

Académie royale  
des  
Sciences coloniales  
CLASSE DES SCIENCES MORALES  
ET POLITIQUES

Mémoires in-8°. Nouvelle série.  
Tome XVIII, fasc. 2.

Koninklijke Academie  
voor  
Koloniale Wetenschappen  
KLASSE DER MORELE EN  
POLITIEKE WETENSCHAPPEN

Verhandelingen in-8°. Nieuwe reeks.  
Boek XVIII, aflev. 2.

# Souveraineté et communauté belgo-congolaise

PAR

**André DURIEUX**

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN  
MEMBRE DE L'ACADEMIE ROYALE DES SCIENCES COLONIALES



Rue de Livourne, 80A,  
BRUXELLES 5

Livornostraat, 80A,  
BRUSSEL 5

1959

PRIX : F 100  
PRIJS: F 100

SOUVERAINETÉ ET COMMUNAUTÉ BELGO-CONGOLAISE

# Souveraineté et communauté belgo-congolaise

PAR

**André DURIEUX**

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN  
MEMBRE DE L'ACADEMIE ROYALE DES SCIENCES COLONIALES

**KAOW-ARSON**  
Rue Defacqzstraat 1 bus/bte 3  
B-1000 Brussel/Bruxelles  
<http://users.skynet.be/kaowarsom>

Conseil régional de communication  
Pédro-conologues

SAC

Mémoire présenté à la séance du 19 janvier 1959.

7

KAO-M-ARSOM  
B-1000 Bruxelles-Belgique  
Rue Dejean 2  
Bibliothèque régionale de Belgique

## SOUVERAINETÉ ET COMMUNAUTÉ BELGO-CONGOLAISE

---

### AVANT-PROPOS

Le 15 novembre 1908, la Belgique étendait effectivement sa souveraineté aux territoires ayant constitué l'État Indépendant du Congo. Aussi nous a-t-il paru opportun d'examiner en quoi consistait ce droit de souveraineté et quelles en étaient ses conséquences primordiales. Cet examen s'imposait d'autant plus que, par suite de l'évolution des idées et des événements, de profondes et graves réformes d'institutions politiques sont envisagées en ce qui concerne la structure nouvelle à apporter au gouvernement du Congo belge. Avant de savoir où on veut aller et de fixer les modes des nouvelles institutions, et afin d'établir avec le maximum de sagesse et de garanties les normes qu'on entend instaurer en Afrique centrale, il importe de savoir ce qui est et d'où on part. L'ignorance, l'équivoque et l'erreur ne sont, en cette matière, que trop flagrantes et générales, pour qu'on ne s'efforce pas d'apporter certaines clarités et précisions qui s'imposent. C'est pourquoi, nous étudions, dans une première partie, ce qu'est le droit de souveraineté que la Belgique possède et qu'elle exerce au Congo belge, et ce qu'il entraîne comme suites essentielles.

Mais cet examen ne suffirait pas s'il se contentait de s'en tenir à un exposé strictement juridique encore que nécessairement accompagné de certains aperçus de caractère politique. Car, à côté du droit, il y a la vie, il y a la réalité, il y a les hommes. Aussi avons-nous été amené à nous demander, d'une part ce qui est indispensable pour qu'existe un sens, un esprit communautaire, que

ce soit au sein d'un État unitaire ou décentralisé, ou au sein d'une association de deux entités étatiques liant librement leur destin ; d'autre part ce qui, dans l'état actuel des choses et dans un proche avenir, nous paraît pouvoir être envisagé dans le domaine de l'évolution des institutions politiques, entourant cette prospection de diverses considérations intimement liées à la question de l'octroi d'attributions politiques, de plus en plus souples et de plus en plus larges, aux populations indigènes du Congo belge. Tel est l'objet de la seconde partie de notre mémoire.

Relisant notre manuscrit, nous avouons nous être demandé — une fois de plus — si ce n'était pas vainement que nous l'avions élaboré et s'il se recommandait de le livrer à la bienveillante attention et aux critiques de l'Académie royale des Sciences coloniales.

Si nous n'avons pas obéi à nos scrupules, le motif en est, à titre principal, que, quels que soient les événements qui peuvent survenir, quelles que soient les secousses qui peuvent ébranler l'édifice élevé par la Belgique en Afrique centrale, il nous a paru opportun de tenter de fixer dès maintenant — alors que cette étude n'a pas, jusqu'ici et à notre connaissance, fait l'objet d'une vue d'ensemble systématique — ce qu'est ou ce qu'aura été, suivant le cas, le droit de souveraineté de la Belgique sur le Congo belge. En d'autres termes, nous nous sommes efforcé, sans prétention aucune, de dresser un « témoignage » précis, pour le présent comme pour l'avenir, de ce droit de souveraineté qui fait ou aura fait partie du patrimoine de notre Pays.

30 décembre 1958.

## PREMIÈRE PARTIE

### De la souveraineté

#### INTRODUCTION

Le 18 octobre 1908, le roi LÉOPOLD II sanctionnait et promulguait la loi qui, dans son article unique, portait :

« Est approuvé le traité de cession ci-annexé, conclu le 28 novembre 1907, entre la Belgique et l'État Indépendant du Congo ».

Or, l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du Traité disposait ainsi qu'il suit :

« La date à laquelle la Belgique assumera l'exercice de son droit de souveraineté sur les territoires visés à l'article 1<sup>er</sup> (1) sera déterminé par arrêté royal » (2).

Le 4 novembre 1908, le Roi, dans l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article unique de Son arrêté, décidait :

« La Belgique assumera, à la date du 15 novembre 1908, l'exercice de son droit de souveraineté sur les territoires composant l'État Indépendant du Congo » (3).

La date à laquelle se situe le point de départ de l'exercice du droit de souveraineté par la Belgique sur les territoires constituant l'État Indépendant du Congo,

(1) « ...territoires composant l'État Indépendant du Congo... » (art. 1 du Traité de cession).

(2) *Moniteur belge*, 1908, N° 298-294, pp. 5861 et 5863. — *Bulletin officiel du Congo belge*, 1908, pp. 1 et 5.

(3) *Bulletin officiel du Congo belge*, 1908, p. 108.

n'est donc pas celle du 18 octobre, comme on le croit trop souvent, mais celle du 15 novembre.

A cette date du 15 novembre 1908, la Belgique établit sa compétence sur un territoire soustrait par un acte juridique régulier à une compétence étatique antérieure. Par ce mode d'« acquisition » de territoire qu'est la cession ou l'annexion, l'État cédant renonce, en faveur d'un autre État, aux droits et titres qu'il pouvait avoir sur son territoire. On se trouve donc en présence d'un phénomène qualifié ordinairement de « succession d'États », formule qui semble peu heureuse puisqu'elle rappelle les règles du droit privé qui sont étrangères à la matière, encore qu'elle pouvait se justifier à l'époque où il y avait confusion entre l'État et le patrimoine du Prince.

A la vérité, lorsqu'on se trouve en présence d'une cession ou d'une annexion de territoire, on se trouve en présence d'une substitution de souveraineté.

