

# INTÉGRER LE DROIT INTERNATIONAL AUX RELATIONS INTERÉTATIQUES : LES JURISTES BELGES À VERSAILLES EN 1919

Vincent Genin

Presses Universitaires de France | « [Relations internationales](#) »

2018/2 n° 174 | pages 39 à 52

ISSN 0335-2013

ISBN 9782130802310

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2018-2-page-39.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Vincent Genin, « Intégrer le droit international aux relations interétatiques : les juristes belges à Versailles en 1919 », *Relations internationales* 2018/2 (n° 174), p. 39-52.

DOI 10.3917/ri.174.0039  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# Intégrer le droit international aux relations interétatiques : les juristes belges à Versailles en 1919

Les années qui suivent la Première Guerre mondiale constituent une période sensible à la notion de « Paix par le droit ». On y réfléchit beaucoup aux techniques du droit international et à l'application de nouvelles procédures dans la prévention de futurs conflits potentiels. Les juristes, semble-t-il, « sont parvenus à imposer au politique le fait que le droit pouvait faire office de science réaliste et efficace du gouvernement international<sup>1</sup> ». Les négociations de la Conférence de la Paix en 1919 contribuent également à forger un réseau transnational de juristes internationalistes *sui generis*. Cette conférence réactive ce milieu, en veilleuse depuis août 1914<sup>2</sup>. C'est en mai 1919 que les travaux de l'Institut de droit international (IDI) sont relancés à Paris à l'initiative du juriste Ferdinand Larnaude, et qu'est fondée une Union juridique internationale regroupant les autorités scientifiques de la discipline. À propos de ce phénomène effectif de juridicisation, Martti Koskenniemi parle avec justesse d'une « deuxième renaissance » du droit international, après celle de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>3</sup>. Tandis que les diplomates et même certains juristes sont concernés par le phénomène de « démocratisation », les liens entre les deux professions, réticentes l'une à l'égard de l'autre avant 1914, se font plus étroits. Les juristes, revenus du projet de « civilisation » des années 1870, adhèrent désormais à un projet plus universel, ouvert à l'Orient, à l'Amérique latine et souhaitent adapter les législations nationales en vue de parvenir à un dénominateur international commun. Cette volonté d'élévation a été perçue par Hersch Lauterpacht en 1927 dans *Private Law. Sources and Analogies of International Law*<sup>4</sup>.

1. Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, « La “guerre hors-la-loi” (1919-1930). Les origines de la définition d'un ordre politique international », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 151-152 (mars 2004), p. 91.

2. *Idem*, p. 92.

3. Martti Koskenniemi, *Nationalism, Universalism, Empire: International Law in 1871 and 1919*, Conférence prononcée à l'université de Columbia, 29 avril 2005, p. 3.

4. Vincent Genin, *Incarnier le droit international. Du mythe juridique au déclassement international de la Belgique (1914-1940)*, Bruxelles-Paris-Berne, P.I.E.-Peter Lang, « Enjeux internationaux » (43), 2018.

Ces remarques faites, venons-en au rôle joué par la délégation belge et ses juristes lors des négociations de l'Armistice à la fin de 1918 et de la Conférence de la Paix, moment fort de l'histoire des relations internationales de la Belgique, au traité du 28 juin 1919 qui fut selon Georges-Henri Soutou « une œuvre de juristes<sup>5</sup> ».

#### REVENDIQUER EN VERTU DU DROIT : LA NOUVELLE EXPERTISE

Emmenée par trois plénipotentiaires – les ministres Émile Vandervelde (socialiste), Paul Hymans (libéral) et le professeur de droit de Louvain, Jules Van den Heuvel – eux-mêmes accompagnés d'un secrétaire général, le juriste Édouard Rolin-Jaequemyns, la délégation belge, qui est logée à l'Hôtel Lotti, comprend également dix conseillers techniques, quarante experts techniques et dix-sept collaborateurs. Au sein des conseillers techniques, Rolin-Jaequemyns se charge des questions juridiques et Ernest Mahaim de celles du travail. Les experts techniques comptent beaucoup de juristes dans leurs rangs. Rolin-Jaequemyns peut compter sur l'appui de jeunes professionnels encore peu connus et qui poursuivirent par la suite de grandes carrières d'internationalistes, tels Henri Rolin, Charles de Visscher ou Maurice Bourquin. La Belgique fut plus particulièrement concernée dans le traité du 28 juin 1919 par la Partie III (articles 31 à 39) englobant les « Clauses politiques et européennes<sup>6</sup> ».

Fort peu entendues, les revendications belges à Versailles sont au cœur du travail accompli par plusieurs juristes de la délégation belge, au chapitre en particulier de la révision des traités de 1839 destinée à consolider le statut neutre du pays. Paul Van den Ven, attaché à la légation de Belgique à Paris, fait partie des observateurs privilégiés de leur travail<sup>7</sup>. De son passage aux États-Unis, il a conservé des contacts, notamment avec le professeur de droit à l'université de Leyde, Cornelis Van Vollenhoven, qui s'était exprimé dans le *Washington Post* sur les griefs de la Belgique relatifs à l'embouchure de l'Escaut, ce qui inquiète beaucoup Émile de Cartier de Marchienne, ministre de Belgique à Washington. Ce dernier souhaite dès octobre 1917 qu'un « intellectuel », un « pur » juriste, le louvaniste Alfred Nerinckx, le rejoigne outre-Atlantique afin d'y tenir un Bureau de propagande<sup>8</sup>. Cette mesure est indispensable, selon lui, dans ce contexte

5. Michel Dumoulin, « Vingt ans d'historiographie des relations internationales de la Belgique (1964-1984) », *Relations internationales*, n° 42, 1985, pp. 169-182 (une réflexion importante, qu'il faudrait cependant actualiser) ; Georges-Henri Soutou, *L'Or et le Sang. Les buts de guerre économiques des grandes puissances*, Paris, Fayard, 1989, p. 857 ; Sally Marks, *Innocent Abroad. Belgium at the Paris Peace Conference of 1919*, Chapel Hill, University of North Carolina press, 1981.

