

**La situation internationale du Congo belge
du point de vue des juristes de droit international.
De la Convention de Saint-Germain-en-Laye (1919) au
casus Oscar Chinn de la CPJI (1934)**

par

Vincent GENIN*

MOTS-CLÉS. — Droit international; Belgique; Congo; 1919; CPJI; Saint-Germain-en-Laye.

RÉSUMÉ. — Si la manière dont les juristes de droit international ont appréhendé la question coloniale a été, du moins dans ses grandes lignes, étudiée correctement par nos collègues étrangers, plusieurs questions ont échappé aux historiens. En effet, si l'on retrouve quelques allusions dans les travaux académiques portant sur cette période à la manière dont les internationalistes belges ont considéré le Congo léopoldien d'avant 1914, la question «Congo» durant la Conférence de la Paix de Versailles a été délaissée par la recherche, au bénéfice de celle du mandat sur le Ruanda-Urundi (traité Orts-Milner), que nous ne traiterons pas ici. Cela s'explique par le fait que, d'une part, la question du Congo ne porte aucune grande innovation et que, d'autre part, les archives relatives à cette question ne sont guère foisonnantes — du moins jusqu'à aujourd'hui. D'ailleurs, si nous évoquons le Traité de Versailles, nous étudierons davantage la Convention de Saint-Germain-en-Laye de septembre 1919. Il faut tout de même noter que Guy Vanthemsche, en 2010, dans sa synthèse sur la Belgique et le Congo, y consacre trois pages très utiles [1]**, tandis que Jean Stengers y fait une brève allusion dans un article intitulé «Les cinq légendes de l'Acte de Berlin», paru en 1985 [2]. Enfin, la question du statut international du bassin conventionnel du Congo en 1919 n'a pas vraiment attiré l'attention des juristes belges de l'époque. Seul un d'eux y prêta vraiment attention: Fernand Muûls. C'est pourquoi son opinion nous intéressera particulièrement. Notre problématique peut donc s'énoncer comme suit: comment la question du statut international du bassin conventionnel du Congo en 1919 a-t-elle été interprétée par les juristes belges?

* Université de Liège, département des Sciences historiques, service d'Histoire contemporaine, UR «Mémoire et Prospective», bât. A4, Quai Roosevelt 1b, B-4000 Liège (Belgique).

** Les chiffres entre crochets [] renvoient aux notes et références, pp. 49-54.

Les conditions de la révision de l'Acte de 1885

L'affaire de la Convention de Saint-Germain-en-Laye ressurgit en 1931. Et Fernand Muûls en fait état en 1935 dans les «mélanges» offerts à Ernest Mahaim. Qu'en est-il de l'objectif du juriste et de la substance de son article? Examinons-les en détail. Il étudie dans quelle mesure la Convention du traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 a pu abolir des dispositions contraires de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 et de celui de Bruxelles du 22 juillet 1890 [3]. La question du mode de révision de l'Acte de 1885 est particulièrement pointée; et l'on sait à quel point sont cruciaux les articles relatifs à la révision des textes fondamentaux (songeons à la boîte de Pandore que représente l'article 195 de la Constitution belge, révisé en 2013). L'article 36 de 1885 prévoit que des modifications ne pourraient y être apportées que «d'un commun accord»; or, plusieurs pays n'ont pas accédé au nouveau régime juridique de 1919 (Espagne, Russie, Pays-Bas, Danemark, Norvège, Suède). À ce stade, une question se pose: cette absence d'unanimité rend-elle les dispositions de 1919 nulles et non avenues? Fernand Muûls conclut par la négative. Et ce, par le moyen de deux arguments: en 1919, un «accord tacite» rassemblait tous les pays, d'une part, et, d'autre part, les mandats instaurés par la SDN (article 22 du Pacte) en Afrique de l'Est changeaient profondément la donne [4]. En 1934, un arrêt de la Cour permanente de Justice internationale (CPJI), dit «Oscar Chinn», applique le nouveau régime dans les relations belgo-britanniques [5]. Or, à cette occasion, aucun pays ne s'est opposé à l'application de la Convention de Saint-Germain-en-Laye. Par conséquent, elle est officiellement recevable [6]. Nous allons, dans un premier temps, revenir sur l'analyse qu'en fait Muûls et, dans un second temps, revenir sur cet arrêt de la CPJI du 12 décembre 1934.

Le commentaire de Fernand Muûls sur le *casus* «Oscar Chinn» (1931-1934)

Venons-en au texte de Fernand Muûls [7]. Disons-le d'emblée: Muûls n'est pas un spécialiste de la question coloniale. Juriste déjà expérimenté, né en 1891, cet ancien combattant de la guerre de 14-18, élevé dans la petite bourgeoisie catholique, formé à Louvain, officie surtout en qualité de conseiller juridique du Département des Affaires étrangères. Le droit international trouve sa faveur au lendemain du conflit et, sur un plan plus privé, il épouse Alix Rolin-Jaequemyns, fille du juriste renommé Édouard Rolin-Jaequemyns, dont il fut le collaborateur à Coblenz par intermittences, de 1920 à 1925, au

Haut-Commissariat au Rhin. Par ailleurs, il est intéressant de relever que Rolin-Jaequemyns, reconnu pour sa germanophilie, même après 1918, siège à la CPJI à partir de 1930 — il en fut le premier Belge élu — et sera directement impliqué dans l'affaire «Oscar Chinn», en tant que juge. Muûls est par conséquent sans doute informé à la meilleure source, à savoir le giron familial. Il convient d'ajouter que Rolin-Jaequemyns possédait une certaine «expérience» en matière de droit colonial, bien qu'il n'ait jamais mis les pieds en Afrique, à notre connaissance. Sa pratique juridique en matière africaine a d'ailleurs influencé celle qu'il appliqua à Coblenz. Il s'agit d'une forme de transfert de pratiques juridiques.

