

LES MODIFICATIONS DES LIMITES DE L'ESPACE SOUVERAIN BELGE DEPUIS 1830

PAR

Christian BEHRENDT

Professeur ordinaire à l'Université de Liège et à la KU Leuven

Professeur à l'École royale militaire

Assesseur à la Section de législation du Conseil d'État

Le dedicataire de ces lignes a été, de 1997 à 2004, avocat général à la Cour de cassation de Belgique et est, depuis 2004, juge à la Cour constitutionnelle de Belgique (1), institution dont il est le président d'expression française depuis 2013 (2).

« Cour de cassation de Belgique », « Cour constitutionnelle de Belgique » : ces dénominations peuvent nous offrir l'occasion de consacrer un bref exposé à ce terme « Belgique », et plus exactement à l'un de ses éléments constitutifs : son *territoire*.

En effet, et comme on le sait, le droit international subordonne l'existence des États classiquement à quatre éléments constitutifs. Aux termes d'une célèbre convention de 1933 (3), ces éléments sont une « population permanente », un « territoire déterminé », un « gouvernement » et la « capacité d'entrer en relation avec les autres États ».

L'une de ces conditions étant la possession d'un « territoire déterminé », nous nous proposons, dans le cadre de la présente contribution, de nous pencher sur l'exacte étendue du territoire de l'État *belge*. Autrement dit, quels sont les contours précis de l'espace sur lequel le Royaume de Belgique exerce ses prérogatives souveraines ?

Après un aperçu des délimitations *terrestres* (I), nous allons nous pencher sur les délimitations *maritimes* (II), avant de consacrer, pour

(1) A.R. du 25 avril 2004, *M.B.*, 7 mai 2004.

(2) *M.B.*, 31 janvier 2013, 2^e éd.

(3) Art. 1^{er} de la Convention de Montevideo du 26 décembre 1933 sur les droits et devoirs des États, *Recueil des Traités de la Société des Nations*, vol. CLXV, 1936, n^{os} 3801-3824. Sur cette convention voy. aussi C. BEHRENDT et F. BOUHON, *Introduction à la Théorie générale de l'État - Manuel*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 80-81.

finir, un mot au régime particulier que l'article 7 de la Constitution belge impose en matière de ratification de traités à l'effet de modifier les délimitations de son espace souverain (III).

I. LES DÉLIMITATIONS TERRESTRES

1.1. Au moment de sa naissance, le 4 octobre 1830 (4), le tout nouvel État belge a des frontières communes avec le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Prusse et le Royaume de France. Celui-ci se relève de la révolution de juillet, qui a éclaté une année plus tôt et qui a porté Louis-Philippe d'Orléans sur le trône (5).

L'Allemagne, quant à elle, n'existe pas encore en tant qu'État unifié. Elle ne naît qu'en 1871, après la victoire des troupes prussiennes sur l'armée française lors de la guerre de 1870 (6).

En 1830, aucune frontière n'existe avec le Grand-Duché du Luxembourg, car son territoire fait partie de la province (belge) de Luxembourg. À l'époque, une majorité de la population luxembourgeoise est d'ailleurs favorable à cette situation (7).

1.2. L'article 7 de la Constitution est formulé dans les termes suivants :

« Les limites de l'État [...] ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi ».

La disposition, qui est l'œuvre du pouvoir constituant originaire, nous provient inchangée de 1831. Elle exige une intervention législative pour modifier les frontières extérieures du Royaume.

(4) A. Gov. prov. du 4 octobre 1830 déclarant l'Indépendance de la Belgique, *Bull. off.*, 8 octobre 1830, n° 4. Au *Bulletin officiel*, l'arrêté porte les signatures de J. VAN DER LINDEN, F. DE MÉRODE, L. DE POTTER, CH. ROGIER et S. VAN DE WEYER.

(5) Révolution de trois jours (du 27 au 29 juillet 1830) qui conduit au renversement du Roi Charles X. Frère de Louis XVI, guillotiné en 1793, Charles X avait mené une politique ferme – et hautement impopulaire – de restauration. Le 2 août 1830, il est contraint d'abdiquer et s'exile à l'étranger. Les révolutionnaires optent alors non pour un gouvernement républicain, mais pour le maintien de la royauté, tout en obligeant le nouveau Roi, choisi par eux, à prêter serment sur une Constitution (du 7 août 1830) qui encadre et restreint les pouvoirs royaux. Louis-Philippe, duc d'Orléans, sera intronisé « Roi des Français » (et non plus « Roi de France » comme son prédécesseur) deux jours plus tard, le 9 août 1830. La révolution de juillet exercera une influence de tout premier ordre sur les événements qui se dérouleront, moins de deux mois plus tard, à Bruxelles et dans d'autres villes des Pays-Bas : en de nombreux points, la Constitution belge sera une réplique de Charte constitutionnelle issue de la révolution de juillet en France. Ainsi, la préférence du Congrès national belge pour la forme monarchique – et non républicaine – de gouvernement s'explique notamment par l'expérience française.

(6) Et la rétrocession, à ce moment, de l'Alsace-Lorraine par la France au (second) Empire allemand ; c'est aux XV^e et XVI^e siècles que le (premier) Empire allemand avait cédé l'Alsace-Lorraine à la France (cession de la Lorraine au XV^e siècle et de l'Alsace au XVI^e siècle).

(7) Voy. sur ce point le bel exposé de J. STENGERS, *Histoire du sentiment national en Belgique des origines à 1918*, t. 1, *Les racines de la Belgique*, Bruxelles, Racine, 2000, pp. 41-45.

