

LE STATUT INTERNATIONAL DE L'ESCAUT

par

N. ERKENS

Deux traités d'une grande importance dans l'histoire de l'Europe sont à l'origine du statut de l'Escaut en aval d'Anvers : le traité de Munster du 30 janvier 1648, par lequel le roi d'Espagne Philippe IV reconnut les Provinces-Unies comme Etat libre et souverain, et le traité de Londres du 19 avril 1839, par lequel le roi des Pays-Bas Guillaume I^{er} admit l'indépendance de la Belgique¹.

Le traité de 1648 permit aux Provinces-Unies de garder la bande de territoire conquise au nord de la Flandre par les stadhouders Maurice et Frédéric-Henri d'Orange-Nassau. Grâce à la possession des deux rives du cours inférieur de l'Escaut, les Provinces-Unies pouvaient désormais exercer sur ce cours une souveraineté sans partage².

Le traité de 1839 a imposé à la Belgique d'importants sacrifices territoriaux, mais lui a, en compensation, accordé sur l'Escaut néerlandais les droits jugés indispensables à son expansion économique.

Le statut de l'Escaut est fait du compromis entre les droits que les Pays-Bas détiennent en vertu de leur souveraineté et les droits dévolus à la Belgique par le traité de 1839. Comme ces derniers droits limitent, par la force des

¹ Trois traités ont été signés à Londres le 19 avril 1839. Le premier, conclu entre la Belgique et les Pays-Bas, établissait la paix entre les deux pays. Le deuxième, conclu entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, d'une part, et la Belgique, d'autre part, ainsi que le troisième, conclu entre les Pays-Bas et les cinq grandes puissances, plaçaient le premier sous la garantie de ces puissances. Le même jour, les plénipotentiaires des sept pays signaient un acte par lequel l'Autriche et la Prusse accédaient, au nom de la Confédération germanique, aux dispositions des trois traités relatives au Grand-Duché de Luxembourg.

C'est du traité conclu entre la Belgique et les Pays-Bas qu'il sera constamment question dans la présente étude.

² L'Escaut a formé à nouveau la frontière, pendant quelques années, à la suite du traité de La Haye du 16 mai 1795, qui réincorporait la Flandre des Etats, c'est-à-dire la Flandre zélandaise, à la Flandre belge.

choses, l'exercice des premiers, il n'est pas étonnant que le statut de l'Escaut ait suscité des controverses nombreuses et souvent passionnées.

La présente étude ne traitera que les aspects essentiels du régime juridique de l'Escaut. On montrera tout d'abord comment le principe de la liberté de navigation est à la base de ce régime. On examinera ensuite dans quelle mesure la liberté de navigation sur l'Escaut est rendue effective par les dispositions prises en ce qui concerne les travaux d'entretien, le pilotage, l'éclairage et le balisage, la police de la navigation et enfin la surveillance commune.

I. LA LIBERTE DE NAVIGATION

A. LA NAVIGATION COMMERCIALE

1. Le traité de paix conclu entre la Belgique et les Pays-Bas le 19 avril 1839³ a déclaré applicables à l'Escaut les articles 108 à 117 de l'acte général de Vienne du 9 juin 1815⁴. A l'Escaut s'applique dès lors l'article 109 de l'acte général de Vienne. Cet article est libellé comme suit : « La navigation dans tout le cours des rivières indiquées dans l'article précédent, du point où chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure, sera entièrement libre, et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne; bien entendu que l'on se conformera aux règlements relatifs à la police de cette navigation, lesquels seront conçus d'une manière uniforme pour tous, et aussi favorables que possible au commerce de toutes les nations ».

Le Congrès de Vienne a voulu, par cette formule, exclure les navires de guerre du bénéfice de la liberté de navigation. Les délibérations de sa Commission de navigation montrent qu'il a voulu également exclure de ce bénéfice les sujets des Etats non riverains.

L'article 5 du traité de Paris du 30 mai 1814⁵ avait déclaré la navigation sur le Rhin « libre de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à personne » et il avait laissé au futur congrès le soin de fixer « les principes d'après lesquels on pourrait régler les droits à percevoir par les Etats riverains, de la manière la plus égale et la plus favorable au commerce de toutes les nations ». Le baron de Humboldt, plénipotentiaire prussien au Congrès de Vienne, réussit,

³ De MARTENS, G. Fr., *Nouveau recueil de traités*, t. 16, pp. 773 et ss. Sur les négociations qui ont mené au traité du 19 avril 1839, on peut lire GUILLAUME, *L'Escaut depuis 1830*, Bruxelles, 1903, I, pp. 21-155; BINDOFF, S.T., *The Scheldt-question to 1839*, Londres, 1945; SMIT, C., *De Scheldekwestie*, Rotterdam, 1966, pp. 26-47.

⁴ Texte de l'acte général de Vienne dans MARTENS, *Nouveau recueil de traités*, t. 2, pp. 379 et ss. Article IX, paragraphe 1^{er}, du traité de 1839 : « Les dispositions des articles 108 jusqu'au 117 inclusivement, de l'acte général du Congrès de Vienne, relatives à la libre navigation des fleuves et rivières navigables, seront appliquées aux fleuves et rivières navigables qui séparent ou traversent à la fois le territoire belge et le territoire hollandais. »

⁵ MARTENS, *Nouveau recueil de traités*, t. 2, pp. 13 et ss.

avec l'appui des représentants des Etats rhénans, à substituer à ces formules jugées trop libérales un texte qui permît aux Etats riverains de se réserver certains privilèges en ce qui concerne la navigation du Rhin. Malgré les efforts de lord Clancarty, le plénipotentiaire britannique, qui avait proposé qu'il fût stipulé que le Rhin serait « libre au commerce et à la navigation » et ne pourrait « sous ces deux rapports être interdit à personne », la majorité de la Commission de navigation se rallia, en séance du 3 mars 1815, à la formule moins nette du baron de Humboldt, qui prévoyait que la navigation serait « entièrement libre » et qu'elle ne pourrait « sous le rapport du commerce être interdite à personne ». Le sens à donner à cette formule ne laisse aucun doute lorsqu'on lit, dans le procès-verbal de cette même séance du 3 mars 1815, que, contrairement à l'opinion de lord Clancarty, les autres membres de la Commission avaient trouvé que la rédaction du baron de Humboldt ne s'éloignait pas des dispositions du traité de Paris, « qui ne visaient qu'à débarrasser la navigation des entraves qu'un conflit entre Etats riverains pourrait faire naître, et non à donner à tout sujet d'Etat non riverain un droit de navigation égal à celui des sujets des Etats riverains et pour lequel il n'y aurait aucune réciprocité »⁶.

La formule consacrait l'égalité de traitement des marchandises, mais elle s'abstenait d'affirmer l'égalité de toutes les nations dans l'exercice de la navigation, en d'autres termes, l'égalité des pavillons⁷. Il y avait ainsi deux sortes de liberté que l'on avait nettement séparées : la liberté du commerce et la liberté de la navigation. Le commerce pouvait être exercé par les sujets de toutes les nations, mais les Etats riverains avaient la faculté de favoriser la navigation de leurs propres ressortissants par des exemptions de droit en faveur de ceux-ci et par des prélèvements au détriment des ressortissants d'autres Etats⁸.

Les restrictions résultant de la formule du baron de Humboldt allaient-elles s'appliquer à l'Escaut comme elles s'appliquaient au Rhin ? On pouvait le craindre, puisque le Congrès avait pris soin de spécifier, à l'article 1^{er} du règlement relatif à la navigation du Main, du Neckar, de la Moselle, de la Meuse et de l'Escaut, règlement annexé à l'acte général du 9 juin 1815, que « la liberté de la navigation telle qu'elle était déterminée pour le Rhin était étendue à ces rivières du point où chacune devient navigable jusqu'à son embouchure ».

En dépit de cette assimilation au Rhin et du fait que la formule passa dans

⁶ SIOTTO PINTOR, M., « Le régime international de l'Escaut », *R.C.A.D.I.*, 1928, I, t. 21, pp. 306-308; WINIARSKI, B., « Principes généraux du droit fluvial international », *R.C.A.D.I.*, 1933, III, t. 45, pp. 164-168; BOVARD, P.A., *La liberté de navigation sur l'Escaut*, Lausanne, 1950, p. 23.

⁷ DE VISSCHER, Ch., *Le droit international des communications* (cours professé à l'Institut des hautes études internationales de Paris en 1921 et 1923), Gand-Paris, s.d., pp. 32-34.

⁸ DE VERNON, M., *La question de l'Escaut*, Toulouse, 1921, p. 26; BASRID, P., « La question de l'Escaut et le différend hollandais-belge », *R.G.D.I.P.*, 1928, n° 6, p. 693.

l'article 109 de l'acte de Vienne avec la portée d'une règle générale, l'Escaut put continuer heureusement à recevoir aussi bien les navires que les marchandises de toutes les nations. En vertu de l'article 7 du règlement relatif à la navigation du Main, du Neckar, de la Moselle, de la Meuse et de l'Escaut, le régime de ce dernier fleuve devait être en effet « définitivement réglé de la manière la plus favorable au commerce et à la navigation, et le plus analogue à ce qui avait été fixé pour le Rhin », mais, comme ce règlement définitif ne put être élaboré dans le cadre du Congrès de Vienne, la navigation de l'Escaut resta subordonnée, en vertu d'un des articles secrets du traité de Paris du 30 mai 1814⁹, à la règle libérale que ce traité avait formulée pour le Rhin¹⁰.

