

LES FRONTIÈRES DE LA BELGIQUE LORS DE SON INDÉPENDANCE

PAR

Jean SALMON

PROFESSEUR ÉMÉRITE U.L.B.

Une théorie à la mode voudrait que le principe de l'*uti possidetis juris* s'appliquât en cas d'indépendance d'un nouvel État, non seulement dans l'hypothèse de décolonisation — ce qui n'est contesté par personne — mais aussi dans celui de la sécession, et à supposer que cette situation soit distincte, dans celle de la dissolution d'une union ou d'une fédération.

Pour notre part, nous enseignons que le principe de l'*uti possidetis juris* ne s'applique, dans l'hypothèse de la sécession/dissolution, qu'aux frontières *extérieures* de l'État démembré. En revanche, en ce qui concerne la nouvelle frontière établie entre l'État prédécesseur et l'entité sécessionniste, les anciennes limites administratives ne sont adoptées comme frontières que s'il y a accord entre les protagonistes sur cette solution ou si cette solution est imposée de l'extérieur par le concert des puissances avoisinantes. Dans les deux cas, ce n'est pas par la vertu du principe de l'*uti possidetis*, par l'application d'une règle de droit, que cette solution s'impose, mais comme résultat d'un rapport de force ou d'un consentement-résignation devant une insurmontable situation de fait. Inutile d'ajouter que ce rapport de force impose souvent d'autres lignes que les anciennes limites administratives.

En marge du colloque que rapporte le présent ouvrage, il nous est venu à l'idée, comme contribution à l'étude des précédents, d'examiner comment avait été résolue la question de la frontière de la Belgique lors de son indépendance.

A cette époque, en 1830, le principe de l'*uti possidetis juris* avait déjà reçu application dans le cadre de la décolonisation en Amérique latine et on peut considérer qu'alors les juristes ne faisaient pas avec autant de soin qu'aujourd'hui la distinction entre décolonisation et sécession. Le cas de la décolonisation/sécession des colonies nord américaines est là pour en témoigner.

Mais si le principe de l'*uti possidetis* doit s'étendre à l'hypothèse de la sécession, par voie coutumière, c'est qu'il y a là une manière de nécessité qui serait acceptée progressivement par les États intéressés comme étant de droit. Si l'on veut prouver sérieusement qu'un tel principe s'est formé il faut accepter d'en faire la démonstration en relevant systématiquement

dans l'histoire les cas de sécessions réussies et en déterminant, dans chaque cas, sur quelles bases la frontière entre l'Etat prédécesseur et l'Etat sécessionniste a été fixée. C'est dans cet esprit que nous avons estimé intéressant d'examiner le cas de la Belgique. On verra que si le principe de *l'uti possidetis juris* ne fut jamais évoqué dans les mots, il fut incontestablement une des hypothèses avancée durant les négociations. Toutefois, s'il fut retenu en ce qui concerne la détermination des frontières *extérieures* de l'Etat démembré, il ne fut aucunement pris en compte pour les *limites administratives* entre les deux Etats désunis.

Le résultat de nos recherche, qui ont pu s'appuyer sur une ample littérature et sur une documentation abondante (1), apparaît ci-dessous.

INTRODUCTION

L'analyse de la manière par laquelle les frontières de la Belgique furent tracées au moment de son indépendance en 1830 est complexe. Pour comprendre ce qui s'est passé, il faut se souvenir de la situation qui a existé dans les provinces belges, appelées alors Pays-Bas — les Pays-Bas actuels ayant à l'époque pour nom Provinces-Unies — pendant le demi-siècle qui a précédé l'indépendance de 1830.

(1) Bibliographie :

- BANNING, Emile, *Les traités de 1815 et la Belgique*, Bruxelles et Paris, 1919 ;
 DE LANNOY, Fl., *Les origines diplomatiques de l'indépendance belge, La Conférence de Londres (1830-1831)*, Louvain Paris Londres 1903 ;
 DE LANNOY, Fl., *Histoire diplomatique de l'indépendance belge*, Bruxelles, Dewit, 1930 ;
 MARTENS, DE, *Nouveau Recueil des Traités*, tome X (1826-1832), partie 13, Actes et documents diplomatiques relatifs à la séparation de la Belgique d'avec la Hollande, p. 62 et ss et tome XI, partie 6, Actes et documents diplomatiques relatifs à la séparation de la Belgique d'avec la Hollande, pp. 209-413 ;
 RIDDER, Alfred, DE, *Histoire diplomatique du Traité de 1839 (19 avril 1939)*, Bruxelles-Paris, 1920 ;
 HUYTENS, Emile, *Discussions du Congrès national de Belgique, 1830-1831*, Bruxelles 1844, 5 vol. ;
 JUSTE, Théodore, *Histoire du Congrès national de Belgique*, Bruxelles Librairie polytechnique, 1850, deux tomes ;
 JUSTE, Théodore, *Les frontières de la Belgique*, Bruxelles Lacroix-Verboeckhoven et Cie, 1866 ;
 NOTHOMB, J.B., *Essai historique et politique sur la révolution belge*, 4^e éd. 2 tomes, Bruxelles, Librairie européenne C. Muquardt, 1876 ;
 NOTHOMB, Pierre, *La barrière belge, Essai d'histoire territoriale et diplomatique*, 2^e éd., Paris Perrin 1916 ;
 PIRENNE, Henri, *Histoire de Belgique*, Lamertin, Bruxelles, vol. VI, 1926 et vol. VII, 1948 ;
 VAN DER ESSEN, L., BONNENFANT, GANSHOF, F.L., et MAURY, *Atlas de géographie historique de la Belgique*, publié sous la direction de Van der Essen, (Bruxelles, Van Oest, 1919-1927 ; Chaque carte est accompagnée d'une notice rédigée par un des collaborateurs. Pour la période qui nous intéresse les quatre notices sont de la plume de F.L. Ganshof accompagnant les cartes X : La Belgique en 1786 (Les Pays-Bas autrichiens, les principautés de Liège et de Stavelot-Malmédy, Le Duché de Bouillon et leur évolution territoriale de 1713 à 1794 ; XI : La Belgique sous la domination française (1794-1814) ; XII : La Belgique dans le Royaume des Pays-Bas (1814-1830) ; XIII : La Belgique de 1830 à 1839.
 VAN KALKEN, Frans, *Histoire du Royaume des Pays-Bas et de la Révolution belge de 1830*, Bruxelles, Lebègue, s.d. (probablement vers 1913).

On se souviendra que les provinces belges — ou « provinces Beligues » comme on disait fréquemment alors — après une période de domination espagnole (les Pays-Bas espagnols), étaient passées à la Maison d'Autriche (Pays-Bas autrichiens) par l'effet de divers traités de 1713 et 1714 entre la France et l'Espagne d'une part, les Pays-Bas et l'Empereur de l'autre (2).

A cette époque — comme on peut s'en rendre compte par la carte 1 ci-annexée — la Flandre zélandaise, appelée alors Flandre des Etats, faisait partie des Provinces-Unies, ceci depuis le traité de Munster de 1648 (3). La Principauté de Liège ne faisait pas non plus partie des Pays-Bas autrichiens ; elle était gouvernée par des Princes-évêques qui dépendaient eux-mêmes du Saint Empire. Cette principauté s'étendait sur un territoire beaucoup plus considérable que l'actuelle province de Liège, aussi bien dans le Namurois et le Hainaut actuel que dans le Limbourg hollandais actuel jusqu'à Ruremonde. Elle possédait des droits indivis sur Maestricht en partage avec les Provinces Unies. Ces dernières et la Principauté de Liège possédaient de nombreuses enclaves dans le territoire l'une de l'autre. La principauté de Stavelot-Malmédy relevait aussi d'un prince-abbé et faisait partie du Saint Empire. L'ensemble du Luxembourg, qui s'étendait plus au Nord et à l'Est que le grand-duché actuel, était, en revanche, partie intégrante des Pays-Bas autrichiens, comme il avait relevé auparavant des Pays-Bas espagnols.

L'OCCUPATION FRANÇAISE (1794-1814)

Après une première tentative avortée qui ne devait durer que quelques mois (de novembre 1792 à mars 1793), les troupes de la République française occupèrent durablement les Pays-Bas autrichiens à partir de l'été 1794 et les placèrent sous régime d'occupation. Les Provinces-Unies furent envahies à leur tour fin 1794 et, après la fuite en Angleterre du dernier Stadhouder, une République des Provinces Unies fut établie le 20 janvier 1795. Celle-ci signa avec la France un Traité de paix à La Haye le 16 mai

(2) Le Traité de paix et d'amitié entre la France et les Pays-Bas signé à Utrecht le 11 avril 1713 comporte un article VII ayant le contenu suivant : « En contemplation de cette paix, Sa Majesté très chrétienne remettra et fera remettre aux Seigneurs Etats-généraux en faveur de la Maison d'Autriche tout ce que Sa Majesté très chrétienne, ou le Prince, ou les Princes ses allies, possèdent encore des Pays-Bas communément appelés espagnols, tels que feu le Roi catholique Charles II les a possédés, ou dû posséder conformément au traité de Ryswick, sans que sa Majesté ni le Prince, ou les Princes ses allies, s'en réservent aucuns droits ou prétentions directement, mais que la Maison d'Autriche entrera en la possession desdits Pays-bas espagnols pour en jouir désormais et à toujours pleinement et paisiblement selon l'ordre de succession de ladite Maison (...) » (*C.T.S.*, vol. 27, p. 43). Ce texte est répété pour l'essentiel dans l'article XIX du traité de paix entre l'Empereur, l'Espagne et la France signé à Rastadt le 6 mars 1714 (*C.T.S.*, vol. 29, p. 475).

(3) Traité de Munster entre l'Empereur du Saint Empire romain germanique et la France des 14/24 octobre 1648, *C.T.S.*, vol. 1, pp. 271-356 (en latin et en anglais).

1795 (27 floréal an III) (4). Par ce Traité, la France reconnaissait l'indépendance de la nouvelle République, mais lui imposait une alliance défensive et offensive (par l'article 3), la liberté de navigation pour la France sur le Rhin, la Meuse et l'Escaut (art. 18) (5), une garnison exclusivement française à Flessingue (art. 13) et les concessions territoriales suivantes :

« Art. 11. La République française restitue (...) à la République des Provinces-Unies, tous les territoires, pays et villes faisant partie ou dépendant des Provinces-Unies, sauf les réserves et exceptions portées dans les articles suivants.

Art. 12. Sont réservés par la République française, comme une juste indemnité des villes et pays conquis restitués par l'article précédent :

- 1° La Flandre Hollandaise, y compris tout le territoire qui est sur la rive gauche du Hondt ;
- 2° Maëstricht, Venloo et leurs dépendances, ainsi que les autres enclaves et possessions des Provinces-Unies, situées au sud de Venloo, de l'un et de l'autre côté de la Meuse »

L'article 2 des articles séparés et secrets disposait que

« Les pays énoncés dans l'article 12 du Traité patent ne sont réservés que pour être unis à la République française et non à d'autres Puissances » (6).

Six mois plus tard, les ex-Pays-Bas autrichiens et le pays de Liège étaient annexés à la France par décret du 1^{er} octobre 1795 (9 vendémiaire an IV) de la Convention (7). L'article 4 de ce décret spécifiait que

« Sont pareillement réunis au territoire français tous les autres pays en-deçà du Rhin qui étaient, avant la guerre actuelle, sous la domination de l'Autriche, et ceux qui ont été conservés à la République française par le Traité conclu à La Haye, le 27 floréal dernier, entre ses plénipotentiaires et ceux de la République des Provinces-Unies, auquel il n'est dérogé en rien par aucune disposition du présent décret ».

Enfin, l'article 7 du même décret disposait que « Les pays mentionnés dans les quatre premiers articles du présent décret seront divisés en neuf départements, savoir : celui de la Dyle (Bruxelles, chef-lieu) ; celui de l'Escaut (Gand, chef-lieu) ; celui de la Lys (Bruges, chef-lieu) ; celui de Jemappes (Mons, chef-lieu) ; celui des Forêts (Luxembourg, chef-lieu) ; celui de Sambre-et-Meuse (Namur, chef-lieu) ; celui de l'Ourthe (Liège, chef-lieu) ; celui de la Meuse-inférieure (Maëstricht, chef-lieu) ; celui des Deux-

(4) *C.T.S.*, (1793-1795), vol. 52, p. 383 ; l'article 12 est reproduit aux *Pandectes belges*, V^o « Annexion », col. 1.

(5) Un Arrêté du Conseil exécutif provisoire de la Convention avait déjà proclamé les 16-20 novembre 1792 la liberté de navigation sur la Meuse et l'Escaut, Louis Le Fur & Georges Chklaver, *Recueil de textes de droit international public*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 1934, p. 67.

(6) *C.T.S.*, (1793-1795), vol. 52, p. 383.

(7) Ce décret est reproduit aux *Pandectes belges*, V^o Annexion, col. 1-2.

Nèthes (Anvers, chef-lieu) » (8). Cette situation est illustrée par la carte 2 ci-annexée (qui arrête la situation en 1812).

Le département de l'Escaut comprenait donc la Flandre *zélandaise* c'est à-dire, toute la rive gauche de l'Escaut, ce qui assurait complètement la liberté de l'Escaut ; le département des Deux-Nèthes s'étendait jusqu'aux régions de Bergen-op-Zoom et de Bréda ; celui de la Meuse inférieure *comportait tout le Limbourg y compris Maestricht* (qui en était même le chef-lieu, plus tard la préfecture du département) *jusqu'à Venlo* ; le département de l'Ourthe incluait *Eupen, Malmédy et Saint Vith*. Enfin le département des Forêts couvrait *tout le Luxembourg* dont la ville était la préfecture (9).

L'Empereur d'Autriche renonça par le Traité de Campo-Formio du 17 octobre 1797 « pour elle et ses successeurs, en faveur de la République française, à tous ses droit et titres sur les ci-devants provinces belgiques, connues sous le nom de Pays-Bas autrichiens. La République française possédera ces pays à perpétuité, en toute souveraineté (...) » (10)

La cession des ci-devant provinces belgiques à la France fut confirmée par le Traité de Lunéville du 9 février 1801 ainsi que l'extension des frontières françaises sur la rive gauche du Rhin :

« Belgique

Art. II. — La cession des ci-devant provinces belgiques à la république française stipulée par l'article III du traité de Campo-Formio, est renouvelée ici de la manière la plus formelle ; en sorte que S.M. impériale et royale, pour elle et ses successeurs, tant en son nom qu'au nom de l'Empire germanique, renonce à tous ses droits et titres aux susdites provinces, lesquelles seront possédées à perpétuité, en toute souveraineté et propriété, par la république française, avec tous les biens territoriaux qui en dépendent. Sont pareillement cédés à la république française, par S.M. impériale et royale et du consentement formel de l'empire 1) le comté de Falkenstein, avec ses dépendances, 2) le Frickthal et tout ce qui appartient à la maison d'Autriche sur la rive gauche du Rhin entre Zurzach et Bâle. La république française se réservant de céder ce dernier pays à la république helvétique. » (11)

Le 5 juin 1806, Napoléon nomme son frère Louis, roi de Hollande ; ce dernier pays, État vassal de l'Empire, remplace la République batave. Par le traité de Paris du 16 mars 1810, Napoléon contraignit la Hollande à lui abandonner la Zélande (qui prend le nom de Bouches de l'Escaut), le Brabant septentrional et toute la portion de la Gueldre située sur la rive

(8) Sur les détails de cette répartition en départements, voir, Henri Pirenne, *op. cit.* vol. VI, pp. 77-78.

(9) « Les députés de Luxembourg siégeaient aux États-Généraux de Bruxelles, et le pays était soumis aux ordonnances générales concernant les Pays-Bas espagnols ou autrichiens dans lesquels ils étaient compris » (Emile BANNING, *Les traités de 1815 et la Belgique*, p. 38).

(10) Traité franco-autrichien de CAMPO-FORMIO, art. 3, *N.R.G.T.*, vol. 6, 1795-1799, p. 420 et *C.T.S.*, vol. 54, p. 157 ; reproduit aux *Pandectes belges*, V° Annexion, col. 3.

(11) Traité de paix entre l'Empereur, l'Empire et la France, signé à Lunéville le 9 février 1801, *C.T.S.*, vol. 55, p. 475.

gauche du Wahal (12). Le 9 juillet 1810, un décret impérial, faisant un pas de plus, proclamait l'annexion à la France du reste du territoire hollandais (13).

L'OCCUPATION DES ALLIÉS (1814-1815)

Cette annexion fut de courte durée. Les revers de Napoléon conduisirent, dès décembre 1813, à l'occupation de la Hollande et de la Belgique par les alliés, de la sixième coalition contre l'Empire. Pour ce qui concerne la Hollande, le prince d'Orange Nassau y rétablissait progressivement, sous sa direction, un Etat souverain et indépendant. Pour ce qui concerne la Belgique un gouvernement provisoire fut établi par les Alliés à Bruxelles en février 1814. Le 6 avril, Napoléon abdiquait. Le 5 mai 1814, l'évacuation de la Belgique par les troupes françaises était complètement réalisée (14).