« ...Un État ne peut transmettre à un autre sa souveraineté, qu'il possède en propre et exerce en toute indépendance. Il n'y a pas succession, mais au contraire solution de continuité complète entre la souveraineté de l'État annexant et celle de l'État démembré ou annexé. C'est cette dernière analyse qui est seule exacte »

écrit Ch. ROUSSEAU [43, n° 188] <sup>(1)</sup>.

La substitution de la souveraineté de la Belgique à celle de l'État Indépendant du Congo est donc devenue effective le 15 novembre 1908. Qu'est-ce donc que cette souveraineté ? Observons tout de suite, avant d'entrer dans l'analyse de cette notion, comment s'expriment tant l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du Traité de cession du 28 novembre 1907 que l'article unique, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 4 novembre 1908. En l'occurrence, il s'agit, pour la Belgique, d'exercer — à partir du 15 novembre — son « droit de souveraineté ». C'est, en effet, un véritable

<sup>(1)</sup> Les chiffres entre [ ] renvoient à la bibliographie *in fine*.

droit que la Belgique a acquis par le phénomène de la cession. Elle n'exerce pas les attributs de la souveraineté parce qu'elle aurait été nantie d'un mandat quelconque, tout comme elle exerce les dits attributs sur le territoire sous tutelle du Ruanda-Urundi. Pas davantage n'exercerait-elle le droit de souveraineté parce que, gouvernement colonisateur, elle aurait reçu l'investiture et la reconnaissance de la société internationale globale, exerçant, dès lors, une compétence internationale. Cette théorie, défendue par le professeur G. SCHELLE [47, pp. 156-163 et 46, p. 212], se fonde spécialement sur l'existence d'un commencement de réglementation internationale de la colonisation (Acte général de Berlin du 26 février 1885, Convention de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919, Société des Nations ; il faudrait ajouter, présentement, l'Organisation des Nations Unies). Cette théorie, que G. SCHELLE applique aux États colonisateurs, a été rencontrée et combattue par L. ROLLAND et P. LAMPUÉ n'admettant pas que l'État colonisateur agit en vertu d'un titre conféré par une communauté [42, n° 73]. Mais serait-elle même acceptable sur le plan des principes, encore faut-il constater qu'en 1908 la Belgique n'a pas annexé une colonie qui aurait été démembrée d'un territoire soumis à la souveraineté d'un État. En 1908, la Belgique a substitué sa souveraineté à celle d'un État (l'État Indépendant du Congo) reconnu, depuis 1884 déjà et surtout depuis 1885, par le monde international [28, pp. 333-338] ; à une entité étatique, relevant du droit des gens, se substituait une autre entité étatique : la Belgique. Dès lors, c'est bien un droit de souveraineté dont la Belgique jouit depuis l'approbation du Traité du 28 novembre 1907 et qu'elle exerce depuis le 15 novembre 1908. Mais il est évident que, dans sa compétence étatique, la Belgique avait incontestablement le droit de faire des territoires composant l'État Indépendant du Congo une colonie,

les territoires annexés n'ayant toutefois pu être constitués en colonie qu'après que la souveraineté de la Belgique a été substituée à celle de l'État Indépendant du Congo.

De ce qui précède nous croyons pouvoir conclure que c'est à juste titre que tant l'article 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du Traité de cession que l'article unique, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 4 novembre 1908, font état d'un droit de souveraineté dont l'exercice ne prendrait cours et n'a pris cours qu'à partir du 15 novembre 1908.

## CHAPITRE I

### DE LA SOUVERAINETÉ

#### § 1. — Notion traditionnelle.

Qu'entend-on par « droit de souveraineté » ?

Pour P. FIORE :

« Le droit de s'organiser et de conserver l'organisme social peut être considéré sous deux rapports : la société doit non seulement exister et exercer les droits de sa personnalité sur toute l'étendue du territoire national, mais comme elle peut s'étendre et agir au dehors, elle a encore le droit et le pouvoir d'écartier tous les obstacles qui pourraient empêcher sa liberté d'action à l'extérieur. Le droit de s'organiser, de concentrer le développement des forces en vue de l'unité du but, d'écartier tous les obstacles internes et externes, et de pourvoir à la conservation aussi bien qu'au perfectionnement des forces, ce droit, disons-nous, s'appelle droit de souveraineté. Aussi ce droit, dans son application, se distingue-t-il en souveraineté interne et en souveraineté externe » [21, pp. 133-134].

« ...souveraineté interne : c'est-à-dire le droit de former son unité morale et de s'organiser politiquement d'une manière conforme à ses besoins civils » [21, p. 199],

« ...souveraineté externe : le droit qu'a chaque nation d'être indépendante vis-à-vis des autres et de jouir d'une individualité politique, en traitant avec les autres, en son nom propre et sans limites » [21, p. 205].

De son côté, F. DE MARTENS écrit :

« La souveraineté. — C'est elle qui sert d'expression à l'indépendance de l'État aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur ».

Avec la capacité d'agir et l'égalité devant le droit, elle constitue les

« qualités internationales des États, les qualités inhérentes sans les-  
quelles ils ne pourraient figurer dans le domaine des relations interna-  
tionales et sur lesquelles sont fondés leurs droits réciproques »

c'est-à-dire le droit de conservation personnelle, le droit de territorialité, le droit à l'indépendance, le droit au respect et le droit de communication internationale [9, § 70 et § 72].

Quant à A. RIVIER, il enseigne :

« L'État est souverain, au point de vue du droit des gens, lorsqu'il est indépendant de tout autre État dans l'exercice de ses droits internationaux à l'extérieur, et dans la manière dont il vit et se gouverne à l'intérieur.

» Analysant cette notion, on indique divers pouvoirs que l'État souverain doit posséder : le pouvoir constitutif, législatif, administratif, judiciaire à l'intérieur, et à l'extérieur le pouvoir de faire la guerre, ou le droit de guerre et de paix, le pouvoir de conclure des traités ou jus foederum, comprenant naturellement celui de négocier, et le pouvoir d'être représenté par des agents diplomatiques, ou droit de légalisation.

» La souveraineté n'est point incompatible avec l'existence d'obligations internationales, contractées par un État envers un autre État, et qui constituent, comme les obligations entre individus, un lien de droit, juris vinculum, entre débiteur et créancier ; non plus qu'avec l'existence de servitudes internationales, grevant le territoire d'un État au profit d'un autre État » [40, p. 52].

Et il écrit encore :

« L'indépendance de l'État est sa souveraineté même, envisagée de l'extérieur,

.....

» On peut définir le droit d'indépendance : le droit d'agir, de décider librement, sans aucune ingérence étrangère, en tout ce qui constitue la vie de la nation. L'indépendance comprend et suppose l'autonomie, la souveraineté intérieure.

» L'indépendance de l'État se manifeste dans la personne de son chef et dans celles de ses autres représentants ; dans le droit qu'a l'État de faire et de changer à volonté sa constitution et sa législation ; dans son droit sur son territoire, sur sa population, sur ses citoyens ou

sujets. L'État souverain est libre dans ses relations extérieures comme dans son ménage intérieur. Les États sont indépendants dans leur administration supérieure, moyenne et inférieure, nationale, provinciale et communale.

» Telle est la règle, proclamée hautement et jalousement défendue aujourd'hui au sein de la société des nations.