La conférence de Londres, convoquée à la suite de la révolution belge de 1830, se chargea de définir le statut de l'Escaut. Dès le 9 janvier 1831, elle exigea du gouvernement néerlandais que la navigation de l'Escaut fût rétablie « sans aucun droit de péage ou de visite que ceux qui étaient établis en 1814... en faveur des bâtiments neutres et de ceux qui appartiennent aux ports belges ». Toute possibilité d'hésitation quant à l'extension du bénéfice de la libre navigation aux États non riverains fut définitivement écartée par le traité du 19 avril 1839, dont l'article IX, paragraphe 2, prévoit que « les droits de pilotage sur l'Escaut seront les mêmes pour les navires de toutes les nations ». La liberté de navigation, formulée ainsi d'une manière indirecte, vaut donc sur l'Escaut aussi bien pour les pavillons que pour les cargaisons. En donnant au principe de la liberté de navigation une interprétation extensive par rapport à la conception qui avait prévalu au Congrès de Vienne, la conférence de Londres a doté l'Escaut d'un régime dont ce fleuve fut longtemps seul à bénéficier¹¹. Il eût été difficile d'ailleurs de ne pas faire cette exception. Dès l'instant où les principales puissances réunies à Londres voulaient assurer la prospérité de la Belgique, il leur fallait permettre à Anvers de recevoir les navires de toutes les nations.

2. La seule proclamation de la liberté de navigation au profit de toutes les nations eût été insuffisante pour protéger ce principe contre la tendance naturelle des États riverains à restreindre le plus possible la limitation de souveraineté qu'il comporte. La circulation des navires peut être gênée par des mesures fiscales, des mesures de police, des mesures sanitaires, mille entraves qui, sans

⁹ « La liberté de navigation sur l'Escaut sera établie sur le même principe qui a réglé la navigation du Rhin dans l'article 5 du présent traité. » (MARTENS, *Nouveaux suppléments au recueil des traités*, I, p. 329.)

¹⁰ STORIO PINTOR, M., *loc. cit.*, pp. 330-331; DUPUIS, Ch., « La liberté des voies de communications, relations internationales », *R.C.A.D.I.*, 1924, I, t. 2, pp. 233-234.

¹¹ BOURQUIN, M., « Le nouveau régime de l'Escaut d'après le projet de traité hollandobelge », *R.G.D.I.P.*, 1920, p. 10; ADANYA, S., *Le régime international de l'Escaut*, Paris, 1929, pp. 60-61; BLONDEAU, A., *L'Escaut fleuve international*, Paris, 1932, p. 18.

faire échec au principe de la liberté de navigation, en émoussent cependant la vertu pratique¹².

Les plénipotentiaires à la conférence de Londres ont pris soin de prémunir la navigation de l'Escaut contre ce danger. Aussi trouve-t-on dans le traité du 19 avril 1839 diverses dispositions visant à ce que la liberté de navigation et l'égalité de pavillon, consacrées en droit, fussent appliquées en fait. Ces dispositions, complétées et précisées dans le traité conclu entre la Belgique et les Pays-Bas le 5 novembre 1842¹³ et dans le règlement arrêté par les deux pays le 20 mai 1843 au sujet de la navigation de l'Escaut et de ses embouchures¹⁴, confèrent à ce fleuve un régime extrêmement libéral. Il suffit pour s'en convaincre de porter un instant son attention sur quelques-uns des articles de ces trois actes diplomatiques encore en vigueur aujourd'hui.

Le traité du 19 avril 1839 établissait sur l'Escaut un *droit de navigation* au profit des Pays-Bas. La perception de ce droit pouvait évidemment gêner la navigation. Des précautions furent prises pour qu'il n'en fût rien. C'est ainsi qu'il fut stipulé, au paragraphe 3 de l'article IX du traité du 19 avril 1839, que la perception du droit de péage se ferait par les agents néerlandais à Anvers et à Terneuzen afin que les navires se rendant en Belgique par l'Escaut ou par le canal de Terneuzen ou retournant vers la mer par ces mêmes voies ne pussent « être assujettis à aucune visite, ni à aucun retard ou entrave quelconque dans les rades hollandaises ».

La perception du droit de navigation se faisait sur la base du tonnage mentionné sur les certificats de jaugeage. Comme il pouvait néanmoins être procédé à des vérifications de jaugeage, soit à la requête des agents néerlandais, soit à la demande de la partie intéressée, les gouvernements belge et néerlandais insérèrent, à l'article 7 du règlement du 20 mai 1843 relatif à la navigation de l'Escaut et de ses embouchures, une disposition libellée comme suit : « La vérification dont il s'agit ne devant occasionner ni entraves ni retards, autres que ceux inséparables de l'opération, et ne pouvant se faire convenablement à Terneuzen, alors surtout que les navires sont chargés, aura lieu pour tous les navires, chargés ou sur lest indistinctement, dans les ports belges de déchargement ou de chargement. »

Le souci de ne causer aucune gêne à la navigation à l'occasion de la perception du droit de navigation se retrouve en ce qui concerne les *douanes*. A cet égard, l'article 16 du traité du 5 novembre 1842 et l'article 19 du règlement du 20 mai 1843 relatif à la navigation de l'Escaut et de ses embouchures fixent les règles suivantes :

¹² BOURQUIN, M., *loc. cit.*, p. 11.

¹³ MARTENS, *Nouveau recueil général de traités*, t. 3, pp. 613 et ss.

¹⁴ *Ibidem*, t. 5, pp. 295 et ss.

« Les navires se rendant de la pleine mer en Belgique, et vice versa, ne seront assujettis à aucune formalité, par rapport aux douanes néerlandaises, durant le trajet de l'Escaut occidental et de ses embouchures ou pendant le temps qu'ils y séjourneront.

La surveillance contre la fraude pourra être exercée par le gouvernement des Pays-Bas, tant sur les rives qu'au moyen d'embarcations sur le fleuve même.

Si, après une expérience de deux années, l'insuffisance de ces moyens était démontrée, les deux gouvernements s'entendraient pour aviser, d'un commun accord, à un mode de surveillance plus efficace par l'adoption d'autres mesures les plus propres à mettre cette surveillance en harmonie avec les intérêts de la navigation, laquelle ne pourra, dans aucun cas, être exposée, de ce chef, à des entraves, frais ou retards. »

Des précautions ont été également prises en vue de mettre la liberté de navigation à l'abri d'entraves dues aux exigences de la *police sanitaire*. L'article IX du traité de 1839 énonce en effet, à son paragraphe 3 : « ... les navires arrivant de la pleine mer, pour se rendre à Anvers par l'Escaut occidental, et venant d'endroits suspects sous le rapport sanitaire, auront la faculté de continuer leur route sans entrave ni retard, accompagnés d'un garde de santé, et de se rendre ainsi au lieu de leur destination. »

Les auteurs des textes à la base du régime juridique de l'Escaut se sont préoccupés des retards qui pouvaient être imposés à la navigation par les opérations de *pilotage*. C'est leur souci de ne pas interrompre la course de navigation sur l'Escaut qui a fait stipuler, à l'article 37 du règlement arrêté par la Belgique et les Pays-Bas le 20 mai 1843 à propos du pilotage et de la surveillance commune¹⁵, que le tirant d'eau d'après lequel sont calculés les droits de pilotage doit être constaté à Anvers tant pour les navires qui y arrivent de la mer que pour ceux qui quittent le port à destination de la mer et à Terneuzen pour les navires à destination ou en provenance de Gand. Afin d'assurer aux administrations belge et néerlandaise le paiement des droits de pilotage, le même règlement prévoit, à son article 50, que « les receveurs des douanes ne délivreront aux capitaines ni décharge, ni déclaration de sortie aussi longtemps qu'ils n'auront pas payé ces droits, tant pour l'entrée que pour la sortie, ou fourni caution satisfaisante ». Comme les opérations douanières n'ont lieu que dans les ports belges, ce n'est donc que dans ces ports que les navires peuvent être retenus pour non-paiement des droits de pilotage, jamais en cours de route.

Ainsi qu'on le voit, il existe, dans les conventions liant la Belgique et les Pays-Bas, un ensemble de dispositions visant à empêcher que les navires empruntant l'Escaut pour se rendre dans les ports belges ou pour retourner vers la mer soient retardés, au cours de leur voyage, par la perception de taxes

¹⁵ MARTENS, *Nouveau recueil général de traités*, t. 5, pp. 307 et ss.

ou de redevances, par des mesures sanitaires ou des contrôles d'ordre administratif. Une seule exception est prévue. L'article 17 du règlement du 20 mai 1843 relatif à la navigation de l'Escaut et de ses embouchures stipule en effet que, si le capitaine d'un navire assujéti aux droits de navigation, venant de Belgique pour se rendre en mer, ne peut présenter au pilote chargé de le conduire la quittance de paiement du droit de navigation à la descente ou la preuve de cautionnement du dit droit, « le navire peut être retenu en rade de Flessingue, de Rammekens ou de Terneuzen, jusqu'à ce qu'il soit justifié du paiement ou du cautionnement ». Cette exception, prévue en vue de sauvegarder les intérêts du Trésor néerlandais, n'existe plus, bien entendu, depuis que le droit de navigation a lui-même disparu.

3. Peut-on, en considération des exigences de la souveraineté de l'Etat riverain, admettre d'autres exceptions au principe de la liberté de navigation sur l'Escaut ? La question s'est posée plusieurs fois à l'occasion de *saisies judiciaires* faites sur l'Escaut néerlandais et chaque fois les réponses ont été fort différentes.

Les uns ont mis l'accent sur la nécessité de maintenir intacte la souveraineté néerlandaise sur une voie d'eau qui appartient incontestablement au territoire néerlandais. Serait-il tolérable que l'Etat néerlandais ne puisse exécuter sur son domaine fluvial une décision de ses propres tribunaux ou qu'un citoyen néerlandais ne puisse, aux Pays-Bas, obtenir l'exécution d'une sentence d'un tribunal néerlandais ¹⁶ ?

Pour d'autres, le caractère absolu du principe de la liberté de navigation, formulé dans le traité de 1839, ne peut être nié, si l'on considère le libellé même du texte, les mots employés, la forme itérative (aucune entrave, aucun retard). Ce caractère s'oppose à toute intervention des autorités néerlandaises qui n'aurait pas pour objet de défendre cette liberté. Toute limitation apportée à l'exercice de la liberté de navigation peut, en effet, porter préjudice aux ports belges, dont la conférence de Londres a précisément mis tant de soin à garantir la position compétitive.