Le 30 mai 1814, le Traité de Paris (15) prévoyait que

« II. Le Royaume de France conserve l'intégrité de ses limites telles qu'elles existaient à l'époque du 1^{er} janvier 1792. »

Cet euphémisme signifiait que la France était ramenée à ses limites du 1^{er} janvier 1792.

Selon l'art. III, la France conservait cependant certains cantons des départements de Jemappes et de Sambre et Meuse.

En revanche, la France renonçait « à tous droits de Souveraineté (...) sur tous les Pays et Districts, Villes et endroits quelconques situés hors de la frontière ci-dessus désignée (...) ». Cette renonciation s'effectuait *au profit des Puissances alliées au nom de leur droit de conquête* comme elles allaient le rappeler quelques mois plus tard.

Enfin, l'article VI déclarait, sous forme sibylline et sans autre explication, que

« La Hollande, placée sous la souveraineté de la Maison d'Orange, recevra un accroissement de Territoire. (...) ».

(12) « Art. 6. Etant de principe constitutionnel en France que le Thalweg du Rhin est la limite de l'Empire français, et les chantiers d'Anvers étant découverts et exposés par la situation actuelle des limites des deux Etats, S.M. le Roi de Hollande cède à S.M. l'Empereur des français, etc., le Brabant hollandais, la totalité de la Zeelande y compris l'île de Schowen et partie de la Gueldre sur la rive gauche du Waal, de manière que la limite de la France et de la Hollande sera désormais le Thalweg du Waal, (...) » (Traité entre la France et la Hollande pour la prohibition du commerce avec l'Angleterre, signé à Paris le 16 mars 1810, *C.T.S.*, vol. 61, p. 135).

(13) DE MARTENS, *N.R.T.*, vol. I, pp. 338 et 346. (VERZIJL, t. III, pp. 360-361).

(14) Henri PIRENNE, *op. cit.* vol. VI, p. 216.

(15) Traité de Paris entre l'Autriche, la Grande-Bretagne, le Portugal, la Prusse, la Russie, la Suède et la France, signé le 30 mai 1814, *C.T.S.*, vol. 63, p. 171 ; *N.R.G.T.*, II, 1814-1815, p. 1 ; *Pasinomie*, 1814-1815, p. 143.

VERS L'AMALGAME

Déjà le 1^{er} mars 1814, à Chaumont, l'Autriche, le Royaume-Uni, la Prusse et la Russie avaient pris l'engagement suivant :

« Le rétablissement d'un équilibre des Puissances et une juste répartition de forces entr'elles étant le but de la présente guerre, Leurs Majestés Impériales et Royales s'engagent à diriger tous leurs efforts vers l'établissement réel du système suivant en Europe, savoir :

(...) La Hollande, État libre et indépendant, sous la souveraineté du prince d'Orange, avec un accroissement de territoire et l'établissement d'une frontière convenable » (16).

Le Traité de Paris du 30 mai 1814 fut accompagné d'Articles séparés et secrets qui, en leurs articles III et IV, laissaient entrevoir comment cet agrandissement de territoire de la Hollande était conçu par les Alliés.

« III. L'établissement d'un juste équilibre en Europe exigeant que la Hollande soit constituée dans des proportions qui la mettent à même de soutenir son indépendance par ses propres moyens, les Pays compris entre la Mer, les Frontières de la France, telles qu'elles se trouvent réglées par le présent Traité et la Meuse, seront remis à toute perpétuité à la Hollande.

Les Frontières sur la rive droite de la Meuse seront réglées selon les convenances militaires de la Hollande et de ses voisins. (...)

IV. Les Pays Allemands sur la rive gauche du Rhin, qui avaient été réunis à la France depuis 1792, serviront à l'agrandissement de la Hollande, et à des compensations pour la Prusse et autres Etats allemands. » (17)

Ce n'est cependant que le 21 juin 1814, par un traité secret, désigné sous l'appellation de « protocole de Vienne », signé par la Grande-Bretagne, l'Autriche, la Prusse et la Russie, que les Alliés décidèrent que la réunion de la Hollande et de la Belgique serait intime et complète. Il est particulièrement symptomatique, qu'à ce moment les Alliés envisagent l'entité « Belgique » ou « les provinces Belges » comme une unité englobant l'ancienne principauté de Liège.

Ce texte est célèbre, en voici les extraits principaux :

« Les mesures à prendre pour effectuer la réunion de la Belgique à la Hollande, et celles relatives à la remise du gouvernement provisoire au Prince d'Orange sont mises en délibération.

Les principes des quels partent les Puissances, relativement à la réunion de la Belgique à la Hollande sont les suivants :

- 1^o Cette réunion s'est décidée en vertu des principes politiques adoptés par elles pour l'établissement d'un état d'équilibre en Europe ; elles mettent ces principes en exécution en vertu de leur droit de conquête de la Belgique.
- 2^o Animées d'un esprit de libéralité, et désirant assurer le repos de l'Europe par le bien-être réciproque des parties qui la composent les Puissances dési-

(16) *C.T.S.*, vol. 63, p. 93.

(17) *Ibidem*, *C.T.S.*, vol. 63, pp. 192-193.

rent consulter (18) également les intérêts particuliers de la Hollande et de la Belgique, pour opérer l'amalgame le plus parfait entre les deux Pays.

3° Les Puissances croyant trouver les moyens d'atteindre ce but en adoptant pour base de la réunion les points de vue mis en avant par Lord Clancarty et agréés par le Prince souverain de la Hollande.

Les Puissances inviteront en conséquence le Prince d'Orange à donner sa sanction formelle aux conditions de la réunion des deux Pays. Il désignera ensuite une personne chargée du gouvernement provisoire de la Belgique. Le gouverneur-général entrera dans les fonctions du gouverneur actuel autrichien, et il administrera ce pays au nom des Puissances alliées jusqu'à la réunion définitive et formelle, qui ne pourra avoir lieu qu'à l'époque des arrangements généraux de l'Europe.

Le Prince d'Orange n'en sera pas moins invité à procéder dans les voies les plus libérales et dirigées dans un esprit de conciliation, pour préparer et opérer l'amalgame des deux pays sur les bases adoptées par les Puissances. Les demandes des Puissances à la charge de la Hollande et de la Belgique seront l'objet d'une transaction particulière avec le Prince d'Orange, à laquelle l'Angleterre prêtera sa médiation. La négociation relative à cet objet aura également lieu à Vienne.

(signé Nesselrode, Metternich, Hardenberg, Castlereagh) » (19).

Ce Traité est typique des pouvoirs que se reconnaissaient les Puissances. Elles avaient conquis les provinces Belges sur la France. Elles n'envisageaient pas de rendre ces provinces à l'Autriche aux dépens de laquelle elles avaient été conquises par la France vingt ans auparavant. Elles envisageaient encore moins de laisser le peuple belge disposer de lui-même. Elles concevaient d'unifier ce territoire (au moins la plus grande partie) avec celui des Provinces-Unies pour en faire un Etat capable de mieux résister à de nouvelles velléités offensives de la France. L'Angleterre accordait ainsi aux Provinces-Unies une facile compensation pour les colonies néerlandaises dont elle s'était emparée pendant les guerres napoléoniennes du temps où la Hollande était alliée de l'Empire.

En outre, comme l'écrivait Henri Pirenne à propos des négociations anglo-hollandaises qui précédèrent ces arrangements :

« Pour l'Angleterre, il importe avant tout de couvrir Anvers et les bouches du Rhin ; pour Guillaume, de tailler le plus largement possible son futur domaine. Nul souci dans tout cela de l'intérêt ou des aspirations des peuples. Dans le silence du cabinet, la raison d'Etat et l'intérêt dynastique disposent des hommes et des territoires. » (20)

Provisoirement donc, la Hollande devait administrer les provinces Belges « au nom des Puissances alliées jusqu'à la réunion définitive et for-

(18) *Sic.* Pour « concilier » ?

(19) Protocole de la Conférence entre l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, signé à Vienne le 21 juin 1814, *C.T.S.*, vol. 63 (1813-1815) p. 239.

(20) Henri PIRENNE, *op. cit.* vol. VI, pp. 234-235.

melle, qui ne pourra avoir lieu qu'à l'époque des arrangements généraux de l'Europe » (21).

Le 21 juillet 1814, le prince souverain de Hollande, qui se donne alors comme titre « S.A.R. le Prince Souverain des Pays-Bas », donna son adhésion formelle aux principes du Protocole de Vienne par voie de dispositions appelées « les huit articles », signés à La Haye par son ministre des affaires étrangères. De ce texte, qui établit les bases paritaires de l'union retenons trois articles :

« (...) Son Altesse Royale le Prince Souverain, reconnaît que les conditions de la réunion contenues dans le Protocole sont conformes aux huit articles dont la teneur suit :

Art. I. Cette réunion devra être intime et complète, de façon que les deux Pays ne forment qu'un seul et même État, régi par la Constitution déjà établie en Hollande, et qui sera modifiée d'un commun accord d'après les nouvelles circonstances (...)

Art. III. Les Provinces Belges seront convenablement représentées à l'assemblée des États-Généraux dont les sessions ordinaires se tiendront en temps de paix alternativement dans une ville hollandaise et dans une ville de la Belgique.

Art. IV. Tous les habitants des Pays-Bas se trouvant ainsi constitutionnellement assimilés (...) » (22)

Le 1^{er} août 1814, le prince souverain de Hollande disposa du pouvoir sur les provinces du sud « au nom des Alliés » (23). Le 13 août 1814, dans un traité signé à Londres concernant les colonies hollandaises, la partie hollandaise est dénommée « Provinces Unies des Pays-Bas » (24).

Profitant des remous causés par les cent jours (1^{er} mars-18 juin 1815), le prince souverain proclama unilatéralement, le 16 mars 1815, que les deux pays « forment, dès à présent, le Royaume des Pays-Bas » et qu'il prenait également le titre « de duc de Luxembourg, à cause des relations particulières que cette province est destinée à avoir avec l'Allemagne ». (25)

LA RÉALISATION OFFICIELLE DE L'AMALGAME PAR LES TRAITÉS DE VIENNE DU 31 MAI ET DU 9 JUIN 1815

Ce n'est cependant que par quatre traités bilatéraux signés à Vienne le 31 mai 1815, entre les Pays-Bas et respectivement l'Autriche, la Grande-

(21) Point 3^o du protocole de Vienne du 21 juin 1814, précité.

(22) *C.T.S.*, vol. 63, pp. 239-244. Le reste du texte traite à plusieurs reprises des « Provinces Hollandaises » et des « Provinces Belges ». Ces huit articles sont aussi reproduits en annexe au Traité de Vienne du 31 mai 1815 (voyez ci-dessous), *C.T.S.*, vol. 64 (1815), p. 383. Voir extraits aux *Pandectes belges*, V^o Annexion, col. 3-4 et *Pasin.* 1814-1815, p. 199.

(23) Voy. Frans VAN KALKEN, *op. cit.*, p. 24.

(24) *C.T.S.*, vol. 63, p. 321.

(25) *Pandectes belges*, V^o Annexion, col. 4 et 5 et *Pasin.* 1815, p. 5.

Bretagne, la Prusse et la Russie, que furent reconnues les nouvelles frontières des Pays-Bas et la souveraineté de ces derniers sur les territoires désignés dans le traité (cédés par la France aux termes du Traité de Paris du 30 mai 1814 y compris le grand-duché de Luxembourg). Les Pays-Bas, en revanche, renonçaient à toute prétention sur la rive gauche du Rhin (26) :

« Article I. Les anciennes Provinces-Unies des Pays-Bas et les ci-devant Provinces Belges, les unes et les autres dans les limites fixées par l'article suivant, formeront, conjointement avec les Pays et Territoires, désignés dans le même article, sous la Souveraineté de Son Altesse Royale le Prince d'Orange-Nassau, Prince-Souverain des Provinces-Unies, le Royaume des Pays-Bas, Héritaire dans l'ordre de succession déjà établi par l'Acte de Constitution desdites Provinces-unies. Sa Majesté l'Empereur d'Autriche, Roi de Hongrie et de Bohême, reconnoît le Titre et les prérogatives de la Dignité Royale dans la maison d'Orange-Nassau. »

L'article II décrit en détail « la ligne comprenant les Territoires qui composeront le Royaume des Pays-Bas », c'est à dire *les frontières extérieures* de ce Royaume.

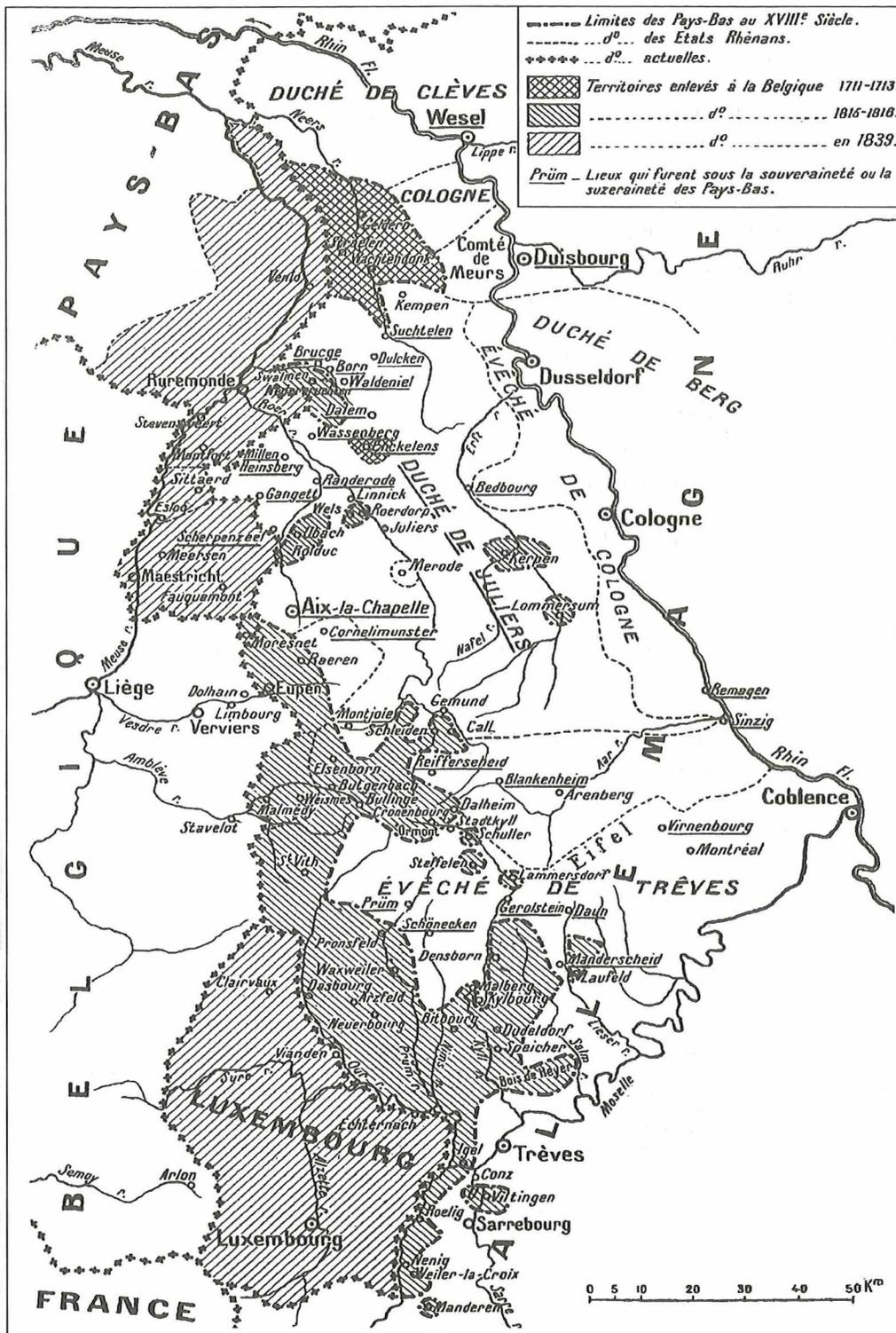
C'est donc par ce Traité de Vienne que l'union entre les anciennes Provinces-Unies des Pays-Bas et les ci-devant Provinces Belges (incluant l'ancienne principauté de Liège) fut formellement accomplie.

Par l'article III, il était aussi cédé au Prince-Souverain des Provinces-Unies, « pour être possédée à perpétuité », la partie de l'ancien Duché de Luxembourg comprise dans les limites de l'article suivant. Le grand-duché de Luxembourg est attribué au Prince-Souverain en compensation de principautés diverses cédées par lui à la Prusse. Le grand-duché « formera un des Etats de la Confédération Germanique, et le Prince, Roi des Pays-Bas, entrera dans le système de cette Confédération comme grand-duc de Luxembourg ».

Les limites décrites à l'article IV amputaient ce grand-duché d'une partie significative de son territoire au profit de la Prusse (27). Enfin, l'article VIII incluait dans le Traité, par référence expresse (mise en annexe), les huit articles précédemment acceptés par le Prince d'Orange le 21 juillet 1814.