6. La Documentation internationale, *La Paix de Versailles*, t. 1, Paris, éditions internationales, 1930, p. 31, pp. 228-230.

7. Gérard Garitte, « Notice sur Paul Van den Ven », in *Annuaire de l'Académie royale de Belgique*, t. 139, 1974, pp. 196-221.

8. Archives du Service public fédéral des Affaires étrangères, Bruxelles (ci-après : ASPFAE), P. EXT 62, Émile de Cartier de Marchienne au baron Beyens, 6 octobre 1917.

d'immédiat après-guerre où « la propagande allemande et pacifiste fait des progrès considérables en Amérique<sup>9</sup> ». Recommandé par le recteur de l'université de Louvain, Mgr Hebbelynck, Nerinckx y fit une propagande pro-belge cherchant à contredire la thèse hollandaise qui véhiculait l'image d'une Belgique annexionniste<sup>10</sup>.

À la fin du mois de janvier 1919, le ministre belge des Affaires étrangères, Paul Hymans, multiplie les entretiens avec Van den Heuvel et Rolin-Jaequemyns pour mieux définir la position de la Belgique sur la révision des traités de 1839 et en particulier sur le nouveau statut international du pays, dont la neutralité, perpétuelle, garantie et imposée par les protocoles de Londres de janvier 1831 et le traité des XVIII articles du mois de juin suivant, passe pour abolie<sup>11</sup>. Émile Galet, conseiller technique militaire et porte-parole du Roi, estime que la révision des traités de 1839, qualifiés de « dupes et trompeurs », est une condition nécessaire à la paix et à la formation d'une « Belgique forte ». Un arrangement amical avec les Pays-Bas s'impose, selon lui. Il demande aux Néerlandais que les accès à l'Escaut en temps de paix et de guerre soient plus libres pour la Belgique, et que la défense du Limbourg hollandais soit mieux assurée ; à propos du Luxembourg, il ne prône pas explicitement son annexion par la Belgique, mais souligne la facilité avec laquelle les Allemands y ont pénétré en 1914<sup>12</sup>.

Alors que Hymans entretient des relations compliquées avec l'ancien ministre des Affaires étrangères et diplomate français Stephen Pichon, chargé par Clemenceau dès décembre 1918 d'examiner les questions belges, les trois plénipotentiaires belges estiment rapidement que les États-Unis, n'étant pas garants de la neutralité belge en 1831-1839 en vertu de l'isolement prôné par la doctrine Monroe de 1823, n'ont pas à avoir voix au chapitre<sup>13</sup>. Édouard Rolin-Jaequemyns, futur haut-commissaire de la Belgique en Rhénanie, plaide pour l'annexion de la Flandre zélandaise à la Belgique, mais se trouve bridé par Hymans. Maurice Bourquin, pour sa part, rédige un aide-mémoire historique destiné à servir de base de travail pour la révision<sup>14</sup>. Charles de Visscher dresse un mémorandum de teneur plutôt juridique, estimant que la révision des traités devra être considérée comme « un tout<sup>15</sup> ». Les relations entre la délégation belge

9. *Ibid.*, Class. B 383 – janvier-mars 1919, Direction politique à Paul Van Den Ven, 21 janvier 1919.

10. *Ibid.* – avril-juillet 1919, rapport du chargé d'affaires à Washington, Symon à Paul Hymans, 1<sup>er</sup> juillet 1919.

11. Michel Dumoulin, « Paul Hymans, de la guerre au crépuscule de l'Europe de Versailles », in Michel Dumoulin, Catherine Lanneau (dir.), *La Biographie individuelle et collective dans le champ des relations internationales*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2016, « Enjeux internationaux » (39), pp. 161-167.

12. Documentation personnelle de l'auteur (ci-après : doc. pers.), Émile Galet, Délégation belge à la conférence de la Paix, n° 5, Paris, 30 janvier 1919.

13. ASPFAE, Class. B 383 – janvier-mars 1919, note de Paul Hymans, Versailles, 22 janvier 1919.

14. *Ibid.*, *L'Esprit des traités du 19 avril 1839. Notes historiques de M. Bourquin*, 31 janvier 1919.

15. Maria de Waele, « De Belgische annexionistische campagne in Nederland-Limburg (1914-1920) », in *Colloque historique sur les relations belgo-néerlandaises entre 1815 et 1945. Bruxelles 10-12/12/1980*, Gand, Erasmus, 1982, p. 373.

et les États-Unis semblent – temporairement – s’aplanir au début février, grâce aux réseaux entretenus par les juristes. Van den Heuvel et Rolin-Jaequemyns rencontrent le juriste américain James Brown Scott, membre de la délégation de Washington. Ce dernier convient que la Belgique ne peut conserver ses frontières et son statut d’avant 1914. Comme il le confie à Van den Heuvel, le Luxembourg ne doit, à ses yeux, ni conserver son statut actuel, ni être annexé à la France et devrait par conséquent passer dans le giron belge, à l’image du Limbourg hollandais<sup>16</sup>. Ces projets sont peu ou prou assimilés à ceux de la « Grande Belgique » qui préconisent l’annexion de la Flandre zélandaise, du Luxembourg et d’une partie de la rive gauche du Rhin et que défendent Pierre Nothomb et Gaston Barbanson<sup>17</sup> ; soutenus dans la délégation par Pierre Orts, ces projets influencent Hymans, qui ne manque toutefois pas de freiner certaines ardeurs de Nothomb<sup>18</sup>.