Comment cette affaire «Chinn» commence-t-elle [8]? En juin 1931, le gouvernement belge invite plusieurs compagnies de transport de sa colonie à baisser ses tarifs, de manière à maintenir un flux d'exportations raisonnable, dans un contexte où la crise économique devient intense et où l'effondrement du cours des matières premières se fait ressentir [9]. En échange des pertes potentielles des compagnies, le gouvernement s'engage à leur verser des indemnités. Parmi ces compagnies figure l'Union nationale des Transports fluviaux (UNATRA), dont la majorité du capital appartient à l'État belge. En 1929, un sujet britannique du nom d'Oscar Chinn, installé au Congo depuis 1926, crée à son tour une compagnie de navigation sur le fleuve Congo. Or, la décision gouvernementale de juin 1931, par son caractère temporaire, n'implique aucun remboursement pour les compagnies privées, tant belges qu'étrangères. Par conséquent, Chinn se sent lésé par rapport à l'UNATRA. Bien que Bruxelles se soit décidée à lui donner des gages en octobre 1932, ce «geste» vient trop tard, étant donné que Chinn a cessé ses activités en juillet 1931, pour cause, selon lui, de monopole accordé un mois plus tôt à l'UNATRA par le gouvernement belge.

Plusieurs autres compagnies non concernées par cette mesure estiment être lésées. Elles veulent porter l'affaire devant l'administration coloniale, mais le tribunal de première instance et la cour d'appel de Léopoldville rejettent cette requête (à ce titre, il y a là un vice de procédure et même de pratique: les conventions relatives au bassin conventionnel ont été signées entre États; par conséquent, des tribunaux internes n'ont théoriquement pas de compétence en la matière. Mais il semble que des droits civils aient découlé de ces conventions). Parmi ces parties «lésées» se trouve le Britannique Mr Chinn, qui saisit son propre gouvernement de cette question qui relève de la concurrence déloyale (ou de la pratique de prix défiant toute concurrence), bien que personne n'emploie ces termes. Londres estime que la décision belge de juin 1931 s'est effectuée en violation de la Convention de Saint-Germain-en-Laye de septembre 1919, laquelle exclut tout tarif préférentiel. Les gouvernements de

Bruxelles et de Londres ne pouvant vider ce litige, ce dernier est porté devant la CPJI, par un accord belgo-anglais de Bruxelles du 13 avril 1934. Londres estime que l'article 1 de la Convention de 1919 a été violé:

Les Puissances signataires s'engagent à maintenir entre leurs ressortissants respectifs et ceux des États membres de la Société des Nations, qui adhéreront à la présente Convention, une complète égalité commerciale dans les territoires placés sous leur autorité, dans les limites fixées à l'article premier de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885, avec la réserve prévue au dernier alinéa de cet article [10].

La cour se montre favorable à la thèse belge, Bruxelles respectant à ses yeux la Convention de Saint-Germain-en-Laye de 1919 relative à la liberté de navigation et à l'égalité commerciale. Au surplus, elle invoque les circonstances exceptionnelles de la crise économique et, enfin, le caractère seulement temporaire de la mesure belge. Il s'agit là par conséquent d'une absolution. À ce stade, Muûls prend acte de la décision mais en vient à se poser une question: les Actes de 1885 et de 1890 ont-ils été abrogés par la Convention de 1919? Ou, plus clairement, même s'il ne le dit pas explicitement, le jugement de la CPJI est-il toujours valable dans la mesure où la Convention de 1919, qui donne les arguments en faveur de la Belgique, se trouverait en conflit avec les Actes de 1885 et de 1890? L'enjeu est de taille pour la Belgique, étant donné que la Convention de 1919 lui est favorable à deux titres au moins. En premier lieu, la neutralité des territoires du bassin conventionnel du Congo est supprimée et, surtout, la levée de droit d'entrée est désormais pleinement acceptée et illimitée, en accentuation des décisions de l'Acte de 1890; toutefois, il est décidé d'un commun accord qu'aucun régime de préférence ne sera accordé à aucune nation. Le principe de l'égalité commerciale est maintenu. Or, en second lieu, cette dernière décision avait satisfait elle aussi la diplomatie belge en mai 1920, étant donné que l'image de la Belgique en sort grandie: comme le confie l'ambassadeur à Paris Édouard de Gaiffier d'Hestroy à Paul Hymans, il s'agit d'une «abolition des servitudes internationales qui pesaient sur notre colonie» [11]. Cette latitude plus large offerte à la liberté commerciale ne donne plus l'impression que le Congo — malgré les réticences américaines — soit soumis à un «droit de contrôle» des puissances qui ne disait pas son nom. Il s'agit de la fin d'une image d'inféodation commerciale, dont la Belgique est affranchie. Cette ouverture reste en vigueur jusqu'en 1960.

Les «patriotes» anti-Versailles et Saint-Germain-en-Laye

Toutefois, cette image «positive» des conventions de 1919 n'est pas goûtée également par tout le monde. Certains patriotes partisans d'une Belgique plus émancipée sont déçus. Ainsi en va-t-il du journaliste Pierre Daye, figure bien connue de la Campagne belge d'Afrique, menée aux côtés du major Tombeur, à laquelle il consacra un ouvrage en 1918, et future figure du rexisme. En 1923, Daye critique durement le travail des négociateurs belges à Versailles — mis au courant en dernière minute de la répartition des mandats — et ceux de Saint-Germain (les mêmes: Paul Hymans, Jules Van den Heuvel et Émile Vandervelde), qui ne parvinrent pas à conquérir des terres de l'ex-Afrique-Orientale allemande. Il estime, entre les lignes, que ces délégués n'y connaissaient pour ainsi dire rien en matière africaine — ce qui est assez excessif — et n'avaient consulté aucun expert africain, en marge des deux officiels (Pierre Orts et Octave Louwers [11]) qui, selon lui, n'étaient guère pris au sérieux par les Britanniques et les Français. Est-ce faux? Pas totalement. Paul Hymans note lui-même, en marge de cette remarque, à la main: «Récit approximativement exact». Daye note:

