

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

# L'ESCAUT

HISTOIRE D'UN FLEUVE INTERNATIONAL

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le lundi 2 juin, à 3 heures*

PAR

L. de SAINT-VINCENT

---

*Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.*

*Suffragants : { MM. RENAULT } professeurs.  
                          { PILLET }*

---

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

---

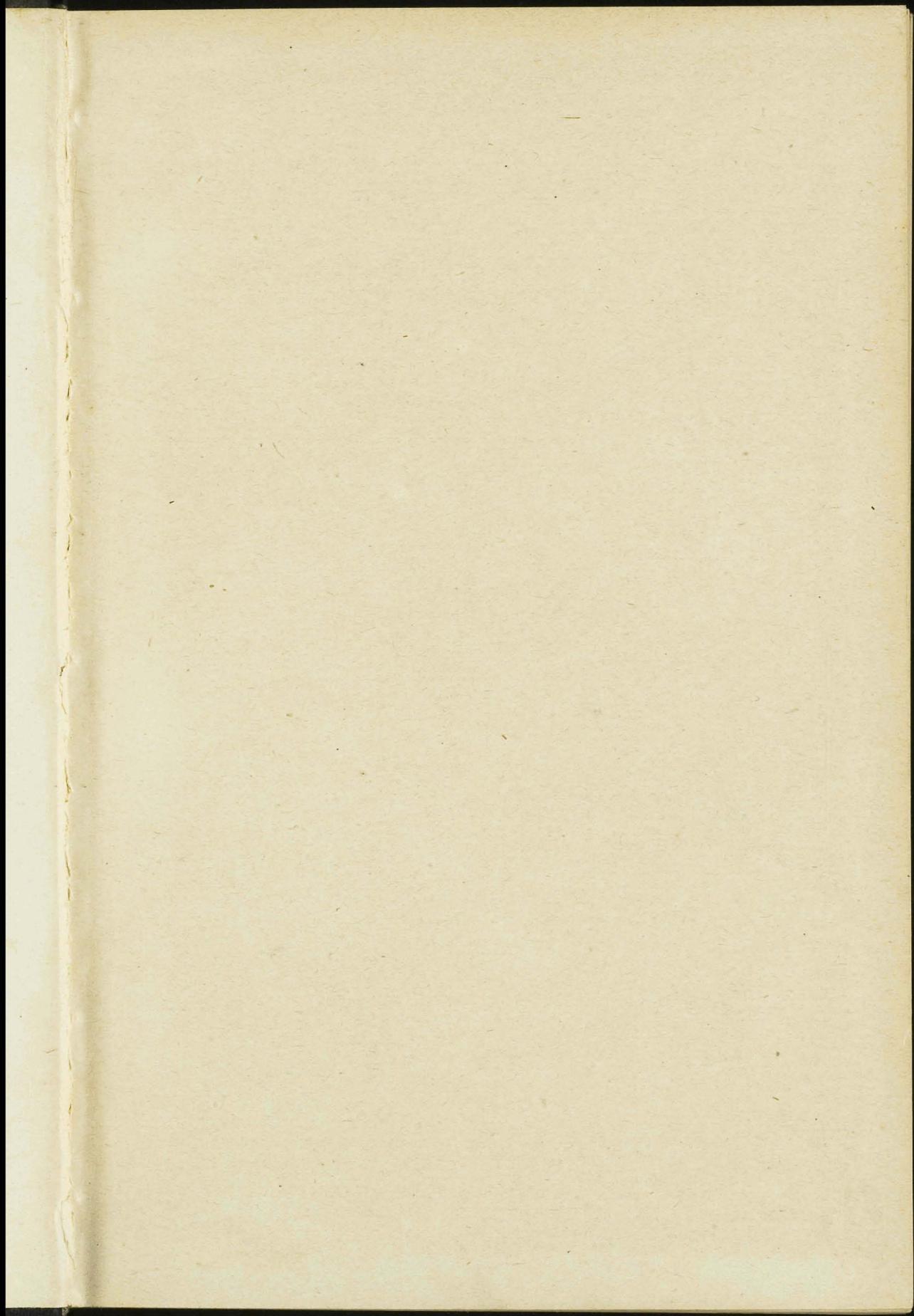
1913

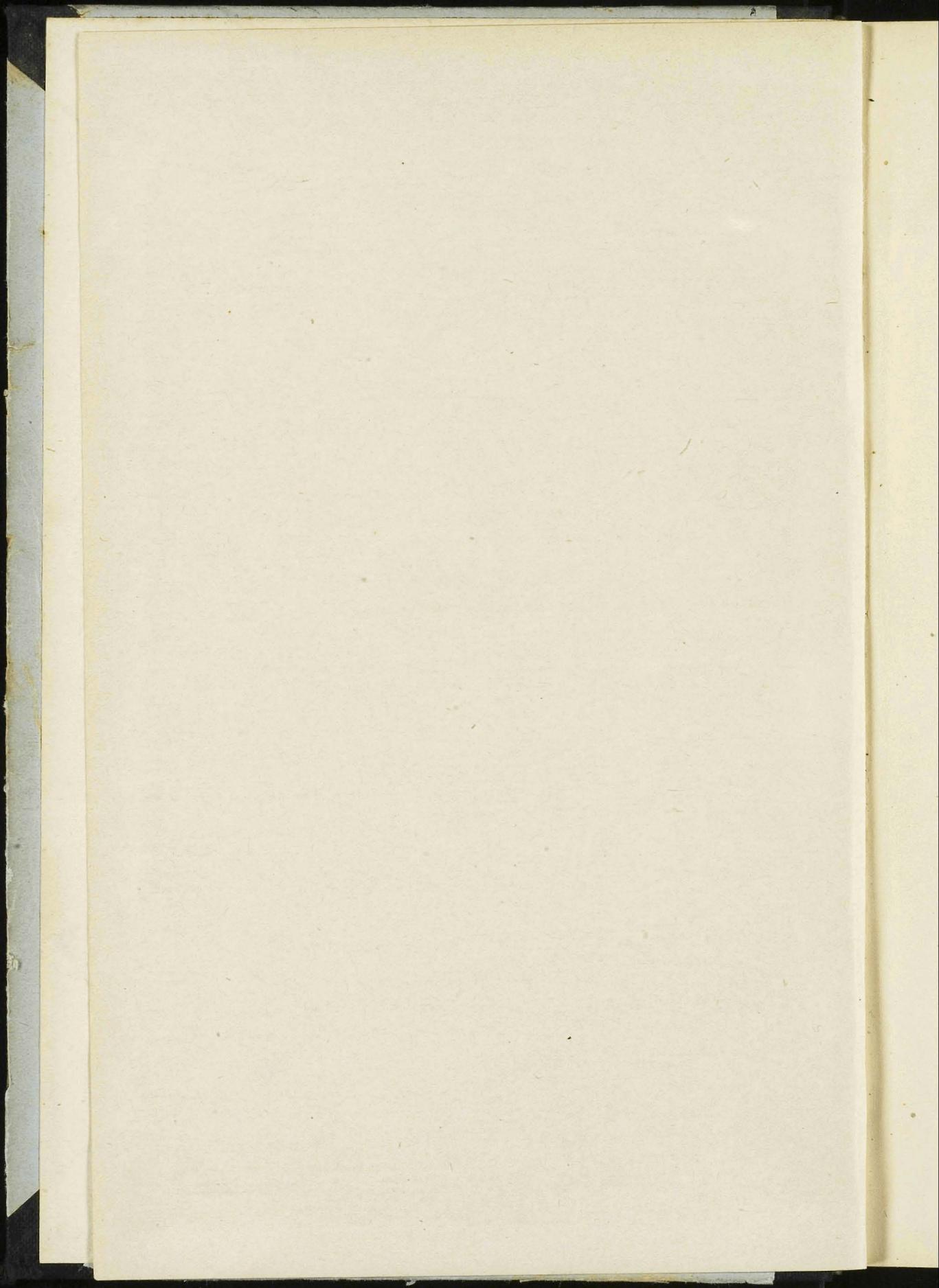
111  
B31

BIBLIOTHEEK VAN HET VREDESPALEIS



090000 0340335 0





111  
B31

**THÈSE**  
**POUR LE DOCTORAT**

La Faculté n'entend donner aucune approba-  
tion ni improbation aux opinions émises dans  
les thèses ; ces opinions doivent être considérées  
comme propres à leurs auteurs.

# L'ESCAUT

## HISTOIRE D'UN FLEUVE INTERNATIONAL

1606

---

### THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le lundi 2 juin, à 3 heures*

PAR

L. de SAINT-VINCENT

---

*Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, professeur.*

*Suffragants : { MM. RENAULT  
PILLET } professeurs.*

---

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

---

1913

BIBLIOTHÈQUE  
DU PALAIS  
DE LA PAIX

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages généraux

- P. ORBAN. — *Etudes de droit fluvial international*, 1896.
- L. POINSARD. — *Etudes de droit international conventionnel*.
- CARATÉODORY. — *Du droit international concernant les grands cours d'eau*. (Brœkhaus, Leipsig, 1861.)
- ED. ENGELHARDT. — *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*. (Paris, Cotillon, 1879.)  
— *Histoire du droit fluvial conventionnel*. (Paris, Larose, 1888.)
- DELAVAUD. — *Navigation et commerce sur les fleuves internationaux*, 1885.
- Annuaire de l'Institut de droit international*, IX<sup>e</sup> année. (Falk, édit. Bruxelles.)
- CONSTANTIN G. VERNESCO. — *Des fleuves en droit international*. (Rousseau, édit., 1888.)
- Revue de Droit international et de Législation comparée*, 2<sup>e</sup> série, t. V, 1903.
- H. PIRENNE. — *Histoire de Belgique*. (Bruxelles 1900.)
- F. LOT. — *La frontière de la France et de l'Empire sur le cours supérieur de l'Escaut du IX<sup>e</sup> au XIII<sup>e</sup> siècle*, 1910.
- P. A. F. GÉRARD. — *Notice sur les relations politiques de la Belgique avec la Hollande depuis la séparation des deux pays au XVI<sup>e</sup> siècle jusqu'en 1830*. In-8°, 1875.
- DE MARTENS. — *Recueil des principaux traités*.  
— *Nouveau recueil général*.

### Ouvrages spéciaux sur l'Escaut

- LINGUET. — *Considérations sur l'ouverture de l'Escaut*. (A Londres, chez P. Elmsly, libraire, en face de Southampton street Strand, 1784.)
- COMTE DE MIRABEAU. — *Doutes sur la liberté de l'Escaut réclamée par l'Empereur* (1785). (A Londres, chez G. Faden, géographe du roi, Charing Cross.)

- BOURSON. — *Histoire parlementaire de Traité de paix du 19 avril 1839.* (Bruxelles, Mary, 1839.)
- BRIGODE et DUCARNE. — *L'Escaut, le droit international et les Traités.* (Rapport à la section de droit maritime et colonial, Bruxelles, 1911.)
- DOLLOT. — *Les origines de la neutralité de la Belgique et le système de la barrière.* (Paris, 1902.)
- P. BOUGEANT. — *Histoire du Traité de Westphalie et des négociations qui se firent à Munster et à Osnabruck, pour établir la paix entre toutes les Puissances de l'Europe.*
- BARON DESCAMPS. — *Le droit de guerre et la neutralité de la Belgique.* (Bruxelles, 1902.)
- BARON GUILLAUME. — *L'Escaut depuis 1830.* (A. Castaigne, Bruxelles, 1903.)
- AUGUSTE PARENT. — *Du commerce de la Belgique à propos de l'affranchissement de l'Escaut.* (1863.)
- CH. DUVIVIER. — *L'Escaut est-il flamand ou brabançon ?* (Bruxelles. Bulletin de l'Académie royale de Belgique, n° 11. 1899.)
- PETY DE THOZÉE. — *La fermeture, le péage et l'affranchissement de l'Escaut.* (Bruxelles, Bruylant-Christophe, 1874.)
- EDM. GRANDGAINAGE. — *Le péage de l'Escaut.* (Mémoire aux Annales de l'Académie d'Archéologie de Belgique, XXIV, 2° série, tome 4°. Anvers, 1868.)
- GARCIA DE LA VEGA. — *La suppression du péage de l'Escaut. Etude de droit public.* (Namur, 1862.)
- F. MAGNETTE. — *Joseph II et la liberté de l'Escaut.* (Bruxelles, Hayez, 1897.)
- JONKHEER J. C. C. DEN BEER POORTUGAEL. — *La neutralité sur l'Escaut.* (La Haye. Martinus Nijhoff, 1911.)
- E. NYS. — *L'Escaut en temps de guerre.* (Bruxelles, Weissenbruch, 1910.)

### Périodiques

- ED. ENGELHARDT. — *Le droit fluvial conventionnel et le Traité de Londres.* (Revue de droit international. Tome XVI, année 1884, p. 360.)  
— *Du principe de neutralité dans son application aux fleuves internationaux et aux canaux maritimes.* (R. D. I., tome XVIII, p. 159-167.)
- PAUL FAUVET. — *Les fortifications de Flessingue.* (Le monde économique, 28 janvier 1911.)
- PAUL SEGERS. — *La défense de Flessingue et la liberté de l'Escaut.* (Revue générale, février 1911, p. 193-220.)

COMMANDANT DE THOMASSON. — *La question de Flessingue*. (Questions diplomatiques et coloniales, 1<sup>er</sup> janvier 1911.)

\*\*\*. — *La fortification de Flessingue, faits et prévisions*. (Le Correspondant, 10 février 1911, p. 457-476.)

*Le Temps* des 2 et 8 novembre 1910;

4, 6, 21, 24 et 26 décembre 1910;

13, 19, 20 et 24 janvier 1911;

4, 5 et 14 février 1911;

1<sup>er</sup> mars 1911.

1. The purpose of this memorandum is to provide information regarding the proposed changes to the existing policy on [illegible].

2. The proposed changes are as follows: [illegible]

3. It is recommended that the proposed changes be approved. [illegible]

4. The proposed changes will be implemented on [illegible].

5. The proposed changes will be implemented on [illegible].

6. The proposed changes will be implemented on [illegible].

7. The proposed changes will be implemented on [illegible].

8. The proposed changes will be implemented on [illegible].

9. The proposed changes will be implemented on [illegible].

10. The proposed changes will be implemented on [illegible].

11. The proposed changes will be implemented on [illegible].

## AVANT-PROPOS

---

La science juridique moderne établit une distinction très nette entre les fleuves qui coulent sur le territoire d'une seule nation et ceux qui longent ou traversent le territoire de plusieurs Etats.

Les premiers relèvent seulement du droit public interne du pays qu'ils arrosent, les autres forment un objet de droit international public. La raison en est que ces derniers fleuves sont les voies de communication naturelles de ces Etats entre eux ou avec la mer et c'est vers eux que s'est dirigée l'activité humaine dans le développement des relations entre les peuples.

Le nom de « fleuves internationaux » qu'on donne à ces courants d'eau indique bien leur caractère : on les appelle aussi « fleuves conventionnels » parce qu'ils ont fait, en général, l'objet d'actes internationaux et leur intérêt réside, au point de vue juridique, en la détermination du régime de la navigation sur leurs eaux.

La doctrine admet généralement de nos jours la liberté de cette navigation entre tous les Etats. Déga-

gée seulement dans les temps modernes, cette conception n'est cependant pas encore définitivement fixée: le caractère du fleuve international n'est pas nettement défini. Certains auteurs considèrent qu'entre les pays qu'il arrose, le courant d'eau constitue une sorte de domaine commun; d'autres revendiquent les droits de souveraineté et de propriété de chaque Etat sur la fraction qui le touche, repoussant toute idée de copropriété. L'Institut de Droit international, dans ses résolutions sur la navigation des fleuves internationaux (1) a évité prudemment de donner des définitions: une déclaration ainsi conçue avait été proposée:

« Tout fleuve qui sépare ou traverse plusieurs Etats sera considéré et devra être régi sous le rapport de la navigation comme un domaine commun à ces Etats. »

Ce texte ne parut pas respecter suffisamment la souveraineté, il fut repoussé et cet autre adopté:

« Les Etats riverains d'un fleuve navigable sont obligés, dans l'intérêt général, de régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de ce fleuve. »

Un certain nombre de déclarations suivent celle-ci

(1) *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 9<sup>e</sup> année, 1888, p. 153 et suivantes.

et indiquent sur quelles bases devra se faire le règlement obligatoire, en voici les points essentiels :

« Art. 3 : La navigation sur tout le parcours des fleuves internationaux du point où chacun d'eux devient navigable jusque dans la mer, est entièrement libre et ne peut, sous le rapport du commerce, être interdite à aucun pavillon...

La frontière des Etats séparés par le fleuve est marquée par le thalweg, c'est-à-dire par la ligne médiane du chenal.

« Art. 4 : Les sujets et les pavillons de toutes les nations seront traités sous tous les rapports sur le pied d'une parfaite égalité; il ne sera fait aucune distinction entre les sujets des Etats riverains et ceux des Etats non riverains.

« Art. 5 : Les droits de navigation prélevés sur les fleuves internationaux auront pour but exclusif de couvrir les frais des travaux d'amélioration de ces fleuves et ceux de l'entretien de la navigabilité en général...

.....

« Art. 10 : La navigation des fleuves internationaux est libre des droits d'étape, d'échelle, de dépôt, de rompre-charge ou de relâche forcée; aucun péage maritime ou fluvial ne peut être prélevé...

« Art. 21 : Les Etats riverains arrêteront entre eux l'ensemble des dispositions de police destinées à régler

l'usage du fleuve dans l'intérêt spécial de la sécurité et de l'ordre public... »

.....

L'ensemble de ces règles représente l'état actuel de la doctrine la plus autorisée. Nous n'en ferons pas ici un commentaire ni une discussion; nous avons choisi l'un de ces fleuves internationaux : l'Escaut, qui a fait l'objet de nombreuses conventions et nous nous proposons, en allant des origines jusqu'à nos jours, de montrer comment, peu à peu, est apparue, s'est développée et a fini par s'imposer, cette idée que les Etats riverains devaient, dans l'intérêt général, régler tout ce qui avait rapport à la navigation de ce fleuve sur les bases d'une large liberté.

Cette étude nécessite la connaissance assez détaillée de la géographie du cours de l'Escaut; aussi croyons-nous utile d'en rappeler brièvement ici, quelques données essentielles :

L'Escaut prend sa source en France, dans le département de l'Aisne, à une altitude de 95 mètres au-dessus de la basse mer moyenne. Il descend sur Cambrai, où il reçoit le canal de Saint-Quentin et devient navigable. Il passe ensuite à Valenciennes, Anzin, Condé, Mortagne, reçoit la Scarpe et entre en Belgique, ayant parcouru 107 kilomètres sur le territoire français. Il traverse Péronne, Tournai et Gand, où, après d'autres rivières et canaux de moindre impor-

tance, 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'eaux. Il arrose ensuite Calloo et Doel en Belgique, pénètre en Hollande où il change de nom et s'appelle la Schelde, 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 1 kilomètre 1/2 à marée haute. A Terneuzen, il a 700 mètres de voie navigable et plus de 5 kilomètres d'étendue ; à 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.

Jusqu'en 1867, le fleuve avait deux embouchures : l'Escaut oriental et l'Escaut occidental ; le barrage de Bath ayant fermé la branche orientale qui prenait naissance au-dessous de Lillo, l'Escaut occidental subsiste seul aujourd'hui.

Il se jette dans la mer du Nord par quatre passes navigables : le Wielingen — la plus fréquentée, — le

Spleet, le Deurloo et l'Oostgat. Les courants de marée tendent constamment à les améliorer : ils transportent les sables vers le Nord pour y former des plateaux, augmentant par ce fait la profondeur de la passe elle-même.

Traversant trois Etats : la France, la Belgique et la Hollande, l'Escaut est, par excellence, un fleuve international ; son importance comme voie de communication est considérable, nous le constaterons à plusieurs reprises au cours de notre étude. Notre sujet comporte en effet des considérations de diverses sortes et notamment d'ordre historique et économique. Nous nous sommes efforcés de les rendre aussi brèves que possible, mais nous ne pouvions perdre de vue que la méthode du droit international repose avant tout sur l'observation de faits que relate l'histoire. Nous verrons ainsi que l'Escaut, fleuve international à partir du Traité de Verdun (843), a vu avant cette date s'établir dans son bassin des institutions dont l'existence s'est perpétuée jusqu'à nos jours.

Nous prendrons donc le fleuve dès l'époque où des renseignements nous sont parvenus à son sujet, c'est-à-dire dès l'époque gallo-romaine et nous en poursuivrons l'examen jusqu'aux temps modernes en suivant l'ordre chronologique imposé par le caractère même de notre étude.

## CHAPITRE PREMIER

### PÉRIODE GALLO-ROMAINE

---

#### § 1. — L'OCCUPATION ROMAINE DANS LE BASSIN DE L'ESCAUT. — DÉVELOPPEMENT DE LA VIE ÉCONOMIQUE.

Le bassin de l'Escaut fut, avec tout le Nord-Est de la Gaule, conquis par César au cours de sa seconde campagne. Il était alors habité par les tribus belges des Morins, Ménapiens et Nerviens, que leur éloignement avait tenu jusque-là isolés et sauvages, sans contact avec la grande civilisation de l'époque qui était celle de l'Empire romain, et ce, à l'inverse des autres tribus gauloises plus rapprochées de l'Italie. César, parlant des Nerviens, signale que « chez eux tout accès était interdit aux marchands étrangers (1) ».

Relativement à l'Escaut lui-même, les renseignements manquent pour la période qui précéda la conquête romaine. Ils sont rares pour celle qui suivit.

Il ne semble pas que les Romains aient établi leur

(1) CÉSAR: *Commentaires*, liv. II, § 15.

occupation sur ce point aussi fortement que dans la région voisine, sur les bords du Rhin ; ils paraissent s'être plutôt cantonnés dans la partie supérieure du bassin. Le cours inférieur du fleuve se déroulait au reste en ce temps-là dans des marécages où il se divisait en trois grandes branches aboutissant à une triple embouchure, laquelle, dans l'âge précédent, d'après les anciens auteurs, se serait même confondue dans l'immense delta de Zélande avec les bouches de la Meuse et du Rhin.

La contrée était surtout agricole. L'arrivée des Romains fournit un débouché aux produits du sol et de l'élevage ; les jambons des Ménapiens acquirent une réputation et les chevaux devinrent l'objet d'un commerce important. D'autre part, les conditions favorables que les prairies salées offraient dans la partie septentrionale de la région à l'élevage du mouton et l'abondante production de la laine qui en résultait avaient amené un développement particulier dans l'art du tissage qu'appréciaient fort les Gaulois en général. Les Romains enseignèrent des procédés techniques plus perfectionnés qui furent appliqués non seulement à la laine, mais aussi au lin. L'industrie textile était créée et bientôt les draps des Morvins et des Ménapiens s'exportèrent jusqu'au delà des Alpes.

A raison du caractère agricole de la région, les agglomérations urbaines étaient rares et peu importantes. Toutefois, dans la période gallo-romaine, deux

centres se constituèrent qui devaient devenir dans la suite Cambrai et Tournai, et par la première de ces villes passait l'une des quatre grandes voies romaines de la Gaule, celle de Lyon à Boulogne (1).

§ 2. — LES FLEUVES EN DROIT ROMAIN, LES CORPORATIONS  
DE BATELIERS ET LES PÉAGES.

Se basant sur les textes qui indiquent l'eau courante parmi les « choses communes » et l'usage public des fleuves comme étant du « droit des gens » (2), certains auteurs attribuent aux Romains la conception et même la mise en pratique des principes de la liberté de navigation internationale sur tous les fleuves (3).

Cette opinion ne laisse pas que de prêter matière à

(1) PIRENNE: *Histoire de la Belgique*, tome I<sup>er</sup>, p. 4 et suivantes.

(2) « Et quidam naturali jure communia sunt omnia hæc : aer aqua profluens et mare et per hoc littoral maris...

...Flumina autem omnia et portus publica sunt. »

(*Inst. Just.* liv. II, § 1-2).

« Riparum quoque usus publicus est juris gentium sicut ipsius fluminum. Itaque navem ad eas applicare funis arboribus ibi naves religare... aliquod in eas reponere cuilibet liberum est sicut per ipsum flumen navigare (*Ibid.* § 4).

(3) En ce sens, WODON: *Le droit des eaux et des cours d'eau* (1, n° 24).

Cette opinion avec le développement des arguments sur lesquels elle prétend s'appuyer est exposée en détail dans une thèse de VERNESCO: *Des fleuves en droit international*; Paris 1888, p. 104 et suivantes.

controverse. Le droit romain, à la vérité, n'admettait pas que sur les eaux courantes le droit de propriété puisse s'exercer au profit des particuliers ni même au profit de l'Etat ; mais ce dernier ne conservait pas moins sur ces choses une sorte de surintendance consistant en la garde et en la conservation de la chose et qui se manifestait par « les interdits » dans lesquels tout acte susceptible de porter atteinte à la navigabilité des courants d'eau était prévu et sévèrement réprimé.

On ne voit pas qu'une différence existe dans la situation ainsi faite aux eaux courantes par le droit romain et celle qu'établit notre droit actuel.

Ce dernier soustrait pareillement les rivières navigables et flottables, c'est-à-dire tous les cours d'eau de quelque importance, à toute appropriation privée et, en les classant dans le domaine public, il les empêche aussi de devenir l'objet d'une appropriation véritable de la part de l'Etat, car la doctrine la plus récente tient l'idée de domanialité publique pour inconciliable avec celle de propriété (1).

Le droit de l'Etat, en cette matière, s'analyse précisément dans ce droit de surintendance reconnu par les Romains et précédemment indiqué.

Dans ces conditions, il semble que, nonobstant la terminologie stricte, les Romains considéraient en réa-

(1) BERTHELEMY: *Droit administratif*, 2<sup>e</sup> édition, p. 396 et suiv.

lité les courants d'eau, non comme des choses communes, mais comme des choses publiques. La différence entre ces deux expressions est assez mince : de même nature, c'est-à-dire n'appartenant en propre à personne et d'un usage commun à tous, elles se différencient par le régime administratif auquel elles sont soumises ; les choses communes restent en l'état de liberté naturelle, les choses publiques sont placées sous l'autorité et sous la surveillance de l'Etat qui en a la garde et la police (1). Cette dernière situation est bien celle des eaux courantes en droit romain comme en droit français. Dès lors, pour faire remonter aux Romains la conception du principe de la liberté de navigation internationale sur les fleuves, il faudrait d'autres documents que des textes de droit civil qui réservent la question de souveraineté avec toutes les conséquences qu'on en peut tirer. Or, on ne trouve pas d'autres documents. Notamment il ne nous est parvenu aucune trace de conventions conclues en la matière avec d'autres peuples.

A vrai dire, sur le Rhin et sur le Danube, un commerce se fit avec les Barbares, mais seulement sous l'influence de considérations purement politiques ne comportant nullement la mise en œuvre de règles de droit international public à l'éclosion duquel poussait

(1) PLANIOL: *Traité de droit civil*, t. I<sup>er</sup>, p. 996.

fort peu la politique impérialiste de Rome (1). Tacite, dans les *Mœurs des Germains*, déclare : « Les peuples les plus proches de nous sont les Hermandures, fidèles aux Romains, et, pour cette fidélité, les seuls des Germains qui aient le droit de commercer avec nous, non seulement sur la rive, mais encore dans l'intérieur... ils entrent par tous les points et sans gardes et, au lieu que nous ne montrons aux autres nations que nos armes et nos retranchements, nous avons ouvert nos maisons de ville et de campagne à ces peuples (2) ».

Ailleurs, le même auteur met dans la bouche d'un chef tenctère, peuplade séparée de Cologne seulement par le Rhin, les paroles suivantes : « Jusqu'à ce jour, l'eau, la terre, et jusqu'au ciel même, ont été, pour ainsi dire, emprisonnés par les Romains » ; et les Germains de Cologne soumis aux Romains, auxquels il s'adresse, répondent : « Les taxes et toutes les entraves du commerce, nous les supprimerons, vous passerez librement (3). »

Engelhardt, d'ailleurs, tout en considérant que le

(1) « Les Romains n'ont jamais connu de droit international au sens actuel du mot, de lois générales s'appliquant à toutes les personnes qui se trouvent dans l'intérieur des frontières de l'Etat. »

(MOMMSEN: *Le droit public romain*, trad. GIRARD, tome VI, p. 216.)

(2) TACITE: *Mœurs des Germains*, trad. DUREAU DE LA MALLE, XLI, p. 448.

(3) TACITE: *Histoires*, trad. DUREAU DE LA MALLE, liv. IV, § LXIV, LXV, p. 412.

principe de la liberté de navigation est affirmée en termes très larges dans les textes de droit romain, reconnaît : « sans doute la pratique a maintes fois démenti les axiomes du droit naturel si admirablement développés dans les enseignements du Digeste et des Instituts et la navigation intérieure n'a pas toujours joui des bienfaits de la liberté et de la sécurité (1). »

Si donc on veut rendre en notre matière hommage à l'esprit juridique des Romains, il vaut mieux se borner à dire qu'à l'analyse pénétrante des jurisconsultes latins n'avait pas échappé, pour les fleuves internationaux, ce caractère de chose sinon commune, du moins de chose dont l'usage n'est pas susceptible d'appropriation privée ainsi que l'admet la doctrine moderne. On peut ajouter aussi que si les règles du droit romain n'étaient pas tombées dans l'oubli pendant le moyen âge, les voies fluviales ne seraient pas devenues un objet de propriété privée comme nous le verrons par la suite. A quelque hauteur qu'elles se soient élevées, toutes les idées romaines touchant au régime de la navigation fluviale disparurent avec la chute de l'Empire ; il ne subsista de l'organisation disparue que deux institutions : les corporations de bateliers (*collegia nautarum*), et les péages (*portoria*), dont il convient de dire quelques mots, car nous en

(1) ENGELHARDT : *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*, p. 3.

retrouverons constamment la survivance ou les influences lointaines.