(26) *C.T.S.*, vol. 64 (1815), pp. 377-385 ; *Pandectes belges*, V^e Annexion, col. 5 et 6 et *Pasin*, 1815, p. 200.

(27) « Le Traité de Londres de juin 1814, en créant le Royaume des Pays-Bas au profit de la maison d'Orange-Nassau, ne faisait aucune réserve à l'égard de la province du Luxembourg, et la comprenait comme les autres sous la dénomination générale de Belgique ; mais les Puissances, en fixant par l'article 2 du traité du 31 mai 1815 les limites du nouvel État, en excluant l'ancien département des Forêts — pour le rendre d'ailleurs au roi des Pays-Bas par l'article suivant, en compensation de ses principautés patrimoniales de Nassau-Dillenburg, Siegen, Hadamar et Dietz. (...) la Prusse (...) avait pris soin, avant de rendre son gage, de le morceler en lui enlevant tous ses territoires de l'Eifel. » (Pierre Nothomb, *La barrière belge, Essai d'histoire territoriale et diplomatique*, 2^e éd., Paris Perrin 1916, p. 216).



Carte 3

Cette réunion, sous la forme « d'un seul et même Etat » et de « l'amalgame le plus complet » fut formalisée à nouveau par l'Acte final du Congrès de Vienne (9 juin 1815) qui reprit textuellement les articles des traités de Vienne du 31 mai 1815. Les articles I et II du premier devenant respectivement les articles 65 et 66 du second. Le Luxembourg devient un grand-duché faisant partie de la Confédération germanique et attribué à Guillaume d'Orange à titre personnel (art. 67) (28). On a pu ainsi parler, en doctrine, d'une union personnelle.

La Prusse annexe les cantons de St Vith, d'Eupen et de Malmédy (art. 25) qui faisaient jadis partie du duché de Limbourg et avaient été rattachés aux provinces belges par le Traité de Lunéville de 1801. La frontière fut précisée ultérieurement par le traité d'Aix-la-Chapelle du 26 juin 1816 entre les Pays-Bas et la Prusse (29). Sur les pertes successives de territoires au profit de la Prusse, voyez la carte 3 ci-contre.

Le second traité de Paris (20 novembre 1815) rendit aux provinces belges Philippeville et Mariembourg et incorpora l'ancien Duché de Bouillon au grand-duché de Luxembourg (30). La frontière sud du Royaume fut fixée plus précisément par le traité de Courtrai du 28 mars 1820 entre la France et les Pays-Bas (31).

LA LOI FONDAMENTALE DU ROYAUME DES PAYS-BAS DU 24 AOÛT 1815

Selon l'article 1^{er} de la loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas, ce Royaume était composé de 17 provinces : « Brabant septentrional, Gueldre, Flandre occidentale, Zélande, Utrecht, Groningue, Brabant méridional, Liège, Hainaut, Namur, Frise, Drenthe, Limbourg, Flandre orientale, Hollande, Anvers, Overijssel. » (voyez la carte 4 ci-contre).

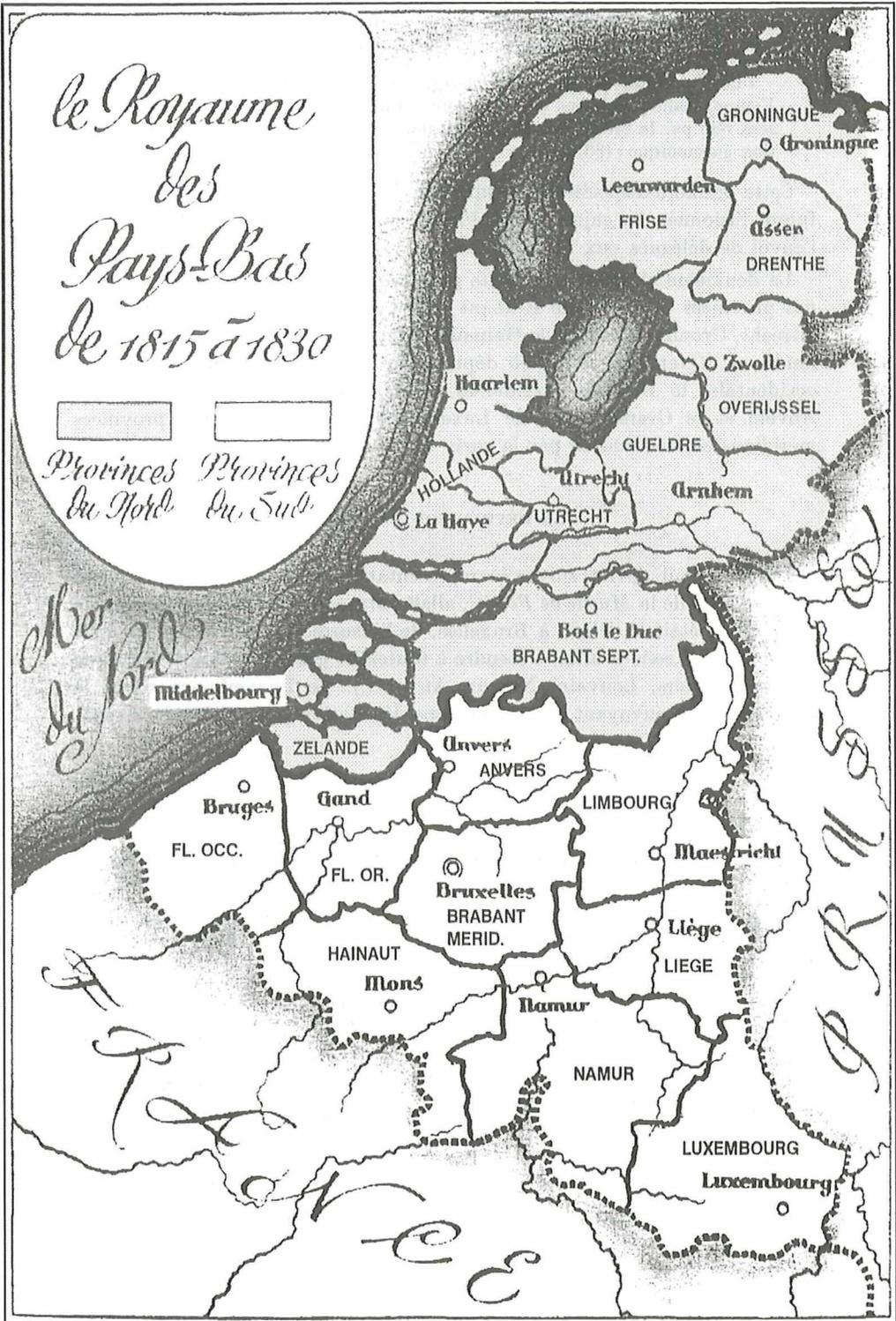
Le Luxembourg quoique théoriquement un grand-duché distinct relevant de la Confédération germanique, et se trouvant placé sous la souveraineté

(28) « (...) tandis que les huit autres provinces passèrent au prince d'Orange à titre d'*accroissement* et dans une pensée de politique européenne, le Luxembourg, par une espèce de fiction de droit public, lui fut remis à titre de *compensation* pour ses principautés allemandes dont le congrès se réservait de disposer pour les arrangements territoriaux en Allemagne. » (Emile Banning, *Les traités de 1815 et la Belgique*, p. 39).

(29) *C.T.S.*, 1816-1817, vol. 66, p. 187.

(30) Traité définitif entre l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie et la France, signé à Paris le 20 novembre 1815, *C.T.S.*, vol. 65 (1815-1816), p. 251. La France revenait à ses frontières de 1790 (article I) ; voy. aussi *Pasinomie*, 1815, p. 402.

(31) *C.T.S.*, vol. 71, p. 1.



Carte 4

personnelle du Roi Guillaume, est traité comme partie intégrante des Pays-Bas et plus précisément comme une de ses provinces méridionales (32).

« Le Grand-duché de Luxembourg, tel qu'il est limité par le traité de Vienne, étant placé sous la même souveraineté que le Royaume des Pays-Bas sera régi par la même Loi fondamentale, sauf ses relations avec la Confédération germanique » (33).

Cette dernière disposition explique que, dans les années où les deux pays furent fusionnés, les sujets grand-ducaux furent traités comme Belges pour l'envoi de délégués aux Etats-Généraux (34).

La deuxième chambre des Etats généraux était composée de 55 députés des provinces du Nord (le Brabant septentrional, la Gueldre, la Zélande, Utrecht, Groningue, Liège, le Hainaut, Namur, la Frise, la Drenthe, la Hollande, et l'Overijssel) et de 55 députés des provinces du Sud (la Flandre occidentale, le Brabant méridional, le Limbourg, la Flandre orientale, Anvers et le Grand-Duché de Luxembourg). L'extension des provinces méridionales est illustrée par la carte 5 ci-annexée).

LA RÉVOLUTION DE 1830

L'émeute qui devait suivre la représentation à La Monnaie le soir du 25 août 1830 de la *Muette de Portici*, allait surprendre les Hollandais comme l'Europe. C'était le début, à Bruxelles, de l'insurrection. Au cours du mois de septembre, celle-ci allait s'étendre à toutes les grandes villes de Belgique (Liège, Verviers, Louvain, Namur, Anvers...). Le Luxembourg suivit le mouvement en envoyant à Bruxelles une députation pour réclamer la sépa-

(32) Il n'est pas sans intérêt de noter les définitions données par l'art. 2 de la même Loi fondamentale aux différentes provinces :

« 2. Les provinces de Gueldre, Hollande, Zélande, Utrecht, Frise, Overijssel, Groningue et Drenthe conservent leurs limites actuelles.

Le Brabant Septentrional consiste dans le territoire de la province qui porte actuellement le nom de Brabant, à l'exception de la partie qui a appartenu au Département de la Meuse inférieure.

Les provinces de Brabant Méridional (département de la Dyle), de Flandre Orientale (département de l'Escaut), de Flandre occidentale (département de la Lys), de Hainaut (département de Jemappes) et d'Anvers (département des Deux-Néthes) conservent les limites actuelles de ces départements.

La Province de Limbourg est composée du département de la Meuse-inférieure en entier, et des parties du Département de la Roer qui appartiennent au Royaume par le Traité de Vienne.

La province de Liège comprend le territoire du département de l'Ourthe, à l'exception de la partie qui en a été séparée par le même Traité.

La province de Namur contient la partie du département de Sambre-et-Meuse qui n'appartient pas au Grand-duché de Luxembourg.

Les limites du Grand-duché de Luxembourg sont fixées par le Traité de Vienne » (*Pasinomie*, 1815, pp. 319-320).

(33) *Pasinomie*, 1815, p. 319.

(34) « (...) le Grand-duché fut compté parmi les provinces belges pour la répartition des députés entre le Nord et le Sud ; il envoya ses représentants aux Etats-Généraux sur le même pied que les autres provinces. » (Emile BANNING, *Les traités de 1815 et la Belgique*, p. 40).

ration du royaume (35). Entrées à Bruxelles le 23 septembre, les troupes hollandaises, après 4 jours d'immobilisme, quittèrent la ville. Le 28 septembre, un Gouvernement provisoire de la Belgique fut constitué et, en son sein, un Comité central (36). Le 29 septembre, les États-Généraux (c'est à dire le « Parlement » des provinces septentrionales et méridionales) se prononcèrent par 55 voix contre 43 pour la séparation des deux parties de l'Etat (37). Sur le plan militaire, les Belges avaient conquis à la fin du mois d'octobre l'essentiel des provinces méridionales à l'exclusion des citadelles d'Anvers, de Maestricht et de Luxembourg ; les villes de Roermond et Venloo devaient tomber aux mains des troupes belges respectivement le 7 et le 14 novembre (38).

Sans attendre ces succès militaires, dès le 4 octobre, le Gouvernement provisoire avait proclamé l'indépendance de la Belgique par un décret ainsi conçu :

« I. Les provinces de la Belgique, violemment détachées de la Hollande, constitueront un État indépendant.

II. Le comité central s'occupera au plus tôt d'un projet de constitution.

III. Un Congrès national, où seront représentés tous les intérêts des provinces, sera convoqué. Il examinera le projet de constitution belge, le modifiera en ce qu'il jugera convenable et le rendra, comme constitution définitive, exécutoire dans toute la Belgique » (39).

Le Congrès devait se composer de 200 membres. Les élections eurent lieu le 3 novembre. On notera que le Limbourg et le grand-duché de Luxembourg y envoyèrent des députés comme les autres provinces belges : le Limbourg 17 (7 pour Maestricht, 5 pour Hasselt et 5 pour Ruremonde) et 16 pour le Luxembourg (Luxembourg : 3, Arlon : 2, Bastogne : 1, Diekirch : 2, Grevenmacher : 2, Marche : 2, Neufchâteau : 2 et Virton : 2) (40).

Entre-temps, le 5 octobre 1830, le ministre des Pays-Bas à Londres demanda une intervention militaire du concert européen pour mettre fin à l'insurrection (41). Cette demande fut repoussée par le cabinet britannique (42) qui, en lieu et place, avait déjà décidé de convoquer à Londres, une

(35) Henri PIRENNE, *op. cit.* vol. VI, p. 395.

(36) Henri PIRENNE, *op. cit.* vol. VI, pp. 413, 415 et 416.

(37) Henri PIRENNE, *op. cit.* vol. VI, p. 397.

(38) Frans VAN KALKEN, *Histoire du Royaume des Pays-Bas*, p. 182.

(39) Théodore JUSTE, *Histoire du Congrès national de Belgique*, Bruxelles Librairie polytechnique, 1850, t. 1, pp. 21-22. Une autre proclamation d'indépendance sera effectuée, par le Congrès national cette fois, le 18 novembre 1830 : « Le Congrès national de la Belgique proclame l'indépendance du peuple belge, sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique ». (*Ibidem*, tome 1, p. 107). Le 24 novembre 1830, par 161 voix contre 28, le Congrès national « Déclare que les membres de la famille d'Orange — Nassau sont, à perpétuité, exclus de tout pouvoir en Belgique. » (*Ibidem*, tome 2, p. 406).

(40) HUYTTENS, *op. cit.*, t. 4, doc. n° 15, p. 13.

(41) DE MARTENS, *N.R.T.*, tome X, 13. Actes et documents diplomatiques relatifs à la séparation de la Belgique d'avec la Hollande doc. III, p. 65.

(42) Note du 17 octobre 1830, DE MARTENS, *op. cit.*, doc. V, p. 73.

conférence de plénipotentiaires pour l'arrangement des affaires de la Hollande et de la Belgique. Y participaient l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie par l'organe de leurs ambassadeurs et ministres accrédités à la Cour de Londres.

LA CESSATION DES HOSTILITÉS
ET LA LIGNE D'ARMISTICE

Le premier protocole de la Conférence de Londres, adopté le 4 novembre 1830, concerne la cessation des hostilités. Il y est prescrit notamment :

« (...) Pour accomplir leur résolution d'arrêter l'effusion du sang, elles ont été d'avis qu'une entière cessation d'hostilités devrait avoir lieu de part et d'autre.

Les conditions de cet armistice, qui ne préjugerait en rien les questions dont les 5 Cours auront à faciliter la solution seraient telles qu'elles se trouvent indiquées ci-dessous.

De part et d'autre les hostilités cesseront complètement. Les troupes respectives auront à se retirer réciproquement derrière la ligne qui séparerait, avant l'époque du Traité du 30 mai 1814, les possessions du Prince souverain des Provinces Unies de celles qui ont été jointes à son Territoire, pour former le Royaume des Pays-Bas, par le dit Traité de Paris, et par ceux de Vienne et de Paris de l'année 1815. (...) » (43)

Ce texte est très important et il faut en peser la signification.

Sans doute la ligne qu'il adopte est proposée *aux seules fins de la cessation des hostilités*, que le protocole, sans grand souci de précision juridique, appelle indifféremment « armistice ». Il n'est donc pas dans l'intention des plénipotentiaires, de reconnaître, à ce moment, une quelconque indépendance de la Belgique. Le texte admet cependant implicitement un état de belligérance et propose une ligne de cessation des hostilités ou d'armistice qui n'est pas calquée sur la présence des troupes antagonistes sur le terrain.

La ligne adoptée est celle qui existait *avant le 30 mai 1814*, c'est-à-dire, avant l'amalgame aux Provinces Unies des provinces belges qui se trouvaient incorporées à l'Empire français. On notera que les territoires belges sont définis négativement : ceux qui ne faisaient pas partie des Provinces Unies et qui ont été joints à celles-ci.

S'agissant d'une ligne d'armistice avec les forces hollandaises, la référence à la situation « avant le 30 mai 1814 » ne pouvait s'appliquer qu'à une délimitation dans le nord des provinces belges et pas dans le sud, puisque ce n'est que par le Traité de Paris du 30 mai 1814 que ces provinces furent détachées de l'Empire français.

(43) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. VII, p. 77.