1.3. De 1830 à nos jours, les frontières internationales du Royaume ont été modifiées à de nombreuses reprises ; il s'agit souvent de changements de menu détail dont nous fournirons une liste plus loin (8). Mais à côté de ces modifications d'ordre secondaire, trois changements importants sont intervenus, qui méritent d'être brièvement présentés dans le cadre du présent exposé.

1.3.1. Le tout premier changement dans l'histoire de la Belgique intervient en 1839 ; il représente aussi la modification territoriale la plus importante que le Royaume a connue à ce jour. À la suite de cette modification, le territoire national se trouve en effet assez fortement réduit : la Belgique *perd la moitié de la province de Luxembourg* (le territoire cédé correspond à celui de l'actuel Grand-Duché du Luxembourg) et *la moitié de la province de Limbourg, en ce compris la ville de Maastricht* (le territoire cédé forme aujourd'hui la province du Limbourg néerlandais).

Ces pertes de territoire sont la conséquence du Traité de Londres du 18 avril 1839 (9) qui met, neuf ans après la Révolution belge, un terme aux relations orageuses, voire belliqueuses, que les Pays-Bas et la Belgique entretenaient depuis la sécession des provinces belges en octobre 1830 : les Pays-Bas se résolvent à formellement reconnaître, par le Traité, l'indépendance et la souveraineté du nouvel État belge (10) et la Belgique, après avoir subi une défaite cinglante lors de la guerre belgo-néerlandaise de 1831 (11), se résout à (rétro-)céder aux Pays-Bas certains territoires, en procédant à la scission de deux provinces dont elle ne conservera qu'une moitié (le Luxembourg et le Limbourg) (12). Par là même, elle est aussi amenée à reconnaître au roi des Pays-Bas le droit de porter le titre de Grand-Duc du Luxembourg ; autrement dit, à partir de 1839 (et jusqu'à l'indépendance du Grand-Duché en 1867 (13)), le territoire belge jouxtait le territoire néerlandais tant au nord qu'au sud. Ce point n'est pas sans importance quand on se rappelle que la ville de Luxembourg était fortifiée et que sa possession constituait, en termes stratégiques, un atout militaire majeur.

Le Traité du 18 avril 1839 énumère l'ensemble des provinces belges (art. 1^{er}) et prévoit ensuite l'aliénation au Royaume des Pays-Bas d'une

(8) Voy. ci-après, n° 1.3.6.

(9) Approuvé par la loi du 4 avril 1839, *Bull. off.*, 1839, n° 27.

(10) Art. 7 du Traité.

(11) Cette guerre belgo-néerlandaise est l'une des trois guerres que le Royaume a connues depuis son indépendance (les deux autres étant celles de 1914-1918 et de 1940-1945).

(12) Art. 1^{er}, 2, 3 et 4 du Traité.

(13) Le Grand-Duché du Luxembourg devient indépendant le 11 mai 1867 par la conclusion du (second) Traité de Londres ; sur ce point, voy. C. BEHRENDT et F. BOUHON, *Introduction à la Théorie générale de l'État - Manuel, op. cit.*, n° 75.

portion de la province du Luxembourg (art. 2) et d'une portion de la province du Limbourg (art. 3 et 4).

1.3.2. La deuxième modification importante des frontières extérieures du Royaume – soumise bien entendu à l'article 7 de la Constitution – se situe au lendemain de la Première Guerre mondiale, lorsque la carte de l'Europe est redessinée au bénéfice des vainqueurs. Le Traité de Versailles du 28 juin 1919 (14) effectue notamment le transfert des « cantons de l'Est » (Eupen, Saint-Vith et Malmedy) de l'Allemagne à la Belgique (15).

Ces modifications territoriales déploient formellement leurs effets le samedi 20 janvier 1920. En effet, c'est ce jour-là qu'est signé, notamment par le représentant allemand, le procès-verbal du dépôt des instruments de ratification du Traité de Versailles (16). Au niveau international, cette signature engendre encore un autre changement significatif : c'est qu'entre les puissances anciennement belligérantes, on passe de l'état d'armistice de nouveau à l'état de paix (17).

La Belgique, d'une manière assez révélatrice pour le climat de méfiance de l'époque, désigne pour l'administration de ces territoires nouvellement acquis non pas un haut fonctionnaire *civil*, mais les place – en dépit du retour à l'état de paix – sous les ordres d'un Haut

(14) Approuvé par la loi du 15 septembre 1919, *M.B.*, 17 octobre 1919.

(15) Art. 27, 1°, du Traité.

(16) Cette signature a lieu, vers 16 h., lors d'une cérémonie qui se déroule dans le salon de l'Horloge du ministère français des Affaires étrangères, Quai d'Orsay à Paris (on rappellera que la Conférence de paix de Versailles, qui a conduit à la conclusion du Traité, avait débuté le 18 janvier 1919, soit assez exactement un an plus tôt). Le procès-verbal du dépôt des ratifications du Traité de Versailles, signé ce 20 janvier 1920, constitue un document d'une valeur historique et constitutionnelle indéniable, mais dont il est difficile de se procurer le libellé exact. Nous le reproduisons donc ici. Ledit procès-verbal avait en effet la teneur suivante :

« En exécution des clauses finales du Traité de paix signé à Versailles le 28 juin 1919, les sous-signés se sont réunis au ministère des Affaires étrangères, à Paris, pour procéder au dépôt des ratifications et les remettre au Gouvernement de la République française. Les instruments des ratifications ou notifications de leur envoi par quatre des principales puissances alliées ou associées, savoir : l'Empire Britannique, la France, l'Italie et le Japon, et par [des] puissances alliées et associées ci-après, savoir : la Belgique, la Bolivie, le Brésil, le Guatemala, le Panama, le Pérou, la Pologne, le Siam, la Tchéco-Slovaquie, l'Uruguay, et l'Allemagne, ont été produits et ayant été, après examen, trouvés en bonne et due forme, sont confiés au Gouvernement de la République française pour rester déposés dans ses archives.