Les revendications belges sont publiées au début du mois de février, y compris dans la presse batave (*Telegraaf*, *Handelsblad*, etc.), ce qui fit dire à Rolin-Jaequemyns : « La bombe a éclaté<sup>19</sup>. » Le professeur de droit néerlandais Van Vollenhoven demande depuis Washington des explications à la délégation belge, tout en reconnaissant que la neutralité est morte en août 1914 et que « la clef de voûte du système de 1839 a disparu<sup>20</sup> ». Pierre Orts tente de le rassurer, en vain. Selon le ministre de Belgique à Washington, Van Vollenhoven s’élève plus clairement le 15 février 1919 contre ces revendications :

M. Van Vollenhoven, tout en ne le publiant pas, a une qualité officielle évidente. Il est arrivé à la fin novembre 1918 à la Légation des Pays-Bas à Washington, accompagné d’un collègue, et chargé, à ce qu’il disait, de l’étude de certaines lois et de questions économiques. Par l’insistance qu’il a mise à entretenir certains Américains [...] de la question du Limbourg, par des articles qu’il a publiés, j’ai eu le soupçon que sa présence à Washington était en corrélation directe avec l’action défensive qu’a entreprise le Gouvernement des Pays-Bas<sup>21</sup>.

La délégation travaille intensément et Paul Hymans ne se ménage pas :

Depuis que le Président Wilson mène les travaux de la commission dont je fais partie (Ligue des Nations) je n’ai ni loisir ni distraction. Nous siégeons tous les soirs de 8 1/2 à près de minuit. Après cela je soupe avec Henri Rolin qui m’accompagne comme secrétaire et me prête une assistance précieuse. C’est un

16. ASPFAE, Class. B 383 – janvier-mars 1919, note de Paul Hymans, Paris, 13 février 1919.

17. P. Nothomb, futur sénateur catholique, est au début de 1918 – situation peu commune – un artiller attaché aux Affaires étrangères ; G. Barbanson est le président des Acieries réunies de Burbach-Eich-Dudelange (ARBED).

18. Jacques Willequet, « Gaston Barbanson, promoteur d’une “Grande Belgique” en 1914-1918 (2<sup>e</sup> partie) », *Revue belge de philologie et d’histoire*, t. 48, 1970/4, pp. 1185-1186 ; Fernand Vanlangenhove, *L’Élaboration de la politique étrangère de la Belgique entre les deux guerres mondiales*, Bruxelles, Palais des Académies, 1980, p. 3.

19. ASPFAE, Class. B 383 – janvier-mars 1919, note du baron Albéric de Fallon, Ministre belge à La Haye, à Paul Hymans, 13 février 1919.

20. *Ibid.*, note de Pierre Orts, 14 février 1919.

21. *Ibid.* Émile de Cartier de Marchienne à Paul Hymans, 16 février 1919.

cerveau magnifique [...]. Nos affaires belges viendront mardi [...] à la Conférence. Je dois me préparer à cette grande épreuve qui m'énerve un peu [...] et dois m'occuper de tout<sup>22</sup>.

Le 12 février, la commission des Affaires belges est créée, sous la présidence du bras droit de Clemenceau, André Tardieu. Le 19 est une journée importante : Rolin-Jaequemyns s'entretient avec le secrétaire général de la Conférence, Paul Dutasta, ambassadeur de France à Berne, à propos de la future composition de la commission ; puis Jules Van den Heuvel prononce un discours général sur la position de la Belgique.

Que s'est-il dit au cours de l'entretien entre Rolin-Jaequemyns et Dutasta ? Le Français ne peut confier au Belge la manière dont a été perçu par le Conseil des Dix l'exposé d'Hymans sur la révision des traités de 1839, mais « il me laisse toutefois jeter un coup d'œil sur le procès-verbal, d'où il résulte que la Commission de dix membres nommés pour faire rapport sur les revendications belges est une commission d'experts », note Rolin-Jaequemyns<sup>23</sup>. Les questions relatives au sort des zones litigieuses depuis 1815, 1830 et 1839 d'Eupen-Malmedy, de Moresnet et d'Emden/Frise orientale ainsi qu'à la révision du traité de 1839, sont confiées à cette commission, tandis que le Conseil des Dix se réserve celle, bien plus complexe, du Luxembourg. La commission donna rapidement satisfaction aux Belges en ce qui concerne la révision du traité de 1839 (inscription de l'abolition de la neutralité dans l'article 31 du futur traité et « adhésion » de La Haye, co-contractante mais restée à l'écart de Versailles en vertu de sa neutralité<sup>24</sup>) et le territoire d'Eupen-Malmedy. « Quant au Luxembourg, M. Dutasta pense qu'il appartient à M. le Ministre Hymans de traiter la question de façon pressante dans des entretiens particuliers avec les représentants de la France, de l'Angleterre et des États-Unis<sup>25</sup>. »

L'allocution prononcée par Van den Heuvel à Versailles ce même 19 février, est un plaidoyer pour la Belgique. À ses yeux, le 4 août 1914, l'Allemagne a violé à la fois le traité de 1839 et la V<sup>e</sup> Convention de La Haye de 1907, signée par l'Allemagne et reconnaissant l'inviolabilité des États neutres. Van den Heuvel fait partie de la frange pragmatique de la délégation belge, moins séduite par les thèses favorables à une Grande Belgique que ne le sont, semble-t-il, Hymans et Orts, mais aussi Rolin-Jaequemyns, même si ce dernier conserva une réputation de haut-commissaire belge en Rhénanie (1920-1925) peu revanchard. Van den Heuvel ne se fait aucune illusion, contrairement à beaucoup de ses collègues<sup>26</sup>. Il ne doute certes pas que l'Allemagne doive indemniser la Belgique, s'appuyant sur le fait que Berlin l'avait déjà proposé dans son ultimatum du 2 août 1914.

