This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

76a
58.5.3.5

Bd. Mar. 1934

HARVARD LAW LIBRARY

Received MAR 1 1 1932

76a
58.5.3.5

Comité de Propagande Coloniale

La Reprise du Congo

140

ET LE

DROIT INTERNATIONAL

PAR

EUGÈNE SOUDAN

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Rapport présenté à la Section de droit colonial de la Conférence du Jeune Barreau

DOCQUIR
Avocat à la Cour d'Appel
BRUXELLES

BRUXELLES
Veuve FERD. LARCIER, Éditeur
26-28, Rue des Minimes

1908

LA REPRISE DU CONGO

ET LE

DROIT INTERNATIONAL

vœux de la majorité du pays ; en date du 3 décembre 1907, il présenta un nouveau projet.

Le traité de cession renfermait cependant certaines clauses qui se heurtèrent à une très vive opposition : l'une d'elles, en effet, paraissait surtout inacceptable. Le Roi-Souverain, en cédant à la Belgique la souveraineté de l'Etat indépendant, entendait voir respecter les différentes fondations existantes au Congo, et notamment voir maintenir une partie considérable du domaine privé de l'Etat appelée biens de la Couronne, telle qu'elle avait été constituée en fondation par les décrets du 9 mars 1896, 23 décembre 1901, 22 juillet 1904, 5 mai 1906, 21 décembre 1906 et 21 juin 1907.

Ces décrets, en instituant cette fondation, déclaraient les biens qui la composaient, inaliénables, et en remettaient l'administration à un comité de trois personnes nommées par le Roi-Souverain. En dehors de certaines affectations constituant des apanages à certains membres de la famille royale, les revenus des biens de la Couronne devaient être affectés à des destinations d'utilité publique, tant en Belgique qu'au Congo.

Pour des raisons politiques et juridiques, le maintien de la Fondation de la Couronne fut considéré comme impossible, et devant cette hostilité, un nouveau projet de loi, approuvant l'acte additionnel au Traité de cession primitif, fut déposé le 5 mars 1908. Ledit acte additionnel contenait un décret du Roi-Souverain, supprimant la Fondation de la Couronne en cas de reprise. Ce projet nouveau fut renvoyé devant la commission des XVII, commission spéciale déjà saisie

de l'élaboration de la loi coloniale, et à laquelle avait été renvoyée, pour examen et discussion, le premier projet. La commission vient de terminer ses travaux, et d'adopter par 10 voix contre 2 et une abstention les deux projets, qui reviennent en discussion au Parlement.

Il nous paraît que celui-ci, satisfait des modifications apportées au Traité primitif, donnera son approbation aux projets qui lui sont présentés et votera l'annexion.

* * *

Certaines questions conservent cependant toute l'importance qu'elles avaient au début; les exposés des motifs qui ont précédé les différents projets s'en sont préoccupés, parce qu'elles touchent, non plus aux relations immédiates et internes de la Belgique et de sa future colonie, mais bien à la situation des deux pays au point de vue international : aux droits de la Belgique d'entrer dans la voie de la colonisation, aux pouvoirs du Roi-Souverain et aux droits qu'il peut transmettre, aux obligations imposées à l'Etat par l'Acte de Berlin, et aux critiques que pourraient avoir à formuler les puissances signataires à l'acte au sujet de la manière dont l'Etat indépendant aurait rempli les dites obligations.

Ce sont ces derniers points que nous comptons examiner brièvement.

* * *

Et tout d'abord, est-il nécessaire de dire que nous

n'entendons pas faire œuvre originale. D'autres ont revendiqué, à de multiples reprises, avec science et autorité, les droits de la Belgique, et ont défendu l'Etat du Congo des attaques dirigées contre sa politique foncière. Ce sont les observations présentées jusqu'à ce jour que nous allons résumer, en n'y ajoutant que peu de considérations nouvelles.

* * *

I. — La neutralité de la Belgique.

Depuis que la Belgique a manifesté, sans conteste possible, sa volonté bien nette de s'annexer le Congo, et est entrée en pourparlers à ce sujet avec le Roi-Souverain de l'Etat Indépendant, certaines puissances, ennuyées sans doute de l'activité par trop encombrante d'un petit pays, ont songé à discuter les droits de la Belgique à cette reprise éventuelle; la question qu'elles ont soulevée a été la suivante : La Belgique, étant un Etat neutre, peut-elle posséder des colonies? Et les auteurs, qui ont soutenu les intérêts et les vues de ces puissances, n'ont pas hésité à répondre non!

Les raisons invoquées pour conclure à l'impossibilité de l'annexion du Congo par la Belgique, sont d'ordre différent. On peut résumer comme suit les principales :

1° La Belgique est un Etat neutre. Sortie des délibérations de la Conférence de Londres, des limites lui ont été assignées dont elle ne pourra jamais sortir, sous peine d'enfreindre la volonté des puissances qui

l'ont constituée, et de perdre ainsi et sa neutralité et peut-être même son indépendance.

En effet, les protocoles des 19 février et 17 avril 1831 disent : « L'indépendance de la Belgique ne sera reconnue qu'aux conditions et dans les limites qui résultent des arrangements du 20 janvier » ;

2° D'ailleurs, elle ne pourrait posséder en dehors de son territoire. Car même si les colonies ne sont pas considérées comme parties du territoire de la métropole, encore le fait pour un pays neutre de posséder des colonies peut l'entraîner dans des conflits ou des guerres le jour où la convoitise des puissances se serait portée vers les possessions du pays neutre.

Dans ces deux affirmations se résument, peut-on dire, les argumentations des juristes partisans de restreindre autant que possible les droits des neutres.

Nous examinerons très brièvement si elles sont exactes, et si, au contraire, ne sont pas fondées les prétentions de la Belgique qui, quoique se réclamant d'une entière neutralité, entend, cependant, affirmer partout et toujours la situation d'Etat souverain, libre de posséder des colonies et de se développer largement et franchement.

La Conférence de Londres, du 10 janvier 1831, a-t-elle réellement créé la Belgique ; est-ce bien de cette Conférence qu'est sorti notre pays ?

Il faut vraiment ignorer l'histoire de notre pays pour répondre affirmativement à cette question.

Unie à la Hollande par les traités de 1814 et 1815, c'est violemment, de son plein gré, malgré les puissances et les conventions faites par celles-ci que la

Belgique s'est séparée de la Hollande. Les puissances avaient décidé que dorénavant, pour satisfaire à des nécessités politiques, et pour aider au maintien de la paix en Europe, notre pays et la Hollande resteraient indissolublement unis sous le nom de Pays-Bas.

Elles n'avaient pas songé que deux peuples doivent s'unir de plein gré ; que ce sont des désirs communs, des aspirations uniformes, qui peuvent faire des unions durables, et non des volontés, puissantes peut-être, mais opposées aux aspirations de peuples à qui elles veulent s'opposer. Les événements de 1830 montrèrent aux diplomates la vanité de leurs décisions, de leurs traités ; les Belges s'arrachèrent de force de leurs voisins du Nord, et décidèrent que dorénavant ils formeraient un État indépendant (Déclarat. du Gouvernement provisoire du 4 oct. 1830). Le 18 novembre, le Congrès proclamait, au nom de la nation, l'indépendance du peuple belge.

A partir de ce moment, notre pays existait ; notre nationalité était formée, la Belgique devenait un État souverain, surgissant de lui-même, de la volonté de ses habitants, au milieu des autres nations de l'Europe.

Car il importe bien d'affirmer que ce ne sont ni des concerts de nations, ni des réunions de puissances qui forment les États.

Un Etat peut se former de lui-même, en dehors de out agrément ou de toute volonté d'autres Etats, plus importants et plus puissants que lui. Ceux-ci pourront peut-être le reconnaître, officiellement et publiquement, si l'on peut dire. Mais ces Etats n'auront pas créé

la nouvelle nationalité, qui existera avant cette reconnaissance.

Ce sont là des principes sur lesquels tout le monde est d'accord.

« La société des Etats, dit M. Nys, n'est nullement une société fermée ; l'accession de nouveaux Etats est possible, elle est même aisée. Tout Etat nouvellement constitué et possédant les caractéristiques de l'Etat civilisé peut entrer dans l'Association internationale ; les Etats qui forment celle-ci ne peuvent point refuser de l'admettre (1) ».

Et plus loin, M. Nys ajoute :

« L'existence même de l'Etat, sa souveraineté, son indépendance, sa liberté ne dépendent point du bon plaisir des autres Etats ni, partant, de son admission dans la société internationale. C'est un principe fondamental. La souveraineté, l'indépendance, la liberté d'un Etat commencent à l'origine même de la société politique dont il est formé ou quand il se sépare de la société dont il faisait précédemment partie. »

Formation de l'Etat, sa reconnaissance : deux faits essentiellement distincts. L'Etat existe en dehors de toute reconnaissance ; le fait domine, et la reconnaissance ne viendra en somme rien ajouter à l'existence de l'Etat prise en elle-même.

« L'existence de l'Etat souverain, dit Rivier, est un fait, indépendant du droit. L'Etat peut s'être formé injustement, par trahison, par violence, sa formation

(1) E. Nys, *L'Etat Indépendant du Congo et le Droit international*, p. 10 et 14.

n'en est pas moins un fait accompli, et ce fait accompli prévaudra et demeurera définitif si l'Etat nouveau réussit à se maintenir, car il n'y a pas de juge terrestre, au-dessus des nations, pour annuler des actes injustes ou prononcer sur leur justice ou leur injustice (1). »

Comme on le voit, en posant le principe d'une façon absolue, Rivier n'hésite pas à en tirer jusqu'aux dernières et plus extrêmes conséquences. Quelle que soit l'origine de l'Etat, quels que soient les événements dont il est issu, il existe de par sa propre volonté; rien ne peut le faire disparaître en prétextant d'un vice dans sa fondation; même si les autres Etats l'ignorent ou ne veulent le reconnaître, encore n'en existera t-il pas moins.

Que deviennent devant ces considérations bien nettes et d'une logique incontestable le langage de ceux qui parlent d'une Belgique créée par les puissances. Où est le droit des puissances? Reconnaître et non créer. La Belgique a existé avant cette reconnaissance, et eût existé même sans elle.

Cela est d'ailleurs tellement vrai, que, comme l'ajoute très judicieusement M. Pierre Graux (2), l'on ne pourrait s'expliquer en quelle qualité la Belgique aurait contracté aux traités de 1830 et 1839. A ces traités, elle a pris des engagements; à ce moment, elle n'était pas encore reconnue par les puissances; ces engagements, ces traités, elle les a discutés. A quel titre? Le néant, un Etat inexistant contracte-t-il? Et n'est-il pas

(1) Rivier, *Droit des gens*, t. Ier, p. 55.

(2) Pierre Graux, *La Neutralité de la Belgique et l'Annexion du Congo*, p. 18.

clair qu'en traitant avec le nouvel Etat, les puissances réunies en reconnurent implicitement l'existence comme Etat souverain ?

Le rôle de la Conférence de Londres se réduisit donc tout bonnement à reconnaître notre pays, à approuver son existence. Celle-ci était un fait; il s'agissait uniquement de légaliser ce fait. Un Etat ne peut vivre en dehors du concert des autres Etats ; il est nécessaire, pour jouer un rôle, que les Etats au milieu desquels il est apparu donnent la légitimation à sa naissance, le reconnaissent comme souverain et comme leur égal. Une nation ne peut vivre seule ; elle a des relations au dehors, sa vie en dépend, et il est clair qu'une fois née, son désir doit être d'entrer en relations avec les nations qui l'entourent.