Conformément aux clauses finales précitées, le Gouvernement français donnera avis aux puissances contractantes des dépôts des instruments des ratifications ultérieurement effectuées par les États qui sont signataires des dits Traités, protocole et arrangement, et qui n'ont pas été en mesure de procéder dès aujourd'hui à cette formalité.

En foi de quoi, les soussignés ont dressé le présent procès-verbal et y ont apposé leurs cachets.

Fait à Paris, au ministère des Affaires étrangères, le dix janvier dix-neuf cent vingt, à seize heures quinze.

(Suivent les signatures) », *La Meuse*, 13 janvier 1920, p. 1).

(17) *La Meuse*, 11 janvier 1920, p. 1.

Les modifications des limites de l'espace souverain belge... 1245

commissaire *militaire*, ayant rang de gouverneur : ce poste est accordé au lieutenant-général Baltia, personnage d'un tempérament fort assuré, pour ne pas dire autoritaire. Aussi, les contrées gagnées par la Belgique grâce au Traité de Versailles ne sont pas immédiatement rattachées au territoire de la province de Liège, mais sont maintenues sous statut spécial, placées « hors province » (elles ne seront rattachées au territoire provincial liégeois que cinq ans plus tard, en 1925 (18)). D'une manière assez curieuse, elles sont, dans le jargon administratif de l'époque, appelées les « territoires désannexés » (19).

Quant au général Baltia, il procède dès le lendemain du transfert de la souveraineté à la Belgique, à une proclamation publique à la population anciennement allemande et désormais belge (on notera d'ailleurs que sa proclamation ne débute par aucun titre, mais commence immédiatement par le texte même, signe sans doute de la difficulté que Baltia percevait à faire précéder son texte par les mots « Mes compatriotes »). Baltia proclame ce qui suit :

« Le 10 janvier 1920, a lieu à Paris l'échange des ratifications qui met en vigueur le traité de Versailles, signé le 28 juin 1919 par les puissances alliées et associées et l'Allemagne.

En conséquence, la souveraineté belge est depuis le 10 janvier 1920 effective et complète sur les deux territoires des cercles d'Eupen et de Malmedy. À partir de la même date, en vertu des pouvoirs qui me sont conférés par la loi belge du 15 septembre 1919 fixant le statut transitoire des territoires réunis à la Belgique, je suis entré en fonctions. C'est à partir du 10 janvier 1920 également que commence à courir le délai prévu à l'article 34 du traité de paix réglant la consultation populaire. Un arrêté qui déterminera les mesures d'exécution de cette consultation sera publié incessamment.

À Malmedy, le 11 janvier 1920.

Le Haut Commissaire du Roi,

gouverneur,

Lieutenant-général Baltia » (20).

Baltia fait tenir deux cérémonies, l'une à Malmedy (22 janvier) et l'autre à Eupen (24 janvier), cérémonies au cours desquelles il procède à son « entrée officielle » (21) et signifie aux fonctionnaires des anciens cercles (*Kreise*) allemands d'Eupen-Malmedy « la souveraineté pleine et entière de la Belgique sur les territoires désannexés » (22). À propos de l'entrée officielle à Eupen, la presse note qu'« [i]l semble qu'il y ait ici moins d'enthousiasme qu'à Malmedy ».

(18) Loi du 6 mars 1925 de rattachement des cantons d'Eupen, de Malmedy et de Saint Vith, *M.B.*, 7 mars 1925.

(19) *La Meuse*, 24 janvier 1920, p. 1.

(20) *La Meuse*, 15 janvier 1920, p. 1.

(21) *La Meuse*, 26 janvier 1920, p. 1.

(22) *La Meuse*, 24 janvier 1920, p. 1.

Les clauses du Traité de Versailles obligent, cela étant, la Belgique à organiser dans les territoires en question une *consultation populaire*, consultation qui en permettrait théoriquement la rétrocession à l'Allemagne. Elle est organisée en 1920 dans des conditions fort inéquitables pour ceux qui auraient voulu voter en faveur du retour des territoires à l'Allemagne (23) et débouche sur un vote en faveur du maintien de la souveraineté belge. Les autorités allemandes, déconsidérées sur le plan international après la guerre, protestent en vain contre les irrégularités manifestes.

1.3.3. Le Traité de Versailles accorde à la Belgique non seulement les cercles (*Kreise*) allemands d'Eupen et Malmedy, mais aussi le condominium belgo-prussien de Moresnet-neutre (*Neutral-Moresnet*) (24), minuscule territoire situé près d'Aix-la-Chapelle et qui avait reçu ce statut particulier par le Traité de Vienne en 1815.

De nos jours, ce territoire fait partie de la commune de La Calamine (*Kelmis*).

1.3.4. Enfin, les clauses du Traité de Versailles accordent à la Belgique, aux dépens de l'Allemagne, un « corridor » sur lequel s'étendait jadis la ligne ferroviaire qui reliait Eupen à Malmédy (25). Le couloir correspond à une bande de terre longue d'une vingtaine de kilomètres et large seulement d'une trentaine de mètres (à certains endroits même moins). La ligne ferroviaire a été démontée en 2008-2009 mais le couloir territorial en faveur de la Belgique existe toujours : il traverse le territoire allemand et crée de la sorte plusieurs enclaves allemandes à l'ouest de celui-ci. En 2008, l'Allemagne a précisé que malgré la disparition des voies ferrées, elle s'abstient de toute revendication territoriale de rétrocession (26).