Le Gouvernement provisoire donna, le 10 novembre 1830, son accord à la cessation des hostilités et à la ligne proposée avec le commentaire suivant :

« A cette occasion le Gouvernement provisoire de la Belgique doit à la bonne foi d'observer, qu'il entend par cette ligne les limites qui, conformément à l'article II de la loi fondamentale des Pays-Bas séparaient les Provinces septentrionales des Provinces méridionales du Pays, y compris toute la rive gauche de l'Escaut. » (44)

Le deuxième protocole, du 17 novembre 1830, prit acte de la double acceptation de l'armistice mais considéra l'observation du Gouvernement provisoire belge comme l'expression

« (d')une opinion entièrement subordonnée à l'adhésion pleine et sans réserve qui la précède.

En effet, d'après les bases d'armistice, que cette réponse adopte explicitement, les limites derrière lesquelles les troupes respectives doivent se retirer, sont les limites qui séparaient la Belgique des Provinces Unies des Pays-Bas antérieurement au Traité de Paris du 30 mai, 1814. Ces limites ne peuvent donc être déterminées par des actes postérieurs au Traité du 30 mai, 1814, et l'on ne saurait invoquer de tels actes pour altérer, sur un point quelconque, la ligne de frontières qui subsistait avant la signature de ce même Traité » (45)

En dépit de la belle assurance de la conférence, la référence à la situation « avant le 30 mai 1814 » était dépourvue d'ambiguïtés sur le contenu des Provinces Unies à cette date. Trois problèmes — que les diplomates de Londres n'avaient pas prévus — allaient se poser : la Flandre zélandaise, le Limbourg et le Luxembourg.

LA FLANDRE ZÉLANDAISE

Sur ce premier point, le 27 novembre, le Comité diplomatique devait transmettre à la Conférence une note dont voici quelques extraits :

« Le territoire connu anciennement sous le nom de *Flandre hollandaise* a-t-il fait partie de la Belgique jusqu'au 30 mai 1814 ?

On a élevé des doutes sur ce point, doutes qui ne sont pas fondés. À l'époque du 30 mai, et six semaines plus tard, la ci-devant *Flandre hollandaise* appartenait encore, de droit et de fait, au territoire belge : elle n'a été réunie à la Zélande que le 20 juillet 1814, par un arrêté inséré sous le n° 85 dans le bulletin officiel hollandais, dit *Staatsblad der vereenigde Nederlanden*.

Cette partie actuelle de la province de Zélande (...) appartient jusqu'en 1794 aux Provinces-Unies, en vertu du traité de Munster, et fit partie du *Pays de*

(44) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. X B, p. 85. Ceci demande un mot d'explication. Selon la loi fondamentale des Pays-Bas, la rive gauche de l'Escaut faisait partie des provinces septentrionales. Mais comme la date à prendre en considération est celle de l'expiration de l'occupation française, la rive gauche de l'Escaut faisait alors partie des provinces belges.

(45) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. X, p. 82

généralité, territoire qui avait une administration spéciale et qui ne participait en rien aux droits politiques des autres provinces du Nord.

Ce pays, nommé aussi Flandre des États (...) fut cédé à la France par le traité conclu à La Haye le 27 floréal an III (1795). Et lors de la réunion de la Belgique à la république française, la *Flandre des États* fut incorporée au département de l'Escaut, dont elle forma un arrondissement ; les limites ont été fixées par l'acte de la convention nationale, du 4 fructidor an III, et confirmées par la loi de réunion des neuf départements de la Belgique, du 9 vendémiaire an IV.

Cet ordre de choses, reconnu par les puissances voisines dans les traités de Campo-Formio et de Luneville, a duré sans modification jusqu'en 1814. (...)

La mesure par laquelle tout le pays désigné anciennement sous le nom de *Flandre hollandaise* fut soustrait plus tard au département de l'Escaut, eût dû être annulée par la loi fondamentale des Pays-Bas promulguée en juillet 1815, puisqu'on y avait établi en principe que les ci-devant départements français de la Belgique n'éprouveraient d'autre changement que celui de leur nom en un nom de province méridionale.

Quoi qu'il en soit, comme cette mesure injuste ne date que du 20 juillet 1814, il en résulte que la Flandre hollandaise doit être considérée comme ayant constitué une partie intégrante de la Belgique au 30 mai de la même année. En conséquence, tout ce territoire appartient à celui que les troupes belges ont le droit d'occuper, conformément aux stipulations de l'armistice convenu » (46).

Par une note verbale du 1^{er} décembre 1830 les émissaires de la Conférence, MM. Cartwright (britannique) et Bresson (français) développèrent une argumentation touffue et visiblement embarrassée. Sans répondre à l'argument belge fondé sur l'étendue de la Hollande à l'époque précédant immédiatement le 30 mai 1814, ils firent valoir en substance que la Belgique n'existait pas comme État en mai 1814, qu'elle ne pouvait invoquer en droit les conquêtes de Napoléon pour agrandir son territoire et que la Hollande pouvait au contraire invoquer le droit au retour de ces provinces conquises ou droit de *postliminie* (47). Que dans l'esprit de la conférence, il fallait prendre en compte les traités de 1815. Enfin, que le vœu des populations de la région était de rester hollandaises (48).

(46) HUYTTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 112, pp. 191-192.

(47) Ce terme est défini comme suit dans le *Dictionnaire de la terminologie du droit international* rédigé sous la direction de J. BASDEVANT : « *Postliminie* : Terme emprunté au droit romain, par lequel on a, surtout autrefois, exprimé la restauration des droits de l'État et de ses sujets après cessation de l'occupation d'un territoire par l'ennemi ou même après restauration d'un État qu'un autre s'était annexé. » (Paris, Sirey 1960, p. 462).

(48) Pour plus de précision on trouvera ci-dessous le contenu de cette note :

« Le traité du 30 mai 1814 a décidé en principe la réunion de la Hollande et de la Belgique ; les traités de Vienne l'ont effectuée en 1815.

La Belgique n'existait pas comme État distinct dans les premiers mois de 1814. Elle n'était qu'un démembrement de l'empire français, en dépôt entre les mains des puissances alliées ; elle attendait son sort.

La Hollande, au contraire, avait déjà repris son *existence politique* ; le prince, souverain des *Provinces-Unies* des Pays-Bas s'était remis et se remettait *successivement* en possession de tout le territoire qui avait formé l'ancienne république des Provinces-Unies, jusqu'au moment de l'entrée des troupes françaises en 1795. Des points importants, plus ou moins longtemps occupés par

La réponse des émissaires de la Conférence était loin d'être convaincante. Elle reposait sur plusieurs arguments sans pertinence. Tout d'abord, peu

des corps ennemis, des formalités plus ou moins longues à remplir, des dispositions militaires, ou des combinaisons territoriales qui entraînaient plus ou moins de délais, ne pouvaient porter atteinte aux droits antérieurs auxquels le prince succédait.

Ainsi nous voyons que Naarden, les forts du Helder et du Texel, Deventer, Delfzyl, Berg-op-Zoom, Coevorden, Flessingue, ne lui sont rendus que par la convention de Paris du 25 novembre 1814. On n'a jamais pensé que cette privation forcée de possession le dépossédât. Pourquoi donc Breskens et Ysendycke, qui appartiennent à la Flandre hollandaise, et qui sont restitués par cette même convention, seraient-ils placés dans un cas exceptionnel ? Est-ce en vertu de la cession de la Flandre hollandaise par le traité de 1795 ? Mais cette cession a été faite à la république française et non à la Belgique, qui était englobée par elle, qui n'existait pas, et ne pouvait traiter pour son compte. Plus tard, non seulement la Flandre hollandaise, mais la Hollande tout entière a disparu dans l'empire français. Ce sont des actes de la force qui ne constituent que les droits de la force. Il en est d'autres heureusement, et celui de *postliminie* a été à juste titre appliqué par la Hollande, à mesure que les circonstances le lui ont permis.

Ainsi donc, lors même qu'il y aurait eu, dans les premiers mois de 1814, lacune dans l'exercice de droits de souveraineté par la Hollande sur cette province tout hollandaise, cette circonstance s'expliquerait par des empêchements indépendants de sa volonté. Les Français étaient maîtres d'Anvers, de Flessingue et de cette partie du cours de l'Escaut. La Flandre hollandaise, non-seulement se trouvait ainsi entièrement isolée des autres Provinces-Unies, mais les places fortes qui les commandent, Breskens et Ysendycke, étaient encore au pouvoir d'une nation alors ennemie.

Cependant, et malgré ces entraves, nous trouvons que cette province, fidèle à ses souverains, fait, dès les premiers jours de l'année 1814, des tentatives pour se replacer sous son ancienne juridiction. Les districts de L'Écluse et de Hulst se détachent spontanément, et pour ainsi dire naturellement, des départements de la Lys et de l'Escaut, et obtiennent une administration relevant du gouvernement de La Haye. L'acte du 20 juillet 1814 dispose d'une portion des possessions hollandaises suivant le bon plaisir de qui il appartenait d'en décider ; et assurément, au lieu d'atténuer un droit antécédent de propriété, il l'établit. — Si quelque souverain ou État avait un droit à y opposer, que l'on produise la réclamation ou la protestation ! Si la Flandre hollandaise ou Maestricht ont jamais appartenu à la Belgique, que l'on montre les actes de cession ou d'incorporation ! Se prévaloir des conquêtes de la république française ou de l'empire français, et des actes d'organisation intérieure du royaume des Pays-Bas, ce n'est pas produire des titres qui puissent un moment paraître fondés. Contester les droits d'un autre, et établir les siens, sont deux choses fort distinctes, et qui sont confondues dans la note.

Quand le protocole du 4 novembre dit que *les troupes respectives auront à se retirer réciproquement derrière la ligne qui séparerait, avant l'époque du 30 mai 1814, les possessions du prince souverain des Provinces-Unies, de celles qui ont été jointes à son territoire pour former le royaume des Pays-Bas, par ledit traité de Paris, et par ceux de Vienne et de Paris de l'année 1815*, peut-on supposer qu'il entende autre chose que *ses possessions de droit* ?

Appelle-t-on joindre au territoire d'un prince, un territoire qui déjà lui appartient ?

(...) Le langage du protocole est clair, quoi qu'on en dise ; il se réfère aux traités de 1814 et 1815. Prenons l'acte principal de Vienne du 9 juin 1815 ; c'est lui qui constitue le royaume des Pays-Bas. Il est dit, art. LXV : *Les anciennes Provinces-Unies des Pays-Bas, et les ci-devant provinces belgiques, les unes et les autres dans les limites fixées par l'article suivant, formeront, conjointement avec les pays et territoires désignés dans le même article, le royaume des Pays-Bas*. Ici, rien n'est oublié : *les anciennes Provinces-Unies des Pays-Bas, les ci-devant, etc.* Il n'y avait donc pas alors de Belgique proprement dite dont la Flandre hollandaise pût être partie intégrante. Les ci-devant provinces belgiques, ce qui ne peut signifier que les ci-devant Pays-Bas-autrichiens, et les pays et territoires désignés (ce qui comprend les accroissements accordés en dehors des deux premières classifications). Or, quelles étaient ces anciennes *Provinces-Unies*, ces ci-devant *provinces belgiques* ? l'histoire, les traditions, les cartes, les traités, sont là pour nous le dire. Pourrait-on opposer à de pareilles autorités un état transitoire de quelques mois, une occupation militaire, une existence sans nom, sans individualité, sans définition caractéristique, une interruption forcée dans l'exercice des droits de souveraineté ; des traités arrachés par la force, et arrachés par une autre puissance, au profit de cette puissance même ? On pense qu'un plus mûr examen de

importait que la Belgique existât ou non comme État antérieurement au 30 mai 1814 puisque le texte du protocole qu'il convenait d'appliquer définissait les territoires situés au sud de la ligne d'armistice comme ceux qui n'appartenaient pas aux Pays-Bas à cette date. Au demeurant, tous les textes antérieurs à l'union formelle de 1815 se référaient bien à une entité « Belgique » ou « Provinces belgiques ou Belgiques ».

La seconde confusion concernait ce qui appartenait *en droit* aux Provinces-Unies à la même date. On admettra sans mal que la Conférence de Londres ne voulût point tenir compte de l'annexion unilatérale de la Hollande par la France. Mais *quid* des traités passés par les trois formes d'États qui s'étaient succédés en Hollande depuis 1794 : Provinces-Unies, République batave, Royaume de Hollande ? A supposer que l'on put remettre en cause les traités passés entre l'Empire et la République batave, puis le Royaume de Hollande, considérés comme des États vassaux dont la souveraineté était fictive, tel n'était pas le cas du Traité de paix signé à La Haye le 16 mai 1795 (27 floréal an III) entre la France et la République des Provinces-Unies. Selon le droit de l'époque, un tel traité était parfaitement valide.

Un troisième vice de raisonnement consistait à interpréter le contenu des Provinces-Unies en mai 1814 en fonction de ce que le Traité de Vienne attribua ultérieurement aux Royaume des Pays-Bas.

Ces grossières erreurs cachaient mal la volonté politique de considérer comme date critique *pour cette partie de la frontière* non la situation à la veille du 30 mai 1814 mais bien la période antérieure à l'invasion française sous la Révolution, soit l'état de possession en 1794.

Le comité diplomatique belge fit valoir que « le prince d'Orange n'avait le droit d'occuper que le pays réuni à l'Empire français par voie de fait et sans traité », que « la Flandre des États faisait partie du département de l'Escaut le 30 mai 1814 » et n'en avait été détachée « que le 20 juillet suivant et par une usurpation manifeste » (...) « le prince ne succédait qu'aux droits de la Hollande, tels qu'ils existaient après les traités qu'elle avait conclus avec la France » (...) « On ne voit donc pas comment la Hollande, en 1814 aurait pu appliquer le droit de *postliminie* (49) à des possessions cédées à la France en vertu de traités solennels » (50).

Quant à l'argument que ce territoire aurait été arraché par la force, la note belge répond, à juste titre, selon le droit de l'époque :

« A ce compte quelle cession de territoire sera jamais à l'abri d'une pareille remarque ? Voit-on souvent une guerre se terminer par des traités, sans qu'il y ait eu un vainqueur et des vaincus, le plus fort et le plus faible ? Et alors

la question ne peut manquer d'écartier tous les doutes élevés dans les notes auxquelles on répond. » (HUYTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 114, pp. 194-195).

(49) Voir *supra* note 47.

(50) HUYTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 115, p. 197.

toute cession, tout échange même, ne sont-ils pas imposés par la victoire à la défaite ?

Les Hollandais, en guerre avec la France, achetèrent une pacification devenue indispensable, et ils firent des sacrifices ; de même que la France en a fait quand elle a cédé non seulement toutes ses conquêtes, mais une partie du territoire qu'elle possédait avant 1792. Ces traités sont-ils nuls, et la France aurait-elle bonne grâce à invoquer le droit de *postliminie*, en alléguant la nécessité où elle s'est trouvée de céder à une force majeure ? (...) (51).

Indépendamment de ces arguments juridiques, la Belgique avait de très sérieux arguments économiques et stratégiques. Comme l'exprimait Nothomb, la Belgique réclamait ce territoire pour trois motifs : comme garantie de l'écoulement des eaux des Flandres ; comme garantie de l'usage du canal de Terneuzen et comme garantie de la navigation de l'Escaut » (52).

En revanche, il convient de noter que la Flandre zélandaise, restée fidèle à Guillaume, ne s'était pas du tout associée à la révolution belge (53).

Comme on a pu le voir, il ne fut cependant jamais répondu sérieusement par les Puissances à l'argumentation juridique de la Belgique.

LA QUESTION DU LIMBOURG ET EN PARTICULIER DE MAESTRICHT

Sur ce second point, le Comité diplomatique devait transmettre à la Conférence, le 28 novembre, une autre note dont voici quelques extraits :

« Doit-on considérer la ville de Maestricht comme ayant appartenu à la Hollande le 30 mai 1814, date du traité de Paris ? Cette question ne peut se résoudre que par la négative.

Maestricht, cédée à la France par la Hollande en octobre 1795, n'avait jamais fait partie, ni des Provinces-Unies des Pays-Bas, ni même de leurs possessions connues sous le nom de *Pays de la généralité*. Les Hollandais, maîtres de la place, y partageaient la souveraineté avec le prince-évêque de Liège, en ce sens que la moitié des juges, des magistrats et des fonctionnaires était nommée par le gouvernement hollandais, tandis que le prince évêque avait la nomination de l'autre moitié, en vertu d'un traité conclu entre lui et les États-Généraux en 1665.

À l'époque où les anciens départements de l'empire français, qui ont composé les provinces belgiques réunies à la Hollande, tombèrent au pouvoir des puissances alliées, quelques troupes hollandaises prirent possession de Maestricht — elles y entrèrent le 5 mai 1814 (...)

Mais alors existait déjà un gouvernement général du Bas-Rhin. Le gouverneur, M. Sack, nommé par les puissances alliées en guerre avec la France, résidait à Aix-la-Chapelle. Il administrait les départements conquis de la Roer, de

(51) HUYTTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 114, p. 195.

