

Institut Grand-Ducal

A C T E S

**de la Section
des Sciences Morales et Politiques**

Volume XXIV

Site internet : www.igd-smp.lu

2021

**« La naissance du Grand-Duché de Luxembourg en tant qu'État :
1830/31, 1815 ou les deux ? »**

Conférence du 29.09.2020
Conférence conjointe de la Section des sciences morales
et politiques et de la Section historique

**LE CONGRÈS DE VIENNE ET LE STATUT INTER-
NATIONAL DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG :
THÉORIES ET RÉALITÉS DU DROIT
DES GENS DE L'EUROPE**

par
Michel Erpelding

Michel Erpelding est docteur en droit (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) et qualifié aux fonctions de maître de conférences. Auteur d'une thèse sur l'histoire de l'esclavage et du travail forcé en droit international (Institut Universitaire Varenne, 2017), il s'intéresse également à l'histoire des juridictions internationales, y compris de la Cour de justice de l'Union européenne. Il est actuellement expert scientifique indépendant en charge des fonds juridiques anciens auprès de la Bibliothèque nationale du Luxembourg et chercheur invité auprès de l'Institut Max Planck de Luxembourg.



Lorsqu'on se propose d'examiner le statut international du Luxembourg à l'issue du Congrès de Vienne en 1815, il est important de tenir compte du contexte juridique de l'époque. Le droit international manié par les diplomates présents à Vienne en 1814-1815 était généralement connu comme le « droit des gens de l'Europe ». En partie inspiré des écrits du Suisse Emer de Vattel (1714-1767), il fut surtout développé par une série d'auteurs allemands, et plus particulièrement Johann Jakob Moser (1701-1785), Georg Friedrich von Martens (1756-1821) et Johann Ludwig Klüber (1762-1837). Prenant leurs distances avec la tradition jusnaturaliste des siècles précédents, souvent basée sur des considérations purement théoriques, mais ne professant pas encore ce libéralisme « civilisateur » qui deviendra la marque de fabrique des juristes internationalistes après 1860, ces auteurs privilégiaient le recours au droit positif, c'est-à-dire au droit tel que résultant de la pratique étatique. Cette dernière comprenait non seulement les traités signés entre États, mais aussi tout autre comportement – normatif ou matériel – que les États estimaient conformes à la coutume internationale. Des auteurs comme Martens et Klüber furent d'ailleurs de grands compilateurs de la pratique étatique, qu'ils recensèrent dans des recueils de traités, actes internes, procès-verbaux de négociations et autres échanges diplomatiques pouvant témoigner de l'état du droit international positif et de son évolution¹.

Contrairement au droit international actuel, qui reconnaît, certes à des degrés variables, une multiplicité d'acteurs (États, organisations internationales, peuples de territoires à décoloniser, mouvements de libération nationale, minorités, personnes privées physiques ou morales...), le droit des gens de l'Europe était conçu comme ayant comme seuls véritables sujets les États souverains. Vattel, qui fut sans doute l'auteur le plus influent à la fin du XVIIIe et au début du XIXe siècle², en donna la définition suivante :

« Toute Nation qui se gouverne elle-même, sous quelque forme que ce soit, sans dépendance d'aucun étranger, est un État souverain. Ses Droits sont naturellement les mêmes que ceux de tout autre État. Telles sont les Personnes morales, qui vivent ensemble dans une Société naturelle, soumise aux Loix Du Droit des Gens. Pour qu'une Nation ait droit de figurer immédiatement dans cette grande Société, il suffit qu'elle soit véritablement

1 Martti Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960* (Cambridge : CUP, 2001, pp. 19-24.

2 Charles G. Fenwick, « The Authority of Vattel », *American Political Science Review*, vol. 7 (1913), p. 395.

souveraine & indépendante, c'est-à-dire qu'elle se gouverne elle-même, par sa propre autorité et par ses lois »³.

Ainsi, un État souverain réunissait deux caractéristiques centrales. D'une part, il devait être constitué en communauté politique se gouvernant pleinement elle-même, sans domination par un autre État. D'autre part, il devait être compris comme constituant une personne morale, ce qui impliquait qu'il ne se confondait pas avec la personne du souverain. Si la tendance à concevoir les États souverains comme des personnes morales indépendantes de la personne même du souverain était apparue dès le XVIII^e siècle⁴, elle avait encore été renforcée par la pratique internationale née de la Révolution française⁵. Par conséquent, même si un traité comme l'Acte final du Congrès de Vienne était formellement rédigé comme s'il s'agissait d'un engagement entre monarques, il n'avait en réalité rien de personnel, mais constituait un engagement entre États.

Pour ce qui est des règles gouvernant l'émergence de nouveaux États, le droit des gens de l'Europe comportait deux autres différences majeures par rapport au droit international actuel, c'est-à-dire du droit international tel qu'il s'est développé depuis la création de la Société des Nations (SdN) en 1919 et consolidé après la mise en place de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1945. Tout d'abord, à l'époque, il n'y avait pas d'instance internationale qui eût pu constater la qualité étatique d'une entité politique nouvelle : demander à être admis comme État membre ou comme État observateur au sein d'une organisation universelle⁶, ou soumettre la question du statut d'un territoire donné à une juridiction permanente comme la Cour internationale de Justice⁷ n'étaient pas des choix envisageables. Ensuite, en

3 Emer de Vattel, *Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains* (vol. 1, Londres, 1758), p. 18.

4 Wilhelm Grewe, *The Epochs of International Law* (Berlin/New York : Walter de Gruyter, 2000), p. 361.

5 Heinhard Steiger, « Das Völkerrecht und der Wandel der internationalen Beziehungen um 1800 », in Heinhard Steiger, *Universalität und Partikularität des Völkerrechts in geschichtlicher Perspektive* (Baden-Baden : Nomos, 2015), pp. 510-511.