Une solution équitable se trouve évidemment dans un équilibre des intérêts économiques et politiques en cause. C'est aussi de cette idée d'équilibre que les gouvernements belge et néerlandais se sont généralement inspirés dans la pratique. L'Escaut n'est pas un « no man's land », une zone sur laquelle s'étendrait une sorte de « vacuum » de souveraineté. L'Etat riverain a le droit et le devoir d'y prendre toutes les mesures que peut requérir la sauvegarde de la sécurité et de l'ordre publics. Il est de l'intérêt même de la navigation que les règlements de police et de navigation soient respectés sur l'Escaut et que les autorités interviennent lorsque ces règlements sont transgressés. Seraient par contre inadmissibles des saisies opérées en cours de route à la suite de décisions judiciaires en matière civile ou commerciale. On ne conçoit guère,

¹⁶ FOKKER, E., *Kanttekening op het verdrag met België*, La Haye, 1926, p. 14.

en effet, que la liberté de navigation puisse être supprimée pour la défense d'intérêts privés, alors que les plénipotentiaires de la conférence de Londres n'ont pas accepté que cette liberté pût être entravée pour des raisons relevant aussi manifestement de l'intérêt général que la santé publique.

4. La liberté de navigation fluviale n'exclut pas la perception de certains droits. Les Etats riverains peuvent cependant gêner sérieusement la navigation par les formalités liées à la perception de ces droits. Ils le peuvent également en imposant des droits abusifs. L'exemple du Rhin au XVIII^e siècle est à cet égard très significatif. Aussi, dès qu'on s'est occupé de fixer conventionnellement le régime des fleuves internationaux, s'est-on dit qu'il fallait limiter le pouvoir de taxation des Etats riverains¹⁷.

En ce qui concerne l'Escaut, il est intéressant de constater que le pouvoir fiscal de l'Etat riverain se trouve réduit à peu de chose. Les auteurs des textes à la base du régime juridique de ce fleuve ont, en effet, tenu à limiter tant la diversité que le taux des droits pouvant frapper l'exercice de la navigation. Ils ont admis trois sortes de droits : des droits de navigation, un droit de fanal et des droits de pilotage. Les premiers seuls avaient un caractère nettement fiscal; les autres étaient plutôt des redevances représentant la contre-valeur de dépenses faites par l'Etat riverain dans l'intérêt de la navigation. Il était stipulé à l'article 17 du traité du 5 novembre 1842 que, en dehors de ces trois catégories de droits, il ne pourrait jamais en être établi d'autres¹⁸.

Le taux des droits autorisés était fixé avec précision, pour les droits de navigation, au paragraphe 3 de l'article IX du traité du 19 avril 1839¹⁹, pour le droit de fanal, à l'article 18 du traité du 5 novembre 1842²⁰ et, pour les droits de pilotage, aux tableaux annexés au règlement du 20 mai 1843 relatif au pilotage et à la surveillance commune.

¹⁷ BOURQUIN, M., « L'organisation internationale des voies de communication », *R.C.A.D.I.*, 1924, IV, t. 5, p. 185.

¹⁸ Article 17 du traité du 5 novembre 1842 : « Il est entendu que, moyennant le droit unique de 1 fl. 50 c., mentionné au paragraphe 3 de l'article IX du traité du 19 avril 1839, il ne pourra directement ni indirectement être établi, sur la navigation de la pleine mer en Belgique, par l'Escaut occidental et vice versa, d'autres droits, péages ou indemnités quelconques, sous quelque titre que ce soit, sauf ce qui sera réglé pour le pilotage et les fanaux. »

¹⁹ Article IX, paragraphe 3, du traité du 19 avril 1839 : « Il sera perçu par le gouvernement des Pays-Bas, sur la navigation de l'Escaut et de ses embouchures, un droit unique de 1 fl. 50 c. par tonneau, savoir : 1 fl. 12 c. pour les navires qui, arrivant de la pleine mer, remonteront l'Escaut occidental pour se rendre en Belgique par l'Escaut ou par le canal de Terneuzen; et de 38 cents par tonneau des navires qui, arrivant de la Belgique par l'Escaut ou par le canal de Terneuzen, descendront l'Escaut occidental, pour se rendre dans la pleine mer... »

²⁰ Article 18 du traité du 5 novembre 1842 : « Le gouvernement des Pays-Bas s'engage à établir de nouveaux fanaux à Terneuzen et à Bath, comme aussi à entretenir ces deux

Les droits de navigation, dont l'Etat belge assumait la charge en lieu et place des usagers de l'Escaut, n'existent plus depuis que la Belgique les a rachetés par un traité conclu avec les Pays-Bas le 12 mai 1863²¹. Quant au droit de fanal, établi par le traité du 5 novembre 1842, les navires n'ont jamais dû le payer, parce que la Belgique a fait usage dès l'origine de la faculté que lui offrait le même traité de remplacer le droit par le paiement d'une somme annuelle de 10.000 florins²².

Des trois catégories de droits prévues dans les traités de 1839 et de 1842 seuls les droits de pilotage restent aujourd'hui à charge des navires empruntant l'Escaut. Modifiés une première fois en 1863²³, une deuxième fois en 1957²⁴, ils sont perçus aujourd'hui suivant le tarif que les gouvernements belge et néerlandais ont arrêté par convention le 27 avril 1965²⁵. Ils ne suffisent pas à couvrir les frais des services de pilotage et ils ont bien ainsi le caractère d'une redevance pour des services rendus plutôt que d'une taxe profitable au trésor public. Les deux gouvernements intéressés ne sont pas libres d'ailleurs de les fixer à n'importe quel niveau. Les plénipotentiaires de la conférence de Londres ont voulu, en effet, que les droits de pilotage sur l'Escaut fussent modérés²⁶. De plus, l'article 5 du traité du 12 mai 1863 relatif

feux et ceux déjà existants à Flessingue et à Westcapelle, le tout ainsi que cela sera arrêté, de commun accord, par la commission mixte d'Anvers.

D'un autre côté, le gouvernement belge, en compensation des dépenses que les Pays-Bas supporteront de ce chef, et surtout en considération de l'établissement de nouveaux feux, consent à la perception d'un droit de 3 cents des Pays-Bas par tonneau à la remonte, et 3 cents des Pays-Bas par tonneau à la descente, lequel sera recouvré de la même manière et par les mêmes agents que le droit unique de navigation mentionné au paragraphe 3 de l'article IX du traité du 19 avril 1839... »

²¹ MARTENS, *Nouveau recueil général de traités*, t. 17, 2^e partie, pp. 230-223. L'article 1^{er} de ce traité est libellé comme suit : « S.M. 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 paragraphe 3 de l'article IX du traité du 19 avril 1839. » Sur les négociations relatives au rachat du péage de l'Escaut on peut lire GUILLAUME, *op. cit.*, t. I, pp. 312-475.

²² Article 18 du traité du 5 novembre 1842 : « ... Toutefois, il sera loisible au gouvernement belge de payer une somme annuelle de 10.000 florins, en remplacement du droit établi par le paragraphe ci-dessus... »

²³ Convention du 19 septembre 1863 pour la réduction des droits de pilotage perçus sur l'Escaut, dans GUILLAUME, *Code des relations conventionnelles entre la Belgique et les Pays-Bas*, Bruxelles, 1894, pp. 353 et ss.

²⁴ Convention du 24 octobre 1957 modifiant le règlement signé à Anvers le 20 mai 1843 au sujet du pilotage et de la surveillance commune de l'Escaut, dans le *Moniteur belge* du 19 janvier 1958.

²⁵ Convention du 27 avril 1965 modifiant les tarifs des droits de pilotage pour l'Escaut et ses embouchures, dans le *Moniteur belge* du 2 octobre 1965.

²⁶ Article IX, paragraphe 2 du traité du 19 avril 1839 : « ... Des droits de pilotage modérés seront fixés de commun accord... »

au rachat du péage de l'Escaut prévoit que ces droits ne pourront jamais être plus élevés que les droits de pilotage perçus aux embouchures de la Meuse. Cette disposition répondait à la préoccupation des auteurs du traité de 1839, qui avaient stipulé, au paragraphe 2 de l'article IX, que les droits de pilotage, en attendant d'être arrêtés de commun accord entre la Belgique et les Pays-Bas, ne pourraient être plus élevés « que ceux qui ont été établis par le tarif de 1829 pour les bouches de la Meuse depuis la pleine mer jusqu'à Helvoet, et de Helvoet jusqu'à Rotterdam, en proportion des distances ». Apparaît ici à nouveau le souci de la conférence de Londres de rendre la liberté de navigation sur l'Escaut effective. En effet, cette liberté perdrait toute valeur réelle si, à cause de tarifs plus favorables, le trafic se détournait vers une voie concurrente²⁷.

5. L'acte de Vienne est muet en ce qui concerne le libre usage des fleuves internationaux par la *navigation commerciale en temps de guerre*. Le traité de 1839 ne dit rien non plus à ce propos quant à l'Escaut.

Etant donné l'opposition des intérêts en jeu, on n'a pas manqué, bien entendu, d'interpréter ce silence des textes dans des sens fort différents. Du côté belge, on a généralement soutenu que, comme l'acte de 1815 et le traité de 1839 ne font aucune mention d'une suppression de la liberté « sous le rapport du commerce » en temps de guerre, il faut en déduire que la liberté de la navigation commerciale doit être assurée sur l'Escaut aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix²⁸. A l'appui de cette interprétation on a invoqué notamment le règlement de 1815 relatif au Rhin, qui prévoit que la navigation commerciale continue à se faire librement même en cas de guerre entre les Etats riverains²⁹.