Il est assez vraisemblable que l'élaboration du Traité [*sic*: des Conventions] de Saint-Germain-en-Laye, qui, signé le 10 septembre 1919, avait pour but la révision de l'Acte de Berlin de 1885, dût se faire dans des conditions similaires [à celles de Versailles]. Comme on sait, l'Acte de Berlin, qui fut en quelque sorte l'acte de baptême du Congo, a rendu à celui-ci les plus grands services et a permis, grâce à tout ce que l'habileté de Léopold II est parvenue à en tirer, de constituer réellement notre domaine d'outre-mer. L'Acte de Berlin, actuellement, est périmé. Il ne nous offre plus guère de garanties, mais, en revanche, beaucoup d'entraves. Aurions-nous dû profiter de la situation que nous avons acquise pendant la guerre en Afrique pour nous en libérer? Nous n'avons pu que l'atténuer, et dans des proportions si minimes qu'en ce qui nous concerne il n'y a guère de changements. Économiquement, nous n'avons pas plus de garanties, au Congo, que n'importe quel pays étranger, et, obligés de faire seuls les efforts énormes et les sacrifices que la colonisation exige, nous ne pouvons, en revanche, établir aucun tarif de faveur au profit de nos nationaux. Je n'ai pas le loisir de m'étendre sur cette question, très spéciale d'ailleurs. Mais, ici encore, on sent l'absence d'une politique coloniale. Il me faut d'ailleurs ajouter que dans la gestion intérieure du Congo nous manquons également de tout plan d'ensemble, de toute suite et, pour tout dire, d'une doctrine [12].

Ne nous arrêtons pas sur l'erreur que commet Daye en affirmant que 1885 représente le «baptême» du Congo. Cette «légende» a été déconstruite par Jean Stengers. Ce sont des accords bilatéraux qui ont reconnu l'EIC et non un traité multilatéral. Au demeurant, le double rêve avorté de Daye — qui était à la question congolaise ce que les partisans de la «Grande Belgique»

étaient au continent européen — de conquérir des anciennes terres de l’Afrique-Orientale allemande et d’instaurer un régime de la «nation la plus favorisée» pour la Belgique sur le fleuve Congo, en matière commerciale, ne fait pas partie des regrets des négociateurs belges ou même de certains juristes. Nous n’en avons croisé qui ait réellement songé à briser le principe d’égalité commerciale instauré en 1885. Daye a d’ailleurs conservé une conception romantique de son passage par l’Afrique de l’Est et, quoiqu’il s’en défende, une certaine anglophobie (tandis que Hymans est soupçonné d’anglophilie, non sans raison). Il termine son ouvrage de 1918 sur ces termes:

Adieu, lourd Soleil de l’Equateur et des Tropiques. Adieu! Bientôt, après vingt-cinq jours de traversée avec une seule escale à Sierra-Leone, nous retrouverons Londres dans l’humide, brumeux et froid hiver de Noël. Adieu, Soleil! Adieu, Lumière! Adieu, Ciel éternellement pur! La belle aventure est finie [13].

L’engagement des signataires: une CPJI divisée

Revenons à l’article de MuÛls paru en 1935. L’Acte de 1885 y est évoqué selon les canons de l’époque: il s’agit d’un texte favorable au «développement du commerce» et «de la civilisation» [14]. La liberté de commerce dans le bassin du Congo, la neutralité des territoires le bordant, la liberté de navigation sur le Congo et le Niger et la répression de la traite sont à l’ordre du jour. Quant à l’expression «Bassin conventionnel du Congo», particulièrement mise en exergue alors, elle concerne le bassin naturel du fleuve mais aussi des territoires de la côte de l’océan Indien. Il s’agit donc d’une acception au sens large. Cet acte est signé par quinze États. Une déclaration de Bruxelles du 2 juillet 1890 modifie sensiblement — déjà — l’article 4 de l’Acte de 1885, que l’on ne prévoyait pas d’amender avant au moins vingt ans. Mais la situation s’est imposée *de facto* au droit. Cet article voulait que les marchandises importées dans le bassin soient affranchies de droit d’entrée. Or, au nom du financement de la «mission civilisatrice» — était-ce un prétexte ou une raison mûrement fondée? —, les États signataires optent pour l’instauration d’un tarif douanier n’excédant pas 10 % de la valeur marchande importée. Ces 10 % convergent vers les caisses de l’EIC [15]. Cette règle subsistera au-delà de 1908 et de la reprise de l’EIC par la Belgique pour en faire une colonie. La chose n’allait toutefois pas de soi: l’annexion implique-t-elle une abrogation des règles passées? Des navires belges devront-ils payer des droits d’entrée? Situation paradoxale, mais aussi

paradoxale que peut l'être le droit. L'Acte de Berlin de 1885 a donc perduré jusqu'en 1914, au-delà de la reprise.