Les bateliers se trouvèrent, à partir de l'Empire, organisés en collèges que l'on retrouve partout en Italie, en Dacie, en Espagne. Ils sont nombreux surtout en Gaule et en Germanie (1).

Leur existence ne constituait pas une exception : le système corporatif était universellement pratiqué dans l'Empire romain. On discute sur le point de savoir si ces associations se trouvaient investies d'un monopole (2). Il paraît tout au moins qu'en fait tout le trafic fluvial était en leurs mains car leur organisation patronnée et favorisée par l'État ne permettait à aucune concurrence de s'établir (3).

Quant à l'autre institution qu'il y a lieu de mentionner, celle des péages ou *portoria* (4), elle consistait en des taxes établies pour le passage en certains endroits sur les fleuves et les rivières. Elle exista dans tout l'Empire romain, remontant aux rois, puis supprimée sous la République, mais rétablie et développée par les Empereurs.

« Nul, dit le code théodosien, ne doit être exempté

(1) *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines*, de DAREMBERG, SAGLIO et POTIER. V° *Navicularius*.

(2) Pour la négative, voir VERNESCO, op. cit. p. 112.

(3) En ce sens, v. ENGELHARDT: *Histoire du Droit fluvial conventionnel*, p. 4 et suiv.

(4) Le terme « portorium » désignait les douanes, les octrois, mais aussi les péages proprement dits.

de péages parmi ceux qui font du commerce ou qui portent des marchandises, exceptés les bateliers, lorsqu'il est prouvé qu'ils transportent pour leur propre compte (1) ».

Les taxes s'étendirent même aux personnes et aux moyens de transport ; on alla jusqu'à les percevoir sur des cadavres transportés d'un lieu à un autre. Ajoutés aux droits de douane, les péages pesaient lourdement sur les produits ; il faut reconnaître cependant que, malgré les abus de la pratique, les péages de l'Empire romain constituaient un impôt régulier et normal ; ils correspondaient au bon entretien de la navigabilité et à la sécurité qu'assurait l'autorité publique sur les fleuves. Ils ne pouvaient être établis qu'avec l'autorisation du chef de l'Etat et les empereurs Sévère, Antonin, Valerien et Constantin maintinrent nettement cette règle en réprimant les abus (2).

### § 3.— LE RÉGIME DE L'ESCAUT SOUS LA DOMINATION ROMAINE.

Encore que les renseignements précis soient peu abondants, on ne peut douter que l'Escaut n'ait commencé à prendre de l'importance sous la domination

(1) *Code Théodosien*, CONST. IV.

(2) Sur cette institution, voir le *Dictionnaire des antiquités*, précité v<sup>o</sup> *Portorium*.

romaine qui apportait le long de ses rives une civilisation avancée.

La façon particulièrement heureuse dont la Gaule était arrosée n'avait pas échappée aux conquérants : « ...Cette circonstance, observe Strabon, constitue le principal élément de la prospérité du pays en ce sens qu'elle facilite entre les différents peuples qui l'habitent l'échange des denrées et autres produits (1). »

Aussi quand on examine les résultats de la conquête romaine en Gaule, on constate un développement général de la navigation intérieure que, dans ses *Origines de la France*, Henri Martin dépeint ainsi : « Les fleuves et les rivières, ces voies naturelles qui avaient jadis apporté au cœur de la Gaule les premiers éléments de la civilisation, prêtaient leurs ondes aux milliers de bâtiments qui échangeaient les produits des provinces gauloises entre elles ou avec les productions des autres régions de l'Empire ; on naviguait sur la Seine et sur la Meuse avec autant de sécurité que sur le Pô et sur le Rhône (2). »

L'Escaut, à vrai dire, ne coulait pas dans la région la plus importante de la Gaule ; il ne demeure cependant pas inutilisé ainsi qu'on peut l'induire de diverses constatations : Cambrai et Tournai, les deux premières agglomérations urbaines que l'on voit apparaître

(1) STRABON : *Géographie*, traduc. TARDIEU, liv. IV, p. 14.

(2) HENRI MARTIN : *Les Origines de la France*, chap. IV, § 1.

dans la contrée s'établissent sur ses bords ; c'est précisément à partir de Cambrai qu'il commence à devenir navigable et, comme il coupait en ce point la voie romaine, il constituait l'embranchement de cette grande artère dont le rôle et l'importance sont trop connus pour qu'il soit besoin d'insister. On a même cru retrouver dans la partie inférieure du fleuve les traces d'un canal qui aurait été creusé sous l'empereur Othon dans le but d'établir la communication avec le Rhin.

La navigation qui pouvait à cette époque se faire sur l'Escaut ne présentait d'ailleurs aucun caractère international, car non seulement le fleuve coulait entièrement en territoire romain, mais en outre les peuples étrangers placés à proximité ou dans la direction de son embouchure n'étaient pas en relations avec Rome.

Il n'y a pas à tenir compte de la Grande-Bretagne qui lui était soumise mais seulement des Germains, lesquels demeuraient hostiles et des Scandinaves encore ignorés.

Si elle n'a pas fait de lui un fleuve international, la période gallo-romaine a tout au moins établi sur le fleuve des corporations et des péages. On sait, en effet, que l'Empereur Auguste, achevant l'œuvre de César, s'employa à assimiler la Gaule au reste de l'Empire.

En ce qui concerne les corporations de bateliers, on sait déjà qu'il en existait de nombreuses en Gaule et en Germanie; ont laissé des traces de leur existence

celles établies sur le Rhin, l'Aar, le Neckar, le Main, la Moselle, la Seine, la Loire, le Rhône, l'Isère, la Durance et l'Ardèche (1). On ne comprendrait pas que sur l'Escaut qui coupait une voie romaine, la grande forme de l'organisation du travail à cette époque, n'eût pas été appliquée.

A raison même de sa situation à cet embranchement, l'Escaut n'échappe pas aux péages. Il est hors de doute qu'il existait des impôts en Gaule, qu'on ne saurait exactement indiquer, mais qui consistaient probablement en capitations et taxes indirectes entre autres sur la navigation. César fait allusion à des péages existant chez les Eduens ; ces derniers, d'après Strabon, se disputaient, avant l'arrivée des Romains, avec les Séquanes le cours de la Saône, pour bénéficier des péages qui y étaient établis (2). D'autre part, après la conquête et en conséquence de la politique d'assimilation, la fiscalité romaine s'appesantit trop durement sur la Gaule, ainsi qu'en témoignent les exactions célèbres du procurateur Licinius, pour que l'application d'une taxe indirecte possible ait été négligée. Nous pouvons donc en conclure qu'organisés et développés par les conquérants, les péages existaient en Gaule et ceci d'autant plus que nous les trouvons de très bonne heure en Belgique : la loi salique les indique comme

(1) *Dictionnaire des antiquités*, op. cit. v° *Navicularius*.

(2) STRABON: *Géographie*, IV, 3.

CÉSAR: *Commentaires*, I, 18.

résultant de l'ancienne coutume : *antiqua consuetudine*.

Cette institution du péage, et celle aussi des corporations nautiques, ne concernent pas directement le droit international, car elles font partie du droit interne; mais, comme nous l'avons déjà indiqué et comme on le verra plus loin, elles ont eu une répercussion plus tard, influant sur les destinées de l'Escaut quand il devint fleuve international.

§ 4. — APERÇU D'ENSEMBLE SUR CETTE PÉRIODE  
AU POINT DE VUE INTERNATIONAL.

En somme, la situation de l'Escaut en droit international pendant la période gallo-romaine, peut ainsi se résumer : la conquête donna à tout le bassin de l'Escaut un puissant essor économique grâce à l'important facteur que fut pour lui le fleuve; mais au point de vue juridique, cette région étant soumise à l'unique domination romaine, l'Escaut ne donna point lieu à des réglementations internationales ou du moins il ne nous en est rien parvenu. Les effets de la domination romaine ne se sont manifestés dans la suite, que par la survivance de ces deux institutions de droit public interne : les corporations de bateliers et les péages.

## CHAPITRE II

### PÉRIODE MÉROVINGIENNE ET CAROLINGIENNE JUSQU'AU TRAITÉ DE VERDUN, 843

§ 1. — ÉTABLISSEMENT DE LA MONARCHIE FRANQUE. —  
TRAITÉ DE VERDUN. — DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE  
DANS LE BASSIN DE L'ESCAUT.

Les grands mouvements de peuples sous le choc desquels s'écroula l'empire romain amenèrent des bords du Main et du Neckar les tribus franques dans la Belgique. Dès 428 une de ces tribus, celle des Francs Saliens, établie dans la partie Est de la Belgique actuelle, fit une incursion jusqu'à Tournai et Cambrai, c'est-à-dire dans le bassin de l'Escaut. Cinquante ans après, en 481, c'est de Tournai que partit Clovis pour la conquête qui, en lui soumettant la majeure partie de l'ancienne Gaule, lui permit de fonder la monarchie franque. L'Escaut passa sous la nouvelle souveraineté, puis suivit les hasards des partages qui, conformément à la loi salique, intervinrent entre les fils des rois Mérovingiens.

Sous les fils de Clovis en 511, puis de Clotaire en 561, il devint frontière sur la plus grande partie de son cours, entre la Neustrie et l'Austrasie. Mais ces divisions territoriales ne subsistèrent pas longtemps et avec Clotaire I<sup>er</sup>, puis Clotaire II et enfin Dagobert, le royaume de Clovis se trouve reformé sous un seul chef.

Les premiers Carolingiens maintinrent et même fortifièrent cette unité jusqu'à Louis le Débonnaire qui, de son vivant, opéra entre ses fils un partage, que le Traité de Verdun (843) confirma définitivement après sa mort. Placé, à la suite de ce traité, sur les confins septentrionaux de la France, qui s'étendait à l'Ouest, et de l'Allemagne qui s'étendait à l'Est, l'Escaut redevint un fleuve frontière. Il devait conserver ce caractère jusqu'en 1436. La chute de la domination romaine n'arrêta pas le développement économique déjà suscité. La partie inférieure du bassin commença sous la domination franque à être mise en valeur; grâce à des digues élevées le long de la mer, sur les bords des divers bras du fleuve et de ses affluents, des terrains purent être conquis sur les eaux et mis en exploitation. Bientôt se constituèrent des agglomérations qui devaient plus tard devenir les villes de Gand et d'Anvers; en amont Valenciennes venait d'être fondée.

L'industrie textile faisait des progrès considérables et les étoffes fabriquées dans le pays étaient recher-

chées pour l'habillement des personnes de haute condition. Déjà connus à l'époque mérovingienne aux foires de Saint-Denis, ces tissus se répandirent dans tout l'Occident et formaient sans doute aussi la plus grande partie du commerce d'exportation qui se faisait avec la Grande-Bretagne et la Scandinavie.

Au début du IX<sup>e</sup> siècle, le bassin de l'Escaut, comme du reste toute la Belgique, présente le spectacle d'un mouvement commercial et d'une activité économique que l'on trouvera exceptionnel au milieu de l'Europe de ce temps, tout entière adonnée à la vie agricole, couverte de domaines qui formaient autant de petits mondes isolés, dont la production était réglée, non en vue de l'échange, mais seulement pour la satisfaction des besoins du propriétaire et de son entourage (1).

Les invasions des Normands vinrent troubler cette prospérité : leur première tentative eut lieu en 820 et, à partir de 834 toute la région maritime sillonnée par les bras du fleuve tomba en leur pouvoir. Il en fut de même pour la Meuse et pour le Rhin : ils s'avancèrent progressivement : 850, 861, 864 où ils sont en Flandre, en 880 ils pénètrent dans le Tournaisis et, l'année suivante, incendient Cambrai. Enfin en 891, mis en déroute par Arnould, roi de Germanie, ils disparaissent définitivement.

(1) PIRENNE: *Histoire de la Belgique*, tome I, p. 30 et suiv.

§ 2. — LA CONDITION JURIDIQUE DES FLEUVES PENDANT LA PÉRIODE. — LES PÉAGES. — LES PREMIÈRES CONCESSIIONS BÉNÉFICIAIRES.

Clovis se considéra comme l'héritier des empereurs romains et le propriétaire du royaume. Les fleuves sur lesquels la loi romaine n'avait laissé aucune propriété ni aucune possession particulière s'établir, tombèrent dans le domaine de la couronne, soit comme biens sans maîtres, soit, qu'aux Francs, peu versés dans les spéculations juridiques, ils aient paru avoir, sous l'Empire, fait partie des biens du fisc. Au surplus, le domaine de la couronne ou du roi, chez les Francs, contrairement à ce qu'on constate chez les Anglo-Saxons et chez les Lombards, ne se distinguait pas de celui de l'Etat ou du fisc; il n'y avait pas de domaine de l'Etat et tous les biens qui en auraient fait partie s'il avait existé, étaient considérés comme propriété privée du Roi.

Si le royaume était une propriété, le roi franc n'était pas toutefois un simple propriétaire; il était encore un roi; à ce dernier titre, il entendait être seul placé à la tête de l'administration avec un pouvoir illimité et sans contrôle. Et c'était surtout au point de vue de l'impôt qu'il usait largement de son absolu pouvoir d'administration; sous ce rapport le royaume était pour lui comme une véritable propriété. Le pro-

duit des impôts tombait, non dans la caisse de l'Etat dont on ignorait l'existence, mais dans le Trésor royal. L'assiette et la modalité des taxes subsistaient d'ailleurs telles que les avaient établies les Romains : complètement étrangers à toute pratique financière, n'ayant jamais eu dans leur pays d'origine des impôts à proprement parler organisés, les rois francs se gardèrent de toucher à ce vaste système fiscal légué par la civilisation précédente et qui leur procurait d'importants revenus (1).

Les péages se maintinrent donc sur les fleuves et les rivières (2). La perception en était confiée à des agents du roi appelés *teleonarii*; d'après les documents du temps, ils comprenaient plusieurs sortes de taxes :

*Pontaticus* : droit à l'entrée d'un pont;

*Portaticus* : droit de porte à l'entrée des villes;

(1) Voir GLASSON: *Histoire du droit et des Institutions de la France*, tome II, p. 255 et 256; 268, 358, 365; tome III, p. 63 et 64.

(2) Ils prirent le nom de *Tonlieu* qui a pour racine le terme grec signifiant: impôt. Leur existence est signalée sous les premiers rois francs : Gontran, Childebert et Sigebert, vers le milieu du VI<sup>e</sup> siècle. Clotaire II en 615, ordonne de lever des tonlieux comme sous le règne de ses prédécesseurs « *per ea loca et de specibus ipsis* ». De nombreux diplômes montrent l'institution établie sous Charlemagne à l'entrée des grandes villes, sur les grandes routes et sur les fleuves.

(GRANDGAINAGE, *Le péage de l'Escaut*, annales de l'Académie d'archéologie de Belgique, t. XXIV, p. 27.)

(BOUQUET: *Recueil des historiens des Gaules et de la France*, t. V, 732-764, t. VI, p. 532, t. VIII, p. 367.)

*Nolum* : droit de rivière;

*Ripaticus* : droit payé pour l'usage du chemin de halage.

La chancellerie royale tendait sans cesse à augmenter leur nombre (1).

Pour confondu qu'il eût pu être avec la propriété, le principe de souveraineté du roi franc se manifestait nettement en matière de péage : non seulement l'établissement et la réglementation de cet impôt ne dépendaient que du monarque comme chez les Romains, mais on voit encore s'affirmer l'idée que le péage n'est qu'une contre-prestation correspondant à un service rendu. La loi salique défend que l'on exige de personne des péages ou tonlieux dans les endroits où il ne faut pas passer l'eau dans un navire ou traverser un pont (2), et la loi des Lombards dispose qu'il n'est permis d'en lever que là où les usages anciens en avaient déjà établi et à la condition qu'ils soient la rémunération d'un service.

Charlemagne, dans ses capitulaires, maintint les mêmes principes déjà proclamés par Pépin (3) et réprime des pratiques injustes qui commençaient à apparaître en interdisant d'exiger tonlieu « ubi naves subter pontem transire solent sive in medio flumine ubi nullum obstaculum est, sit auferantur ». D'autres

(1) GLASSON: op. cit., t. II, p. 358.

(2) *Capitul. Car.: ad legem salicam*, § 18.

(3) *Ibid.*, ch. IV, 47.

ordonnances du même Empereur précisèrent formellement que le tonlieu ne pouvait être perçu que sur les transports faits en vue d'un commerce et à la condition qu'il corresponde à un service rendu (1).

Toutes ces prescriptions, si elles affirment des principes justes et sages, attestent toutefois que de nombreux abus se manifestaient déjà. Les rois francs étaient entrés dans la voie des libéralités bénéficiales et le droit de percevoir les péages figura parmi les concessions accordées aux leudes fidèles. A ces concessions, dans ces temps troublés et encore barbares où le pouvoir central manquait d'organisation et d'autorité, les empiètements vinrent s'ajouter et élargirent considérablement le cercle bénéficial. Les impôts indirects perçus au profit du monarque qui représentait l'Etat, ne tardèrent pas à être distraits de leur destination. Plus d'une fois les Carolingiens essayèrent d'enrayer le mal et surtout d'empêcher que les populations ne fussent grevées d'une double taxe, l'une pour le roi, l'autre pour le seigneur; mais ils n'y réussirent qu'en partie (2). En réalité, à la fin de la période qui nous occupe, les impôts n'existaient plus au profit de la couronne. L'ancien impôt foncier était devenu des redevances domaniales que les seigneurs laïques et ecclésiastiques percevaient sur leurs terres

(1) *Capitul. Car.*, ch. XIII, 3.

(2) *Ibid.* de 820.

et à leur profit. Le roi n'en levait plus que sur ses propres domaines en qualité de propriétaire. Quant aux taxes indirectes et en particulier aux droits de péage, les grands seigneurs et les fonctionnaires, devenus en fait propriétaires héréditaires de leurs fiefs ou charges, commencèrent à les détourner en leur faveur (1). Ils ne s'embarrassèrent point, par contre, du souci d'entretenir la navigabilité et, comme mode de perception des péages, ils adoptèrent simplement le système de barrages qui, dès le VII<sup>e</sup> siècle, on voit se dresser de toute part.

Les corporations, de leur côté, n'avaient assurément pas disparu sous les ruines de l'Empire romain, pas plus que la Société elle-même qui les avait vues grandir et se fortifier (2).

§ 3. — LE ROLE DE L'ESCAUT. — LES CORPORATIONS  
ET LES PÉAGES.

Au mouvement d'exportation avec l'Orient et avec les pays du Nord qui a été signalé précédemment, l'Escaut apportait le secours de ses eaux pour conduire les marchandises jusqu'à la mer et le commerce fluvial et

(1) GLASSON: op. cit. t. II, p. 480, 485.

(2) ENGELHARDT (*Histoire du droit fluvial conventionnel*, p. 22 et suiv.) expose les considérations qui permettent de croire à la persistance plus ou moins vivace de ces organisations.

maritime se complétaient et se développaient mutuellement.

On a vu d'autre part que les péages qui existaient généralement pendant la période romaine persistèrent sous les rois francs. On trouve des traces très nettes de cette survivance sur l'Escaut.

La loi salique en reconnaît l'existence ainsi qu'il a déjà été dit. En 562, Chilpéric donne à Crasmar, évêque de Tournai, les tonlieux qui se levaient dans cette ville sur les vaisseaux qui montaient ou descendaient le fleuve et, en 575, ces péages passent au Chapitre, non seulement ceux perçus sur les bateaux naviguant sur le fleuve, mais encore sur tout commerce par terre et par eau (1).

En 724, Rauhingus, propriétaire d'un tonlieu à l'endroit où devait s'élever Anvers, en fit donation à l'Eglise; mais lui-même n'en avait que la troisième part et habitait Brème; il est donc vraisemblable que ce ne fut pas lui qui avait établi cette taxe, qui, pour arriver au VIII<sup>e</sup> siècle ainsi divisée aux mains d'un étranger, devait exister depuis longtemps (2). Au reste, le *Recueil*, de Bouquet, fait connaître que parmi les fleuves sur lesquels étaient, sous les Carolingiens, établis des péages, figurait bien l'Escaut.

Quant aux corporations de bateliers, on ne trouve

(1) GRANDGAINAGE: op. cit., p. 22 et 28.

(2) *Ibid.* p. 31.

guère de renseignements à leur sujet. Il est toutefois permis de supposer qu'elles se maintinrent aussi bien qu'ailleurs le long de l'Escaut : le trafic fluvial y avait amené l'établissement d'entrepôts et d'étapes et, à Valenciennes, existaient d'importantes agglomérations de marchands et de bateliers (1).

La navigation ne jouissait donc pas de la liberté puisque les péages se multipliaient et, qu'en fait, les corporations conservaient une activité qui ne s'explique que par leur main-mise sur le commerce fluvial.

La situation des étrangers ne devait pas être plus défavorable que celle des nationaux; les uns et les autres rencontraient de nombreuses taxes à payer et se voyaient obligés de recourir aux services des bateliers de chaque région.

#### § 4. — APERÇU D'ENSEMBLE.

En somme, pendant cette période, l'Escaut, continuant à couler sur le territoire d'un même Etat, n'est pas encore un fleuve international et la navigation étrangère ne peut s'y exercer qu'avec certaines entraves résultant des péages qui deviennent nombreux et s'appliquent à tout le monde.

Toutefois le régime du fleuve ne tombe pas encore

(1) PIRENNE: op. cit., t. I, p. 32.

dans l'abus et la méconnaissance de toute règle juridique. Le caractère compensateur des péages n'a pas disparu et l'autorité centrale maintient ses droits et ses attributions sur la voie d'eau. Mais les empiétements et les concessions bénéficiales commencent à se montrer et présagent l'avènement du système féodal.

## CHAPITRE III

### L'ESCAUT AU MOYEN-AGE

*Du Traité de Verdun (843) au Traité d'Arras (1435)*

---

§ 1. — FORMATION DU COMTÉ DE FLANDRE. — LES COMMUNES. — ÉTABLISSEMENT ET DOTATION DE LA MAISON DE BOURGOGNE. — L'ESCAUT SÉPARÉ DE LA FRANCE.

Les invasions des Normands furent, on le sait, l'une des principales causes qui facilitèrent l'établissement de la féodalité. Les rois s'étant montrés incapables de repousser les envahisseurs, se trouvaient déçus par là même de leur autorité : la hiérarchie et le lien s'établirent naturellement entre les seigneurs, les moins puissants se recommandant des plus forts. C'est ainsi que se créèrent les grandes maisons féodales de la France, dont les fondateurs au IX<sup>e</sup> et X<sup>e</sup> siècles ont été les lutteurs contre les Normands.

Le bassin de l'Escaut dans lequel les incursions normandes furent particulièrement nombreuses et violentes, vit s'élever sur sa rive gauche la puissante maison des comtes de Flandre avec Beaudoin I<sup>er</sup> dit

Bras-de-Fer. Sur l'autre rive se constituèrent aussi d'importantes seigneureries : le duché de Brabant, le comté de Hainaut et la seigneurie ecclésiastique de l'évêché de Cambrai.

L'histoire de ces contrées à cette époque est assez obscure et souvent sanglante. Le comte de Flandre devint un des grands vassaux de la Couronne, exerçant sur ses terres tous les droits régaliens et administrant, guerroyant, jugeant, sans souci de son suzerain.

Même au début du XII<sup>e</sup> siècle, au milieu des luttes intestines du pays et après l'assassinat du comte Charles le Bon (1127), le roi de France perdit toute influence sur cette partie de son royaume et, au siècle suivant, la victoire de Bouvines (1214) remportée par Philippe-Auguste sur la coalition anglaise et germanique, à laquelle s'était joint le comte de Flandre, n'aboutit pas à replacer celui-ci sous l'autorité effective du roi. Louis IX restaura le pouvoir royal vis-à-vis des grands vassaux et Philippe le Bel, amenant le comte de Flandre à se rendre à sa merci, réunit le grand fief au domaine royal. Mais bientôt la dureté du gouverneur établi par le roi entraîna le soulèvement du pays que marquèrent les batailles de Courtray (1302) et de Mons-en-Puelle (1304). Malgré que cette dernière ait été une victoire, Philippe le Bel accepta de traiter avec ses sujets; on lui promit de l'argent, on lui céda Douai, Lille, Béthune, Orchies et toute la Flandre entre la Lys et l'Escaut. A ce prix, il

rendit aux Flamands leur comte qui ne promit que l'hommage féodal.

Entre temps, une nouvelle puissance s'était élevée dans le pays : celle des communes. Les invasions favorisèrent la formation des centres urbains; la communauté du danger fixa les habitants et les transforma en citoyens, leur donnant le goût de l'union. L'Empire romain avait aussi laissé sur le sol de la Gaule un grand nombre de cités qui restèrent, au milieu de la confusion générale, des foyers d'industrie et même gardèrent leur organisation municipale. Bien que cette survivance ne se soit pas manifestée dans le bassin de l'Escaut où l'occupation romaine ne s'était pas profondément établie, le souvenir des anciennes organisations et des anciennes libertés avait persisté.

Il se réveilla lorsque la multiplication des familles féodales et le luxe naissant accrurent les exigences des seigneurs et que l'oppression arriva à son comble.

La Flandre en outre n'avait pas tardé à se couvrir de cités industrielles où s'était constituée une bourgeoisie solide. Le commerce, à l'époque des invasions normandes, ne se trouvait en sécurité qu'à l'intérieur des terres; plus tard, le commerce fluvial et maritime reprit son essor et les agglomérations urbaines se développèrent sur les bords de la mer et des fleuves. Les progrès furent tels en Flandre que ce pays devint le plus riche de l'Europe, celui où la vie économique était la plus active et la plus prospère. Les draps de

Flandre se vendaient dans toute la chrétienté et ils pénétrèrent même jusqu'à Constantinople à la suite des Croisades. Quand Philippe le Bel et sa cour vinrent visiter le pays en 1300, ils furent émerveillés de sa richesse. Tant de prospérité augmenta la puissance des villes qui exercèrent bientôt, à l'instar des seigneurs, une part du pouvoir souverain et les Flamands devinrent le peuple le plus industrieux et aussi le plus libre de toute l'Europe. Dès 1127, ils se révoltent contre leur comte (1), leur esprit d'indépendance fut une des causes de la guerre de Cent Ans. Quand en 1336, ils se soulevèrent contre Louis de Nevers qui les pressurait et violait leurs privilèges, ils appelèrent à leur aide l'Angleterre avec laquelle le développement de l'industrie textile les avait mis en relations puisque c'est de ce pays que leur venait la laine.

Au cours de cette longue guerre, la Flandre fut le théâtre de nombreuses luttes : Le Traité de Brétigny (1360), la laissa à la France, mais, bientôt après, Charles V l'abandonna à son frère, le duc de Bourgogne, pour favoriser son mariage avec l'héritière du comté de Flandre : La seconde maison de Bourgo-

(1) Ainsi qu'il a déjà été mentionné, à la bataille de Bouvines, les milices des communes font bonne contenance et le nombre des milices que ces communes purent mettre en ligne contre lui obligea Philippe-Auguste à traiter. Cette force avec laquelle comptait le roi de France s'imposait à plus forte raison aux seigneurs féodaux dont la puissance, dès la fin du XII<sup>e</sup> siècle, diminua pour ne plus rester que nominale.

gne était fondée. Elle s'efforça plus tard de relâcher le lien de vassalité qui l'unissait au roi de France (Traité d'Arras 1435), et le duc de Bourgogne devenant ainsi un véritable roi dans ses domaines, la presque totalité du cours de l'Escaut fut à jamais séparée de la France.

§ 2. — LA CONDITION JURIDIQUE DES FLEUVES ET RIVIÈRES AU MOYEN-AGE. — LES COURANTS D'EAU OBJETS DE PROPRIÉTÉ PRIVÉE. — LE DROIT DE PASSAGE, D'ÉTAPES OU RELACHES FORCÉES.

Théoriquement, la condition des fleuves et rivières resta au Moyen-Age ce qu'elle était sous les premiers rois. La souveraineté et la propriété confondues appartenaient sur ces eaux au chef de l'Etat qui exerçait sur elles non pas seulement la direction et la police dans l'intérêt général, mais un véritable droit civil de propriété avec ses attributs ordinaires. Les fleuves continuèrent ainsi à faire partie du domaine de la couronne : « Si est à scavoir, affirmait Bouteiller à la fin du XIV<sup>e</sup> siècle, que toutes grosses rivières courans parmi le royaume sont au roy notre sire et tout le cours de l'eau, et les tient-on comme chemins royaux, si comme est la rivière de Seine... la rivière de l'Escault et autres qui y sont (1). »

(1) BOUTEILLER : *Somme rurale*, édit. Charondas, 1603, p. 428.

Loysel, dans ses *Institutions coutumières* (règle 232), reproduit le même principe que plus tard Louis XIV maintenant et imposant la tradition juridique exprimait ainsi :

« Déclarons la propriété de tous fleuves et rivières... dans notre royaume et terres de notre obéissance faire partie du domaine de la couronne (1). » Et la déclaration d'avril de 1683 confirme que : « les grands fleuves et les rivières navigables appartiennent en pleine propriété aux rois par le seul titre de leur souveraineté. » La même théorie était admise par les légistes belges et allemands et on la voit formulée curieusement avec un rappel au droit romain : « hodie creditur proprietas principis esse omnium earum rerum cui jure romano nullius sunt » (2).

Mais, nous l'avons indiqué précédemment, les chefs d'Etat entrèrent de bonne heure dans la voie des libéralités bénéficiales et les fleuves et rivières firent l'ob-

(1) *Ordonnance* de 1669.

(2) Cette citation, empruntée à DUVIVIER (*Bulletin de l'Académie royale de Belgique*, n° 11; p. 722, 1899) est appuyée sur les références suivantes :

STOCKMANS: *Décision* 87, n° 3.

Voir aussi: DE GHEWIET: *Institutes*; partie II, titre II, § 11.

ZYPÆUS: *Notitia juris belgici*; Liv. X.: *De jure fisci*.

GILLIODTS VAN SEVEREN: *Coutumes du Bourg de Bruges*: tome II, p. 456-457.