Mais est-ce à dire que ces nations la créent ? Évidemment non. Ce fut donc l'unique rôle de la Conférence de Londres de reconnaître notre existence, de nous permettre de prendre rang parmi les autres peuples, et de jouer notre rôle au milieu d'eux.

Les puissances avaient évidemment le droit, en nous reconnaissant, de mettre à cette reconnaissance certaines conditions.

Elles désirèrent évidemment, dans le but de maintenir notre pays dans une situation qui ne pût être un sujet de trouble en Europe, placer la Belgique dans une situation telle, qu'elle fût à tout jamais en dehors des compétitions et des guerres européennes. A l'encontre d'ailleurs, en cela, des désirs de la Belgique, il fut décidé que celle-ci resterait perpétuellement neutre, dans les limites fixées à notre pays. Ces con-

ditions furent celles de la reconnaissance et ne purent naturellement pas viser notre existence, celle-ci n'étant pas en jeu à ce moment.

Qu'impliquait la reconnaissance? L'engagement formel de respecter, dans la personnalité de l'Etat nouveau, les droits et les attributions de la souveraineté; mais ces droits et attributions lui appartiennent indépendamment de la reconnaissance (1).

Et la neutralité de la Belgique, ajoute plus loin M. Pierre Graux, n'est donc qu'une condition mise par les autres Etats à sa reconnaissance, et ce n'est qu'en violant les principes fondamentaux du droit des gens que l'on pourrait en faire dépendre son existence même de nation souveraine et libre ». Souveraineté, et comme corrolaire liberté absolue d'agir, voilà ce que la Belgique revendique comme des droits que rien ne peut lui enlever; les puissances pourraient tout au plus ne plus la reconnaître, ne plus lui garantir sa neutralité et ne plus la mettre à l'abri des conflits; notre pays assumerait là des responsabilité très graves peut-être, mais encore serait-il en droit de le faire si tel était son désir.

Dans la question qui nous occupe, quelle sera la conséquence de cette liberté? Quel droit découlera pour la Belgique de cette absolue souveraineté qu'elle revendique?

Il est évident que, comme pays souverain et libre, la Belgique aura le droit de posséder des colonies.

Car il est manifeste, n'est ce pas, que lorsque notre

(1) PIERRE GRAUX, *ibid.*, p. 21.

pays était déclaré, avec les limites des traités de 1831 et 1839, Etat perpétuellement neutre, cette neutralité n'avait pour conséquences que de la forcer à assumer les responsabilités et les obligations qui découlent de cette neutralité : obligation de ne jamais faire de guerre offensive, de rester en dehors dans toutes les luttes internationales, comme témoin passif, de ne recourir aux armes que pour défendre l'intégrité de son territoire en cas d'invasion étrangère.

Voilà, strictement limitées, les obligations qui pèsent sur les neutres, et qui leur sont en même temps des garanties.

Y a-t-il là une défense quelconque pour eux de suivre les nécessités qui les forceront à s'étendre pacifiquement au dehors? Dans les compétitions pacifiques de l'industrie et du commerce, les neutres seront-ils vinculés, et leur sera-t-il interdit à tout jamais de marquer leur place et leur rang dans le monde? Et notre pays, plein d'activité dans tous les domaines, exubérant de force et de santé, devra à tout jamais renoncer à employer et sa santé et ses forces pour son propre bien-être et pour celui de l'humanité?

Une confusion, d'ailleurs, s'opère manifestement quand l'on considère les colonies comme un agrandissement de territoire : le territoire du pays et celui de la colonie sont choses complètement distinctes. S'il est vrai que les colonies ou les possessions d'un Etat appartiennent à cet Etat, qu'elles sont soumises à son pouvoir absolu, il n'en est pas moins vrai non plus que la mère-patrie et les colonies ne sont aucunement sur le même pied, et que l'on ne peut en aucune façon

considérer les colonies comme des prolongements du territoire de la mère-patrie.

Les colonies doivent être envisagées comme des territoires situés hors de l'Europe, sur lesquels l'Etat exerce son pouvoir d'une façon particulière. Telle est, suivant l'avis de M. Le Louter, la façon de considérer les colonies au point de vue juridique dans l'interprétation de la Constitution hollandaise (1).

En imposant donc à la Belgique des limites, dont elle ne pourrait sortir sous peine de perdre sa neutralité, les plénipotentiaires de la Conférence de Londres ne pouvaient avoir en vue que le territoire formant la Belgique même, territoire habité par les Belges formant un peuple, composé d'hommes devant tous obéir aux mêmes lois, porter ensemble les armes, former une nation de plus ou de moins de valeur en cas de conflit international d'après sa plus ou moins grande importance sur la carte de l'Europe, en un mot, le territoire européen de la Belgique.

En acceptant d'être rangé parmi les neutres, en demandant même de jouir de cet avantage, un Etat renonce-t-il à sa souveraineté ? Désire-t-il abandonner des droits et se faire considérer comme un Etat de deuxième rang, comme nn Etat amoindri? Pas un instant, et il n'obéit qu'à un désir ; jouir de plus de sécurité, vivre dans la paix, assurer son indépendance. Il s'engagera, pour fortifier celle-ci, à ne jamais prendre les armes pour l'offensive ; en retour, il demandera à

(1) LE LOUTER, *Handleiding tot de kennis van het Staats- en Administratie recht van Nederlandsch Indie*, 5e druk, 1904.

ses cocontractants de ne jamais l'attaquer, et même de le défendre, si la nécessité s'en faisait sentir. Ce sont là des engagements volontaires et non forcés, qui laissent au pays neutre toute son autorité, toute sa liberté, et vraiment on aurait tort, comme on veut le faire, de tirer parti de ces conventions pour le faire déchoir de sa souveraineté.

Car, il faut bien le dire, le pays neutre ne voit dans cette qualité de neutre qu'une façon de vivre en paix ; les puissances qui ne reconnurent l'Etat neutre que par cette neutralité, n'ont elles-mêmes eu qu'un but en imposant celle-ci : empêcher qu'un petit Etat, en n'observant pas dans un conflit, même non armé, la plus parfaite impartialité, puisse troubler l'ordre établi et la paix du monde.

Et que dire de cet argument qui consiste à dénier au neutre le droit de coloniser, sous prétexte que si l'on attaquait sa colonie, il devrait la défendre et rompre la neutralité.

Quelle étrange mentalité !

« La Belgique, dit M. Pierre Graux, ne peut acquérir de colonies, dit-on, parce qu'elle doit éviter de s'engager dans des conflits qui ne touchent pas d'une manière exclusive à son intégrité territoriale ou à son indépendance. Nous répondons : c'est juger d'un droit par des conséquences qu'accidentellement son exercice pourrait produire ; c'est prohiber l'usage d'une faculté que possède tout Etat souverain, en raison d'événements problématiques dont le hasard seul décide. Si les conséquences que l'exercice d'un droit peut éventuellement entraîner doivent suffire pour enlever ce

droit à l'Etat neutre, il faut lui enlever tous les droits qu'il exerce vis-à-vis des autres Etats, car tous peuvent renfermer les germes secrets d'un conflit qu'un rien pourrait faire éclater. »

L'on ne pourrait mieux dire. En droit international, comme en droit privé, il serait absurde de vouloir enlever à une personne un droit parce que son exercice peut amener des conflits ou des abus. Dire au père qu'il n'aura pas l'usage de la puissance paternelle parce qu'il pourrait en abuser, ne serait pas plus illogique que de dire à un Etat neutre : Vous ne posséderez pas, parce que l'usage par vous d'un tel droit pourrait amener des conflits entre vous et un tiers, et vous faire sortir de votre neutralité.

Sans compter, n'est-ce pas, qu'en notre espèce, la question se résout en fin de compte à dire à la Belgique : Vous ne posséderez pas, parce qu'on pourrait envahir ou attaquer votre colonie. L'on se base donc sur les sentiments jaloux ou mauvais d'autres nations, — ici les puissances qui tiennent ce langage, — pour empêcher notre pays de coloniser. Car, nul ne suppose un instant à la Belgique des sentiments belliqueux ; nul ne croit qu'elle puisse, à un moment donné, être prise de folie furieuse et se ruer vers des agrandissements de territoire. Et quand les puissances lui disent : Nous ne voulons pas que vous possédiez, de crainte que vous ne fassiez la guerre, elles disent en somme : Vous ne posséderez pas, parce que nous craignons de vous attaquer, ce qui vous obligerait à vous défendre.

Nous le répétons donc pour nous résumer :

La Belgique est souveraine ; elle existe de par sa volonté, malgré les puissances.

Celles-ci ont pu la reconnaître en lui imposant la neutralité.

Quand les traités parlent de limites, ils n'ont songé qu'au territoire belge en Europe, et non au dehors.

La Belgique, quoique neutre, est souveraine ; elle a, comme telle, les mêmes droits que toute autre puissance, et rien ne pourrait lui enlever le droit de coloniser.

Ceci au point de vue belge.

***

Mais allons plus loin. Quelle est la situation du Congo, et comment admettre que jamais des conflits puissent survenir?

Il suffit d'examiner, à cet égard, les articles de l'Acte de Berlin qui parlent de la situation du territoire du bassin conventionnel du Congo en cas de guerre entre les puissances.

L'article 10 de l'Acte de Berlin détermine que les puissances signataires s'engagent à respecter la neutralité des territoires ou parties de territoire dépendant du bassin conventionnel du Congo, aussi longtemps que les puissances qui exercent des droits de souveraineté ou de protectorat, usant de la faculté de se proclamer neutres, rempliront les devoirs que la neutralité comporte.

Aux termes de l'article 11 les dites puissances s'engagent, dans le cas où une puissance exerçant des

droits de souveraineté ou de protectorat dans ladite contrée serait impliquée dans une guerre, à prêter leurs bons offices pour que les territoires appartenant à cette puissance et compris dans la zone conventionnelle de la liberté commerciale, soient placés pour la durée de la guerre sous le régime de la neutralité et considérés comme appartenant à un Etat non belligérant; les parties belligérantes renonceraient, dès lors, à étendre les hostilités aux territoires ainsi neutralisés, aussi bien qu'à les faire servir de base à des opérations de guerre.

Et enfin, par l'article 12, dans le cas où un dissentiment sérieux, ayant pris naissance au sujet et dans les limites des territoires mentionnés à l'article 1er, et placés sous le régime de la liberté commerciale, viendrait à s'élever entre des puissances signataires, ces puissances s'engagent, avant d'en appeler aux armes, à recourir à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies. Pour le même cas, les puissances signataires se réservent le recours facultatif à la procédure de l'arbitrage.

Tout commentaire de ces articles nous paraît superflu; il est clair qu'il est impossible que la Belgique puisse être entraînée dans des conflits internationaux, de par sa colonie du Congo, celle-ci pouvant être déclarée neutre à son gré, et placée dans la situation de la Belgique elle-même.

Aujourd'hui, d'ailleurs, cette discussion n'a plus qu'un intérêt de pure discussion, les puissances ayant donné, toutes, les unes après les autres, leur approbation à la politique coloniale de la Belgique, et ayant

même marqué — telle l'Angleterre — leur désir de voir la Belgique reprendre à bref délai le Congo. Elles agissaient d'ailleurs, en le faisant, conformément au droit que nous venons d'exposer (1).