(52) NOTHOMB, *op. cit.*, t. 1^{er}, p. 194.

(53) NOTHOMB, *op. cit.*, t. 1^{er}, p. 195.

l'Ourthe, de la Meuse-inférieure, devenus depuis les provinces de Liège et de Limbourg » (54).

Et la note continue en notant que le gouvernement du Bas-Rhin a protesté le 13 avril 1814 contre la tentative de la Hollande d'établir sa souveraineté sur la ville et qu'il a continué à prendre des arrêtés la concernant, comme pour toute la rive gauche de la Meuse, au nom des puissances alliées, sans consulter les autorités hollandaises.

« En effet, elles n'avaient eu rien à répliquer quand on leur eut fait l'observation que les puissances alliées seules pouvaient prétendre au droit de disposer de Maestricht, comme étant une des villes cédées autrefois à la France par la Hollande et conquises par les armes de l'Allemagne. (...) »

Ce ne fut pas avant le 11 août 1814 que le prince d'Orange obtint l'administration de Maestricht ; et cette date seule prouve qu'il n'y exerça point l'autorité comme nouveau souverain de l'ancienne Hollande, ou comme rentré en possession d'une ville hollandaise : il y gouvernait comme à Bruxelles et à Gand, parce que l'ancienne Belgique tout entière lui était confiée, en attendant que l'on réalisât le projet, déjà conçu, d'ériger en faveur de la maison de Nassau le royaume des Pays-Bas, dont Maestricht devait faire partie comme ville belge. C'est dans ce même mois d'août 1814 que le prince d'Orange avait commencé à signer à Bruxelles des actes législatifs ou de haute administration.

(...)

La commission chargée de rédiger un projet de loi fondamentale, a expliqué, dans son rapport du 13 juillet 1815, quelles bases avaient été adoptées pour diviser en provinces septentrionales et provinces méridionales du nouveau royaume, les diverses parties du territoire belge et hollandais.

'Pour les provinces septentrionales, dit ce rapport, nous avons conservé la division qu'avait adoptée la première loi (constitution hollandaise du 29 mars 1814), rendant à chacune d'elles ses anciennes limites ; pour les provinces méridionales, nous n'avons fait que changer les noms des départements.'

Or, l'article 2 de la loi fondamentale porte ce qui suit

'La province de Limbourg est composée du département de la Meuse-inférieure en *entier* et des parties du département de la Roer qui appartiennent au royaume par le traité de Vienne.'

Et dans l'article 79, les quatre députés à nommer par la province du Limbourg, pour la seconde chambre des états-généraux, sont comptés au nombre des cinquante-cinq Belges qui devaient former la moitié de la représentation nationale de la chambre élective.

Il n'était donc jamais entré dans la pensée des hollandais de considérer Maestricht et son territoire comme appartenant à leurs possessions du 30 mai 1814, toutes enclavées dans ce qu'ils appelèrent provinces septentrionales. Ils avaient obtenu Maestricht comme étant une partie des provinces belgiques, de même qu'ils avaient réuni au royaume des Pays-Bas les villes de Namur et de Liège.

De tout ce qui vient d'être dit sur la véritable situation de la ville de Maestricht au 30 mai 1814, résulte évidemment que (...) Maestricht, au 30 mai

(54) HUYTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 113, pp. 192-194.

1814, appartenait à la partie du territoire dont on a formé les provinces méridionales des Pays-Bas. » (55)

Ici encore, par leur note verbale du 1^{er} décembre 1830, les émissaires de la Conférence, MM. Cartwright et Bresson soutinrent des arguments similaires à ceux avancés pour la Flandre zélandaise : Maestricht n'aurait été acquis par la France qu'en 1795 et fut réoccupée par les troupes hollandaises le 5 mai 1814. Ils invoquent à nouveau le Traité de Vienne du 9 juin 1815. Les arguments sont particulièrement faibles ; ils ne répondent pas à ceux exposés dans la note belge (56).

Le Comité diplomatique, par une note du 6 décembre 1830, reprit en détails son argumentation, historiquement et juridiquement très solide, des droits indivis des Provinces-Unies et de l'évêque de Liège jusqu'au 16 mai 1795, date de la cession à la France des droits des Provinces-Unies (57).

Entre-temps le Gouvernement des Pays-Bas, par une note du début novembre fit valoir un argument — que la Belgique ignorait prudemment — qu'il y avait un

« très grand nombre d'enclaves situées dans les provinces de Limbourg et de Liège, et qui ont appartenu avant l'époque du 30 mai 1814, au prince Souverain des Provinces-Unies des Pays-Bas, les limites séparant ces Provinces de celles jointes à son territoire pour former le Royaume des Pays-Bas, ne présentent aucune ligne contiguë du côté des Provinces de Liège et de Limbourg, il importera d'en établir une, d'après le principe d'une compensation de Territoire au delà et en deçà de la ligne » (58).

Il réclamait en tout état de cause les arrondissements de Maestricht et de Ruremonde.

LA QUESTION DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

On a déjà signalé plus haut comment le Luxembourg, qui avait toujours partagé le sort des provinces Belges sous la domination espagnole comme pendant la période autrichienne et sous l'occupation française, avait été détaché de cet ensemble par le Traité de Paris du 30 mai 1814, puis s'était vu rattaché à la Confédération germanique et placé en union personnelle sous la souveraineté du Roi de Hollande. Au demeurant, même à l'époque de l'union avec la Hollande, le grand-duché fit partie administrativement des provinces méridionales, dans sa représentation aux États Généraux notamment. Enfin, le grand-duché suivit les autres provinces méridionales dans le mouvement révolutionnaire de 1830 pour la séparation d'avec la Hollande.

(55) *Ibidem*.

(56) HUYTTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 114, pp. 194-195.

(57) HUYTTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 116, pp. 198-201.

(58) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. XI, annexe A., p. 90.

Dans ces conditions, la Belgique estimait que pour l'application des conditions d'armistice, le grand-duché faisait partie des provinces Belges avant le 30 mai 1814.

Les Puissances réunies à la conférence de Londres entendaient au contraire conserver cette partie des arrangements qu'elles avaient prises dans les traités de 1814-1815 (59).

La position du Gouvernement provisoire fut encore longuement argumentée dans un mémoire du 13 décembre 1830 (60).

LA RECONNAISSANCE DE L'INDÉPENDANCE DE LA BELGIQUE

Par le Protocole n° 7 du 20 décembre 1830, les cinq Cours acceptèrent le fait de la dissolution du Royaume des Pays-Bas et de l'indépendance de la Belgique dans les termes suivants :

« (...) Les Plénipotentiaires des 5 Cours ayant reçu l'adhésion formelle du Gouvernement Belge à l'Armistice qui lui avait été proposé, et que le Roi des Pays-Bas a aussi accepté, et la Conférence ayant ainsi, en arrêtant l'effusion du sang, accompli la première tâche qu'elle s'était imposée, les Plénipotentiaires se sont réunis pour délibérer sur les mesures ultérieures à prendre dans le but de remédier au dérangement que les troubles survenus en Belgique ont apporté dans le système établi par les Traités de 1814 et 1815.

En formant, par les Traités en question, l'union de la Belgique avec la Hollande, les Puissances signataires de ces mêmes Traités, et dont les Plénipotentiaires sont assemblés dans ce moment, avaient eu pour but de fonder un juste équilibre en Europe, et d'assurer le maintien de la paix générale.

Les évènements (*sic*) des 4 derniers mois ont malheureusement démontré que '*cet amalgame parfait et complet que les Puissances voulaient opérer entre ces deux Pays*', n'avait pas été obtenu, qu'il serait désormais impossible à effectuer, qu'ainsi l'objet même de l'union de la Belgique avec la Hollande se trouve détruit, et que dès lors, il devient indispensable de recourir à d'autres arrangements (*sic*) pour accomplir les intentions, à l'exécution desquelles cette union devait servir de moyen.

Unie à la Hollande et faisant partie intégrante du Royaume des Pays-Bas, la Belgique avait à remplir sa part des devoirs Européens de ce Royaume, et des obligations que les Traités lui avaient fait contracter envers les autres Puissances. Sa séparation d'avec la Hollande ne saurait la libérer de cette part de ces devoirs et de ses obligations.

La Conférence s'occupera conséquemment de discuter et de concerter les nouveaux arrangements (*sic*) les plus propres à combiner l'indépendance future de la Belgique avec les stipulations des Traités, avec les intérêts et la sécurité des autres Puissances, et avec la conservation de l'équilibre Européen. A cet effet la Conférence tout en continuant ses négociations avec le Plénipotentiaire

(59) V. par exemple les instructions de Palmerston à Lord Ponsonby, représentant de S.M. pour les communications avec le Gouvernement provisoire, en date du 1^{er} décembre 1830, DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. XV, pp. 96-100.

(60) HUYTTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 144, pp. 225-230.

de Sa Majesté le Roi des Pays-Bas, engagera le Gouvernement Provisoire de la Belgique à envoyer à Londres le plutôt possible, des Commissaires munis d'instructions et de pouvoirs assez amples, pour être consultés et entendus sur tout ce qui pourra faciliter l'adoption définitive des arrangements dont il a été fait mention plus haut.

Ces arrangements ne pourront affecter en rien les droits que le Roi des Pays-Bas et la Confédération Germanique exercent sur le Grand Duché de Luxembourg (...) » (61)

Commentant cette dernière phrase, Nothomb écrivait :

« C'était, d'un trait de plume, enlever à la Belgique une province qui, en 1790 avait appartenu aux Pays-Bas autrichiens et non à la Hollande ni à la maison de Nassau ; qui, en 1815, avait été érigée en grand-duché, par suite d'un échange fictif, mais en continuant d'être réputée partie intégrante des provinces méridionales, et qui, en 1830, s'était spontanément associée à la révolution. » (62)

Le gouvernement provisoire protesta le 3 janvier 1831 en déclarant notamment

« (...) il paraîtra, sans doute impossible que la Belgique constitue un État indépendant, sans la garantie immédiate de la liberté de l'Escaut, de la possession de la rive gauche de ce fleuve, de la province de Limbourg en entier, et du grand-duché de Luxembourg, sauf les relations avec la Confédération germanique. » (63)

Cette note fut renvoyée à la Belgique par la conférence car les « Puissances ne sauraient reconnaître à aucun État un droit qu'elles se refusent à elles-mêmes, et c'est sur cette renonciation mutuelle à toute idée de conquête, que reposent aujourd'hui la paix générale et le système Européen ». (64) Venant notamment de la Prusse, qui avait ravi aux provinces belges plusieurs cantons en 1815, et de la Grande-Bretagne, qui s'était emparée de colonies hollandaises à l'époque de l'alliance de ce pays avec l'Empire français et qui n'en avait rendu qu'une partie, le motif était pour le moins singulier. Les Pays-Bas protestèrent également, en demandant que les limites soient celles de 1790 (65). Comme on va le voir, ce vœu là fut mieux entendu.

Le 13 janvier, les commissaires belges à Londres communiquèrent à la Conférence une note, datée du 6 janvier, sur les limites de la Belgique qui reprenait les mêmes revendications qu'auparavant : Flandre Zélandaise, Limbourg y compris Maestricht et grand-duché de Luxembourg (66).

(61) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. XXIII, pp. 125-126.

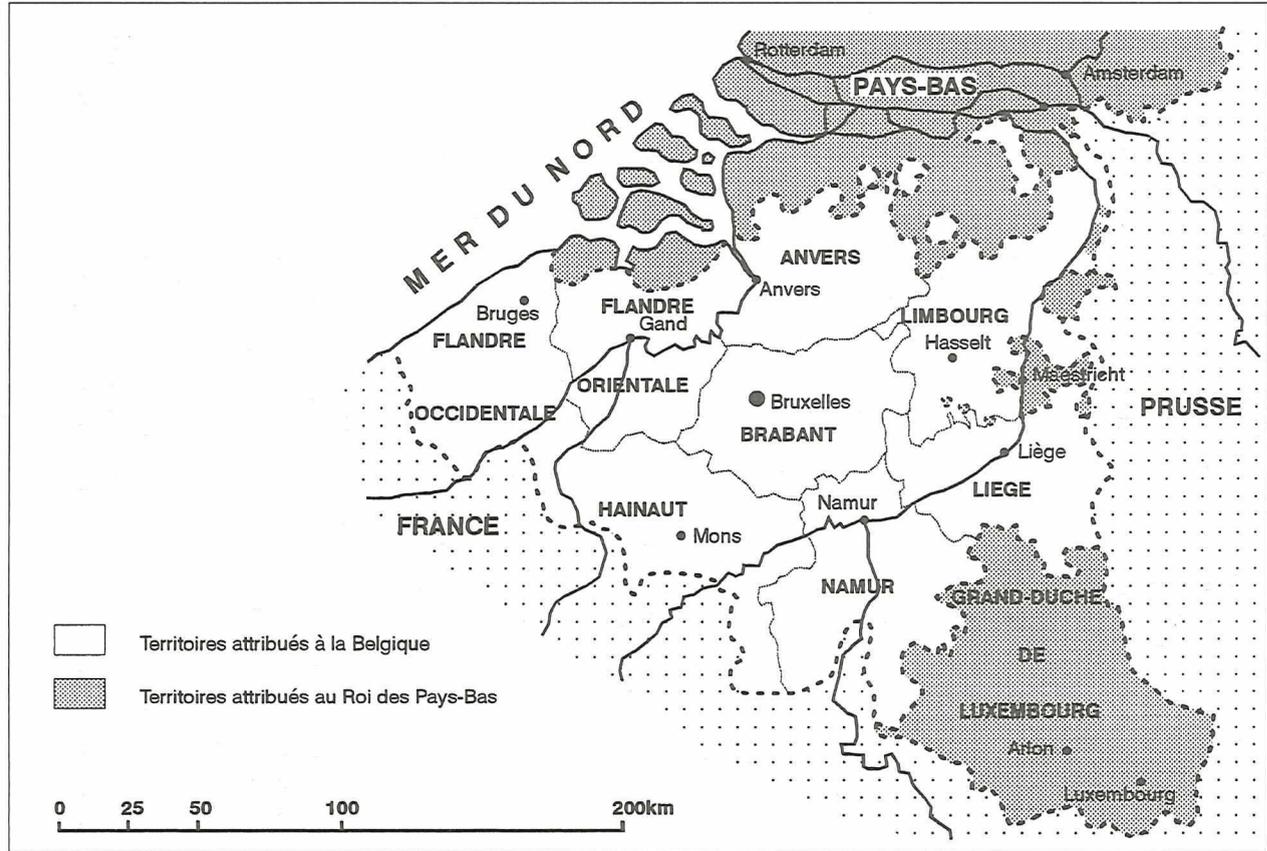
(62) NOTHOMB, *Essai historique et politique*, tome I, pp. 121-122.

(63) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. XXX, p. 42.

(64) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. XXXVI B, p. 157.

(65) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. XXXII A, p. 146.

(66) HUYTTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 148, pp. 252-253.



LES BASES DE SÉPARATION DU 20 JANVIER 1831

Dans sa réunion du 20 janvier, par son onzième protocole, la Conférence arrêta les bases de séparation entre la Belgique et la Hollande :

« (...) les plénipotentiaires ont procédé à l'examen des questions qu'ils avaient à résoudre, pour réaliser l'objet de leur protocole du 20 décembre 1830, pour faire une utile application des principes fondamentaux auxquels cet acte a rattaché l'indépendance future de la Belgique et pour affermir ainsi la paix générale, dont le maintien constitue le premier intérêt, comme il forme le premier vœu des puissances réunies en conférence à Londres. (...) »

Art. 1^{er}. Les limites de la Hollande comprennent tous les territoires, places, villes et lieux qui appartenaient à la ci-devant République des Provinces-Unies des Pays-Bas, en l'année 1790.

Art. 2. La Belgique sera formée de tout le reste des territoires qui avoient reçu la dénomination de Royaume des Pays-Bas, dans les traités de l'année 1815, sauf le grand-duché de Luxembourg qui, possédé à un titre différent par les princes de la maison de Nassau, fait et continuera à faire, partie de la Confédération germanique. (...) »

Art. 4. Comme il résulterait néanmoins des bases posées dans les articles 1^{er} et 2 que la Hollande et la Belgique posséderaient des enclaves sur leurs territoires respectifs, il sera effectué, par les soins des cinq cours, tels échanges et arrangements entre les deux pays qui leur assureraient l'avantage réciproque d'une entière contiguïté de possessions et d'une libre communication entre les villes et fleuves compris dans leurs frontières.

Art. 5. La Belgique, dans les limites telles qu'elles seront arrêtées et tracées conformément aux bases posées dans les articles 1^{er}, 2 et 4 du présent protocole, formera un État perpétuellement neutre. Les cinq puissances lui garantiront cette neutralité perpétuelle, ainsi que l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans les limites mentionnées ci-dessus.

Art. 6. Par une juste réciprocité, la Belgique sera tenue d'observer cette même neutralité envers tous les autres États et de ne porter aucune atteinte à leur tranquillité intérieure ni extérieure. » (67)

La situation ainsi offerte à la Belgique est illustrée par la carte 6 ci-contre.