Pour l'Allemagne, le même auteur indique: *le Liber fædorum*, titre: *Quæ sunt regalia* et les indications fournies par

SCHRÖDER : *Die Laudeshoheit über die Trave*, dans les : *Neue Heidelberger Jahrbücher*, 1891.

jet de nombreuses concessions qui devinrent rapidement héréditaires comme les offices, en fait d'abord, puis en droit, aux termes de l'Edit de Kiersy (877) et aux concessions s'ajoutèrent les empiètements.

En vérité, le droit de propriété attribué au souverain sur les rivières et retenu ou même délégué par lui, était susceptible d'être compris avec quelques restrictions et l'on aurait pu considérer qu'il s'appliquait surtout aux éléments naturellement productifs des courants d'eau : pêche, irrigation, force motrice et même péages, en conservant toutefois à ces derniers le caractère d'une contre-prestation. Au grand organisateur qu'était Charlemagne, nous avons vu que ce caractère des péages n'avait pas échappé; mais au moyen âge la distinction ne fut point faite et le caractère du péage fut complètement négligé. Les seigneurs considérèrent que les courants d'eau traversant leur domaine n'en constituaient qu'une dépendance naturelle soumise à leur possession et seigneurie comme le reste de leur fief. La navigation sur ces eaux devint à leurs yeux l'exercice d'une sorte de droit de passage qu'il dépendait de leur pouvoir de propriétaire d'autoriser ou d'interdire. Les péages qui s'y trouvaient établis leur parurent représenter la prestation exigée par le roi, propriétaire avant eux, pour permettre la circulation sur les eaux de son domaine. Ils se mirent dès lors à percevoir à leur profit les taxes existant

déjà; suivant leur bon plaisir et leur besoin d'argent ils les étendirent en les transformant.

Apparue dès le IX<sup>e</sup> siècle, cette conception sommaire se généralisa au siècle suivant où la navigation tout entière sur les fleuves tomba entre les mains des seigneurs riverains dont les pratiques finirent par s'élever au rang d'une institution sous le nom de « droit de passage » (1). Autant sur un bateau passagers et marchandises traversaient de domaines féodaux, autant ils rencontraient de barrières qu'ils ne franchissaient qu'à prix d'or et avec une grande perte de temps, souvent même les gens étaient dépouillés et les produits confisqués.

Il n'est pas besoin d'ajouter que l'entretien de la navigabilité était laissé à l'abandon, les taxes perçues sur les rivières n'étaient qu'un revenu de cette partie de la propriété.

Le droit de passage, quelque exorbitant qu'il fût, ne l'était cependant pas autant qu'une autre institution de la même époque : les droits d'étape ou de relâche forcée. On entendait par là l'obligation imposée aux bateaux se livrant à la navigation fluviale de s'arrêter dans certaines villes et d'y décharger leur cargaison. Le jeu combiné de diverses circonstances paraît avoir

(1) ENGELHARDT : *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*: p. 12 et suiv.

— *Hist. du droit fluvial conventionnel*, p. 20 et suiv.

donné naissance à cet usage : des foires et des marchés périodiques s'étaient établis tant en Gaule qu'en Germanie depuis l'époque carolingienne; des localités situées à l'intérieur et aux frontières de l'Empire avaient été le centre d'échanges où le commerce indigène et étranger jouissait d'une protection spéciale sous le patronnage d'un saint. Avec le temps, le système se transforma : de facultatives qu'elles étaient en principe, les opérations qui se centralisaient en différents points du territoire devinrent une obligation pour le négociant et un privilège pour les villes. Tous les produits d'un district livrés au commerce durent être apportés au lieu du marché et leur transit par eau ne devenait possible qu'après exposition et offre de vente sur la place publique.

D'autre part, le défaut d'entretien des fleuves et des rivières, l'imperfection aussi du matériel flottant empêchaient souvent qu'un même bateau puisse effectuer une longue intercourse; des relâches et des transbordements devenaient alors nécessaires. Peu à peu, l'habitude confirma et remplaça la nécessité : aux points de relâche, des associations de bateliers et de pilotes s'organisèrent, prétendant au monopole et au privilège; aussi la raison d'être disparut-elle bientôt devant la coutume ou l'intérêt et la faculté fit place à l'obligation. Au point où jadis, pour une cause particulière, quelques bateaux s'étaient arrêtés, tous les bateaux durent ensuite s'arrêter et payer tribut.

L'ingéniosité des riverains alla même jusqu'à créer arbitrairement des lieux de relâche forcée, de telle sorte que l'institution ne représenta finalement rien d'autre qu'une taxe abusive.

De même que le seigneur invoquait un prétendu droit de propriété pour justifier la taxation sur le passage, les détenteurs du droit d'étape invoquaient les nécessités de la navigation; et pour mettre la pratique d'accord avec l'explication, on finit par admettre que, dans les villes privilégiées, les bateaux n'avaient plus à exposer et offrir en vente leur cargaison, qu'il leur suffisait de rompre charge en transbordant leur contenu sur d'autres bateaux qui poursuivaient la route jusqu'au lieu de destination, ou, le plus souvent, jusqu'à l'étape ou relâche suivante.

Ces droits de passage, d'étape ou de relâche forcée s'exerçaient, il n'est pas besoin de le préciser, selon les hasards du morcellement féodal, dans l'intérieur d'un même Etat, de région à région, de ville à ville. Il en était de même dans toute l'Europe du Moyen Age : aussi la navigation fluviale de pays à pays était-elle sinon impossible, du moins soumise à toutes les formalités et sujétions inséparables de l'existence de multiples autorités et privilégiés échelonnés le long des rives qui s'appesantissaient sans mesure sur les nationaux et, à plus forte raison, sur les étrangers (1).

(1) On a trouvé trace d'un accord conclu le 11 juin 1177, et sui-

Dans les parties où les courants d'eau coulaient sur un territoire soumis à la même autorité, la situation était telle que nous venons de l'indiquer; mais dans le cas où les rives se faisant face se trouvaient entre les mains de possesseurs différents, indépendants en fait l'un de l'autre, des complications surgissaient :

Elles se réglaient généralement par la force.

Au point de vue théorique, on raisonnait toujours comme en matière de propriété privée ordinaire, chacun invoquant soit des titres, soit la possession. A leur défaut, on admettait cette opinion naturelle assez simple que chaque riverain devait posséder la moitié du lit de la rivière.

Nous en verrons plus loin un exemple particulier concernant l'Escaut (1).

vant lequel les consuls de Ferrare s'engagent, vis-à-vis des villes de Milan, Bologne, Modène, Mantoue et Venise à « ouvrir les eaux du Pô à tous, donc les fermer à aucun moment et à observer cet engagement avec loyauté et sans fraude ».

(REY: *Un cas de liberté de navigation d'un fleuve international au Moyen-Age*. R. G. D. I., tome XI, 1904, p. 192-194.

Ce pacte présentait, en fait, une grande importance, car Ferrare, établie en arrière des bouches du Pô, pouvait disposer à son gré de la navigation sur le fleuve. Mais au point de vue juridique, il constituait plutôt un engagement de Ferrare envers ses alliés qu'un traité contenant des obligations réciproques; il ne s'appliquait en outre qu'aux cinq villes désignées et ne présentait rien de plus qu'un arrangement occasionnel purement politique. Sa durée fut d'ailleurs éphémère et la liberté ainsi établie disparut bientôt pour ne reparaitre qu'après sept siècles.

(1) On en pourrait citer beaucoup d'autres: le Rhône dépendait

Ce régime de navigation fluviale, tel que nous venons de l'exposer, ne tarda pas à montrer ses effets désastreux : le commerce se détourna des voies d'eau.

Contre les abus seigneuriaux, les communes avaient paru vouloir opposer une réaction. Dans les villes, des associations se fondèrent organisées en corporations par des marchands, négociants et bateliers, dans le but de racheter les péages ou de les prendre à ferme et d'entretenir le bon état de la navigabilité sur les rivières fréquentées par leurs membres. Certaines de ces associations devinrent prospères et puissantes, mais leur égoïsme et le souci jaloux de leurs intérêts empêchèrent la disparition des abus qu'elles combattaient : leurs procédés n'étaient pas moins tyranniques que ceux des seigneurs : elles se mirent à percevoir à leur tour des taxes sur les bateliers étrangers à leur groupe et prétendirent même exercer le monopole de la navigation.

Ce furent seulement les progrès de l'autorité royale qui modifièrent ce néfaste système fluvial. A mesure

de la France, à l'exclusion du pape, souverain d'Avignon; le Rhin, vers Mayence, semble avoir été partagé en parties inégales; suivant le Traité du 26 juillet 1199, la Meuse restait commune entre le comte de Namur et celui de Luxembourg, jusqu'à la forêt de l'Arche, mais elle devait appartenir en entier au comte de Namur aussi loin que s'étendait la forêt.

Au Moyen-Age, on méconnaissait donc complètement le caractère propre des fleuves et, pour raisonner à leur égard, on s'en tenait aux considérations appliquées en matière territoriale.

que les rois étendirent leurs domaines et leur puissance aux dépens des seigneurs, les cours d'eau reprirent leur place sous une autorité unique et qualifiée, intéressée à la simplification de leur régime.

§ 3. — LES CONDITIONS JURIDIQUES, LES TONLIEUS. — DISCUSSIONS ENTRE LES SEIGNEURS FLAMANDS ET BRABANÇONS. — TRAITÉ DE TERMONDE.

Les seigneurs riverains de l'Escaut s'arrogèrent de bonne heure, suivant la pratique générale, un pouvoir absolu sur le fleuve comme sur le reste de leurs domaines : « Et si a le comte de Flandre, dit Wielant, et de tout temps a eu la prééminence et exemption que le roi n'a jamais usé ni ne use en Flandre de sa pleine souveraineté comme il a fait ès autres parrys (1). »

Le puissant vassal affirmait hautement son indépendance vis-à-vis de son suzerain; nous voyons toutefois Louis IX exercer son autorité supérieure sur l'Escaut en ordonnant en 1244 aux prévôts et jurés de Tournai d'enlever le barrage qu'ils y avaient fait placer pour interrompre la navigation et en les informant qu'il enjoignait à la comtesse de Flandre de lever les saisies

(1) DE SMET: *Antiquités de Flandre — Corpus chronicorum Flandriae*, t. III, p. 99.

qui avaient amené l'établissement de ce barrage (1).

Le comte de Flandre avait un émule : le duc de Brabant. A cette époque, au-delà de Santvliet à droite et des terres submergées de Saaftinguen à gauche, l'Escaut se divisait en deux branches : l'une se dirigeant vers le nord et appelée Escaut oriental, l'autre tournant brusquement à l'Ouest séparait la Flandre des îles de Sud Beveland et de Walcheren et s'appelait Escaut occidental ou Hondt. Jusque vers la fin du XIV<sup>e</sup> siècle, cette dernière étant peu navigable, le trafic de mer se faisait par l'Escaut oriental; aussi était-ce dans cette partie du fleuve que se percevaient les principaux tonlieux (2). On trouve trace de l'existence d'un droit d'étape dans cette région dès le XIII<sup>e</sup> siècle dans un document de 1212 par lequel Henri I<sup>er</sup> duc de Lorraine et de Brabant cède en fief une partie de ce droit à Godefroi de Breda.

Au même siècle, d'autres péages passèrent aux sei-

(1) POUTRAIN: *Histoire de Tournai*. Preuves, p. 24.

Les rois de France ne se firent jamais faute d'affirmer leur autorité supérieure sur les voies d'eau.

Voir aussi les actes des rois de France, rapportés par:

ISAMBERT: *Recueil général des anciennes lois françaises*, arrêté sur les abus des péages qui décide que les marchands ne peuvent être contraints de les payer s'ils trouvent passage ailleurs; 1267, t. I. p. 338.

Arrêtés de 1363, 1367 et 1380 pour la suppression des péages imposés par les seigneurs et par les villes depuis Philippe de Valois, t. VI, p. 551.

(2) GRANDGAINAGE: *op. cit.*, p. 32.

gneurs de Breda qui en possédaient même dans l'île de Sud Beveland à l'angle formé par l'Escaut oriental et le Hondt à Agger, Hinkeloir, Rillant et Walkenisse (1).

L'importance de la branche orientale de l'Escaut décrut rapidement au Moyen Age : par suite d'un curieux phénomène, elle se rétrécit et devint peu à peu impraticables à la navigation, tandis que le Hondt, sous l'action des marées, se creusait et devenait accessibles aux plus gros navires.

Cette modification était presque entièrement accompli au cours du XV<sup>e</sup> siècle : alors les Anversois passaient par le Hondt pour transporter leurs marchandises à Middelbourg et Zierikzee.

La juridiction et la souveraineté sur l'Escaut oriental n'étaient pas contestées au duc de Brabant ; il n'avait en face de lui, sur la rive opposée, que les comtes de Zélande, mais le Hondt ne lui appartenait pas : les comtes de Flandre y levaient des tonlieux, notamment à Ruppelmonde.

Mais de qui relevait la justice sur l'Escaut ? Frontière entre le royaume de France et l'Empire, comment était-elle délimitée ? La question fut agitée au XIII<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> siècles et nous possédons les pièces d'un procès porté à ce sujet devant arbitres en 1331.

(1) DUVIVIER : op. cit., p. 728.

A cette époque, le comte de Flandre réclame et s'attribue « la rivière et la justice de l'Escaut » en amont d'Audemarde, là où le fleuve le séparait des comtes de Hainaut. Depuis la fin du XIII<sup>e</sup> siècle, il revendiquait à l'égard des ducs de Brabant le cours de l'Escaut entre Hondtemude par-dessus Saaftinguen jusqu'à Eykervliet, Ruppelmonde et Malines. Au comte de Flandre appartient :

«...la juridiction et seignourie dou cours de l'eaue de l'Escaut, laquelle, le dit conte, tient en foy et en hommage dou Roy no seigneur et départ le duché de Brabant et la contée de Flandres et par conséquent son royaume et le royaume d'Alemaigne. » (Mémoire de 1335).

«...et le tonlieus appartient au Monseigneur de Flandres ou céans qui le tiennent de luy. » (Mémoire de 1331).

Le comte de Flandre s'appuyait sur ces textes et sur des faits précis témoignant qu'il avait possession. Le duc de Brabant, de son côté, ne se faisait pas faute d'énoncer des actes de juridiction exercés par ses officiers d'Anvers et de contester ceux de son adversaire. La navigation subissait le contre-coup du différent et se trouvait en butte à des arrêts, des saisies, des pillages et des violences de toute nature.

En 1318, les officiers brabançons avaient saisi des bâtiments gantois à Wintham, près Ruppelmonde; au

moment du procès, en 1331, les incidents recommencèrent.

Le duc de Brabant, Jean III, n'osa affronter la solution judiciaire et rompit les débats. Le comte de Flandre, Louis de Crécy, fit alors devant Anvers une démonstration dont le curieux formalisme rappelle l'époque germanique : un de ses officiers se présenta devant Anvers, monté sur un navire et là, entre l'église de l'abbaye de Saint-Michel et la tour dite Coustverloren, il « calengea toute la rivière de l'Escaut aussi avant qu'elle puet vloïen et ebben entre Hondtemude et Ekervliet » en proclamant que, dans ces limites, le fleuve appartenait au comte, à la réserve toutefois de l'espace franchi par une hache de fer du poids de dix-sept livres que le duc, se tenant sur la terre sèche à Anvers, peut, s'il lui plaît, lancer dans la rivière (1).

Les négociations furent reprises et l'accord conclu. Mais le duc de Brabant se déroba encore et la guerre recommença; le comte de Flandre se mit à exercer avec rigueur ses droits sur le fleuve : des saisies de bateaux, des arrestations, des interdictions de pêche, etc...

(1) Le jet de la hache ou de tout autre engin était le symbole de la revendication. Le comte de Nassau avait juridiction sur le Rhin aussi loin qu'un homme s'avancant sur un cheval de haute taille dans le fleuve pouvait, de cet endroit, lancer un marteau de maréchal. Il en était de même pour l'archevêque de Mayence.

(MICHELET: *Origines du droit français*, liv. II., ch. I.)

Enfin, le 31 mars 1336, le traité définitif fut signé à Termonde, lequel disposait :

«...il demoura à nous, comte de Flandre, seul et pour le tout toute justice droiture et seigneurie partout sur le Stromm del Escaut de tout cas qui advenir ou eskeir y pourront, si avant que les nefes peuvent flotter hormis et réservé à nous, duc devant les poins qui cy-après s'en suivent. » Ces réserves étaient les suivantes : devant et de chaque côté de la ville d'Anvers, dans l'espace limité par des bornes, le duc avait toute justice, droiture et seigneurie, moyennant hommage par la ville au comte de Flandre, chaque année, d'une paire d'éperons dorés. Le duc et ses sujets conservaient le tonlieu d'Anvers et les autres qu'ils avaient coutume de percevoir. Si les marchands venaient à partir sans payer ces droits, le duc ou ses officiers pouvait les poursuivre et les arrêter le long de toute la rivière. Si quelqu'un commettait un crime en la terre et seigneurie du duc et s'enfuyait sur l'Escaut, les sergents brabançons pouvaient l'arrêter en cas de flagrant délit même dans la juridiction du comte de Flandre, mais à charge de le laisser à la justice de celui-ci, à moins que le duc ne réclame l'extradition. Si un vaisseau faisait naufrage devant Anvers, les propriétaires des marchandises pouvaient en opérer le sauvetage et les déposer où ils voulaient ; si le sauvetage avait lieu sur la seigneurie du comte et si les marchandises étaient portées sur la terre du duc, les

propriétaires devaient en demander délivrance au bailli de Ruppelmonde. Si les eaux poussaient une épave sur la terre du duc « là où nef s ne peuvent flotter en fleu commun » la délivrance devait appartenir à celui-ci. L'espace laissé à la juridiction de Brabant ainsi qu'il est indiqué dans une déclaration annexe et à limiter par des poteaux, s'étendait « jusques au jet d'une quignié commune à une main à revers près de terre sèche (1) ».

Les stipulations que nous venons de mentionner montrent bien que la force même des choses répugne à la conception trop étroite du fleuve objet de propriété privée et que le développement social impose aux riverains des ententes nécessaires. Toutefois, de la convention entre les seigneurs flamands et brabançons aucun grand principe ne se dégage encore et l'idée de la liberté de navigation ouverte à tous sur un fleuve commun est loin d'apparaître. En fait, d'ailleurs, ce traité ne put produire de résultats bien importants au point de vue international. Car, bientôt après, le Brabant et la Flandre se trouvèrent réunis sous la domination des ducs de Bourgogne. A partir de ce moment, il n'y eut plus que des conflits de juridiction entre deux fractions de territoire dépendant d'une même autorité mais conservant leurs droits et privilèges propres.

(1) DUVIVIER, op. cit., p. 732 et suiv.

Sur ce terrain d'ailleurs, il ne manqua pas matière à incidents : le morcellement féodal avait à peu près effacé la grande distinction entre les Etats : de fief à fief ou se traitait en somme en étrangers.

La situation ne se modifia pas quand, devant les communes belges, s'éclipsa la puissance des seigneurs. Un exclusivisme interne violent se manifesta dans chaque ville et surtout dans chaque corporation (1).

Le protectionnisme le plus absolu en fut la conséquence. La grande cité s'isola de ses voisines et se confina égoïstement dans le cercle de ses intérêts immédiats. Elle prétendit à son tour tirer bénéfice de la voie d'eau sur laquelle elle pouvait exercer son action ; les tonlieux seigneuriaux sont rachetés, obtenus à l'amiable ou usurpés ; les privilèges corporatifs et le droit d'étape s'y ajoutent. Les bateliers des grandes villes revendiquent des monopoles ; ceux de Gand, d'Anvers et de Malines établissent l'étape sur le sel, sur l'avoine et se la disputent âprement ; Gand s'empare de l'étape sur les grains.

Les faits indiqués jusqu'ici se rapportent au cours inférieur de l'Escaut : il n'en allait pas autrement sur l'Escaut moyen et supérieur : à Tournai des péages existaient précédemment, nous avons vu qu'ils susci-

(1) Dans presque toutes les villes de Belgique, on constate, en dépit de la rareté des sources, l'existence de corporations. (Cf. PIRENNE, t. I, p. 171.)

tèrent des difficultés entre cette ville et la comtesse de Flandre ; on cite encore un différend entre les évêques de Cambrai et de Tournai qui, appliquant la conception simpliste du partage par moitié, fixèrent la ligne séparative de leurs domaines sur le fleuve au milieu du pont d'Audenarde.

Mais c'est le régime du Bas-Escaut qui présente le plus d'intérêt au point de vue juridique. Le développement des villes de Gand et d'Anvers en fit un centre important de commerce fluvial et maritime. Là, les tonlieux s'accumulaient : sur le Hondt était établi une sorte de redevance de pilotage, véritable imposition sur les bateaux ; à Anvers, on prélevait encore le Reddertol sur les marchandises entrant par le fleuve et le Jocktol sur les navires amarrés à quai ; ainsi « la voie la moins onéreuse que la nature offre à l'homme devenait l'une des plus dispendieuses au grand détriment du commerce (1). »

Nous devons reconnaître cependant que si, d'une façon générale, le Moyen Age soumit à un fâcheux régime la navigation fluviale, l'Escaut, surtout dans sa partie inférieure, fut tout près de constituer une exception : si les tonlieux fournissaient aux seigneurs des ressources considérables, la présence des marchands leur était aussi d'une grande utilité ; à mesure que se développa la vie commerciale et industrielle, les ton-

(1) GRANDGAINAGE: op. cit., p. 30 et suiv.

lieux qui frappaient brutalement la vente et l'achat des marchandises apparurent comme une injuste et nuisible exploitation du commerce.

Dès le commencement du XII<sup>e</sup> siècle, on apporta des dérogations au régime abusif des taxations; les comtes de Flandre supprimèrent des droits en faveur des membres des gildes et certaines villes furent dotées de franchises; d'autres attirèrent les marchands par leur esprit novateur et libéral en rachetant les tonlieux ou en les prenant à ferme. Enfin la navigabilité elle-même des rivières belges fut améliorée et leur cours rectifié: on établit des retenues d'eau que les bateaux franchissaient au moyen d'un plan incliné pourvu de cabestans et des canaux furent creusés (1). Ces mesures justifiaient la perception de quelques taxes.

#### § 4. — APERÇU D'ENSEMBLE

Pendant la plus grande partie du Moyen Age, l'Escaut fut véritablement un fleuve international, servant de frontière entre la France et l'Allemagne, et coulant par fractions à travers les deux pays. Le morcellement féodal effaça, en fait, ce caractère, mais il substitua aux grands Etats un plus grand nombre de groupes entre lesquels se disputa la possession du

(1) PIRENNE: *op. cit.*, t. II, p. 285 et 401.

fleuve, devenu un objet d'appropriation. Cette conception transforma les péages compensateurs en de simples revenus de la voie d'eau, produits et exigibles par le seul fait du passage sur la propriété privée du riverain.

Les intérêts économiques, trop manifestes pour ne pas être pris en considération, réagirent dans une certaine mesure contre des pratiques si fâcheuses et il apparaît que, sur le Bas-Escaut, la navigation internationale, sans être libre en principe, était cependant loin de se trouver arrêtée.

La conséquence la plus funeste de la conception médiévale du fleuve objet d'appropriation individuelle fut plutôt dans le principe du tonlieu que dans son application immédiate. L'institution condamnable à laquelle la force des choses apporte en plein Moyen Age des tempéraments de fait se perpétue en effet jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle. Le droit d'étape exercé sur le Bas-Escaut dès le XII siècle fut le point de départ de la fermeture complète des embouchures du fleuve aux provinces belges à partir de 1585 et cette survivance fut admise par l'Europe jusqu'à la Révolution française et même invoquée plus d'un demi-siècle plus tard.

## CHAPITRE IV

### L'ESCAUT DEPUIS LE TRAITÉ D'ARRAS (1435) JUSQU'AU TRAITÉ DE MUNSTER (1648)

§ 1. — LE GOUVERNEMENT DES DUCS DE BOURGOGNE; DÉVELOPPEMENT DU POUVOIR CENTRAL. — LA RÉGLEMENTATION DES TONLIEUX. — CHARLES-QUINT. — LES BATELIERS DE GAND ET LEURS PRIVILÈGES.

L'avènement de la Maison de Bourgogne contribua à l'unification politique de la Belgique. Le gouvernement de Charles le Téméraire fut fortement centralisateur; il appliqua à ses provinces belges l'administration bourguignonne qui, en matière financière, passe pour être le modèle de l'époque. Le domaine en formait la base essentielle : non seulement il fournissait au prince des revenus considérables, mais il constituait encore la garantie de son crédit. Les tonlieux qui en faisaient partie intégrante entraient pour une grande part dans les recettes (1).

(1) PIRENNE: *op. cit.*, t. II, p. 374.

Sous le règne de Philippe le Bon s'accomplit le recul décisif de l'influence des communes.

Celles-ci ne connaissaient d'autre règle que le privilège et c'est sous cette forme qu'elles comprenaient la liberté ; une ville se considérait libre quand elle avait réussi à assurer à ses bourgeois le monopole de tous les avantages politiques et économiques qu'elle refusait aux étrangers.

Une des premières mesures prises après son avènement au comté de Flandre par Philippe le Bon fut d'abolir le pouvoir exclusif que Bruges s'attribuait sur le port de l'Ecluse. En 1419 il réserva à son Conseil la juridiction et l'étape de cette ville, et les Brugesois avaient considéré cette « nouveauté » comme une violation flagrante de leurs privilèges ; il se révoltèrent en 1436, mais la Belgique soutint le prince contre eux et Bruges dut accepter le 4 mars 1438 une sentence la ramenant au degré d'autonomie compatible avec le bien commun.

Gand restait aussi très prospère ; grâce au réseau de rivières qui mettaient cette ville en communication avec Anvers, l'Artois et le Hainaut, elle avait pu s'emparer, dès la fin du XIV<sup>e</sup> siècle, de l'étape des grains transportés par la Lys et par l'Escaut. Ses bateliers revendiquaient le monopole de la navigation sur ces cours d'eau et les propriétaires des cargaisons de blé devaient, en passant par la ville, en déposer le quart dans les entrepôts construits le long des quais.

Après quinze jours ces dépôts étaient mis en vente et, en cas de disette, seuls les Gantois pouvaient les acheter. Malgré le mécontentement qu'une telle mesure inspirait aux autres villes de Flandre, Philippe le Bon, dérogeant à sa politique habituelle et avec le désir de se concilier la sympathie des Gantois, n'hésita pas à sanctionner ce droit d'étape. A deux reprises, en 1421 et en 1432, il empêcha la ville d'Ypres d'approfondir l'Yperlée et de détourner ainsi les grains. En 1436 il augmenta même les prérogatives des bateliers de Gand en imposant aux étrangers un apprentissage de trois ans avant leur entrée dans la corporation.

Cette contradiction relevée dans la conduite de Philippe le Bon tient à des considérations de politique locale ; elle n'empêcha pas le gouvernement de ce prince d'avoir une heureuse influence sur le développement économique et administratif des provinces belges. La lutte contre les privilèges et l'exclusivisme provincial favorisa l'essor du grand commerce ; Anvers prospéra grandement, vivant en bonne harmonie avec l'Etat et se montrant ouverte et accueillante pour tous.

Pendant la période bourguignonne, les tonlieux continuèrent en général d'être perçus ; les ducs y trouvaient d'abondants profits, mais ces taxes étaient imposées au nom de l'Etat et leur perception réglementée était confiée à des agents du prince.

Celui-ci, d'ailleurs, ne pouvait les augmenter selon son bon plaisir ; il devait tenir compte de l'avis des Etats et nous voyons en 1519 Charles-Quint établissant de nouveaux droits dire expressément que le tarif a été combiné par les Etats et approuvé par eux.

Les Pays-Bas, avec Charles-Quint, prirent une importance considérable : ils étaient comme le cœur de son Empire. Anvers, leur métropole, devint le centre de toutes les grandes transactions commerciales, le premier port de l'Europe septentrionale.

Fidèle aux traditions des ducs de Bourgogne, l'Empereur poursuivit et acheva l'unification territoriale du pays en même temps que son organisation intérieure. Le 30 avril 1540 il abolit tous les privilèges et franchises de la ville de Gand que Philippe le Bon avait ménagés. La corporation des bateliers qui était la plus influente de cette ville avait le monopole du transport de toutes les marchandises sur la Lys et sur l'Escaut. Les villes d'Anvers, Malines, Courtrai, Mons, Valenciennes, etc., jugeant le moment favorable, réclamèrent pour leurs bateliers la libre navigation sur ces deux rivières. Les Gantois se soulevèrent et, par l'ordonnance du 14 février 1541, Charles-Quint, tout en « excluant la liberté d'icelle navigation prétendue par les dites villes » réduisit partiellement le privilège des Gantois : tous les bateliers purent désormais en amont ou en aval, mener leurs marchandises jusqu'à Gand ; mais les bateaux étrangers allant au-delà

étaient tenus de rompre charge dans cette ville et de transborder leur cargaison sur les bateaux gantois.

L'Empereur affirmait aussi dans le même texte son droit souverain dans l'administration des rivières navigables : « ayant regard, dit-il, que les rivières de l'Escaut et de la Lys, comme régales, nous appartiennent... et réservant à Nous l'autorité et faculté de changer, modérer et autrement ordonner sur la dite navigation, pour le bien de nos pays (1). »

§ 2. — LA DOMINATION ESPAGNOLE. — PHILIPPE II. — LE BLOCUS DE L'ESCAUT. — LA TRÈVE DE DOUZE ANS. — LA FERMETURE DU FLEUVE. — RUINE D'ANVERS.