Un nouveau pas est franchi le 10 septembre 1919 à Saint-Germain-en-Laye [15]. Les puissances alliées, y compris Bruxelles et Lisbonne, en marge de conventions plus spécifiques sur le contrôle du commerce des armes et le régime des spiritueux, signent une convention *sui generis* qui sera au cœur de la controverse juridique des années 1931-1934 et qui tend à se substituer aux textes de 1885 et 1890 [16]. Les libertés de navigation et de commerce sont maintenues mais seuls les ressortissants des parties signataires en bénéficient. Il convient aussi de relever que le texte de 1919 est moins restrictif quant à la définition de la souveraineté des États possessionnés. L'on peut néanmoins se demander — et Muïls souligne cette question — à quel degré de conviction les États ont signé le texte de 1919 et, surtout, par quel biais ils ont été amenés à l'accepter? Par exemple, l'Allemagne, acculée, l'accepte *a priori* par l'article 126 du Traité de Versailles, prévoyant qu'un agrément serait accordé aux «Conventions passées et à passer» des puissances alliées en ce qui concerne le commerce d'armes et de spiritueux, en vertu des actes de 1885 et de 1890. Vienne, Budapest et Istanbul font de même, contraintes par l'article 100 du Traité de Lausanne du 23 juillet 1923, qui se substitue à celui de Sèvres et entérine les clauses de Saint-Germain-en-Laye. Tous les signataires de 1919 ont ensuite ratifié ce texte en interne sauf l'Espagne, la Suède, la Norvège, le Danemark, la Russie et les Pays-Bas (Washington l'ayant ratifié dans les années 1930). À ce niveau, deux questions se posent: tout d'abord, cela signifie-t-il que ces derniers pays, en l'absence d'une ratification de la Convention visant à remplacer l'Acte, sont *ipso facto* toujours soumis au texte de 1885? Et, en outre, le fait que tous les signataires de 1885 ne sont pas allés jusqu'à la ratification en 1919 n'est-il pas de nature à rendre le texte de Saint-Germain nul et non avenu?

La CPJI, à l'occasion des discussions de 1934 sur l'arrêt «Oscar Chinn», ne présente pas une opinion monolithique sur cette question. Deux juristes se posent en défenseurs de la permanence de l'Acte général de 1885. Il s'agit du Néerlandais Van Eysinga et de l'Allemand Walter Schücking, antifasciste reconnu — à l'instar d'Hans Wehberg, ami proche d'Henri Rolin — et souvent loué par des juristes belges tels qu'Ernest Mahaim ou Fernand Dehousse [17]. Tous deux siègent comme juges à la CPJI. Van Eysinga était son argumentaire autour de l'article 36 de l'Acte de Berlin, prévoyant que toute modification de ce texte ne pourrait se faire que sous l'égide d'un «commun accord» et non suite à la décision de quelques-uns des signataires. En d'autres termes, cet article 36, et ces deux juristes, sont partisans de la règle de l'unanimité et non de la majorité absolue (rappelons que cette

question de l'unanimité est un débat qui traverse l'histoire de la Cour, surtout dans les années 1930). Selon le Batave, le bassin conventionnel est doté d'un statut, d'une constitution, qui ne peut souffrir des décisions à caractère partiel [18]. Schücking, plus pragmatique, souligne surtout que cette unanimité est indispensable, dans la mesure où la sauvegarde des «droits acquis» par les signataires dans le bassin commande ce «commun accord».

Or, les deux juristes ne seront pas entendus par la Cour. Celle-ci reconnaît la Convention de Saint-Germain comme se substituant à l'Acte de Berlin. La CPJI agit assez habilement en se déchargeant partiellement de sa responsabilité quant à l'interprétation de ce débat. En effet, selon elle, les deux parties de l'affaire Oscar Chinn, à savoir Londres et Bruxelles, déclarent prendre position à l'aune de la Convention de 1919. Par conséquent, la CPJI s'en tient à ces considérations et ne juge pas utile de revenir sur la validité de l'Acte de Berlin, devenu caduc par défaut à ce titre, mais aussi à un autre: aucun gouvernement n'a contesté la validité de la Convention de Saint-Germain jusqu'alors. En somme, pourquoi ouvrir une boîte de Pandore là où tous les gouvernements semblent trouver leur compte, à l'exception de deux juges qui, certes, sont délégués à la Cour de La Haye en vertu des votes du Conseil de la SDN et de l'assemblée de cette même société, mais sur proposition de leurs gouvernements nationaux respectifs. La CPJI donne par conséquent tout crédit à l'article 13 de la Convention du 10 septembre 1919 stipulant:

Sauf les stipulations visées à l'article premier de la présente convention (qui maintiennent en vigueur les dispositions de l'Acte de Berlin déterminant les territoires dans lesquels il se trouvait d'application), l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 et l'Acte général de Bruxelles du 2 juillet 1890, ainsi que la Déclaration en date du même jour, seront considérés comme abrogés, en tant qu'ils lient entre elles les puissances qui sont parties à la présente convention [19].

Un autre élément mérite d'être rappelé et ne va pas sans nous remémorer une des «Cinq légendes» de Jean Stengers [20]. En effet, l'Acte de Berlin n'était en rien un «régime de droit international» dont un seul État pouvait exiger le maintien en vertu d'un principe déterminé. La reconnaissance de l'EIC par les nations étrangères ne se cristallise pas à la faveur de l'acte. Ce dernier se contente à tout le moins de reprendre ou de tenir compte des diverses obligations bilatérales qui ont été contractées dans les mois précédents entre l'Association internationale du Congo (AIC) et la France, les États-Unis ou autres. Mais ces textes gardent, au-delà de 1885, une teneur de nature bilatérale et ne sont pas coulés dans une forme de moule commun, aux contours multilatéraux. Ne convoquons qu'une seule preuve à cet égard:

le droit de préemption que la France de Jules Ferry acquiert sur l'AIC en avril 1884 sera maintenu au-delà de l'Acte de 1885, de celui de 1890 et même de la Convention de 1919 [21]. Que signifie cette permanence? Que ces arrangements bilatéraux, indépendants des actes successifs, non sans être pris en compte par eux, jouissaient d'une forme d'autonomie et constituaient des unités juridiques *sui generis*. Leur accumulation ne forme, par conséquent, aucun régime de droit international uniforme, homogène et fusionné [22].