Du temps de l'exploitation de la ligne ferroviaire, le couloir permettait aux trains belges de circuler continuellement sur le sol belge, tout en traversant plusieurs villages allemands. Ainsi, il traverse notamment la ville allemande de Montjoie (*Monschau*) qui dispose de la sorte

(23) Voy., sur ce sujet, R. COLLINET, *L'annexion des cercles d'Eupen et Malmedy à la Belgique en 1920*, Verviers, La Dérive, 1986, spéc. pp. 109-115.

(24) Art. 27, 1^o, du Traité. Sur ce territoire, voy. Ph. DRÔGE, *Moresnet, Opkomst en ondergang van een vergeten buurlandje*, Houten, Spectrum, 2016.

(25) Art. 35 du Traité, tel que mis en œuvre par l'accord de délimitation du 6 novembre 1922 (*Recueil Martens des Traités*, 3^e série, t. 14 [1926], n^o 156 [p. 834]). Cet accord est ensuite remplacé par un accord du 7 novembre 1929 (*Recueil des Traités de la Société des Nations*, vol. 121 [1931-1932], n^o 2795), approuvé par la loi du 15 mai 1931 (*M.B.*, 31 juillet). Le régime précis de fonctionnement de la voie ferrée est ensuite modifié par les traités du 10 mai 1935 et 24 septembre 1956 (tous deux mentionnés ci-après). Une dernière modification intervient par un Arrangement signé à Bruxelles le 10 décembre 1973 (*Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 939 [1974], n^o 13383).

(26) *Die Welt*, 10 janvier 2008, « Deutschland will Belgien seine Enklaven lassen ».

d'une gare qui, au point de vue du droit international public, se situe en Belgique (27). Toutes ces acquisitions territoriales sont effectuées au profit de la Belgique en 1920 et perdurent à ce jour (28).

Les localités allemandes par lesquelles passe le couloir sont juridiquement coupées en deux, avec une partie qui n'est plus reliée au reste de l'Allemagne. Le couloir génère ainsi cinq enclaves allemandes, toutes habitées ; leur statut international est réglé par la convention belgo-allemande d'Aix-la-Chapelle du 6 novembre 1922, toujours en vigueur (29). Celle-ci accorde notamment aux habitants des enclaves un droit de libre passage vers le territoire allemand principal et *vice versa* (30) et grève le couloir belge d'une servitude de passage pour des « lignes télégraphiques, téléphoniques ou électriques, l'établissement de conduites d'eau, etc. » afin d'assurer le raccordement des enclaves en question (31). Après la Seconde Guerre mondiale, la position de la Belgique est de réclamer l'intégration des enclaves dans le territoire belge ; cette revendication n'est toutefois pas suivie par les puissances alliées. Les revendications belges sur le territoire des enclaves sont ensuite définitivement abandonnées lors de conclusion de la convention belgo-allemande de délimitation de 1956 (que nous exposerons ci-après au n° 1.3.7.).

1.3.5. Le 10 mai 1940, les troupes allemandes, exécutant les ordres de Hitler, envahissent la Belgique et mettent ainsi fin à la 'drôle de guerre' qui avait prévalu depuis septembre 1939. Un arrêté du Führer du même jour décrète la réintégration au Reich allemand des territoires perdus par l'Allemagne à la Belgique en 1920 ; un arrêté ministériel du 23 septembre 1941 confère ensuite la nationalité allemande aux habitants de ces territoires.

Cette attribution forcée de la nationalité allemande est lourde de conséquences car elle soumet les hommes en âge de combattre aux obligations militaires allemandes et les force donc à combattre du côté de l'Allemagne tout au long de la Seconde Guerre mondiale.

(27) Les habitants des bâtiments de la gare sont rattachés au registre de la population de la commune de Waimes. Cette situation perdure à ce jour, le bâti existant toujours, dorénavant affecté aux simples fins de logement.

(28) En plus de la gare de Montjoie, il existe, sur le territoire du corridor, encore d'autres bâtiments habités, situés à d'autres endroits, à savoir dans les villages allemands de Lammersdorf et Roetgen ; les occupants de ces immeubles sont juridiquement rattachés à la commune de Raeren.

(29) Dispositions relatives à la frontière commune à la Belgique et à l'Allemagne, arrêtées à Aix-la-Chapelle le 6 novembre 1922, *Recueil Martens*, 3^e série, t. XIV (1926), Leipzig, Librairie Theodor Weicher, pp. 834 et s.

(30) Voy. point II, 7^e, des Dispositions du 6 novembre 1922.

(31) Voy. point II, 8^e, des Dispositions du 6 novembre 1922.

Jamais reconnus par la Belgique, l'arrêté hitlérien d'annexion de 1940 et l'arrêté de naturalisation collective de 1941 seront considérés à la Libération comme nul et non avenue, et ce aussi par les nouvelles autorités allemandes démocratiques. Les territoires en question passent donc à nouveau sous administration belge en 1944-1945, les citoyens redeviennent Belges, et le tracé frontalier établi en exécution du Traité de Versailles est intégralement rétabli.

Reste le difficile dossier des Belges germanophones, devenus Allemands en 1940, qui ont dû combattre dans la *Wehrmacht* pendant la guerre et qui se voient, à la Libération, les contrées étant redevenus belges, exposés à des procès, cette fois devant les juridictions militaires belges, pour collaboration avec l'ennemi. Dans certains dossiers, la justice militaire belge n'a pas suffisamment mesuré le caractère éminemment particulier et assez tragique de ces hommes qui se sont trouvés enrôlés, du jour au lendemain, par un pays qui allait ensuite leur annoncer qu'ils en étaient désormais les citoyens. Aucun de ces soldats n'a cependant été condamné à la peine capitale (32).