L'immense empire de Charles-Quint ne tarda pas à se dissocier. L'Empereur avait violenté ses sujets des Pays-Bas dans leurs intérêts politiques, financiers et religieux. Les grandes guerres européennes avaient épuisé la contrée en hommes et en argent, la politique tyrannique de Philippe II suscita la révolution des provinces espagnoles belges et néerlandaises. Une partie des révolutionnaires prirent la mer et, sous le nom de Gueux de la Mer, se mirent à inquiéter les navires à l'entrée et à la sortie des ports des Flandres. S'établissant dans les îles de Worrne et de Walcheren, ils

(1) DUVIVIER: op. cit., p. 746 et suiv.

en chassèrent les troupes espagnoles et la Zélande devint le centre de l'insurrection. Sans suivre cette lutte dans ses détails, il convient de signaler qu'Anvers fut prise et incendiée par les Espagnols, le 4 novembre 1576. Il faut noter aussi la scission entre catholiques et protestants, qui amena la formation des deux ligues : l'Union d'Arras (6 janvier 1579) et l'Union d'Utrecht (23 janvier). Celle-ci, conclue entre les protestants, devint et resta l'acte constitutif de la république des Provinces-Unies qui allaient bientôt se constituer indépendantes.

L'union d'Arras, au contraire, traita avec l'Espagne et Anvers fut réoccupée par le duc de Parme. Mais aussitôt les Gueux de la Mer bloquèrent l'embouchure de l'Escaut et le commerce qui, dans la ville, avait survécu au pillage de 1576, disparut complètement, se transportant à Amsterdam, à Flessingue et à Rotterdam.

Cependant l'épuisement était extrême dans les deux camps ; on entama des négociations qui durèrent plusieurs années et au cours desquelles l'Espagne insista vainement pour que l'accès de la mer fut permis à son pavillon ; enfin, les conférences commencées à La Haye, puis rompues, puis reprises à Anvers, aboutirent à la Trêve de Douze Ans (9 avril 1609), par laquelle l'Espagne reconnaissait l'indépendance des Provinces-Unies.

Quelle situation était faite à l'Escaut ?

Les Hollandais, on le comprend, désiraient conserver les avantages qu'avaient procuré à leur pays la fermeture du fleuve. S'ils y avaient renoncé, Anvers aurait repris son importance d'autrefois portant ombre aux ports des Provinces-Unies qui s'étaient élevés grâce à sa ruine; et ce n'était pas au moment où l'Espagne vaincue reconnaissait leur indépendance, que les Hollandais allaient renoncer à une situation qui assurait le développement économique de leur pays. Aussi firent-ils introduire dans le traité une stipulation confirmant le *statu quo* fluvial. L'article 9, en effet, était ainsi conçu :

«...en ce qui concerne le commerce dans les Pays-Bas et les droits qui y sont perçus sur les marchandises, si ces droits étaient trop élevés, on devra nommer des plénipotentiaires des deux parties pour les réduire, sans que toutefois le *statu quo* soit changé si ces plénipotentiaires ne tombaient pas d'accord. » Et les Hollandais se prévalurent de cette disposition pour retenir aux embouchures et obliger au déchargement de leur cargaison plusieurs navires intentionnellement envoyés d'un port espagnol à destination d'Anvers.

L'expiration de la Trêve, en 1621, aggrava à peine cette situation et lorsque le traité de Munster en 1648 proclama la clôture définitive de l'Escaut, il ne fit, en somme, que reconnaître l'état de choses qui n'avait cessé d'exister depuis l'avènement de Philippe II au trône d'Espagne.

Alors, la Flandre, le Brabant, le Hainaut étaient dévastés, la population décimée et les champs sans culture. Les artisans protestants avaient transporté leurs industries à Amsterdam, Leyde, Haarlem, Utrecht... Les vaisseaux de mer n'abordaient plus aux quais d'Anvers où des rues entières étaient à vendre, ainsi qu'à Gand, à Bruges, à Ypres, à Mons et à Tournai. Par contre, Amsterdam avait plus que triplé son enceinte grâce à l'afflux des émigrés. L'empire de Charles-Quint était ici coupé en deux fractions : au nord, une république protestante, déjà riche et puissante, où les bannis de Flandre et de Brabant avaient coopéré à la grandeur soudaine des rebelles, au sud, les Pays-Bas espagnols ou catholiques comme on les appellera désormais, dépeuplés, ruinés, ayant perdu leur grand port, Anvers, et ayant vu passer aux régions septentrionales leur industrie et leur commerce (1).

(1) LAVISSE et RAMBAUD : *Histoire générale*, t. V, p. 201 et suiv.

## CHAPITRE V

### PÉRIODE DE SERVITUDE

---

§ 1. — LES TRAITÉS DE WESTPHALIE; LEUR PORTÉE GÉNÉRALE. — LE TRAITÉ DE MUNSTER ET L'ESCAUT. — SURVIVANCE DE L'ÉTAPE DE ZÉLANDE.

La situation politique entre l'Espagne et les Provinces-Unies se régla définitivement aux traités de Westphalie, dont les actes présentent pour notre étude le plus haut intérêt tant au point de vue général du régime des fleuves qu'à celui plus particulier de l'Escaut.

Le grand acte diplomatique du milieu du XVII<sup>e</sup> siècle ouvre une ère nouvelle dans les rapports internationaux : il marque le moment où la législation fluviale quitte le domaine de la législation interne de chaque Etat pour entrer dans celui des transactions publiques : on s'enquit de l'avis des commerçants, qui répondirent « que l'on proscrive toute violence sur les voies de communication publique, notamment sur les fleuves, dans leurs ports et à leur embouchure : vio-

lences fiscales et administratives grevant les navires de droits nouveaux ou plus élevés, tout en les obligeant à s'arrêter et à décharger leur cargaison ». Le congrès s'appropriâ ces conclusions et en fit une déclaration sous forme de vœu impératif (1).

Une décision contenue dans le traité de Munster fut prise spécialement pour le Rhin d'après laquelle il ne devait plus être permis de retenir les bateaux de l'une comme de l'autre rive, ni d'en exiger d'autres taxes que celles existant avant la guerre. Mais cette clause se rattachant à la cession de l'Alsace à la France n'apporta aucun allègement à la batellerie rhénane; dictée par un intérêt de circonstance, elle n'était pas encore l'indice appréciable d'une de ces convictions communes qui portent à la reconnaissance d'un nouveau droit international : elle n'accusait pas de tendance générale vers l'affranchissement des cours d'eau communs à plusieurs Etats.

Ce qui prouve bien que les déclarations des traités de Westphalie en matière de navigation n'ont pas une portée plus considérable, c'est que le traité de Munster du 30 janvier 1648, signé entre l'Espagne et les Provinces-Unies, sanctionnait ainsi, dans son article 14 la fermeture de l'Escaut :

« Les rivières de l'Escaut, comme aussi les canaux de Sas, Zwin et autres bouches de mer y aboutissant,

(1) Traité d'Osnabruck. § 9.

seront tenues closes du côté des dits Seigneurs Etats (1) ».

Lorsqu'en 1645, les négociations s'engagèrent à Munster entre les deux Parties, les Etats-Généraux adressèrent à leurs représentants l'instruction formelle de subordonner l'armistice puis la paix à l'adoption par les plénipotentiaires espagnols d'un article dont le texte est à peu près littéralement celui du traité qui suivit. Ils justifèrent cette exigence par la raison que la clôture de l'Escaut admise dans la convention de 1609, reposait sur un droit immémorial, c'est-à-dire sur le droit d'étape appartenant à la Zélande. L'Espagne se rendit à cet argument : « L'article 14, dit-elle, qui stipule la fermeture de l'Escaut, est accordé par le motif qu'il se base sur le droit d'étape, mais ce droit d'étape doit être également reconnu au roi sur les points où il a été exercé ».

Les Etats-Généraux acceptèrent cette réserve qui n'établissait qu'une apparente réciprocité, car elle ne répondait à aucun antécédent connu ; ils réussirent même à la faire écarter du traité définitif.

L'article 14, d'ailleurs, ne suffit pas aux Hollandais : la Belgique, libre de régler ses droits d'entrée et de sortie, pouvait établir des droits différentiels et favoriser ainsi sa marine. L'article 17 rendit cette chose impossibles. Il portait : « Les navires et denrées entrant

(1) DUMONT : *Corps diplomatique*, t. VI, 1<sup>re</sup> partie, p. 431.

dans les havres de Flandre et ceux qui en sortent seront et demeureront chargés de toutes telles impositions et autres charges qui sont levées sur les denrées allant et venant le long de l'Escaut et autres canaux... il sera convenu entre les deux Parties réciproquement du mode de lever cet impôt. »

L'acceptation par l'Espagne de cette clause du traité de Munster a toujours été sévèrement jugée. Pirenne, dans son *Histoire*, estime que la Belgique a été odieusement sacrifiée ; c'est elle en réalité, dit-il, qui, à Munster, a payé pour l'Espagne : elle a constitué la rançon de la Monarchie.

Les Hollandais considéraient leur privilège comme un avantage « que Dieu et la nature leur avaient accordé » et la doctrine du temps n'y était point contraire.

Pufendorf écrivait, en 1672 :

« Mais on peut avoir de bonnes raisons d'intercepter les marchandises étrangères, tant sur terre que sur une rivière, qui est sous sa dépendance. Car pourquoi un souverain ne procurerait-il pas à ses sujets le gain que font les étrangers à la faveur du passage qu'on leur donne ? Ne peut-il pas favoriser les citoyens préférablement aux étrangers ? Pourquoi ne ferions-nous pas passer les marchandises étrangères par le canal de nos concitoyens dans le tiers pays où elles ne sauraient être transportées commodément que par nos Etats. Si l'on n'admet pas cette raison, je ne vois pas

comment on pourra justifier le droit d'étape et autres semblables en vertu desquels le souverain arrête les marchandises pour obliger ceux qui les transportent à les exposer en vente sur un marché ou dans un magasin public (1) ».

La notion de ce que les Romains qualifiaient de « res communes omnium gentium » était alors à ce point obscurcie que certains gouvernements prétendaient même à la possession de la pleine mer : Venise, sur l'Adriatique, les Espagnols sur le Pacifique, la Grande-Bretagne sur la Manche et sur l'Atlantique jusqu'aux côtes de l'Amérique du Nord, les Portugais sur toute la route des Indes, les Gênois sur la mer Ligurienne...

L'un des premiers auteurs qui aient écrit sur le droit international et dont l'ouvrage paru en 1613, d'une précision toute juridique, est considéré comme le meilleur connu jusqu'alors, Alberico Gentile, se fit, en faveur de l'Angleterre, le défenseur de cette curieuse théorie. Grotius lui-même, qui combattit ces prétentions, ne semble pas dans son *Mare liberum*, être allé jusqu'à concevoir la liberté de navigation fluviale. Après avoir soutenu le principe de la liberté des mers, il ajoute, en effet :

« Autrement, il n'y aurait aucune différence entre les choses communes et les choses proprement appe-

(1) PUFENDORF : *De jure naturæ gentium*, III, ch. III, § 6.

Voir aussi : GROTIUS : *De mare lib.*, II, ch. II, § 13, n° 9.

lées publiques, par exemple entre la mer et un fleuve. Tel peuple cependant n'a pu occuper la mer et a pu occuper un fleuve, comme renfermé au dedans de ses frontières (1). »

On pourrait faire observer que l'auteur ne semble parler que des fleuves qui traversent un seul Etat et non des fleuves internationaux ; mais, dans toute son œuvre, on ne trouve aucune distinction ni précision de cette sorte (2).

Pour expliquer l'attitude de l'Espagne qui, en acceptant une disposition aussi exorbitante, souscrivait pour ainsi dire à la ruine commerciale des pays restés sous

(1) GROTIUS: *Dissertation sur la liberté des mers*, traduction de GRANDPONT, Paris 1845, p. 44.

(2) Il convient cependant de noter que Grotius est l'auteur d'une théorie qui a joué un rôle important en matière de navigation sur les fleuves internationaux : c'est la théorie de l'usage innocent. Posée par lui, elle a été développée par ceux qui ont suivi sa doctrine et particulièrement par Vattel ; elle leur sert à justifier le droit de passage sur ces fleuves.

(GROTIUS: *Le Droit de la guerre et de la paix*, traduction de Pradier-Fœdéré. Liv. II, ch. II, § XI et XII.)

VATTEL: *Le Droit des gens*, Liv. II, ch. IX, § CXXVII.)

Les nations ont un droit général à l'usage innocent des choses qui sont du domaine des autres pour une chose qui peut être utile à quelqu'un sans perte ni incommodité pour le possesseur, et, à cet égard, d'un usage inépuisable, la loi naturelle y réserve un droit à tous les hommes.

C'est à la nation propriétaire de voir si l'usage qu'on en veut faire est véritablement innocent, et si elle le refuse, elle doit alléguer ses raisons.

(PRADIER-FŒDÉRÉ, *Traité de droit international public*, t. II, pp. 274 et 275).

sa dépendance, il ne suffit pas de se représenter son état d'épuisement après une longue guerre, ni même de considérer les avantages politiques qu'elle se promettait de retirer d'une alliance avec la nouvelle République ; il y a lieu de tenir compte aussi des idées de l'époque. L'existence du droit d'étape avait alors toute l'autorité d'un fait historique et d'une ancienne coutume. Ce privilège féodal avait passé de mains en mains aux Provinces-Unies, s'aggravant encore au cours des récentes hostilités. Engelhardt, dans son *Histoire du Droit fluvial conventionnel* ne manque pas de signaler l'existence du droit d'étape pour expliquer le Traité de Munster et un auteur hollandais, dont nous aurons à parler ailleurs plus longuement, le juncker J. C. C. den Beer Portugael écrit :

« Si le Brabant, les Flandres et Anvers s'étaient joints à la Hollande, à la Zélande et aux autres provinces de l'Union d'Utrecht dans cette lutte gigantesque de quatre-vingts ans que ces pauvres provinces eurent à soutenir seules contre le plus puissant État du monde, pour conquérir la liberté de conscience et leur liberté politique, ils auraient eu droit et ils auraient reçu avec ces libertés en même temps qu'elles la liberté de navigation sur l'Escaut.

« Cette longue guerre sanglante avait coûté, outre d'autres sacrifices, des trésors énormes aux sept Provinces-Unies des Pays-Bas ; il y a donc lieu de plaider pour elles des circonstances atténuantes. Si on les

accuse de n'avoir pas eu pendant les négociations des conditions de paix en 1648 à Munster la générosité d'offrir — aux provinces qui, pour jouir tranquillement de leurs richesses, pendant qu'elles-mêmes se battaient contre l'Espagne, les avaient laissé dans l'embarras et tenu le parti de leurs ennemis — le libre usage d'un fleuve qu'elles avaient maintenu fermé durant toute cette guerre... si ce n'est pas généreux, on ne peut pas dire que les Provinces-Unies n'étaient pas dans leur droit. Elles ne firent que défendre des droits acquis et justifèrent la clôture de l'Escaut, admise dans la Convention de 1609 par un droit immémorial : le droit d'étape appartenant à la Zélande (1). »

On ne saurait trop faire ressortir l'importance de l'article 14 du Traité de Munster. Il eut une influence considérable sur le développement du code fluvial international. La transaction n'aurait eu qu'une portée restreinte en tant que dérogation aux lois de la nature et de l'équité si elle n'avait engagé que les deux États contractants. Mais la politique s'en fit une arme au service d'intérêts de circonstance et elle acquit bientôt force et valeur européennes. L'Autriche, la Grande-Bretagne, la France la revêtirent successivement de leur garantie et tous les États du continent la respectèrent pendant longtemps (2).

(1) G. C. C. DEN BEER PORTUGAEL: *La neutralité de l'Escaut*, p. 32.

(2) Traités de La Haye (1701); d'Utrecht et de Rastadt (1713);

Pour l'Escaut en particulier, il est le point de départ d'une complète déchéance commerciale et il pèsera pendant un siècle et demi sur sa destinée. Cet article 14 sera sans cesse opposé à toutes les revendications : il faudra pour l'abroger le grand bouleversement de la Révolution française.

Afin de rendre ce triomphe plus efficace encore, les Provinces-Unies, non contentes d'avoir fermé l'Escaut, voulurent le rendre innavigable et des navires chargés de matières pondéreuses furent coulés dans le fleuve.

Le Traité des *limites*, conclu le 20 septembre 1664, rendit les Hollandais maîtres de tout le Bas-Escaut; dominant ainsi sur les deux rives, ils le tinrent définitivement fermé par les feux croisés des deux forts de Lillo et de Liefkenshoek : une frégate hollandaise croisait devant Lillo.

L'effet de cette obstruction ne tarda pas à se faire sentir lourdement : tandis que la puissance coloniale des Hollandais, déjà considérable, prenait après 1648 un prodigieux essor, trente ans plus tard, 1200 maisons étaient inhabitées dans Anvers et cette cité, jadis si prospère, ne comptait plus alors que 35.000 habitants dont beaucoup, privés de leurs moyens naturels d'existence, avaient grand'peine à vivre.

Pendant que s'accomplissait cette œuvre de ruine,

de la Barrière (1716-1718); de Vienne (1731); d'Aix-la-Chapelle (1748); de Fontainebleau (1785).

n'est-il point curieux de se souvenir des vœux libéraux émis sur la navigation fluviale à ce moment même au congrès de Westphalie ? Nous surprenons ici une de ces multiples contradictions comme on en rencontre si souvent dans l'histoire quand les nécessités économiques d'un peuple sont sacrifiées à des intérêts politiques.

Le Traité de la *barrière*, conclu à Anvers le 15 novembre 1715, garantie et complément de tous les Traités d'Utrecht, eut pour objet de mettre la Maison d'Autriche en possession des Pays-Bas espagnols avec toutes charges y afférant et de lui en faciliter la défense en accordant aux Hollandais le droit de tenir garnison dans un certain nombre de places. On prit soin de rappeler l'article 14 :

« Le commerce des Pays-Bas autrichiens et tout ce  
« qui en dépend, doit rester sur le même pied qu'en  
« 1648 après la convention de Munster. »

Il est intéressant de noter que le Traité franco-autrichien de Bade du 7 septembre 1714 stipulait dans son article 13 :

« La navigation de la Lys, depuis l'embouchure  
« de la Deule, sera libre et il ne s'y établira aucun  
« péage ni imposition. »

Il n'était pas au pouvoir de la Hollande de s'opposer à cette libérale mesure. Mais l'Escaut devenu autrichien restait fermé comme au temps où il était sous la domination espagnole.

Ce changement de nationalité doit cependant attirer notre attention : ces malheureuses provinces belges, au lieu d'appartenir à une Espagne lointaine et en décadence ayant des intérêts différents des leurs, sont maintenant rattachées à la Maison d'Autriche dont les intérêts sont plus voisins et la puissance effective plus considérable. Cette puissance, d'ailleurs, quelque grande qu'elle soit restée, ne parviendra pas encore à fléchir l'opiniâtreté des Hollandais. Les efforts tentés par les empereurs — malgré les multiples soucis que leur causait la politique générale de l'Europe si troublée pendant le XVIII<sup>e</sup> siècle autour de l'Autriche — aboutirent seulement à développer d'autres débouchés : les ports de Zeebrugge, d'Ostende et de Nieuport. Ils s'occupèrent de l'amélioration matérielle et morale du pays; le règne de Marie-Thérèse amena des résultats brillants pour l'ensemble du territoire belge, mais jamais Anvers n'en profita directement, au point que, selon la pittoresque expression de M. F. Magnette, « en 1773, la venue d'un bâtiment dans le port d'Anvers prit les proportions d'un véritable événement (1). »

(1) F. MAGNETTE: *Joseph II et la liberté de l'Escaut*, p. 16.

§ 2. — LA TENTATIVE DE JOSEPH II ET LE TRAITÉ DE  
FONTAINEBLEAU 1785

Sentiment de Joseph II sur la fermeture de l'Escaut. — Opinion de Kaunitz. — Conseil de cabinet de Bruxelles. — Le Traité de Munster et les modes d'extinction des Traités. — Les négociations austro-hollandaises. — L'acte de Joseph II. — Le Traité de Fontainebleau.

En 1780, la guerre d'Amérique amena la rupture entre la Grande-Bretagne et les Provinces-Unies, les deux alliées maritimes de tous les temps. La privation des ports d'Amsterdam et de Rotterdam qui étaient pour l'Angleterre un vaste débouché suscita dans ce pays un mouvement favorable à l'ouverture de l'Escaut : Anvers pourrait remplacer les ports hollandais. Cette tendance s'accordait avec la préoccupation générale de l'Empereur Joseph II de faire de sa monarchie une puissance maritime et aussi avec son sentiment que la fermeture de l'Escaut, contraire à la nature des choses, était aussi dommageable qu'humiliante ; mais des considérations d'ordre politique empêchèrent les deux gouvernements de s'entendre et l'empereur fit répondre aux avances de l'Angleterre que « pour le présent, aucune démarche n'était à faire ».

Anvers prit alors la tête d'un mouvement d'opinion en faveur de l'affranchissement de son fleuve ; mais en

haut lieu on parut l'ignorer pour ne pas créer de nouvelles difficultés remettant en question les traités de 1648 et de 1715.

Comment les intéressés envisageaient-ils la question ? (1). Dans un rapport qu'il adressa à Joseph II le 19 janvier 1781, au moment où se faisaient entendre les suggestions anglaises, le chancelier Kaunitz déclarait que l'ouverture de l'Escaut constituait, à son avis, « une contravention manifeste à l'article 14 du Traité de Münster » confirmé par tous les traités postérieurs relatifs aux Pays-Bas. Même il n'hésitait pas à qualifier de « cause juste par elle-même » la prétention que ne manqueraient pas de faire valoir les Hollandais au maintien du *statu quo*.

En mars de la même année, quand l'opinion publique belge commença à s'intéresser à la question, le ministre plénipotentiaire autrichien, prince de Starhemberg réunit un « conseil de cabinet » composé des principaux membres des conseils collatéraux. Cette assemblée fut appelée à se prononcer sur le profit à retirer pour le commerce belge de la rupture avec les Provinces-Unies et sur « la manière dont on pourrait agir dans le moment présent où l'Angleterre est en lutte avec la Hollande et désire l'affaiblissement de celle-ci ».

« Les délibérations, dit Magnette, vivant tableau de

(1) Voir *Magnette*, pp. 22, 24 et suiv.

l'opinion publique, révélèrent des divergences profondes. Elles rendirent manifestes l'opposition et la jalouse rivalité qui régnaient entre nos provinces sur le terrain des intérêts matériels. L'esprit de provincialisme fut même la raison pour laquelle il n'intervint pas de solution en ce moment si propice cependant pour la généralité du pays. »

Les conseillers ne se trouvèrent même pas d'accord pour estimer, tout au moins en principe, que l'ouverture de l'Escaut soit une chose avantageuse. Certains craignaient de voir diminuer l'importance qu'avait pris le port d'Ostende depuis la ruine d'Anvers.

Sur la question des moyens à employer, pour le cas où, son utilité reconnue, on poursuivrait l'ouverture du fleuve, le débat s'éleva à des considérations plus élevées.

Le conseiller Delplanck qui, dans la première partie de la discussion avait fait preuve d'un esprit de séparatisme provincial très marqué, suggéra une idée non dépourvue de sens juridique : il proposa de « mettre en avant quelque prétention territoriale pour en faire cession ensuite par forme d'équivalent de l'accession des Hollandais à la liberté de l'Escaut.

Cet avis ne prévalut pas dans l'assemblée qui resta fort divisée. Dans le rapport qu'il adressa à Vienne, le ministre plénipotentiaire, après s'être déclaré partisan de l'ouverture de l'Escaut, proposait, pour arriver à une solution, de négocier en profitant de l'acharne-

ment des Anglais contre la République des Provinces-Unies. Le chancelier Kaunitz fit à son tour un rapport à l'Empereur le 28 avril ; tout en reconnaissant fort désirable le but poursuivi, il persistait à s'opposer à l'accomplissement d'une démarche « pour obtenir une chose à laquelle, dans le fond, nous n'avons nul droit » disait-il. L'Empereur, en marge de ce rapport écrivit : « Je suis parfaitement d'avis que, *pour le présent*, il n'y a aucune démarche à faire à ce sujet. » Le caractère de la décision prise est bien net : ce sont des raisons d'opportunité qui la dictent : en réalité l'Empereur n'admet pas la situation imposée à l'Escaut, il le dit expressément : « Quant aux objets qui dépendent des traités, l'ouverture et le libre commerce du fleuve seraient sans doute un droit que la nature donne aux Brabançons et que la faiblesse du gouvernement d'alors a pu seule faire céder. »

Joseph II se montrait fortement pénétré de ce qu'il appelait lui-même : « les grands principes de liberté et de commerce » et que contredisaient de la façon la plus formelle les stipulations du Traité de Munster. D'importants événements dont l'Europe était le théâtre vers cette époque n'allaient pas d'ailleurs sans mettre en relief la situation de l'Escaut. Une vaste coalition venait de se former contre les prétentions de l'Angleterre à l'Empire des mers. Pour empêcher la France et l'Espagne en lutte contre eux de recevoir des régions du Nord des fournitures pour leurs arse-

naux, les Anglais arrêtaient et visitaient les bâtiments neutres.

De là mille vexations, des abus et la ruine du commerce des neutres. Catherine II, la première, proclama en août 1780 la franchise des pavillons à condition qu'ils ne couvriraient pas de la contrebande de guerre et, pour soutenir ce principe, elle proposa un plan de neutralité armée qui fut successivement accepté par la Suède, le Danemark, la Prusse, le Portugal, le royaume des Deux-Siciles et par la Hollande. Joseph II ne manqua pas d'adhérer à la ligue dont la formation marquait une manifestation en faveur de la liberté des eaux de la mer dans le sens des principes supérieurs et véritables du Droit international.

Magnette reproduit différents passages de lettres où l'on voit l'Empereur envisageant la question de l'Escaut avec des considérations qui méritent d'être reproduites :

« C'est, écrivait-il à Catherine II le 4 octobre 1784, grâce surtout au trait de lumière que V. M. I. a répandu en Europe... que j'ai cru et crois encore que la marée qui remonte jusqu'à ma ville d'Anvers m'autorisait à faire descendre et remonter quelques barques sous mon pavillon (1). »

En 1782 déjà il tenait à Kaunitz de semblables pro-

(1) ARNETH: *Joseph II und Catharina von Russland*, p. 232, Vienne 1869.

pos : « Il y aurait encore un autre objet, également intéressant et parfaitement conforme aux grands principes de liberté et de commerce : en reconnaissant l'indépendance d'une nation étrangère et en faisant cesser toute condition odieuse et honteuse, les Espagnols pour Gibraltar, les Français pour Dunkerque et les Russes en général prêchent ce langage. Pourquoi serais-je le seul à ne pouvoir faire usage de mon Escaut ? »

Et il écrivait au comte de Mercy-Argenteau, son représentant à Paris :

« De toutes les puissances européennes, la Maison  
« d'Autriche sera donc la seule qui aura la honte et  
« l'ignominie d'avoir un fleuve entièrement à elle sur  
« les deux bords jusqu'à son embouchure, et qui lui  
« sera fermé par un petit fort, bâti par une république  
« qui, appuyée d'un traité de paix de l'autre siècle, lui  
« défend l'entrée et, par conséquent, l'usage de son  
« fleuve. Il est impossible d'imaginer que cela puisse  
« faire du bon sang ni durer à la longue; car à la fin,  
« à la première humeur qui gagne une grande Puis-  
« sance qui sent ses forces, elle les fera valoir pour  
« rentrer dans le droit que la nature lui donne (1). »

La situation était délicate : le Traité de Munster, dont l'article 14 était implicitement contenu dans le

(1) ARNETH et FLAMMERMONT: *Correspondance secrète du comte de Mercy-Argenteau*, t. I, p. 141.

Traité de la Barrière, était toujours en vigueur; il liait donc le gouvernement de l'Empereur qui ne pouvait en principe l'écartier sous prétexte qu'il lui était nuisible (1).

Parmi les modes d'extinction, analogues à ceux du droit privé, que leur caractère de contrat fait appliquer aux traités, seuls pouvaient intervenir dans le cas de l'Escaut la renonciation ou le consentement mutuel. Or les Hollandais estimaient ou feignaient d'estimer que la sûreté et l'indépendance de leur pays étaient attachés au maintien de l'état de choses existant sur le fleuve.

Mais il est d'autres causes d'extinction spéciales aux traités et principalement la dénonciation, c'est-à-dire la notification faite par un Etat à un autre pour aviser ce dernier qu'il entend ne plus maintenir une convention conclue entre eux. Cette faculté, exorbitante de prime abord et qui n'existe pas dans les rapports entre particuliers à moins de stipulation formelle, peut être exercée en droit international même sans clause expresse qui l'autorise :

« En raison de leur durée indéfinie, dit M. Despagnet, des changements plus ou moins lointains qui

(1) Cette règle, absolument essentielle, qui forme la base même des rapports internationaux, est aujourd'hui universellement admise après avoir été solennellement proclamée dans la Conférence de Londres du 17 janvier 1871, au sujet du Traité de Paris dont la Russie demandait la modification.

peuvent se produire dans leur condition, de l'influence que les anciens traités peuvent exercer sur leur existence, de l'incompatibilité des engagements antérieurement pris avec leur situation nouvelle, les Etats ne peuvent pas se lier à perpétuité : il en est d'eux comme des individus, pour lesquels la loi interdit même les obligations pouvant paralyser leur liberté essentielle, notamment le louage de services à vie (art. 1780 Code civil). Mais cette faculté de dénonciation ne doit être exercée que dans les limites mêmes des nécessités qui l'autorisent, sous peine de détruire la valeur des traités, et, du même coup, tout le Droit international.

« Les cas où la dénonciation d'un traité est légitime peuvent se ramener à trois principaux : a) quand l'observation d'un traité est devenue compromettante pour l'existence politique ou économique d'un pays. Il faut cependant se garder en pareil cas des formules trop vagues ou trop élastiques... b) quand les circonstances qui ont motivé le traité ont changé et enlèvent à l'ancien accord sa raison d'être... c) enfin, un traité peut être dénoncé quand il est devenu incompatible avec le Droit commun international des Etats civilisés auquel prennent part les pays contractants; tel serait aujourd'hui un traité ancien, non formellement abrogé, qui consacrerait la traite des noirs condamnée par le droit des gens moderne.