22. Paul Hymans à son épouse, 8 février 1919 (doc. pers.).

23. *Entrevue de M. Rolin-Jaequemyns avec M. Dutasta, secrétaire général de la conférence, le 19 février 1919*, (doc. pers.).

24. Jules Laroche, *Au Quai d'Orsay avec Briand et Poincaré 1913-1926*, Paris, Hachette, 1957, p. 83.

25. *Entrevue de M. Rolin-Jaequemyns avec M. Dutasta...*, op. cit.

26. La Documentation internationale, op. cit., t. 4, 1932, p. 97.

Le traitement privilégié qu'il demande implique le caractère prioritaire pour son pays des indemnisations financières. Par la suite, le principal objectif des négociateurs belges, notamment Georges Theunis à la Conférence de Spa de juillet 1920, sera d'obtenir un minimum de 8 % du total des réparations. Et ce fut obtenu<sup>27</sup>. Le seul passage de son discours où Van den Heuvel convoque le mythe de la Belgique « martyre » se réfère au siège de Liège en août 1914, soutenant – mais le contraire a été démontré aujourd'hui – que la résistance de la cité a donné à l'armée française le temps de mobiliser. Par conséquent, la Belgique doit bénéficier d'un « régime spécial » car « elle savait [...] que la Barrière devrait céder si on n'arrivait pas très promptement à son secours. Cette Barrière, qui avait été établie dans l'intérêt des Grandes Puissances, a résisté plus longtemps qu'on ne l'avait cru et elle a été, [...] d'une utilité essentielle. C'est le premier motif pour lequel les Grandes Puissances doivent aujourd'hui se montrer particulièrement favorables à la Belgique »<sup>28</sup>.

Ces mots sont prononcés alors qu'une forte propagande néerlandaise accuse toujours la Belgique d'impérialisme et se refuse à considérer son voisin du sud autrement que comme un État neutre, ce que ne peut souffrir Paul Hymans. Il note le 27 février :

Ce serait humiliant et injuste. La Belgique a, aux débuts et à la fin de la guerre, joué un rôle décisif. Pendant quatre ans, son armée a monté la garde sur les bords de l'Yser. Nous nous sommes sacrifiés. Nous avons représenté dans l'Entente la cause du Droit. Nous sommes fondés à exiger que l'on statue sur notre demande de révision des traités<sup>29</sup>.

L'argument central des Belges consiste à identifier intimement leur État et le Droit. Faire bon marché des revendications belges, ce serait retirer ses lettres de noblesse au droit international. En mars, Hymans fait monter la tension en diffusant une circulaire auprès des légations belges afin qu'elles « cassent » la propagande hollandaise<sup>30</sup>.

En outre, la réduction du Conseil des Dix en un Conseil des Quatre (France, Grande-Bretagne, Italie et États-Unis) ne favorise pas les petits États<sup>31</sup>. À Ors, Hymans confie le 26 mars : « Que faire ? Un éclat ? Où ? Je n'ai pas de tribune [...]. Les quatre augures [c'est-à-dire les chefs de l'Exécutif des quatre puissances représentées dans le Conseil des Quatre] sont inabordables. Je pourrais demander audience. Mais serais-je reçu<sup>32</sup> ? » Par ailleurs, il exprime son mécontentement à Stéphen Pichon d'être exclu du jeu des négociations : « Quatre hommes d'État règlent dans le secret le sort du monde. Ils vont résoudre des problèmes d'où dépend l'avenir de

27. Rolande Depoortere, « L'évaluation des dommages subis par l'industrie belge au cours de la Première Guerre mondiale », *Revue belge de philologie et d'histoire*, t. 67, 1989/1-2, pp. 749-750.

28. La Documentation internationale, *La Paix de Versailles...*, t. 4, *op. cit.*, 1932, p. 98.

29. ASPFAE, Class. B 383 – janvier-mars 1919, note de Paul Hymans, 27 février 1919.

30. *Ibid.*, circulaire de Paul Hymans auprès des Légations belges à l'étranger, 13 mars 1919.

31. Sur le passage du Conseil des Dix au Conseil des Quatre : Paul Mantoux, *Les délibérations du Conseil des Quatre (24 mars - 28 juin 1919)*, 2 t., Paris, CNRS, 1955.

32. ASPFAE, Class. B 383 – janvier-mars 1919, Paul Hymans à Pierre Ors, 26 mars 1919.

la Belgique, sans qu'on se donne même la peine de nous demander notre avis<sup>33</sup>. » Certains n'envisagent-ils pas la création d'un « État rhénan » sans l'avoir consulté ? « M. Pichon a levé les bras au ciel<sup>34</sup>. » Au cours des mois d'avril et de mai, face à la réserve croissante des *Big Four* à son égard, la délégation belge va progressivement prendre ses distances avec les projets annexionnistes qu'on l'accuse de couvrir, ce que Pierre Nothomb n'entend pas de cette oreille : le 12 avril, il contacte Pierre Orts, Aloïs Van de Vyvere et Paul-Émile Janson pour demander au premier de travailler la délégation américaine à Versailles en faveur des annexions et aux seconds d'éviter une alliance économique et militaire franco-luxembourgeoise, soutenue, à ses yeux, par les milieux maçonniques français proches du « Comité Berthelot<sup>35</sup> ». Philippe Berthelot, adjoint au Directeur des Affaires politiques et commerciales du Quai d'Orsay (avant d'être nommé Directeur le 28 juin 1919), était, au contraire de Clemenceau, favorable à l'annexion du Luxembourg par la France<sup>36</sup>. Cette idée avait également circulé au sein du « Comité Briand », mis sur pied en 1917 pour réfléchir sur les buts de l'après-guerre. Le 16 avril, Hymans, invité par Wilson au Conseil des Quatre, nie soutenir quelque « politique à but annexionniste » que ce soit et affirme la nécessité d'une bonne entente entre Bruxelles et La Haye. Mais il insiste aussi sur le besoin qu'a son pays « d'exercer la souveraineté sur l'Escaut, d'user librement du fleuve en temps de guerre comme en temps de paix<sup>37</sup> ».

