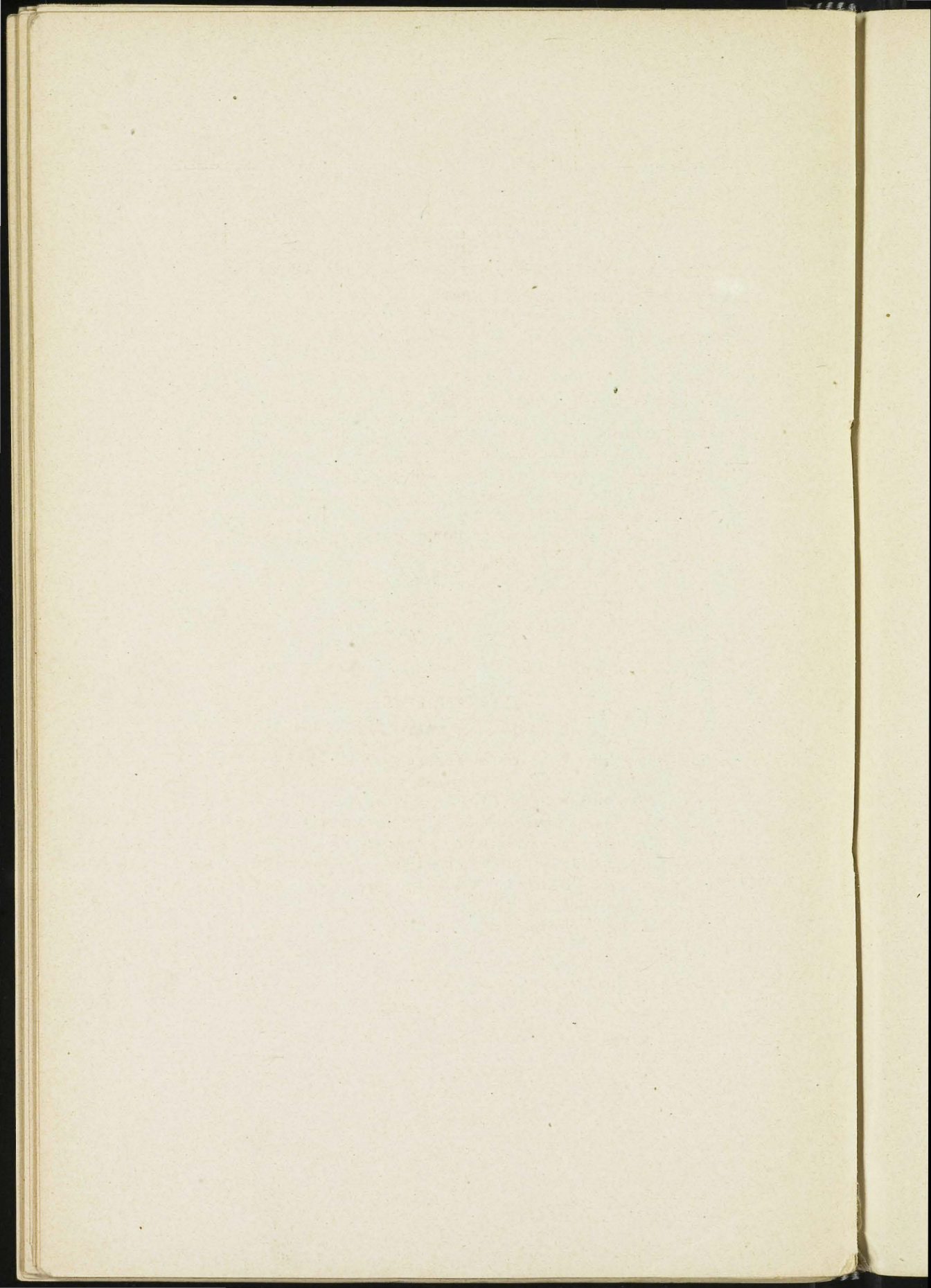


TABLE DES MATIÈRES

	Pagés
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER	
NOTIONS GÉOGRAPHIQUES, ÉCONOMIQUES ET HISTORIQUES	
§ I Monographie du cours de l'Escaut	15
§ II Anvers et la fonction économique de l'Escaut	17
§ III Aperçu historique de la question de l'Escaut	19
CHAPITRE II	
LE RÉGIME DE L'ESCAUT D'APRÈS LES TRAITÉS DE 1839	
SECTION PREMIÈRE : Son esprit général	25
SECTION II : Les applications du régime de 1839	35
Titre Premier : L'accès à la mer	36
§ I La liberté de navigation	36
§ II La gestion du Bas-Escaut	42
a) La surveillance commune — Les commissaires	43
b) La conservation des passes	45
c) L'éclairage et le balisage	49
d) Le pilotage	51
e) La pêche	54
Titre II : L'accès au Rhin	56
§ I Les eaux intermédiaires	57
§ II Les voies directes entre Anvers et le Rhin	60
CHAPITRE III	
LA RÉVISION DES TRAITÉS DE 1839	
SECTION PREMIÈRE : Les vices du régime de 1839	63
a) Point de vue économique	64
b) Point de vue militaire	67
SECTION II : Aperçu historique de la révision des traités de 1839 en ce qui concerne le régime de l'Escaut.	71
SECTION III : Le nouveau régime de l'Escaut d'après le nouveau projet Hollando-Belge	89
§ I La liberté de navigation	90
§ II La gestion du Bas-Escaut	94
CONCLUSION	111
BIBLIOGRAPHIE	121
CARTE	123
TABLE DES MATIÈRES	125