L'obligation de laisser la navigation commerciale s'exercer librement sur l'Escaut en temps de guerre a été évidemment contestée du côté néerlandais. Si l'acte de Vienne garde le silence sur le temps de guerre, cela ne prouve-t-il pas tout simplement que, pour les plénipotentiaires du Congrès, il allait sans dire que le régime de liberté pouvait être complètement suspendu en temps de guerre, vu que le pouvoir discrétionnaire de l'Etat riverain devait alors être débarrassé de toute entrave ? Le régime conventionnel de l'Escaut ne concerne

²⁷ DE VISSCHER, Ch., *op. cit.*, pp. 9-10; HOSTIE, J., « Examen de quelques règles de droit international dans le domaine des communications et du transit », *R.C.A.D.I.*, 1932, II, t. 40, p. 418.

²⁸ MARQUET, F., *Le statut juridique de l'Escaut*, Anvers, 1937, pp. 15-16.

²⁹ Article 26 du règlement du Rhin figurant à l'annexe 16 de l'acte général du Congrès de Vienne : « S'il arrivait (ce qu'à Dieu ne plaise) qu'une guerre vînt à avoir lieu entre quelques-uns des Etats situés sur le Rhin, la perception du droit d'octroi continuera à se faire librement, sans qu'il y soit apporté d'obstacle de part et d'autre. Les embarcations et personnes employées au service de l'octroi jouiront de tous les privilèges de la neutralité. Il sera accordé des sauvegardes pour les bureaux et les caisses de l'octroi. » (MARTENS, *Nouveau recueil de traités*, t. 2, p. 443.)

que la navigation de commerce et le temps de paix. En cas de guerre, les Pays-Bas font ce qu'ils veulent³⁰.

Dans cette controverse, les Pays-Bas réussirent à prendre l'avantage en 1891. Le 25 mars de cette année, ils admirent, dans une convention signée avec la Belgique au sujet de l'éclairage et du balisage de l'Escaut³¹, que les feux, bouées et échelles de marée ne pourraient être ni enlevés ni détournés de leur destination sans le consentement de la Belgique, mais, par un article additionnel du 30 novembre³², ils obtinrent que la Belgique consentît à ce que cette disposition ne visât pas « le cas de guerre ou de danger de guerre ». La liberté de navigation n'était pas supprimée en temps de guerre, mais son application était rendue techniquement impossible ou du moins très difficile; c'était une suppression indirecte³³. La faculté reconnue aux Pays-Bas en 1891 l'a été à nouveau dans des conventions de 1892, 1895, 1908 et 1957. Le gouvernement néerlandais en a fait usage en 1914 et en 1939.

En exigeant les « mains libres » en ce qui concerne l'éclairage et le balisage de l'Escaut en temps de guerre ou de danger de guerre, les Pays-Bas ne voulaient évidemment que mettre leur territoire à l'abri d'opérations des flottes de guerre de puissances belligérantes, s'ils étaient neutres, et de puissances ennemies, s'ils étaient eux-mêmes en guerre. Malheureusement, comme les navires de commerce doivent utiliser les mêmes passes que les navires de guerre et se guider d'après les mêmes bouées et les mêmes feux, les mesures répondant aux légitimes préoccupations politiques des Pays-Bas, ne pouvaient qu'entraîner de graves inconvénients pour le commerce de la Belgique et pour la navigation commerciale aussi bien des Etats neutres que des Etats belligérants.

C'est à la suite sans doute des critiques émises à propos de la convention de 1891 et des conventions subséquentes, que les gouvernements belge et néerlandais reconnurent, à l'article IV, paragraphe 1^{er}, du traité du 3 avril 1925 portant révision des traités du 19 avril 1839³⁴, que l'Escaut occidental et son accès depuis la haute mer ainsi que l'Escaut en aval d'Anvers seraient « perpétuellement libres et ouverts à la navigation de tous les bâtiments de toutes les nations autres que les navires de guerre ».

Ce paragraphe était commenté comme suit, dans le mémoire interprétatif que les plénipotentiaires, les ministres Hymans et Van Karnebeek, signaient

³⁰ Cette thèse a été défendue avec vigueur par le lieutenant-général J.C.C. DEN BEER POORTUGAEL, ancien ministre de la Défense des Pays-Bas, dans deux brochures : *L'Escaut et la neutralité permanente de la Belgique d'après les traités de 1890 et 1907*, La Haye, 1910, et *La neutralité sur l'Escaut*, La Haye, 1911.

³¹ GUILLAUME, *Code des relations conventionnelles entre la Belgique et les Pays-Bas*, Bruxelles, 1894, pp. 790 et ss.

³² *Ibid.*, pp. 875-876.

³³ BLONDEAU, A., *L'Escaut, fleuve international*, Paris, 1932, p. 20.

³⁴ Ministère des Affaires étrangères, *Documents diplomatiques relatifs à la révision des traités de 1839*, Bruxelles, 1929, pp. 11 et ss.

le même jour : « Les mots « perpétuellement libres »... signifient que la liberté de navigation existera en temps de guerre comme en temps de paix... En temps de guerre, les dispositions de ce premier paragraphe resteront en vigueur dans toute la mesure compatible avec les droits et devoirs des belligérants et des neutres. »³⁵

Le traité conclu entre la Belgique et les Pays-Bas le 3 avril 1925³⁶ se conformait, en somme, aux idées de respect de la souveraineté, qui avaient réussi, à la conférence de Barcelone sur les communications, à prendre une revanche sur les thèses internationalistes affirmées dans les traités de paix de 1919-1920. L'article 19 du Statut des voies navigables d'intérêt international stipule en effet : « Le présent statut ne fixe pas les droits et devoirs des belligérants et des neutres en temps de guerre. Néanmoins, il subsistera en temps de guerre dans la mesure compatible avec ces droits et devoirs. »³⁷ Cet article reconnaît, en définitive, que des règles établies en vue d'une situation normale de paix peuvent être pratiquement inapplicables dans des circonstances aussi exceptionnelles que la guerre et qu'il peut, dès lors, être exceptionnellement dérogé à ces règles pour une durée aussi limitée que possible, par les mesures que chacun des Etats riverains serait obligé de prendre en vue de sauvegarder sa neutralité ou d'assurer sa défense. L'Etat riverain ne doit maintenir la liberté de navigation que dans une mesure compatible avec ses intérêts vitaux³⁸.

6. Si la liberté de la navigation commerciale sur les fleuves d'intérêt international n'est guère contestée, du moins en temps de paix, il n'en va pas du tout de même en ce qui concerne le droit de pêche. Cette différence se comprend. Le simple passage de navires de commerce ne porte aucun préjudice à l'Etat riverain, tandis que l'exercice de la pêche constitue incontestablement un prélèvement sur des ressources dont l'Etat riverain peut tirer lui-même le plus grand profit. Sur l'Escaut, le droit de pêche est réservé aux ressortissants des deux Etats riverains et chacun de ceux-ci accorde aux ressortissants de l'autre le bénéfice de l'égalité de traitement. Le paragraphe 6 de l'article IX du traité de 1839 prévoit en effet « l'exercice du droit de pêche et du commerce de pêcherie dans toute l'étendue de l'Escaut, sur le pied d'une parfaite réciprocité

³⁵ *Ibid.*, p. 16.

³⁶ Ce traité, qui visait principalement à faire cesser les conflits soulevés par l'application des conventions antérieures, ne put jamais entrer en vigueur. Approuvé par les Chambres belges et par la Seconde Chambre des Etats généraux des Pays-Bas, il fut rejeté en 1927 par la Première Chambre des Etats généraux.

³⁷ MARTENS, *Nouveau recueil général de traités*, 3^e série, t. 18, pp. 730-731. Il faut noter que les Pays-Bas n'ont pas signé le statut de Barcelone et que la Belgique ne l'a pas ratifié.

³⁸ SIOTTO PINTOR, M., *loc. cit.*, p. 326. Le gouvernement belge a exprimé son point de vue comme suit, dans une note adressée au gouvernement néerlandais le 12 janvier 1929 : « ... le gouvernement belge insiste sur la nécessité de garantir pleinement la liberté de la navigation commerciale en temps de paix et dans la plus large mesure possible en temps de guerre » (Ministère des Affaires étrangères, *op. cit.*, p. 32).

et égalité en faveur des sujets des deux pays ». L'exercice de ce droit est réglé en détail dans un règlement arrêté par la Belgique et les Pays-Bas le 20 mai 1843³⁹.

B. LE PASSAGE DES NAVIRES DE GUERRE

La marine de guerre que l'Etat belge posséda jusqu'en 1862 ne se vit jamais interdire le passage sur la partie néerlandaise de l'Escaut. Longtemps le gouvernement néerlandais laissa de même librement passer les navires de guerre que les puissances tierces envoyaient en visite à Anvers. Longtemps aussi on put croire qu'il ne s'opposerait jamais au passage de navires de guerre venant au secours d'une Belgique attaquée ou menacée. Lorsque, au début du siècle, les guerres balkaniques accrurent les risques de conflagration générale, c'est dès lors avec inquiétude qu'on vit les Pays-Bas préciser leur politique en la matière. Par un arrêté royal du 30 octobre 1909, qui reprenait d'ailleurs certaines dispositions antérieures, le gouvernement néerlandais interdit aux navires de guerre étrangers de naviguer sans autorisation du ministère néerlandais de la Marine, dans les eaux intérieures néerlandaises, c'est-à-dire dans « toutes les eaux navigables se trouvant à l'intérieur des passes de mer du royaume »⁴⁰. De plus, pour assurer le respect de l'interdiction, il entreprit, vers la même époque, de remettre en état les fortifications que Napoléon I^{er} avait fait construire à l'entrée de l'Escaut, à Flessingue.

Ces mesures prises par le gouvernement néerlandais provoquèrent immédiatement une controverse très vive quant aux obligations contractées par les Pays-Bas, d'une part, en vertu des traités de 1839 garantissant la neutralité de la Belgique et, d'autre part, en vertu des conventions de 1907 concernant les droits et devoirs des puissances neutres en cas de guerre.