« Il importe de remarquer, d'ailleurs, que la dénonciation des traités, en invoquant l'une des raisons

exposées ci-dessus, n'est point possible pour toute espèce de conventions internationales. On la conçoit quand un pays, en faisant ressortir par exemple le changement de situation, d'après la clause sous-entendue *rebus sic stantibus*, ou bien l'impossibilité de concilier le traité avec sa sauvegarde politique ou économique, dénonce un accord international pour se dégager d'une obligation par lui contractée... (1) »

La fermeture de l'Escaut semblait bien rentrer dans le premier cas indiqué ci-dessus et visant l'effet d'un traité compromettant gravement les destinées économiques d'un pays. D'autre part, sans aller jusqu'à prétendre que la situation du fleuve soit nettement celle prévue dans le troisième cas, il est certain que le principe de la liberté des fleuves commençait à se faire jour dans le droit commun international des Etats civilisés. Un demi-siècle après le Traité de Munster, le Traité de Ryswick avait en 1697 condamné la coutume séculaire du droit de passage sur le Rhin... « et quant à la navigation et autres usages du Rhin, le fleuve sera libre et ouvert aux sujets des deux Parties et à tous autres qui voudraient y passer sans que l'une ou l'autre puisse rien entreprendre là ou ailleurs pour détourner le dit fleuve et en rendre en quelque sorte le cours, la navigation et autres usages plus

(1) DESPAGNET: *Droit international public*, revu par De Bœck, 4<sup>e</sup> édition, pp. 707 et suiv.

difficiles. Moins encore sera-t-il permis d'ériger de nouveaux droits, impôts ou péages ou d'augmenter les anciens, d'obliger les bateaux à aborder à une rive plutôt qu'à une autre, d'y exposer leur charge ou marchandises ou d'y en recevoir, mais tout cela sera laissé à la liberté de chacun. »

Le principe de la communauté fluviale franco-allemande étendu « à tous autres » — c'est-à-dire à tous les autres riverains — est énoncé dans l'acte de Ryswick d'une façon plus précise qu'au Traité de Westphalie. Cette idée nouvelle, la conception d'une union spéciale entre les riverains d'un cours d'eau international, apparaît déjà et, à la considérer dans ses applications intermittentes, l'on pressent qu'elle prévaudra un jour comme loi universelle.

Le développement de la colonisation, d'autre part, était venu fournir un vaste champ d'application aux nouveaux principes qui tendaient à se faire jour.

A la suite du Traité de Paris de 1763, le Mississipi se trouvait placé, entre les possessions françaises et celles de la Grande-Bretagne, dans une situation analogue à celle que présentait l'Escaut hispano-hollandais et ce traité avait établi la liberté du fleuve pour les sujets des deux nations riveraines depuis sa source jusqu'à la mer. Il fut même convenu que les Anglais n'y seraient soumis à aucun péage. Mais par le Traité secret du 3 novembre 1762 avec la France, l'Espagne acquit la Louisiane en échange de la Floride; elle se trouva

donc, comme l'avait été la France, maîtresse des deux rives du Bas-Mississipi. Son premier acte fut de refuser le passage au riverain supérieur; mais les Etats-Unis qui s'étaient substitués à la Grande-Bretagne réclamèrent le bénéfice du Traité de 1763.

Ce ne fut pas seulement sur le seul droit conventionnel qu'ils basèrent leur revendication : de nombreux arguments d'ordre général furent invoqués par eux, on peut ainsi les résumer : En vertu d'un principe enraciné dans la conscience humaine, l'Océan est ouvert à tous les riverains; en fait, le droit de passage d'un co-riverain sur la section fluviale d'un autre co-riverain est admis par la plupart des Etats civilisés et ceux qui le méconnaissent abusent de leur force à l'égard des Etats plus faibles; ils commettent une violence répréhensive qui paraît surtout exorbitante lorsqu'elle a pour effet de priver de ses communications avec la mer l'Etat qui possède la plus grande étendue de rives; le droit de passage ou d'usage inoffensif est un droit incontestable et il y aurait injustice à le dénier. La libre navigation fluviale implique l'usage du cours d'eau commun sur toute sa largeur, car le chenal praticable se porte tantôt vers une rive et tantôt vers l'autre ; le droit d'utiliser les rives d'un fleuve est une conséquence nécessaire du droit de naviguer.

La discussion ne dura pas moins de douze ans. Elle se termina au Traité de San Lorenzo de 1795, qui déclare le Mississipi commun aux deux Etats riverains.

Dans le cours des négociations, les Parties ne manquèrent pas d'invoquer la jurisprudence européenne et l'exemple des deux grands fleuves de l'ancien continent : le Rhin que régissaient les conventions libérales que nous avons signalées et le Danube, au sujet duquel un traité venait d'être signé le 13 mai 1779 entre Marie-Thérèse et l'électeur Palatin. L'article 5 de ce traité est ainsi conçu :

« Les rivières, savoir : le Danube, l'Inn et la Salza, en tant qu'elles touchent les pays cédés, seront communes à la Maison d'Autriche et à l'Electeur Palatin; il ne sera permis à aucune des deux Parties d'en altérer le cours naturel ni d'y établir de nouveaux péages ni d'en empêcher la libre navigation. »

Joseph II, de son côté, en réclamant l'ouverture de l'Escaut, en faisait autant une question d'amour-propre qu'une question de principe, si l'on en croit, du moins, certaines déclarations écrites émanant de lui ; il va même jusqu'à contester l'utilité de cette mesure :

« Il est très prouvé, dit-il, que si l'Escaut même était rendu libre, la Maison d'Autriche n'y gagnerait ni en puissance ni en richesse, mais seulement elle se trouverait débarrassée de cette condition honteuse et choquante, tandis qu'Anvers ne redeviendrait jamais l'ombre de ce qu'elle a été et que la Hollande ne perdrait pas plus de son commerce qu'elle ne le fait par le port d'Ostende. »

Il est permis de se demander si, dans cette déclara-

tion, son auteur était bien sincère; peut-être dépréciait-il l'importance de ce qu'il demandait pour l'obtenir plus facilement ou pour ménager les tendances particularistes de certains de ses sujets.

La considération tirée de l'amour-propre et de la dignité fournissait une base bien fragile pour attaquer un traité ; en réalité c'est aux autres arguments précédemment indiqués qu'il convenait de s'attacher.

Kaunitz méconnaissait ces raisons et, trop étroitement, se renfermait dans l'avis que la Belgique n'avait « nul droit sur l'Escaut ». On peut supposer qu'il s'inspirait surtout de considérations politiques et recourait à un argument de principe sommaire pour empêcher l'ouverture de négociations qu'il considérait comme vouées à un échec certain.

A cet égard, l'événement lui donna raison. Mais, abstraction faite de toute considération politique et en acceptant l'existence du Traité de Munster, tout au moins était-il permis à la Belgique de songer, comme l'avait proposé le conseiller Delplanck, à demander la liberté de navigation sur l'Escaut, sauf à accorder une compensation à la Hollande ou à lui payer un tribut de rachat. Si le traité n'avait pas perdu sa valeur par le seul effet du temps ou de son caractère humiliant, il n'était pas sans soulever des objections graves; son remaniement était conforme à la justice et aux principes déjà connus et appliqués ailleurs, un dédommagement donné sous une forme quelconque aux

Provinces-Unies eut sauvegardé le respect dû aux droits acquis, même désuets, et réglé la question juridiquement et équitablement.

A la première occasion, Joseph II entama avec les Hollandais des négociations qui firent l'objet de nombreuses conférences à Bruxelles dès 1784; elles furent pénibles et peu fructueuses : chaque fois que la question de l'ouverture de l'Escaut était abordée, les Hollandais se retranchaient derrière le Traité de Munster, considéré par eux comme un texte sacré, solennellement reconnu par les Grandes Puissances européennes. Les prétentions finales de Joseph II tendant à l'abolition d'un traité si fortement établi, le débat s'élargit et devint international.

Le principe fut mis en jeu de savoir si « un traité, si injuste qu'il soit, peut être mis à néant par des voies de fait, selon le bon plaisir d'une des parties intéressées qui s'en trouve lésée, parce que la situation respective des deux Etats contractants se trouve modifiée ? (1) »

Même la question de la liberté des mers et des fleuves arriva à se poser. Tout se régla, d'ailleurs, sur le terrain diplomatique et d'après des considérations d'ordre politique.

Une lutte d'influences dans les Provinces-Unies était

(1) MAGNETTE : *Joseph II et la liberté de l'Escaut*, p. 91.

depuis longtemps engagée entre l'Angleterre, la France et la Prusse.

Au commencement du XVIII<sup>e</sup> siècle, la Grande-Bretagne y occupait une situation exceptionnellement puissante : elle avait alors avec la Hollande des intérêts politiques et commerciaux communs que la guerre contre la France avait rapprochés; le rétablissement du stadhoudérat en 1747 avait rendu encore plus étroits les rapports entre les deux nations maritimes.

Mais en 1784, la situation s'est modifiée : la prépondérance anglaise décline et tandis que celle de la Prusse dont le commerce dans la Baltique porte ombre au négoce hollandais n'augmente pas, la France trouve un terrain favorable à la propagation de son influence.

Le ministre de Louis XVI, Vergennes, comprit clairement cette situation et, soutenu dans sa conduite par le roi lui-même et par le parti qui, depuis 1756 avait toujours été opposé à l'alliance autrichienne, il sut résister aux insinuations de la reine Marie-Antoinette et à celles du comte de Mercy-Argenteau. Il préconisa une politique de conciliation, recommandant le calme aux Provinces-Unies et, cherchant un terrain d'entente du côté de l'Autriche, il en vint à proposer la médiation de la France. Acceptée à Vienne, il importait d'empêcher la Hollande de se jeter à nouveau dans les bras de l'Angleterre en lui donnant des

assurances pour l'avenir. Rien ne pouvait mieux lui agréer que la renonciation de l'Empereur à ses projets sur l'Escaut, apportée comme gage à la Hollande dès l'ouverture des négociations.

Le traité qui suivit fut signé à Fontainebleau le 8 novembre 1785. Nous en reproduisons les deux passages les plus importants :

« Le traité conclu à Munster le 30 janvier 1648, sert « de base au présent traité » (art. 2) ; l'article 7 ne reproduisait pas les termes mêmes de l'article 14, mais il exprimait des idées semblables :

« Le reste du fleuve depuis Saftingen jusqu'à la mer, « dont la souveraineté continuera d'appartenir aux « Etats-Généraux, sera tenu clos de leur côté, ainsi « que les canaux du Sas, du Swin et autres bouches de « mer y aboutissant, conformément au Traité de « Munster (1). »

Le Traité de 1648 sert de base au présent Traité ! C'était l'échec complet de l'entreprise de Joseph II ; comme nous sommes éloignés des prétentions du *Tableau sommaire* de 1784 : l'Escaut libre et la ville de Maëstricht !

Quelques avantages matériels étaient accordés à l'Autriche, tels que l'indemnité payée par les Provinces-Unies pour la cession de Maëstricht, le rembourse-

(1) G.-F. MARTENS: *Recueil des traités de paix*, t. IV, p. 55-62.

ment des frais de guerre et, territorialement, l'entière possession de la partie du fleuve située en amont du pays de Saftingen, l'évacuation et la démolition des forts de Frédéric-Henri et de Cruyschans, dont les terrains étaient cédés à l'Empereur (art. 8).

Malgré ces compensations, rien n'était modifié au régime de l'Escaut qui restait fermé au commerce, tant était solide encore à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle l'œuvre du Traité de Munster.

## CHAPITRE VI

### L'ÉMANCIPATION

---

#### § 1. — LA RÉVOLUTION FRANÇAISE

Malgré l'échec que venait de subir à Fontainebleau la cause de l'affranchissement, on aurait tort de s'en tenir seulement à la lettre du traité. Les résultats les plus profitables à une cause sont souvent ceux qui se produisent en dehors du texte officiel et n'en sont qu'une indirecte conséquence.

Après la tentative malheureuse de Joseph II, les jurisconsultes indépendants s'emparèrent de la question pour en édifier la théorie juridique. Ils soutinrent qu'un fleuve est destiné par sa nature même à être le bien commun des riverains et qu'il existe un lien de dépendance physique entre les possesseurs supérieurs, inférieurs et limitrophes d'un même cours d'eau. Dans un opuscule paru en 1784 : « *Considérations sur l'ouverture de l'Escaut* », Linguet réclamait la liberté fluviale au profit de tous les hommes, en

vertu de la liberté des mers (1). Mais Mirabeau dans ses « *Doutes sur la liberté de l'Escaut* » affirmait que les raisons de droit naturel ne pouvaient suffire pour permettre à l'Empereur de violer les traités existants (2).

(1) Il ne faudrait pas, sous sa plume, rechercher de sérieuses raisons juridiques, mais plutôt de pompeuses exclamations dans le genre de celles-ci :

« On sent partout que quelque grand obstacle s'oppose invinciblement sur une terre si bien disposée, parmi une nation si heureusement organisée, au bien que la nature y veut faire aux hommes, au désir ardent que les hommes auraient de répondre aux vues de la nature...

«...et c'est surtout quand on arrive au port d'Anvers, au canal de l'Escaut qui en baigne les murs, que la suppression de cet obstacle destructeur devient nécessaire. Jusque-là, c'est la fécondité dans toute sa magnificence, c'est la richesse dans toute sa pompe ; le travail, l'industrie se disputent pour tout peupler, pour tout vivifier. Franchissez une simple muraille, ce n'est plus que le silence de la mort : les rives du plus beau fleuve de l'Europe sont frappées de la même aridité que les déserts de l'Arabie...

«...en vain deux fois par jour, il (l'Escaut) se soulève; il se hausse, pour ainsi dire, afin de rendre sa présence plus palpable et sa docilité plus tentante... une lugubre taciturnité est toute la réponse qu'on peut lui faire; au lieu de ces flottes brillantes qui lui valaient la reconnaissance de l'Europe entière, il ne porte plus à la mer que l'opprobre de son impuissance et l'humiliation de son inutilité... »

(LINGUET: *Annales politiques et civiles du XVIII<sup>e</sup> siècle*, p. 448).

(2) « L'interdiction de l'Escaut a eu, dans l'origine, des causes étrangères aux intérêts de la Hollande. La souveraineté de ce fleuve lui a été garantie depuis par toutes les conventions qui assurent l'existence politique de l'Europe. C'est à cette condition que les Hollandais renoncèrent aux Pays-Bas autrichiens. Ils ont cent trente-cinq ans de possession. La France et l'Angleterre leur ont

En France, cependant, les événements révolutionnaires se succédaient et, le 20 septembre 1792, jour de la bataille de Valmy, l'Assemblée législative céda sa place à la Convention.

Le Conseil exécutif provisoire de la République française proclama, dans sa séance du 16 novembre 1792, l'affranchissement de l'Escaut et de la Meuse. Nous lisons au *Moniteur Universel*, n° 127 :

« Les gênes et les entraves apportées au commerce  
« et à la navigation sur l'Escaut et sur la Meuse sont  
« contraires aux principes fondamentaux du droit  
« naturel ; le cours des fleuves est propriété commune  
« et inaliénable de toutes les contrées arrosées par

garanti tous les avantages de cette navigation exclusivement et sans concurrence.

« Si, pour renverser des traités positifs, on veut aujourd'hui se prévaloir du droit naturel, pourquoi toutes les Puissances de l'Europe ne se reprendraient-elles pas mutuellement les provinces conquises, cédées, héritées ?... Les conventions sont donc la base de tous les droits...

...« il n'est que deux droits sur ce globe : celui de la force et celui des conventions que tous les hommes ont intérêt de faire respecter puisque nulle société n'existe qu'à l'abri des conventions... »

L'auteur réfute ensuite point par point en se basant sur les mêmes considérations les arguments ou plutôt les apostrophes de Linguet :

...« ni le droit naturel, dit-il, ni le droit positif qui ne fut jamais plus évident, plus incontestable que dans la cause des Hollandais, ni la nécessité politique, qui dicte trop clairement leur résistance, ne pouvaient être attestées en faveur de l'Empereur. »

(MIRABEAU : *Doutes sur la liberté de l'Escaut...* édit. orig., p. 25, 26, 29-30, 91.)

« leurs eaux et ne peut être occupé exclusivement par  
« une seule nation au détriment d'une autre nation  
« riveraine. »

Au siècle suivant, ces principes allaient donner naissance au nouveau droit fluvial international (1). Nous en retiendrons deux idées nouvelles dont nous trouverons la confirmation au traité de La Haye : tous les riverains ont des droits égaux sur le cours d'eau qui arrose leur territoire et cette égalité de droits les rend tous solidaires les uns des autres.

L'article 18 du traité conclu entre la France et la République Batave, le 16 mai 1795 (27 floréal, an III), est ainsi conçu :

« La navigation du Rhin, de la Meuse, de l'Escaut et  
« du Hondt sera libre aux deux nations française et  
« batave; les vaisseaux français et ceux des Provinces-  
« Unies y seront indistinctement reçus aux mêmes  
« conditions (2). »

Le nouveau principe affirmé ici par la Révolution, apparaît bien conforme à la nature des cours d'eau : il est exact de déclarer que les hommes sans distinction

(1) Nous devons rapprocher de ce texte les paroles de M. Engelhardt sur le droit naturel des peuples qui s'inspirent des mêmes idées :

« L'Etat possesseur d'un fleuve sur toute son étendue ne prive  
« aucun riverain des bénéfices de ce fleuve en le traitant comme  
« une route nationale; tandis qu'une puissance co-riveraine ne  
« peut disposer d'une manière exclusive de sa section fluviale  
« sans priver d'autres riverains de leur issue naturelle. »

(2) G.-F. MARTENS : *Recueil des Traités de paix*, t. IV, p. 91.

de nationalité, ont des droits égaux sur les fleuves ; mais au lieu de pousser jusqu'à la limite logique ses conclusions, au lieu de proclamer les fleuves biens communs à tous, le Conseil exécutif de la République s'arrêta à une conséquence incomplète, savoir que les cours d'eau internationaux appartiennent en commun à tous les co-riverains. Que devient alors l'idée que la nature n'établit pas de peuple privilégié ? Il semble en outre que le Conseil n'a pas pris garde à l'ancienne théorie féodale, car il n'a pas condamné le principe de l'appropriation exclusive du cours d'eau ; il y substitue seulement pour les fleuves internationaux une propriété collective sur tout le cours à la propriété individuelle de chaque portion (1).

A la vérité, ces critiques sont fondées ; mais il est permis de penser que la logique des principes n'eût pas tardé à être comprise et à imposer ses conséquences quelles qu'elles fussent, si la guerre contre l'Europe coalisée n'eût détourné l'attention des questions pacifiques de commerce et de navigation internationale.

L'affranchissement d'un fleuve procède d'ailleurs normalement par stade car chaque progrès dans l'œuvre de libération correspond à un lieu de servitude brisé. D'abord les riverains inférieurs défendent leur domaine fluvial aux Etats situés en amont : telle était la situation de l'Escaut après le Traité de Munster ; une

(1) Cf. VERNESCO : op. cit., p. 182.

communauté s'établit ensuite entre les Etats riverains à l'exclusion des étrangers : tel était le régime établi par le Traité de 1795; l'application aux non-riverains de ces mesures libérales constituait le dernier progrès à accomplir dans la voie de l'émancipation.

Il fut réalisé en 1797 au Traité de Campo-Formio pour les fleuves d'Italie où tous les pavillons eurent libre accès, à l'exclusion cependant des bâtiments armés en guerre. Cette date était intéressante à noter : Nous remarquons ici pour la première fois l'idée d'une sorte de neutralité fluviale.

Le 3 mai 1798 s'ouvrait le Congrès de Rastadt. Les plénipotentiaires français soumièrent un projet comportant l'ouverture du Rhin à la libre navigation pour toutes les nations sans péage ni droits autres que ceux de douane acquittés seulement au lieu de débarquement.

Ces propositions eurent un résultat immédiat et tragique : tandis qu'elles recevaient l'unanime approbation des villes commerçantes comme Brème et Ulm, elles suscitèrent la fureur des négociateurs allemands : les plénipotentiaires français furent assassinés.

Mais le 15 août 1804 une importante convention était conclue, établissant pour le Rhin une véritable communauté fluviale par l'institution d'une autorité unique et permanente pour la réglementation du fleuve.

Malgré les décrets de Napoléon en 1810, contraires à ces principes libéraux, l'opinion publique leur était

dès lors définitivement favorable, nous en acquerrons une nouvelle preuve en examinant les Traités de 1815.

§ 2. — LES TRAITÉS DE 1814-1815.

Les souverains étrangers assemblés à Paris après la chute de Napoléon proclamèrent à nouveau les principes de 1792 et en tentèrent la généralisation.

Nous lisons à l'article 5 du Traité du 30 mai 1814 :

« La navigation sur le Rhin du point où il devient  
« navigable jusqu'à la mer et réciproquement, sera  
« libre, de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite  
« à personne...

.....  
« ...il sera examiné dans un futur congrès de quelle  
« manière la disposition ci-dessus pourra être égale-  
« ment étendue à tous les autres fleuves qui, dans  
« leur cours navigable, séparent ou traversent diffé-  
« rents Etats (1). »

Dans un article séparé et secret, le principe de liberté absolue était proclamé immédiatement applicable à l'Escaut aussi bien qu'au Rhin. Ces deux fleuves étaient affranchis au profit de la navigation européenne; malheureusement ces dispositions n'eurent pas la portée qu'on en aurait pu attendre.

(1) G.-F. MARTENS : *Recueil des Traités de paix*, t. III. p. 52.

Le congrès de Vienne s'occupa donc de l'affranchissement des fleuves internationaux.

Dans l'*Acte final* du 9 juin 1815, plusieurs articles sont consacrés à cette question :

## ARTICLE 108.

« Les puissances dont les Etats sont séparés ou  
« traversés par une même rivière navigable, s'enga-  
« gent à régler d'un commun accord tout ce qui a  
« rapport à la navigation de cette rivière.

## ARTICLE 109.

« La navigation en sera, du point où elle devient  
« navigable jusqu'à son embouchure, entièrement  
« libre et ne pourra, sous le rapport du commerce,  
« être interdite à personne.

## ARTICLE 111.

« Les droits sur la navigation seront fixés d'une  
« manière uniforme, invariable et assez indépen-  
« dante de la qualité différente des marchandises.

« La quotité de ces droits, qui, en aucun cas, ne  
« pourront excéder ceux existant actuellement, sera  
« déterminée d'après les circonstances locales.

## ARTICLE 114.

« ...on n'établira nulle part les droits d'étape,  
« d'échelle ou de relâche forcée.

## ARTICLE 115.

« Les douanes des Etats riverains n'auront rien de commun avec les droits de navigation. »

La rédaction de l'article 109 provoqua une vive discussion au Congrès : malgré l'opposition des plénipotentiaires français et anglais, le délégué de la Prusse obtint l'insertion dans le texte des mots : « sous le rapport du commerce ». Cette formule, qui semblait être une restriction, entrava pour un temps l'affranchissement du Rhin et, en définitive, à Vienne, l'Escaut et le Pô bénéficièrent seuls immédiatement des mesures qui venaient d'être édictées.

A la suite du *Règlement général* de navigation du Rhin, sont sept articles consacrés à plusieurs de ses affluents, à la Meuse et à l'Escaut.

La liberté commerciale est accordée à ces rivières, mais les péages déjà établis subsisteront sans toutefois dépasser les tarifs en usage en 1802 ; le régime de l'Escaut sera :

«...réglé de la manière la plus favorable au commerce et à la navigation et la plus analogue à ce qui a été fixé pour le Rhin. » (Art. 7).

Dans la suite, l'application des principes de 1815 aux fleuves internationaux suscita de grandes difficultés et les cours d'eau allemands eurent à souffrir des vicissitudes causées par la lutte entre les autorités locales.

L'Escaut eut la bonne fortune d'y échapper grâce à l'union des provinces belges à la Hollande, décrétée par le Traité du 30 mai 1814 et nous pouvons considérer qu'à partir de cette date, il fut, en fait, ouvert au commerce de toutes les nations et exempt de tout péage.

§ 3. — DEPUIS LES TRAITÉS DE VIENNE JUSQU'À LA  
RÉVOLUTION BELGE.

Les provinces belges, après la chute de Napoléon, furent placées par le Congrès de Vienne sous la souveraineté du prince Guillaume d'Orange qui prit, le 23 mars 1815, le titre de roi des Pays-Bas.

Tant qu'il fut uni à la France, l'Escaut ne fut soumis qu'à deux sortes de droits : le droit de pilotage et le droit de balise compris dans celui de navigation intérieure ; il existait en effet depuis un décret du 3 floréal an X, un droit de navigation dit de demi-tonnage. L'article 1 de ce décret était ainsi conçu :

« Il sera perçu dans toute l'étendue de la République sur les fleuves et les rivières navigables un droit de navigation intérieure dont le produit sera limitativement affecté au balisage, à l'entretien des chemins de halage, à celui des pertuis, écluses, barrages et autres ouvrages d'art établis pour l'avantage de la navigation. »

La Révolution, on le voit, ne méconnaissait donc pas le caractère compensateur qui autorisait et justifiait la taxe. La réunion de la Belgique à la Hollande ne pouvait faire remettre en question le principe de la liberté de l'Escaut, solennellement proclamée par le Congrès de Vienne; mais les provinces du Nord voyaient avec défaveur reprendre le mouvement maritime des provinces belges : elles eussent voulu y susciter des entraves. Le gouvernement des Pays-Bas ayant aboli le décret de l'an X, invoquant d'anciens édits de 1793 restés sans exécution, voulut en 1817 établir l'ancien toll de Zélande sur le fleuve. A Munster, la Hollande en avait demandé la suppression afin d'user librement des eaux de l'Escaut, mais en 1817 elle cherchait à nuire au commerce d'Anvers.

Cette mesure souleva les plus vives réclamations ; elle fut appliquée pendant deux mois et quelques navires durent acquitter ces nouveaux droits; mais, après une démarche faite auprès du roi par les négociants d'Anvers, elle fut suspendue par décision du 10 avril de la même année (1).

(1) GRANDGAINAGE : op. cit., p. 90 et suiv.

## CHAPITRE VII

### LA RÉVOLUTION BELGE ET LES TRAITÉS DE 1839

---

La Révolution de 1830. — Les Traités des XVIII et des XXIV Articles. — Le thème de Palmerston. — La question des droits de navigation. — Déclaration de guerre, prise d'Anvers. — Convention du 21 mai 1833. — Les négociations de 1833 à 1839. — Le Traité du 19 avril 1839. — Le remboursement du droit de péage. — Les conventions complémentaires.

Les maximes de 1815 ont été bien diversement appliquées et la politique si variable a joué en cette matière un grand rôle.

Le principe de la liberté de navigation était admis, mais les Etats riverains s'efforcèrent par tous les moyens possibles de se soustraire au contrôle des non-riverains. La Hollande a combattu surtout de 1815 à 1856 l'Acte du Congrès de Vienne, afin de profiter librement des avantages de sa situation géographique. Nous en trouverons une preuve en étudiant les événements de 1830.

Les faits sont connus : la Révolution de juillet avait produit en Europe une impression considérable. Le 26 août une émeute éclata à Bruxelles : les Hollandais

furent chassés et une armée de 10.000 hommes envoyée en Belgique sous les ordres du prince Frédéric dut se retirer.

Un *Congrès national* réuni à Bruxelles le 16 novembre vota par acclamations l'indépendance de la Belgique. Pour empêcher l'annexion du nouvel Etat à la France, l'Angleterre prit l'initiative d'une conférence des ambassadeurs à Londres; celle-ci se réunit bientôt après et prononça le 20 décembre 1830, la dissolution du royaume des Pays-Bas et déclara que la Belgique, désormais indépendante, serait perpétuellement neutre.

Dès le début des hostilités, le gouvernement néerlandais bloqua l'Escaut au nom des lois de la guerre, en se réclamant de l'article 14 du Traité de Munster. La Belgique se plaignit de ces agissements auprès de la Conférence de Londres qui signa, le 9 janvier 1831, un protocole demandant énergiquement l'ouverture du fleuve.

Le roi Guillaume céda le 20 janvier en protestant contre la violence qui lui était faite; il ne laissait subsister sur l'Escaut aucun droit, ni de péage ni de visite. En vue d'un arrangement devenu possible, la conférence émit dans sa séance du 26 juin une série de dispositions destinées à former les préliminaires de la paix. Cet acte porte le nom de Traité des XVIII Articles. Nous y lisons :

« Les articles 108 jusqu'à 117 inclusivement, de

« l'Acte général du Congrès de Vienne relatifs à la  
 « libre navigation des fleuves et des rivières sont  
 « appliqués aux fleuves et aux rivières qui traversent  
 « le territoire hollandais et le territoire belge (1). »  
 (Art. 7.)

La Belgique était disposée à souscrire à cet accord, mais la Hollande refusa d'y adhérer et reprit les hostilités. Les propositions contradictoires des deux parties furent adressées à la Conférence qui, désireuse de résoudre définitivement la question belge par un arbitrage, fit connaître le 15 novembre 1831 les décisions finales et irrévocables des cinq Puissances en proposant le Traité des XXIV Articles.

L'article 9 du nouvel acte reproduisait l'article 7 du précédent et il ajoutait § 2 :

« ...en ce qui concerne spécialement la navigation  
 « de l'Escaut, il sera convenu que le pilotage et le  
 « balisage, ainsi que la conservation des passes en  
 « aval d'Anvers seront soumis à une surveillance  
 « commune, exercée par des commissaires nommés  
 « à cet effet de part et d'autre; que des droits de pilo-  
 « tage modérés seront fixés d'un commun accord et  
 « que ces droits seront les mêmes pour le commerce  
 « hollandais et pour le commerce belge (2). »

(1) MARTENS : *Nouveau recueil général des Traités*; tome X, p. 288.

(2) MARTENS : *Nouveau recueil général des Traités*; tome XVI, p. 560-566.

Les Chambres belges ne pouvaient qu'approuver de telles dispositions, mais le cabinet de La Haye les repoussa plus énergiquement encore que précédemment. D'après lui, cet article 9 était en opposition avec les principes du droit des gens, sans exemple dans l'histoire, et contraire au droit de souveraineté de la Hollande.