1.3.6. En 1949, après la capitulation de l'Allemagne, la frontière belgo-allemande est de nouveau déplacée, et ce en faveur de la Belgique, pour inclure quelques hameaux, lotissements et forêts situés à proximité immédiate de l'ancien tracé frontalier. Cette opération est réalisée par le Protocole de Paris du 22 mars 1949 (33), non publié, protocole conclu entre les trois puissances alliées occidentales (Etats-Unis, Royaume-Uni, France) et la Belgique mais auquel l'Allemagne proprement dite n'est pas partie (34). Aussi, en droit belge, aucune loi n'est adoptée pour conférer assentiment au protocole. Il s'agit donc d'une opération juridiquement discutable car elle n'a pas été suivie en droit belge d'une loi, pourtant exigée par l'article 7 de la Constitution. Ce changement frontalier sera ensuite contesté avec persistance par l'Allemagne, pays non signataire du Protocole.

(32) Sur ce point, voy. Chr. BRÜLL, « Les soldats de la Wehrmacht d'Eupen-Malmedy : histoire, postérité et mémoire », in Fr. STROH et P. M. QUADFLIEG (dirs.), *L'incorporation de force dans les territoires annexés par le III^e Reich – Die Zwangsrekrutierung in den vom Dritten Reich annektierten Gebieten. 1939-1945*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2017, pp. 147-159.

(33) L'existence du protocole est attestée dans *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1956-1957, n° 726/1, p. 2.

(34) Cet élément est admis quelques années plus tard : voy. *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1956-1957, n° 726/1, p. 1 : « L'attribution en 1949 de quelque territoire allemand à la suite d'une entente avec les trois grandes puissances victorieuses, ne faisait pas l'objet d'un accord avec la République Fédérale ».

Les modifications des limites de l'espace souverain belge... 1249

1.3.7. Dix ans après la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements des deux pays conviennent enfin de régler d'une manière définitive leur tracé frontalier commun et de régulariser un certain nombre de questions qui y sont afférentes (et notamment celles qu'a générées le protocole de Paris de 1949). Un traité est signé à cet effet le 24 septembre 1956 à Bruxelles (35). Il déclare fixer la frontière belgo-allemande d'une manière *définitive* et de mettre fin à toute forme de revendication territoriale de part et d'autre (36).

Par le traité, la Belgique renonce à sa revendication de voir intégrées dans son territoire les enclaves allemandes formées par le corridor ferroviaire ; elle rend aussi la plupart des acquisitions territoriales obtenues en 1949. En contrepartie, elle acquiert quelques minimes territoires nouveaux et des compensations financières. Dans les territoires que la Belgique cède à Allemagne, un droit d'option pour la nationalité belge est créé au bénéfice des citoyens allemands qui souhaitent s'établir en Belgique (37). Ces modifications de la frontière deviennent effectives à minuit dans la nuit du 27 au 28 août 1958 (38). Depuis cette date, le tracé de la frontière belgo-allemande est pratiquement (39) inchangé.

1.3.8. À côté de ces trois changements frontaliers dignes d'intérêt, un grand nombre de modifications mineures sont intervenues ; elles concernent les délimitations avec tous nos voisins : il existe des conventions ou protocoles de délimitation (ou démarcation), de modification ou encore de rectification de la frontière belgo-française (40),

(35) Approuvé par la loi du 28 avril 1958, *M.B.*, 23 août 1958.

(36) Sur ce point, et plus généralement sur les relations belgo-allemandes au sortir de la Seconde Guerre mondiale, voy. Chr. BRÜLL, *Belgien im Nachkriegsdeutschland. Besatzung, Annäherung, Ausgleich (1944-1958)*, Essen, Klartext Verlag, 2009, 437 pages, et du même auteur, « Vom Abklingen der Phantomschmerzen. Die Bundesrepublik und 'Eupen-Malmedy' 1949-1985 », *Zeitschrift des Aachener Geschichtsvereins*, vol. 119/120, 2018, pp. 351-382.

(37) Art. 3, § 2, du Traité du 24 septembre 1956, *Moniteur belge*, 23 août 1958. Voy. aussi l'article 2 de la loi du 28 avril 1958, même *Moniteur*.

(38) *Le Soir*, édition de nuit, 5 septembre 1958, pp. 1 et 5.

(39) Sous la minime réserve de ce qui est dit ci-après au n° 17.8.

(40) On peut à cet égard faire état :

- du procès-verbal « de vérification et de rectification de la frontière entre le territoire de la commune de Pussemange et de Sugny (Belgique) et de la commune de Donchery (France) », signé à Sugny le 26 septembre 1844 (non publ.),
- de la Convention « modifiant la délimitation de la frontière entre Roisin et Gussignies », signée à Paris le 15 mars 1893 (approuvée par la loi du 17 juillet 1893, *M.B.*, 10 novembre 1897),
- de la Convention « concernant la rectification de la frontière franco-belge, le long du ruisseau "Ry de France" », signée à Paris le 12 avril 1905 (approuvée par la loi du 15 juillet 1905, *M.B.*, 26 janvier 1906),
- de la Convention « rétablissant la ligne frontière entre les communes belges de L'Éscalillère et de Rièzes (Les) et les communes françaises de Régniewez et de La Neuville-aux-Tourneurs »,

belgo-luxembourgeoise (41), belgo-allemande (42) et belgo-néerlandaise (43).

signée à Paris le 8 novembre 1905 (*M.B.*, 29 décembre 1905 ; approuvée par la loi du 15 juillet 1905, *M.B.*, 26 janvier 1906),

- de l'Arrangement « portant révision de l'abornement du 29 septembre 1823 établissant la frontière entre le département de Meurthe-et-Moselle (France) et la Belgique », signé à Bruxelles le 15 mai 1906 (*M.B.*, 27 juillet 1906), et
- de la Convention « concernant la délimitation de la frontière Belge-Française entre Westoutre et Saint-Jans-Cappel », signée à Bruxelles le 30 décembre 1908 (approuvée par la loi du 15 avril 1909, *M.B.*, 26 mai 1910).