6 Comme c'est le cas de l'État de Palestine depuis la résolution A/RES/6719, adoptée le 29 novembre 2012 par l'Assemblée générale de l'ONU par 138 voix favorables (dont celle du Luxembourg) contre 9 votes négatifs et 41 abstentions.

7 Comme ce fut le cas pour le Sahara occidental, dont la Cour internationale de Justice souligna dans un avis consultatif rendu le 16 octobre 1975 le caractère séparé et distinct par rapport au Royaume du Maroc et à la Mauritanie, rejetant ainsi les prétentions de souveraineté territoriale de ces États sur cette ancienne colonie espagnole et reconnaissant le droit à l'autodétermination de son peuple. Sahara occidental, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1975, p. 12.

dépit de la Révolution française, le droit international n'avait pas encore érigé le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en principe fondamental et indérogeable⁸ : il était donc tout à fait licite pour un État de maintenir un autre peuple sous sa domination ou de conclure des traités à cet effet.

De même, si le droit des gens pratiqué au Congrès de Vienne accompagnait et encourageait la réorganisation de l'Europe en États aux territoires et aux souverainetés clairement délimitées, il devait néanmoins tenir compte de la persistance des « États composés » hérités de l'Ancien Régime. Pour ce faire, les auteurs de l'époque se référaient à un cadre conceptuel élaboré par le publiciste allemand Johann Stephan Pütter (1725-1807). Dans ses écrits publiés dans les années 1770, celui-ci avait défini deux idéaux-types d'« unions d'États » : l'union personnelle (« *persönliche Verbindung* ») et l'union réelle (« *Realverbindung* »). Au titre de la première, deux ou plusieurs États étaient liés entre eux à travers la personne de leur monarque. Purement personnelle, cette forme d'union permettait aux États qui la composaient de conserver leurs constitutions et souverainetés respectives. L'union réelle, quant à elle, se distinguait de l'union personnelle par la réunion de deux ou plusieurs États sous une constitution et une souveraineté communes. Elle pouvait revêtir deux caractères. Soit, les différentes composantes étaient dans une relation équilibrée : dans ce cas, on était en présence d'une union réelle proprement dite. Soit, une composante dominait les autres : dans ce cas, on quittait le terrain de l'union réelle proprement dite pour l'absorption⁹.

C'est de ce contexte général qu'il faut tenir compte lorsqu'on se propose de déterminer le statut juridique international du Luxembourg au lendemain de l'Acte final du Congrès de Vienne de 1815. En examinant la littérature juridique, mais aussi et surtout la pratique étatique de l'époque, deux constats

8 Reconnu de manière encore très sélective à l'époque de la SdN car ne prévoyant pas en principe l'émancipation des peuples sous domination coloniale, le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes constitue un élément fondamental de l'ordre international mis en place après la Seconde Guerre mondiale, figurant aux art. 1 (2) et 55 de la Charte des Nations Unies de 1945. Dans un arrêt du 30 juin 1995, la Cour internationale de Justice a caractérisé le respect de ce droit comme une « obligation *erga omnes* », c'est-à-dire une obligation envers la communauté internationale dans son ensemble dont la protection relève de l'intérêt juridique de tous les États, et non seulement des parties directement impliquées. *Timor oriental (Portugal c. Australie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 102, par. 29. La Commission de droit international l'a décrit comme une norme de *jus cogens*, c'est-à-dire une norme impérative à laquelle toute dérogation par voie de traité serait *ipso facto* entachée de nullité. Rapport de la Commission du droit international, 53^e session, *Documents officiels de l'Assemblée générale*, 56^e session, suppl. n° 10 (A/56/10), 2001, pp. 223-224, par. 5.

9 Johann Stephan Pütter, *Beyträge zum Teutschen Staats- und Fürsten-Rechte* (Göttingen, 1777-1779), pp. 22-25.

se dégagent. D'une part, au regard des dispositions de l'Acte final du Congrès de Vienne, le Grand-Duché de Luxembourg disposait effectivement d'un statut international particulier, qui fut interprété par certains auteurs comme l'érigant en État indépendant (I). D'autre part, si l'on se rapporte à la manière dont ces dispositions, nullement univoques, furent comprises par les États qui les avaient adoptées, on peut en déduire que le statut international particulier du Luxembourg n'imposait pas au roi des Pays-Bas, grand-duc de Luxembourg, la création d'un État souverain luxembourgeois (II).

I. Un statut international particulier, interprété par certains auteurs comme créant un État indépendant

L'Acte final du Congrès de Vienne comporte un certain nombre de dispositions qui permettent de conclure à un statut international distinct du Grand-Duché de Luxembourg par rapport au Royaume des Pays-Bas.

Tout d'abord, l'Acte final ne crée pas seulement un « Grand-Duché de Luxembourg », mais il le dote également, dans son article 68, de frontières qui doivent en faire un territoire distinct du « Royaume des Pays-Bas », dont le territoire est décrit dans l'article 66 de l'Acte final. De ce point de vue, le Grand-Duché de Luxembourg se différencie très clairement du « Grand-Duché du Bas Rhin », également créé par l'Acte final. En effet, au titre de l'article 25 de ce dernier, cette entité, contrairement au Luxembourg voisin, ne dispose pas d'un territoire distinct de celui de la Prusse, mais se voit décrite comme une « province prussienne ». De même, l'Acte final de 1815 soumet le Luxembourg à un régime successoral particulier, en dispensant le roi-grand-duc de se conformer à l'ordre successoral néerlandais pour ce qui était du Luxembourg (article 67) tout en le soumettant au pacte successoral des Nassau (« *Nassauischer Erbverein* ») (article 71). De ce fait, il introduit un élément de précarité dans les relations entre les deux territoires – une solution qui contraste fortement avec l'article 1er de l'Acte final, au titre duquel le « Royaume de Pologne » était « irrévocablement lié » à la Russie. Enfin, au titre de l'article 58 de l'Acte final, le Luxembourg constitue un des États de la Confédération Germanique, dont le but est non seulement « le maintien de la sûreté extérieure et intérieure de l'Allemagne », mais aussi « de l'indépendance et de l'inviolabilité des États Confédérés » (article 54).