#### CHARLES DE VISSCHER ET LES AFFAIRES NÉERLANDAISES

Le 19 avril, Charles de Visscher est chargé – sans doute par Hymans – d'éclaircir la question de l'Escaut. Venu au droit international à la faveur du conflit, ce simple expert technique prépare plusieurs études sur les questions fluviales. Le dossier hollando-belge sous-tend le débat autour des voies fluviales, qui remonte au traité du 19 avril 1839. La Belgique avait alors perdu une partie du Limbourg et avait dû accepter que l'accès d'Anvers à la mer du Nord et au Rhin soit dépendant de territoires sous souveraineté néerlandaise. La situation s'était détériorée en 1867 lorsque les Pays-Bas construisirent un chemin de fer entre Flessingue et la Ruhr, coupant *ipso facto* l'Escaut occidental de sa rive orientale, moyennant le percement de plusieurs canaux fort gênants pour la circulation. L'invasion

33. *Ibid.*, note de Paul Hymans, 28 mars 1919.

34. *Ibid.*

35. ASPFAE, Class. B 383 – Révision des traités du 1839. Limbourg - avril-juillet 1919, Pierre Nothomb à Pierre Orts, Aloïs Van de Vyvere et Paul-Émile Janson, 1<sup>er</sup> avril 1919.

36. Jean-Baptiste Duroselle, « Clemenceau et la Belgique », in *Les Relations franco-belges de 1830 à 1934. Actes du Colloque de Metz 15-16 novembre 1974*, Metz, CRRUM, 1975, p. 248.

37. ASPFAE, Class. B 383 – Révision des traités du 1839. Limbourg - avril-juillet 1919, note de Paul Hymans, 16 avril 1919.



de 1914 pousse la Belgique à demander que la situation soit clarifiée avec sa voisine, demeurée neutre. L'annexionnisme de certains patriotes belges est né de ce contentieux<sup>38</sup>.

De Visscher s'entretient avec Joost Adriaan Van Hamel, professeur de droit à l'université d'Amsterdam et auteur d'un livre intitulé *Vers l'apaisement hollando-belge*, paru à Paris en 1919 ; il occupa par la suite une fonction de conseiller juridique auprès du Secrétariat de la SDN. En homme de presse libéral, il prend part dans le *Handelsblad* au débat épineux relatif à l'extradition et au jugement de Guillaume II, qui relève pour lui de la *New Justice* pour laquelle la violation du droit international est désormais un « crime »<sup>39</sup>. Van Hamel n'est donc pas une voix de seconde zone. Il souhaite écarter *a priori* les différends territoriaux, politiques, militaires et réduire « l'ensemble des questions soulevé [sic] par la délégation à une simple nomenclature de "points de détail" », afin de pouvoir engager les discussions. Il veut aussi couper court à la réputation d'« esprit de chicane » des Néerlandais que certains attribuent à la forte tradition juridique, en matière de droit international et de droit maritime, des diplomates formés au pays de Grotius<sup>40</sup>.

Le Néerlandais confie à de Visscher qu'un accord militaire hollando-belge s'impose en vue d'assurer la défense du Limbourg. Mais, selon lui, il faudrait présenter ce projet à l'opinion publique batave comme émanant du président Wilson dans le cadre de la future SDN. Lorsque de Visscher demande à son interlocuteur si une union économique entre la Belgique et la Hollande ne lui paraît pas désirable, celui-ci répond par l'affirmative : les Néerlandais, plus très convaincus, selon lui, que leur neutralité est solide et durable, veulent se rapprocher de la Belgique. Cependant, certaines assertions de Van Hamel doivent être pesées avec circonspection. En effet, il avoue « tester » l'opinion en lançant lui-même certaines idées dans la presse. Lorsque de Visscher aborde la question de l'annexion par la Belgique de la rive gauche de l'Escaut, Van Hamel estime que les populations hollandaises de la région réagiront mal tout en avançant à nouveau l'idée qu'un autre accord militaire pourrait concourir à la défense de la Flandre zélandaise. S'opposant aux vues d'Hymans, Van Hamel souhaite, dans un langage tout diplomatique, que La Haye conserve sa « souveraineté nominale » sur l'Escaut, en laissant aux Belges « tous les avantages pratiques de cette souveraineté ». Le plus important pour lui est que cette question soit réglée « entre nous », en dehors du tumulte de Versailles. De Visscher pense au contraire qu'une commission internationale jouirait d'une plus grande autorité<sup>41</sup>.

38. Fernand Vanlangenhove, *op. cit.*, p. 73.

39. Mark Lewis, *The Birth of the New Justice. The Internationalization of Crime & Punishment*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 30.

40. ASPFAE, Class. B 383 – Révision des traités de 1839. Limbourg – avril-juillet 1919, Albéric de Fallon à Paul Hymans, 5 avril 1919.

41. *Ibid.*, entretien de Charles de Visscher avec Joost Van Hamel, 19 avril 1919.

Ces débats ne débouchent sur aucune grande décision, d'autant qu'au sein même de la délégation belge, toute la clarté n'avait pas été faite sur la position finale à adopter. En témoigne une note de la délégation datée du 20 mai : « Que veut la Belgique ? Elle veut la libre disposition de son accès à la mer par l'Escaut, c'est-à-dire les attributs de la souveraineté sur tout le cours de l'Escaut occidental<sup>42</sup>. » En marge du document, Paul Hymans, manifestement insatisfait de cette vague formulation, inscrit un point d'interrogation.