Pour les uns, les Pays-Bas n'avaient à tenir compte que des nécessités de leur sécurité et de leur défense, et à se conformer, s'ils restaient neutres, à la règle de l'article 12 de la convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime⁴¹. Ils avaient ainsi non seulement le droit, mais ils avaient le devoir d'empêcher en temps de guerre que les navires des belligérants se servent de l'Escaut pour des buts se rapportant à la guerre, soit pour attaquer la Belgique, soit pour la secourir⁴². Les Pays-Bas n'enfreindraient pas toutefois la dite convention de

³⁹ MARTENS, *Nouveau recueil général de traités*, t. 5, pp. 334-339.

⁴⁰ *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1909, n° 351.

⁴¹ MARTENS, *Nouveau recueil général de traités*, 3^e série, t. 3, pp. 713 et ss.

⁴² DEN BEER POORTUGAEL, J.C.C., *La neutralité sur l'Escaut*, p. 63. Ce point de vue avait été déjà défendu par CROMMELIN, H.A., *De verplichtingen van Nederland als neutrale mogendheid ten opzichte der Schelde*, Leyden, 1880. Sur cette question voir aussi VAN HAMEL, J.A., « De Schelde - beslommingen », *Tijdschrift voor Geschiedenis, Land- en Volkenkunde*, Groningue, 1919, pp. 17-27.

La Haye s'ils toléraient le passage de navires de guerre d'une puissance garante de la neutralité belge, mais non belligérante, venant au secours de la Belgique, qui ne ferait que défendre sa neutralité violée⁴³.

Pour les autres, l'obligation des Pays-Bas de laisser le passage libre était inconditionnelle. Suivant un point de vue traditionnellement défendu en Belgique, les Pays-Bas n'avaient sans doute pas garanti l'indépendance et la neutralité de la Belgique, mais, comme ils avaient reconnu la garantie de cette indépendance et de cette neutralité par les cinq grandes puissances, ils ne pouvaient en toute logique en empêcher l'exécution. Ils avaient dès lors non seulement l'obligation d'interdire l'accès de l'Escaut aux navires de guerre étrangers qui tenteraient par cette voie d'attaquer la Belgique, mais ils devaient de plus tolérer le passage des navires de toute puissance garante, belligérante ou neutre, qui remonteraient l'Escaut pour venir en aide à la Belgique attaquée ou menacée⁴⁴.

Dans les premiers jours d'août 1914, le gouvernement néerlandais commença par hésiter quant à l'attitude à prendre en ce qui concerne le passage éventuel par l'Escaut de navires et de troupes destinés à porter secours à la Belgique, mais, dès que l'armée allemande eut franchi la frontière belge et que la Grande-Bretagne eut, en conséquence, déclaré la guerre à l'Allemagne, il décida que l'Escaut serait fermé. Cette décision eut pour la Belgique et les puissances alliées de graves conséquences.

Après la première guerre mondiale, le problème du passage des navires de guerre sur l'Escaut se posa en des termes différents, du fait de la disparition de la neutralité belge. Du côté belge, on admit que les Pays-Bas avaient le droit de fermer leur partie de l'Escaut aux navires de toutes les nations, sous réserve des devoirs imposés aux membres de la Société des nations⁴⁵. Ce point de vue

⁴³ BRIGODE, G., et DUCARNE, M., *L'Escaut, le droit international et les traités*, Bruxelles, 1911, p. 62 et *Des bâtiments militaires belges sur l'Escaut néerlandais*, Bruxelles, 1914, pp. 32-34.

⁴⁴ GUILLAUME, *L'Escaut depuis 1830*, t. 2, p. 265; DESCAMPS, Ed., *La neutralité de la Belgique au point de vue historique, diplomatique, juridique et politique*, Bruxelles-Paris, 1902, p. 376. Ces auteurs font une distinction très nette entre les puissances belligérantes en général et les puissances belligérantes garantes du traité de 1839.

⁴⁵ Le 4 janvier 1927, le sénateur belge Lamborelle avait demandé au ministre des Affaires étrangères, E. Vandervelde, quelle était la situation de l'Escaut d'après le droit des gens au point de vue du passage des navires de guerre en temps de paix et en temps de guerre. A cette question le ministre répondit :

« ... il ne paraît pas contestable que la souveraineté des Pays-Bas n'étant pas limitée par un accord international, ils aient le droit de fermer la partie néerlandaise de l'Escaut aux navires de guerre, quelle que soit leur nationalité (sous réserve, bien entendu, des obligations qui découlent pour eux du pacte de la Société des nations et notamment de l'article 16, 3^e alinéa).

Si, en temps de guerre, les Pays-Bas entendaient rester neutres, et dans l'hypothèse, essentiellement improbable, où la Belgique serait belligérante en dehors des conditions prévues

était conforme aux idées du temps, telles qu'elles étaient exprimées dans le statut de Barcelone relatif aux voies navigables d'intérêt international. Ce statut excluait, en effet, les navires de guerre de son champ d'application et laissait ainsi leur admission à l'appréciation souveraine de l'Etat riverain ⁴⁶.

Depuis la seconde guerre mondiale, toute controverse au sujet de la liberté de passage des navires de guerre par l'Escaut ne peut plus offrir qu'un intérêt théorique. A la suite d'un accord de réciprocité conclu entre les gouvernements belge et néerlandais en 1949, les navires de guerre belges se déplaçant pour raisons de service sont admis dans les eaux des Pays-Bas sur simple notification, pour information, adressée directement aux autorités navales néerlandaises. Pareille notification est la procédure minimum compatible avec les exigences de la sécurité de la navigation. Quant au temps de guerre, toutes les questions de passage par l'Escaut seraient réglées dans le cadre de l'alliance atlantique, à laquelle participent et la Belgique et les Pays-Bas.

II. L'ENTRETIEN DES PASSES

L'entretien de l'Escaut est réglé, quant à ses principes de base, à l'article 113 de l'acte général de Vienne. Cet article, auquel se réfère le paragraphe 1^{er} de l'article IX du traité de 1839, prévoit que « chaque Etat riverain se chargera de l'entretien des chemins de halage qui passent par son territoire, et des travaux nécessaires pour la même étendue, dans le lit de la rivière, pour ne faire éprouver aucun obstacle à la navigation ».

La portée de cette obligation a suscité bien des controverses. Les textes ont été interprétés tantôt d'une manière restrictive, tantôt d'une manière large.

A. L'INTERPRETATION RESTRICTIVE

1. Le paragraphe 2 de l'article IX du traité de 1839 stipule ce qui suit : « Les deux gouvernements s'engagent à conserver les passes navigables de l'Escaut et de ses embouchures, et à y placer et y entretenir les balises et bouées nécessaires, chacun pour sa partie du fleuve. »

par le pacte, les devoirs du gouvernement néerlandais, au point de vue de l'égalité de traitement à accorder aux belligérants, seraient fixés par le droit des gens et spécialement par les articles 9 des deux conventions de La Haye ayant pour objet les droits et devoirs des neutres respectivement en cas de guerre sur terre et en cas de guerre maritime. » (Chambres législatives de Belgique. *Questions de MM. les sénateurs et représentants et réponses de MM. les ministres*, session 1926-1927, *Bulletin* n° 7, p. 53.)

⁴⁶ Article 17 du statut de Barcelone relatif aux voies navigables d'intérêt international : « Sauf accords contraires auxquels l'Etat territorialement intéressé est ou sera partie, le présent statut ne s'applique pas à la navigation de navires et bâtiments de guerre, de police, de contrôle, ni, en général, à tous bâtiments exerçant, à un titre quelconque, la puissance publique. » (BASTID, P., *loc. cit.*, p. 696.)

Ceux qui cherchent à restreindre les devoirs des Pays-Bas en ce qui concerne l'entretien de l'Escaut voient le plus souvent, dans cette disposition, relative à l'Escaut à l'aval d'Anvers, une restriction au paragraphe 1^{er} de l'article IX, qui applique la disposition générale de l'article 113 de l'acte de Vienne à l'ensemble des fleuves et rivières navigables traversant à la fois le territoire belge et le territoire néerlandais. Comme l'a écrit W. van Eysinga, « lorsque l'on juge nécessaire de donner à une règle générale une spécialisation pour un cas déterminé, l'appréciation de ce cas doit tenir compte en premier lieu de cette spécialisation. Le fait qu'à côté de l'article 113 de Vienne a été introduite pour l'Escaut la spécialisation du paragraphe 2 démontre que le devoir concernant les travaux nécessaires dans le lit de la rivière, dont les puissances signataires de l'acte de Vienne se chargeaient pour ne faire éprouver aucun obstacle à la navigation, prenait pour l'Escaut la forme spécialisée de conservation des passes navigables »⁴⁷.

2. A côté de la thèse suivant laquelle l'article 113 de l'acte de Vienne ne s'applique à l'Escaut qu'avec l'interprétation restrictive du paragraphe 2 de l'article IX du traité de 1839, on en a vu soutenir une autre, plus catégorique, d'après laquelle l'article de 1815 et la stipulation de 1839 ne sont pas l'un la règle générale et l'autre l'application de cette règle à un cas particulier, mais bien des dispositions qui n'ont entre elles aucun rapport, étant donné qu'elles visent des objets différents. L'article 113 de l'acte de Vienne concerne l'Escaut en amont d'Anvers, tandis que le paragraphe 2 de l'article IX du traité de 1839 vise l'Escaut en aval d'Anvers. Si la conférence de Londres a jugé nécessaire d'inclure les articles 108 à 117 de l'acte de Vienne dans le traité de 1839, c'est parce qu'elle voulait que ces articles fussent obligatoires pour la Belgique comme ils l'étaient pour les puissances signataires de l'acte de Vienne. Il fallait éviter que la Belgique, qui n'était pas partie à l'acte de Vienne, pût considérer qu'elle n'avait pas à en appliquer les prescriptions aux sections de l'Escaut et de la Meuse situées sur son territoire. L'adhésion de la Belgique aux articles 108 à 117 de l'acte de Vienne était une des conditions de la reconnaissance de son indépendance. L'inclusion de ces articles au traité de 1839 a donc créé une obligation pour la Belgique au profit des signataires de l'acte de Vienne et dès lors des Pays-Bas⁴⁸.