***

II. — La Souveraineté.

Qu'est-ce que l'Etat Indépendant du Congo? Quels sont les droits du Roi-Souverain, quelle est sa situation, et vis-à-vis de l'Etat et en droit international, quels sont les droits qu'il peut transmettre à la Belgique, et que sera le Congo eu égard à notre pays après le transfert?

***

C'est presque une banalité aujourd'hui que de dire que l'Etat indépendant du Congo est né par lui-même, sans l'intervention des puissances, et que s'il est vrai que la Conférence de Berlin, de 1884 et de 1885, a reconnu le Congo comme Etat, elle ne lui a aucu-

(1) Déclaration du gouvernement à une question posée par la Commission des XVII :

« L'Exposé de motifs de 1895 constatait que les puissances signataires de l'Acte de Berlin avaient prévu et encouragé l'annexion du Congo par la Belgique.

Depuis cette époque, leurs dispositions bienveillantes ne se sont pas modifiées et aucune d'elles n'a fait d'objection au principe de la reprise. Elles la considèrent comme la solution la plus naturelle et la meilleure. »

nement donné le jour. Les puissances se sont bornées à reconnaître un fait existant indépendamment d'elles, elles se sont bornées à accueillir le nouveau venu dans leur groupe. C'est tout. Il y a, comme le professe M. Nys, une société des Etats; celle-ci n'est point toujours la même; elle se transforme, se développe, voit son aire d'activité grandir; tel Etat y entre aujourd'hui qui en sort demain; dès qu'un Etat jouit des caractéristiques de l'Etat civilisé, il lui sera loisible d'entrer dans le groupement international, sans qu'il soit pour ainsi dire possible de l'en empêcher. Les raisons religieuses comme les questions de race n'ont plus à intervenir; le cadre des idées s'élargit, et quel que soit le continent, les Etats qui s'y trouvent sont unis à ceux des autres parties du monde par des liens de droit.

Mais il convient de dire et de répéter que l'existence d'un Etat est indépendante du bon vouloir des autres Etats. Il est libre, souverain, de par sa propre volonté. Dès que l'Etat est formé, il est indépendant; il fait ses lois, se régit et se gouverne par lui-même; nul peuple étranger ne peut intervenir justement, et la seule chose que les autres Etats peuvent faire, c'est de reconnaître cette existence qui n'a pas dépendu d'eux.

Devons-nous citer des exemples? Nous reprendrons ceux cités par M. Nys.

Le 4 juillet 1776, les représentants des Etats-Unis d'Amérique, réunis en Congrès, proclament la liberté des colonies et leur indépendance vis-à-vis de l'Angleterre; ils les déclarent Etats souverains. Et dès le

mois de septembre de la même année, des traités de commerce et d'amitié sont conclus entre la France et les treize Etats unis de l'Amérique du Nord.

Des traités sont conclus, en 1782, avec les Provinces-Unies, en 1783, avec la Suède, et en 1783 (le 3 septembre), fut conclu le traité de paix définitif entre l'Angleterre et les Etats-Unis. Le roi d'Angleterre, reconnaissait comme Etats libres et souverains, les Etats-Unis d'Amérique, et abandonnait toutes prétentions d'autorité quelconque sur les dits Etats.

Et, ajoute M. Nys, il est à remarquer que toujours, les Etats-Unis tinrent à dater leur existence comme Etats souverains, du jour où leur Congrès général de 1776 déclarait que les Colonies unies étaient, et de droit devaient être, des Etats libres et indépendants. En toutes occasions, leurs Cours de justice et leurs diplomates l'ont proclamé, et au sein de la Conférence de Berlin, de 1884 et de 1885, le premier plénipotentiaire des Etats-Unis insista, écrit M. Engelhardt, l'un des délégués français, sur cette restriction qui avait pour son gouvernement la portée d'un principe capital. (Il s'agissait de convenir que si, pour l'occupation de territoires, la notification diplomatique ne soulevait aucune réclamation, elle ne devait pas être nécessairement suivie d'une reconnaissance, soit immédiate, soit ultérieure.) On sait, d'ailleurs, que par un arrêt de 1808, la Cour suprême de l'Union fédérale a décidé que la souveraineté de cette Union existait depuis le 4 juillet 1776, jour où les Etats qui la composaient se sont déclarés libres, et qu'elle était absolument indépendante de la reconnaissance du roi

d'Angleterre, stipulée par le traité de 1783 (1)».

C'est là, d'ailleurs, comme nous l'avons dit en étudiant la question de la Neutralité, un point aujourd'hui acquis en droit international, et il est tellement évident qu'il ne paraît plus devoir être discuté.

« Le droit international ne crée pas de nouveaux Etats, mais il réunit les Etats existants à la même époque par des lois et des principes communs, basés sur la justice et l'humanité (2). »

« L'existence de l'Etat souverain est indépendante de sa reconnaissance par les autres Etats. Cette reconnaissance est la constatation du fait accompli, et c'en est aussi l'approbation. C'est la légitimation d'une situation de fait, qui se trouve désormais fondée en droit. C'est l'attestation de la confiance qu'ont les Etats en la stabilité du nouvel ordre de choses. Dans le sein de la société des nations, c'est l'assurance donnée au nouvel Etat qu'il lui sera permis de tenir sa place et son rang, en qualité d'organisme politique indépendant, parmi les nations associées.

» La reconnaissance implique un engagement formel de respecter dans la personne nouvelle du droit des gens, les droits et les attributions de la souveraineté. Ces droits et ces attributions lui appartiennent indépendamment de la reconnaissance, mais ce n'est qu'après avoir été reconnue qu'elle en aura l'exercice

(1) Ed. Engelhardt, *Etude sur la déclaration de la Conférence de Berlin, relative aux occupations.* — *Revue de droit international et de législation comparée*, t. XVIII, p. 435.

(2) Bluntchli, *Le droit international codifié.* Trad. par C. Lardy, article 28.

assuré. Des relations politiques régulières n'existent qu'entre Etats qui se reconnaissent réciproquement (1). »

La situation de l'Etat indépendant du Congo reflète exactement les idées que nous venons d'énoncer.

Tout le monde en connaît l'histoire : le 12 septembre 1876, réunion à Bruxelles de la Conférence géographique, au Palais royal. On décide de créer une commission internationale d'exploration et de civilisation de l'Afrique centrale.

La Conférence décerne au roi Léopold II la présidence de la commission internationale, et forme son comité exécutif.

Parmi les différents comités nationaux, se signale surtout par son activité le « Comité national belge de l'Association internationale africaine », dont la création est du 6 novembre 1876.

En octobre 1877 déjà a lieu une expédition belge à la côte orientale d'Afrique. D'autres expéditions pénètrent au cœur du continent. Le 25 novembre 1878 se fonde le Comité d'études du Haut-Congo, pour mettre à profit les découvertes de Stanley. Stanley à la tête d'une nouvelle expédition, remonte, le 21 août 1879, le Congo.

Enfin, en 1882, on fonde l'Association internationale du Congo.

Surgissait à ce moment pour l'Association la question de savoir comment on allait procéder pour prendre possession des immenses contrées ouvertes à son acti-

(1) RIVIER, *Principes du droit des gens*, t. Ier, p. 57.

vité, ou au moins de savoir comment l'Association agirait pour surmonter les obstacles juridiques qui allaient se dresser devant elle dans l'œuvre qu'elle entreprenait.

Il ne s'agissait pas, en effet, pour l'Association de s'installer sur les territoires africains, de créer de toutes pièces un Etat, d'en délimiter les frontières, d'en prendre la souveraineté; il ne s'agissait pas non plus de se déclarer propriétaire des dits territoires par occupation, sans s'inquiéter de la valeur juridique de tels actes au point de vue du droit international. Une occupation de cette espèce avait-elle de la valeur, et serait-elle ou devait-elle être respectée des autres nations?

C'était là un problème essentiel. L'Association ne voulut pas le résoudre, et se demanda s'il n'était pas préférable de conclure des traités avec les indigènes, et de fonder un Etat avec l'assentiment des nombreuses tribus occupant le bassin du Congo. Ce fut la solution à laquelle elle se rallia.

Une centaine de conventions furent conclues en suite de cette décision, tant par Stanley que par ses agents. Par les dites conventions, les chefs des tribus indigènes reconnaissaient et la souveraineté de l'Association et son drapeau, et consentaient à s'en remettre à sa volonté pour la gestion de leurs intérêts.

Dès ce moment, l'Etat du Congo était créé. Nul doute, en effet, que ces conventions multiples, faites de telle façon que les indigènes puissent se rendre compte d'une façon exacte de leur portée, investissaient incontestablement l'Association de la souveraineté sur les territoires occupés par elle.

Les indigènes, libres de leurs actes, capables de disposer de leurs personnes et de leurs biens, ont sans conteste le droit de se soumettre à telle souveraineté qu'il leur plait.

La question que nous soulevons a déjà fait couler des flots d'encre, et légion sont les auteurs qui s'en sont occupés. Les uns, admettant que l'occupation à elle seule suffit pour donner aux occupants la souveraineté : occupation ou par un Etat lui-même, ou par des compagnies ou des particuliers. D'autres, poussant moins loin leurs théories, acceptant le droit d'occupation d'un Etat, mais non celle de particuliers ou de sociétés pour un Etat. D'autres encore, admettant la première théorie, mais imposant aux compagnies ou aux particuliers la volonté d'occuper pour le pays auxquels ils appartiennent.

Enfin, un certain nombre d'auteurs combattent la possibilité d'une occupation pure et simple, au nom des droits des indigènes, propriétaires de leurs terres et souverains des contrées qu'ils occupent.

Le problème ne se pose pas en ce qui concerne le Congo : les nombreux traités passés avec les indigènes l'excluent; nous en reparlerons tout à l'heure.

Nous désirons cependant dire un mot de l'occupation, parce que nous croyons que même en l'absence de traités avec les indigènes, l'occupation confère la souveraineté.

L'on se base en somme surtout sur des questions d'humanité, ou plutôt de respect des droits de l'homme en général, pour combattre la possibilité de l'occupation et son efficacité; l'occupation serait injuste parce

qu'elle constituerait une spoliation nettement caractérisée des indigènes qui vivent sur les territoires, objets de l'occupation.

Tous les hommes ont les mêmes droits ; la couleur de leur peau ni la forme de leur tête n'ont d'influence ; tous jouissent du droit de se gouverner et de repousser toute ingérence étrangère. Nous ne sommes plus au temps où certains peuples, appartenant à certaines races ou religions, étaient considérés comme inférieurs et nés pour l'esclavage, où le puissant pouvait réduire le faible sous sa domination et s'imposer comme maître de ses biens comme de sa personne. La civilisation a évolué et avec elle s'est accru le respect des droits de chacun.

Placée sur ce terrain, la discussion semble oiseuse et la solution paraît s'imposer. Mais toute autre est la pratique des faits ; ceux-ci ne s'accordent pas toujours avec les théories, et les nations seules qui appliqueraient elles-mêmes celles-ci pourraient critiquer et combattre les peuples qui les méprisent. Or, ira-t-on prétendre que toute colonisation n'est pas la suite de l'occupation ? Nos puissances coloniales ne détiennent-elles pas toutes, à part les cas où des traités, souvent incompris des chefs indigènes, ont été conclus, leurs possessions d'une main-mise de leurs nationaux, particuliers, compagnies, ou les puissances elles-mêmes, sur les territoires étrangers ? Toute l'histoire de la colonisation serait intéressante à cet égard, et s'il est vrai qu'idéalement toute entrée d'un pays civilisé sur des continents barbares devraient se faire sans que ce pays civilisé ne s'y implante en maître et s'empare de

la souveraineté, il n'est pas moins vrai que presque toujours la colonisation — quoique toute pacifique et humaine — ne constitue qu'une main-mise d'un peuple fort sur des territoires occupés par de plus faibles, en un mot est un emploi de la force.