(41) Sans préjudice de la modification opérée en 1839 par le Traité de Londres (évoqué *supra*, n° 1.3.1), on peut notamment mentionner, dans l'ordre chronologique :

- le Traité entre la Belgique et les Pays-Bas signé à La Haye le 5 novembre 1842 « au sujet de leurs limites et de la navigation des eaux intérieures » (*Recueil Martens des Traités*, t. 3, p. 613, approuvé par la loi du 3 février 1842, *Bull. off.*, n° 6),
- la « Convention de limites entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg », conclue à Maastricht le 7 août 1843 » (*Pas.*, 1843, p. 588),
- le « Protocole de délimitation de la frontière entre la Belgique, l'Allemagne et le Grand-Duché de Luxembourg », signé à Weiswampach le 17 septembre 1920 (non publ.) et
- le « Protocole de délimitation de la frontière entre la Belgique et le Luxembourg », signé à Bruxelles le 11 janvier 1922 (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. 1923-1924, n° 370, annexe II à l'art. 3).

On signalera aussi l'existence d'un « Règlement entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg pour l'entretien et la conservation des bornes de démarcation plantées sur la frontière », signé à Bruxelles le 25 octobre 1850 (*M.B.*, 13 décembre 1850), qui est toujours en vigueur.

(42) Mis à part les traités de 1919 et 1956 mentionnés *supra* aux nos 1.3.2 et 1.3.7, on peut relever :

- le « Protocole de délimitation de la frontière entre la Belgique, l'Allemagne et le Grand-Duché de Luxembourg » (déjà mentionné à la note précédente) signé à Weiswampach le 17 septembre 1920,
- le Traité signé à Aix-la-Chapelle le 10 mai 1935 « relatif à un échange de territoire à la frontière belgo-allemande » entre les communes de Raeren en Belgique et de Roetgen en Allemagne (*Recueil des Traités de la Société des Nations*, vol. 182, 1937-1938, n° 4221, approuvé par la loi du 14 juin 1937, *M.B.*, 9 octobre ; ce traité opère un échange parfaitement équivalent en termes de territoire – au mètre carré près – entre les deux pays), et
- le Traité signé à Bruxelles le 26 mars 1982 « portant rectification de la frontière germano-belge dans la zone des ruisseaux frontières normalisés Breitenbach et Schwarzbach » (approuvé par la loi du 16 janvier 1984, *M.B.*, 7 octobre 1989). À propos de ce dernier Traité, conclu sur demande allemande et qui ne concernait que quelques ares, on peut signaler qu'un laps de temps de 20 ans va s'écouler entre le moment où les autorités belges acceptent la requête allemande dans son principe (voy. la lettre du 24 décembre 1969 du ministre belge des Affaires étrangères, Pierre Harmel, publiée au *M.B.*, 4 juin 1970, p. 6062) et le moment où le Traité, conclu conformément à cette demande, entrera finalement en vigueur : la modification ne devient effective qu'au 1^{er} janvier 1989 (avis au *M.B.*, 7 octobre 1989, p. 17228). Pour un changement de souveraineté de quelques mètres carrés, cela fait beaucoup... On relèvera aussi le Protocole « établissant la démarcation de la frontière belgo-allemande », signé à Aix-la-Chapelle le 6 septembre 1960 (*M.B.*, 30 septembre 1960, *err.*, 2 décembre 1960).

(43) En sus de la modification opérée en 1839 par le Traité de Londres (évoqué *supra*, n° 1.3.1), il échet de signaler :

- le Traité entre la Belgique et les Pays-Bas signé à La Haye le 5 novembre 1842 « au sujet de leurs limites et de la navigation des eaux intérieures » (*Recueil Martens des Traités*, t. 3, p. 613, approuvé par la loi du 3 février 1842, *Bull. off.*, n° 6),
- la « Convention de limites entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas », conclue à Maastricht le 8 août 1843 (*Pan.*, 1843, p. 577),

Les modifications des limites de l'espace souverain belge... 1251

1.3.9. À notre connaissance, les cas indiqués aux n^{os} 1.3.1 à 1.3.8 sont les seuls qui ont procédé à une modification des frontières terrestres (44) du Royaume.

Ne sont en revanche pas des applications de l'article 7 de la Constitution les déterminations et modifications des *délimitations des territoires belges d'outre-mer*. Pour ces territoires, il existait en effet une disposition constitutionnelle distincte, aujourd'hui abrogée, qui prévoyait que « les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières » (45). La loi du 18 octobre 1908 qui attribue le Congo à la Belgique (46) et celle