De ces caractéristiques, qui soumettent le territoire du Grand-Duché de Luxembourg à un régime international différent de celui gouvernant le Roy-

aume des Pays-Bas, un des principaux auteurs de l'époque, Johann Ludwig Klüber, qui avait assisté au Congrès de Vienne et en avait collecté et publié les actes, déduisit que le Luxembourg était un État souverain. Dès 1816, dans son résumé des négociations diplomatiques du Congrès de Vienne, Klüber notait que le Grand-Duché de Luxembourg se trouvait « seulement en union personnelle avec le Royaume des Pays-Bas »¹⁰. Or, pour Klüber, qui se fondait en cela sur les écrits de Pütter et les idéaux-types avancés par ce dernier, l'existence d'une simple union personnelle entre deux États impliquait que chacun des États la composant conservât sa propre souveraineté. Klüber avança cette affirmation aussi bien dans son traité sur le droit public de la Confédération germanique paru en allemand en 1817 que dans son *Droit des gens moderne de l'Europe*, paru en français en 1819, citant à chaque fois le statut conféré au Luxembourg par le Congrès de Vienne comme l'exemple-type d'une telle relation interétatique¹¹.

D'un point de vue purement théorique, cette approche, fondée sur une interprétation de certaines dispositions de l'Acte final de 1815 dans un sens qui favorisait la souveraineté des entités nouvelles créés par celui-ci, et particulièrement des États allemands, semblait à première vue logique.

Toutefois, force est de constater qu'elle ne correspondait pas au droit international positif tel que résultant de la pratique des États. En effet, au regard de leurs agissements ultérieurs, il est clair que les signataires de l'Acte final de 1815 n'estimaient pas que celui-ci imposait au roi des Pays-Bas la création d'un État souverain sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

II. Un statut international équivoque, compris par les États comme n'imposant pas la création d'une nouvelle entité souveraine

Si certaines dispositions de l'Acte final de 1815 pouvaient faire conclure à l'établissement du Grand-Duché de Luxembourg comme État souverain, les arguments militant dans le sens inverse sont plus nombreux.

10 « Die großherzogliche Würde erhielt der König der Niederlande wegen Luxemburg, das mit dem Königreich der Niederlande nur in persönlicher Vereinigung steht, und von dem König auf Nachgeborene seines Hauses übergehen kann. » Johann Ludwig Klüber, *Übersicht der diplomatischen Verhandlungen des wiener Congresses überhaupt und insonderheit über wichtige Angelegenheiten des teutschen Bundes* (Frankfurt am Main : Andreäische Buchhandlung, 1816), p. 161.

11 Johann Ludwig Klüber, *Öffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten* (Frankfurt am Main, Andreäische Buchhandlung, 1817), pp. 130-131 ; Jean Louis Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe* (vol. 1, Stuttgart : J. G. Cotta, 1819), pp. 49-50.

Tout d'abord, si l'on compare le « Luxembourg réellement existant » à celui imaginé par un auteur comme Klüber, le verdict est sans appel. Entre 1815 et les années 1830, le Luxembourg est une entité qui non seulement est dépourvue d'une autorité propre, au point qu'elle ne dispose même pas d'un ordre juridique interne distinct de celui des Pays-Bas, mais qui, en outre, n'intervient jamais en son nom sur la scène internationale. En effet, avant les années 1840, aucun des grands recueils de traités de l'époque ne recense le Luxembourg comme une entité capable de signer des traités internationaux. En outre, même au sein de l'Assemblée fédérale (« *Bundesversammlung* ») à Francfort, les représentants du Luxembourg continuent à s'exprimer le plus souvent « au nom des Pays-Bas, pour le Luxembourg ». Or, d'après l'acception commune des auteurs de l'époque, dont la citation susmentionnée de Vattel constitue une bonne illustration, une entité sans autorité interne ni politique extérieure propre ne saurait constituer un État indépendant.

Certes, on pourrait maintenant se poser la question de savoir si, en refusant de constituer le Luxembourg en tant qu'État souverain, les Pays-Bas avaient violé le droit international. Tel fut notamment le point de vue de Pierre Majerus dans son étude juridique sur le statut international du Luxembourg, rédigée en grande partie avant la Seconde Guerre mondiale et publiée en 1945. Pour Majerus, les dispositions de l'Acte final du Congrès de Vienne « ont fait du Luxembourg, dès 1815, une entité juridique bien caractérisée. En droit, le Congrès de Vienne lui avait donc rendu son indépendance. Malheureusement, le Roi Grand-Duc se refusait à lui accorder une administration autonome et à se conformer ainsi aux dispositions l'Acte final de 1815 »¹². Ce point de vue, dont il n'est même pas sûr qu'il correspondait à la position du gouvernement luxembourgeois lui-même, comme l'atteste une publication de 1933 signée Joseph Bech¹³, continue à jouir d'une grande popularité dans les milieux juridiques, y compris au Conseil

12 Pierre Majerus, *Le Luxembourg indépendant – Essai d'histoire politique contemporaine et de droit international public* (Luxembourg : Joseph Beffort), p. 19.