Les Puissances croyaient de cette manière évacuer l'épine du traité de 1795, et il est vrai que par cette rédaction, la Belgique ne pouvait plus revendiquer la Flandre zélandaise. Mais ses droits sur le Limbourg restaient partiellement sauvegardés. Ces bases ne faisaient revivre que les droits de la Hollande sur la moitié de Maestricht, la place de Venlo et 53 villages dits de la *généralité*. Les Puissances étaient au surplus obligées d'apporter une exception formelle à cet *uti possidetis de 1790* pour le grand-duché de Luxembourg pour lequel la date retenue était celle des *traités de 1815*.

(67) Dans DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. XXXVII, pp. 158-160. V. aussi HUYTTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 155, pp. 240-243. Ces bases furent répétées, avec une numérotation légèrement différente, dans une annexe au douzième protocole du 27 janvier 1831, dans DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. XXXIX, pp. 170-171. Voy. aussi HUYTTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. annexe A au n° 169 (a), pp. 255-257.

Comme la Belgique le fit remarquer, non sans humour (68), si on rendait aux Pays-Bas leurs limites de 1790, ils devaient perdre les territoires acquis par les traités du 15 janvier 1800 et du 14 novembre 1802, que l'Empire français avait forcé la Prusse de céder à la République batave. Or de cela il n'était pas question. Les Pays-Bas voulaient bien profiter des traités que Napoléon avait imposé par la force de ses armées quand ils avaient été conçus en faveur de la Hollande, mais n'entendaient pas admettre celui de 1795 qui était favorable à la Belgique ! On mesure l'arbitraire, mais aussi l'amateurisme dans la rédaction, que dévoilaient ces formules.

A ce moment les arguments des Puissances peuvent se résumer ainsi

- 1) La Belgique n'existait pas comme État en 1790 ;
- 2) Elle ne peut donc bénéficier du droit de *postliminie* ;
- 3) Elle ne peut bénéficier des conquêtes qui furent attribuées à la France et auxquelles celle-ci avait renoncé au profit de l'ordre européen ;
- 4) Les traités de 1814-1815 représentent un ordre européen auquel il ne peut être porté atteinte et qui s'impose à la Belgique.

Le Congrès national belge, pour sa part, resta ferme sur ses positions. L'article 1^{er} de la constitution, proclamée le 7 février 1831, relatif à la division de la Belgique en provinces, prévoit parmi ces dernières le Luxembourg, tout en ajoutant, ce qui montre que la Belgique était disposée sur ce point à succéder aux droits et obligations du Prince d'Orange-Nassau en ce qui concerne les intérêts de l'Empire sur le grand-duché : « sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique » (69).

LES POUVOIRS DE LA CONFÉRENCE DE LONDRES

La question des pouvoirs de la Conférence de Londres de trancher les choses par des décisions obligatoires ne pouvait plus être esquivée.

Par son 5^e protocole, la Conférence avait déjà insisté sur le fait que « la cessation des hostilités (était) placée sous la garantie immédiate des 5 Cours et (...) qu'un renouvellement des hostilités serait (...) en opposition ouverte avec les intentions » de ces 5 Puissances (70).

La Belgique avait accepté la ligne de cessation des hostilités la considérant comme temporaire et sans préjudice de la délimitation proprement territoriale. Elle prenait la Conférence au mot que l'Armistice laissait « intactes les questions politiques dont les Cours auront à faciliter la solution » (71).

(68) Par un mémoire non daté, très bien documenté, reproduit dans DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. XXXVIII, p. 161.

(69) JUSTE, Théodore, *Histoire du Congrès national de Belgique*, t. 2, p. 409.

(70) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. XX, pp. 109-110.

(71) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. X, p. 82.

Devant l'interventionnisme croissant des Puissances, le Gouvernement belge protesta formellement le 19 janvier en faisant valoir que les questions territoriales dépendaient de sa souveraineté, de son congrès national, et que toute autre attitude des puissances serait une intervention incompatible avec la paix générale de l'Europe et l'indépendance de la nation (72). La protestation du Congrès national, datée du 1^{er} février 1831, fut encore plus précise et virulente, dénonçant toute solution imposée qui n'aurait pas son consentement et serait une violation du principe de non-intervention (73).

L'interventionnisme des Puissances se marquait au demeurant non seulement en ce qui concerne les frontières de la Belgique indépendante, mais encore par la neutralité permanente qu'on lui imposait et la prétention des Puissances d'interdire à la Belgique de se donner un souverain qui n'aurait pas leur aval et qui n'accepterait pas les bases de séparation, et enfin, par la menace de ne reconnaître ni l'indépendance ni le nouveau souverain si ces bases n'étaient pas acceptées (74).

Par le 19^e protocole, les Puissances donnèrent des explications embarrassées sur le fondement de leurs décisions. Elles se présentaient comme gardiennes de « la sécurité générale et à l'équilibre européen » et des traités :

« Chaque nation a ses droits particuliers ; mais l'Europe aussi a son droit : c'est l'ordre social qui le lui a donné.

Les traités qui régissent l'Europe, la Belgique, devenue indépendante, les trouvait faits et en vigueur ; elle devait donc les respecter et ne pouvait pas les enfreindre. En les respectant, elle se conciliait avec l'intérêt et le repos de la grande communauté des États européens ; en les enfreignant, elle eût amené la confusion et la guerre. Les puissances seules pouvaient prévenir ce malheur et, puisqu'elles le pouvaient, elles le devaient ; elles devaient faire prévaloir la salutaire maxime que les événements qui font naître en Europe un État nouveau ne lui donnent pas plus le droit d'altérer le système général dans lequel il entre, que les changements survenus dans la condition d'un État ancien ne l'autorisent à se croire délié, de ses engagements antérieurs. — — Maxime de tous les peuples civilisés ; — maxime qui se rattache au principe même d'après lequel les États survivent à leurs gouvernements et les obligations imprescriptibles des traités à ceux qui les contractent ; — maxime, enfin, qu'on n'oublierait pas sans faire rétrograder la civilisation, dont la morale et la foi publique sont heureusement et les premières conséquences et les premières garanties.

Le protocole du 20 décembre fut l'expression de ces vérités ; il statua que *la Conférence s'occuperait de discuter et de concerter les nouveaux arrangements les plus propres à combiner l'indépendance future de la Belgique avec les stipulations des traités, avec les intérêts et la sécurité des autres États, et avec la conservation de l'équilibre européen.* » (75)

(72) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. XL B, p. 161.

(73) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. XLI, pp. 181-183 ou HUYTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 157, pp. 245-246.

(74) 19^e protocole du 19 février 1831, DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. LII, p. 202.

(75) *Ibidem*, p. 199.

La suite des événements allait montrer que c'était le rapport de force qui seul gouvernait la matière et que la Belgique n'avait pas d'autre choix que de donner son consentement à une volonté des Puissances qui allait encore prendre le temps de fluctuer de manière significative. En vain la Belgique essayait-elle de s'entendre avec les Pays-Bas directement et bilatéralement, sans l'intermédiaire ou l'intrusion des Puissances (76).

Le 17 avril 1831, par leur protocole n° 22, la conférence faisait savoir à la Belgique que « les arrangements de territoires, qualifiés de fondamentaux, (étaient) irrévocables. » (77). Le ton était à l'intransigeance sinon à la menace en cas d'inexécution par la Belgique.

Juridiquement la conférence n'avait de compétence pour trancher ces questions territoriales que celle qu'elle s'attribuait unilatéralement, prétendument comme gardienne de « la sécurité générale et de l'équilibre européen ». Il ne faut pas se laisser leurrer par les mots. Il s'agissait en réalité d'un simple pouvoir de fait, sans base juridique, que lui conférait seulement un rapport de forces favorable.

LE PROTOCOLE N° 24 ET LES PROPOSITIONS DITES DES XVIII ARTICLES

Grâce néanmoins aux pressions de la France, le fait que le prince Léopold de Saxe-Cobourg ne voulait pas accepter la couronne de Belgique tant qu'une solution raisonnable n'était pas trouvée, la ténacité des négociateurs belges et l'initiative de Lord Ponsonby (78), la conférence se radoucit et proposa ce qui suit, par son protocole n° 24 du 21 mai 1831 :

« Considérant qu'il résulte des renseignements donnés par lord Ponsonby

- 1° Que l'adhésion du congrès belge aux bases de séparation de la Belgique d'avec la Hollande serait essentiellement facilitée, si les cinq cours consentaient à appuyer la Belgique dans son désir d'obtenir à titre onéreux l'acquisition du grand-duché de Luxembourg ;
- 2° Que le choix d'un souverain étant devenu indispensable pour arriver à des arrangements définitifs, le meilleur moyen d'atteindre le but proposé serait d'aplanir les difficultés qui entraveraient l'acceptation de la souveraineté de la Belgique par le prince Léopold de Saxe-Cobourg, dans le cas où, comme tout autorise à le croire, cette souveraineté lui serait offerte ;

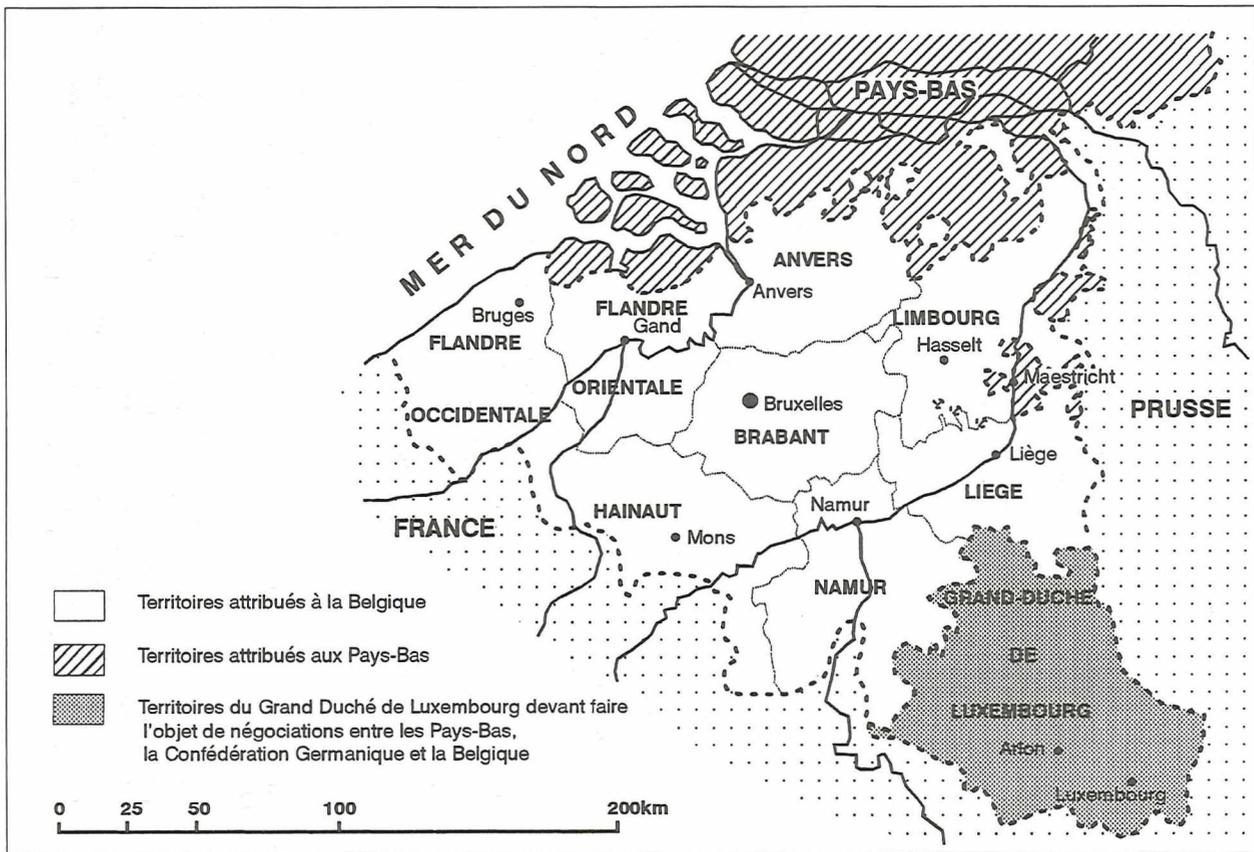
Les plénipotentiaires sont convenus d'inviter lord Ponsonby à retourner à Bruxelles, et de l'autoriser à y déclarer :

- 1° Que les cinq puissances ne sauraient tarder plus longtemps à demander au gouvernement belge son adhésion aux bases destinées à établir la sépara-

(76) Lettre de Lebeau, ministre des affaires étrangères de Belgique du 9 mai 1831 au baron Verstolk, ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. LXX, pp. 256-159

(77) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. LXI, p. 240 ou HUYTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 182, p. 275.

(78) Henri PIRENNE, *op. cit.*, t. VII, 2° éd. pp. 26-28.



- tion de la Belgique d'avec la Hollande, bases auxquelles S.M. le roi des Pays-Bas a déjà adhéré ;
- 2° Qu'ayant égard au vœu énoncé par le gouvernement belge, de faire, à titre onéreux, l'acquisition du grand-duché de Luxembourg, les cinq puissances promettent d'entamer, avec le roi des Pays-Bas, une négociation dont le but sera d'assurer, s'il est possible, à la Belgique, moyennant de justes compensations, la possession de ce pays, qui conserverait ses rapports actuels avec la confédération germanique ;
 - 3° Qu'aussitôt après avoir obtenu l'adhésion du gouvernement belge aux bases de séparation, les cinq puissances porteraient à la connaissance de la confédération germanique cette adhésion, ainsi que l'engagement pris de leur part d'ouvrir une négociation à l'effet d'assurer à la Belgique, s'il est possible, moyennant de justes compensations, la possession du grand-duché de Luxembourg ; les cinq puissances inviteraient en même temps la confédération germanique à suspendre, pendant le cours de cette négociation, la mise à exécution des mesures arrêtées pour l'occupation militaire du grand-duché ;
 - 4° Que lorsque le gouvernement belge aurait donné son adhésion aux bases de séparation, et que les difficultés relatives à la souveraineté de la Belgique se trouveraient aplanies, les négociations nécessaires pour mettre ces bases à exécution seraient aussitôt ouvertes avec le souverain de la Belgique et sous les auspices des cinq puissances ;
 - 5° Enfin que, si cette adhésion n'était pas donnée au 1^{er} juin, lord Ponsonby, de concert avec le général Belliard, aurait à exécuter les instructions consignées dans le protocole n° 25, du 10 mai, et à faire connaître au gouvernement belge les déterminations que les cinq cours ont arrêtées, pour ce cas, par ledit protocole. » (79)

Ces nouvelles propositions — qui sont illustrées par la carte 7 ci-contre — représentaient un compromis plus favorable à la Belgique. Certes la question de la Flandre zélandaise était définitivement enterrée, mais la question du Luxembourg — dont le rachat par la Belgique était envisagé — restait ouverte à une négociation à laquelle la Prusse ne paraissait pas faire objection. En revanche l'idée de « compensations » était pleine d'incertitudes.

Toutefois, Nothomb s'avisait (80) que l'on pouvait interpréter les articles 1^{er} et 2 des bases de séparation de la façon suivante : Selon l'article 1^{er}, la définition des territoires de la Hollande étant ceux qui lui appartenaient en 1790, ce qui signifiait ceci :

« En 1790, la république des Provinces Unies possédait la ville de Venloo et 52 villages compris dans le territoire de la province actuelle du Limbourg, et partageait avec le prince-évêque de Liège la souveraineté de la ville de Maestricht. Mais à cette époque la république n'avait pas la souveraineté entière de Berg-op-Zoom, ni aucune des possessions qui ont été cédées à la république batave par le traité du 15 janvier 1800 et qui sont actuellement comprises dans le territoire des provinces septentrionales » (81).

(79) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. LXXVI, p. 269 ou HUYTTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 185, p. 280.

(80) DE LANNOY, *Hist. dipl. de l'indép. belge, op. cit.*, p. 186 et DE LANNOY, *Les origines diplomatiques de l'indépendance belge, op. cit.*, p. 235.

(81) NOTHOMB, *op. cit.*, t. 1^{er}, p. 197.

Comme l'art. 2 des bases de séparation portait que « La Belgique sera formée de tout le reste des territoires qui avoient reçu la dénomination de Royaume des Pays-Bas, dans les traités de l'année 1815 », il en résultait que toutes les enclaves qui n'étaient pas hollandaises — mais belges ou prussiennes — feraient partie de la Belgique. Cela permettrait à la Belgique d'échanger les enclaves belges dans le Brabant septentrional et dans d'autres provinces du Nord contre les enclaves hollandaises dans le Limbourg. (82) Il est évident que jamais les plénipotentiaires de Londres n'avaient eu l'intention de faire profiter la Belgique des anciennes enclaves prussiennes, mais leur rédaction, une nouvelle fois maladroite, était là !