» Comme toute règle, elle comporte des exceptions, et celles-ci sont de plus en plus nombreuses. Des concessions, portant sur des points spéciaux, sont exigées par la communauté internationale, de chacun dans l'intérêt de tous, et les inconvénients qu'elles peuvent entraîner sont surpassés par les avantages que la communauté procure » [40, pp. 280-281].

« L'État possède... la souveraineté,

écrit, F. DESPAGNET,

c'est-à-dire l'indépendance complète qui peut se manifester à deux points de vue : l'un externe, l'autre interne.

» La Souveraineté interne ou intérieure permet à un État de régler comme il l'entend, au moyen de ses lois et règlements, son gouvernement, son organisation, les rapports entre les divers éléments qui le composent ; d'imposer chez lui l'application de ses lois à tous, nationaux ou étrangers.

» Par la souveraineté externe ou extérieure, un État peut s'affirmer comme personne morale indépendante à l'égard des autres États, se faire représenter auprès d'eux par des agents diplomatiques, passer des traités sur un pied d'égalité, faire la guerre librement pour attaquer ou se défendre, exiger le respect de son territoire, des intérêts de ses nationaux, porter un titre distinct, arborer un pavillon particulier, etc.

» L'analyse de la souveraineté est fort délicate, et c'est à titre d'expédient commode plutôt que de distinction rationnelle que l'on emploie la division en souveraineté interne et externe.

.....

» La souveraineté dite interne est une souveraineté véritable, en ce sens qu'elle est absolue, n'ayant d'autres limites que celles qu'elle se trace elle-même, et s'exerçant sans restriction sur tous ceux qui relèvent d'elle, ses sujets suivant l'expression consacrée. La souveraineté appelée externe ne peut s'exercer que dans les rapports avec les autres États et, par suite, sous la réserve de respecter les droits de ces derniers, conformément au principe de l'égalité juridique des États (...). Elle n'est pas absolue, elle ne confère pas la faculté de commander à

autrui ; elle n'implique que la liberté d'action dans les relations extérieures, mitigée par le devoir juridique de ne pas violer les droits égaux des autres États » [10, nos 73-74].

**Pour G. JELLINEK :**

« ...la souveraineté n'est pas une caractéristique essentielle de la puissance étatique [27, p. 142], elle « n'est pas une catégorie absolue, mais une catégorie historique » [27, p. 144].

**Pour cet auteur**

« La souveraineté c'est le caractère d'un pouvoir politique en vertu duquel ce pouvoir a la capacité exclusive de se déterminer et de se lier soi-même au point de vue du droit.

» Pour l'État moderne, la souveraineté se présente, d'après cela, avec une double direction. Par son côté négatif, originairement le seul connu, la souveraineté c'est l'impossibilité pour l'État d'avoir, contre sa volonté propre, son pouvoir juridiquement limité par un autre pouvoir, que ce pouvoir soit de nature étatique ou non étatique.

» Au point de vue positif, la souveraineté consiste dans la capacité exclusive, pour le pouvoir de l'État, d'imposer à sa volonté, en tant que souverain, un contenu qui l'oblige de toutes parts, la capacité de déterminer dans tous les sens son ordre juridique propre. Le pouvoir souverain est sans limite, seulement en ce sens, qu'aucun autre pouvoir ne peut juridiquement l'empêcher de changer son ordre juridique propre » [27, p. 136].

**Quant à M. MOYE, il s'exprime comme suit :**

« Tous les droits fondamentaux étudiés par les auteurs se ramènent en effet à une constatation de fait déjà connue de nous, à savoir que les États sont indépendants les uns des autres et ne connaissent ni loi commune ni autorité supérieure. Il est donc nécessaire que chacun d'eux définisse lui-même ses attributs et aptitudes. Le plus pressant de ces attributs est d'affirmer sa souveraineté autonome, et la plus nécessaire de ces aptitudes est de défendre cette même souveraineté. Indépendance et conservation de soi-même, tels sont au fond, les seuls droits internationaux dignes d'être étudiés [34, pp. 102-103].

« Le premier aspect du droit d'indépendance des États se présente à nous sous la forme de leur liberté de législation et d'administration intérieures. Chaque gouvernement est maître chez lui et ne relève que

de sa constitution. Les puissances étrangères n'y ont rien à voir, ni pour approuver ni pour blâmer. Tout se passe, en forçant un peu les termes, comme si l'État était seul sur la terre et entouré de déserts ou de régions inaccessibles... L'autonomie de la souveraineté interne d'un État s'applique tout d'abord aux lois et règlements qui n'intéressent que ses seuls ressortissants. Les gouvernements étrangers, n'étant nullement touchés par ce genre de législation, sont fort mal placés pour s'immiscer dans des affaires pour ainsi dire personnelles. Citons comme exemple tout ce qui se rattache à la vie locale ou municipale : les questions religieuses, la plupart des lois sur la presse, les associations, l'enseignement, l'hygiène, etc. [34, pp. 103-104]... L'indépendance internationale des États doit encore s'entendre de tout ce qui concerne l'organisation et les tendances politiques des gouvernements » [34, p. 107].

Passant ensuite au domaine de la « liberté de politique extérieure », M. MOYE écrit :

« Nous avons jusqu'ici surtout considéré le principe de la souveraineté des États au point de vue de la politique intérieure et du Droit privé. Ce même principe est également applicable dans le domaine de la politique étrangère.

» Un État est ainsi qualifié pour orienter sa diplomatie et ses tendances extérieures comme bon lui semble. On ne peut pas lui faire officiellement grief de contracter ou de refuser une alliance déterminée, d'avoir des sympathies ou antipathies pour telle ou telle puissance, pourvu, bien entendu, que ces actes ne dégénèrent pas en agression ou en provocations. De même, un gouvernement conduit ses relations diplomatiques suivant sa volonté, se montrant conciliant ou intransigeant, favorable à certaines pratiques, hostile à d'autres. Tout cela est théoriquement soumis à sa seule décision. On résume ces idées dans la maxime que l'indépendance s'étend à la souveraineté externe.

» En pratique, toutefois, du fait même que cette souveraineté entre en contact nécessaire avec les souverainetés identiques des autres États, l'indépendance théorique est beaucoup plus restreinte qu'en ce qui touche la souveraineté interne. La protection matérielle de la frontière est bien moins efficace et les diverses puissances sont naturellement fort disposées à restreindre une trop grande extension de la volonté de l'une d'elles. Cela est si vrai qu'on cite souvent parmi les Droits fondamentaux des États un Droit de commerce mutuel qui n'est autre qu'une limitation communément admise à l'indépendance absolue en matière économique » [34, p. 116].

Si, cette fois, on consulte ce qu'enseigne L. LE FUR sur la notion de souveraineté, on peut lire :

« (La souveraineté) consiste dans le droit pour l'État de décider en dernier ressort sur les questions de sa compétence, joint au monopole de la contrainte inconditionnée grâce auquel il pourra faire exécuter ses décisions par la force en cas de résistance de la part de ses ressortissants » [30, n° 133].