13 Se gardant de tout commentaire sur la légalité de l'interprétation donnée par les Pays-Bas à l'Acte final, l'auteur du texte se borna à résumer comme suit le statut international du Luxembourg entre 1815 et 1830 : « Grevé, au point de vue militaire, d'une servitude que supportaient également, quoi dans une mesure moindre, les provinces belges, le Grand-Duché n'était non plus un État indépendant au point de vue politique ». Joseph Bech, « Le statut international du Grand-Duché de Luxembourg », *Séances et travaux : Académie diplomatique internationale*, vol. 7 (1933), p. 108.

d'État¹⁴. Or cette interprétation ne résiste pas à un examen plus approfondi des dispositions de l'Acte final de 1815.

Tout d'abord, les dispositions de l'Acte final décrivant les relations entre le Luxembourg et les Pays-Bas ne sont nullement univoques.

Ainsi, le fait que le territoire du Luxembourg fût clairement distingué de celui des Pays-Bas n'imposait pas nécessairement de conférer au Luxembourg les attributs d'un État souverain. Par exemple, l'Acte final définissait également (quoique de manière un peu moins précise) le territoire du « Royaume de Pologne » (la « Pologne du Congrès ») en le distinguant de celui de la Russie. Or, ce territoire, distinct de la Russie mais lié à elle par une union réelle, n'était pas considéré comme un État souverain par tous les auteurs¹⁵, même si certains, dont Klüber, estimaient que tel était bien le cas¹⁶. De même, l'Acte final ne précisait nullement que le Luxembourg, qui à l'époque moderne ne s'était jamais gouverné lui-même, devait désormais jouir de cette prérogative. L'absence d'une telle précision est d'autant plus frappante que l'Acte final était plus précis par rapport à d'autres entités qui changeaient de statut : ainsi, son article 7 déclarait Cracovie ville « à perpétuité libre, indépendante et strictement neutre », tandis que son article 1er notait que le Royaume de Pologne lié à la Russie devait « [jouir] d'une administration distincte ». L'absence de telles précisions au sujet du Luxembourg rendait d'autant plus libre l'interprétation qui pouvait être donnée de l'article 72 de l'Acte final, qui notait que le roi des Pays-Bas « [réunissait] sous sa souveraineté » le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg. Certes, cette formule avait par le passé été utilisée pour désigner la mise en place d'une union

14 Le site officiel de la Haute Assemblée décrit comme suit la situation du Luxembourg entre 1815 et 1830 : « En 1815, le Luxembourg, élevé au rang d'un Grand-Duché par le Traité de Vienne, est cédé au Roi des Pays-Bas et intégré dans la Confédération germanique. Le Roi Grand-Duc Guillaume Ier, sans tenir compte de l'indépendance proclamée du nouvel Etat, l'incorpore aux Pays-Bas, qui englobent également l'actuelle Belgique, et le fait régir par la Constitution néerlandaise ». « 1815-1830 », page mise à jour le 29 janvier 2016, <https://conseil-etat.public.lu/fr/conseil-d-etat/historique/origine/1815-1830.html> (dernière consultation le 31 janvier 2021).

15 Voir, en ce sens : Georg Friedrich von Martens, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe* (2^e édition, vol. 1, Paris : Guillaumin et Cie, 1864), p. 93 [l'édition reproduit et commente le texte de la 1^{re} édition de 1820] ; Henry Wheaton, *Elements of International Law* (Philadelphia : Carey, Lea & Blanchard, 1836), pp. 54-55.

16 Klüber, *Droit des gens*, *op. cit.* (note 11), p. 63 ; Friedrich Saalfeld, *Handbuch des positiven Völkerrechts* (Tübingen : Osiander, 1833), p. 50.

personnelle¹⁷. Toutefois, en l'absence de dispositions dotant le Grand-Duché d'un gouvernement indépendant, rien n'empêchait de la prendre à la lettre, en déduisant qu'il n'y avait qu'une seule « souveraineté » gouvernant les Pays-Bas et le Luxembourg. De fait, pour réunir les Pays-Bas et le Luxembourg sous le même régime constitutionnel, c'est précisément cette formule que reprit l'article 1er de la Constitution des Pays-Bas du 24 août 1815¹⁸.

S'il est vrai que la conception « rattachiste » de l'union personnelle prônée par les Pays-Bas ne correspondait pas à l'idéal-type d'une union personnelle telle qu'on la retrouve dans les écrits des juristes de l'époque, elle ne témoignait pas pour autant d'un dévoiement de ce concept. Tout d'abord, d'une manière générale, l'examen d'autres unions personnelles de l'époque a montré que les définitions doctrinales qu'on retrouvait dans les manuels de l'époque étaient trop rigides pour rendre compte de la diversité des pratiques en la matière¹⁹. Ensuite, la situation du Luxembourg était particulière : contrairement aux exemples classiques de Neuchâtel (1707-1792) ou de Hanovre (1714-1837), qui s'étaient affirmés comme des États souverains bien avant d'être unis respectivement à la Prusse et au Royaume-Uni, le Luxembourg n'avait jamais été indépendant à l'époque moderne. Enfin, les

17 Ainsi, l'article 2 du traité hispano-britannique conclu à Utrecht en 1713, qui devait empêcher une union personnelle entre la France et l'Espagne, notait que : « Cumque [...] tam Rex Catholicus quam Rex Christianissimus, satis justis cautelis provisum esse voluerint, *ne Regna Hispaniae & Galliae unquam sub eodem Imperio veniant & uniantur* ». *Consolidated Treaty Series* (ci-après CTS), vol. 28, p. 300 (c'est nous qui soulignons). Ce passage fut traduit par Lamberty comme « le Roi Catholique & le Roi Très Chrétien ont consenti, que l'on prenne soin par des précautions suffisantes, d'empêcher que les Roiaumes d'Espagne & de France puissent jamais être unis sous la même Domination ». Guillaume de Lamberty, *Mémoires pour servir à l'histoire du XVIIIe siècle* (vol. 8, La Haye : Henri Scheurleer, 1730), p. 377.