Le 4 juin 1919, le ministre hollandais des Affaires étrangères, Herman Van Karnebeek, obtient des Grandes Puissances qu'on ne stipule à Versailles aucun transfert de souveraineté fluviale<sup>43</sup>. La proposition belge de voir Berlin céder à La Haye des morceaux de territoires moyennant contrepartie ne devait trouver aucune suite. La neutralité batave exclut ce *modus operandi*, selon la commission des Affaires belges. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les Belges avaient maintenu cette question au niveau des relations bilatérales durant tout le conflit. Si bien qu'en 1919, portée à un niveau multilatéral, elle suscita surprise et agacement chez Wilson<sup>44</sup>. Quant à la France, elle observe le silence, bien que le comité mis sur pied par Briand pour préparer la Conférence soit favorable à l'annexion de territoires du Limbourg par la Belgique, après l'expertise du géographe Albert Demangeon<sup>45</sup>. Toujours le 4 juin, Hymans revient sur les discussions hollando-belges à l'occasion d'un dîner à l'hôtel Astoria avec l'homme politique libéral britannique Herbert Samuel : « Il paraît qu'aujourd'hui les Puissances ont donné leur avis. Entre nous : elles nomment la commission que nous avons proposée, mais excluent toute atteinte à la souveraineté de la Hollande – donc toute solution territoriale [...]»<sup>46</sup>. » Belges et Néerlandais négocièrent de leur côté, durant neuf mois. Le diplomate français Jules Laroche, auparavant actif au sein de la commission des Affaires belges, préside cette commission ; il en a retenu le climat de tension extrême : « Je dus faire acte d'autorité pour empêcher un duel entre deux d'entre eux<sup>47</sup>. » Les Belges obtiennent des Néerlandais des concessions, dont la promesse du creusement d'un grand canal reliant Anvers et Rhin. Il s'agit d'une habileté de La Haye, dès lors en position de refuser toute concession d'ordre territorial aux Belges, avec la bénédiction des Puissances.

En janvier 1920, à la veille de la fin de ces négociations, survient un coup de théâtre. Les Pays-Bas réclament la souveraineté sur la Passe des Wielingen qui relie les eaux territoriales belges à la haute mer, ouvrant

42. Note de la délégation belge à Versailles, 20 mai 1919 (doc. pers.).

43. C.B. Wells, « De belgische-nederlandse confrontatie op de conferentie van Parijs (1919) en de continuïteit in de nederlandse buitenlandse politiek », in *Colloque historique...*, *op. cit.*, pp. 406-407.

44. Archives du Ministère français des Affaires étrangères, La Courneuve (ci-après : AMAE-La Courneuve), Papiers d'agents, André Tardieu, n° 166, dossier 347, f°245-248.

45. *Ibid.*, Série A-Paix, Belgique dossier 189, f° 24-25, et 191, f° 93-94, 97-98 ; *ibid.*, dossier 60 ; *ibid.*, Papiers d'Agents André Tardieu, n° 166, dossier 347, f° 207-208.

46. Paul Hymans à son épouse, 4 juin 1919 (doc. pers.).

47. Jules Laroche, *op. cit.*, p. 84.

ainsi une question sur laquelle beaucoup d'encre juridique va couler. Les politiciens belges se cabrent, refusent de signer, au grand dam du diplomate Pierre Van Zuylen qui y voit une « faute capitale<sup>48</sup> ». Hymans s'emploie avec doigté à mettre entre parenthèses la question épineuse des Wielingen, en contribuant en 1921 à l'élection de Van Karnebeek à l'Assemblée de la SDN. Il renoue le contact avec lui sur un meilleur pied. Revenu aux Affaires étrangères en 1924, le Ministre confie à Maurice Bourquin le soin de sonder son homologue, avant de le rencontrer à Genève, puis se rallie à l'avis de son conseiller :

Un arbitrage serait très dangereux. Nous pouvons certes faire valoir à l'appui de notre thèse de très bons arguments, mais la thèse adverse n'est cependant pas dépourvue de tout fondement, et il est fort à craindre que des arbitres, ayant à se prononcer sur cette question complexe, rendent un jugement de Salomon, ce qui serait, pour nous, plein de dangers<sup>49</sup>.

En somme, tout arbitrage n'est pas bon à prendre, car il peut ouvrir une boîte de Pandore. Le 3 avril 1925, une partie du contentieux est potentiellement réglée par la signature du traité dit Hymans-Van Karnebeek, du nom du ministre néerlandais des Affaires étrangères. Il s'agit d'une révision non négligeable du traité des XXIV Articles ou traité de Londres du 19 avril 1839. Le nouveau texte qui penche en faveur de la Belgique à laquelle les Pays-Bas accordent une liaison Anvers-Rhin, est un moment fort d'amitié belgo-néerlandaise et une victoire pour Hymans, très appuyé par les juristes. En revanche, le journal de Van Hamel – jadis ouvert aux rapprochements Bruxelles-La Haye – considère que ce traité est l'expression d'un rapprochement franco-belge nuisible à la prospérité des ports de Rotterdam et d'Amsterdam<sup>50</sup>. Les réactions négatives se multiplient aux Pays-Bas, où l'on ne craint plus l'annexionnisme belge, mais davantage cette concurrence portuaire. Van Karnebeek avait sous-estimé ce renversement des sujets de crainte. En mars 1927, la première Chambre des États-Généraux à La Haye refuse de ratifier le traité et le ministre batave y perd son maroquin. Les relations se détériorent en 1929, lorsqu'un journal d'Utrecht publie un faux document fourni par un agent triple, selon lequel Paris et Bruxelles auraient fait cause commune en 1920 contre les Pays-Bas par le canal de leurs états-majors. Ce « faux d'Utrecht » est rapidement démasqué mais l'ambiance n'est guère aux effusions. Une seule éclaircie : plusieurs compromis d'ordre commercial sont conclus à la Conférence de La Haye de 1929<sup>51</sup>.