Est-ce à dire que cette pratique des choses n'appelle que des critiques? Est-il nécessaire de se plaindre d'une façon absolue de cette situation? Dans bien des cas, évidemment, l'emploi de la force dégénère en abus de la force; les peuplades non civilisées seront opprimées, dans de nombreux cas aussi elles n'auront qu'à se louer de l'intervention des peuples de culture plus avancée, elles ressentiront les bienfaits de la civilisation et ses avantages; et, d'autre part, d'immenses territoires, presque inexplorés, se verront exploités et procureront au monde des richesses considérables.

Il nous paraît d'ailleurs certain qu'il est des choses inévitables. Les nations à population dense se voient forcées de s'épandre au dehors; la nécessité force les peuples les plus vigoureux à chercher au loin des aliments à leur activité; et n'est-il pas clair que ce serait vouloir l'impossible qu'empêcher les peuples d'aller, dans des continents inconnus, exploiter les richesses qui s'y trouvent? Ce qu'il faut demander, c'est que cette infiltration se fasse avec un complet respect de la vie, de la religion, des mœurs, des propriétés des indigènes, que jamais ceux-ci ne puissent considérer les colons comme des envahisseurs, dont le seul but est de venir s'enrichir par tous les moyens, même par le vol ou la rapine.

Certains prétendront que les non-civilisés ne demandent pas à jouir des soi-disant bienfaits de notre civilisation ; que nous avons pour devoir de les laisser vivre comme ils l'entendent, sans vouloir leur faire connaître nos mœurs, nos progrès, et ce que nous considérons comme les avantages d'une civilisation avancée.

Mais qui niera que l'installation de colonisateurs chez les non-civilisés amènera, au contraire, la paix chez eux ; qu'à la traite, comme en Afrique, succèdera la sécurité et la liberté, qu'une bonne police et des lois instaureront la paix entre tribus, que les moyens de transport, par leur diffusion dans ces immenses contrées, permettront aux non-civilisés de jouir de tous les avantages que peuvent procurer des moyens de communication faciles et rapides. Enfin, la civilisation n'apportera-t-elle pas plus de bien-être chez les peu plades indigènes, et ne les élèvera-t-elle pas dans l'échelle de l'humanité dont ils occupent les derniers échelons?

Si les peuples colonisateurs auront un incontestable intérêt dans la colonisation, les indigènes des territoires où ils pénétreront y auront, sans nul doute, grand profit au point de vue matériel comme au point de vue moral.

Et si l'on ajoute que souvent les territoires sur lesquels les peuples civilisés s'installent sont tellement étendus, que leurs habitants n'en occupent que de faibles portions, que la plus grande partie en est inexplorée, et forme en quelque sorte des territoires sans maître, vraiment on se demande si les occupants

nouveaux sont des spoliateurs, s'arrogeant des droits sur des contrées appartenant à d'autres, mais si, au contraire, leur occupation ne sera pas légitime au même titre que l'occupation du droit privé.

Dans ces cas, très nombreux, se trouve réalisée la condition imposée par Vattel à la légitimité de l'occupation, il faut « qu'il s'agisse d'une vaste contrée, dans laquelle il ne se trouve que des peuples errants, incapables par leur petit nombre de l'habiter tout entière ».

L'occupation, en résumé, c'est la plupart du temps la réalité elle-même; les théories qui la combattent sont sans doute louables, mais partent surtout de cette prévention contre les abus de la force qui pourraient en être les résultantes; mais ces théories ont le grand tort de ne pas tenir compte des réalités positives, et des faits mêmes de la vie des sociétés.

Nous avons dit plus haut qu'en ce qui concerne l'Etat du Congo, la question de l'occupation n'a d'intérêt que très accessoirement. En effet, se conformant, d'ailleurs, en cela à la doctrine enseignée par les auteurs les plus autorisés, les fondateurs de l'Etat, membres de l'Association internationale africaine, comprirent qu'il était utile, afin qu'aucun reproche ne pût être adressé à l'œuvre civilisatrice entreprise, d'agir suivant toutes les règles du droit. L'on entra donc en pourparlers avec les indigènes, et un nombre considérable de traités furent signés, par lesquels l'Association était reconnue par les tribus indigènes, qui reconnaissaient son drapeau, et lui accordaient leur confiance et la souveraineté sur leurs territoires. Cette manière de

procéder nous paraît inattaquable : car ceux-là mêmes qui tiennent, d'une façon essentielle, à ce que les indigènes conservent leur liberté et tous leurs droits, qui, partant de cette égalité absolue de tous les êtres humains, veulent que les non-civilisés puissent former des Etats, organisés comme bon leur semble, ne nieront pas que les indigènes puissent appeler à leur tête telles personnes qui leur paraîtront les plus aptes à apporter à leur organisation le plus de force et le plus de stabilité. Les chefs de tribus pourront s'entendre avec des civilisés, traiter avec eux, imposer des conditions et en subir, et, comprenant les avantages qu'un changement de régime pourrait leur amener, choisir comme souverain l'Etat étranger, la compagnie étrangère ou même les particuliers qui seront entrés en rapport avec eux.

L'on peut affirmer qu'aujourd'hui cette thèse n'est plus guère combattue. Les auteurs les plus savants la défendent. « Des consultations savantes dues à Sir Travers Twiss et à Egide Arntz, dit M. Nys, ont donné une solution affirmative au problème; elles se sont appuyées sur l'histoire et sur les principes du droit. Elles proclamaient la vérité. Actuellement même, il n'y a guère qu'un intérêt académique à disserter sur ce point. Disons, cependant, qu'en droit des gens, la cession faite par des non-civilisés confère parfaitement la souveraineté (1). »

La question avait d'ailleurs été soumise, pour ce qui

(1) Nys : *L'État Indépendant du Congo et le Droit international*, p. 28.

concerne l'Association internationale africaine, aux délibérations du Sénat, par le président des Etats-Unis d'Amérique, aux fins de déterminer les relations qui devaient s'établir entre la République et les habitants du bassin du Congo en Afrique. Et dans son rapport fait au Sénat, au nom du comité des affaires étrangères, par M. Morgan, celui-ci disait, en parlant des cessions faites par les chefs indigènes au représentant de l'Association : « Si les gouvernants locaux avaient qualité pour faire la cession qu'ils faisaient, la puissance souveraine qu'ils ont conférée à l'Association internationale africaine peut obtenir la reconnaissance de la part d'autres nations, précisément parce que cette association prouve son existence comme un gouvernement de droit. » — Et il ajoutait : « S'il subsiste encore quelque doute concernant la souveraineté, ou le territoire, ou les sujets, l'entente entre les tribus indigènes qui concluent des traités avec l'Association, offre une garantie suffisante aux autres peuples pour qu'ils reconnaissent l'Association comme un gouvernement de fait (1). »

Cela est clair. Du moment où les indigènes ont le droit de disposer des territoires qu'ils occupent, en toute liberté, les cessions qu'ils ont faites, dans les traités passés avec l'Association internationale africaine nous paraissent inattaquables, et les droits de l'Association bien établis.

Et en tous cas, en admettant, avec certains théoriciens, que les indigènes n'ont pas ces droits absolus

(1) Rapport de M. Morgan, au Sénat des États-Unis d'Amérique, le 21 mars 1884.

de traiter — et alors, vraiment, on ne comprend plus guère l'hostilité à la théorie de l'occupation — encore admettent-ils qu'au moins ces traités constituent des titres moraux incontestables, pouvant servir de point d'appui solide aux prétentions des cessionnaires à la souveraineté qui leur a été consentie.

« Supposons, dit Westlake, que des fonctionnaires ou simplement des sujets d'un Etat européen ou d'un Etat d'origine européenne pénètrent dans une région où ils ne rencontrent point de gouvernement indigène capable de régir les blancs ou sous l'égide duquel la civilisation européenne puisse subsister, et où aucun Etat civilisé n'a déjà acquis la souveraineté conformément aux règles qui sont internationalement reconnues par les blancs. Un de leurs premiers actes est de conclure des traités avec les chefs ou avec les autorités qu'ils parviennent à découvrir. Ils ont raison, car il n'est pas d'hommes sauvages au point d'être incapables d'arriver à une entente avec d'autres hommes, et lorsqu'un contact s'est établi entre des hommes, qu'un accord s'est conclu, quelque incomplet que soit cet accord, il constitue pour les relations mutuelles une base meilleure que la force.

En semblable cas, quel but peut-on raisonnablement donner aux traités, quel effet en peut-on raisonnablement attendre ?

Nous avons vu que dans notre hypothèse de la condition rudimentaire des indigènes, ceux-ci n'ont point de droits selon le droit des gens; que, d'autre part, l'accomplissement des conditions prévues par l'article 34 de l'Acte général de Berlin, n'exclut nullement la

possibilité pour un Etat d'élever des objections contre l'appropriation d'un territoire notifié par un Etat civilisé à un autre Etat civilisé. La conséquence est qu'aucun document dans lequel les indigènes cèdent la souveraineté sur un territoire n'a la force d'un titre international ; cependant, un arrangement conclu avec eux et prouvant qu'ils ont été traités avec humanité et avec égards, peut servir à refuter les critiques dirigées contre une appropriation constituant sous les autres rapports un excellent titre international de souveraineté » (1).

L'idée de Westlake est que vraiment l'on ne pourrait faire découler de l'existence de certains traités conclus entre civilisés et indigènes, une propriété incontestable des territoires qui ont fait l'objet de ces traités, ou tout au moins l'acquisition de la souveraineté sur les dits territoires. Tout dépend, en effet, du degré de civilisation des indigènes, de leurs mœurs et de leurs besoins, et il est évident qu'on ne peut leur attribuer des intentions bien déterminées et bien claires sur des questions qui ne leur sont pas familières ou qui dépassent la portée de leur entendement.

Mais tout au moins de tels traités ont une importance morale. Ils confèrent un titre moral à la propriété ou au pouvoir que les indigènes ont voulu céder, au cas, bien entendu, où l'on suppose « qu'aucune forme de cession ne peut conférer un titre à un droit que les indigènes sont eux-mêmes hors d'état de comprendre ».

(1) WESTLAKE, *Droit international*, trad. E. Nys, p. 152.

M. Jèze, dans son ouvrage sur l'occupation en droit international, parlant des traités avec les indigènes.et de la politique suivie en cela par les puissances, cite, à titre de document, les instructions générales du ministre de l'Instruction publique de France, M. Durand, à M. de Brazza (févr.1883) : « L'action française dans cette partie de l'Afrique continue les traditions pacifiques que vous avez si bien su inaugurer dans vos précédents voyages; en toutes circonstances, il vous est recommandé d'user de conciliation envers les noirs, et d'éviter, *à moins de nécessité absolue, de faire appel à la force et à la supériorité de vos armes.* Le commissaire du gouvernement passe avec les chefs indigènes, les traités jugés utiles à l'accroissement de votre influence. Par des moyens dont il demeure juge, il accoutume les habitants à l'idée de se voir un jour sous la dépendance administrative de votre colonie, leur montre notre protection comme un gage de paix et de liberté, s'applique en un mot à rendre définitif, en les justiffant aux yeux de tous, les résultats de notre intervention (1). »

Le même auteur cite encore les recommandations faites un an plus tard (19 mai 1884), par le ministre des Affaires étrangères d'Allemagne au docteur Nachtigal : « La souveraineté impériale ne sera proclamée qu'après qu'elle aura été reconnue par traité de la part des chefs indigènes ou sur la base d'une acquisition antérieure opérée par un sujet de l'Empire dans les territoires en question. »

L'Angleterre et les Etats-Unis n'ont cessé de pro-

(1) Livre jaune 1884, Affaires du Congo, p. 10 et suivantes.

fesser les mêmes théories, et c'est au nom de ces principes que M. Kanon, ministre plénipotentiaire des Etats-Unis de l'Amérique du Nord à la Conférence de Berlin de 1884, demanda à la Conférence d'exprimer hautement et explicitement son respect pour les droits des tribus indépendantes. Sa proposition échoua d'ailleurs.