Mais existerait-il, à côté de cette souveraineté « interne », une autre souveraineté « externe » ? Pour LE FUR, il n'y a, en réalité, qu'une souveraineté qui est le droit de commander exercé dans l'intérêt général, et l'État n'a ce droit qu'à l'intérieur. Strictement parlant, il n'y a pas de souveraineté externe. Celle-ci n'est que la face « négative » de la première (c'est-à-dire de la souveraineté interne), en d'autres termes elle n'est que le droit de ne pas être commandé, de ne pas être soumis à d'autres dans les mesures à prendre en vue du bien social. La souveraineté externe s'appelle plus justement « l'indépendance ». Mais, pas plus que la souveraineté interne, elle n'est jamais absolue, car elle doit parfois s'incliner devant les nécessités des relations avec les autres États et le bien commun d'un groupement plus étendu encore, la communauté internationale ou société des États [30, n° 135, 651, 656].

Quant à M. SIBERT, il s'exprime comme suit :

« Qu'est-ce donc que la souveraineté ? La souveraineté présente deux aspects : a) interne elle s'entend du pouvoir qu'a l'association de constituer son gouvernement et sa législation, d'organiser son administration et ses services publics selon ses vues propres et sans subir aucune intervention étrangère ; b) extérieure, elle se confond avec le pouvoir pour une société politique de se conduire, dans ses rapports avec les autres sociétés, librement dans les limites du droit et à l'abri de la contrainte étrangère [49, n° 87]... Si la souveraineté est l'attribut caractéristique de l'État, si la souveraineté suppose qu'il n'existe de nos jours aucun organe au-dessus de l'État qui exerce le pouvoir de commander, elle ne comporte pas que l'État puisse tout se permettre.

L'État souverain est seul maître de ses actes ; il n'est pas libre d'accomplir tous les actes quels qu'ils soient. L'État souverain qui n'est dominé par aucun autre État est subordonné au droit » [49, n° 172].

Si la souveraineté intérieure de l'État trouve ses applications principales en matière d'organisation politique interne et engendre les droits de législation, de gestion administrative, de juridiction et de domaine, cet État, d'autre part, sur le plan de ses rapports avec les autres États, possède le droit de souveraineté extérieure ou l'indépendance. Un État est indépendant lorsqu'il n'existe pas au-dessus de lui d'autorité étatique habilitée à lui imposer une direction quelconque et qu'il peut prendre à lui seul des décisions dans la matière de ses relations extérieures. Le droit d'indépendance présente les éléments suivants : il est certain, c'est-à-dire qu'il existe et est reconnu comme tel tant par la jurisprudence internationale que par des documents ayant — toujours dans le domaine du droit des gens — valeur de droit positif ; il exclut toute présomption de limitation, la limitation devant s'exprimer en termes exprès ; la notion juridique de l'indépendance n'a rien à faire ni avec la soumission de l'État au droit international ni avec les nombreuses et toujours croissantes dépendances de fait dans lesquelles un État se trouve par rapport aux autres États, pourvu que ces limitations n'aient pas pour effet de mettre l'État sous l'autorité légale d'un autre État ; si l'État peut renoncer totalement à son indépendance et remettre l'exercice de ses pouvoirs qu'elle comporte à un autre État (il s'agit, soulignons-le, de l'« exercice » des droits d'État indépendant, et non pas de la jouissance de droits par leur nature imprescriptibles et inaliénables), il ne porte toutefois pas atteinte à ses pouvoirs souverains (tant qu'il n'en transfère pas à un autre État l'exercice) quand, soit dans son intérêt — et si, par là, il ne lèse pas les intérêts essentiels de la communauté —

soit, à plus forte raison, dans l'intérêt de cette dernière, il accepte par voie conventionnelle des restrictions, si étendues soient-elles, à sa liberté d'action [49, nos 173-181].

### § 2. — La souveraineté est-elle le critère de l'État ?

On sait que la doctrine reconnaît, pour qu'il y ait État, la nécessité de la réunion d'au moins trois éléments. Ces trois éléments sont la population, le territoire et le gouvernement. Certains auteurs français, à la suite de l'École objectiviste, complètent cette analyse traditionnelle en ajoutant un quatrième élément : les services publics, le gouvernement n'étant plus que l'organe placé à la tête de cet ensemble de services publics. Quoiqu'il en soit, la définition traditionnelle de l'État, élaborée en fonction des trois éléments indiqués plus avant, paraît bien, dans l'état actuel de la majorité de la doctrine, devoir être retenue. Cependant, si ces trois éléments sont nécessaires pour qu'il y ait un État, ils ne sont pas suffisants. Car il existe des collectivités publiques qui, bien que possédant une population, un territoire et des services publics distincts, ne peuvent prétendre à la qualification d'État.

Quel est, dès lors, le *critérium de l'État* en droit international ? Ce critérium ne peut être recherché et découvert dans aucun des trois éléments susdits. Il ne peut résider ni dans la population (il existe en fait des collectivités non étatiques, telles les collectivités sous tutelle), ni dans le territoire (car il y a des territoires non étatiques tels que les territoires soumis au régime de la tutelle, le territoire de Trieste) ni dans l'existence d'un gouvernement (on a connu, notamment, la Commission de gouvernement du territoire de la Sarre entre 1919 et 1935 qui était un organisme gouvernemental non étatique).

Ainsi est-on amené à écarter toute définition d'ordre exclusivement politique et social<sup>(1)</sup>, et à admettre que le critère de l'État ne peut être qu'un critère d'ordre juridique. C'est dans ce sens que s'est orientée la doctrine traditionnelle, cherchant le critérium de l'État dans le concept de souveraineté [44, nos 87 et 94].

On aperçoit tout de suite l'importance de la question puisque l'État Indépendant du Congo s'est vu substituer la Belgique dans l'exercice du droit de souveraineté. En d'autres termes, quel est le critère qui peut permettre de définir que, par le fait de l'annexion par la Belgique des territoires composant l'État Indépendant du Congo, il y a un État belge comprenant la Belgique d'Europe et la Belgique d'Afrique ?

#### A. — THÉORIE DU PROFESSEUR CH. ROUSSEAU.

En ce qui concerne l'adoption du concept de souveraineté comme critère de l'État, Ch. ROUSSEAU enseigne ce qui suit :

« Telle qu'elle se présente dans la théorie classique du droit des gens, la notion de souveraineté revêt, comme en droit interne, un aspect positif (pouvoir de donner des ordres inconditionnés) et un aspect négatif (droit de n'en recevoir d'aucune autre autorité humaine).

... » a) Le premier reproche que l'on est en droit d'adresser au concept de la souveraineté, c'est l'incertitude de son contenu. La souveraineté pouvant être définie soit par l'objet, soit par la qualité du pouvoir, la doctrine classique a oscillé entre ces deux critères sans jamais s'arrêter catégoriquement à l'un ou à l'autre.

» b) En second lieu, cette notion est foncièrement anti-juridique et cela a un double titre. Il est d'abord contradictoire de dire d'un sujet de droit qu'il est « souverain », c'est-à-dire placé — à raison de la qualité particulière de son pouvoir — en dehors ou au-dessus du droit : il y a une antinomie irréductible entre les deux notions. C'est d'autre part une erreur manifeste de présenter la souveraineté comme un

(1) Cette théorie d'un critère non juridique est celle de G. SCELLE, qui sera exposée pages 20 et suiv.

prétendu droit subjectif de l'État, celui-ci — ou plus exactement ses gouvernants — ne possédant que des compétences, lesquelles s'analysent beaucoup plus en charges et en fonctions sociales qu'en « droits » véritables.