Le rôle joué par les juristes belges à Versailles ne se cantonne pas seulement à des dossiers relevant des revendications territoriales et économiques. Le moment de la Conférence est propice à l'entrée en lice d'un champ

48. Pierre Van Zuylen, *Les Mains libres. Politique extérieure de la Belgique 1914-1940*, Paris-Bruxelles, Desclée de Brouwer-L'édition universelle, 1950, p. 98.

49. *Ibid.*

50. R. L. Schuurmsma, *Het onaanemelijk tractaat. Het verdrag met België van de 3 april 1925 in de Nederlandse publieke opinie*, Groningue, s.n., 1975, pp. 350 sq.

51. Fernand Vanlangenhove, *op. cit.*, pp. 74-77.

jusqu'alors minoré au sein du monde des internationalistes : le droit du travail. Celui-ci, du point de vue belge, est incarné par un expert dont l'expérience versaillaise fut la plus fructueuse, institutionnellement et symboliquement parlant. Ernest Mahaim, professeur d'économie politique puis du droit des gens à l'université de Liège depuis 1892, est un pionnier du droit international du travail et le principal introducteur de cette discipline très marginale dans la Belgique d'avant 1914. Elle est jugée trop socialiste par les internationalistes installés. Cela étant, le conflit change sensiblement la donne. Maillon d'un réseau international fourni et fort de son expérience de guerre, au cours de laquelle il a élaboré une ingénieuse caisse de chômage dans sa ville, E. Mahaim jouit d'un nouveau statut. Co-auteur de la Partie XIII du Traité de Versailles (« Travail »), il représente la Belgique auprès de l'Organisation internationale du travail (OIT) dès 1919<sup>52</sup>. Il s'agit de la formalisation d'un « droit social vivant ». Il est un des artisans de la loi des huit heures, votée en Belgique en 1921<sup>53</sup>. Institué en vertu de cette Partie XIII (article 427 du Traité de Versailles), l'OIT lie directement la paix universelle à la justice sociale. Mais ceci est un autre sujet, traité par ailleurs<sup>54</sup>.

#### ÉPILOGUE À VERSAILLES

La délégation belge, même avec l'appui symbolique du roi Albert qui est venu à la rescousse de Paul Hymans durant les négociations du printemps, revint déçue de Versailles<sup>55</sup>. Le 29 avril 1919, les délégués se rendent au bureau de Wilson et l'entretiennent de leur petit pays à l'économie ouverte et prospère au début du xx<sup>e</sup> siècle, à présent en ruines. Son industrie a été démantelée et il ne compte pas moins de 80 % de chômeurs<sup>56</sup>. Wilson avait inscrit la restauration du pays dans ses « Quatorze Points », mais la France, inquiète d'une annexion du Grand-duché de Luxembourg par Bruxelles, et la Grande-Bretagne de Lloyd George, qui relativise le « sacrifice » des troupes belges, s'emploient à entamer ces bons sentiments initiaux.

52. Véronique Plata, « Le Bureau International du Travail et la coopération technique dans l'entre-deux-guerres », *Relations internationales*, n° 157, 2014/2, pp. 55-69.

53. Nadjib Soumaa, « La loi des huit heures. Un débat autour de l'idée d'Europe sociale (1918-1932). Aspects économiques », in Éric Bussièrre, Michel Dumoulin, Sylvain Schirmann (dir.), *Économies nationales et intégration Européenne. Voies et Étapes*, Stuttgart, Steiner, 2014, pp. 13-30 ; Dzovinar Kévonian, « Allemands, Belges et Français à l'Organisation Internationale du Travail pendant l'entre-deux-guerres », in Michel Dumoulin, Jürgen Elvert, Sylvain Schirmann (dir.), *Ces Chers Voisins. L'Allemagne, la Belgique et la France en Europe du XIX<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle*, Stuttgart, Steiner, 2010, pp. 170-172.

54. Vincent Genin, « "J'ai été longtemps minoritaire". Le processus de légitimation du droit international du travail (1888-1938). Légitimité, vécus et mémoires du belge Ernest Mahaim », *The Legal History Review*, 85, 2017/1-2, pp. 272-324.

55. Harold William Temperley (ed.), *A History of the Peace Conference of Paris*, vol. 2, Londres-New York-Toronto, Oxford University Press, 1969 [1924], pp. 189-196.

56. Michel Dumoulin, « Contradictions de l'expansion », in Michel Dumoulin (dir.), *Présences belges dans le monde à l'aube du XX<sup>e</sup> siècle*, Louvain-la-Neuve, Academia, 1989, pp. 7-20.

Les longues et doctes interventions de Paul Hymans achèvent de détériorer l'image des Belges, qualifiés d'« intempestifs ». Quant au contentieux belgo-néerlandais, les Grands l'ont traité avec une certaine indifférence. Les Pays-Bas, n'ayant pas contribué au conflit, ne participent pas non plus à la conférence malgré les sollicitations belges. La question de l'embouchure de l'Escaut, source d'un vieux conflit entre Bruxelles et La Haye, ne fut pas vraiment traitée.