Quant au paragraphe 2 de l'article IX du traité de 1839, il crée une obligation surtout pour les Pays-Bas, puisque la majeure partie de l'Escaut en aval d'Anvers se trouve en territoire néerlandais. Il s'agit toutefois d'une obligation bien différente, et pour cause, de celle que prévoit l'article 113 de l'acte de Vienne.

⁴⁷ VAN EYSINGA, W.J.M., « L'entretien de l'Escaut suivant les traités », *R.D.J.L.C.*, 1928, n° 6, p. 749.

⁴⁸ GERRETSON, C., *Memorandum van den Raad van het Bestuur der Nationale Unie, aangeboden aan de leden der Staten-Generaal* : Lites finiri oportet, La Haye, 1929, pp. 22-24.

Cet article, qui impose l'entretien des chemins de halage et du lit de la rivière, n'est en effet pas applicable là où, comme c'est le cas dans les bras de mer de Zélande, il n'y a ni chemin de halage ni lit de rivière. On ne pouvait imposer aux Pays-Bas l'obligation d'entretenir ce qui n'existait pas. Etant donné le caractère particulier de l'Escaut maritime, la conférence de Londres a jugé avec raison que l'obligation de l'article 113 devait être remplacée, pour cette partie de l'Escaut, par l'obligation de « conserver les passes »⁴⁹.

3. Quand on a écarté l'article 113 de l'acte de Vienne pour ne retenir que l'obligation de « conserver les passes », stipulée au paragraphe 2 de l'article IX du traité de 1839, le problème de l'entretien de l'Escaut n'en est pas résolu pour autant. Ceux qui cherchent à restreindre l'obligation des Pays-Bas ne la restreignent pas tous dans la même mesure.

Pour W. van Eysinga la « conservation des passes » ne peut signifier autre chose que l'entretien de l'Escaut dans l'état où il se trouvait au moment de la signature du traité de 1839. Dans l'esprit des auteurs de ce traité, la notion de conservation excluait certainement toute idée d'amélioration. Une extension de l'obligation d'entretien à des prestations impossibles à prévoir à l'époque où l'obligation fut créée, peut se faire sans inconvénient grave lorsque tous les riverains ont intérêt à cette extension. Il n'en est pas de même lorsque, comme sur l'Escaut, toute amélioration de la navigabilité n'a d'importance que pour un des Etats riverains. Les plénipotentiaires qui ont imposé aux Pays-Bas l'obligation d'entretenir l'Escaut auraient créé une situation manifestement contraire à l'équité, s'ils avaient voulu leur imposer la charge financière de travaux d'amélioration dont la Belgique seule tirerait profit⁵⁰.

Il y a une interprétation plus restrictive encore de l'obligation de « conserver les passes ». Les tenants de cette interprétation rejettent simplement toute obligation d'entretien dans le chef des Pays-Bas. Après avoir soutenu que l'article 113 de l'acte de Vienne ne s'applique pas à l'Escaut en aval d'Anvers, ils prétendent que la « conservation des passes » dont il est question au paragraphe 2 de l'article IX du traité de 1839 ne vise autre chose que l'obligation de signaler convenablement les passes par des bouées et des balises⁵¹. En écartant, d'une part, l'article 113 et l'obligation qui y est prévue d'empêcher que la navigation n'éprouve d'obstacle et en prétendant, d'autre part, que l'obligation inscrite au paragraphe 2 de l'article IX ne vise que le balisage, on aboutit à dispenser les Pays-Bas de toute obligation d'entretien, même de l'obligation élémentaire d'enlever les épaves pouvant encombrer le chenal navigable.

⁴⁹ GERRETSON, C., *ibid.*, p. 32.

⁵⁰ VAN EYSINGA, W.J.M., *loc. cit.*, pp. 738-739.

⁵¹ GERRETSON, C., *op. cit.*, p. 32.

B. L'INTERPRETATION LARGE

On vient de voir que ceux qui cherchent à réduire les obligations imposées aux Pays-Bas en ce qui concerne la navigabilité de l'Escaut prétendent 1^o que ces obligations ont pour fondement juridique non l'article 113 de l'acte de Vienne, mais le paragraphe 2 de l'article IX du traité de 1839; 2^o que ce paragraphe 2 ne peut viser que des travaux d'entretien fort limités et que ces travaux, c'est du moins l'opinion de certains, ne doivent même aller au delà de l'entretien des bouées et balises.

Aux partisans de l'interprétation restrictive des obligations des Pays-Bas s'opposent ceux qui soutiennent que ces obligations dérivent bien du paragraphe 1^{er} du traité de 1839 et, dès lors, de l'article 113 de l'acte de Vienne, remémoré à ce paragraphe, et qu'elles ne sont atténuées en rien par le paragraphe 2 du traité de 1839. L'obligation d'entretenir la navigabilité de l'Escaut va au delà du simple maintien des passes dans l'état où elles se trouvaient en 1839. Les Pays-Bas, écrit Rolin-Jaequemyns, doivent « exécuter, en toutes circonstances de lieu et de temps, tous travaux d'entretien, d'aménagement et aussi d'amélioration du lit du fleuve à l'effet de répondre aux besoins croissants de la navigation, sans autre limitation que le cas de force majeure »⁵².

Les limites imposées à la présente étude ne permettent pas de reprendre en détail les arguments invoqués à l'appui d'une interprétation large des obligations concernant la navigabilité de l'Escaut. Il s'indique cependant de donner une idée générale du développement de l'argumentation.

a) Le paragraphe 1^{er} de l'article IX du traité de 1839, qui incorpore au traité l'article 113 de l'acte de Vienne, fixe une règle générale. Elle vaut pour toutes les rivières navigables qui séparent ou traversent à la fois les territoires belge et néerlandais. Les articles 108 à 117 de l'acte de Vienne s'appliquent à ces rivières dans toute l'aire géographique indiquée dans le libellé même, c'est-à-dire « du point où chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure. » Sauf exception expressément prévue dans le traité de 1839, la règle vaut donc aussi bien en aval d'Anvers qu'en amont.

b) L'article 113 de l'acte de Vienne ne prévoit pas les mêmes obligations pour les chemins de halage et pour le chenal de navigation. Alors que pour les chemins de halage il ne s'agit que d'entretien, il est question, en ce qui concerne le lit du fleuve, de « travaux nécessaires... pour ne faire éprouver aucun obstacle à la navigation ».

c) Pour lever tout doute quant à la portée de l'obligation générale relative au lit du fleuve, il n'y a qu'à préciser le sens que l'article 113 pouvait avoir dans la pensée et des auteurs de l'acte de Vienne et des négociateurs qui ont

⁵² ROLIN-JAEQUEMYS, « L'entretien de l'Escaut suivant les traités », *R.D.I.L.C.*, 1928, n^{os} 4-5, pp. 377-399.

estimé devoir remémorer cet article au paragraphe 1^{er} de l'article IX du traité de 1839.

A l'acte de Vienne sont annexés trente-deux articles concernant la navigation du Rhin et sept autres concernant la navigation du Neckar, du Main, de la Moselle, de la Meuse et de l'Escaut. Il résulte du libellé de ces articles, qui ont la même valeur que s'ils étaient insérés dans l'acte de Vienne même, que les plénipotentiaires du Congrès de Vienne ont voulu établir, quant aux travaux d'entretien de la navigabilité, une harmonie de régime entre le Rhin et les cinq autres fleuves ou rivières qui faisaient l'objet de leur souci. Ces plénipotentiaires ont estimé très logiquement que c'était le régime du Rhin, l'artère commerciale incontestablement la plus importante, qui devait servir de critère quant au régime à appliquer aux cinq autres cours d'eau.

C'est dès lors en déterminant le sens donné aux prescriptions de l'article 113 quant au Rhin qu'on pourra mesurer la portée de ces mêmes prescriptions en ce qui concerne l'Escaut⁵³. Or, si l'on examine le statut du Rhin et si l'on recherche la manière dont les puissances rhénanes, y compris les Pays-Bas, l'ont appliqué, on constate que ces puissances ont toujours considéré que, « pour ne faire éprouver aucun obstacle à la navigation », elles ne pouvaient se contenter de maintenir tout simplement l'état de choses existant au moment où l'obligation fut prescrite. A l'époque du Congrès de Vienne comme à l'époque de la conférence de Londres, les Etats riverains avaient conscience qu'il leur appartenait d'aller au delà du simple maintien d'une situation naturelle et de mettre les chemins de halage et le chenal du Rhin en « bon état » afin de répondre aux exigences de la navigation. Ils ne se bornaient pas à éliminer des obstacles artificiels tels que les moulins, usines, batardeaux et ponts gênant la navigation; ils entreprenaient également, dès cette époque, d'importants travaux pour l'approfondissement et l'élargissement du thalweg ainsi que pour le redressement du cours du fleuve⁵⁴.

d) L'article 113 de l'acte de Vienne vaut pour l'Escaut avec toute la portée qu'il a lorsqu'il s'applique au Rhin. Cette portée n'est pas du tout atténuée par le paragraphe 2 de l'article IX du traité de 1839. Bien au contraire, ce paragraphe vise à garantir, sur la partie néerlandaise de l'Escaut, le respect des obligations générales fixées à l'article 113 de l'acte de Vienne, en plaçant l'application de cet article sous le contrôle de la Belgique, évidemment intéressée au premier chef à l'application la plus rigoureuse. Si le paragraphe restreignait les obligations imposées aux Pays-Bas, on comprendrait mal pourquoi ceux-ci, lors de la conférence de Londres, se seraient opposés à ce paragraphe avec une énergie toute particulière.

⁵³ Note du gouvernement belge du 12 janvier 1929. Ministère des Affaires étrangères, *op. cit.*, p. 30.

⁵⁴ ROLIN-JAEQUEMYS, *loc cit.*, pp. 385-388; HOSTIE, J., *Le statut international du Rhin*, Paris, 1929, pp. 60-66.