Quand la CPJI suit la SDN ou quand le vécu de guerre prime la lettre du droit

Une première question est résolue par la CPJI: la Convention de Saint-Germain est recevable. La seconde question émerge: les États ayant refusé *ad fontes* ce texte peuvent-ils encore invoquer l'acte de 1885? Ce point particulier est intimement lié au vécu de la guerre de 14-18. Tout d'abord, il convient de rappeler la règle selon laquelle l'abrogation en 1919 d'un acte comme celui de Berlin entraîne par voie de conséquence la suppression de tous les droits dont il faisait bénéficier ses signataires. En somme, les pays n'ayant pas signé en 1919 et désormais empêchés de se rattacher à 1885 seraient comme exclus du nouveau régime. Cette exclusion, selon certains juristes, concerne l'Allemagne depuis 1914, étant donné qu'elle a violé la neutralité du Congo la même année, en rupture des déclarations de neutralité de l'EIC des 1^{er} août 1885 et 28 décembre 1894. Bien que le gouvernement belge ait tenté, dès le 7 août 1914, de faire respecter cette neutralité en vertu de l'acte de 1885, Londres et Paris s'y opposent, estimant que les troupes alliées doivent pouvoir transiter par la colonie belge. Et si les deux belligérants affirment le 19 septembre 1914 qu'ils défendront l'intégrité territoriale de la colonie, c'est bien par des tirs anglais dirigés contre des troupes allemandes que les hostilités y ont débuté dix jours plus tard [23]. La Déclaration de Sainte-Adresse du 29 avril 1916 assurera toujours, cependant — et théoriquement —, cette garantie [24]. Mais le Congo belge avait bien été quelque peu précipité dans le conflit au corps défendant du gouvernement belge. C'est pourquoi le baron Eugène Beyens, éphémère ministre des Affaires étrangères à Sainte-Adresse (1916-1917), refuse de donner suite à une requête de son homologue du ministère des Colonies Jules Renkin, lui demandant en mars 1917 de publier dans le «Livre gris» la note du diplomate anglais Sir Francis de Villiers, signée du 19 septembre 1914. Beyens confie à Paul Hymans les motifs de son refus:

La note du 19 septembre 1914 contient une erreur, c'est l'assurance que le gouvernement britannique respectera la neutralité du Congo pendant la guerre aussi longtemps qu'il considérera que l'intégrité de notre Colonie serait mieux assurée par le maintien de cette neutralité. Or, le 29 septembre 1914 il n'était déjà plus question de la neutralité congolaise. Nous nous battions contre les allemands [25].

Au surplus, cette violation implique-t-elle une abrogation *de facto* de la neutralité congolaise dès 1914? Rappelons que beaucoup estiment, en France, en Belgique ou en Angleterre, que la neutralité de la Belgique violée le 4 août 1914 n'existe plus et est «périmée» pour employer un terme fort lié à la pratique, par le fait même qu'elle a été enfreinte. Toutefois, *de iure*, il faut attendre la fin de l'année 1918, à la suite de nombreux débats entre Paul Hymans, Charles de Broqueville et le roi Albert, de 1915 à 1917, pour que l'on s'accorde sur cette abrogation dont Hymans était le partisan convaincu et convaincant, au grand dam de Charles Woeste [26]. En va-t-il de même pour le Congo? Plusieurs négociateurs de Versailles pensent qu'il s'agit en effet d'une abrogation par défaut. L'Acte de Berlin est lui-même considéré comme «périmé». Cette intervention de l'expérience et du pratique est d'ailleurs très prégnante, dans la mesure où les signataires de 1885 n'ayant pas participé à la Première Guerre mondiale n'ont pas été invités à donner leur avis. D'une certaine manière, en 1919, la légitimité de parole et de décision n'appartient plus seulement à l'ancien signataire, à une légitimité préexistante, mais aussi à celui *qui a fait la guerre*. La donne a changé. Mais l'on a évité, comme l'a dit Van Eysinga en 1934, un «imbroglio juridique inexplicable» [27]. En effet, quel statut donner au respect de l'article 11 de l'acte de 1885 relatif à la neutralisation dans la mesure où certains la reconnaissaient encore et d'autres plus, après 1919! Ce droit à deux vitesses n'est pas viable. En 1934, il est décidé par la CPJI que l'Acte de Berlin est abrogé entre les signataires du texte de 1919.

Quel est le ressort tacite de cette décision de la CPJI en faveur de la Convention de Saint-Germain par rapport au bassin conventionnel du Congo? Elle s'explique en grande partie, il nous semble, par le fait que la CPJI, institution émanant de la SDN, s'aligne précisément sur les prises de position adoptées précédemment par celle-ci. En effet, le bassin conventionnel comprend des territoires ayant appartenu à la *Deutsch-West Afrika*, désormais soumis à des mandats de la SDN, dont celui du Ruanda-Urundi (fruit du traité Orts-Milner), tenu par la Belgique, non au nom de l'Empire britannique, comme cela fut dit, mais de tous les membres de la SDN [28]. Or, les traités conclus entre la SDN et les pays membres détenant un mandat

s'alignent sur la Convention de Saint-Germain et non plus sur l'Acte de Berlin; par conséquent, la liberté de navigation et de commerce est désormais réservée aux membres de la SDN, et non plus à tous les États. Comme par une voie de transmission, la CPJI, organe de la SDN, se voulant toutefois une institution juridique et non politisée — idéal bien difficile à atteindre —, respecte le traité qu'à reconnu la Société: celui de 1919. Plus que la Cour, c'est le «système» du pacte de 1919 qui a parlé à La Haye le 12 décembre 1934, dans l'affaire Oscar Chinn. Les membres de la SDN ont également tacitement abrogé l'acte de 1885 en ne protestant pas face à l'instauration d'un tarif douanier que ne prévoit pas cet acte mais bien le texte de 1919.