En 1885, le représentant des Etats-Unis la renouvela :

« Le droit international moderne, disait-il, suit fermement une voie qui mène à la reconnaissance du droit des races indigènes, de disposer librement d'elles-mêmes et de leur sol héréditaire. Conformément àce principe, mon gouvernement se rallierait volontiers à une règle plus étendue et tracée sur un principe qui viserait le consentement volontaire des indigènes dont le pays est pris en possession dans tous les cas où ils n'auraient pas provoqué d'acte agressif. Il est toujours possible qu'une occupation soit rendue effective par des actes de violence qui sont en dehors des principes de la justice, du droit national et même international. Par conséquent, il doit bien être entendu qu'il est réservé aux puissances signataires respectives, d'apprécier toutes les autres conditions, au point de vue du droit aussi bien que du fait, qui doivent être remplies, avant qu'une occupation puisse être reconnue comme valable. »

Ici encore, la Conférence resta muette, et M. Jéze reproduit les paroles suivantes, prononcées au Parlement par M. Jules Maigne, à la séance de la Chambre des députés du 4 août 1885 : « Le traité consacre ces

fameux droits des races supérieures sur les races inférieures dont on nous entretenait dernièrement... D'après le chapitre VI de l'Acte final, il ne s'agit pas de rendre les occupations valables, légitimes, équitables, mais seulement de les rendre effectives. C'est le fait brutal substitué au droit ; c'est la force qui est tout ici. Je ne dirai pas, selon la maxime fameuse, qu'elle prime le droit ; on ne parle même pas du droit, il y semble inconnu... C'est véritablement l'œuvre digne de l'homme qui met la force au-dessus du droit et qui place au nombre de ses moyens d'action le sang et le fer (1) ».

Mais cette déclaration part d'une idée fausse, car l'on ne peut pas conclure du silence de la Conférence, comme l'ajoute M. Jéze, qu'elle ait voulu montrer son hostilité au principe du respect de la souveraineté des indigènes ; son seul mobile, en ne prenant pas de décision fut de ne pas vouloir s'immiscer dans les affaires intérieures des Etats, ni discuter leurs titres à la possession de leurs colonies. La Conférence fut plutôt favorable à la théorie défendue par le délégué des Etats-Unis, ce qui renforce notre thèse, et celle des auteurs qui la défendent, que les traités passés avec les indigènes donnent à l'Etat occupant un titre à la propriété ou à la souveraineté des territoires occupés.

La fondation de l'Etat du Congo nous paraît donc à l'abri de tout reproche. Il nous paraît, comme nous l'avons dit, que l'occupation par l'Association internationale africaine du territoire devenu plus tard l'Etat

(1) V. JÉZE, p. 133.

indépendant du Congo, constitue un mode inattaquable d'acquisition de la souveraineté; elle est conforme aux faits, et reste sous ce rapport en conformité complète avec la ligne de conduite suivie par tous les peuples colonisateurs. En tous cas, les traités passés par l'Association avec les chefs indigènes sont, de l'avis du plus grand nombre, des titres à la propriété ou à la souveraineté.

***

Comme tout le monde le sait, l'association se mit bientôt en rapport avec les grandes puissances d'Europe et d'Amérique, et, en vertu des déclarations échangées le 22 avril 1884 entre l'Association et les Etats-Unis d'Amérique, ceux-ci constatèrent l'existence de l'Association internationale du Congo, gérant les intérêts des Etats libres établis dans cette région, et donnèrent ordre aux fonctionnaires des Etats-Unis, tant sur terre que sur mer, de reconnaître le drapeau de l'Association internationale à l'égal de celui d'un gouvernement ami.

Voici, d'ailleurs, le texte de cette déclaration :

L'Association internationale du Congo déclare par la présente qu'en vertu de traités conclus avec les souverains légitimes dans les bassins du Congo et du Niadi-Kwilu et dans les territoires adjacents sur l'Atlantique, il lui a été cédé un territoire pour l'usage et au profit d'Etats libres déjà établis ou en voie d'établissement sous la protection et la surveillance de ladite Association dans les dits bassins et territoires adjacents,

et que les dits Etats libres héritent en plein droit de cette cession;

Que ladite Association internationale a adopté pour drapeau, tant pour elle-même que pour les dits Etats libres, le drapeau de l'Association internationale africaine, à savoir un drapeau bleu avec étoile d'or au centre.

Que ladite Association et les dits Etats ont résolu de ne percevoir aucun droit de douane sur les marchandises et les produits importés dans leurs territoires ou transportés sur la route qui a été construite autour des cataractes du Congo; cette résolution a été prise afin d'aider le commerce à pénétrer dans l'Afrique équatoriale;

Qu'ils assurent aux étrangers qui se fixent sur leurs territoires le droit d'acheter, de vendre ou de louer des terrains et des bâtiments y situés, d'établir des maisons commerciales et de faire le commerce sous la seule condition d'obéir aux lois. Ils s'engagent, en outre, à ne jamais accorder aux citoyens d'une nation un avantage quelconque sans l'étendre immédiatement aux citoyens de toutes les autres nations, et à faire tout ce qui sera en leur pouvoir pour empêcher la traite des esclaves.

En foi de quoi, Henry S. Stanford, dûment autorisé à cet effet par ladite Association, agissant tant pour elle-même qu'au nom des dits Etats, a, ci-dessous, apposé sa signature et son cachet, le 22 avril 1884, en la ville de Washington.

(*Signé*) H. S. STANFORD. (L.-S.)

Frédéric F. Frelinghuysen, secrétaire d'Etat, dûment autorisé à cet effet par le président des Etats-Unis d'Amérique, et en conformité de l'avis et consentement donné, dans ce but par le Sénat, reconnaît avoir reçu de l'Association du Congo la déclaration ci-dessus et déclare que, se conformant à la politique traditionnelle des Etats-Unis, qui leur enjoint d'avoir égard aux intérêts commerciaux des citoyens américains, tout en évitant en même temps de s'immiscer dans des controverses engagées entre d'autres puissances ou de conclure des alliances avec des nations étrangères, le gouvernement des Etats-Unis proclame la sympathie et l'approbation que lui inspire le but humain et généreux de l'Association internationale du Congo, gérant les intérêts des Etats libres établis dans cette région, et donne ordre aux fonctionnaires des Etats-Unis, tant sur terre que sur mer, de reconnaître le drapeau de l'Association internationale à l'égal de celui d'un gouvernement ami.

En foi de quoi il a, ci-dessous, apposé sa signature et son cachet, le 22 avril A. D. 1884.

(*Signé*) FRÉD. F. FRELINGHUYSEN (L.-S.)

Les mêmes déclarations furent échangées bientôt avec d'autres pays : la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Autriche-Hongrie, les Pays-Bas, l'Espagne, la Russie, les Royaumes-Unis de Suède et de Norwège, le Portugal, le Gouvernement belge, le Danemark.

Ces différents pays reconnaissent l'Association internationale du Congo comme un Etat, et s'engagent à

reconnaître le drapeau qu'elle a choisi, l'Association agissant d'ailleurs dans les différentes conventions, comme personne du droit des gens.

Le 23 avril 1884, d'ailleurs, l'Association prend, vis-à-vis de la France, l'engagement de lui donner le droit de préférence, si, par des circonstances imprévues, elle était amenée un jour à réaliser ses possessions, la France prenant acte de cette déclaration, et affirmant une fois de plus son respect pour l'existence du nouvel Etat et les droits de souveraineté de l'Association.

Tous ces traités sont conclus avant la réunion de la Conférence de Berlin ; bien plus, la Conférence elle-même salua unanimement l'entrée dans le concert des nations du nouvel Etat et, celui-ci, agissant comme puissance, adhéra à l'Acte de Berlin.

C'est assez dire, par conséquent, que si ces faits prouvent que l'Etat du Congo est né de lui-même, et n'est pas l'œuvre des puissances, en tout cas celles-ci reconnurent officiellement son existence comme légitime, les droits de souveraineté de l'Association comme inattaquables en droit.

* * *

Voilà pour l'existence de l'Etat ; voilà pour justifier sa fondation, et la souveraineté de l'organisme qui le fonda.

Bientôt le Président de l'Association, Léopold II, devient le Roi-Souverain de l'Etat.

Est-il utile de répéter ce qui est connu, que cette

souveraineté est absolue, que tous les pouvoirs de l'Etat réside dans le Roi-Souverain, qui peut, à lui seul, prendre toutes décisions concernant le pays, comme pouvoir législatif et exécutif?

C'est avec raison que l'on a pu dire que l'Etat du Congo, c'était le Roi-Souverain.

Cette souveraineté, toute absolue, n'a d'ailleurs jamais été contestée par personne; toutes les puissances se sont plues à en reconnaître l'existence et la valeur, et, depuis vingt-cinq ans, cet état de fait et de droit s'est maintenu et consolidé, sans que jamais l'on ait songé à en contester la légitimité.

* * *

Partant, quels sont les droits du Roi et quelle est la nature du transfert qui va s'opérer par le traité de cession actuellement en discussion au Parlement?

Le Roi du Congo, souverain absolu, a le droit, par décret législatif, de décider que dorénavant la souveraineté de l'Etat sera exercée par la Belgique; il peut, sans conteste, étant souverain, légiférer à lui seul, décider en tant que souverain absolu, qu'il transmet à un autre souverain la souveraineté absolue sur les territoires qui lui sont soumis.

Il serait d'ailleurs puéril de contester la légitimité de tels droits. Depuis l'organisation de l'Etat indépendant, personne n'ignore que l'héritière du roi Léopold II sera la Belgique; personne n'ignore que le Congo indépendant est en fait colonie belge, à tel point que la dénomination que beaucoup lui donnent

est celle de Congo belge. Les puissances, toutes indistinctement, ont considéré cette reprise comme certaine, et jamais n'ont songé à y opposer leur *veto*. Bien plus, les droits du Roi-Souverain à cet égard sont tellement évidents que lors des échanges de déclarations faits en 1887, entre la France et Léopold II, déclarations tendant à fixer le sens exact et la portée du droit de préférence consenti par le Roi à la France en cas de réalisation de ses possessions, la France a formellement reconnu qu'il allait de soi que ce droit de préférence ne se comprenait qu'au cas où la Belgique renoncerait à reprendre le Congo au Roi Léopold (1).

(1) M. VAN EETVELDE, *administrateur général des affaires étrangères de l'Etat indépendant du Congo, à* M. BOURÉE, *Ministre de France, à Bruxelles.*

Bruxelles, le 22 avril 1887.