» c) L'interprétation courante de la souveraineté est contraire à la réalité des faits, puisque toute souveraineté étatique se heurte dans l'ordre international à d'autres souverainetés juridiquement égales : on assiste dès lors à la disparition simultanée du contenu positif de cette notion (par suite de l'égalité de droit des États) et de son contenu négatif (en raison de leur inégalité de fait). L'allégation suivant laquelle la souveraineté serait un pouvoir absolu est d'autre part contredite par l'institution de la responsabilité internationale, l'irresponsabilité étant le corollaire obligé de la souveraineté dont, suivant la formule célèbre de Laferrière, le propre est de s'imposer à tous sans compensation.

» d) Enfin, les dangers d'ordre politique qu'implique la notion de souveraineté n'ont plus à être démontrés aujourd'hui. C'est elle qui est à la base de tous les réflexes nationalistes et exclusivistes qui ont contrarié pendant si longtemps le progrès juridique.

» Bien que la doctrine contemporaine ait cherché à rajeunir la conception de la souveraineté — soit en la ramenant à la compétence de la compétence, soit en la définissant, avec l'école autrichienne, comme l'« immédiateté » (c'est-à-dire la dépendance immédiate à l'égard du droit international) —, ces tentatives ne sont pas de nature à emporter l'adhésion, leur caractère commun étant de présenter une notion de la souveraineté limitée, ce qui est une contradiction dans les termes, la souveraineté étant par définition un concept absolu. On doit porter un jugement analogue sur l'effort qui a été fait par d'autres auteurs pour définir la souveraineté par son contenu ou par son mode d'exercice : ni la généralité, ni la permanence, ni le caractère inconditionné de la compétence ne sont en effet des attributs spécifiques de l'État » [44, n° 95 et 47, n° 8].

Il faut donc — pour Ch. ROUSSEAU — écarter la notion de souveraineté comme critère juridique de l'État. Quel serait donc, pour lui, le véritable critère ?

« Le concept d'indépendance ne peut servir à qualifier juridiquement l'État que si son contenu a été au préalable rigoureusement élucidé. De ce point de vue, la littérature traditionnelle du droit des gens n'est pas d'un grand secours, la plupart des auteurs identifiant purement et

simplement indépendance et souveraineté sans se soucier d'analyser méthodiquement l'une et l'autre notions. La jurisprudence internationale ne paraît pas davantage faire la distinction. Entre les deux notions il y a pourtant autre chose qu'une différence de terminologie.

» La notion courante de l'indépendance qui est surtout négative (absence de dépendance ou de subordination politique) est en l'espèce insuffisante. On ne saurait déterminer le contenu de la notion d'indépendance sans s'appuyer sur la pratique internationale. Négligeant la pratique conventionnelle, difficilement utilisable — les traités ne mentionnent généralement l'indépendance que pour viser les atteintes qui pourraient y être apportées ou enregistrer l'engagement de la respecter assumé par certains États —, c'est surtout à la pratique diplomatique et jurisprudentielle qu'il convient de s'attacher. Les éléments essentiels à cet égard sont fournis par le memorandum français du 14 mai 1931 concernant le projet d'union douanière austro-allemande, par l'avis consultatif de la C. P. J. I. (Cour permanente de Justice internationale) émis le 5 septembre 1931 dans cette même affaire, et par la résolution du Conseil de la S. D. N. en date du 4 septembre 1931 relative aux conditions générales à prévoir pour la fin du régime du mandat international dans un pays placé sous ce régime.

» Si l'on veut essayer de présenter une théorie générale de l'indépendance en droit international — et cette construction ne peut guère prendre son point d'appui que sur la prérogative même de l'État, c'est-à-dire sur la compétence — il semble qu'on puisse s'arrêter aux trois constatations suivantes, à savoir que l'indépendance implique à la fois l'exclusivité, l'autonomie et la plénitude de la compétence, les deux premières notions ayant un caractère qualitatif, et la troisième quantitatif.

» a) Premier élément de l'indépendance : l'exclusivité de la compétence.

» Cette idée signifie que sur un territoire donné ne s'exerce en principe qu'une seule compétence d'État. L'autorité qui se déploie à l'intérieur d'un certain cadre géographique doit en effet, pour obtenir le maximum de résultats, exclure toute autre autorité et monopoliser l'intégralité des pouvoirs dans le milieu juridique qui lui est assigné. Cet exclusivisme, par lequel se marque l'aspect négatif de l'indépendance étatique — son aspect positif étant l'autonomie — se manifeste surtout à trois points de vue : en ce qui touche le monopole de la contrainte (exercice de la compétence coercitive), le monopole de l'exercice du pouvoir juridictionnel et le monopole de l'organisation des services publics.

» b) Deuxième élément de l'indépendance : l'autonomie de la compétence.

» Un État indépendant n'agit pas seulement par lui-même. Pour que son indépendance soit effective, il doit encore agir comme il l'entend, sans avoir à suivre les directives ou les injonctions qu'un État tiers prétendrait lui imposer. C'est cette idée que traduit l'expression d'« autonomie » de la compétence étatique. L'autonomie, c'est-à-dire la liberté de décision dans un cadre de compétence propre, implique l'existence d'une compétence discrétionnaire (appréciation de l'opportunité des décisions à prendre), et c'est peut-être là qu'il faut chercher le résidu irréductible qui différencie l'État des autres collectivités publiques.

» A la compétence discrétionnaire s'oppose la compétence liée (ou compétence réglée), situation dans laquelle l'organe étatique n'est plus laissé juge de l'opportunité de son activité ou de son abstention, mais est au contraire juridiquement obligé d'agir ou de ne pas agir, ou d'agir d'une certaine façon et à un certain moment.

» La notion de compétence discrétionnaire a été prise en considération par le droit international positif (art. 15, § 8, du pacte de la S. D.N. et art. 2, § 7, de la charte des Nations Unies...), encore que celui-ci ait utilisé en l'espèce une terminologie équivoque, confondant arbitrairement compétence exclusive et compétence discrétionnaire au mépris de l'idée qu'il existe des cas de compétence exclusive liée (cas des concordats, et de la compétence de guerre depuis le pacte Kellogg...).

» c) Troisième élément de l'indépendance : la plénitude de la compétence. — Enfin, la compétence de l'État est par définition une compétence plénière. Alors que les compétences des autres collectivités publiques sont des compétences d'attribution, nécessairement limitées quant à leur objet, la compétence étatique reste indéterminée *ratione materiae* — ou plutôt l'État est entièrement libre de déterminer comme il l'entend l'étendue de sa compétence *ratione materiae* (un État théocratique pouvant y englober le contrôle de la vie spirituelle et un État collectiviste ou communiste pouvant étendre son emprise sur la vie économique), mais bien entendu sous réserve de la mise en cause de sa responsabilité internationale dans l'éventualité d'une atteinte aux droits des États tiers ou de leurs ressortissants ». [44, n° 96, 384].

Ainsi donc, pour Ch. ROUSSEAU, le critère de l'État est, non pas la souveraineté, mais l'indépendance telle qu'il vient d'en préciser la notion.