Après un débat houleux, le Congrès national, aux termes d'un décret du 30 mai, finit par autoriser le gouvernement à négocier dans le sens du dernier protocole (83). Ceci permit, le 4 juin 1831, la proclamation par le Congrès national, du Prince Léopold de Saxe-Cobourg comme Roi des Belges (84). Le prince accepta l'offre qui lui était faite le 26 juin (85). Le même jour, le 26^e protocole de la conférence proposait aux deux parties la conclusion de Préliminaires de paix dit « traité des XVIII articles » (86). On ne mentionnera ici que les six premiers articles de ce texte, relatifs aux questions territoriales :

« La conférence, animée du désir de concilier les difficultés qui arrêtaient encore la conclusion des affaires de la Belgique, a pensé que les articles suivants, qui formeraient les préliminaires d'un traité de paix, pourraient conduire à ce but. Elle a résolu en conséquence de les proposer aux deux parties.

Art. 1^{er}. Les limites de la Hollande comprendront tous les territoires, places, villes et lieux qui appartenaient à la ci-devant république des Provinces-Unies des Pays-Bas, en l'année 1790.

Art. 2. La Belgique sera formée de tout le reste des territoires qui avaient reçu la dénomination de royaume des Pays-Bas dans les traités de 1815.

Art. 3. Les cinq puissances emploieront leurs bons offices pour que le *statu quo* dans le duché de Luxembourg soit maintenu pendant le cours de la négociation séparée, que le souverain de la Belgique ouvrira avec le roi des Pays-Bas et avec la confédération germanique, au sujet dudit Grand-duché, négociation distincte de la question des limites entre la Hollande et la Belgique.

Il est entendu que la forteresse de Luxembourg conservera les libres communications avec l'Allemagne.

Art. 4. S'il est constaté que la république des Provinces-Unies des Pays-Bas n'exerçait pas exclusivement la souveraineté dans la ville de Maestricht en 1790, il sera avisé par les deux parties aux moyens de s'entendre à cet égard sur un arrangement convenable.

(82) NOTHOMB, *op. cit.*, t. 1^{er}, p. 198.

(83) HUYTTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 95, p. 161.

(84) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. LXXX, p. 279 ou HUYTTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 96, p. 165.

(85) HUYTTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 96, p. 165.

(86) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. LXXXIII, p. 287.

Art. 5. Comme il résulterait des bases posées dans les articles 1 et, 2 que la Hollande et la Belgique posséderaient, des enclaves sur leurs territoires respectifs, il sera fait à l'amiable entre la Hollande et la Belgique les échanges qui pourraient être jugés d'une convenance réciproque.

Art. 6. L'évacuation réciproque des territoires, villes et places, aura lieu indépendamment des arrangements relatifs aux échanges. » (87)

Ce texte confirmait les solutions avancées dans le 24^e protocole. Il consacrait pour la Belgique le retour à la *situation qui existait en 1815*, c'est à dire à la *situation précédant immédiatement l'union* telle qu'elle avait été réalisée par les Puissances. Comme le souligne Nothomb ce premier principe était interprété de manière favorable à la Belgique en ce que l'on admettait que la Belgique n'était pas simplement les anciens Pays-Bas autrichiens mais aussi la Principauté de Liège (88). En outre, les droits de la Belgique à la moitié de Maestricht étaient enfin reconnus et la question de l'échange à convenir entre les enclaves belges en Hollande et les enclaves hollandaises en Belgique permettait une solution équilibrée dans le Limbourg. En revanche, la conférence imposait ses décisions de 1815 relatives au Grand duché de Luxembourg.

Le 9 juillet 1831, le Congrès acceptait les XVIII articles par 126 voix contre 70 (89). Le 17, le Prince Léopold débarquait à Calais et son inauguration comme Roi des Belges avait lieu le 21 juillet 1831.

LA CAMPAGNE DES DIX JOURS ET LE TRAITÉ DES XXIV ARTICLES

Si la Belgique était disposée à accepter le compromis, telle n'était pas la disposition d'esprit de Guillaume d'Orange. Le 12 juillet, le refus des XVIII articles par les Pays-Bas fut notifié à la conférence (90). Le 1^{er} août, il annonça à la conférence la reprise des hostilités, arguant de l'existence d'un simple accord de cessation des hostilités et non d'un véritable armistice (91). Le 4 août, ses armées envahissaient la Belgique. Seule une intervention de la France (dès le 6 août) à la demande de Léopold 1^{er} — et sans opposition des quatre autres cours — permit d'arrêter la déroute des troupes belges. Le 11 août, les troupes hollandaises se repliaient sur leur point de départ. Les troupes françaises, menacées à leur tour, par les autres cours, quittèrent le territoire belge en septembre (92).

(87) DE MARTENS, *op. cit.*, t. X, doc. LXXXIII, annexe A, p. 288 ou HUYTENS, *Congrès national*, t. 4, doc. n° 203, p. 328.

(88) NOTHOMB, *op. cit.*, t. I^{er}, pp. 189-190.

(89) HUYTENS, *Congrès national*, t. 4, note p. 329.

(90) DE MARTENS, *op. cit.*, t. XI, p. 212.

(91) DE MARTENS, *op. cit.*, t. XI, p. 225.

(92) Henri PIRENNE, *op. cit.*, t. VII, pp. 32-34.

Cette campagne dite « des dix jours », qui s'achevait par une désastreuse défaite militaire belge s'accompagna d'un discrédit profond pour la Belgique aux yeux de la conférence de Londres. C'est donc avec une indéniable perte de prestige que les négociateurs belges rejoignirent Londres (93). Devant les positions diamétralement opposées des deux protagonistes, la conférence décida d'arbitrer elle-même (94), ce qu'elle fit par son 49^e protocole du 14 octobre contenant ses « décisions finales et irrévocables » d'« Articles pour servir à la séparation de la Belgique d'avec la Hollande » ou Traité dit « des XXIV articles » (95).

Ce texte tranchait la question du Grand-duché de Luxembourg en le divisant en deux en suivant approximativement la ligne de division des populations de langue allemande et celles de langue française. Les premières restaient hollandaises, les secondes (population wallonne et une zone allemande limitée d'Arlon à Vielsalm) étaient reconnues comme belges. Cette division qui n'avait été réclamée par aucune des deux parties est une création pure de la conférence. *En compensation*, la Belgique devait céder ses droits dans la partie nord du Limbourg (Ruremonde et Venlo). Les Pays-Bas recevaient aussi Maestricht et la portion du Limbourg située sur la rive droite de la Meuse (quartiers d'Outre-Meuse).

Avec de profonds déchirements, la Chambre des représentants donna son assentiment le 1^{er} novembre 1831 et le Sénat le 3 novembre. Les Pays-Bas se refusant de signer le Traité, les 5 Puissances décidèrent de signer avec la Belgique seule le 15 novembre 1831 le Traité pour la séparation définitive de la Belgique d'avec la Hollande (96). Les premiers articles, relatifs aux questions territoriales sont illustrés par la carte n^o 8 ci-annexée (97).

(93) Pour un exposé de leurs positions voir note du 23 septembre 1831, DE MARTENS, *op. cit.*, t. XI, pp. 271-279.

(94) 44^e protocole du 26 septembre 1831, DE MARTENS, *op. cit.*, t. XI, p. 280.

(95) DE MARTENS, *op. cit.*, t. XI, p. 323.

(96) DE MARTENS, *op. cit.*, t. XI, p. 390.

(97) Ils ont le contenu suivant :

« Art. 1. Le territoire belge se composera des provinces de Brabant méridional, Liège, Namur, Hainaut, Flandre occidentale, Flandre orientale, Anvers et Limbourg, telles qu'elles ont fait partie du Royaume-Uni des Pays-Bas, constitué en 1815, à l'exception des districts de la province de Limbourg désignés dans l'article 4.

Le territoire belge comprendra, en outre, la partie du grand-duché de Luxembourg, indiquée dans l'article 2.

Art. 2. Dans le grand-duché de Luxembourg, les limites du territoire belge seront telles qu'elles vont être décrites ci-dessous : (...)

Il est entendu qu'en traçant cette ligne, et en se conformant autant que possible, à la description qui en a été faite ci-dessus, ainsi qu'aux indications de la carte jointe, pour plus de clarté, au présent article, les commissaires démarcateurs, dont il est fait mention dans l'article 5, auront égard aux localités, ainsi qu'aux convenances qui pourront en résulter mutuellement.

Art. 3. Pour les cessions faites dans l'article précédent il sera assigné à S.M. le Roi des Pays-Bas, grand-duc de Luxembourg, une indemnité territoriale dans la province de Limbourg.

Art. 4. En exécution de la partie de l'article 1^{er}, relative à la province de Limbourg, et par suite des cessions indiquées dans l'article 2, il sera assigné à S.M. le Roi des Pays-Bas, soit en sa qualité de grand-duc de Luxembourg, soit pour être réunis à la Hollande, les territoires dont les limites sont indiquées ci-dessous :

Toutes les parties ratifièrent ce traité : la France, la Grande-Bretagne et la Belgique le 31 janvier 1832, l'Autriche et la Prusse le 18 avril 1832 et la Russie le 4 mai (98).

Néanmoins le refus des Pays-Bas de signer ce traité fit que, sur le terrain, la Belgique continuait à occuper le Limbourg et le grand-duché de Luxembourg (à l'exception de la citadelle prussienne), et les Pays-Bas se maintenaient à la citadelle d'Anvers et dans les forts de Lillo et Liefkenshoek (99). En novembre 1832, un embargo franco-anglais bloqua les côtes hollandaises et une nouvelle intervention française libéra Anvers en décembre. Comme les Hollandais restaient dans les forts de Lillo et Liefkenshoek, les Belges en tirèrent prétexte pour rester au Limbourg et au Luxembourg (100).

On connaît la suite. Le 11 mars 1838, le Roi Guillaume faisait savoir à Londres qu'il était disposé à signer le Traité des XXIV articles. Cette nouvelle fut accueillie, en Belgique, avec stupeur (101).

1° *Sur la rive droite de la Meuse* : aux anciennes enclaves hollandaises sur ladite rive dans la province de Limbourg — seront joints les districts de cette même province sur cette même rive, qui n'appartenaient pas aux Etats-Généraux en 1790 de façon que la partie de la province actuelle de Limbourg située sur la rive droite de la Meuse, et comprise entre ce fleuve à l'ouest, la frontière du territoire prussien à l'est, la frontière actuelle de la province, de Liège au midi, et la Gueldre hollandaise au nord, appartiendra désormais tout entière à S.M. le Roi des Pays-Bas, soit en sa qualité de Grand-Duc de Luxembourg, soit pour être réunie à la Hollande.

2° *Sur la rive gauche de la Meuse* : à partir du point le plus méridional de la province hollandaise du Brabant septentrional, il sera tiré, d'après la carte ci-jointe, une ligne qui aboutira à la Meuse au dessous de Wessem, entre cet endroit et Stevenswaardt, au point où se touchent, sur la rive gauche de la Meuse, les frontières des arrondissements actuels de Ruremonde et de Maestricht ; de manière que Bergerot, Stamproy, Neer-Itteren, Ittervoord et Thorn, avec leurs banlieues, ainsi que tous les autres endroits situés au nord de cette ligne, feront partie du territoire Hollandais.

Les anciennes enclaves hollandaises dans la province de Limbourg sur la rive gauche de la Meuse appartiendront à la Belgique, à l'exception de la ville de Maestricht, laquelle, avec un rayon de territoire de douze cents toises, à partir du glacis extérieur de la place sur ladite rive de ce fleuve, continuera d'être possédée en toute souveraineté et propriété par S.M. le Roi des Pays-Bas. »

C.T.S., vol. 82, p. 155, DE MARTENS, *op. cit.*, t. XI, p. 390 ; L'un et l'autre comportent une erreur à l'article 1 où il est imprimé 1813 au lieu de 1815. V. aussi le texte dans le *Moniteur belge* 21 et 23 novembre 1831.

(98) DE TROYER, *Répertoire des traités conclus par la Belgique, 1830-1940*, Bruxelles 1973, p. 9.

(99) Henri PIRENNE, *op. cit.*, t. VII, p. 38.

(100) Henri PIRENNE, *op. cit.*, t. VII, pp. 39-40.

(101) Henri Pirenne décrit comme suit l'état d'esprit en Belgique : « Cette déclaration inattendue et à laquelle pourtant ils auraient dû s'attendre, plongea les Belges dans une stupeur qui tourna tout de suite à l'indignation. En cédant à l'Europe, Guillaume faisait de nouveau de l'Europe l'arbitre de leur sort. Ce qui était pour lui une cruelle humiliation était pour eux un déchirement bien plus cruel encore. Ils s'étaient si bien accoutumés au provisoire qu'ils le considéraient comme définitif. La perspective de se séparer des Luxembourgeois, qui s'étaient soulevés comme eux, avaient siégé comme eux au Congrès, avaient fait avec eux la constitution, étaient représentés au même titre qu'eux dans les chambres, dans l'administration et jusque dans le ministère, leur apparaissait monstrueuse et inique. Monstrueuse, puisqu'elle foulait aux pieds le droit sacré des citoyens de disposer d'eux mêmes ; inique puisqu'elle allait condamner 400.000 catholiques à repasser sous le joug d'un souverain ou, pour employer le langage d'alors, d'un despote protestant. » (Henri PIRENNE, *op. cit.*, t. VII, pp. 43-44).

Néanmoins, le texte reçut, le 19 mars 1839, l'assentiment de la Chambre des représentants, par 58 voix contre 42. (102)

Le Traité subit encore de légères modifications de forme avant la signature définitive. En fait, quatre traités distincts furent signés à Londres le 19 avril 1839 :

1) Traité de paix (de séparation) entre la Belgique et les Pays-Bas (qui comporte vingt-six articles : soit deux articles de plus que les 24 articles : l'art. 25 proclamant paix et amitié entre les deux chefs d'Etat et leurs sujets respectifs et l'art. 26 relatif à la ratification) (103).

Le contenu de ce traité est pour le reste semblable à celui de 1831 si ce n'est que sa forme est bilatérale. Ainsi, à l'article 2 c'est S.M. le Roi des Pays-Bas qui consent aux nouvelles limites du Grand-duché (voir la carte n° 7 ci-annexée).

2) Traité de garantie entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, et la Russie d'une part et les Pays-Bas d'autre part (104). Ce traité enregistre l'engagement des Pays-Bas de convertir en traité avec la Belgique les 24 articles (art. 1) ; la garantie des 5 puissances est donnée auxdits articles (art. 2) ; l'union entre la Hollande et la Belgique est reconnue dissoute par les Pays-Bas.

3) Traité de garantie entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, et la Russie d'une part et la Belgique d'autre part (105). Ce traité comporte la garantie des 5 puissances aux 24 articles joints en annexe ; le traité du 15 novembre 1831 n'est plus obligatoire (art. 2).

4) Traité entre l'Autriche, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Prusse, la Russie et la Confédération germanique (106). Il s'agit d'un acte d'accession de la Confédération germanique pour ce qui concernait les stipulations relatives au Grand-duché de Luxembourg.

CONCLUSIONS

De tout ce qui précède on peut conclure ce qui suit :

1° Lors de la dissolution de l'union que formaient les Pays-Bas, *les limites extérieures* du Royaume sont restées inchangées ; le principe de succession d'Etat et *l'uti possidetis juris* ont joué pleinement : la Belgique a succédé aux frontières extérieures du Royaume des Pays-Bas dans l'état où

(102) On connaît, à ce propos, la célèbre apostrophe du député Gendebien votant contre en ces termes : « Non, trois cent quatre-vingt mille fois non, pour trois cent quatre-vingt mille Belges que vous sacrifiez à la peur », *Histoire parlementaire du Traité de paix du 19 avril 1839*, Bruxelles 1839, t. 2, p. 368.

(103) *C.T.S.*, vol. 88, p. 427 ; *Pasinomie*, 1839, p. 91 ; *Moniteur belge*, 21 juin 1831.

(104) *C.T.S.*, vol. 88, p. 411.

(105) *C.T.S.*, vol. 88, p. 421 ; *B.O.*, 1839, n° 255.

(106) *C.T.S.*, vol. 88, p. 445.

elles étaient fixées en 1830 : avec la France (par le traité de Courtrai du 28 mars 1820 entre la France et les Pays-Bas) ; avec la Prusse (par les traités imposés aux Pays-Bas en 1815-1816).

2° S'agissant des limites entre les Pays-Bas et la Belgique, bien que cela ait été en partie la position initiale de la Belgique, ce ne sont *pas les limites administratives au moment de l'indépendance* qui furent retenues. Si l'on se place au jour de la proclamation unilatérale de l'indépendance de la Belgique par le Congrès national, soit *le 18 novembre 1830*, dans la mesure où il y avait deux groupes de provinces : septentrionales et méridionales, les provinces méridionales incluaient tout ce que demandait la Belgique à l'exclusion de la Flandre zélandaise (voir croquis n° 4).