Mais, pourrait-on objecter, qu'en est-il des États non signataires de Saint-Germain, cités plus haut? Encore une fois — sciemment ou non — ils abrogent l'acte de 1885 le 25 septembre 1926, par l'entremise de la Convention de Genève relative à l'esclavage et au travail forcé, convention stipulant explicitement qu'ils révisent 1885 et 1890, et respectent le texte de 1919. Or, aucun de ces pays n'a protesté à ce moment précis, comme en 1934, ce qu'ils auraient très bien pu faire en tentant une démarche auprès de la CPJI, instance pour le moins formelle, pour réclamer la conservation de leurs droits de 1885. Aucun de ces pays ne fit cette démarche. Ils ont, par conséquent — si ce n'était pas déjà le cas *de facto* —, liquidé les reliquats de l'Acte général de Berlin de 1885 [29]. Désormais, il est permis d'affirmer qu'un statut international nouveau est instauré en Afrique centrale. Fernand Muïls ne souhaite toutefois pas donner l'image d'une «liquidation» des actes du XIX^e siècle, symboles forts de la politique internationale des hommes de cette époque, et affirme que, au contraire, la Convention de Saint-Germain et le Pacte de la SDN vont dans le sens d'une accentuation des volontés de 1885, dont celle promouvant «l'extension de la liberté commerciale à l'ensemble du continent africain». Mais, ce n'est plus ici le Muïls juriste qui s'exprime, mais bien le futur ambassadeur de Belgique et conseiller juridique du Département des Affaires étrangères. L'inclination scientifique du juriste est ainsi poursuivie par son pendant politique, à l'instar du statut international du bassin conventionnel du Congo, traité tant à l'aune de conditions juridiques que de circonstances politiques, au début des années 1930.

NOTES ET RÉFÉRENCES

- [1] G. Vanthemscche, *La Belgique et le Congo. L'impact de la colonie sur la métropole. Nouvelle histoire de Belgique 1885-1980* (Bruxelles, Le Cri, 2010), pp. 157-160.

- [2] Dans *Un siècle de documentation africaine* et republié dans J. Stengers, «Les cinq légendes de l'Acte de Berlin», in J. Stengers, *Congo. Mythes et réalités*, Bruxelles, Racine, 2007 (éd. «Poche», 1989), pp. 87-98.
- [3] Voir un article approprié: A. Stenmans, «Le statut international et les lois fondamentales du Congo», in *L'Ordre juridique colonial belge en Afrique centrale. Éléments d'histoire* (Bruxelles, Académie Royale des Sciences d'Outre-Mer, *Recueils d'Études historiques*, 2004), pp. 11-15. Qu'en est-il du contenu de la convention de 1919, stipulant qu'elle s'attache «à assurer par des dispositions appropriées aux exigences modernes l'application des principes généraux de civilisation consacrés par les Actes de Berlin et de Bruxelles»? Ces deux actes sont formellement abrogés *ipso facto* bien que leurs grands principes soient respectés, sinon renforcés (liberté de commerce, protection des personnes et des biens, liberté de navigation, règlement pacifique des différends, etc.). La nouveauté réside dans le fait que l'acte étend les principes «civilisateurs» non plus seulement au Congo, mais aussi à l'Afrique et, surtout, la convention de 1919 «reconnait la liberté des États de disposer de leurs biens et d'octroyer des concessions, sans traitement différentiel»; le régime des spiritueux et celui des armes et munitions sont aussi durcis. La Convention de Genève du 25 septembre 1926 confirme ces deux derniers traits, ainsi que, dans le cadre de la SDN, la suppression de la traite et de l'esclavage (*idem*, p. 27).
- [4] Sur le régime des mandats, dont le contenu est laissé à l'interprétation de la CPJI, concernés par l'article 22 du Pacte de la SDN, la plus récente, et sans doute la plus profonde analyse, est celle de G. Distefano, «Article 22», in R. Kolb (dir.), *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations* (Bruxelles, Bruylant, 2015), pp. 942-946, sur la compétence de la Cour à l'égard des mandats.
- [5] La principale source est bien entendu l'arrêt de la CPJI: CPJI, série A/B n° 63, arrêt du 12 décembre 1934; H. A. F. Eisele, *L'Affaire Oscar Chinn devant la Cour Permanente de Justice Internationale: essai d'une appréciation doctrinale* (Annemasse, Les Presses de Savoie, 1970).
- [6] J. Salmon, «Note sur la vie et les travaux du baron Fernand Muûls, juriconsulte au ministère des Affaires étrangères, ambassadeur de Belgique», in *Revue belge de Droit international*, 1 (1987): 141.
- [7] F. Muûls, «Le régime international du Bassin conventionnel du Congo», in *Mélanges offerts à Ernest Mahaim* (Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1935), t. II, pp. 216-227 (notons que l'auteur ne fait pas allusion à ces questions dans ses souvenirs, parus en 1994). Jean Stengers passe très rapidement sur l'article de Muûls, et nous pouvons estimer qu'il se contente juste de le citer (non sans commettre une coquille: «F. Mum»). Quand il souligne avec raison que la Belgique, de 1908 à 1960, a pratiqué la politique commerciale de l'*open door* au Congo, il note, en mention infrapaginale: «Nous utilisons ici un raccourci juridique car à l'Acte de Berlin s'est ajouté en 1919 le traité de Saint-Germain-en-Laye, qui reprend certaines des dispositions essentielles de 1885, et la validité respective des deux conventions dans les obligations de la Belgique a fait l'objet de controverses» (J. Stengers, «Les cinq...», *op. cit.*, p. 98). L'auteur a parfaitement raison de mentionner ces controverses, mais il omet

toutefois de relever que, juridiquement, l'acte de 1885 est devenu caduc en 1919 et, par conséquent, le texte de Saint-Germain ne «s'ajoute» pas au précédent, mais l'abroge, non sans que cela suscite des doutes et des débats, jusqu'en décembre 1934.