-
- la Convention « réglant la délimitation du Zwin, et procès-verbal de révision des frontières », signés à l'Écluse le 15 mars 1869 (approuvée par la loi du 21 juin 1869, *M.B.*, 4 septembre 1869),
 - le procès-verbal descriptif « de la limite internationale depuis le fort Saint-Antoine jusqu'au hameau "de Stuyver" » du 31 mai 1886, approuvé par le Traité du 5 janvier 1888 (*M.B.*, 14 janvier 1888),
 - l'arrêt CIJ du 20 juin 1959, aux termes duquel la souveraineté belge sur les parcelles n^{os} 91 et 92 de la commune de Baerle-Duc ne s'est pas éteinte (arrêt rendu en application du compromis « soumettant à la Cour internationale de Justice le différend existant entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas concernant la souveraineté sur certaines parcelles situées à la frontière belgo-néerlandaise », signé à La Haye le 7 mars 1957, approuvé par la loi du 28 juin 1957 (*M.B.*, 25-26 novembre 1957).
 - le procès-verbal de délimitation « de la frontière entre les Royaumes des Pays-Bas et de Belgique passant entre la commune néerlandaise de Baarle-Nassau et les communes belges de Poppel, Weelde, Baerle-Duc, Turnhout, Baerle-Duc, Merksplas, Baerle-Duc, Wortel, Minderhout, Baerle-Duc, Minderhout et Meerle, à l'exception de toutes les enclaves de la commune de Baerle-Duc situées à l'intérieur de la circonscription communale de Baarle-Nassau », signé à Turnhout le 26 avril 1974 (*M.B.*, 5 mars 1975),
 - la Convention « relative à la modification de la frontière dans le canal de Terneuzen à Gand », signée à Bruxelles le 6 janvier 1993 (*M.B.*, 4 novembre 1999),
 - le procès-verbal de délimitation « de la frontière des enclaves de la commune de Baerle-Duc, situées sur le territoire de la commune de Baarle-Nassau et des enclaves de la commune de Baarle-Nassau, situées sur le territoire de la commune de Baerle-Duc », signé à Baerle le 31 octobre 1995 (*M.B.*, 26 juin 1996), et
 - le Traité entre le Royaume de Belgique et le Royaume des Pays-Bas visant à adapter la frontière entre les communes néerlandaises d'Eijsden-Margraten et de Maastricht et la ville belge de Visé, et l'Annexe, fait à Amsterdam le 28 novembre 2016 (approuvés par la loi du 10 décembre 2017, *M.B.*, 29 janvier 2018, *err. M.B.*, 14 février 2018). Ce Traité est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

On signalera aussi l'existence du Règlement « pour l'entretien et la conservation des bornes de démarcation plantées sur la frontière, entre la Belgique et les Pays-Bas, en vertu de la convention de limites du 8 août 1843 », signé à Maastricht le 28 juin 1847 (*M.B.*, 2 juin 1850) et la Déclaration concernant la « [l]imite entre la Belgique et les Pays-Bas » le long du canal de Gand à Terneuzen, signée à Bruxelles le 10 janvier 1912 (*M.B.*, 2 février 1912).

(44) Par opposition aux frontières maritimes.

(45) Art. 1^{er}, al. 3, abrogé en 1970.

(46) *M.B.*, 19-20 octobre. Avant cette date, le Congo était la possession personnelle de Léopold II. Le territoire est cédé à la Belgique alors que le Roi est toujours en vie. Sur la reprise, en 1908, du Congo par la Belgique en tant que possession coloniale, voy. A. STENMANS, *La reprise du Congo par la Belgique*, Bruxelles, Louis, 1949.

du 19 mai 1960 qui lui accorde son indépendance (47) n'ont donc pas été prises sur base de l'article 7, pas plus que d'autres instruments de délimitation afférents aux possessions africaines de la Belgique (48).

II. LES DÉLIMITATIONS MARITIMES

2.1. À côté des frontières *terrestres* de la Belgique, l'article 7 de la Constitution s'applique également à ses délimitations *maritimes*. Le Royaume a ainsi conclu des traités bilatéraux avec ses deux voisins côtiers, à savoir une convention belgo-française de 1990 (49) et un instrument belgo-néerlandais de 1996 (50). L'accès maritime au port d'Anvers par l'Escaut et le régime de navigation sur le canal de Terneuzen sont quant à eux réglés par des dispositions spécifiques depuis le Traité de Londres de 1839 (51).

Un élément essentiel est la détermination de la *mer territoriale*, car celle-ci fait partie intégrante du territoire national. Selon la loi du 6 octobre 1987 (52), cet espace comprend, pour ce qui est de la Belgique, toutes les eaux situées à l'intérieur d'une ligne qui longe la côte à une distance de 12 milles marins (22,224 km). La côte belge étant longue d'environ 67 kilomètres, la mer territoriale belge couvre un territoire d'approximativement 1 500 kilomètres carrés.

2.2. Les délimitations qui précèdent (fixation des frontières maritimes par rapport aux États voisins, détermination de la largeur de la mer territoriale) n'épuisent cependant pas encore le débat. Depuis qu'il est

(47) *M.B.*, 27-28 mai. La loi entre en vigueur le 30 juin 1960. L'adjectif « démocratique » est ajouté à l'appellation de l'État en 1966.

(48) À titre d'ex., voy. not. la Déclaration « concernant le tracé de la frontière des possessions belges et françaises dans la région du Shiloango », signée à Bruxelles le 23 décembre 1908 (*M.B.*, 9 mai 1912), l'Arrangement entre la Belgique et le Royaume-Uni « concernant la frontière entre le Congo belge et la Rhodésie du Nord », conclu par échange de notes, datées à Londres les 4 avril et 3 mai 1927 (non publ.), et l'Accord complémentaire à l'Arrangement prémentionné de 1927 entre la Belgique et le Royaume-Uni, conclu par échange de notes datées à Bruxelles, le 7 avril 1933 (égal. non publ.).

(49) Accord signé à Bruxelles le 8 octobre 1990 (approuvé par la loi du 17 février 1993, *M.B.*, 1^{er} décembre 1993).

(50) Accord signé à Bruxelles le 18 décembre 1996 (approuvé par la loi du 10 août 1998, *M.B.*, 19 juin 1999).

(51) Voy. les art. 9 et 10 du Traité. Voy. égal. le Traité entre la Belgique et les Pays-Bas signé à La Haye le 5 novembre 1842 « au sujet de leurs limites et de la navigation des eaux intérieures » (*Recueil Martens des Traités*, t. 3, p. 613, approuvé par la loi du 3 février 1842, *Bull. Off.*, n° 6) et le Traité signé à Bruxelles le 24 octobre 1957 modifiant certains articles dudit Traité de 1842 (approuvé par la loi du 8 août 1959, *M.B.*, 17 septembre 1959).