L'Association internationale africaine, lorsqu'elle a fait avec le gouvernement de la République l'arrangement de 1884, confirmé par la lettre du 5 février 1885, n'a pas entendu et n'a pu entendre qu'en cas de réalisation de ses possessions, le droit de préférence accordé à la France envers toutes les autres puissances pût être opposé à la Belgique, dont le Roi Léopold était le souverain.

Mais il va de soi que l'État du Congo ne pourrait céder ces mêmes possessions à la Belgique sans lui imposer l'obligation de reconnaître le droit de préférence de la France pour le cas où elle viendrait elle-même à les réaliser.

Ces explications n'enlèvent et n'ajoutent rien aux actes rappelés ci-dessus; loin de leur être contraires, elles ne font qu'en constater le sens.

Je suis autorisé à ajouter que c'est celui qu'y a attaché

Les déclarations reproduites dans la note ci-dessous sont-elles claires?

Et comment en serait-il autrement? S'il est vrai que c'est sous l'impulsion de Léopold II que l'Etat indépendant du Congo a été fondé, que c'est sous sa haute direction qu'il a pris son essor, que c'est grâce à la ténacité du Roi-Souverain qu'il a pu se maintenir et grandir, l'on ne peut méconnaître non plus la part considérable qui a été prise par nos compatriotes à la

l'auguste fondateur de l'Association internationale africaine en les autorisant.

(S.) VAN EETVELDE.

M. BOURÉE, *Ministre de France à Bruxelles*, à M. VAN EETVELDE, *administrateur général des affaires étrangères de l'Etat indépendant du Congo.*

Bruxelles, le 29 avril 1887.

Vous m'avez fait l'honneur de m'écrire, à la date du 22 avril, une lettre qui a pour objet d'établir que l'Association internationale africaine, lorsqu'elle a contracté avec le gouvernement de la République l'arrangement de 1884, confirmé par la lettre du 5 février 1885, n'avait pas entendu qu'en cas de réalisation de ses possessions, le droit de préférence reconnu à la France envers toutes les autres puissances pût être opposé à la Belgique, dont le Roi Léopold était souverain.

Vous ajoutez qu'il allait de soi, toutefois, que l'État du Congo ne pourrait céder ses mêmes possessions à la Belgique sans lui imposer l'obligation de reconnaître le droit de préférence de la France pour le cas où elle voudrait elle-même les réaliser.

Vous faites remarquer, d'autre part, que ces explications n'enlèvent ni n'ajoutent rien aux actes rappelés ci-dessus; que

grande œuvre congolaise; l'on ne peut méconnaître les sacrifices endurés, tant en hommes qu'en capitaux, l'on ne peut nier que si le souverain a été un chef remarquable, ses collaborateurs nombreux n'ont cessé de montrer une confiance, un dévouement et une persévérance inaltérables en l'œuvre entreprise en commun. C'est le Roi des Belges et la Belgique qui ont fait le Congo; c'est là une source de droits que personne ne peut discuter.

***

Cette souveraineté transmise à la Belgique aura pour

loin de leur être contraires, elles ne font qu'en constater le sens et que tel est bien celui qu'y a attribué l'auguste fondateur de l'Association internationale africaine en les autorisant.

En vous accusant réception de votre lettre, je suis autorisé à vous dire que je prends acte, au nom du gouvernement de la République, de l'interprétation qu'elle renferme, et que vous présentez comme ayant toujours été celle que vous avez attachée à la convention de 1884, en tant que cette interprétation n'est pas contraire aux actes internationaux préexistants.

(*S.*) Bourée.

Et enfin, comme s'il avait encore été nécessaire de préciser, et de dissiper des doutes qui eussent pu encore planer, la France et la Belgique, cette fois-ci, concluent, le 5 février 1895, l'accord que voici :

Considérant qu'en vertu des lettres échangées les 23-24 avril 1884, entre M. Strauch, président de l'Association internationale du Congo, et M. Jules Ferry, Président du conseil et Ministre des affaires étrangères de la République française, un droit de préférence a été assuré à la France pour le cas où l'Association serait amenée un jour à réaliser ses possessions;

conséquence de placer le Congo sous le gouvernement de notre pays ; ce sera la Belgique qui le gouvernera, qui prendra donc toutes décisions concernant son gouvernement et son administration, qui fera les lois, qui fixera les budgets, qui fixera les impôts, qui l'administrera par le gouverneur qu'elle y placera, qui y organisera l'armée et la police ; ce sera la Belgique qui y organisera la justice ; elle sera obligée de combler éventuellement les déficits budgétaires, comme elle pourra profiter, plus tard, des excédents. En un mot, le Congo sera colonie belge.

*
* *

III. — L'Acte de Berlin. — La liberté commerciale.

Les droits de souveraineté de la Belgique sur le

que ce droit de préférence a été maintenu lorsque l'État indépendant du Congo a remplacé l'Association internationale ;

Considérant qu'en vue du transfert à la Belgique des possessions de l'État indépendant du Congo, en vertu du traité de cession du 9 janvier 1895, le gouvernement belge se trouvera substitué à l'obligation contractée, sous ce rapport, par le gouvernement dudit État ;

Les soussignés sont convenus des dispositions suivantes, qui règleront désormais le droit de préférence de la France à l'égard de la colonie belge du Congo :

Article premier. — Le gouvernement belge reconnaît à la France un droit de préférence sur ses possessions congolaises, en cas d'aliénation de celui-ci à titre onéreux, en tout ou en partie.

Donneront également ouverture au droit de préférence de la

Congo étant ainsi déterminés, il importe d'examiner si cette souveraineté est absolue ; si elle n'est pas limitée par l'Acte de Berlin, et si celui-ci n'a pas grevé cette souveraineté de servitudes ou imposé à l'Etat Indépendant des obligations qui diminueraient les droits de la Belgique.

Nous l'avons déjà dit, l'Acte de Berlin n'a nullement créé l'Etat indépendant du Congo, il l'a reconnu, l'Etat a adhéré à la Conférence, mais existait antérieurement à elle et sans elle. La souveraineté ne dépend donc en rien du bon vouloir des puissances, et n'est soumise à aucune condition dont l'inobservation porterait atteinte aux droits de souveraineté de l'Etat.

Et s'il est vrai que, une à une, les puissances ont reconnu l'Etat Indépendant comme un gouvernement

France, et feront, par suite, l'objet d'une négociation préalable entre le gouvernement belge et le gouvernement de la République française, tout échange des territoires congolais avec une puissance étrangère ; toute concession, toute location des dits territoires, en tout ou en partie, aux mains d'un État étranger ou d'une compagnie étrangère investie de droits de souveraineté.

ART. 2. — Le gouvernement belge déclare qu'il ne sera jamais fait de cession, à titre gratuit, de tout ou partie de ces mêmes possessions.

ART. 3. — Les dispositions prévues aux articles ci-dessus s'appliquent à la totalité des territoires du Congo belge.

En foi de quoi, les soussignés ont dressé le présent arrangement, qu'ils ont revêtu de leurs cachets.

Fait en double exemplaire, à Paris, le 5 février 1895.

(*L. S.*) Bon D'ANETHAN.
(*L. S.*) G. HANOTAUX.

ami, encore ne reconnaissaient-elles qu'un Etat existant, et admettaient-elles la légitimité des droits du gouvernement qu'elles reconnaissaient.

Il va donc de soi que les divers articles des déclarations intervenues, de même que les clauses de l'Acte de Berlin ne constituent que de simples obligations, assumées par l'Etat du Congo vis-à-vis des autres puissances, et dont il peut, après les délais voulus (1), à son gré et suivant son unique volonté, se décharger vis-à-vis des puissances signataires à l'Acte.

Il n'y a dans ces clauses aucune servitude, qui soumettrait l'Etat à une surveillance ou à un contrôle des puissances, et qui, inobservée, anéantirait la souveraineté de l'Etat et permettrait aux puissances de faire disparaître celui-ci.

C'est là une question essentielle.

Voyons cependant en quoi consistent les dites obligations, et si, comme certains le soutiennent avec âpreté, l'Etat Indépendant ne s'en serait pas acquitté.

*
* *

Acte général de la Conférence de Berlin du 26 février 1885 :

ART. 1er. — Le commerce de toutes les nations jouira d'une complète liberté :

1° Dans tous les territoires constituant le bassin du Congo et de ses affluents.

. . . . . .

(1) Voir article 4 de l'Acte.

Il est expressément entendu qu'en étendant à cette zone orientale, le principe de la liberté commerciale, les puissances représentées à la Conférence ne s'engagent que pour elles-mêmes, et que ce principe ne s'appliquera aux territoires appartenant actuellement à quelque Etat indépendant et souverain qu'autant que celui-ci y donnera son consentement.

Les puissances conviennent d'employer leurs bons offices auprès des gouvernements établis sur le littoral africain de la mer des Indes, afin d'obtenir ledit consentement, et, en tous cas, d'assurer au transit de toutes les nations les conditions les plus favorables.

ART. 2. — Tous les pavillons, sans distinction de nationalité, auront libre accès à tout le littoral des territoires énumérés ci-dessus, aux rivières qui s'y déversent dans la mer, à toutes les eaux du Congo et de ses affluents, y compris les lacs, à tous les ports situés sur les bords de ces eaux, ainsi qu'à tous les canaux qui pourraient être creusés à l'avenir dans le but de relier entre eux les cours d'eau ou les lacs compris dans toute l'étendue des territoires décrits à l'article 1^er^. Ils pourront entreprendre toute espèce de transports et exercer le cabotage maritime et fluvial ainsi que la batellerie sur le même pied que les nationaux.

ART. 3. — Les marchandises de toute provenance importées dans ces territoires, sous quelque pavillon que ce soit, par la voie maritime ou fluviale ou par celle de terre, n'auront à acquitter d'autres taxes que celles qui pourraient être perçues comme une équitable compensation des dépenses utiles pour le com-

merce, et qui, à ce titre, devront être également supportées par les nationaux et par les étrangers de toute nationalité.

Tout traitement différentiel est interdit à l'égard des navires comme des marchandises.

ART. 4. — Les marchandises importées dans ces territoires resteront affranchies des droits d'entrée et de transit.

Les puissances se réservent de décider, au terme d'une période de vingt années, si la franchise d'entrée sera ou non maintenue.

ART. 5. — Toute puissance qui exerce ou exercera des droits de souveraineté dans les territoires susvisés ne pourra y concéder ni monopole ni privilège d'aucune espèce en matière commerciale.

Les étrangers y jouiront indistinctement, pour la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition et la transmission de leurs propriétés mobilières et immobilières et pour l'exercice des professions, du même traitement et des mêmes droits que les nationaux.

Ce sont là, parmi les différents articles dont se compose l'Acte de Berlin, ceux qui ont particulièrement attiré l'attention et soulevé les critiques des adversaires de l'administration congolaise. D'après eux, l'Etat indépendant aurait manqué aux engagements souscrits par lui, et sa politique en matière foncière aurait été complètement à l'encontre des prescriptions de l'Acte de Berlin.

Ces critiques nous paraissent complètement erronées.

Les vives attaques qui sont aujourd'hui dirigées contre la politique commerciale de l'Etat du Congo, le sont, en somme, directement contre sa politique en matière foncière.

Mettant en opposition les deux systèmes suivis par lui, le système libéral tout d'abord, pratiqué jusque vers 1892, et le système d'exploitation du domaine de l'Etat par l'Etat lui-même, l'on reproche à l'Etat d'avoir méconnu les engagements pris par lui à la Conférence de Berlin, d'avoir foulé aux pieds les principes de liberté commerciale qui étaient à la base de l'Acte, dans un désir de faire grand, d'arriver à des ressources considérables du jour au lendemain, et d'avoir ainsi compromis l'avenir de l'Etat et méprisé les droits des indigènes.