## B. — THÉORIE DE G. SCHELLE.

A vrai dire, Ch. ROUSSEAU n'est pas le seul à voir critiquée la notion de souveraineté comme critère juridique de l'État, encore qu'il soit partisan d'un critère juridique : celui de l'indépendance.

Nous songeons ici à G. SCHELLE dont il est du plus haut intérêt de retracer ici la pensée, d'autant que celle-ci repousse tout critère d'ordre juridique.

G. SCHELLE admet l'existence du critère de fait du phénomène étatique, mais ce n'est pour lui qu'un critère relatif. Il estime, en effet, que, du point de vue des faits, les éléments nécessaires pour qu'il y ait un État (collectivité intégrée en un organisme vivant, sa fixation sur le sol, son organisation juridique et institutionnelle) apparaissent dans beaucoup d'autres collectivités que les États. Ainsi, à l'intérieur des États, les circonscriptions administratives, les provinces, etc. ; à l'extérieur des États, les Églises, les fédérations, les Internationales, économiques, culturelles, politiques, présentent toujours à quelque degré une collectivité de base, une organisation institutionnelle, une détermination spatiale des compétences de leurs gouvernants et agents. Or, ces phénomènes politiques ne sont pas des États. Aussi — et en ce qui concerne l'État — estime-t-il que le critère de fait de l'État reste un critère relatif résultant des données changeantes de l'histoire et de la politique, valable à un moment donné pour une collectivité donnée, susceptible de s'évanouir et de reparaître selon les avatars internes et externes de cette collectivité [47, n° 8 ; *contra* : 44, n° 94 ; *pro* : 7, n° 72 ; voir aussi 27, p. 144].

G. SCHELLE ne se contente toutefois pas d'émettre son opinion sur ce qu'est le critère de l'État et sur quelles données repose le critère, pour lui relatif, du phénomène étatique. Cet auteur critique, en effet, le critère, d'ordre

juridique, de la souveraineté. Et, ici, il rejoint, quant à ce, l'opinion professée par Ch. ROUSSEAU. G. SCHELLE s'en prend aux juristes qui se sont efforcés de porter leurs recherches sur le critère de l'État, sur le terrain qui leur est propre, de réduire le phénomène étatique à son essence juridique et de chercher le critère dans une manière d'être de l'ordre juridique étatique. Or, le critère auquel la science traditionnelle du droit s'est attachée est celui de la souveraineté. Ainsi G. SCHELLE est-il amené à critiquer ce critère en vertu duquel l'ordre juridique étatique serait un ordre juridique autonome, surgissant de lui-même, se subordonnant tous les autres qu'il conditionne, mais lui-même inconditionné. L'État serait une personne juridique souveraine. Et il écrit :

« Cette doctrine est inacceptable, soit du point de vue du fait, soit du point de la technique juridique.

... » Du point de vue des faits, le contenu matériel de la souveraineté s'analyserait dans le pouvoir des individus, en l'espèce les gouvernants, de faire ce qu'ils veulent : ce serait l'omnipotence. Notion fausse. Elle correspond à celle du plus fort. Elle serait donc essentiellement transitoire ; ce ne serait pas un attribut. On ne fait ce qu'on veut que lorsqu'on le peut, et nul ne peut se flatter de le pouvoir de façon permanente et vis-à-vis de tous. C'est la notion individualiste de l'homme dans l'État de nature, pure imagination, à la fois, et pure anarchie. L'État « personnalisé » (ce qui est une autre fiction individualiste), ne peut non plus prétendre à être indéfiniment le plus fort, ni par conséquent à monopoliser la souveraineté aux dépens des autres États.

» Les États sont vis-à-vis les uns des autres dans une situation d'interdépendance matérielle. On peut tout au plus espérer réaliser une sorte d'équilibre de forces propre à éviter les brusques déplacements de puissance et, par là, sauvegarder l'autonomie. Mais la situation résultant de l'équilibre des forces n'est pas une situation de souveraineté, car l'équilibre ne résulte que d'un certain état d'inhibition réciproque et, loin de permettre un développement intégral de puissance, il ne subsiste que par le maintien d'un certain degré d'impuissance ou de puissance limitée ».

Quant à la souveraineté, dite de droit, elle

« est une notion tout aussi décevante, parce que contradictoire également avec elle-même. Elle est conçue par la doctrine comme un attribut de l'État-personne, droit subjectif, non pas conféré par le Droit positif mais reconnu par lui. C'est un simple postulat de droit naturel indémontré et indémontrable, et d'ailleurs incompatible avec toute technique juridique, même avec la technique traditionnelle.

» Si l'on considère l'État comme une personne juridique à l'intérieur d'un ordre juridique déterminé, la notion est contradictoire avec celle même de « sujet de Droit » ou d'agent juridique. Souveraineté implique « droit de se déterminer » par un acte de volonté inconditionné ; or qui dit « sujet de droit » dit volonté juridiquement limitée par la loi, qui est la réglementation des compétences. Les deux notions sont antinomiques. Si l'État est sujet de Droit de l'ordre juridique international, il ne peut être souverain, ou bien l'ordre juridique ne l'est plus, disons mieux, n'est plus.

» La souveraineté de l'État, au sens historique traditionnel du mot, c'est le droit pour l'État-personne de décider lui-même : *a)* quelle est la règle de Droit ; *b)* d'apprécier lui-même la valeur des situations juridiques où il est impliqué (par conséquent de n'accepter d'autre juge que soi-même) ; *c)* enfin, de repousser toute action exécutive extérieure tendant à l'obliger de respecter la règle de Droit ou la sentence judiciaire ; c'est le droit de se faire justice à soi-même. Autant dire que l'État n'est soumis au Droit que d'une façon purement « post-testative » ; qu'il n'y a pas pour lui d'obligations juridiques préétablies ».

Aussi G. SCELLE conclut-il :

« Il s'ensuit que dans un ordre juridique, s'il existe un pouvoir politique souverain, il ne peut y en avoir qu'un. Dans l'ordre juridique international, on pourrait donc concevoir un État souverain, mais un seul, tous les autres étant sujets ; en ce cas, l'État souverain ne pourrait être qu'un État mondial, et son ordre juridique s'identifierait avec l'ordre juridique de la communauté internationale globale qu'il régirait ; ce serait la domination universelle. La vraie issue de l'impasse consiste à reconnaître la souveraineté à la Société internationale elle-même, puisqu'elle est forcément « unique » et isolée, ce qui lui permet une autonomie absolue de détermination des compétences » [47, pp. 74-77. Voir 32, n° 66].

## C. — OPINION DE C. A. COLLIARD.

De son côté, C. A. COLLIARD, se référant au classement des États en différentes catégories (les uns souverains, les autres mi-souverains, et certains même qualifiés de non souverains), relève que ce classement repose « sur la base d'un prétendu critère juridique, celui de la souveraineté » ; et il ajoute :

« Ce classement se voulait, bien à tort, juridique. Or, d'une part il invoquait bien une notion juridique d'ailleurs mal définie, celle de la souveraineté, mais il ne l'invoquait que pour l'abandonner aussitôt en distinguant à côté des États souverains les États mi-souverains et même les États non souverains. D'autre part il était conduit à sacrifier une seconde fois la logique juridique » [7, no 58].