(52) *M.B.*, 22 octobre 1987.

devenu techniquement possible d'exploiter le sol et le sous-sol marins, la quasi-totalité des États de la planète ont déterminé l'étendue de leur *plateau continental* (*continental shelf*). Au vu des importants gisements de pétrole dans la mer du Nord, la détermination précise de ce plateau, État par État, a donné lieu à un contentieux diplomatique et juridique abondant entre les États riverains (53). Pour ce qui est, plus modestement, du plateau de la Belgique, sa détermination n'a posé que peu de difficultés : à l'égard de la France et des Pays-Bas, sa délimitation coïncide avec la frontière maritime en surface (54) ; ce n'est donc, pour l'essentiel, que pour les gisements situés au-delà de la mer territoriale belge, mais en deçà de la mer territoriale britannique qu'un accord a dû être trouvé. Un tel accord de délimitation est intervenu par la signature d'un traité bilatéral avec le Royaume-Uni le 29 mai 1991 (55) et modifié en 2005 (56). Ce Traité est sur le point d'être à nouveau modifié ; un accord sous forme d'un échange de lettres a été conclu en ce sens en 2013 et les procédures d'assentiment et de ratification à son égard sont actuellement en cours (57).

III. LE RÉGIME PARTICULIER QUE LA CONSTITUTION BELGE IMPOSE EN MATIÈRE DE RATIFICATION DE TRAITÉS À L'EFFET DE MODIFIER LES DÉLIMITATIONS DE SON ESPACE SOUVERAIN

3.1. Nous souhaitons clore la présente contribution avec une précision procédurale, et qui concerne les lois qui assentent à une modification des frontières extérieures du Royaume. En effet, le droit constitutionnel belge n'établit en principe pas d'ordre dans lequel les opérations de ratification et d'assentiment doivent être réalisées (58) ;

(53) Voy. not. les arrêts CIJ du 20 février 1969, *République fédérale d'Allemagne c. Danemark* et *République fédérale d'Allemagne c. Pays-Bas* (Plateau continental de la mer du Nord), *Rec.*, 1969, p. 3.

(54) Accord belgo-français signé à Bruxelles le 8 octobre 1990 (approuvé par la loi du 17 février 1993, *M.B.*, 1^{er} décembre 1993) et accord belgo-néerlandais signé à Bruxelles le 18 décembre 1996 (approuvé par la loi du 10 août 1998, *M.B.*, 19 juin 1999).

(55) Approuvé par la loi du 17 février 1993, *M.B.*, 1^{er} décembre 1993.

(56) Approuvé par la loi du 22 août 2006, *M.B.*, 14 novembre 2008, 3^e éd.

(57) Accord conclu par échange de lettres datées à Bruxelles du 25 juin 2013 et du 12 août 2013, portant amendement à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à la délimitation du plateau continental entre les deux pays, signé à Bruxelles le 29 mai 1991, tel que modifié par l'échange de lettres datées à Bruxelles du 21 mars 2005 et du 7 juin 2005, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2014-2015, n° 54 1272/1.

(58) Voy. Ch. BEHRENDT et F. BOUHON, *Introduction à la Théorie générale de l'État - Manuel*, op. cit., p. 420.

autrement dit, il permet en principe tant l'antériorité de la ratification à l'assentiment que l'antériorité de l'assentiment à la ratification – la seconde variante est certes moins à conseiller, car elle peut aboutir à lier le Royaume sur la scène internationale alors qu'il n'est pas encore assuré que le Traité pourra déployer ses effets dans l'ordre juridique interne, mais juridiquement, en droit constitutionnel strict, c'est là une considération de simple opportunité.

Or, le constituant a prévu une exception à cette liberté de procéder : lorsqu'il s'agit d'un traité qui modifie l'étendue de l'espace souverain de la Belgique, l'assentiment doit nécessairement précéder la ratification. Cette exigence découle du libellé des articles 7 et 167, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, de la Constitution, qui précisent qu'une modification d'une frontière du Royaume ne peut intervenir « qu'en vertu d'une loi » : autrement dit, un traité qui opère un changement des délimitations de l'espace souverain belge ne pourra être accepté internationalement – et donc ratifié – que postérieurement à l'adoption de la loi qui y donne assentiment (59).

Tombent également dans le champ d'application de ces articles constitutionnels, les lois qui procèdent à la délimitation des frontières maritimes du Royaume, en ce compris de la zone économique exclusive et du plateau continental (60).

3.2. Les lois par lesquelles le législateur confère assentiment à la modification d'une frontière internationale du Royaume sont par ailleurs des lois qui ressortissent à la procédure du bicamérisme optionnel, aux termes de l'article de l'article 77, 3^o, de la Constitution (61).

(59) La modification des frontières internationales du Royaume n'est, cela étant, pas la seule exception à la liberté de principe quant à l'ordre dans lequel les formalités de ratification et d'assentiment doivent être accomplies ; il en existe en effet une seconde : lorsque la Belgique souhaite ratifier un *traité mixte*, l'assentiment de tous les Parlements concernés doit également être obtenu préalablement (voy. l'article 12 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 [*Moniteur belge*, 17 décembre 1996], puis en vertu de l'article 92*bis*, § 4^{ter}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles).

(60) C.E., avis 57.136/4/VR du 17 mars 2015, *Doc. parl.*, 2014-2015, n° 50 1272/1, p. 7-11, spéc. pp. 8-9.

(61) *Ibid.*, spéc. p. 10.