A ses protestations indignées, la Conférence répondit le 4 janvier 1832 par un mémoire qui posait nettement les principes les plus positifs et les plus modernes du Droit international public. Nous y lisons :

« Le gouvernement néerlandais n'ignore pas que le droit des gens général est subordonné au droit des gens conventionnel et que, quand une matière est régie par des conventions, c'est uniquement d'après ces conventions qu'elle doit être jugée. Or, il se trouve que, depuis le rétablissement de la paix, la navigation des fleuves a fait l'objet de stipulations particulières entre les différents Etats; ainsi ce n'était point avec des principes abstraits, c'était avec des traités qui forment aujourd'hui le code politique de l'Europe, que l'article en question devait être en rapport. Ces traités ont considérablement altéré les privilèges que le droit des gens général attribuait aux gouvernements sur la navigation des fleuves et rivières. Les gouvernements avaient le privilège de les fermer sur leur territoire au commerce des autres nations ; ils y ont renoncé. Ils avaient le privilège d'en imposer

arbitrairement l'usage, ce privilège a été modifié; il en est de même de ceux d'étape, de rompre-charge, de douane, etc. Quelques-uns ont été abolis, d'autres changés et, tous subordonnés à la maxime européenne d'une navigation sans entraves.....

.....

.....« la Conférence, en arrêtant les clauses nécessaires pour que la liberté de navigation de l'Escaut existe de fait comme de droit, n'attente point au code des nations; elle se conforme à la législation publique de l'Europe ».....

.....

Cependant le Traité du 15 novembre 1831 avec la Belgique avait été ratifié par les Cinq Puissances; il importait maintenant d'en assurer l'exécution. Ce fut l'occasion d'un nouvel échange de notes entre la Conférence et la Hollande, dont nous retiendrons, à titre documentaire, le *thème* de lord Palmerston. L'article 9 du projet mérite d'être rapporté :

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

« 2. — En ce qui concerne spécialement l'Escaut, la navigation... restera libre au commerce et aux navires de toutes les nations : S. M. le Roi des Pays-Bas

« s'engage à ne faire prélever sur les navires qui  
« remontent ou qui descendent ce fleuve ...quel que  
« soit le pavillon qu'ils portent, qu'un droit de ton-  
« nage calculé sur la capacité des dits navires sans  
« qu'ils puissent être jamais assujettis à aucune visite  
« ou à aucun examen de leur cargaison.

« 3. — Ce droit, qui ne pourra jamais excéder un  
« florin par tonneau la descente et la remonte com-  
« prises, sera provisoirement fixé à 60 cents par ton-  
« neau pour les navires qui, de pleine mer, remontent  
« l'Escaut, ...et à 40 cents pour ceux qui descendent  
« l'Escaut. Ce droit de tonnage sera annuellement  
« acquitté par S. M. le Roi des Belges moyennant une  
« somme de cent cinquante mille florins qui servira  
« d'acquit pour tous les navires indistinctement, et  
« S. M. le Roi des Belges aura en outre la faculté de  
« se libérer pour toujours de ce paiement au moyen  
« d'une capitalisation.

« 4. — Le gouvernement des Pays-Bas s'engage à  
« fixer les droits de pilotage pour les bouches de l'Es-  
« caut... d'après le tarif existant en 1829 pour les  
« bouches de la Meuse. ...Ces droits seront les mêmes  
« pour les navires de toutes les nations...

« 5. — Chacun des deux gouvernements désignera  
« l'un à Flessingue, l'autre à Anvers, des fonction-  
« naires chargés de se concerter sur toutes les mesu-  
« res qui exigeront la conservation des passes de

« l'Escaut, et le placement ainsi que l'entretien des  
« balises qui les indiquent... (1). »

La grosse difficulté de ces négociations résidait dans la question des droits de navigation. Le gouvernement belge soutenait que l'article 111 du Traité de Vienne en exemptait l'Escaut puisqu'il spécifiait que les droits à prélever sur les navires ne devaient en aucun cas excéder ceux existant à l'époque de la signature du traité : il était en effet notoire qu'il ne s'en percevait d'aucune espèce à ce moment-là sur l'Escaut.

Pour échapper à l'étreinte hollandaise, les Belges invoquaient aussi un autre argument : profitant de ce fait que l'embouchure du fleuve n'est pas nettement déterminée, ils cherchaient à la situer à Lillo, dont ils étaient maîtres, et, à partir de ce point, ils assimilaient l'Escaut à la mer. Comme la liberté de navigation maritime ne faisait aucun doute, les Belges concluaient que l'exercice des vieux droits des hollandais devenait sans objet puisqu'il n'aurait plus porté sur un fleuve mais sur la mer même. Ceux-ci de leur côté cherchaient à renverser cette interprétation et à expliquer le Traité de Vienne de telle manière qu'ils prétendaient avoir le droit d'empêcher tout navire en général de venir de la pleine mer dans l'Escaut ou inversement. Quant à l'embouchure, les Hollandais la plaçaient naturellement à Flessingue et, revendi-

(1) BARON GUILLAUME : p. cit., t. I, p. 61-62.

quant le fleuve du point où cessait le territoire, ils refusaient d'admettre que les franchises de la mer pussent lui être appliquées.

Ils se virent cependant obligés de faire quelques concessions : ils acceptèrent le droit de un florin par tonneau pour la navigation des nations non riveraines, c'est-à-dire la Belgique exceptée.

« Le gouvernement des Pays-Bas, lit-on dans une note du 20 septembre 1832, déclare que, bien que par la séparation de la Hollande et de la Belgique, l'article 14 du Traité de Munster eût repris sa vigueur, il considérerait la liberté de l'Escaut comme la conséquence immédiate d'un traité équitable. Mais vouloir en principe assimiler les pavillons des Etats riverains à ceux des Etats non riverains, c'est détruire une stipulation très essentielle de l'Acte du Congrès de Vienne, maintenue dans le règlement sur la navigation du Rhin signé à Mayence (1)... »

Les Hollandais subissaient plutôt qu'ils n'acceptaient le principe de la liberté de navigation fluviale; mais pour en atténuer l'effet vis-à-vis de leur vieil antagoniste la Belgique, ils invoquaient le souvenir des anciens droits féodaux, antérieurs au Traité de Munster, dont nous avons étudié le caractère; le gouvernement néerlandais demanda même au cours des

(1) Note du Gouvernement néerlandais du 20 sept. 1832.

(GUILLAUME, op. cit., t. I, p. 70.)

négociations de remplacer dans un projet de convention les mots de *droits de tonnage* par ceux de *droit de péage* et ce concernant tous les bâtiments à quelque nationalité qu'ils appartiennent.

Devant d'aussi excessives prétentions, la Conférence reconnut la nécessité de recourir à des mesures coercitives; mais les Puissances ne s'entendant pas sur les moyens à employer, elle dut se séparer.

La France et l'Angleterre conclurent alors — le 22 octobre — une convention pour l'exécution du Traité du 15 novembre 1831.

Après une dernière sommation au Cabinet de La Haye et sur sa réponse négative, l'embargo fut mis sur les navires hollandais en France et en Grande-Bretagne; le 15 novembre 1832, le maréchal Gérard entra en Belgique et, le 23 décembre, Anvers capitulait. Les cabinets de Paris et de Londres saisirent cette occasion pour proposer au gouvernement néerlandais de conclure un arrangement préliminaire établissant un *modus vivendi* entre la Belgique et les Pays-Bas, en attendant la signature d'un traité définitif.

Là encore, la question des droits à exiger sur les navires reparut et devint une source de difficultés : les Hollandais maintenaient leur prétention de percevoir sur les bateaux de toutes nations remontant ou descendant l'Escaut les droits de péage et de visite établis en 1814. Les gouvernements anglais et français leur opposèrent le caractère compensateur que doivent

présenter les taxes sur la navigation : ce point était depuis longtemps perdu de vue.

« Ce projet du gouvernement néerlandais, disaient les plénipotentiaires, demandait que celui-ci fut autorisé à lever un droit de tonnage sur l'Escaut sans entrer dans aucune des obligations dépendantes de ce droit, telles que celles qui ont rapport au balisage et au pilotage sur cette rivière, et qui doivent être inséparablement liées à la perception du droit... »

On se mit enfin d'accord et une convention fut conclue qui disposait par son article 3 :

« Tant que les relations entre la Hollande et la Belgique ne seront pas réglées par un traité définitif, S. M. Néerlandaise s'engage à ne point recommencer les hostilités avec la Belgique et à laisser la navigation de l'Escaut entièrement libre. »

Pendant la nouvelle phase de négociations qui s'ouvrit, le gouvernement belge déposa au commencement de janvier 1839 un mémoire produisant des arguments à retenir :

« L'Acte général du Congrès de Vienne, n° 16, a, par son article 2, consacré formellement le principe de la liberté des fleuves et des rivières : il a voulu que leur navigation ne pût être interdite à personne et il a stipulé, par son article 4, que la quotité des droits à établir pour l'exercice de cette navigation n'excéderait jamais les droits alors existants.

« Or, il est incontestable que jamais, depuis l'annu-

lation du désastreux traité de Munster de 1648, aucun droit, autre que celui du pilotage, n'a été perçu sur l'Escaut et que, conséquemment, en stricte équité, on ne pourrait, sans contrevenir aux Actes du Congrès de Vienne, établir d'autres péages que ceux qui sont réellement dus pour la prestation d'un service rendu, tel que celui du pilotage.

« Que si la Hollande objectait qu'en 1813 on a remis en vigueur sur l'Escaut un ancien toll seigneurial et domanial décrété en 1519, on répondrait que cela a été fait subrepticement et que ce toll est tombé devant les réclamations unanimes de la Belgique, après deux mois d'existence seulement, et, partant, bien avant l'Acte du Congrès de Vienne.

Le prince souverain lui-même, ayant reconnu l'illégalité de ce toll, a fait rembourser tous les droits qui avaient été perçus.

« La navigation sur l'Escaut sous le roi Guillaume est donc restée telle que la République française l'avait faite, telle que le Congrès de Vienne surtout a voulu qu'elle demeurât : le fleuve est resté libre au commerce des nations (1) ».

Les plénipotentiaires des puissances arrêterent, le 23 janvier de 1839, un projet de traité dont voici les dispositions essentielles :

« § 2. ...le pilotage et le balisage, ainsi que la con-

(1) BARON GUILLAUME : op. cit., t. I, p. 102.

« servation des passes en aval d'Anvers, seront sou-  
 « mis à une surveillance commune 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...

.....  
 « § 3. — 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 50 cents  
 « par tonneau, savoir 1 florin 12 pour les navires qui,  
 « arrivant de la pleine mer, remonteront l'Escaut  
 « occidental pour se rendre en Belgique, et de 38 cents  
 « par tonneau pour les navires qui, arrivant de la  
 « Belgique, descendront l'Escaut occidental pour se  
 « rendre dans la pleine mer.

« Et, afin que les dits navires ne puissent être assu-  
 « jettis à aucune visite ni à aucun retard ou entrave  
 « quelconque dans les rades hollandaises, ...il est con-  
 « venu que la perception du droit susmentionné aura  
 « lieu par les agents néerlandais à Anvers et à Ter-  
 « neuzen (1).

(1) Le péage institué en 1839 est différent de ceux existant au-  
 paravant. Il créait pour l'Escaut un système mixte inconnu jusque  
 là. Il laissait libre l'accès du fleuve mais soumettait l'usage de cette  
 liberté à un droit; il rendait impossible tout retour à la clause  
 funeste de l'article 14 du Traité de Munster, mais rétablissait sous  
 une autre forme une taxe de tonlieu en faveur de la nation qui  
 possédait les bouches du fleuve.

.....  
 « § 5. — Il est également 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.

« § 6. — Des commissaires se réuniront, de part et  
 « d'autre, à Anvers, dans le délai d'un mois, tant pour  
 « arrêter le montant définitif et permanent de ces  
 « péages, qu'afin de convenir d'un règlement général  
 « pour l'exécution des dispositions du présent arti-  
 « cle... (1). »

Ces stipulations sont, textuellement reproduites, celles du traité des XXIV articles qui fut annexé au traité signé le 9 août 1839 par la Belgique et les Cinq Puissances.

Le projet accepté par le gouvernement belge qui ne pouvait lutter contre la volonté des Grandes Puissances souleva à la Chambre des Représentants une vive opposition.

Ses adversaires le jugeaient, au point de vue des principes, contraire à la nature et au droit des gens et ils en dénonçaient les dangers matériels.

Pour le défendre, ses partisans et le gouvernement répondaient que le péage étant appliqué à d'autres

(1) BARON GUILLAUME : *op. cit.*, t. I, p. 105-106.

voies d'eau ne constituait pas une dérogation au principe de la libre navigation. Ils faisaient aussi entrevoir la perspective d'un rachat possible.

L'argumentation était faible ; mais les hommes d'Etat belges ne s'inspiraient que de considérations politiques impérieuses : toute résistance eut été vaine et eut entraîné aux plus graves dangers. Au surplus, le traité « constituait cependant pour notre grand fleuve, dit le baron Guillaume, un régime exceptionnel qui offrait à la Belgique de sérieux avantages. »

Ses principales dispositions consacraient :

- 1° Une communauté de surveillance sur tout le parcours de l'Escaut ;
- 2° Des droits de pilotage fixés d'un commun accord ;
- 3° Le droit réciproque de pêche ;
- 4° Le service facultatif du pilotage ;
- 5° Un péage de 1 florin 50 par tonneau et le principe de sa perception à Anvers.

Le 5 juin de la même année, était promulguée une loi pour le remboursement de ce droit de péage par le gouvernement belge :

« Article premier. — Le péage à percevoir par le  
« gouvernement des Pays-Bas sur la navigation de  
« l'Escaut pour se rendre de la mer en Belgique ou de  
« la Belgique à la mer par l'Escaut ou le canal de  
« Terneuzen sera remboursé par l'Etat aux navires  
« de toutes les nations. Toutefois, s'il se présente, à  
« l'égard de l'un des pavillons étrangers, des motifs

« graves et spéciaux, le gouvernement est autorisé à  
 « suspendre provisoirement, à son égard, l'effet de la  
 « présente exécution...

« Article 2. — Avant le 1<sup>er</sup> juin 1843, il sera examiné  
 « si le bénéfice de l'article précédent doit être main-  
 « tenu en faveur des pays avec lesquels il ne sera pas  
 « intervenu d'arrangements commerciaux, de douane  
 « ou de navigation... (1) ».

Nous devons noter encore le traité du 5 novembre 1842 entre la Belgique et la Hollande, réglant certains détails de navigation, tels que fanaux, pilotage, surveillance contre la fraude, et la convention du 20 mai 1843. pour l'exécution de l'article 9 du traité du 19 avril 1839. Elle comprend plusieurs règlements relatifs à la navigation sur l'Escaut et ses embouchures ; du premier, nous retiendrons l'article 32 qui indique le mode de solution des différents provoqués par la perception des droits :

« Toutes contestations au sujet du droit à perce-  
 « voir sur la navigation de l'Escaut et de ses embou-  
 « chures, des navires allant de la pleine mer en Bel-  
 « gique ou *vice-versa*, seront décidées en dernier res-  
 « sort par des arbitres, sans qu'il puisse y avoir lieu  
 « à opposition, appel, pourvoi en cassation ou requête  
 « civile contre le jugement arbitral (2). »

(1) BARON GUILLAUME : *l'Escaut depuis 1830*, t. I, p. 181.

(2) G.-F. MARTENS : *Nouveau recueil général*, t. III, p. 617.

Les autres dispositions concernent les devoirs des pilotes et les obligations des capitaines, le paiement des droits de pilotage, séjour et autres, le service sanitaire, le contentieux et la juridiction, la surveillance commune, les fanaux, la pêche et la navigation intermédiaire entre l'Escaut et le Rhin.

Enfin, un arrêté royal du 26 mai 1849 réglait le mode de remboursement du péage acquitté à Terneuzen.

La période de vingt années que nous venons de parcourir, de 1830 à 1850, fut fertile en conventions et en règlements de toute nature. L'étude de cette législation offre un puissant intérêt, elle constitue la charte de l'Escaut. L'application des principes de Vienne s'est effectuée, pour ce fleuve, dans un esprit beaucoup plus libéral que pour les fleuves allemands puisque les traités de 1839 ouvrent l'Escaut aux marines étrangères. Mais la longueur et la difficulté des négociations dont nous n'avons pu donner ici qu'un aperçu trop bref, montrent combien profondes étaient encore au commencement du siècle dernier les racines du Traité de Munster. La résistance opiniâtre de la Hollande ne pouvait équitablement se défendre ; les conventions dictées par des intérêts politiques sont souvent contraires au droit et à la justice et il faut, pour les effacer, attendre parfois plusieurs siècles, tant est lent à s'accomplir le progrès de l'œuvre économique.

## CHAPITRE VIII

### LE RACHAT DU PÉAGE

---

Après les traités de 1839, la navigation de l'Escaut jouissait d'une large liberté, puisque toutes les nations y avaient accès, mais elle était soumise à un droit de péage fort préjudiciable au commerce.

L'origine de cette taxe remonte, nous l'avons vu, au Moyen Age, époque de monopole et de fiscalité où, en dehors des divers droits d'étape acquittés à l'intérieur du pays, un péage particulier, sorte de tribut maritime, était perçu à l'entrée des voies fluviales.

Pendant les négociations de Munster, les Hollandais ayant insisté sur la reconnaissance du droit d'étape de la Zélande, les Espagnols cédèrent à cette exigence, en se réservant, à titre de réciprocité, la faculté de créer une relâche quelconque sur la partie supérieure de l'Escaut, dans une région où, suivant l'opinion de la République, « la nature des lieux n'en motivait point l'usage ». Plus tard, en face du fort de Lillo, à quelques kilomètres d'Anvers, une frégate hollandaise était chargée de la perception des droits.

En 1783, l'Empereur Joseph II demanda l'abolition de certaines redevances nouvellement perçues sur les bateaux passant devant Lillo. Les Etats-Généraux, faisant droit à cette réclamation, avaient résolu, le 15 novembre 1783, de supprimer momentanément le péage sur l'Escaut et, spécialement, « les exactions que « l'on exerçait à l'égard des bières et denrées que les « sujets de l'Empereur expédiaient ou recevaient « mutuellement par l'Escaut. »

Une déclaration du 9 avril 1784, émanée des Etats-Généraux, décidait que « le navire de garde, mouillé « devant Lillo, ne tenterait plus aucune visite des na- « vires de S. M. I. qu'on devrait *provisoirement* laisser « passer librement. »

Le Traité de Fontainebleau revint sur ces généreuses dispositions et les droits reparurent jusqu'à la Révolution française.

Le Congrès de Vienne condamna le caractère trop essentiellement fiscal qu'il avait revêtu jusqu'alors, n'admettant que « des droits fixés d'une manière « uniforme, invariable, aussi indépendants que possi- « ble de la nature des cargaisons, égaux pour toutes « les nations et ayant pour but unique de couvrir les « dépenses communes. »

Les Hollandais considéraient ces mesures avec défaveur, aussi furent-ils irréductibles en 1839 sur la question du péage. Nous avons vu qu'un droit de 1 florin 50 par tonneau avait été maintenu à leur profit.

Le gouvernement belge n'avait souscrit à cette clause qu'avec une grande répugnance; à la veille même de la signature du traité, il tenta un dernier effort pour y échapper, mais la Conférence, lasse de négociations, n'écoutant plus ses doléances, il dut acquiescer aux exigences de la Hollande.

Comprenant que cette mesure allait gravement léser les intérêts commerciaux d'Anvers, le gouvernement du roi Léopold proposa aux Chambres, le 2 mai 1839, un projet de loi tendant au remboursement par la Belgique de ce droit de péage aux navires de toutes les nations, les navires néerlandais exceptés. La discussion en fut longue et délicate, car, animés d'un même sentiment : l'intérêt de la nation, les orateurs aboutissaient à des conclusions fort opposées également défendables. La loi fut enfin votée par le Sénat et promulguée le 5 juin 1839. Nous en avons donné le texte précédemment.

Cette loi, qui n'avait été dictée à la Belgique par aucune obligation internationale, laissait encore plusieurs questions en suspens; par exemple, le bénéfice de cette disposition de remboursement serait-il maintenu en faveur des pays avec lesquels il ne serait pas intervenu d'arrangements commerciaux? Il appartenait au gouvernement de régler les conditions de l'octroi de cette faveur; aussi le cabinet belge introduisit-il une stipulation à ce sujet dans les conventions passées dans la suite avec les Puissances étrangères; nous

citerons la convention de navigation conclue le 13 juin 1841 avec le Danemark, celle du 1<sup>er</sup> septembre 1844 avec les Etats composant le Zollverein, celle du 17 novembre 1849 avec la France, celle du 27 octobre 1851 avec la Grande-Bretagne, etc....

Cet engagement cependant constitua bientôt une charge très lourde pour la Belgique : la libération de l'Escaut fut le point de départ d'une telle extension du mouvement commercial d'Anvers que les droits à rembourser à l'Etat hollandais dépassèrent en peu de temps les prévisions les plus pessimistes. Ils s'élevèrent de 612.313 francs en 1840 à un million et demi en 1856 et à deux millions 184.105 francs en 1861, la plupart des pays ayant successivement réclamé l'insertion de la clause de remboursement dans leurs traités de commerce.

La Belgique ne pouvait s'accommoder d'un semblable régime qui, favorable à son commerce, ruinait ses finances. Les délégués des différentes Puissances maritimes étaient réunis en conférence à Copenhague en 1856 pour discuter les conditions de la suppression des péages du Sund et des Belts; la quote-part de la Belgique avait été fixée à 900.000 francs. Le gouvernement belge proposa alors au Danemark de compenser les deux charges. Ces propositions furent agréées et, le 14 mars 1857, à côté du Traité Général, les deux gouvernements signèrent une convention séparée, dans laquelle était affirmé le principe que le remboursement

par la Belgique du péage de l'Escaut ne constituait pour personne un droit acquis.

Pour amener les Puissances à adhérer au rachat, il importait d'abord de leur enlever les avantages qu'elles trouvaient dans le remboursement en ne renouvelant plus cette clause dans les futurs traités de commerce. Une convention conclue le 23 mars 1857 avec le Royaume des Deux-Siciles n'accordait cette faveur qu'en compensation d'une remise de 10 0/0 faite aux navires belges.

Le 23 janvier 1860 était signé entre la France et la Grande-Bretagne un important traité qui allait, par ses conséquences, ouvrir en Europe une ère de liberté commerciale. La Belgique profita de cette occasion pour dénoncer les traités expirés et pour y introduire le principe de l'assimilation complète des pavillons et celui du traitement de la nation la plus favorisée. C'est en s'inspirant de ces idées que fut conclue la convention du 1<sup>er</sup> mai 1861 avec la France, dont l'article 4 portait :

« Le pavillon français continuera à jouir en Belgi-  
« que du remboursement du droit de péage sur l'Es-  
« caut tant que le pavillon belge en jouira lui-  
« même (1). »

Le terrain ainsi préparé, le gouvernement belge

(1) MARTENS : *Nouveau recueil général des Traités*, tome XVII, p. 329.

tenta les premières ouvertures auprès du cabinet de La Haye au mois de juillet 1861. Celui-ci ne repoussa pas le principe de la capitalisation, se réservant toutefois d'apprécier les conditions qui lui étaient offertes. L'entente, retardée par plusieurs changements de ministère survenus en Hollande, se fit le 23 avril 1863 sur le chiffre de 17 millions 141.640 florins (c'est-à-dire 36 millions 278.600 francs) et sur l'engagement pris par le gouvernement belge de réduire les droits de pilotage alors perçus sur l'Escaut.

Déjà au mois de janvier de la même année, la Grande-Bretagne avait consenti à contribuer au rachat du péage pour une somme de 8 millions 782.320 francs.

Le 12 mai, un premier traité intervint entre la Belgique et les Pays-Bas, nous en reproduisons les principales stipulations :

« Article premier. — Sa Majesté le roi des Pays-  
« Bas renonce à jamais, moyennant une somme de  
« 17.141.640 florins des Pays-Bas, au droit perçu sur  
« la navigation de l'Escaut et de ses embouchures, en  
« vertu du § 3 de l'article 9 du Traité du 19 avril 1839.

.....

« Art. 3. — A dater du paiement du premier tiers, le  
« péage cessera d'être perçu par le gouvernement des  
« Pays-Bas. Les sommes non immédiatement soldées  
« porteront intérêt à 4 0/0 l'an, au profit du Trésor  
« néerlandais.

« Art. 4. — Il est entendu que la capitalisation du

« péage ne portera aucune atteinte aux engagements  
« qui résultent, pour les deux Etats, des traités en  
« vigueur en ce qui concerne l'Escaut (1). »

La Belgique — dont la quote-part était de 13 millions 318.040 francs, — renonçait aux droits de tonnage perçus pour son propre compte.

Ce traité, soumis le 13 mai à la Chambre des Représentants, fut approuvé à l'unanimité des suffrages.

Afin de régler la participation des Puissances au rachat, une conférence se réunit à Bruxelles le 15 juillet suivant. Elle termina ses travaux en deux séances et, le 16 juillet, était signé le Traité Général pour le rachat du péage de l'Escaut. En voici les clauses les plus importantes :

« Article premier. — Les Hautes Parties contractantes prennent acte :

« 1° Du traité conclu, le 12 mai 1863, entre la Belgique et les Pays-Bas, qui restera annexé au précédent traité.

« 2° De la déclaration faite au nom de S. M. le Roi des Pays-Bas, le 15 juillet 1863, aux plénipotentiaires des Hautes Parties contractantes et portant que  
« la suppression du péage de l'Escaut consentie par  
« La dite Majesté s'applique à tous les pavillons, que  
« ce péage ne pourra être rétabli sous une forme quel-

(1) MARTENS : *Nouveau recueil général des Traités*, tome XVII, p. 406.

« conque et que cette suppression ne portera aucune  
« atteinte aux autres dispositions du traité du 19 avril  
« 1839...

« Art. 3. — S. M. le roi des Belges prend envers les  
« autres Parties contractantes les engagements sui-  
« vants, qui deviendront exécutoires à partir du jour  
« où le péage de l'Escaut cessera d'être perçu.

« 1° Le droit de tonnage prélevé dans les ports bel-  
« ges sera supprimé ;

« 2° Les droits de pilotage dans les ports belges et  
« dans l'Escaut seront réduits...

« 3° Le régime des taxes locales imposées par la  
« ville d'Anvers sera dans son ensemble dégrevé...

.....  
« Art. 7. — Il est bien entendu que les dispositions  
« de l'article 3 ne seront obligatoires qu'à l'égard des  
« Puissances qui ont pris part ou qui adhéreront au  
« traité de ce jour, S. M. le roi des Belges se réservant  
« expressément le droit de régler le traitement fiscal  
« et douanier des navires appartenant aux Puissan-  
« ces qui sont restées ou resteront en dehors de ce  
« Traité (1). »

La quote-part de chacune des Puissances signataires  
était enfin désignée :

(1) GARCIA DE LA VEGA : *Recueil des Traités et Conventions con-  
cernant le Royaume de Belgique*, t. V.

L'Autriche donnait .....	549.360 francs.	
Brême .....	190.320	—
Bésil .....	1.680	—
Chili .....	13.920	—
Danemark .....	1.096.800	—
Espagne .....	431.520	—
France .....	1.542.720	—
Grande-Bretagne .....	8.782.320	—
Hambourg .....	667.680	—
Hanovre .....	948.720	—
Italie .....	487.200	—
Lubeck .....	25.680	—
Norvège .....	1.560.720	—
Oldenbourg .....	121.200	—
Pérou .....	4.320	—
Portugal .....	23.280	—
Prusse .....	1.670.640	—
Russie .....	428.400	—
Suède .....	543.600	—
Turquie .....	4.800	—

Divers arrêtés royaux furent signés le 21 juillet en exécution de ce traité ; ils supprimaient le droit de tonnage perçu par la Belgique et réduisaient ceux de pilotage ainsi que les taxes locales d'Anvers. Nous avons dit précédemment que, dans le prix total du rachat, la participation de la Belgique avait été de 13.318.040 francs. Ce chiffre dépassait de beaucoup sa

part strictement proportionnelle qui, basée sur la répartition générale du mouvement maritime de l'Escaut, ne s'élevait qu'à 3.683.160 francs. C'est donc un sacrifice de dix millions de francs qu'elle consentit pour faciliter le succès de la négociation ; mais elle n'eut pas à le regretter.

M. le baron Guillaume a eu l'ingénieuse idée de dresser le tableau des sommes que la Belgique aurait dû acquitter si le péage avait continué à être perçu depuis 1863 jusqu'à nos jours.

De 1839 à 1863, elle avait affecté au remboursement du péage la somme de 28.419.541 francs (le double environ de sa quote-part dans le rachat). Mais dans les années suivantes, ces chiffres auraient formidablement augmenté ; nous en citons quelques-uns :

En 1880, elle aurait payé	10.377.666 francs
En 1884, —	13.685.063 francs

(c'est-à-dire ce qu'elle donna en 1863 pour se libérer définitivement).

En 1900, elle aurait payé 27.357.951 francs, et l'ensemble de ses charges entre les années 1863 et 1900 aurait atteint la somme de 474.669.686 francs (1).

Les avantages retirés par la Belgique du rachat furent immenses ; nous n'aurons garde d'insister sur ces chiffres : ils sont assez éloquents par eux-mêmes.

(1) BARON GUILLAUME : *L'Escaut depuis 1830*, t. I., p. 456.

Le traité de 1863 consacre donc le complet affranchissement de l'Escaut ; après la libération du Sund, en 1857, et de l'Elbe, en 1861, il clôt définitivement l'ère des péages maritimes.

## CHAPITRE IX

### LA QUESTION DE FLESSINGUE

---

Au mois de novembre de l'année 1910, certains journaux anglais et français attirèrent l'attention de leurs gouvernements sur un projet de loi militaire soumis au Parlement néerlandais et comportant la fortification de l'embouchure de l'Escaut à Flessingue.