18 L'art. 1er de ce texte est formulé comme suit : « Le royaume des Pays-Bas, dont les limites sont fixées par le traité conclu entre les puissances de l'Europe assemblées au congrès de Vienne, signé le 9 juin 1815, est composé des provinces suivantes : Brabant méridional, Limbourg, Gueldre, Liège, Flandre orientale, Flandre occidentale, Hainault, Hollande, Zélande, Namur, Anvers, Utrecht, Frise, Overijssel, Groningue, Drenthe. Le grand-duché de Luxembourg, tel qu'il est limité par le traité de Vienne, étant placé dans la même souveraineté que le royaume des Pays-Bas, sera régi par la même loi fondamentale, sauf ses relations avec la confédération germanique ». Traduction française dans : Pierre-Armand Dufau, Jean-Baptiste Duvergier et Joseph Guadet, *Collection des constitutions, chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques avec des précis offrant l'histoire des libertés et des institutions politiques chez les nations modernes* (vol. 3, Paris : Bèchet aîné, 1823), p. 166. Disponible en ligne sur : <https://mjp.univ-perp.fr/constit/pb1815.htm> (dernière consultation le 31 janvier 2021).

19 Voir, en ce sens : Torsten Riotte, « Transfer durch Personalunion : Großbritannien-Hannover 1714-1837 », *Europäische Geschichte Online*, 14 mai 2012, <http://ieg-ego.eu/de/threads/europaesche-netzwerke/dynastische-netzwerke/torsten-riotte-transfer-durch-personalunion-grossbritannien-hannover-1714-1837> (page consultée le 28 septembre 2020).

Pays-Bas n'étaient pas le seul pays à défendre une conception « rattachiste » de l'union personnelle : le Danemark avait lui aussi placé le Duché de Holstein, qui se trouvait en union personnelle avec lui, sous la souveraineté globale d'un « *Dänischer Gesamtstaat* »²⁰.

Ensuite, même son appartenance à la Confédération germanique n'impliquait pas nécessairement que le Luxembourg fût un État souverain. En effet, si l'article 58 mentionne le Luxembourg comme un État de la Confédération germanique, les articles 53 et 56 pouvaient être compris comme précisant que ce n'était pas le Luxembourg lui-même qui adhérait à la Confédération ou vote au sein de sa Diète, mais les Pays-Bas, « pour le Luxembourg ». Cette solution, qui avait également été adoptée par rapport au Duché de Holstein, représenté par le Danemark, contrastait avec celle adoptée pour Hanovre. Alors que cet État était en union personnelle avec le Royaume-Uni, nulle mention n'était faite de ce dernier. À vrai dire, dans le cas du Royaume de Hanovre une telle mention n'était pas nécessaire, car ce dernier agissait toujours en son nom propre. En revanche, la solution utilisée par les Pays-Bas et le Danemark semblait identique à celle adoptée par l'Autriche et la Prusse, qui ne s'étaient pas engagées pour l'ensemble de leurs « États », mais seulement « pour toutes celles de leurs possessions qui ont anciennement appartenu à l'Empire Germanique » (article 53).

Une autre question se pose toutefois aussi concernant la Confédération germanique : les Pays-Bas n'auraient-ils pas dû doter le Luxembourg d'une « *landständische Verfassung* », comme le prévoyait l'article 13 de l'Acte confédéral allemand ? À cette remarque, les Pays-Bas auraient pu rétorquer que le Luxembourg était bel et bien doté d'une telle Constitution, à savoir la Constitution néerlandaise de 1815, contrairement à certains d'autres membres de la Confédération germanique, comme la Prusse et l'Autriche, qui ne se doteront d'une telle loi fondamentale qu'après 1848. Du reste, le fait de doter le Luxembourg d'une Constitution distincte de celle des Pays-Bas ne l'aurait pas nécessairement fait accéder à la personnalité juridique internationale : la « Pologne du Congrès » était bien dotée d'une Constitution... dont l'article 1er notait ses liens indissolubles avec la Russie.

Enfin, et sans doute de manière plus déterminante encore, force est de constater que les autres États acceptaient très volontiers l'interprétation

20 Pour un résumé de l'histoire de cette entité qui exista de 1773 à 1864, voir l'entrée « Gesamtstaat » sur le site en ligne de la *Gesellschaft für schleswig-holsteinische Geschichte* : <http://www.geschichte-s-h.de/gesamtstaat> (dernière consultation le 23 janvier 2021).

néerlandaise de l'Acte final de 1815. À vrai dire, l'absorption du Luxembourg par les Pays-Bas ne semble pas avoir suscité de protestation formelle de gouvernements étrangers²¹, bien au contraire : les grandes puissances européennes n'hésitèrent pas à conclure des traités avec les Pays-Bas qui concernaient aussi bien ces derniers que le Luxembourg²², voire qui décrivaient le Luxembourg comme faisant partie des Pays-Bas²³. En fin de compte, l'interprétation néerlandaise de l'Acte final de 1815 semble avoir été tellement bien acceptée par les grandes puissances que celles-ci suggérèrent en mai 1831 de la maintenir en cas d'une annexion intégrale du Luxembourg par la Belgique²⁴, c'est-à-dire de permettre à la Belgique d'adhérer à la Confédération germanique « pour le Luxembourg »²⁵.