On ne conçoit pas d'ailleurs que la conférence de Londres eût pu prévoir pour la navigabilité de l'Escaut des obligations moins sévères que celles que le Congrès de Vienne avait imposées aux Etats riverains des autres fleuves internationaux. En réduisant les obligations des Pays-Bas, dont la politique constante en ce qui concerne l'Escaut était bien connue, la conférence serait allée à l'encontre du but même qu'elle s'était fixé. Elle voulait faire œuvre durable en créant une Belgique indépendante et elle estimait, pour cela, devoir lui assurer les conditions indispensables à la prospérité économique⁵⁵. Si la prospérité économique de la Belgique devait être assurée dans l'avenir, il fallait de toute évidence que la Belgique pût disposer constamment d'une bonne liaison entre son port principal et la mer. Si les « facilités de commerce » étaient pour la Belgique « l'unique moyen de soutenir son nouveau mode d'existence », ainsi que l'estimait la conférence de Londres dans un mémoire du 4 janvier 1832⁵⁶, on ne pouvait laisser aux Pays-Bas la faculté de se refuser à adapter leur partie de l'Escaut aux besoins croissants de la navigation et leur permettre ainsi de provoquer le déclin du port d'Anvers. La conférence aurait-elle contribué à rendre la Belgique « florissante et prospère » en lui assurant une libre navigation sur l'Escaut, si elle avait permis que cette liberté fût rendue inutile⁵⁷ par la non-exécution des travaux nécessaires pour que le fleuve pût continuer de jouer son rôle de grande voie de communication ?

Les gouvernements belge et néerlandais ont tenté de résoudre, dans le traité du 3 avril 1925, le différend qui les opposait depuis près d'un siècle, mais on sait que ce traité a été rejeté par la Première Chambre des Etats généraux. La question reste donc ouverte. Comme c'est l'existence même du port d'Anvers qui est en jeu, la Belgique n'a cependant pas pu attendre qu'intervînt une solution sur le plan juridique. Chaque année, elle demande aux Pays-Bas de pouvoir faire, à ses frais, les dragages nécessaires en territoire néerlandais.

III. LE PILOTAGE

La navigation de l'Escaut est libre, mais cette liberté doit se concilier avec les exigences de la sécurité. C'est pour assurer la sécurité de la navigation que les gouvernements belge et néerlandais ont, dans le règlement du 20 mai 1843 relatif au pilotage et à la surveillance commune⁵⁸, imposé aux navires de

⁵⁵ « Il importe, précise le protocole du 27 janvier 1931, à la conservation de l'équilibre européen et à l'accomplissement du vœu qui dirige les cinq puissances, que la Belgique, florissante et prospère, trouve dans son nouveau mode d'existence politique les ressources dont elle a besoin pour le soutenir. » (*Recueil de pièces diplomatiques relatives aux affaires de la Hollande et de la Belgique en 1830 et 1831*, La Haye, t. 1, 1831, p. 107.)

⁵⁶ ROLIN-JAEQUEMYS, *loc. cit.*, p. 391.

⁵⁷ « Le libre passage n'est rien s'il ne s'agit pas d'un passage utile. » (BASTID, P., *op. cit.*, p. 697.)

⁵⁸ MARTENS, *Nouveau recueil général de traités*, t. 5, pp. 307-322.

prendre un pilote⁵⁹ et qu'ils ont, dans ce même règlement, décidé d'organiser eux-mêmes le pilotage; ils peuvent ainsi garantir aux navires le service de pilotes compétents et exercer une autorité directe sur ceux qui sont appelés quotidiennement à constater les variations survenant dans les passes navigables. Ce règlement, qui précise les obligations des capitaines quant au pilotage — notamment les droits de pilotage qu'ils ont à payer — fixe également les devoirs des pilotes. Depuis 1843, il a connu quelques aménagements répondant à de nouvelles exigences de la navigation.

Le pilotage sur l'Escaut et dans ses embouchures est assuré par des services dépendant des administrations belge et néerlandaise de la Marine. Ces services ont pratiqué entre eux le régime d'une concurrence sans limite pendant près d'un siècle, mais, en 1924, les gouvernements belge et néerlandais ont compris qu'il était tant de l'intérêt de la navigation que de l'intérêt de ces services de pratiquer en la matière une politique d'entente et de coopération. Aujourd'hui les prestations de pilotage sont réparties entre les deux services conformément à un arrangement conclu le 19 avril 1966. Aux termes de cet arrangement, 72 1/2 % des prestations sont assurées par les pilotes belges et 27 1/2 % par les pilotes néerlandais.

IV. LE BALISAGE ET L'ECLAIRAGE

A. LE BALISAGE

La signalisation de jour n'a jamais, semble-t-il, soulevé de sérieuses difficultés entre la Belgique et les Pays-Bas. Conformément au paragraphe 2 de l'article IX du traité de 1839, chacun des deux pays s'est toujours chargé gratuitement du placement et de l'entretien des balises et bouées nécessaires sur sa partie du fleuve⁶⁰. Les obligations contractées en 1839 ont été reprises dans le traité que les deux pays ont conclu le 23 octobre 1957 pour régler à nouveau tout ce qui concerne l'éclairage et le balisage de l'Escaut et de ses embouchures⁶¹.

B. L'ECLAIRAGE

Le traité de 1839 ne stipule rien en ce qui concerne l'éclairage de l'Escaut. En conséquence, les Pays-Bas, s'en tenant à la lettre de cet acte de base, n'ont jamais admis que celui-ci pût impliquer pour eux la moindre obligation en

⁵⁹ Article 35 : « Tout capitaine ou patron de navire, se rendant de la pleine mer en Belgique, ou de la Belgique en pleine mer, par l'Escaut ou le canal de Terneuzen, ne se trouvant pas dans les cas exceptionnels prévus par l'article 48, sera tenu de prendre un pilote de l'un ou de l'autre des deux pays, sous peine de répondre de toutes les conséquences de son refus... »

⁶⁰ Paragraphe 2 de l'article IX du traité de 1839 : « ... Les deux gouvernements s'engagent à conserver les passes navigables de l'Escaut et de ses embouchures, et à y placer et y entretenir les balises et bouées nécessaires, chacun pour sa partie du fleuve. »

⁶¹ *Moniteur belge* du 10 août 1959.

ce qui concerne l'éclairage du fleuve. Si, dans des conventions ultérieures, il leur est arrivé d'assumer des engagements en ce domaine, ce fut, soit parce qu'ils obtenaient la garantie que les dépenses à faire leur seraient remboursées par les usagers de la voie d'eau ou par l'Etat belge, soit parce qu'ils jugeaient les feux à établir indispensables à la navigation vers leurs propres ports.

La Belgique a admis ce point de vue néerlandais dès l'origine. Par l'article 18 du traité du 5 novembre 1842 — c'est le premier texte conventionnel où il est question de l'éclairage de l'Escaut — les Pays-Bas s'engagent à « établir de nouveaux fanaux à Terneuzen et à Bath, comme aussi à entretenir ces deux feux et ceux déjà existants à Flessingue et à Westcapelle ». En compensation toutefois des dépenses à supporter de ce chef, et surtout en considération de l'établissement de deux nouveaux feux, la Belgique consentait à la perception d'un droit de fanal de 3 cents des Pays-Bas par tonneau à la remonte et d'un même droit à la descente. Usant d'une faculté prévue au même article, la Belgique racheta ce double droit, ainsi qu'on l'a dit plus haut, pour la somme annuelle de 10.000 florins.

La règle qui impose à la Belgique la charge financière de l'éclairage de l'Escaut est restée la base de toutes les conventions dont cette matière a fait l'objet depuis 1842. Les 10.000 florins ainsi payés annuellement par la Belgique ne remboursaient les Pays-Bas que des dépenses faites pour quatre feux : ceux de Flessingue, de Westcapelle, de Terneuzen et de Borsele⁶². Aussi plus tard, lorsque, pour répondre à l'évolution du fleuve et aux besoins nouveaux de la navigation, on convint d'améliorer l'éclairage des chenaux navigables, la Belgique prit-elle à sa charge les frais de placement et d'entretien d'à peu près tous les feux nouveaux à établir en territoire néerlandais⁶³.

Les obligations en ce qui concerne l'éclairage de l'Escaut et de ses embouchures sont consignées actuellement dans trois documents : le traité du 5 novembre 1842, le règlement du 20 mai 1843 relatif aux fanaux⁶⁴ et le traité du 23 octobre 1957 réglant l'éclairage et le balisage de l'Escaut occidental et de ses embouchures.

Le traité de 1957 abroge et remplace les sept conventions conclues entre les deux pays en matière d'éclairage de 1866 à 1907. Il en maintient cependant les principes. Chacun des deux Etats se charge de l'acquisition, du placement et de l'entretien des bouées lumineuses, des balises lumineuses et des phares sur son territoire, mais, tandis que cette acquisition, ce placement et cet entretien

⁶² Le traité de 1842 prévoyait le placement d'un feu à Bath, mais, lors de la négociation des règlements de 1843, on jugea que ce feu serait mieux placé à Borsele.

⁶³ Si la Belgique a accepté dès 1842 d'assumer la charge presque entière de l'éclairage de l'Escaut néerlandais, c'était pour répondre aux demandes pressantes des milieux portuaires d'Anvers et de Gand qui risquaient d'être gravement lésés si la navigation ne trouvait pas, sur l'Escaut, les mêmes possibilités de circulation de nuit que dans les estuaires menant vers les ports concurrents.

⁶⁴ MARTENS, *Nouveau recueil général de traités*, t. 5, pp. 332-334.

se font en territoire belge exclusivement aux frais de l'Etat belge, les Pays-Bas ne supportent les frais que de 17 % des appareils situés sur leur territoire⁶⁵.

Dans ce même traité, les Pays-Bas reconnaissent qu'il leur appartient de supporter les frais relatifs à la signalisation de nuit comme de jour des épaves et autres obstacles pouvant gêner la navigation sur leur territoire.