3° Il est difficile d'apprécier avec exactitude la *présence effective des troupes sur le terrain* : il semble que l'on peut dire, dans les grandes lignes, que la Belgique avait pu s'emparer de la quasi totalité de ses revendications dans le Limbourg à l'exception de la ville de Maestricht, et dans le Grand-duché de Luxembourg à l'exception de la citadelle de Luxembourg tenue par les forces prussiennes. En revanche, Anvers et quelques forts comme de Lillo et Liefkenshoek ainsi que la Flandre zélandaise étaient tenus par les troupes hollandaises. Ce n'est pourtant pas cette ligne qui allait être retenue comme ligne de cessation des hostilités.

4° Cet état d'occupation de fait reçut des modifications par l'acceptation partielle des deux belligérants de la « ligne de cessation des hostilités », appelée parfois « ligne d'armistice » établie par les 5 Puissances, aux termes du protocole n° 1 du 4 novembre 1830. Cette ligne de cessation des hostilités ne correspondait pas à la présence des troupes sur le terrain. De part et d'autres, certains retraits furent effectués. Cette première ligne avancée par les Puissances était désignée comme celle de la situation « antérieure au 30 mai 1814 ». Ceci correspondrait donc plutôt à l'idée que l'on reviendrait au *statu quo ante*, à un moment qui n'est pas très bien précisé, *avant l'union des deux pays* qui date, elle, formellement, de 1815.

Toutefois, les Puissances durent se rendre compte que cette formulation reviendrait à donner raison à la Belgique sur les trois points du contentieux : la Flandre zélandaise, le Limbourg, y compris Maestricht, et le grand-duché de Luxembourg, car ces trois régions faisaient partie des provinces belges pour lesquelles, avant le 30 mai 1814, venait de cesser l'occupation française. Il faut noter, en revanche que c'est grâce à l'occupation française que s'était effectuée la fusion entre les provinces belges et l'évêché de Liège et par la victoire des troupes françaises, avalisées par le Traité de 1795, que la Flandre Zélandaise, perdue depuis le Traité de Munster, avait été rattachée à nouveau aux provinces Belges et les enclaves hollandaises dans le Limbourg avaient été supprimées au profit des mêmes provinces.

5° Le 11^e protocole du 20 janvier 1831, destiné, lui, à régler les limites territoriales, introduisit un double changement :

— la date de 1790 est retenue pour la définition du territoire néerlandais, ce qui rend aux Pays-Bas la Flandre zélandaise mais fait aussi revivre le système des enclaves réciproques entre Pays-Bas autrichiens et Principauté de Liège d'une part et Provinces-Unies d'autre part ; toutefois, cette date n'est pas appliquée dans toute sa rigueur, car elle devrait faire revivre des enclaves prussiennes supprimées grâce à l'occupation française en Hollande.

— quant à la date de 1815, elle est fixée pour réduire la Belgique

1° du côté de la Prusse (perte des territoires devenus prussiens en 1815 : Eupen, Malmédy, Saint Vith, etc.) — ce qui est une application normale des règles de succession d'État, puisqu'il s'agissait de la frontière extérieure des Pays-Bas — et

2° du côté du grand-duché de Luxembourg — ce qui l'est moins étant donné le caractère plus « Pays-Bas » que « confédération germanique » du Grand-duché. Cette date confirme le statut particulier créé en 1815 pour le grand-duché de Luxembourg au profit de la Confédération germanique et de la maison d'Orange Nassau.

On peut constater qu'il n'y a dans un tel arrangement plus aucune logique, sinon celle de trouver une formule qui donne globalement le résultat escompté par les cinq cours.

6° Les XVIII articles du 26 juin 1831, proposés à la suite d'un rapport de force plus favorable à la Belgique, permettaient à cette dernière d'espérer pouvoir racheter le Grand Duché, et de renégocier au Limbourg grâce à ses droits — implicitement reconnus par les Puissances — sur le Nord du Limbourg et sur la moitié de Maestricht.

7° Après la défaite de la campagne des 10 jours, les XXIV articles, imposés unilatéralement par la conférence de Londres, amendent le texte précédent en ce qu'ils accordent à la Belgique la moitié wallonne du Luxembourg, mais lui retirent, « en compensation », le Nord du Limbourg.

8° Aucun compte ne fut tenu du *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*. Au départ, la Belgique espérait récupérer la Flandre zélandaise alors que la population de cette dernière n'avait pas fait la révolution avec elle et qu'elle était restée, en dépit de l'occupation française, fidèle aux Provinces Unies.

Aucun compte ne fut davantage tenu de la volonté des limbourgeois et des luxembourgeois, qui, eux, au contraire, avaient un long passé commun avec les provinces belges, avaient fait la révolution avec elles et avaient siégé, aussi bien pendant l'union avec les Pays-Bas (aux États-généraux) qu'après la révolution (au Congrès national et aux chambres législatives) comme populations belges.

9° Seule la fluctuation d'un ensemble complexe de rapports de force explique ces aventures. La Conférence de Londres a, tout au long et en dernière analyse, imposé une volonté fluctuante et décidé ultimement du statut international et des limites de la Belgique. Sans doute cette dernière donna un accord formellement régulier, après un assentiment des chambres législatives et la ratification de son roi ; il en fut de même aux Pays-Bas. Mais ces consentements, imposés par les circonstances, doivent être considérés comme des accords de résignation.

Une étude systématique des cas de sécession réussies permettrait seule de déterminer si les conclusions que l'on peut tirer de la sécession de la Belgique en 1830 sont propres à un cas isolé ou si, au contraire, les choses se passent souvent dans la même confusion, excluant toute idée d'une *opinio juris* fixée dans le sens du maintien des limites administratives existantes au moment de la sécession.

ANNEXES

Les cartes ou croquis illustrant la présente contribution sont issus des ouvrages suivants :

Carte 1 : La Belgique en 1786 : van der Essen, Léon, *Atlas de géographie historique de la Belgique*, Bruxelles, Librairie nationale d'art et d'histoire, 1919, fasc. 5, carte n° X.

Carte 2 : La Belgique sous la domination française 1794 à 1814 : van der Essen, Léon, *Atlas de géographie historique de la Belgique, op. cit.*, fasc. 6, carte n° XI.

Carte 3 : Les frontières belges de l'Est : encartée dans Nothomb, Pierre, *La barrière belge, Essai d'histoire territoriale et diplomatique*, 2° éd., Paris Perrin 1916.

Carte 4 : Le Royaume des Pays-Bas de 1815 à 1830 : d'après Pirenne, Henri, *Histoire de Belgique des origines à nos jours*, La Renaissance du livre, Bruxelles, 1974, t. IV, p. 281.

Carte 5 : La Belgique dans le Royaume des Pays-Bas (1814-1830) : van der Essen, Léon, *Atlas de géographie historique de la Belgique, op. cit.*, fasc. 7, carte n° XII.

Carte 6 : La Belgique selon les bases de séparation du 27 janvier 1831, carte établie sur la base de l'encart supérieur de la carte n° XIII de Léon van der Essen, *Atlas de géographie historique de la Belgique, op. cit.*, fasc. 8 (voir ci-dessous carte 8).

Carte 7 : La Belgique selon les XVIII Articles, du 26 juin 1831, carte établie sur la base de l'encart inférieur de la carte n° XIII de Léon van der Essen, *Atlas de géographie historique de la Belgique, op. cit.*, fasc. 8 (voir ci-dessous carte 8).

Carte 8 : La Belgique d'après les traités du 15 novembre 1831 et du 19 avril 1839, Léon van der Essen, *Atlas de géographie historique de la Belgique, op. cit.*, fasc. 8, carte n° XIII.

LA BELGIQUE
DANS LE ROYAUME DES PAYS-BAS
(1814-1830)

Les Provinces belges du Royaume au 1^{er} Janvier 1825 et les territoires ayant fait partie des départements de la Belgique, perdus en 1814 et 1815.

Echelle: 1:100,000

CARTE SOMMAIRE
pour servir à l'étude de la question de
MORENET

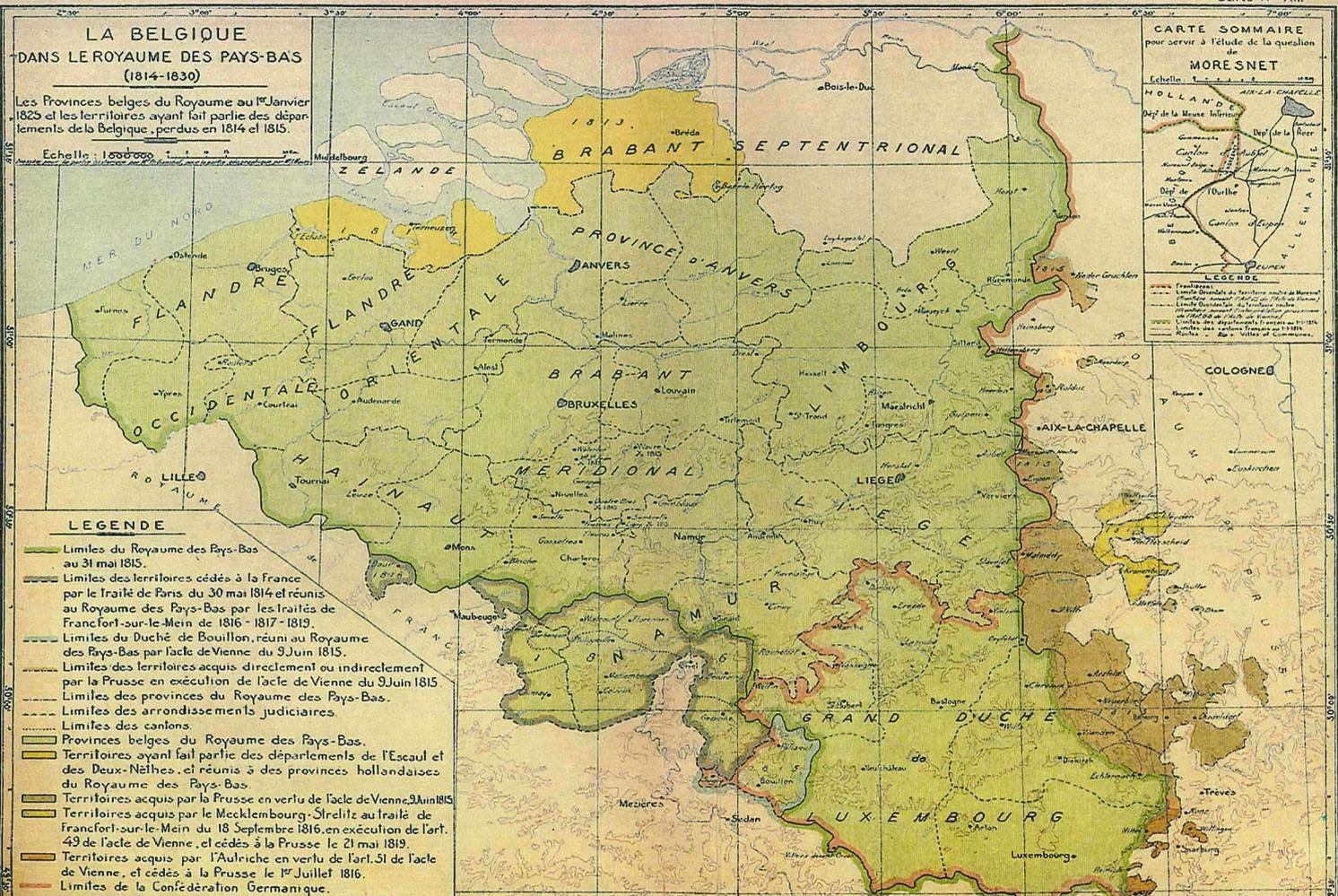
Echelle: 1:100,000

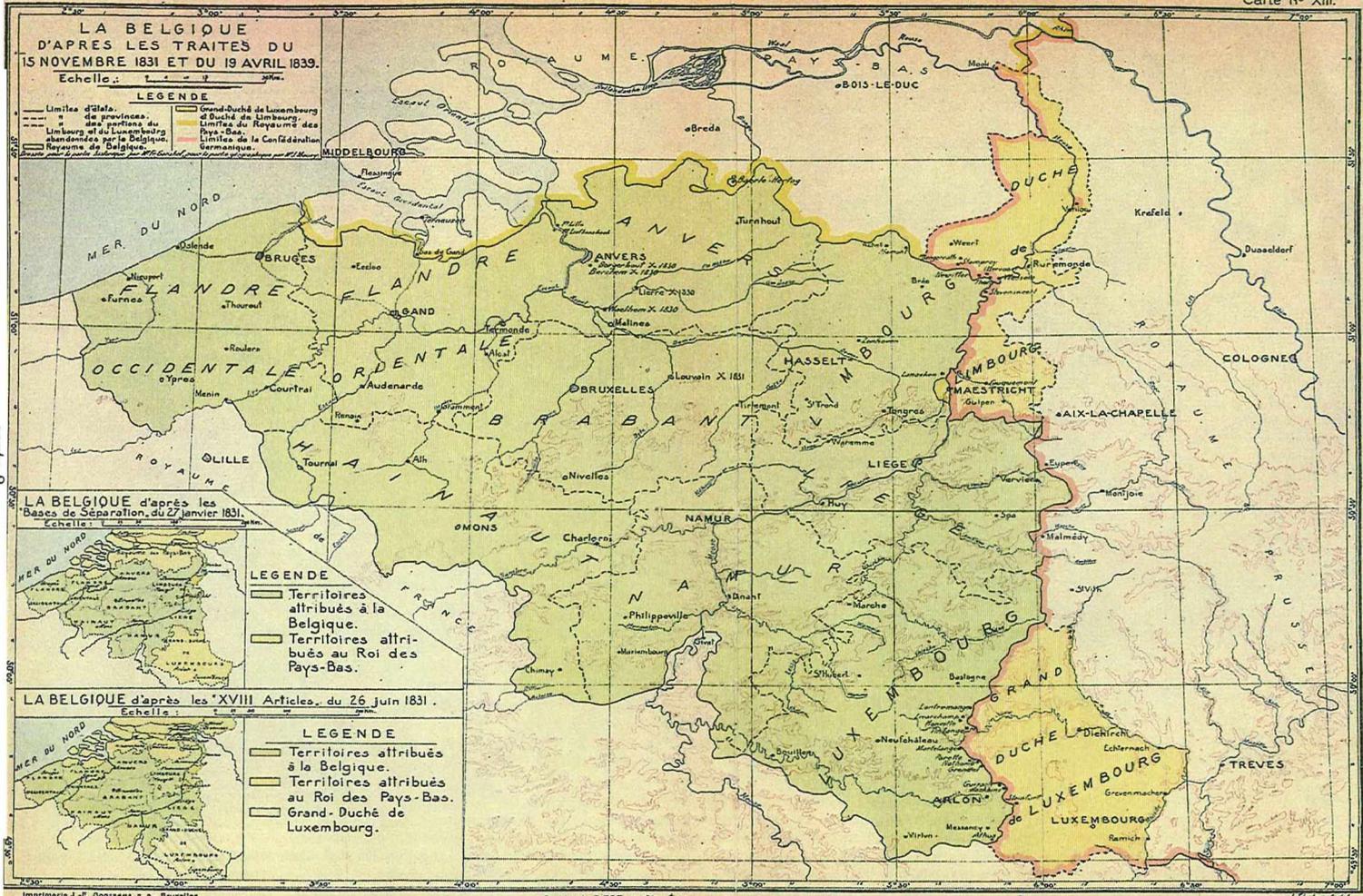


LEGENDE
--- Frontières
--- Limite orientale de l'ancien comté de Morenet
--- Limite des départements français au 1^{er} Janvier 1815
--- Limite des départements français au 1^{er} Janvier 1814
--- Limite des cantons
--- Villages de Communes

carte B

- LEGENDE**
- Limites du Royaume des Pays-Bas au 31 mai 1815.
 - Limites des territoires cédés à la France par le traité de Paris du 30 mai 1814 et réunis au Royaume des Pays-Bas par les traités de Francfort-sur-le-Mein de 1816 - 1817 - 1819.
 - Limites du Duché de Bouillon, réuni au Royaume des Pays-Bas par l'acte de Vienne du 9 Juin 1815.
 - Limites des territoires acquis directement ou indirectement par la Prusse en exécution de l'acte de Vienne du 9 Juin 1815
 - Limites des provinces du Royaume des Pays-Bas.
 - Limites des arrondissements judiciaires.
 - Limites des cantons.
 - Provinces belges du Royaume des Pays-Bas.
 - Territoires ayant fait partie des départements de l'Escaut et des Deux-Nèthes, et réunis à des provinces hollandaises du Royaume des Pays-Bas.
 - Territoires acquis par la Prusse en vertu de l'acte de Vienne du 9 Juin 1815
 - Territoires acquis par la Mecklembourg-Strelitz au traité de Francfort-sur-le-Mein du 18 Septembre 1816, en exécution de l'art. 49 de l'acte de Vienne, et cédés à la Prusse le 21 mai 1819.
 - Territoires acquis par l'Autriche en vertu de l'art. 51 de l'acte de Vienne, et cédés à la Prusse le 1^{er} Juillet 1816.
 - Limites de la Confédération Germanique.





carte 8