Quant à la cession des cantons d'Eupen et de Malmedy (riches en zinc), elle est obtenue par la commission des Affaires belges. Pour ce qui est des réparations, Bruxelles obtint gain de cause grâce au soutien de Wilson : étant donné que le gouvernement belge, exécutif du seul pays occupé dans sa quasi-totalité, avait dû emprunter aux banques, le remboursement de ses frais de guerre est inscrit dans le traité, mais il fallut attendre 1925 pour que leur règlement prioritaire soit totalement obtenu. Les délégués belges, peu habitués aux grandes négociations internationales, n'ont pas mal joué leur partie en refusant de signer le traité à plusieurs reprises<sup>57</sup>. Mais leurs réclamations n'ont pas été entendues. N'est-il pas significatif qu'ils soient placés, à la table des négociations en forme de « U », au bout de la seconde rangée, à côté de Cuba et du Brésil ? Le 2 mai, les délégués se présentent devant les Quatre et réclament une partie de l'Afrique orientale allemande, partiellement occupée par des troupes belges après y avoir repoussé les armées ennemies. Bruxelles espérait que Londres fasse de cette conquête virtuelle un objet qui puisse servir de compensation auprès des Portugais, dont certains territoires intéressent les Belges. Lisbonne s'y refuse et Lloyd George, fidèle à son attitude peu amène à l'égard des Belges, refuse de poursuivre ces conversations. Lorsque, le 7 mai, à la suite d'une fuite, la presse fait courir le bruit que les Quatre, réunis à huis clos, ont décidé d'exclure la Belgique de l'attribution des mandats, Paul Hymans s'insurge. Finalement, il obtint les provinces du Ruanda et de l'Urundi au détriment des Britanniques<sup>58</sup>.

## CONCLUSIONS

Depuis 1919, le droit international public est l'objet d'un réel engouement. La guerre a été une caisse de résonance majeure pour le changement de statut de la discipline. Considérée avant 1914 comme marginale, complexe, dépourvue de toute codification et ontologiquement inférieure aux autres branches du droit, celle-ci gagne alors ses lettres de noblesse. Son développement en Belgique, au vécu de guerre si singulier, en a été

57. Il faut remonter à 1902 pour voir la Belgique présente à une grande table de négociation : Jean-Claude Allain, « La convention européenne de Bruxelles du 5 mars 1902 sur les sucres », *Relations internationales*, n° 15, 1978, p. 281.

58. *Ibid.*, pp. 194-195.

fortement accéléré. Le moment fondateur d'août 1914, la volonté de normalisation de ce domaine tout au long des années 1920 et la valorisation de l'expertise juridique dans les relations internationales accompagnent et forgent ce mouvement.

Le conflit marque le moment où le champ juridique s'intègre au champ politique. Le droit international est désormais convaincu qu'il doit se doter d'un caractère d'utilité pratique, rendu plus nécessaire par le conflit. Son rapprochement éphémère avec la diplomatie est partiellement lié à cette notion d'utilité mais aussi à l'émergence de certains profils. Jules Van den Heuvel a appartenu à la Carrière tandis que la plupart des membres de la jeune génération (Rolin, de Visscher, Bourquin) contribuent au service juridique du Département des affaires étrangères. Le XIX<sup>e</sup> siècle ne livre pas de tels exemples de proximité. Cette bonne entente entre diplomates et juristes connaît cependant un certain reflux à partir de la seconde moitié des années 1920. Les anciens réflexes de la diplomatie des cabinets reprennent le dessus et tendent à éclipser la perspective de la diffusion de l'arbitrage obligatoire. Les années 1930, dans un contexte de réarmement progressif, verront un grand nombre de juristes prendre leurs distances avec les diplomates qu'ils accusent d'alimenter les nationalismes.

Les juristes se virent crédités d'une grande confiance à Versailles. Van den Heuvel se charge de prononcer le grand discours du 19 février 1919. À de Visscher on confie le tentaculaire dossier belgo-néerlandais. Comment ne pas y déceler une reconnaissance de leur activité de propagandistes actifs en temps de guerre, dont les écrits et brochures ont parfois été traduits en cinq langues ? Il est donc naturel que Paul Hymans leur accorde un tel rôle dans cette conférence qui est un véritable rendez-vous de juristes, favorisant la réactivation d'un réseau transnational mis en veilleuse par les aléas de la guerre. De Visscher sera un intermédiaire capital pour le droit international durant l'Entre-deux-guerres. Ordonnateur de la *Revue de droit international et de législation comparée*, impliqué aux premières loges de l'Institut de droit international, professeur à Louvain puis à Gand, jurisconsulte aux Affaires étrangères, juge nommé à la Cour permanente de justice internationale et parangon de la codification du droit international, il représente un exemple remarquable de « multipositionnalité » dans le champ protéiforme du droit international institutionnalisé. Enfin, s'il est un domaine où les juristes belges s'illustrent à Versailles, c'est en droit international du travail que la guerre contribue à concrétiser de manière décisive.

Les juristes sont associés aux conférences internationales et détachés parfois auprès de cabinets ministériels, d'où une influence de ces experts sur la prise de décision politique. Leur présence au ministère belge des Affaires étrangères dès 1919 est une des pierres de touche de leur importance nouvelle. Ils sont sortis de leur tour d'ivoire académique. Il est plus largement question d'eux dans la presse. La génération qui a connu la guerre de 1914-1918 dans la force de l'âge (de Visscher, Rolin ou Mahaim) enseigne la discipline en chaire. Leur regard est différent et peut-être plus perçant que celui des générations précédentes. La guerre a représenté

un laboratoire hors-norme pour eux, seuls juristes dont le pays a connu au moins trois états : l'occupation, l'exil et les combats du front. Théoriciens reconnus avant 1914, dont le crédit était associé au regard original provenant d'un État neutre qui était le fruit du Concert européen, ils bénéficient désormais d'un autre crédit lié à leur pratique. Leur parole a gagné en relief et en autorité. Ce crédit n'est pas forcément corrélé à l'image internationale de leur pays. Celui-ci, sorti des fantasmes du pays martyr de 1914, doit changer son fusil d'épaule. Perdant les avantages de la neutralité garantie d'avant la guerre, il ne semble pas en récolter beaucoup de bénéfices. En cette époque de démocratisation et d'arrivée sur la scène internationale de groupes de pays qui en étaient jusque-là absents – les nations d'Amérique latine – la petite Belgique, qui pensait que beaucoup lui était dû, se trouva déboussolée et Bruxelles vit s'évanouir toute perspective d'accueillir le siège d'une organisation internationale.

Vincent GENIN

*Université de Liège*