Conclusion

L'Acte final du Congrès de Vienne aurait tout à fait pu être interprété comme érigeant le Grand-Duché de Luxembourg en État souverain, mais la pratique subséquente montre que tel n'était pas le point de vue des puissances. Certes, ce furent les Pays-Bas qui initièrent cette interprétation de l'Acte final du Congrès de Vienne en dépassant le cadre traditionnel de l'union personnelle pour procéder au gouvernement direct et, partant, à l'absorption, d'un territoire qui, du reste, n'avait jamais connu de gouvernement propre à l'époque moderne. Toutefois, même si cette interprétation pouvait sembler contre-intuitive d'un point de vue théorique, en pratique elle fut rapidement acceptée par les grandes puissances de l'époque, allant jusqu'à la conclusion de traités assimilant le territoire du Luxembourg à celui des Pays-Bas, et aussi par les États membres de la Confédération germanique. Au regard de cette pratique, et en l'absence, dans le droit international de l'époque, d'un principe de droit à l'autodétermination externe, le Royaume

21 S'il est vrai que le ministre plénipotentiaire néerlandais à La Haye critiqua l'application de la Constitution néerlandaise au Luxembourg comme une violation de l'Acte final du Congrès de Vienne auprès de Hardenberg (ce qui démontre qu'il était tout à fait envisageable de partager la lecture que Klüber faisait de ce texte), le gouvernement prussien n'endossa aucunement cette position. Guy Thewes, « 1815 – Wie das Großherzogtum Luxemburg entstand », in Andreas Fickers, Norbert Franz and Stephan Laux (dir.), *Repression, Reform und Neuordnung im Zeitalter der Revolutionen: Die Folgen des Wiener Kongresses für Westeuropa* (Berlin : Peter Lang, 2019), p. 98.

22 Traité anglo-néerlandais du 16 novembre 1816, *British and Foreign State Papers* (ci-après BFSP), vol. 7, p. 48 ; Traité austro-néerlandais du 12 mars 1817, BFSP, vol. 7, p. 51.

23 Traité prusso-néerlandais du 26 juin 1816, BFSP, vol. 3, p. 720.

24 Conférence de Londres de 1830-1831, séance n° 24, 21 mai 1831, BFSP, vol. 18, pp. 798-799.

25 Wolf D. Gruner, « Die belgisch-luxemburgische Frage im Spannungsfeld europäischer Politik, 1830-1839 », *Francia*, vol. 5 (1977), pp. 360 et 366.

des Pays-Bas pouvait tout à fait légalement estimer que le Grand-Duché de Luxembourg n'était pas un État souverain, mais un territoire rattaché aux Pays-Bas et soumis à un statut international particulier dans le cadre d'un « *Gesamtstaat* » néerlandais. En définitive, l'année 1815 ne peut donc pas être vue comme ayant fait entrer – ni même comme « ayant dû » faire entrer – le Luxembourg sur la scène internationale en tant qu'État souverain.

Ce furent en réalité trois événements de la décennie 1830 qui permirent la naissance du Luxembourg en tant qu'État souverain au regard du droit international. La première fut la réinterprétation de l'Acte final du Congrès de Vienne par le roi des Pays-Bas dans un sens plus conforme aux canons classiques de l'union personnelle. Comme l'a rappelé Luc Heuschling, le 31 décembre 1830, Guillaume Ier, en réaction à la Révolution belge, mettait fin à l'assimilation du Luxembourg à une province des Pays-Bas et soumettait le pays à une « administration particulière » à partir du 1er janvier 1831. Cette décision, qui venait doter le Luxembourg d'un gouvernement distinct et séparé de celui des Pays-Bas et d'un ordre juridique propre, jetait les bases de l'État luxembourgeois en droit interne²⁶. La deuxième fut l'acceptation par les grandes puissances et la Belgique des frontières de cette dernière avec le Luxembourg par le traité du 15 novembre 1831, dit « Traité des XXIV articles »²⁷. Tout en avalisant le rattachement de la partie wallonne du Luxembourg à la Belgique, ce traité mettait fin à la perspective, encore envisagée au printemps 1831, d'une incorporation totale du Grand-Duché à la Belgique, avec adhésion de celle-ci à la Confédération germanique « pour le Luxembourg »²⁸. Reconnaisant l'intégrité territoriale du Grand-Duché, frustrant les aspirations des partisans de la Révolution belge au Luxembourg, ce traité avalisait implicitement la relecture du statut international du Luxembourg telle qu'affirmée par le roi des Pays-Bas depuis le 31 décembre 1830. De ce fait, il aurait pu marquer le véritable acte de naissance du Luxembourg en tant qu'État au regard du droit international. Ironiquement, ce fut le roi-grand-duc lui-même qui retarda cette naissance. En refusant d'adhérer au Traité des XXIV articles, il maintenait le

26 Voir sa contribution dans le cadre du présent volume. Voir aussi : Luc Heuschling, « Les origines au XIX^e siècle du rang supra-constitutionnel des traités en droit luxembourgeois : l'enjeu de la monarchie », in *Liber Amicorum Rusen Ergeç* (Luxembourg : Pasicrisie Luxembourgaise, 2017), pp. 182-189.

27 Traité pour la séparation définitive de la Belgique d'avec la Hollande (Belgique, Autriche, France, Grande-Bretagne, Prusse Russie), signé à Londres le 15 novembre 1831, BFSP, vol. 18, p. 645. Les signataires rajoutèrent trois articles au projet initial, si bien que le traité comporta en réalité 27 articles.