Partout où des estuaires donnent accès à de grands ports de commerce, on se préoccupe de faciliter la navigation par des moyens de détection et de repérage radioélectriques. Il est d'intérêt primordial pour la Belgique que la voie menant à Anvers ne le cède en rien, à cet égard, aux voies d'accès des ports concurrents. C'est pourquoi le traité de 1957 prévoit que, après accord des deux gouvernements, la signalisation du fleuve en territoire néerlandais pourrait être améliorée par d'autres installations, étant entendu que cette amélioration se ferait par les soins du gouvernement néerlandais, mais pour le compte du gouvernement belge⁶⁶.

V. LA POLICE DE LA NAVIGATION

Le but primordial de la police de la navigation doit être l'intérêt de la navigation. Comme il est de l'intérêt des navires se rendant à Anvers que les règlements de police auxquels ils ont à se conformer soient uniformes sur tout le parcours qu'ils ont à faire pour atteindre ce port, il appartient à la Belgique et aux Pays-Bas de se mettre préalablement d'accord sur toutes dispositions réglementaires relatives à la navigation de l'Escaut, que ces dispositions soient particulières à l'Escaut ou qu'elles ne soient que l'application à l'Escaut de règlements plus généraux.

Cette règle du commun accord résulte des articles 108 à 117 de l'acte général de Vienne, remémorés au paragraphe 1^{er} de l'article IX du traité de 1839⁶⁷.

⁶⁵ Il y a lieu de noter que le traité laisse également à la Belgique la charge des échelles de marée établies en territoire néerlandais. Sans doute les Pays-Bas ne voulaient-ils pas assumer cette charge parce qu'il n'est pas question d'échelles de marée dans le traité de 1839.

⁶⁶ Article 6 : « Si des bouées lumineuses visées à l'article 4 ou d'autres objets visés au même article doivent être munis de réflecteurs radar, de ramarks, de responders ou d'autres moyens destinés à aider la navigation, ceux-ci — après accord des deux gouvernements — seront fournis, placés et entretenus conformément aux conditions convenues à l'article 5, par les soins du gouvernement néerlandais, de commun accord avec le gouvernement belge et pour le compte de ce dernier gouvernement.

Ce qui précède s'applique également aux autres installations situées ou à placer sur territoire néerlandais, à moins que les commissaires permanents pour la surveillance de la navigation de l'Escaut n'en décident autrement de commun accord. »

⁶⁷ Il convient de citer plus particulièrement l'article 110, libellé comme suit : « Le système qui sera établi, tant pour la perception des droits que pour le maintien de la police, sera, autant que faire se pourra, le même pour tout le cours de la rivière, et s'étendra aussi, à moins que des circonstances particulières ne s'y opposent, sur ceux de ses embranchements et confluent qui, dans leurs cours navigables, séparent ou traversent différents Etats. »

Elle ne vaut, bien entendu, qu'au stade de l'élaboration des règlements. Quant à l'exercice même de la police, il appartient sans partage à chaque Etat riverain sur sa partie du fleuve. Les règlements relatifs à la navigation de l'Escaut sont nationaux; c'est l'autorité publique nationale qui les émet, qui en organise l'application, qui constate et réprime les infractions. Il n'est donc pas question d'une police exercée en commun.

VI. LA SURVEILLANCE COMMUNE

1. Au paragraphe 2 de l'article IX du traité de 1839, les gouvernements belge et néerlandais se sont engagés « à conserver les passes navigables de l'Escaut et de ses embouchures et à y placer et y entretenir les balises et bouées nécessaires, chacun dans sa partie du fleuve ». Etant donné les intérêts en cause, les grandes puissances représentées à la conférence de Londres étaient persuadées que la Belgique se conformerait scrupuleusement à cette stipulation, mais ils pouvaient redouter avec raison que les autorités néerlandaises ne fissent pas de même. C'est pour garantir l'exécution de la prescription par les Pays-Bas que la conférence a institué la surveillance commune et a donné ainsi à la Belgique une sorte de droit de regard sur la gestion du fleuve en territoire néerlandais. « En ce qui concerne plus spécialement la navigation de l'Escaut et de ses embouchures, » est-il stipulé au paragraphe 2 de l'article IX du traité de 1839, « il est convenu que le pilotage et le balisage, ainsi que la conservation des passes de l'Escaut en aval d'Anvers, seront soumis à une surveillance commune, et que cette surveillance commune sera exercée par des commissaires nommés à cet effet de part et d'autre ».

La surveillance commune, dont les modalités d'exécution ont été déterminées dans les articles 67 à 73 du règlement du 20 mai 1843 relatif au pilotage et à la surveillance commune, n'institue en aucune façon une gestion commune de l'Escaut. Les attributions des commissaires se limitent à la surveillance du pilotage et du balisage ainsi qu'à la conservation du tracé superficiel des chenaux navigables par les balises, les bouées et les feux. Quant à leurs pouvoirs, ils sont encore plus limités. Si, dans certains cas d'urgence, ils ont le droit de prendre quelques mesures immédiates, ils ne peuvent mener d'office aucune action de quelque envergure. Simples représentants des administrations des Etats riverains, ils ont à faire rapport aux gouvernements. Ce sont ceux-ci qui décident souverainement et sans appel, chacun pour sa partie du fleuve, des mesures à prendre⁶⁸. Le collège des commissaires de l'Escaut n'est pas une véritable commission fluviale; elle n'est en rien comparable à la Commission centrale pour la navigation du Rhin⁶⁹.

⁶⁸ DE VISSCHER, Ch., *op. cit.*, p. 58.

⁶⁹ Pour M. DE VERNON (*op. cit.*, pp. 43-45), la Belgique ne dispose, par l'organe de ses commissaires, que « d'une sorte de recours gracieux à la bonne volonté de l'Etat voisin. »

2. On vient de voir combien la compétence des commissaires de l'Escaut est limitée; s'il leur incombe de veiller à ce que les bouées, les balises et les feux marquent constamment le tracé réel du chenal navigable, il ne leur appartient pas de s'occuper des travaux d'amélioration ou même de simple entretien de ce chenal.

On a pu dans une certaine mesure remédier à cette lacune à la faveur de l'étroite coopération qui s'est établie entre la Belgique et les Pays-Bas après la deuxième guerre mondiale. Les ministres des trois Etats du Benelux, réunis à Luxembourg les 29, 30 et 31 janvier 1948, ont décidé en effet de constituer une Commission technique de l'Escaut, qui « serait saisie de toutes les études en cours ou à entreprendre dans l'avenir concernant le fleuve ». Cette commission, qui tint sa première réunion le 18 novembre 1948, n'associe pas la Belgique à l'administration du fleuve en territoire néerlandais. Elle ne vise qu'à permettre aux ingénieurs belges d'être régulièrement informés des études relatives aux travaux concernant le fleuve et de donner à ce sujet leur avis en temps utile. Si elle n'est qu'une commission d'information, son rôle n'est cependant pas négligeable, puisqu'elle permet à la Belgique de ne plus subir la politique du fait accompli.

3. L'existence d'un collège de commissaires pour la surveillance commune de la navigation de l'Escaut et d'une Commission technique de l'Escaut n'efface pas le défaut fondamental du statut de l'Escaut. « Dans ce système strictement individualiste, » écrit Ch. De Visscher, « le commun accord est la loi suprême; les mesures les plus indispensables demandées par l'un des Etats sur le territoire de l'autre s'y trouvent subordonnées. C'est ce pouvoir de décision sans réplique, droit de veto qui permet à la Hollande d'opposer en tout état de cause une fin de non-recevoir absolue à toute demande de la Belgique, qui constitue incontestablement le vice capital du régime. Vice dont la Belgique est seule à souffrir, puisque, seule intéressée au maintien de la navigation, elle apparaît forcément dans le rôle de la demanderesse perpétuelle. Toute réciprocité d'intérêts fait défaut ici, qui, plaçant les deux Etats dans un lien de dépendance réciproque, les disposerait aux concessions mutuelles »⁷⁰.

Cette situation déséquilibrée se trouve aggravée par le fait que les Pays-Bas refusent la règle du commun accord lorsque eux-mêmes estiment des travaux nécessaires dans leur propre intérêt. Dans ce cas, les Pays-Bas prétendent disposer sur leur territoire d'une souveraineté qui les dispense de demander le consentement de qui que ce soit. Ainsi, par une interprétation abusive qu'autorise l'imprécision des traités, l'obligation d'arriver à une entente est pratiquement à sens unique et joue au détriment de celui des deux Etats pour lequel l'Escaut présente précisément le plus d'intérêt⁷¹.

⁷⁰ *Op. cit.*, pp. 58-59.

⁷¹ BOVARD, P.A., *op. cit.*, pp. 132 et ss.

CONCLUSION

Le problème de l'Escaut est ancien. Il résulte du fait que le fleuve ne présente pas le même intérêt pour la Belgique et pour les Pays-Bas. Les ports d'Anvers et de Rotterdam sont concurrents. La Belgique veille avant tout aux intérêts de la navigation et ces intérêts ne coïncident pas avec les intérêts des terres riveraines, auxquels les Pays-Bas accordent tout naturellement une importance majeure. De surcroît, les relations entre la Belgique et les Pays-Bas ont souffert longtemps du climat de méfiance, voire d'hostilité, qui séparait les deux nations.

Si le problème de l'Escaut est ancien, on ne peut en déduire cependant qu'il soit insoluble. A cet égard, l'optimisme semble même justifié. Les mutations importantes provoquées par la Communauté économique européenne font apparaître progressivement que la coopération peut être profitable, même entre des ports traditionnellement concurrents. Le progrès des techniques hydrauliques permet plus aisément que naguère de servir les intérêts de la navigation sans risquer de porter préjudice aux terres riveraines. Les Pays-Bas seront amenés à prêter plus d'attention aux conditions de navigation sur l'Escaut à mesure que des zones portuaires et industrielles se développeront le long de la partie néerlandaise du fleuve. Ce qui invite surtout à l'optimisme, c'est que les peuples belge et néerlandais découvrent, chaque jour davantage, les raisons profondes qu'ils ont de s'entendre.