Cet avertissement fut entendu et la répercussion s'en fit sentir dans les Chambres française, belge, hollandaise, aussi bien que dans les revues et dans la presse de tous les pays de l'Europe.

On écrivit sur ce sujet un nombre considérable d'articles dont notre bibliographie n'offre qu'un succinct résumé. La question qui nous occupe y est traitée à des points de vue divers et intéressants, mais parfois avec un trop grand souci d'actualité qui fait négliger l'examen des causes historiques ayant précédé et déterminé la neutralité de l'Escaut.

C'est que, parmi les problèmes qui s'offrent à l'investigation des juristes, il en est peu qui se présentent avec une telle complexité et il importe d'en saisir exactement tous les éléments.

Dans cette étude, nous nous préoccupons moins de découvrir une solution que de rechercher les données historiques, laissant aux diplomates et peut-être aux événements, le soin de conclure.

§ 1. — LES FORTIFICATIONS D'ANVERS

Nous avons atteint l'année 1863. L'Escaut est affranchi ; aucune barrière ne s'oppose désormais au libre commerce sur ce fleuve.

L'œuvre néfaste du Traité de Munster est maintenant effacée après deux siècles et demi d'après conflits.

Mais cette liberté, dont nous venons de suivre pas à pas la pénible conquête, est purement commerciale ; dans l'histoire de l'Escaut, le côté militaire nous apparaît ensuite et il mérite, certes, quelque attention, puisqu'il vient de donner naissance à de graves difficultés internationales.

A dire vrai, la question de Flessingue ne date pas d'hier : dès le dernier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle, elle s'est posée au lendemain de la convention de 1863, à tel point qu'on serait en droit de croire que la Hollande, forcée de capituler sur le terrain économique, a cherché à opérer militairement « l'embouteillage » d'Anvers, malgré ses protestations d'amitié pour le peuple voisin.

En examinant le problème de ce point de vue tout nouveau, nous serons obligés, pour le suivre dans ses évolutions, de faire de fréquentes incursions sur les terrains tout proches de la politique générale et des considérations stratégiques.

La Belgique, depuis les traités de 1839, forme un Etat indépendant, perpétuellement neutre ; comme tel, elle a le droit de conserver et de défendre son existence (1).

Au commencement du siècle dernier, alors qu'elle faisait partie du royaume des Pays-Bas, elle servit aux Alliés de barrière contre la France (2). Pour atteindre ce but, trois lignes de forteresses furent exécutées de 1816 à 1824 sur la frontière française.

Devenues inutiles en 1831, la France ayant reconnu et garanti sa neutralité, la Belgique, à peine libre, songea à se fortifier pour sa propre sauvegarde. Une commission militaire se réunit le 15 septembre 1847 et, le 14 octobre 1851, parut un arrêté royal réorganisant la défense d'après un plan nouveau: les anciennes forteresses devaient être démolies car, servant d'appui aux forces assaillantes, elles présentaient maintenant un danger sérieux et Anvers deviendrait un grand

(1) ...« conservant toujours le droit de se défendre contre toute « agression étrangère... » (*Traité des XVIII Articles.*)

(2) *Mémoire sur la défense de la Belgique*, rédigé en 1814 par le duc de Wellington.

camp retranché, abri du gouvernement et refuge pour l'armée (1).

Ainsi, aux anciennes fortifications disséminées le long de la frontière, était substitué un système de défense concentrée, seul pratique pour les petits Etats, adopté ensuite par la Hollande, en 1874.

Une nouvelle commission donna naissance à la loi du 8 septembre 1859, faisant d'Anvers un point stratégique de premier ordre, avec sa grande enceinte fortifiée et une ligne de forts détachés (2).

Les événements de 1870 accrurent encore l'importance stratégique de la Belgique qui servit d' « Etat tampon » ayant pour mission d'intercepter les voies principales reliant la France et l'Allemagne ; depuis ce temps, cette importance est devenue tous les jours plus considérable : l'étude des guerres récentes a permis de remarquer l'extension énorme donnée au front des armées modernes ; or, la frontière franco-allemande du Luxembourg au Donon s'étend sur une longueur de cent trente-cinq kilomètres seulement (alors qu'elle était de cent quatre-vingts kilomètres en 1870), distance notoirement insuffisante pour permettre à quinze corps d'armée de manœuvrer utilement (3).

(1) Cette armée avait un effectif de 100.000 hommes : 60.000 de campagne et 40.000 de réserve.

(2) GÉNÉRAL BRIALMONT : *Anvers et la défense du pays*.

(3) D'après des calculs approximatifs, entre Thionville et Bel

L'armée allemande serait obligée de s'échelonner en profondeur, formation incompatible avec la tactique présumée du grand état-major prussien de précipiter les événements par une concentration rapide et une brusque attaque ; elle se heurterait ensuite aux deux lignes de forts : Toul-Verdun, Belfort-Epinal, qui défendent la frontière française et retarderaient singulièrement son offensive.

Si donc le grand état-major veut appliquer la tactique qui lui est imputée dans une guerre contre la France, il doit transporter plus au nord sa ligne directrice d'attaque. Dans ces conditions, il est permis de prévoir la violation du territoire belge par l'armée allemande qui pénétrera en France, entre Givet et Verdun, par la trouée de Sambre-et-Meuse, route directe vers Paris par Rethel et Reims.

« Ce mouvement est préparé chez nos voisins presque ouvertement depuis 1893 », constate M. Reginald Kann (1).

Ces suppositions, d'ailleurs, s'appuient sur des faits précis : depuis quelques années, les Allemands ont construit au nord de la Prusse rhénane de nombreuses lignes de chemins de fer et gares militaires pourvues de quais d'embarquement disproportionnés avec les

fort, l'Allemagne ne pourrait mettre en ligne plus de 500.000 hommes.

(1) *Le Temps* du 5 février 1911.

seules exigences économiques de la région. Le grand camp fortifié d'Elsenborn est tout proche de la frontière belge et la base de concentration se transporte de Lorraine vers Cologne et Thionville (1).

Devant cette menace patente de l'Allemagne, si la Belgique a le souci de s'opposer à la violation de son territoire, — et les événements de l'été 1911 ne laissent aucun doute sur ses dispositions, — Anvers doit être le camp retranché inexpugnable qui, soutenant l'armée de campagne, l'abritant au besoin, menacera constamment le flanc droit de l'envahisseur.

Il est une autre nation que nous ne saurions négliger, car son rôle serait prépondérant dans un futur conflit européen : nous voulons parler de la Grande-Bretagne, la protectrice naturelle des neutres et particulièrement de la Belgique.

Son intérêt serait ici trop direct pour qu'elle n'intervienne pas énergiquement si les circonstances l'exigeaient (2). Elle n'a, d'ailleurs, jamais caché son in-

(1) Nous signalerons seulement la construction d'une nouvelle grande ligne à deux voies, conduisant du Rhin à travers l'Eifel — région pauvre, sans commerce ni industrie — par Butgenbach à Malmédy où elle se raccordera en territoire belge par Stavelot.

(Le Temps du 2 novembre 1910.)

(2) Faut-il rappeler la transformation totale apportée dans l'organisation militaire du Royaume-Uni, grâce aux persévérants efforts de lord Haldane, notamment la création d'une armée expéditionnaire solide composée de soldats de métier rapidement mobilisables ?

tention de débarquer une armée sur le continent — en se servant du port d'Anvers comme base d'opérations — pour remplir ses obligations et protéger la neutralité belge. Ce projet n'a rien de chimérique, la Grande-Bretagne ayant théoriquement la maîtrise de la mer ; mais encore faut-il que ses vaisseaux ne soient pas arrêtés à l'embouchure de l'Escaut par les canons hollandais.

§ 2. — ADMISSION DES BÂTIMENTS DE GUERRE ÉTRANGERS  
DANS LES EAUX ET PORTS BELGES.

Jusqu'en 1901, aucun texte ne réglait cette question : le gouvernement belge suivait certaines règles conformes aux principes généralement consacrés par le droit des gens.

L'arrêté royal du 18 février 1901, s'inspirant de ces règles, prévoit l'admission des bâtiments de guerre étrangers dans les eaux et les ports belges d'après trois hypothèses : le temps de paix, le temps de guerre entre deux ou plusieurs nations et le cas de mobilisation de l'armée belge.

Voici les dispositions générales pour le temps de paix :

« Article premier. — En temps de paix, les bâtiments de guerre appartenant à des Puissances étrangères peuvent entrer librement dans les ports belges de la

mer du Nord et mouiller devant ces ports dans les eaux territoriales, pourvu que le nombre de ces bâtiments portant le même pavillon, en y comprenant ceux qui se trouveraient déjà dans cette zone ou dans le port, ne soit pas supérieur à trois.

« Art. 2. — Les bâtiments de guerre étrangers ne peuvent entrer dans les eaux belges de l'Escaut, mouiller en rade d'Anvers ou pénétrer dans les eaux intérieures du royaume, sans avoir obtenu l'autorisation du ministre des Affaires étrangères. Cette autorisation sera demandée par l'entremise du sous-inspecteur du pilotage belge à Flessingue.

« Art. 3. — Les bâtiments de guerre étrangers, à moins d'une autorisation spéciale du gouvernement, ne peuvent séjourner pendant plus de quinze jours dans les eaux territoriales et ports belges.

Ils sont tenus de prendre le large dans les six heures, s'ils y sont invités par l'administration de la marine ou les autorités militaires territoriales, même dans le cas où le terme fixé pour leur séjour ne serait pas expiré.

.....  
 .....

« Art. 6. — Il est interdit aux bâtiments de guerre étrangers, se trouvant dans les eaux belges, de faire des relevés de terrain et des sondages, ainsi que des exercices de débarquement ou de tir. »

.....

.....  
 pour l'admission des navires de guerre appartenant à des nations belligérantes, l'arrêté royal poursuit :

« Art. 8. — Les bâtiments appartenant à la marine militaire d'un Etat engagé dans une guerre maritime ne sont admis dans les eaux territoriales et les ports belges de la mer du Nord que pour une durée de vingt-quatre heures.

Le même navire ne peut être admis que deux fois dans l'espace de six mois.

« Art. 9. — L'accès des eaux belges de l'Escaut est interdit, à moins d'autorisation spéciale du gouvernement, aux bâtiments de guerre appartenant à un Etat engagé dans une guerre maritime.

Aucun pilote ne peut être fourni à ces bâtiments s'ils ne sont pas pourvus de la dite autorisation.

.....

« Art 13.....

Un même navire ne pourra être, sans autorisation spéciale, pourvu de charbon une seconde fois que trois mois au moins après un premier chargement dans un port belge.

.....

.....

« Art. 15. — Ils doivent s'abstenir de tout acte ayant pour but de faire du lieu d'asile la base d'une opération quelconque contre leurs ennemis, comme aussi de

toute investigation sur les ressources, les forces et l'emplacement de leurs ennemis.

.....  
 .....

« Art. 18. — Tout acte d'hostilité est interdit aux bâtiments de guerre étrangers dans les eaux belges.

« Art. 19. — Si des bâtiments de guerre ou de commerce de deux nations en état de guerre se trouvent en même temps dans un port ou dans les eaux belges, il y aura un intervalle de vingt-quatre heures au moins, fixé par les autorités compétentes, entre le départ d'un navire de l'un des belligérants et le départ subséquent d'un navire de l'autre belligérant.

Dans ce cas, il pourra être fait exception aux prescriptions de l'article 8.

La priorité de la demande assure la priorité de la sortie. Toutefois, le plus faible des deux bâtiments pourra être autorisé à sortir le premier. »

.....  
 .....

Voici les dispositions spéciales en cas de mobilisation de l'armée :

« Art. 22. — Aussitôt que la mobilisation de l'armée est décrétée, il est interdit à tous bâtiments de guerre étrangers de mouiller dans les eaux et ports belges de la mer du Nord sans autorisation préalable du gouvernement, sauf les cas de danger de mer, de manque d'approvisionnements ou d'avaries graves.

Aucun pilote ne pourra, hors les cas de force majeure prévus ci-dessus, être fourni aux dits navires s'ils n'ont pas obtenu l'autorisation préalable requise.

En ce qui concerne les eaux belges de l'Escaut, lorsque l'autorisation d'y pénétrer aura été accordée dans ces circonstances, le sous-inspecteur du pilotage belge à Flessingue préviendra le commandant du navire qu'il doit s'arrêter en vue du fort Frédéric pour communiquer cette autorisation au délégué du gouverneur militaire de la position d'Anvers, qui sera muni des instructions nécessaires.

Le pavillon belge est hissé sur l'ancien fort Frédéric en un point visible pour les navires qui approchent.

.....

Donné à Bruxelles le 18 février 1901 (1). »

Cet arrêté, intéressant à plus d'un titre, mérite de fixer notre attention en ce qu'il a tranché une question très controversée sur l'admission dans ses ports par l'Etat neutre des navires de guerre convoyant des prises ou des navires armés en course. Il porte en son article 14 :

« Les bâtiments spécifiés à l'article précédent ne peuvent... ni débarquer, pour les rapatrier par les voies de terre, des hommes, marins ou soldats, se trouvant à bord. »

(1) *Le Moniteur belge* du 27 février 1901.

L'accès des eaux territoriales et des ports belges de la mer du Nord est donc refusé à ces navires, sauf en cas de détresse.

§ 3. — LA FORTIFICATION DE FLESSINGUE.

Située sur la côte méridionale de l'île de Walcheren, à l'embouchure de l'Escaut occidental, la ville de Flessingue, — en hollandais Vlissingen, — commande le fleuve, maîtresse absolue de la passe.

Cette exceptionnelle situation géographique, déjà remarquée par Charles-Quint qui appelait Flessingue: « la clef de la mer aux Pays-Bas » attira l'attention de Napoléon qui la fit fortifier, après le bombardement de lord Chatam en 1809, pour empêcher les navires anglais de pénétrer dans l'Escaut.

Ces forts — de France, Montebello et Saint-Hilaire — démolis en 1866, n'ont aujourd'hui aucune valeur militaire. L'importance stratégique de Flessingue est, chose curieuse, beaucoup plus grande pour la Belgique que pour la Hollande. Nous avons dit, en effet, que, dès 1874, les Hollandais avaient adopté, à la suite de leurs voisins, le système de défense concentrée autour d'Amsterdam, « forteresse de Hollande ».

Cette place, défendue par une vaste ceinture de forts d'un périmètre de cent trente-cinq kilomètres

complétée par les inondations est la plus grande position fortifiée d'Europe.

La défense de l'Escaut occidental se réduit au contraire à deux ouvrages insignifiants, l'un à Terneuzen, l'autre à Ellenwontsyk « incapables d'opposer une « résistance quelconque à la moindre attaque sérieuse » (1).

L'intention du gouvernement néerlandais demandant un crédit de cinquante-un millions de gulden (plus de cent millions de francs), dont une partie serait affectée à la fortification de l'Escaut, va donc à l'encontre du plan de 1874.

Peu utiles à la Hollande, ces travaux — de l'aveu même de hautes autorités militaires néerlandaises — pourraient devenir nuisibles pour la défense, en disséminant les forces du pays.

Le général Suyders écrivait : « Ce serait commettre une faute impardonnable, une faute militaire et financière, que de gaspiller des millions à Flessingue » et le général Staal, ancien ministre de la guerre a dit : « Un fort à Flessingue ne fait pas partie de notre système défensif » (2).

Dans tous les partis, la plus vive opposition s'est manifestée chez les socialistes comme chez les libé-

(1) *Le Correspondant* du 10 février 1911, page 463.

(2) *Le Temps* du 2 novembre 1910.

raux (1) et même parmi certains conservateurs gouvernementaux (2).

Une information du *Times*, rapportée dans le *Temps* du 26 décembre 1910, dit que la proposition du gouvernement est très impopulaire en Hollande où la perspective d'engloutir quarante millions de florins sur l'Escaut cause une irritation très marquée. En somme, la campagne menée à l'étranger contre ce projet, contribua seule à assurer son succès là où il ne comptait que peu de partisans.

C'est en Grande-Bretagne que nous trouvons l'opposition la plus irréductible exprimée en termes parfois à demi-voilés, plus souvent fort véhéments, comme cette phrase du *Globe*, de Londres :

« Fortifier Flessingue, constituerait une telle provocation, qu'aucune puissance qui se respecte ne pourrait plus soumettre à l'avenir avec confiance ses différends au tribunal qui siège dans la capitale hollandaise. »

Cette opinion est évidemment très exagérée; toutefois le projet néerlandais a été unanimement considéré, de l'autre côté de la Manche, comme un coup droit porté par l'Allemagne : Flessingue fortifiée, c'est

(1) Discours de MM. Hugenholtz, socialiste, et Patyn, libéral, à la seconde Chambre des Etats-Généraux, 2 et 3 décembre 1910.

(2) A Nimègue, un groupement catholique — donc ministériel, — a voté un ordre du jour hostile aux fortifications et, en Zélande,

« le pistolet visant le cœur de l'Angleterre » que Napoléon voulait faire d'Anvers (1).

Le colonel Repington, ancien attaché militaire à La Haye, consacre, dans le *Times*, deux articles très importants à cette question (2). La thèse qu'il soutient représente assez exactement le sentiment général du Royaume-Uni. Il estime que la fortification de Flessingue ne répond, pour la Hollande, à aucune nécessité nationale : ce n'est pas du côté de la mer que la défense hollandaise est faible, mais bien du côté de la terre, sur la frontière de l'Est.

« Juste ou non, dit-il, l'impression produite par les faits est que l'Allemagne a soulevé, d'une manière ou d'une autre, la question des défenses cotières hollandaises afin d'avoir un prétexte pour occuper les Pays-Bas en cas de guerre contre l'Angleterre (3). »

La souveraineté de la Hollande sur les deux rives de l'Escaut est subordonnée à deux conditions :

- 1° La liberté commerciale du fleuve;
- 2° Le droit que retiennent les puissances protec-

la région directement intéressée, un vaste pétitionnement a été organisé pour demander aux Etats-Généraux de repousser le projet.

(Le *Temps* du 18 novembre 1910.)

(1) M. Hugenholtz, député aux Etats-Généraux, reconnaît lui-même que le projet actuel des Pays-Bas ne peut être considéré autrement que dirigé contre la Grande-Bretagne.

(Discours prononcé à la seconde Chambre des Etats-Généraux, 2, 3 décembre 1910.)

(2) *Times* des 19 et 21 décembre 1910.

(3) Le *Times* du 19 décembre 1910.

trices de la neutralité belge de le remonter pour secourir la Belgique menacée.

Or, fortifier Flessingue, c'est interdire précisément à une flotte anglaise d'atteindre Anvers (1).

L'Escaut n'est pas indispensable à la Grande-Bretagne pour remplir les obligations que lui imposent les Traités de 1839 : elle pourrait encore débarquer ses troupes soit à Ostende, soit à Zeebrugge. Mais ces deux ports, moins commodes et moins sûrs qu'Anvers, sont beaucoup plus éloignés du centre des opérations et l'Angleterre abandonnera difficilement la voie de l'Escaut, stratégiquement si importante, qui pourrait, sur son flanc gauche, servir à ses ennemis de base navale redoutable.

La France s'est vivement préoccupée de cette question, comme en témoignent l'interpellation de M. Delafosse à la Chambre des députés et les nombreux articles qui ont paru dans les journaux et dans les périodiques français; mais c'est en Belgique que l'opinion, plus directement intéressée, a été particulièrement émue.

Anvers, le réduit national de l'armée et du gouvernement, perd en effet les trois quarts de sa valeur si l'Escaut est fermé; le *Temps* rapporte une déclaration d'un officier de l'état-major belge, où se trouve ce passage significatif :

(1) Le *Times* du 21 décembre 1910.

« Flessingue fortifiée et commandant le fleuve, le  
« facteur essentiel de la défense d'Anvers disparaît  
« et la résistance de notre grand camp retranché  
« sera mathématiquement limitée à la quantité de  
« vivres accumulés dans la place ou qui y seront in-  
« trodus durant les quelques jours qui précéderont  
« l'investissement. Peut-on s'y résigner ?...

«...Ne vaut-il pas mieux que nous nous assurions  
« les moyens de rouvrir de force le passage de l'Es-  
« caut de concert avec une flotte amie ? (1) »

On ne saurait être plus explicite.

Dans sa « Lettre de Belgique », parue dans le même  
organe, M. Roland de Marès constate que : « l'opinion  
« publique est à peu près unanime en Belgique à  
« considérer le projet néerlandais comme une me-  
« sure dangereuse.

« ...Il est à remarquer, dit-il, que c'est à Anvers où  
« l'on est directement intéressé à ce que l'Escaut reste  
« libre, — et centre d'influence allemande, — que  
« l'on s'inquiète le plus des conséquences qu'aurait  
« l'adoption de ce projet. *Le Matin*, organe libéral  
« anversois, a publié un article dû à la plume d'une  
« haute autorité militaire, et qui constate qu'inutiles  
« pour les Pays-Bas, dangereuses pour la Belgique,  
« contraires aux traités et condamnées au point de  
« vue du droit international, les fortifications de

(1) *Le Temps* du 6 décembre 1910.

« Flessingue, si elles étaient construites, indiqueraient  
« une orientation assez étrange de la politique inté-  
« rieure et extérieure de la Hollande...

«...Ce qui contribue, dans une certaine mesure, à  
« éveiller toutes les défiances des Belges, c'est la dé-  
« claration du docteur Kuijper, chef de la majorité  
« anti-révolutionnaire au Parlement néerlandais, que  
« si la guerre éclatait, les Pays-Bas feraient connaî-  
« tre alors l'interprétation qu'ils entendent donner  
« aux traités relatifs à l'Escaut. »

Et il ajoute : « C'est le problème de la réorganisa-  
tion du système défensif de la Belgique qui se pose-  
rait dans toute son ampleur. Le « réduit national »  
d'Anvers perdrait toute sa valeur militaire, puisque  
l'armée belge qui s'y serait concentrée, ne pourrait  
plus y être secourue ou ravitaillée. Il est de toute  
évidence que si Charles Rogier et le général Chazal  
avaient pu supposer un seul instant que, malgré les  
traités de 1839 et les garanties qu'ils comportent, la  
Hollande pourrait fermer l'Escaut en temps de guerre  
à qui viendrait au secours de la Belgique, jamais ils  
n'auraient songé à faire d'Anvers la base du système  
défensif belge (1). » Ils auraient plus vraisemblable-  
choisi et fortifié le triangle Bruges-Ostende-Zeebrugge  
dont on ne pouvait empêcher la communication avec  
la mer.

(1) *Le Temps* du 13 janvier 1911.

Nous devons enfin citer l'opinion autorisée de trois écrivains belges : M. le baron Guillaume, dont la haute compétence est universellement connue, M. Ernest Nys, membre de l'Institut de Droit International et M. Paul Segers, député d'Anvers ; avec eux nous entrerons dans la discussion purement juridique de la question.

La Hollande, n'étant pas un pays neutre, a toute liberté d'action politique au-delà de ses frontières et, *a fortiori*, au dedans ; c'est un journal anglais, le *Morning Post*, qui le souligne.

« Les Hollandais ont le droit parfait de prendre, pour leur propre défense et pour celle de leur pays, les mesures qu'ils jugent convenables (1). »

Certains ont paru l'oublier trop souvent.

Mais si la Hollande, désirant conserver la neutralité dans un conflit futur, est seule juge des moyens à employer pour maintenir cette neutralité, — et peut donc construire à Flessingue les fortifications qu'elle estime nécessaires, — « ces moyens ne doivent pas entamer les droits réciproques de la Belgique et, parmi ceux-ci, non seulement maintenir en temps de guerre la liberté commerciale, mais aussi le libre accès aux Puissances garantes qui se porteraient à son secours en vertu des traités de 1839 (2) ».

(1) *The Morning Post* du 21 janvier 1911.

(2) PAUL SEGERS : *La défense de Flessingue et la liberté de l'Escaut*.  
(Revue générale, février 1911.)

D'autre part, si « les fleuves, en temps de guerre, font partie sans restriction du territoire national des riverains (1) » il est à remarquer que l'Escaut n'est pas un fleuve ordinaire soumis aux lois internationales communes.

Tels sont les éléments du problème que nous allons examiner.

« Les principes modernes de la liberté des fleuves, écrit M. le baron Guillaume, assurent à la place d'Anvers les moyens de se ravitailler dans toutes les hypothèses, — sauf celle d'un conflit armé avec la Hollande — ...Nos voisins du Nord n'auraient pas le droit de s'opposer au passage des navires de commerce, et, partant, au ravitaillement d'Anvers (2). » Mais, en temps de guerre, quelle attitude adopteraient les Pays-Bas, — voulant rester neutres dans le conflit et respecter toutes les règles de la neutralité — à l'égard des navires de guerre qui chercheraient à remonter l'Escaut pour atteindre la Belgique ?

Nous avons dit que la question déjà ancienne des forts de l'Escaut avait été agitée devant les Etats généraux lors de l'adoption en 1874 du plan de défense concentrée.

Les partisans du maintien des forts de Terneuzen et d'Ellenwontsydyk soutenaient qu'il était de l'intérêt

(1) L. POINSARD : *Etudes de droit international conventionnel*.

(2) BARON GUILLAUME : *L'Escaut depuis 1830*. Tome II, p. 227.

des Pays-Bas de protéger le territoire belge et de son devoir d'empêcher le passage par l'Escaut occidental de tout belligérant. Leurs adversaires pensaient au contraire « qu'il était plus sage et plus prudent de ne disposer d'aucun moyen d'arrêter une flotte, car le gouvernement néerlandais pourrait être fort embarrassé en se trouvant dans la nécessité de décider quels seraient les navires qu'il devrait empêcher de passer (1). »

Il serait ainsi amené à faire un choix, à prendre parti pour un des belligérants contre l'autre, donc à violer la neutralité.

Le maintien des forts fut voté à une faible majorité. Quelques années plus tard, devant la première Chambre des Etats généraux, M. Borsius affirmait que la Hollande, en accordant à une flotte le droit de passage et en le refusant à un autre, perdrait tous les privilèges dus à la neutralité. Il concluait en disant que si les ouvrages de l'Escaut étaient maintenus, ce ne devrait être que dans l'intérêt des Pays-Bas, pour leur propre défense, « sans chercher, en aucune façon, à faire servir ces travaux à la protection d'une Puissance voisine et à l'avantage de ses intérêts. »

La section néerlandaise de l'association pour la réforme et la codification des lois internationales se réu-

(1) BARON GUILLAUME : *L'Escaut depuis 1830*, Tome II, p. 229.

nit le 25 mai 1880. Devant elle, son président, M. Cre-mers, développa une idée différente :

« La Hollande continue de posséder la pleine sou-  
veraineté sur les parties de l'Escaut qui la traversent ;  
mais elle en a aliéné partiellement l'exercice en y ad-  
mettant, en temps de paix, une libre navigation inter-  
nationale... En temps de guerre, les Pays-Bas per-  
draient leur neutralité en consentant au passage sur  
l'Escaut de navires hostiles à la Belgique (1) ».

En 1882, le cabinet néerlandais demanda au Parle-  
ment, sans l'obtenir, « la suppression des forteresses  
de Neuzen et d'Ellenwontsydyk comme étant en dehors  
du système de défense concentrée » et, lorsqu'en 1893  
cette question revint devant les Etats-Généraux, ce  
sont les mêmes arguments que fit valoir M. Fokker,  
député de la Zélande :

« Le système général admis pour notre défense  
nationale, disait-il, repose sur ce principe que l'on ne  
pourrait établir de lignes de défense dans les provin-  
ces-frontières. Dans ces conditions, je ne trouve pas  
de motif suffisant pour justifier une exception pour  
le passage de l'Escaut sur Anvers.

« Par le Traité de 1839, qui mit fin aux difficultés  
entre la Belgique et les Pays-Bas, la neutralité de nos  
voisins du Sud a été garantie par les cinq grandes

(1) BARON GUILLAUME : *L'Escaut depuis 1830*. T. II, p. 232.

Puissances... je ne puis comprendre que nous, les Pays-Bas, nous puissions être appelés à garantir une obligation qui a été assurée par les cinq Puissances entre elles et vis-à-vis de l'Europe... »

Il y a plus encore :

« Le droit international établit une distinction entre le passage sur terre et le passage par mer :

« L'on est entièrement d'accord sur ce point qu'il est du devoir d'une puissance neutre d'empêcher le passage sur terre, même par la force; mais que cette obligation n'existe pas lors d'un passage par mer. Lorsque des bâtiments de guerre appartenant à des belligérants traversent un territoire maritime ou côtier neutre, il y a violation de neutralité, si cette navigation a lieu nonobstant une défense expresse de la part de l'Etat neutre.

« Mais, si la Puissance en question viole ainsi la neutralité, il ne s'en suit aucunement pour l'Etat neutre l'obligation de s'opposer à cette navigation, quoiqu'il ait qualité pour le faire.

« Il serait absurde de vouloir astreindre un Etat neutre à s'opposer à un passage par mer; il est infiniment plus facile d'empêcher le passage sur un territoire continental que sur un territoire maritime, car la largeur des bras de mer rend cette tâche peu aisée. »

Et M. Fokker concluait :

« Il est plus sûr et préférable de supprimer les fortifications de Terneuzen (1). »

Enfin en 1902, M. Hennequin, député de la Zélande, réclamait dans l'intérêt du développement de la ville de Terneuzen, la vente des terrains militaires et la construction d'une batterie de côte.

La question en était restée à ce point quand survinrent les événements de 1910.

Si le projet du gouvernement néerlandais eut à subir en Hollande même de violentes attaques, il trouva un ardent défenseur en la personne de Jonkheer J.-C.-C. den Beer Poortugael, membre du Conseil d'Etat du royaume des Pays-Bas.