En effet — pour cet auteur — une classification juridique n'est nécessairement valable qu'à la condition de reposer sur une base fixe et non changeante, et ensuite de ne pas faire intervenir de considérations extra-juridiques, telles qu'historiques et sociales. La notion de souveraineté a fait, de sa part, l'objet de la critique suivante, critique qui amène le doyen C. A. COLLIARD à repousser également comme critère de l'État la notion d'indépendance défendue par le professeur Ch. ROUSSEAU, et à admettre l'opinion de G. SCELLE, en adoptant, dès lors, en tout état de cause, l'avis de l'absence de tout critère juridique de l'État :

« La théorie classique fait de la souveraineté le critère de l'État. On retrouve comme un écho de la solution traditionnelle dans les traités généraux qui constituent le statut de certaines organisations internationales. Le § 1 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies indique formellement : L'organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres.

» La notion classique de souveraineté, critère de l'État, n'est en droit international que la transposition de la théorie de la toute puissance de l'État telle qu'elle a été imaginée ou reconstituée en droit interne avec la renaissance du droit romain. L'État est une collectivité souve-

raine, en ce sens qu'il n'admet point de collectivité à lui supérieure et qu'il dispose de la plénitude du pouvoir politique.

» Mais la conception classique de la souveraineté se heurte à une grave contradiction sur le plan international. Il serait possible d'admettre que les États soient souverains si la société internationale était absolument anarchique et s'il n'existe aucun droit international. Mais, à partir du moment où l'on admet l'existence d'un droit international dont les seuls sujets seraient les États souverains, on aboutit à une absurdité véritable. L'État n'est plus souverain s'il est soumis au droit. Et si l'État n'est pas souverain, la souveraineté ne saurait apparaître comme le critère de la collectivité étatique.

» Les variantes de la théorie classique, imaginées par divers auteurs allemands, théorie du droit propre de LABAND et surtout la fameuse théorie de JELLINEK, ou de l'auto-limitation, selon laquelle l'État ne peut être lié par une volonté autre que la sienne mais se lie lui-même par les traités qu'il passe se heurtent, en dernière analyse, aux mêmes objections. L'auto-limitation demeure discrétionnaire de la part de l'État, qui peut s'affranchir de la règle qu'il a lui-même librement créée. La célèbre formule de JELLINEK selon laquelle l'État a « la compétence de la compétence » n'est, sous un nom différent d'apparence scientifique, que la théorie habituelle de la souveraineté.

» Inexacte du point de vue scientifique, dangereuse par les conséquences politiques qu'elle implique, la théorie de la souveraineté n'est plus aujourd'hui soutenue en doctrine. On la rencontre encore dans la pratique internationale. Mais c'est alors une notion émoussée qui comporte des limitations, et qui donc ne constitue pas un critère de l'État, et qui ne saurait être utilisée comme un véritable critère de l'État ».

Un autre critère, dégagé par certains juristes dits de l'École autrichienne, en particulier VERDROSS et KUNS, est celui connu sous le nom de « l'immédiateté internationale ». La collectivité étatique se distinguerait des autres collectivités territoriales en ce sens qu'elle seule serait régie directement par le droit international, alors que les collectivités non étatiques seraient régies directement par le droit interne et d'une manière seulement médiate par le droit international. C. A. COLLIARD estime que ce critère n'a pas de valeur absolue et n'est pas décisif

« car le droit international régit aussi directement le statut de territoires non étatiques, territoires sous mandat, sous tutelle, Trieste,

Tanger, etc. On peut même dire qu'il régit ces collectivités d'une manière plus nette encore».

Ayant critiqué les critères de la souveraineté et de l'immédiateté internationale, comme critères de l'État, C. A. COLLIARD passe à la critique du critère de l'indépendance, proposé par Ch. ROUSSEAU, et l'expose dans les termes suivants :

« Selon cette théorie la collectivité étatique disposerait d'une compétence exclusive de toute autre dans le cadre de son territoire, cette compétence serait autonome, c'est-à-dire libre d'agir, enfin cette compétence serait plénière.

» Cette analyse est évidemment intéressante, mais elle ne peut aboutir à dégager le critère de l'État. En effet elle ne peut définir que l'État indépendant. Elle ne s'applique qu'à des cas particuliers. La compétence de l'État n'est pas toujours exclusive. Il y a de nombreux cas de substitution de compétence, de partage de compétence. Elle n'est pas toujours autonome, il suffit de songer aux diverses dispositions de certains traités concernant la protection des minorités, la garantie des droits de l'homme. Elle n'est pas toujours plénière. que l'on songe aux régimes de démilitarisation, au Pacte de Briand-Kellogg. Devra-t-on admettre que l'État signataire du Pacte de renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale n'est plus un État, alors que le demeurerait une collectivité en dehors de ce traité ?

» On s'aperçoit finalement que la notion d'indépendance se heurte à peu près aux mêmes inconvénients que la notion de souveraineté et que le droit international apparaît comme un ensemble de règles limitant l'indépendance, ce qui ne permet pas de faire de la notion d'indépendance le critère de l'État ».

Ayant ainsi écarté les critères fondés sur les théories respectives de la souveraineté, de l'immédiateté internationale et de l'indépendance, C. A. COLLIARD est amené à constater qu'il faut recourir à des critères extra-juridiques. Aussi estime-t-il nécessaire de se rallier à l'opinion de G. SCELLE, selon laquelle « ce qui caractérise vraiment l'État ce sont des éléments de nature historique, politique, psychologique ». C'est par l'analyse de ces éléments extra-juridiques et la mesure de leur intensi-

té que l'on pourra distinguer entre elles, classer en collectivités étatiques et en collectivités non étatiques des collectivités humaines établies sur un territoire et régies directement par le droit international [7, nos 70-72, *passim* et 47, no 8].

D. — REJET DE LA NOTION DE LA SOUVERAINETÉ ABSOLUE  
PAR L'ENSEMBLE DE LA DOCTRINE.

Si on se cantonne sur le plan de la théorie, il semble bien que, des discussions ayant surgi autour de la notion de souveraineté comme critère de l'État, l'esprit aurait quelque tendance à ne pas adopter comme critère ni celui de la souveraineté ni celui de l'immédiateté internationale ni celui de l'indépendance — et considérerait comme mieux établi celui adopté par G. SCHELLE et que C. A. COLLIARD fait sien.

Cependant le problème du critère de l'État ne serait pas pour autant complètement élucidé et vidé si, d'une part, à la critique faite au critère de la souveraineté n'était pas apportée une précision qui s'impose ; si, surtout et d'autre part, à l'analyse des discussions théoriques ayant pour objet le critère de l'État n'était pas liée celle de la pratique internationale et de la jurisprudence internationale.

En effet — en ce qui concerne, tout d'abord, la notion même de souveraineté —, on a pu l'envisager jadis dans une partie de la doctrine comme si, tout au moins sur le plan des principes, il s'agissait d'une souveraineté absolue. Et c'est cette souveraineté absolue qui a fait l'objet — comme nous l'avons vu — de la critique notamment des professeurs Ch. ROUSSEAU, G. SCHELLE et C. A. COLLIARD.