28 Cf. *supra*, note 24.

Luxembourg dans un statu quo qui, en limitant fortement le caractère effectif de son gouvernement, l'empêchait également de pouvoir être considéré comme un État souverain capable de s'affirmer en tant que tel sur la scène internationale. Non seulement l'autorité de l'« administration particulière » mise en place par Guillaume Ier à partir du 1er janvier 1831 ne s'étendait pas au-delà de la forteresse fédérale de Luxembourg, tandis que le reste du pays était administré par la Belgique avec l'assentiment de la population locale. En outre, même au sein du périmètre étroit de la forteresse, l'autorité de l'administration orangiste, bien que nominalement souveraine, était fortement restreinte, ses compétences se limitant en temps ordinaire aux questions civiles, tandis qu'en cas d'état de siège, le gouverneur prussien de la forteresse disposait de pouvoirs « illimités, sans autres bornes que la prudence, les usages et le droit des gens »²⁹. Retranchée dans une forteresse fédérale allemande où elle survivait dans un tête-à-tête inégalitaire avec ses puissants protecteurs prussiens, l'administration orangiste pouvait difficilement être considérée comme un gouvernement effectif, c'est-à-dire capable, en particulier, d'honorer d'éventuels engagements internationaux souscrits au nom de l'État qu'elle prétendait représenter. En définitive, ce n'est qu'au terme d'une troisième étape, à savoir la signature du Traité de Londres du 19 avril 1839, par laquelle les Pays-Bas avalisèrent la solution déjà retenue dans le Traité des XXIV articles³⁰, que cette condition sera remplie. À l'abri de frontières reconnues par l'ensemble des acteurs concernés, les autorités luxembourgeoises trouveront dans les contrées évacuées par la Belgique un territoire sur lequel elles pourront développer l'ensemble

29 Traité entre la Prusse et les Pays-Bas, conclu à Francfort-sur-le-Main le 8 novembre 1816, BFSP, vol. 7, p. 40. L'art. 6 de ce traité était formulé comme suit : « Le droit de souveraineté appartenant, dans toute sa plénitude, à Sa Majesté le Roi des Pays Bas, Grand-Duc de Luxembourg, dans la Ville et Forteresse de Luxembourg, comme dans tout le reste du Grand-Duché, l'administration de la justice, la perception des impositions et contributions de toute espèce, ainsi que toute autre branche de l'Administration Civile, restera exclusivement entre les mains des Employés de Sa Majesté, et le Gouverneur et le Commandant leur prêteront secours et assistance en cas de besoin. De l'autre côté, le Gouverneur sera nanti de tous les pouvoirs nécessaires pour lui assurer, conformément à la responsabilité qui repose sur lui, l'exercice libre et indépendant de ses fonctions, et les Autorités Civiles et Locales lui seront subordonnées pour tout ce qui concerne la défense de la Place. [...] Mais en cas de Guerre, ou si l'une ou l'autre des deux Monarchies de Prusse ou des Pays-Bas était menacée d'une Guerre, et que la Forteresse fut déclarée en état de siège, les pouvoirs du Gouverneur seront illimités, et n'auront d'autres bornes que la prudence, les usages, et le droit des gens ».

30 Traité relatif à la séparation de la Belgique d'avec les Pays-Bas (Pays-Bas, Autriche, France, Grande-Bretagne, Russie), signé à Londres le 19 avril 1839, BFSP, vol. 27, p. 990. Deux autres traités similaires furent signés ce même jour, le premier entre les grandes puissances et la Belgique, le second entre cette dernière et les Pays-Bas. *Ibid.*, pp. 1000 et 1320.

des activités qui caractérisent un gouvernement effectif³¹. Ce n'est qu'alors que le Luxembourg pourra émerger en tant qu'État indépendant au sens du droit international et, de ce fait, capable d'entretenir des relations avec les autres États.

Il n'est donc guère étonnant que c'est seulement à la suite du Traité de Londres qu'on assiste à la conclusion des premières conventions internationales signées directement par le Luxembourg lui-même, preuves effectives de son nouveau statut international d'État souverain. La première de ces conventions semble être la Convention postale belgo-luxembourgeoise signée à Luxembourg le 27 juin 1839³². Dès le début des années 1840, le Luxembourg conclut plusieurs traités internationaux³³, y compris deux échanges de notes avec les Pays-Bas³⁴. On notera d'ailleurs qu'un de ces traités, une convention postale du 13 décembre 1841 conclue entre le Luxembourg et la France, fut présenté comme ayant été conclu « par suite de la résolution prise par S. M. le Roi, Grand-Duc, de constituer définitivement, comme deux États distincts et séparés, quoique gouvernés par le même souverain, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg »³⁵. En tout et pour tout, entre les conférences de Londres d'avril 1839 et de mai 1867, le Luxembourg signa 51 traités publiés dans des recueils de l'époque³⁶. C'est en tenant compte de cette pratique que les plénipotentiaires britannique et prussien pouvaient affirmer, lors de la Conférence de Londres de 1867, que l'État luxembourgeois se trouvait sous garantie internationale depuis

31 Albert Wehrer, qui joua un rôle important dans la définition de la politique juridique extérieure du Luxembourg dans l'entre-deux-guerres, semblait également reconnaître l'importance de ce fait. Après avoir avancé de manière assez hasardeuse que « le Congrès de Vienne, en 1815, [avait] rendu au Luxembourg un statut juridique d'État indépendant », il nota aussitôt que cet « État » ne fut doté d'une « administration indépendante » – autrement dit, d'un gouvernement effectif, élément essentiel de l'État souverain en droit international – qu'en 1839. Albert Wehrer, « La politique de sécurité et d'arbitrage du Grand-Duché de Luxembourg. Sa politique de neutralité », *Revue de droit international et de législation comparée*, vol. 59 (1932), pp. 659 et 660.