- [8] F. Muûls, *op. cit.*, p. 216.
- [9] J. Stengers, *Combien le Congo a-t-il coûté à la Belgique?* (Bruxelles, Mémoires Académie royale des Sciences coloniales, XI (1), 1957), p. 101.
- [10] Voir le très utile D. A. Caponera, *Le régime juridique des ressources en eau internationales. Choix de Conventions, Déclarations et Résolutions de caractère général adoptées par les États, les institutions juridiques internationales non gouvernementales et les organisations intergouvernementales en matière de gestion des ressources en eaux internationales* (Rome, FAO, 1981), pp. 247-248.
- [11] Édouard de Gaiffier d'Hestroy à Paul Hymans, 21/5/1920 (ASPF AE, Archives Africaines (AF), AE-2, n° 1801 – 3283); Paul Hymans à Ludovic Moncheur, 6/5/1920 (ASPF AE, AF-I-1 (1920-1921), pp. 9-10), cités dans G. Vanthemsche, *op. cit.*, pp. 159, 369.
- [12] Octave Louwers dresse un tableau moins pessimiste de la situation deux ans auparavant mais en ne s'attardant guère sur la Convention de Saint-Germain-en-Laye, qu'il ne cite d'ailleurs pas à proprement parler: *La campagne africaine de la Belgique et ses résultats politiques* (Bruxelles, Weissebruch, 1921). Cette brochure trouve son origine dans un article publié peu avant par *Le Flambeau*, mais dont Louwers ne semble pas satisfait. Ainsi, comme il le confie à Paul Hymans: «Les Directeurs du *Flambeau*, pour gagner de la place, ont supprimé, dans mon étude, les accents africains, des passages que je considérais comme essentiels. Mais ces passages ont été rétablis dans l'opuscule que j'ai l'honneur de vous envoyer sous ce pli» (Octave Louwers à Paul Hymans, 6/12/1921, doc. pers.). Cette remarque intéressante nous invite par conséquent à lire avec un œil critique les articles consacrés à l'Afrique parus dans *Le Flambeau* à cette époque, bien que le texte de Pierre Daye paru dans ce périodique deux années plus tard ne manque pas «d'accents africains». Y aurait-il eu, en l'intervalle de deux ans, une évolution de la politique éditoriale de la revue à propos de l'Afrique? La question subsiste...
- [13] P. Daye, «Le Congo a-t-il une politique étrangère?», in *Le Flambeau*, 6 (2): 137-138 (28 fév. 1923).
- [14] P. Daye, *Avec les vainqueurs de Tabora. Notes d'un colonial belge en Afrique orientale allemande* (Paris, Librairie académique Perrin et Cie, 1918), p. 247.
- [15] F. Muûls, *op. cit.*, p. 217.
- [16] Cette question a déjà été effleurée dans G. Vanthemsche, *op. cit.*, p. 194. Dans son article contemporain de la question qui nous préoccupe, et au ton parfois engagé à l'égard des collusions entre parlementaires et capitaux, Robert Lemoine ne fait pas allusion au dialogue — cela serait pourtant, encore actuellement, la source de recherches porteuses — qui concerne l'évolution, l'abrogation et l'interprétation des textes légaux ainsi que l'évolution de l'attitude du monde de la Finance belge à l'égard du Congo belge. Cependant, il est vrai que son propos ne dépasse guère 1920: R. Lemoine, «Finances et colonisation. La concentration des entreprises dans la mise en valeur du Congo belge», in

Annales d'Histoire économique et sociale, 29 (6): 433-449 (1934). Jean-Luc Vellut, quant à lui, rend partiellement ce travail obsolète, dans un article paru en 2001 («Réseaux transnationaux dans l'économie politique du Congo léopoldien, c. 1885-1910»), in L. Marfaing & B. Reinwald (dir.), *Afrikanische Beziehungen, Netzwerke und Räume*, Munich, 2001, pp. 131-146), mais ne va guère au-delà de 1910. Il ne touche donc pas notre problématique.

[17] F. Muûls, *op. cit.*, p. 219.

[18] Émile de Laveleye avait salué en 1891 l'Acte de Bruxelles de 1890, aux côtés de son collègue juriste britannique, David Dudley Field. Il estime que ce congrès s'est déroulé sous des auspices pacifiques, «à l'amiable». Il reconnaît le progrès inscrit dans la volonté de limiter la traite, de restreindre l'importation des «armes perfectionnées» et de boissons distillées. Toutefois, l'augmentation du droit d'entrée appliqué aux spiritueux est insuffisante pour lui et il combat le «fléau» qu'est l'alcoolisme avec autant de force que la prostitution. «Il est odieux de permettre aux distillateurs européens de venir empoisonner et abrutir les indigènes sous prétexte de respecter la liberté du commerce. L'importation de l'«eau de feu» devrait être absolument interdite ou frappée d'une taxe prohibitive. À Berlin, la conférence n'avait pas osé toucher à Sa Majesté diabolique l'Alcool; à Bruxelles, elle lui a porté un premier coup; espérons qu'à sa prochaine réunion, elle lui donnera le coup de mort» (E. de Laveleye, «Le Partage de l'Afrique en 1891», in E. de Laveleye, *Essais et études*, Paris/Gand, Alcan/Vuylsteke, 1897, t. III, pp. 331-332 (paru précédemment dans *The Forum* (de New-York) de janvier 1891 et dans la *Revue de Belgique* du 15 mars 1891).