La lutte qui se produit aujourd'hui s'était déjà produite en 1892, lorsque l'Etat du Congo transforma sa politique foncière. Les Sociétés du Congo protestèrent violemment, les débats prirent une allure aigüe, et aboutirent à une transaction. Aujourd'hui encore, le conflit reste le même : toute extension des pouvoirs de l'Etat est un amoindrissement de la puissance des Sociétés.

Dans la situation actuelle, le territoire du Congo se subdivise en :

1° Domaine privé de l'Etat;

2° Domaine de la Couronne, prélèvement d'une partie du domaine privé;

3° Certaines parties du Domaine aliénées à des sociétés qui en sont donc propriétaires;

4° Certains territoires sur lesquels des sociétés concessionnaires ont le droit d'exploiter certains produits végétaux, animaux et minéraux;

5° Territoires où agissent les sociétés, sans concessions aucunes.

Cette façon d'uiliser le Domaine de l'Etat est-il favorable? Quelle est sa valeur au point de vue économique? Nous croyons que les résultats doivent en être excellents. Mais nous n'avons cependant pas, comme le propose M. Cattier, à entrer dans cette voie de discussion, quand il s'agit de savoir si l'Etat a respecté l'Acte de Berlin ou non. Qu'il soit adroit au point de vue du rendement d'adopter la politique de complète liberté, ou bien le régime de politique foncière appliqué actuellement, peu importe ici. C'est là une question à part.

Et nous avons, au contraire, à rester dans le domaine juridique, exclusivement, du moment où se pose uniquement la question suivante : L'Etat indépendant pouvait-il agir comme il l'a fait? A-t-il, ou non, respecté l'Acte de Berlin?

Nous avons dit déjà que l'Acte de Berlin n'avait imposé à ses adhérents que des obligations. Que celles-ci ne constituent aucunement des conditions mises à l'existence des Etats, qui, comme l'Etat indépendant, existaient antérieurement à la réunion de la Conférence.

Nous avons aussi le droit de dire : L'Etat n'a pas manqué à ses obligations. Le principe de liberté com-

merciale posé par la Conférence de Berlin est resté intact; sa sphère d'application a des limites bien déterminées, et l'organisation foncière de l'Etat en est complètement indépendante.

*
* *

I. — Un Etat, quel qu'il soit, est propriétaire des terres vacantes de son territoire. Ce principe ne peut être contesté.

II. — Ces territoires qui deviennent propriété privée de l'Etat, celui-ci les administre comme bon lui semble, non plus à titre de personne du droit des gens, mais comme personne privée, non comme souverain, mais comme propriétaire.

Il ne s'agit ici ni de concurrence, ni de liberté commerciale, mais d'exploitation de propriété privée.

III. — L'Etat en concédera l'exploitation à tel particulier, à telle société qui lui paraîtra offrir le plus de garanties. Cela n'est pas accorder un monopole ou un privilège en matière commerciale, dans le sens où l'Acte de Berlin a employé ces mots.

IV. — La question des terres vacantes ne rentre pas dans le domaine des stipulations des articles 1 à 5 de l'Acte de Berlin.

Ces articles ont un caractère bien défini; on ne peut les étendre et leur donner une interprétation *contraire* à la volonté de la Conférence.

*
* *

Nous n'avons pas à nous attarder longtemps sur la question des terres vacantes, car quoique les théories qui ont été émises à leur sujet puissent différer, encore toutes arrivent au même résultat : l'Etat peut être propriétaire des terres vacantes situées sur son territoire.

1° Suivant certains auteurs, le seul fait de l'acquisition de la souveraineté sur un territoire fait entrer dans le domaine privé de l'Etat qui se constitue ou dans celui de l'Etat déjà existant qui acquiert cette souveraineté, les terres vacantes de ce territoire.

C'est la théorie ancienne, qui part de cette confusion que l'*imperium* et le *dominium* se confondent dans le chef de l'Etat, que la souveraineté de l'Etat est la source même de son droit de propriété et se confond avec lui, que c'est de ce pouvoir illimité de l'Etat souverain de déterminer comme il l'entend sa manière d'être, que procède son droit de propriété sur son territoire. C'est là une confusion ancienne, datant déjà du droit romain, et passant avec lui dans le droit moderne et même chez un grand nombre d'auteurs contemporains. Cette confusion est la cause d'un grand nombre d'erreurs et d'un trouble complet dans les principes.

2° Une seconde théorie, fausse au même point, est celle qui tend à faire dériver la propriété du territoire de son occupation par l'Etat. Par le fait de l'occupation, un Etat devient propriétaire des territoires qu'il occupe.

Défendre cette théorie, c'est confondre d'une façon absolue le droit international et le droit privé. S'il est vrai que l'occupation peut, en droit privé, donner à l'oc-

cupant la propriété des lieux qu'il occupe, ce principe ne peut s'appliquer en droit international, où l'occupation ne peut jamais donner que la souveraineté.

3° Enfin, la dernière théorie, qui nous paraît la vraie, est celle développée, avec une remarquable clarté, par Me Edmond Picard et Me F. Cattier dans leur « Consultation sur les droits domaniaux de l'Etat indépendant du Congo ».

Une distinction doit être faite, comme point de départ, entre l'*imperium* et le *dominium*.

L'*imperium*, la souveraineté, c'est le pouvoir politique à la plus haute puissance. C'est le droit pour l'Etat d'agir, sans contrainte et avec la plus complète liberté, tant au point de vue du droit public interne qu'au point de vue du droit public externe.

Cette souveraineté appartient au droit public; le *dominium*, au contraire, ou propriété, appartient au droit privé. Le *dominium* fait l'objet des règles du droit civil. L'Etat se dirige, se gouverne, s'organise en vertu de son *imperium*, c'est là du droit public. Il est propriétaire d'un domaine, comme personne morale, à titre privé. Par le fait donc qu'il est souverain, l'Etat n'est pas propriétaire d'aucune parcelle de son territoire. Il ne pourra l'être qu'en vertu de son droit privé.

Or, en tant que souverain, l'Etat aura le droit de s'attribuer telle législation foncière qu'il lui plaira. Il pourra déterminer, en vertu des lois qu'il édictera, que les terres vacantes de son territoire auront telle ou telle destination, qu'elles deviendront propriété de

l'Etat, qu'elles entreront dans son domaine privé, que l'Etat les possédera comme personne morale.

L'occupant d'un territoire en devient souverain, mais il ne devient pas par cela même le propriétaire des terres vacantes de ce territoire; mais il pourra, en vertu de la souveraineté, déterminer que ces terres vacantes entreront dans son patrimoine privé.

Personne ne songe à contester en effet à l'Etat, le droit de déterminer son régime de droit public et de droit civil, de fixer les modes de transmission et d'acquisition des terres situées sur son territoire, de régler la condition juridique des dits biens. L'Etat est souverain, en cette qualité sera libre de s'octroyer telle législation qu'il lui conviendra. Et par le fait même, n'est-il pas évident que, comme souverain, il pourra édicter les lois qui détermineront la destination des biens sans maître qui existeront sur son territoire? Peu importe les mesures qu'il prendra, il n'appartiendra à personne de les discuter, du moment où elles ne lèsent aucun droit acquis : il attribuera à son domaine, sans qu'aucune discussion ne puisse intervenir à cet égard, en vertu même de sa souveraineté, les biens qui seront réputés vacants ou sans maîtres. Ce domaine qu'il pourra se former ainsi, il en sera alors propriétaire à titre privé; il le sera, non à titre de souverain, mais à titre particulier; il n'y aura aucune différence entre cette propriété et celle d'un particulier.

Comme on le voit, nous avions raison de dire tantôt que les différentes théories dominantes en cette matière aboutissent au même résultat : l'Etat occupant peut être propriétaire des terres vacantes, soit parce

que souverain, soit par occupation, soit en vertu de la législation foncière qu'il se donnera.

L'Etat indépendant du Congo, après s'être formé spontanément, régla le sort des terres vacantes de son territoire. C'est à bon droit que l'article 2 de l'ordonnance de l'administrateur général du Congo, du 1er juillet 1885, détermine : « Nul n'a le droit d'occuper sans titre des terres vacantes, ni de déposséder les indigènes des terres qu'ils occupent; les terres vacantes doivent être considérées comme appartenant à l'Etat. »

Cela posé, il est évident qu'il sera loisible, dès lors, à l'Etat, d'utiliser le domaine comme bon lui semblera; de l'exploiter ou de le laisser abandonné, d'en concéder l'exploitation en tout ou en partie, imposer aux concessions qu'il accordera telles ou telles conditions, le louer, en un mot faire acte de propriétaire privé.

Et dans ces conditions, l'on ne conçoit pas que des conventions internationales puissent apporter à cette propriété aucune limitation. Ce serait s'ingérer dans l'organisation intérieure d'un Etat, intervenir dans le règlement de son droit privé, ou tout au moins imposer à ses nationaux certaines règles limitant l'exercice de droits privés.

Cette théorie des territoires vacants est non seulement défendue par tous les auteurs, même toutes les nations colonisatrices l'appliquent. Toutes s'attribuent la propriété des terres sans maître, et en usent selon leur bon gré.

Pour ne citer que trois grandes puissances, voici

comment s'exprime l'ordonnance impériale allemande du 26 novembre 1895 :

« Sous réserve des droits de propriété ou autres droits réels que des particuliers ou des personnes juridiques, des chefs ou des communautés indigènes peuvent élever, ainsi que des droits d'occupation de tiers, résultant de contrats passés avec le gouvernement impérial, toute terre de l'Afrique orientale allemande est terre vacante de la Couronne. La propriété en appartient à l'Empire. »

Un arrêté du commissaire du gouvernement au Congo français, en date du 26 septembre 1891, s'exprime de son côté comme suit :

ART. 19. — « Les terres vagues et les terrains abandonnés, dont nul ne peut revendiquer légalement la propriété, seront considérés comme appartenant à l'Etat et feront partie du domaine national. »

Il en est de même en Angleterre, où il est admis, sans discussion, que les biens vacants peuvent être déclarés biens de la Couronne par Sa Majesté britannique.

Nous citerons, à titre documentaire, uniquement l'article 4 de l'Acte qui a rattaché les îles Fidji au domaine colonial de l'Angleterre, parce qu'il nous donne en même temps une définition qui nous paraît excellente des terres vacantes :

« La propriété absolue, dit cet article, de toutes les

terres dont l'aliénation ne sera pas suffisamment prouvée pour qu'elles deviennent la propriété d'Européens ou d'autres étrangers, ou qui ne sont pas actuellement réellement occupées par un chef ou une tribu, ou qui ne sont pas réellement nécessaires pour la subsistance probable et future et l'entretien de quelque chef ou tribu, seront et sont par les présentes déclarées dévolues à Sa Majesté, ses héritiers et ses successeurs. »

Ce point acquis, il est utile de rechercher ce qu'on doit entendre par territoires vacants.