32 CTS, vol. 89, p. 105.

33 Voir, p. ex., Convention postale franco-luxembourgeoise du 13 décembre 1841, CTS, vol. 89, p. 105 ; Adhésion du Luxembourg au Zollverein, 8 février 1842, CTS, vol. 93, p. 37 ; Convention d'extradition prusso-luxembourgeoise du 11 mars 1844, *Nouveau Recueil général Martens*, 1^{re} série, vol. 6, p. 308.

34 Voir, p. ex. : Échange de notes entre les Pays-Bas et le Luxembourg sur les relations commerciales, 25 janvier 1841, CTS, vol. 91, p. 213 ; Échange de déclarations entre les Pays-Bas et le Luxembourg, 29 juin 1841, CTS, vol. 91, p. 497. Au titre de ce dernier échange, les Pays-Bas et le Luxembourg s'engageaient à faire bénéficier les « sujets » de l'autre État de l'accès gratuit à leurs tribunaux respectifs aux mêmes conditions que les « indigènes ».

35 Convention postale franco-luxembourgeoise du 13 décembre 1841, CTS, vol. 92, p. 383.

36 Ce décompte a été effectué à partir de la *Consolidated Treaty Series* de Clive Parry.

1839³⁷. La pratique conventionnelle luxembourgeoise s'intensifia encore après 1867³⁸ : pour la période entre mai 1867 et la fin de l'union personnelle entre les Pays-Bas et le Luxembourg en décembre 1890, on recense 117 traités bilatéraux et multilatéraux signés par le Luxembourg et publiés dans des recueils de l'époque, tandis que pour la période entre décembre 1890 et le début de la Première Guerre mondiale à l'été 1914, ce nombre atteint 166 traités bilatéraux et multilatéraux.

Si, eu égard à la pratique internationale des États, on peut retracer l'émergence du Luxembourg comme État souverain aux années 1831-1839, il ne reste pas moins que ce statut dut encore être consolidé par des preuves de sa capacité effective à agir en entité souveraine et, par conséquent, à être traité sur un pied d'égalité par les autres États. La participation directe du gouvernement luxembourgeois aux relations internationales joua un rôle clé à cet égard. Ainsi, avant 1867, il arriva qu'en se fondant sur l'absence de diplomatie luxembourgeoise indépendante du Royaume des Pays-Bas³⁹, le Luxembourg fût rangé par certains auteurs dans la catégorie des « États mi-souverains »⁴⁰. De même, si en 1920 le Luxembourg fut jugé « digne » d'être admis au sein de la SdN en dépit de sa petite taille, ce n'était pas en raison son seul statut théorique d'État souverain – on notera que la

37 Conférence de Londres de 1867, Protocole n° 1, séance du 7 mai 1867, *Nouveau Recueil général Martens*, 1^{re} série, vol. 18, p. 435.

38 Ici encore, nos chiffres sont basés sur le recensement effectué par la *Consolidated Treaty Series*.

39 Voir, à ce sujet : Georges Heisbourg, « CD et CC », *Hémecht*, vol. 37 (1985), pp. 369-382 ; Paul Spang, « La représentation diplomatique du Grand-Duché de Luxembourg à l'étranger de 1815 à 1947 », *Hémecht*, vol. 43 (1992), pp. 563-570.

40 Tel fut par exemple le cas de Charles-Henri Vergé dans la réédition annotée du précis de Martens : Georg Friedrich von Martens, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe* (2^e édition, Paris : Guillaumin et Cie, 1864), vol. 2, p. 40. Le même annotateur définissait comme suit la notion d'« État mi-souverain » : « La mi-souveraineté en vertu de laquelle un État a le droit d'intervenir dans le gouvernement intérieur ou dans les relations extérieures d'un autre Etat, est susceptible de restrictions plus ou moins étendues qui sont réglées par les traités ; mais dans tous les cas, l'État mi-souverain demeure un État investi du bénéfice de toutes les règles du droit international ; on s'accorde, en général, à lui reconnaître le pouvoir de traiter comme puissance indépendante avec d'autres États, dans les cas et pour toutes les choses où aucune prohibition n'a été faite ». Vergé cita comme d'autres exemples de cette catégorie, qu'il ne distinguait pas de celle du protectorat, entre autres la Ville Libre de Cracovie, l'Égypte khédiviale et Monaco. *Ibid.*, vol. 1, pp. 96-97. On retrouve d'ailleurs cette même indétermination chez Funck-Brentano et Sorel qui, après avoir définis les « États demi souverains » comme des « vassaux » qui « abandonnent à un autre État une partie de leur souveraineté », décrivent le protectorat comme « ne [constituant] pas par lui-même un genre particulier d'union entre les États ; suivant le rapports de forces de ces États, suivant leur politique, suivant les circonstances dans lesquelles il est établi, le protectorat peut être un lien de vassalité plus ou moins prononcé ou un lien de garantie plus ou moins étendu ». Théophile Funck-Brentano et Albert Sorel, *Précis du droit des gens* (Paris : E. Plon et Cie, 1877), pp. 42-44.

candidature du Liechtenstein, dont la qualité d'État souverain était généralement reconnue depuis le Congrès de Vienne de 1815, fut rejetée –, mais en raison de son implication effective dans la vie internationale, démontrée notamment par sa participation directe à la Conférence de la Paix organisée à La Haye en 1907⁴¹. Au regard de ce contexte, il n'est pas étonnant que l'activité intense déployée dans l'entre-deux-guerres par le Luxembourg au sein de la Société des Nations et dans le domaine de l'arbitrage et de la justice internationales fut présentée comme une contribution indispensable à la pérennisation de la souveraineté luxembourgeoise⁴².

41 Assemblée de la SdN, Ve Commission, 6e séance, 4 décembre 1920.

42 Voir, en ce sens : Wehrer, *op. cit.* (note 31), p. 663.