Celui-ci, dans une brochure qui eut un grand retentissement, fit sienne la cause des fortifications de Flessingue et l'étaya sur une base juridique dont nous aurons à examiner la valeur. Son titre seul nous indique quelle sera l'idée directrice de son argumentation: « L'Escaut et la neutralité de la Belgique d'après les Traités de 1839 et 1907. » C'est donc sur la Convention internationale de 1907 concernant les droits et les devoirs des neutres en cas de guerre, qu'il appuie son raisonnement sans se préoccuper de savoir si la construction de forts à Flessingue est désirable

(1) Discours prononcé par M. Fokker devant les Etats-Généraux, janvier 1893.

ou nécessaire; il invoque une quadruple considération :

La première est tirée du caractère absolu de la souveraineté conservée par la Hollande sur le Bas-Escaut :

La souveraineté, dit Portugael, ne se partage pas : dans ses rapports extérieurs, l'Etat souverain peut en assujettir l'exercice à certaines restrictions, mais en cela il ne procure qu'un bénéfice à autrui, ce qui diffère absolument d'un partage de ses droits; la limitation des droits souverains d'un Etat dans l'intérêt commun des autres nations est toute autre chose qu'un partage de souveraineté.

L'article 9 du Traité de 1839 n'eut pour but que de garantir à la Belgique et en particulier à Anvers les avantages économiques résultant de sa situation géographique heureuse sur un fleuve international.

Il n'y fut question que de choses ayant rapport au commerce libre et à la navigation paisible. On ne voit pas qu'il y soit fait allusion à aucun des accessoires essentiels de la souveraineté, par exemple à la juridiction.

Le Tribunal d'arbitrage de La Haye, dans la sentence qu'il a rendue à propos de la célèbre affaire des Pêcheries de l'Atlantique, a déclaré expressément dans l'un de ses considérants que le droit de pêche n'est pas un droit souverain, mais une faculté économique. En outre les droits attribués à la Belgique sur l'Escaut

ne sont-ils pas analogues à ceux indiqués aux Traités de Vienne en 1815 relativement à l'Elbe et au Rhin et peut-on soutenir que toutes les Grandes Puissances figurant à l'Acte aient entendu consentir à un partage de leurs droits de souveraineté ?

• Invoquant la cinquième convention de La Haye du 18 octobre 1907, concernant les Droits et les Devoirs des Puissances neutres en cas de guerre, notre auteur poursuit :

Un gouvernement neutre est tenu d'user des moyens dont il dispose pour empêcher, dans sa juridiction, l'équipement ou l'armement de tout navire qu'il a des motifs raisonnables de croire destiné à concourir à des opérations de guerre; il est encore tenu d'user de la surveillance que comportent les moyens dont il dispose pour empêcher dans ses ports ou rades la violation de ces dispositions.

L'article 2 de la convention précitée interdit aux belligérants de faire passer à travers le territoire d'une puissance neutre des troupes ou des convois soit de munitions, soit d'approvisionnements.

• Il n'est question seulement que de territoire terrestre dans ce texte mais, pense Portugael, ce serait mal interpréter son esprit que de le limiter ainsi ; la nature du territoire traversé importe peu; il est indifférent que le secours parvienne à un belligérant par terre ou par voie d'eau, la prohibition est générale. On en appellera peut-être à l'article 10 :

« La neutralité d'une Puissance n'est pas compromise par le simple passage dans ses eaux territoriales des navires de guerre et des prises des belligérants », mais cette disposition ne vise pas les fleuves et il serait difficile d'assimiler le passage de vaisseaux de guerre dans les eaux territoriales avec leur entrée dans un fleuve à travers le territoire d'un Etat neutre.

En s'appuyant sur les Règlements de navigation arrêtés par le Congrès de Vienne, nous constatons que le premier de ces règlements proclame la liberté de la navigation « sous le rapport du commerce » et le deuxième, spécial au Rhin, use de la même expression; enfin l'article 109 de l'Acte général rappelle que la navigation sur tout le cours des rivières qui traversent ou séparent plusieurs Etats sera entièrement libre et ne pourra « sous le rapport du commerce » être interdite à personne. Et l'histoire, jointe à la lettre du traité montrent bien que toutes les stipulations de l'Acte de 1815 visent uniquement le commerce et que, par conséquent, le passage des navire de guerre sur l'Escaut reste soumis au droit commun.

Le dernier argument enfin repousse, pour la Hollande, l'obligation de garantir la neutralité belge :

« ...Dans le Traité de 1839, qui fut signé par les Pays-Bas, il n'y a pas un seul mot indiquant qu'ils s'engageaient, en temps de guerre, à autoriser les vaisseaux des autres nations à jouir du droit de passage sur leurs cours d'eau. La Hollande n'avait pas, comme

les Cinq Grandes Puissances, garanti la neutralité de la Belgique; sa signature indiquait qu'elle reconnaissait et respectait cette neutralité, mais elle n'était en aucune manière obligée à prendre des mesures pour en assurer le maintien (1). »

Donc, au début des hostilités, la Hollande devra proclamer sa neutralité et s'en tenir aux devoirs énoncés à La Haye en 1907 envers l'un et l'autre belligérant.

Si une flotte vient au secours de la Belgique, elle devient *ipso facto* belligérante et le devoir de la Hollande neutre est d'interdire, par tous les moyens, l'entrée de l'Escaut à cette flotte, sans se préoccuper de la cause du nouveau conflit.

En faveur de cette thèse, M. le docteur Edmond Bernatzik, recteur de l'Université de Vienne et professeur de droit constitutionnel, vient apporter l'appui de son autorité :

« La Hollande, dit-il, reconnaît la neutralité belge,  
« mais elle ne l'a pas garantie et, en conséquence,  
« elle ne s'est pas engagée à empêcher sa violation  
« par d'autres Etats. Si les belligérants violent les  
« obligations qu'ils ont contractées par traité, ou s'ils  
« violent les lois internationales, cela ne regarde pas  
« les Hollandais qui n'ont pas à se préoccuper de

(1) DEN BEER PORTUGAEL : *L'Escaut et la neutralité de la Belgique* d'après les Traités de 1839 et 1907.

« telles questions s'ils veulent rester neutres. S'ils  
« permettaient à une flotte étrangère de franchir  
« l'embouchure de l'Escaut, ils donneraient aux bel-  
« ligérants le droit de considérer la Hollande comme  
« prenant part aux hostilités (1). »

Que valent ces raisonnements ?

Il y a lieu d'examiner d'abord quel est le caractère de la souveraineté que les Pays-Bas exercent sur l'Escaut; que faut-il penser des « droits souverains » dont parle M. den Beer Portugael ?

Dès 1832, rapporte M. E. Nys, J.-B. Nothomb faisait ressortir que toute la situation juridique de l'Escaut s'était modifiée et que, au moins au point de vue commercial — la première partie de notre étude en fait foi — les actes diplomatiques accordaient à la Belgique sur tout le cours de l'Escaut occidental une sorte de co-souveraineté.

M. Charles Rogier, à la Chambre des Représentants, caractérisait ainsi l'article 9 du Traité de 1839 :

« ...loin qu'il reconnaisse la souveraineté exclusive  
« de la Hollande sur l'Escaut, il appelle de la manière  
« la plus explicite la Belgique au partage de cette  
« souveraineté. »

« Comment faut-il définir la situation juridique ?  
« ajoute M. Nys. S'agit-il de copropriété, d'attribution  
« concurrente de la souveraineté ? On peut discuter

(1) Le *Journal des Débats* du 27 janvier 1911.

« et dissenter; toutefois un fait est certain : c'est qu'il  
« ne s'agit plus pour les Pays-Bas d'appliquer au  
« droit dont ils jouissent l'épithète d'absolu (1). »

L'article 9 du Traité de 1839 consacre donc sur le Bas-Escaut une souveraineté partagée en assurant la liberté de passage aux navires de commerce de toutes les nations, sans restrictions en temps de guerre. Mais cette faculté doit-elle être étendue aux navires de guerre ?

Le principe de l'affranchissement des fleuves internationaux, tel qu'il a été édicté en 1814, est de favoriser les intérêts commerciaux des peuples. La rédaction de M. de Humboldt, adoptée par la commission de 1815, portant les mots : « sous le rapport du commerce », indique clairement la pensée des négociateurs de 1814 et de 1815.

La liberté de navigation sur les fleuves internationaux est stipulée, en tous temps, pour les navires marchands; mais cette liberté n'a été ni proposée ni admise en faveur des navires de guerre.

« L'Escaut occidental fait donc partie intégrante du territoire néerlandais, soumis en temps de guerre, comme le reste du pays, aux obligations que créent les relations internationales et le droit des gens (2). »  
Or, il est, aujourd'hui, de constante jurisprudence, que

(1) E. NYS : *L'Escaut en temps de guerre*, p. 21.

(2) BARON GUILLAUME : *L'Escaut depuis 1830*, tome II, p. 252.

« l'Etat neutre est tenu d'empêcher le passage des  
« belligérants par son territoire; le gouvernement  
« néerlandais a le devoir d'empêcher le passage, par  
« l'Escaut occidental, de navires de guerre venant  
« attaquer le port d'Anvers et il lui appartient de  
« prendre les mesures propres à remplir ses obliga-  
« tions internationales (1). »

D'autre part, M. le baron Guillaume refuse à la Hollande le droit d'interdire l'accès de l'Escaut à la flotte d'un Etat qui viendrait remplir les obligations de garantie qu'imposent les Traités de 1839. Celles-ci ne découlent pas, pour les Puissances garantes, des articles 108 et 109 du Traité de Vienne ni du Traité conclu en 1839 entre la Hollande et la Belgique, mais du traité signé entre la Hollande et les Cinq Puissances.

Trois actes furent en effet passés le 19 avril 1839 (2) :

L'un entre les Pays-Bas et les Cinq Puissances, un autre entre la Belgique et les Pays-Bas, un troisième entre la Belgique et les Cinq Puissances.

C'est le premier qui règle, en cette matière, l'obligation des Hollandais. La Belgique y est reconnue perpétuellement neutre sous la garantie des Puissances. Ceci a été admis par les Pays-Bas puisqu'ils ont apposé leur signature au bas de cet acte :

(1) BARON GUILLAUME : *l'Escaut depuis 1830*, tome II, p. 260.

(2) MARTENS : *Recueil des principaux Traités*. Vol. XVI, N° 57.

« En signant, remarque M. Paul Segers, la Hollande  
« ne s'est pas engagée à garantir elle-même cette neu-  
« tralité au même titre que les Cinq Puissances, mais  
« à respecter l'exercice par elles de cette garantie.

« Ces obligations doivent se concilier avec celles  
« que lui oppose le maintien de sa neutralité, telle  
« qu'elle résulte nettement de la Convention de La  
« Haye de 1907, *pour autant qu'elle ne déroge pas à*  
« *cette dernière intervention*. Il en résulte que la Hol-  
« lande doit livrer passage aux navires de guerre  
« dans l'Escaut, mais il y a des conditions et les voici :

« 1° Lorsque ces navires appartiennent à la flotte  
« de l'un des garants de la neutralité belge ;

« 2° Lorsque le garant est appelé par la Belgique  
« et entre dans l'Escaut pour lui porter secours ;

« 3° Lorsque ce garant ne se trouve pas encore, au  
« moment où il vient défendre la Belgique parmi les  
« belligérants (1). »

Si ces conditions sont remplies, la Hollande n'y peut mettre obstacle car ce n'est pas « à travers le pays néerlandais » comme le prétend l'*Algemeen Handelsblad* d'Amsterdam, que passeraient les vaisseaux, mais par l'Escaut, *fleuve international*. Il est impossible, ajoute M. le baron Guillaume, que l'application de stipulations aussi formelles que celles de 1839 puisse être interdite par un Etat qui a approuvé l'acte

(1) PAUL SEGERS : le *Matin* du 29 janvier 1911.

même qui créait ces obligations. Mais la Hollande a, corollairement, le devoir d'empêcher le passage de tout navire qui remonterait l'Escaut avec des intentions hostiles pour la Belgique.

« Respecter les obligations d'un traité ce ne serait  
« pas, de la part de la Hollande, s'engager dans le  
« conflit; si l'un des garants viole la neutralité, ceci  
« ne confère pas à un autre le droit de la violer  
« aussi. »

Telle est encore l'opinion de M. E. Nys que nous trouvons exprimée dans les dernières lignes de sa brochure :

« Quand la Belgique est partie belligérante et que  
« les Pays-Bas observent la neutralité, l'Escaut doit  
« demeurer ouvert à la navigation des Etats qui ne  
« prennent point part aux hostilités. Comme neutres,  
« les Pays-Bas ont le devoir de prendre les mesures  
« nécessaires pour empêcher les belligérants de faire  
« pénétrer des navires de guerre dans l'Escaut pour  
« attaquer la Belgique. Mais ils ne peuvent empêcher  
« les Puissances garantes d'envoyer leurs forces nava-  
« les pour protéger la neutralité belge qu'elles se sont  
« solennellement engagées à maintenir. Ils ne peuvent  
« pas non plus empêcher des navires belges de des-  
« cendre l'Escaut jusqu'à la mer (1). »

Cette obligation de la Hollande résulte donc, non

(1) E. Nys : *L'Escaut en temps de guerre*, p. 25.

de la liberté commerciale du fleuve, mais des traités. Les principes généraux du droit des gens obligent une nation qui veut rester neutre à s'opposer au séjour dans ses eaux territoriales des navires d'un Etat belligérant; mais « le droit des gens général est subordonné au droit des gens conventionnel; et quand une matière est régie par des conventions, c'est uniquement d'après ces conventions qu'elle doit être jugée (1). » M. den Beer Portugael appuie tous ses arguments sur la Convention internationale de 1907 qui représente ici le droit des gens général; mais l'histoire de l'Escaut est toute faite d'exceptions et de conventions particulières: on ne saurait les négliger sous peine de méconnaître sa véritable situation juridique.

#### § 4. — SOLUTIONS PROPOSÉES.

Examinée sans parti-pris et débarrassée des polémiques qu'elle suscita, cette question qui, politiquement, est grosse de conséquences, semble, juridiquement même, difficile à résoudre.

Il est évident que si les Hollandais comprenaient leur devoir de neutre ainsi que nous l'avons déterminé, la construction d'un fort à Flessingue, interdisant l'accès de l'Escaut à une flotte assaillante, serait

(1) *Conférence de Londres*, Mémoire du 4 janvier 1832.

une garantie sérieuse pour la sécurité de la Belgique. Mais celle-ci peut-elle compter sur des voisins qui déclarent ne vouloir faire connaître l'interprétation qu'ils donnent aux traités qu'après la déclaration de guerre (1), alors qu'il faut agir et non dissenter ? Pour les obliger à définir leur conduite future, on a émis (2) l'idée d'une conférence qui réunirait les Puissances ayant participé à celle de Londres et réglé la situation telle qu'elle résulte des Traités de 1839.

Cette solution, à notre avis, présente de graves inconvénients : elle ferait ressortir les intérêts divergents de chaque Etat, d'autant que leur situation internationale s'est profondément modifiée depuis soixante-dix ans.

Une telle consultation générale est d'ailleurs rendue impraticable par l'attitude de certaines Puissances dont le concours serait indispensable.

A propos de l'interpellation de M. Delafosse à la Chambre des Députés, le *Temps* observe : « la rédaction même du Traité de 1839 ne rend possible, sur cette question, qu'une conversation à sept, et un dialogue franco-hollandais serait tout à fait incorrect. Mais si le tête-à-tête Paris-La Haye n'est pas réalisable, l'accord entre Londres, Paris, La Haye, Bruxelles,

(1) Déclaration du docteur KUIJPER aux Etats-Généraux, 11 janvier 1911.

(2) PAUL FAUVET : *Les Fortifications de Flessingue* (Le Monde économique du 28 janvier 1911.)

Berlin, Vienne et Saint-Pétersbourg ne paraît pas devoir l'être davantage. L'Allemagne a déjà pris soin de faire savoir par une note officieuse de la *Gazette de Cologne* (1) qu'elle ne se reconnaît pas le droit d'intervenir dans la question de la fortification de Flessingue.

Donc le Traité de 1839 ne permet pas d'engager avec les Pays-Bas des négociations particulières, et l'attitude de l'Allemagne ne permet pas d'espérer un accord général (2). »

La solution qui s'impose comme la seule possible est donc une négociation particulière entre le cabinet de Bruxelles et celui de la Haye.

« Les autres Puissances, observe le *XX<sup>e</sup> Siècle* de Bruxelles, n'ont conclu que des traités de garantie et elles seraient d'autant plus heureuses d'approuver un accord hollando-belge, qu'il serait pratiquement impossible à une conférence entre les sept Puissances de s'entendre...

.....  
 ... « Il serait nécessaire de poser comme élément de

(1) « Le gouvernement allemand ne se reconnaît pas le droit d'intervenir dans la question de Flessingue. Il est malaisé de comprendre comment on voudrait interdire à un pays dont la situation internationale n'est soumise à aucune restriction de neutralité, d'édifier sur son propre territoire les constructions de défense qu'il juge appropriées. »

(*Gazette de Cologne* du 17 janvier 1911.)

(2) *Le Temps* du 20 janvier 1911.

« ces conversations éventuelles les questions suivantes : Y a-t-il liberté absolue de navigation ou restriction :

« 1° Pour les navires de l'Etat belge et ceux qu'il armerait pour sa propre défense ou celle de ses colonies;

« 2° Pour les navires de commerce voyageant sous pavillon belge ou d'une nation garante protégeant la neutralité belge, voyageant sous pavillon neutre; enfin des navires de commerce de nations belligérantes;

« 3° Pour les navires de guerre des Puissances gérantes, de Puissances neutres ou de Puissances belligérantes ? (1) »

M. Beernaert, président du bureau interparlementaire de la paix, préconise à son tour le même mode de règlement :

« La Belgique et la Hollande, dit-il, ont le devoir de s'entendre pour faire disparaître ce différent. »

Toute intervention étrangère — en fin de compte les deux pays en seront sûrement les dupes — doit être écartée définitivement. Les excitations, les querelles doivent prendre fin puisque l'accord entre les deux pays est complet.

« Nul ne pourrait formuler aucune réclamation contre l'édification de fortifications à Flessingue, si

(1) *Le XX<sup>e</sup> Siècle* de Bruxelles du 25 janvier 1911.

elles étaient destinées à interdire ou à entraver un débarquement à l'île de Walcheren, à empêcher une armée quelconque de traverser le Brabant septentrional ou d'y pénétrer de ce côté-là.

« D'autre part, le régime spécial de l'Escaut assure à la Belgique des droits spéciaux qui doivent être respectés. De là, divergence de vues.

« A mon avis, la solution de ce problème doit être confiée à une conférence hollando-belge (1). »

De l'avis des milieux les plus autorisés, il semble donc que toute intrusion étrangère doit être écartée pour laisser aux deux nations intéressées le soin de régler entre elles cette question, d'autant que rien ne permet de douter des dispositions conciliantes des deux gouvernements.

On a beaucoup remarqué en Belgique un article du *Telegraaf* d'Amsterdam qui convient que si les fortifications de Flessingue sont construites sans que le gouvernement néerlandais ait causé avec le gouvernement belge, celui-ci pourra y voir un acte peu amical. *Le Temps* qui rapporte ce fait ajoute :

« Le journal hollandais pense que le moyen pratique de résoudre le problème serait d'étendre la frontière belge jusqu'au point où logiquement elle devrait aboutir, comprendre toute la rive gauche de l'Escaut. La Belgique devrait donc acquérir la Flandre

(1) *Le Matin* du 27 janvier 1911.

des Etats, c'est-à-dire la partie de la Zélande encastée dans le territoire belge et séparée par l'Escaut de la Zélande proprement dite.

« Le *Telefraaf* fait observer que les habitants de cette partie de la Zélande trouveraient des avantages sérieux à devenir belges, car par la position géographique de leur contrée, isolés de leur propre pays par l'Escaut, ils doivent forcément se tourner vers la Belgique, leurs relations agricoles et commerciales avec ce pays constituant leurs principales ressources.

Quant au point de vue politique, il est des Puissances qui verraient certainement d'un bon œil la neutralisation des forts de Flessingue, la Belgique devenant maîtresse de la rive gauche de l'Escaut, comme la Hollande serait maîtresse de la rive droite du fleuve.

« Le fait est que la question de l'Escaut, d'une importance vitale pour la Belgique, se trouverait ainsi définitivement réglée. Aussi peut-on dire que la solution mise en avant par l'organe hollandais serait examinée en Belgique avec l'attention la plus sympathique si jamais elle était admise dans le domaine des discussions pratiques (1). »

Cette idée de modification territoriale n'est pas nouvelle : au XVIII<sup>e</sup> siècle déjà, Kaunitz écrivait à Belgiojoso :

(1) R. DE MARÈS, le *Temps* du 13 janvier 1911.

« 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).

Cette solution, réalisable il y a un siècle, n'est peut-être aujourd'hui qu'une chimère; elle a du moins le mérite de montrer qu'il est possible de trouver un terrain d'entente entre deux nations voisines que de si grands intérêts communs rapprochent.

(1) Dépêche du 12 novembre 1783.

## CONCLUSION

---

Pendant de longs siècles, la navigation sur l'Escaut a connu le régime de l'extrême servitude. L'impérialisme romain ne laissait guère de place à la conception juridique de libertés internationales ; le désordre des invasions barbares n'en favorisa pas davantage l'éclosion. L'Escaut cependant devenait un fleuve international et, malgré la disparition de cette vague notion juridique qu'avaient entrevue les Romains, un nouvel état de choses commençait à se manifester. Favorisé par les circonstances et par sa situation, le bassin de l'Escaut devenait un des centres économiques les plus importants de l'Europe et le fleuve un puissant instrument de prospérité. Une grande ville se développait à proximité de ses embouchures que l'intérêt dirigea bientôt dans la voie du libéralisme en matière de navigation fluviale comme en beaucoup d'autres à l'égard du commerce. Ces conventions entre féodaux et cette politique des communes que nous avons étudiées prouvent bien que c'est de considérations tirées des besoins du commerce que découle la

nécessité d'ententes internationales à l'occasion des fleuves communs à plusieurs Etats.

Le progrès des idées n'allait malheureusement pas aussi vite que la prospérité économique ; les entraves dans lesquelles le moyen âge avait enserré la navigation fluviale trouvaient de profondes racines dans le passé : en même temps qu'elles tenaient aux causes générales ayant présidé à toute l'évolution sociale de l'époque, elles s'étaient développées en partie sur des institutions des âges précédents en en conservant la forme alors qu'il ne subsistait rien de leur raison d'être.

L'esprit traditionnaliste s'alliait aux tendances égoïstes de la diplomatie de l'époque si bien qu'au moment même où, au traité de Westphalie, apparaissaient des idées qui allaient ouvrir l'ère du droit international, l'Escaut, victime des institutions du passé, au nom des droits acquis, restait fermé à la navigation internationale.

Il fut donné à la Révolution française d'y établir un régime meilleur et le congrès de Vienne posa définitivement le principe de la liberté de navigation dont profitèrent tous les fleuves internationaux. Dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle, l'Escaut était enfin délivré des dernières servitudes qui pesaient sur lui.

Mais sa situation exceptionnelle qui a provoqué, au cours de l'histoire, tant de luttes et de débats, ne per-

met pas que se trouve épuisée la série des problèmes dont, en droit international, le fleuve peut faire l'objet. Au début de ce siècle a surgi une nouvelle difficulté d'un caractère assez irritant.

Sur cette question de Flessingue où de si grands intérêts contradictoires sont en présence, il serait peut-être téméraire de formuler une opinion définitive. Après avoir exposé les arguments des auteurs les plus autorisés et notamment ceux du baron Guillaume et du juncker J. C. C. den Beer Portugael, nous pouvons toutefois dégager une idée qui nous paraît, dans une formule intentionnellement un peu vague, se rapprocher sensiblement de la vérité.

Si les Pays-Bas jugent opportun de fortifier Flessingue, ils le peuvent, rien juridiquement ne s'y oppose. Mais la fortification de l'embouchure de l'Escaut aurait une portée plus grande que celle d'un autre point quelconque de leur territoire ; elle signifierait de leur part qu'ils entendent exercer sur l'ensemble du fleuve un contrôle qui dépasserait les limites de leur frontière, leur autorité s'étendant ainsi plus loin que leur souveraineté.

Nous avons signalé précédemment la théorie de l'usage innocent ou pacifique établie par les anciens auteurs ; les modernes l'invoquent aussi pour demander la liberté de navigation sur les fleuves internationaux. A chaque Etat appartient d'écarter des eaux dont il est riverain, ce qui peut compromettre sa sé-

curité et, pour cela, de limiter ou d'interdire la circulation des navires de guerre étrangers. Mais la sécurité dont il s'agit ici est la sécurité personnelle et directe de l'Etat et non celle de tout autre en amont ou en aval. Or, les fortifications de Flessingue ont pour but d'empêcher une flotte de se rendre en Belgique : c'est à la défense de cet Etat indépendant que songent les Hollandais et, par leurs travaux à l'embouchure de l'Escaut, ils veulent arrêter une navigation qui, à leur égard, n'aurait aucun caractère hostile et garderait à travers leur territoire une apparence pacifique et d'un usage innocent. D'autre part, si la Hollande n'a pas garanti personnellement la neutralité belge, elle a reconnu cette neutralité et aussi, par cela même, le droit des garants à défendre un régime qu'elle a consenti sans cependant assumer la charge de le faire elle-même ; sa prétention d'interdire l'accès de l'Escaut, fleuve international, aux Puissances garantes, nous paraît donc mal fondée. Ses fortifications en pareil cas ne pourraient lui servir ; bien plus, en les construisant elle semblerait faire preuve d'une initiative contraire à l'esprit de la neutralité qu'elle a promis de respecter.

Nous pensons donc qu'en fortifiant Flessingue, la Hollande s'engagerait dans une suite de difficultés très graves dont il est impossible de prévoir l'issue. Si ces ouvrages ne sont pas nécessaires à son système défensif, — et nous avons montré leur inutilité, — la

décision la plus sage qu'elle ait à prendre est de maintenir le *statu quo* qui lui permettra d'ignorer, dans un conflit futur, ce qui se passera sur l'Escaut. Nous ne nous flattons pas d'avoir trouvé ainsi une solution du problème ; c'est, croyons-nous, le seul parti que puisse prendre la Hollande si elle veut conserver une neutralité absolue (1), négative, peut-être, mais assurément plus conforme à ses véritables intérêts.

Et cette attitude présenterait encore l'avantage de ne pas instituer à nouveau, dans des conditions particulièrement délicates, un débat au sujet de l'Escaut dont le régime connu tant de vicissitudes causées par des compétitions et des rivalités de toutes sortes à travers lesquelles les conceptions issues du droit pur ont eu tant de peine à triompher.

(1) « Bien que l'en puisse prévoir qu'il serait impossible pour la Hollande de rester neutre le jour où la Belgique serait attaquée. »  
(BARON GUILLAUME : op. cit., t. II, p. 233.)

Vu :

*Le Président de la thèse,*

A. GEOUFFRE DE LAPRADELLE.

Vu :

*Le doyen,*

P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Vice Recteur de l'Académie de Paris,*

L. LIARD.

## TABLE DES MATIÈRES

---

BIBLIOGRAPHIE.....	1
Ouvrages généraux, spéciaux, périodiques.	
AVANT-PROPOS.....	5
Considérations géographiques.	

### CHAPITRE PREMIER

#### Période Gallo-Romaine.

§ 1. — L'occupation romaine. — Développement de la vie économique.....	11
§ 2. — Les fleuves en droit romain. — Corporations de bate- liers et péages.....	43
§ 3. — Le régime de l'Escaut sous la domination romaine....	49
§ 4. — Aperçu d'ensemble au point de vue international.....	23

### CHAPITRE II

#### Période Mérovingienne et Carolingienne jusqu'au Traité de Verdun (843).

§ 1. — Etablissement de la monarchie franque. — Développe- ment du commerce dans le bassin de l'Escaut.....	24
§ 2. — Condition juridique des fleuves. — Les péages. — Les concessions bénéficiaires.....	27
§ 3. — L'Escaut. — Les corporations et les péages.....	31
§ 4. — Aperçu d'ensemble.....	33

## CHAPITRE III

**L'Escaut au Moyen-Age. — Du Traité de Verdun  
au Traité d'Arras (1435).**

- § 1. — Formation du Comté de Flandre. — Les communes.  
— Établissement de la maison de Bourgogne..... 35
- § 2. — Condition juridique des fleuves au Moyen-Age. — Les  
droits de passage, d'étapes ou de relâches forcées.. 39
- § 3. — Les Tonlieux. — Traité de Termonde..... 47
- § 4. — Aperçu d'ensemble..... 56

## CHAPITRE IV

**L'Escaut depuis le Traité d'Arras jusqu'au Traité  
de Munster (1648).**

- § 1. — Le gouvernement des ducs de Bourgogne. — Charles-  
Quint. — Les bateliers de Gand..... 58
- § 2. — La domination espagnole. — Le blocus de l'Escaut. —  
Ruine d'Anvers..... 62

## CHAPITRE V

**Période de servitude.**

- § 1. — Le Traité de Westphalie. — Le Traité de Munster et  
l'Escaut. — Survivance de l'étape de Zélande..... 66
- § 2. — La tentative de Joseph II. — Le Traité de Fontaine-  
bleau..... 77

## CHAPITRE VI

**L'affranchissement.**

- § 1. — La Révolution française..... 94
- § 2. — Les Traités de 1814-1815..... 100
- § 3. — Depuis les Traités de Vienne jusqu'à la Révolution  
belge..... 103

## CHAPITRE VII

**La Révolution belge et les Traités de 1839.**

Le Traité des XVIII articles.....	105
Le thème de lord Palmerston.....	109
La Convention franco-anglaise du 15 novembre 1831.....	113
Le Traité des XXIV articles.....	117

## CHAPITRE VIII

**Le rachat du péage et le Traité de 1863.....** 121

## CHAPITRE IX

**La question de Flessingue.**

§ 1. — Les fortifications d'Anvers.....	133
§ 2. — Admission des bâtiments étrangers dans les ports belges.....	138
§ 3. — Fortifications de Flessingue.....	143
§ 4. — Solutions proposées.....	165
CONCLUSION.....	172