Le terme « biens sans maître » nous en donne une définition. Les biens vacants sont les biens inoccupés, sur lesquels personne ne peut prétendre légalement avoir un droit quelconque. Cette définition pourrait paraître insuffisante en matière coloniale. En effet, qu'appellerait-on droit, ou prétention légale, dans un pays sans organisation politique, à organisation juridique très restreinte et plutôt rudimentaire? Les indigènes n'ont-ils pas, étant donnés leurs habitudes et leurs mœurs, droit à des étendues de territoires bien plus considérables que celles dont ils auraient besoin s'ils pouvaient les utiliser convenablement. Bien plus, chez les peuples nomades, pourra-t-il exister des territoires vacants : ces peuples n'auront-ils pas, en quelque sorte, un droit sur les territoires qu'ils occuperont demain; ne conserveront-ils pas des droits sur ceux qu'ils occupaient hier?

Ces questions ont été à maintes reprises discutées; nous croyons qu'il est bon de ne pas exagérer ni dans

un sens ni dans l'autre. Nous n'admettons guère pour les indigènes la propriété de territoires beaucoup plus considérables que ceux dont ils ont besoin, et nous ne pouvons consentir à ce que des populations nomades frappent, en quelque sorte, d'improductivité absolue d'immenses contrées, sous prétexte que leurs mœurs ne peuvent se plier à une exploitation méthodique et rationnelle des richesses d'un pays.

C'est pourquoi nous applaudissions tantôt à la définition anglaise :

« Sont vacantes les terres dont l'aliénation ne sera pas suffisamment prouvée pour qu'elles deviennent la propriété d'Européens ou d'autres étrangers, ou qui ne sont pas actuellement réellement utilisées ou occupées par un chef ou une tribu, ou qui ne sont pas réellement nécessaires pour la subsistance probable future et l'entretien de quelque chef ou tribu... »

Cette définition nous paraît claire et juste. Elle correspond à la réalité même des faits ; et c'est, en somme, ce qu'elle a de satisfaisant. La délimitation des terres vacantes sera, comme conséquence, une pure question de fait; l'Etat aura mission d'examiner avec largeur de vues quels territoires doivent être considérés comme réellement occupés et comme nécessaires à la subsistance des tribus indigènes. Il le fera en tenant compte des nécessités réelles des populations, sans se laisser aller à des sentiments d'intérêt propre.

La question, telle que nous venons de l'exposer, répond aux critiques de ceux qui voient dans l'appropriation des terres vacantes par l'Etat indépendant et

dans leur mode d'exploitation une atteinte aux obligations contractées par l'Etat lors de la Conférence de Berlin.

Il serait inadmissible, en effet, et que l'Etat ne puisse pas, conformément à toutes les théories et à tous les usages, s'approprier les terres vacantes, et, qu'étant propriétaire de ces terres, il ne puisse, comme propriétaire privé, les mettre en valeur comme bon lui semble.

Voyons, d'ailleurs, la question de plus près, et demandons-nous si la Conférence de Berlin a songé à cette question, et a entendu s'immiscer dans l'organisation foncière du bassin conventionnel du Congo.

Jusque l'Acte de Berlin, l'on peut dire que la colonisation avait été essentiellement *nationaliste*, s'il est permis d'employer ce mot.

Chaque nation n'avait vu dans son développement colonial qu'un moyen de trouver des débouchés et d'exploiter à son profit exclusif le territoire qu'elle colonisait. Il s'agissait uniquement d'introduire les produits de ses nationaux chez les indigènes, et surtout de mettre à profit les richesses des territoires conquis dans son intérêt.

La conséquence était une protection à outrance; impossibilité pour les produits des autres nations de pénétrer dans l'intérieur des colonies, pillage de celles-ci par des sociétés ou des particuliers qui monopolisaient tout le commerce dans la colonie.

La Conférence de Berlin voulut instaurer un système nouveau, et cela restera son honneur. Au lieu de ne considérer dans la colonisation que l'intérêt des

nations colonisantes, et encore, chacune étant autorisée à n'agir que dans son intérêt exclusif, elle vit l'intérêt prépondérant des nations indigènes, qu'il fallait faire jouir des bienfaits de la civilisation. Pour arriver à ce résultat, il était nécessaire d'ouvrir toutes grandes les frontières des nouveaux territoires sur lesquels on pénétrait, de permettre à toutes les nations d'y introduire leurs produits, d'y acheter, d'y trafiquer, de décréter que toutes les nations seront sur un pied absolu d'égalité à l'entrée, et avec les nationaux et entre elles ; qu'aucune taxe ne frappera les produits de tel ou tel pays au profit de ceux de tel autre, qu'aucun traitement différentiel ne pourra être établi.

L'on voit immédiatement le but poursuivi et la façon dont on allait l'atteindre. L'on voit aussi à quels maux il fallait porter remède ; les causes qui firent naître les dispositions des articles 1er à 5 de l'Acte de Berlin, servent de base à l'interprétation que nous voulons en faire.

C'est du programme que s'était imposé la Conférence que M. Descamps dit, qu'il « rompait en visière avec le vieux pacte colonial, qui réservait à la métropole le débouché de la colonie, qui imposait à celle-ci l'approvisionnement de celle-là, qui enlaçait la colonie dans un système de relations commerciales purement artificielles, d'où étaient sorties, comme d'un nid d'iniquité, tant de guerres entre les nations européennes, s'arrachant entre elles les colonies comme des proies, et tant de conflits sanglants entre colonies et métropoles » (1).

(1) Baron DESCAMPS : *L'Afrique nouvelle*, p. 82.

Les différents articles de l'Acte de Berlin que nous avons énoncés plus haut sont l'expression de cette tendance nouvelle et des idées adoptées par la Conférence.

Et il suffit de les lire dans leur ensemble pour s'apercevoir aussitôt que tous se tiennent, doivent être interprétés les uns par les autres, et sont l'expression d'une seule et même pensée. L'on ne peut pas, pour comprendre l'article 5, l'isoler, le prendre dans un sens tellement large qu'on y fasse entrer toutes les idées que l'on veut, mais il est nécessaire d'interpréter cet article en ne l'isolant pas du contexte : c'est d'ailleurs là un mode d'interprétation élémentaire, rationnel et sûr.

Le principe général est donc établi par l'article 1er de l'Acte : le commerce de toutes les nations jouira d'une complète liberté (sur les territoires soumis à l'Acte).

Suivent les articles qui constituent le développement de ce principe :

1° Tous les pavillons auront accès au littoral des dits territoires ;

2° Les taxes mises à l'entrée des marchandises seront les mêmes et pour les nationaux et pour tous les étrangers. Pas de traitement différentiel;

3° Ni droits d'entrée ni de transit sur les marchandises importées ;

4° Ni monopole, ni privilège d'aucune sorte en matière commerciale.

5° Les étrangers seront sur le même pied que les nationaux, pour la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition et la transmission de leurs propriétés.

Qui prétendrait que toutes ces dispositions visent des choses différentes, que toutes n'ont pas pour but le même objet et ne reflètent pas, manifestement, l'idée qui, comme nous le disions, avait animé les travaux de la Conférence : ouvrir, au commerce de toutes les nations, cette partie à peine explorée du Continent Africain.

Les différents articles forment un seul texte, l'article 1er est l'énoncé du principe dont les quatre articles suivants forment le développement; et en quoi, vraiment, ces développements peuvent-ils toucher à l'organisation foncière que l'Etat pourrait se donner?

Le texte qui sert de base d'action aux adversaires de cette politique est donc l'article 5; c'est cet article que l'on prétend ne pas avoir été observé; c'est lui qui établirait l'impossibilité pour l'Etat de s'octroyer la propriété des terres vacantes et d'exploiter ce territoire en toute liberté.

Et c'est des mots « monopole » et « privilège » que l'on prétend faire découler ces conséquences!

Va-t-on séparer les mots « monopole » et « privilège » des mots « matière commerciale »? Non, n'est-ce pas? Et, dès lors, quelle signification ces mots vont-ils avoir?

Monopole et privilège, en matière commerciale, s'opposent évidemment à la libre concurrence en matière commerciale. Ils représentent évidemment le droit, pour des particuliers ou pour certaines sociétés, d'exploiter, à leur profit exclusif, telle ou telle branche d'un commerce; les personnes qui monopolisent le

commerce d'une chose sont celles qui réunissent en leurs mains tout le trafic de cette chose, à l'exclusion de toutes autres personnes; ce sont les personnes au profit desquels la libre concurrence est interdite pour le commerce de certains produits; qui peuvent, légalement, en défendre le trafic.

Il n'est pas nécessaire de grandes dissertations pour déterminer ce point.

Les mots ne peuvent donc pas prêter aux interprétations qu'on veut leur donner; les textes sont clairs et précis, ils répondent à une idée que nous avons exposée : ils y répondent en ouvrant les pays nouveaux au commerce du monde, en les ouvrant à tous les produits, sans avantager aucune nation, même les nationaux de la puissance colonisatrice. La série des articles qui visent la question se tiennent et doivent être interprétés les uns par les autres.

L'Etat du Congo a-t-il failli à ces engagements? En quoi l'octroi de concessions pour l'exploitation de son domaine privé y porte-t-il atteinte? Comment l'Etat pourrait-il, en usant comme propriétaire de son domaine dans son intérêt propre, porter atteinte à ces principes de liberté commerciale? Les frontières restent libres, tous les pays peuvent importer au cœur de l'Etat leurs produits, ils peuvent y fonder des comptoirs, vendre et acheter. Les stipulations de l'Acte de Berlin sont restées intactes et respectées.

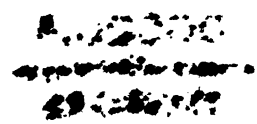
Mais allons plus loin, et que nous enseigne l'examen des travaux préparatoires de l'Acte de Berlin?

Une des questions qu'indiquait la circulaire allemande du 6 octobre 1884, avait été celle de la liberté du commerce dans le bassin et l'embouchure du Congo. Et le rapport, fait au nom de la Commission chargée d'examiner le chapitre 1er, fait par M. le baron Lambermont, disait :

« Il ne subsiste aucun doute sur le sens *strict* et *littéral* qu'il convient d'assigner au terme en matière commerciale. Il s'agit exclusivement du trafic, de la faculté illimitée pour chacun de vendre et d'acheter, d'importer et d'exporter des produits et des objets manufacturés. Aucune situation privilégiée ne peut être créée sous ce rapport : La carrière reste ouverte sans restriction à la libre concurrence sur le terrain du commerce, mais les obligations des gouvernements locaux ne vont pas au-delà.

» L'étymologie et l'usage assignent à l'expression de monopole une signification plus étendue qu'à celle de privilège. Le monopole emporte l'idée d'un droit exclusif; le privilège ne va pas nécessairement jusque là. Le terme « d'aucune espèce » s'applique évidemment au monopole comme au privilège, mais sous la restriction générale de son application au domaine *commercial*. »

Pour finir, faisons remarquer que c'est le sens donné au mot *monopole* dans le traité de Londres, du 26 février 1884, signé entre la Grande-Bretagne et le Portugal. « Le commerce et la navigation, y est-il dit, (art. 4) » de tous les fleuves et voies navigables compris dans le territoire indiqué à l'article 1er, et le long du littoral, seront ouverts aux pavillons de toutes les

nations, et ne seront assujettis à aucun monopole, à aucune concession exclusive ou à aucune autre entrave, ni à aucun droit de douane, gréages, honoraires, charges, amendes ou autres impôts quelconques non stipulés d'une façon expresse dans le présent traité... »

Nous croyons notre démonstration terminée. En nous plaçant au point de vue juridique pur, nous avons dû constater la vanité des attaques dirigées contre la politique foncière de l'Etat du Congo, et ce serait duperie que de céder aux sollicitations faites, en transformant cette politique, dont, après tout, l'Etat n'a eu qu'à se louer.