[19] Sur le *casus*: A. Reinisch, «Expropriation», in P. Muchlinski, F. Ortino & C. Schreuer (dir.), *The Oxford Handbook of International Investment Law* (Oxford, Oxford University Press, 2008), pp. 412-413. Sur la position quasi isolée de Schücking, voir H. Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court (being a revised edition of 'The Development of International Law by the Permanent Court of International Justice' (1934))* (Cambridge, Grotius Publications Ltd, 1982 [1958]), p. 28. Voir aussi, sur ce *casus*: M. Paparinskis, *The International Minimum Standard and Fair and Equitable Treatment* (Oxford, Oxford University Press, 2013), p. 220. Un compte rendu de l'affaire est recensé dans la *Revue de Droit international* fondée en 1927 par Albert Geouffre de La Pradelle, juriste français de droit international, bon connaisseur de la Belgique et des questions belges, et proche de Fernand Dehousse (ils porteront ensemble l'avant-projet de Monaco, de 1934 à 1937, sur la volonté de réviser les lois de la guerre): «Cour Permanente de Justice Internationale, affaire Oscar Chinn», in *Revue de Droit international*, XIII: 7071 (1935). Voir, sur les critiques adressées à la Belgique: J.-M. Djossou, *L'Afrique, le GATT et l'OMC. Entre territoires douaniers et régions commerciales* (Paris/Québec, L'Harmattan/Les Presses de l'Université de Laval, 2000), pp. 31-32; Emmanuel Roucouas l'évoque dans le *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, t. CCVI (1987/6) (Dordrecht/Boston/Londres, Martinus Nijhoff, 1991), pp. 149-151.

[20] F. Muûls, *op. cit.*, p. 221.

[21] Cité dans *ibidem*.

- [22] «Troisième légende: l'Acte de Berlin a reconnu l'État indépendant du Congo» (J. Stengers, «Les cinq...», *op. cit.*, pp. 93-97), point sur lequel l'historien conteste l'opinion de son collègue gantois J. Dhondt (*Histoire de Belgique*, coll. «Que sais-je?», 1963, p. 106). Cela peut se rallier à la «quatrième légende», selon laquelle l'Acte de Berlin aurait créé une «colonie internationale». Si cette affirmation est fautive juridiquement, elle n'a pas pour autant perdu de son influence, notamment sur les délégués qui, en 1919 à Versailles, ont imaginé le système des mandats.
- [23] Au printemps 1960, à la plus grande stupéfaction du ministère belge des Affaires étrangères, dans le cadre de la décolonisation imminente du Congo, le Quai d'Orsay lui réclame ce droit, par simple mesure conservatoire (en somme, bien que cela reste à l'état d'hypothèse, il est permis de penser que Paris songeait à obtenir une contrepartie de la Belgique en échange de l'abandon de ce droit). Voir V. Genin, «La réclamation du droit de préemption de la France sur le Congo belge au printemps 1960», in *Revue d'Histoire diplomatique*, 1: 23-38 (2013). Il manque toutefois un travail fouillé sur l'instauration de ce droit en 1884, ainsi que sur sa convocation lors des différents projets de reprise de l'EIC par l'État belge, jusqu'en 1908, étudiés également par Jean Stengers: sur ce droit, se référer pour l'heure à P. Van Zuylen, *L'échiquier congolais ou le secret du Roi* (Bruxelles, Dessart, 1959), pp. 81-82; *Documents diplomatiques français* (Paris, Imprimerie nationale, 1885, 1^{re} série, t. V, p. 273); J. Stengers, «Léopold II et la rivalité franco-anglaise en Afrique», in *Revue Belge de Philologie et d'Histoire*, XLIII (2): 462-477 (1969).
- [24] F. Muûls, *op. cit.*, p. 222.
- [25] W. Ganshof van der Meersch, «Pierre Orts», in *Biographie Belge d'Outre-Mer* (Bruxelles, Académie royale des Sciences d'Outre-Mer, t. VIIA, 1973, col. 371-375); F. Vanlangenhove, «Pierre Orts», in *Biographie Nationale* (Bruxelles, Académie royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts, t. XXXIV, 1967, col. 628-634).
- [26] G. Vanthemsche, *op. cit.*, pp. 157-158. Le 29 avril 1916, le ministre de France auprès du gouvernement belge en exil à Sainte-Adresse, Antony Klobukowsky, rend visite au ministre belge des Affaires étrangères, Eugène Beyens. Il se réfère aux accords des 23 et 24 avril 1884, du 5 février 1885 et du 23 décembre 1908, non sans marquer son adhésion, au nom de la France, à la note britannique du 19 septembre 1914 et à la déclaration du 14 février 1916. Paris assure qu'il prêtera son «concours» à Bruxelles lors des négociations de paix quant au maintien du Congo dans le giron belge et à l'obtention de réparations à la colonie (P. Hymans, *Mémoires*, Bruxelles, Institut de Sociologie Solvay, 1958, t. II, p. 905).
- [27] Eugène Beyens à Paul Hymans, Sainte-Adresse, 13/3/1917 (doc. pers.).
- [28] V. Genin, «La Belgique, un pays "neutre" ou un "petit pays"? La controverse autour du maintien de la neutralité imposée de la Belgique (1914-1919)», in *Bulletin d'Information du Centre liégeois d'Histoire et d'Archéologie militaires (CHLAM)*, 138: 25-41 (2015).
- [29] F. Muûls, *op. cit.*, p. 225.
- [30] Il est bon de préciser que le degré de cohérence entre les obligations juridiques imposées au mandat du Ruanda-Urundi et celles appliquées au bassin conventionnel du Congo n'est pas encore clair en 1920. Le juriste Henri-A. Rolin

(à ne pas confondre avec son homonyme mieux connu de l'ULB, futur sénateur) note en effet: «Les obligations qui devront, conformément à l'article 22, être inscrites parmi les conditions des diverses catégories de mandats, viendront se confondre en partie ou se combiner avec les obligations dérivant des trois conventions de Saint-Germain en date du 10 septembre 1919, portant révision de l'Acte général de Berlin (1885) et de l'Acte général et Déclaration de Bruxelles (1890), et réglant le régime des spiritueux en Afrique ainsi que le trafic des armes et des munitions. Il y aura lieu, ultérieurement, de démêler cet écheveau» (H.-A. Rolin, «Le système des mandats coloniaux», in *Revue de Droit international et de Législation comparée*, 3^e série, t. I (1920/1), p. 342). Voir aussi P. Orts, «Le système des mandats de la Société des Nations», in *Revue de l'Université de Bruxelles*, 32: 494-524 (1926-1927).