Nul, pensons-nous, ne soutiendrait encore qu'il y a une souveraineté absolue et que le critère de l'État est

cette souveraineté absolue. Cette notion stricte de la toute puissance de l'État est dépassée et largement dépassée [44, n° 95 et 39, p. 124 *in fine littera a*]. Or, c'est précisément en tenant compte et à condition de tenir compte de ce que cette notion a subi, avec le temps, des limitations, qu'on peut encore faire état de l'expression « souveraineté » pour désigner le caractère spécifique du pouvoir de l'État. Ainsi que s'exprime P. REUTER :

« La souveraineté exprime un caractère et un seul : celui de n'être pas soumis à un autre pouvoir de même nature.

» La souveraineté ne signifie pas que l'État ne soit pas soumis aux règles de droit international ; elle n'implique pas non plus que les États aient le droit de déterminer librement leurs attributions ou plus exactement leurs compétences ; elle signifie simplement que, dans la pyramide des groupes humains actuellement constituée, l'État se trouve au sommet. Ainsi conçue comme une situation de fait, la souveraineté existera toujours, quelle que soit l'évolution de la société internationale ; si l'univers doit être un jour soumis à l'autorité d'un État unique, ce dernier sera souverain » [39, pp. 123-124].

C'est à bon droit que le professeur M. SIBERT fait état d'une souveraineté « relative » :

« L'autre conception de la souveraineté, la vraie, la seule qui soit acceptable, reconnaît qu'il ne puisse pas plus exister de souveraineté absolue pour l'État que de liberté absolue pour l'individu. De par les nécessités mêmes de leur existence, la généralité des États se trouvent engagés dans un système de relations qui impose des restrictions indispensables à leur volonté d'autonomie ; parce qu'ils doivent avoir des rapports les uns avec les autres, ils sont dans la nécessité de soumettre ces rapports à des règles. Leur liberté, leur « souveraineté » ne sauviennent être que relatives » [49, p. 249].

L. CAVARÉ écrit de son côté :

« (La compétence) est un pouvoir légal d'exercer une activité juridique, a pour source le Droit international et s'exerce conformément au Droit international.

» Ainsi comprise, cette notion s'oppose à la vieille notion de souveraineté ou d'indépendance absolue. Les États ne possèdent et n'exer-

cent de compétence que dans la mesure où le Droit international le leur reconnaît » [6, p. 437].

Toutefois, si le droit international peut constituer et constitue une limitation à la souveraineté absolue de l'État, encore est-il que cette souveraineté relative ne trouve pas son fondement dans une délégation du droit international. Ainsi que l'écrit Ch. DE VISSCHER, faisant appel à D. ANZILOTTI :

« ... le droit international est supérieur à l'État en ce sens qu'il constitue une limite juridique de sa puissance, mais non pas dans le sens que la puissance de l'État soit une délégation du droit international ; cette dernière thèse, qui d'ailleurs n'est pas logiquement nécessaire, a contre elle non seulement l'expérience historique mais encore et principalement la conviction des États auxquels rien ne répugne davantage que l'idée d'exercer un pouvoir à eux concédé par l'ordre international ».

Et Ch. DE VISSCHER d'ajouter :

« Certains théoriciens perdent de vue que même dans l'ordre juridique interne, pourtant infiniment plus évolué, les gouvernements se réservent à l'égard de certaines questions un pouvoir discrétionnaire qui s'affirme particulièrement dans le droit constitutionnel et dans le droit administratif plus directement associés aux intérêts politiques de l'État. Il en est ainsi en France des questions auxquelles s'applique la théorie des « actes de gouvernement ». On a pu en discuter le principe ; on ne peut nier la persistance de leur pratique » [12, p. 132 et note (1)].

#### *E. — LA PRATIQUE INTERNATIONALE. — CONCLUSION.*

Quant à l'aspect de la pratique internationale, cette fois, en ce qui concerne le recours à la notion de la souveraineté comme critère de l'État, il s'impose de le souligner vu son importance capitale. Car il faut constater que si les théories sur le critère de l'État peuvent être discutées et proposées, les unes plus attrayantes et moins criticables que d'autres, encore est-il que, dans la réalité, le recours à la notion de « souveraineté », voire

à celle de l'« indépendance », dans la pratique internationale, est chose constante. « Souveraineté » et « indépendance » constituent des notions qui conservent encore toute leur force et tout leur sens, même lorsqu'on admet — et on doit l'admettre — qu'il n'existe plus de souveraineté absolue.

Ch. ROUSSEAU admet lui-même que s'il est impossible, dans une construction rationnelle du droit international, de retenir la notion de souveraineté comme critère de l'État, et que, si telle est actuellement l'orientation dominante en doctrine,

« il s'en faut que la jurisprudence internationale ait adopté pour sa part une attitude aussi radicale. Celle-ci, qui s'inspire du positivisme volontariste, voit au contraire dans la souveraineté étatique un axiome indiscuté de la vie internationale » [44, n° 95, c et 7, n° 70 *in fine*].

Quant à Ch. DE VISSCHER, il s'exprime comme suit :

« La souveraineté, telle que l'ont forgée des siècles d'histoire, tient, qu'on le veuille ou non, à la politique comme au droit. Ni les dispositions du Pacte, ni celles de la Charte n'ont amené un changement appréciable dans le pouvoir discrétionnaire que les États entendent garder envers ceux de leurs intérêts qu'ils tiennent pour vitaux, et l'expérience démontre que ceux-ci n'ont pas cessé de trouver dans l'idée de « compétence exclusive » ou de « compétence nationale » un abri contre l'intervention des organes internationaux. Il y a toujours quelque risque à associer trop rapidement une théorie juridique à des instruments diplomatiques profondément engagés dans les rapports politiques ; seule leur mise en application pendant un temps assez long fixe leur signification durable et leur portée effective. Il ne faut donc pas être surpris du fait relevé par M. Ch. ROUSSEAU, « qu'aucun auteur n'a présenté jusqu'ici une théorie générale des compétences en droit international » [12, p. 133].

Quoi qu'il en soit des critiques apportées contre le critère de la souveraineté en tant que critère de l'État, il faut donc reconnaître que, dans le droit positif international et dans la coutume, on reste, dans l'ensemble, traditionnellement fidèle à la notion classique de la

souveraineté comme critère de l'État [32, n° 69], encore que les tenants actuels de cette notion ne se réfèrent plus à une notion de souveraineté absolue.

Nous retiendrons notamment que l'article 2, considéré dans ses § 1 et § 7, de la Charte des Nations-Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945 et approuvée par la loi du 14 décembre 1945 (¹) dispose que

« l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité *souveraine* de tous les membres » et qu'« aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la *compétence nationale d'un État...* ».

Or, cette « compétence nationale » est habituellement, sinon toujours, comprise comme traduisant la notion de souveraineté. Même pour ceux qui adopteraient la thèse de Ch. ROUSSEAU sur le critère de l'indépendance comme critère de l'État, cette « compétence nationale » devrait constituer un des trois éléments de l'indépendance tels que conçus par ce juriste : l'autonomie de la compétence [44, n°s 96, *littera b* et 639].

Il importe aussi de signaler l'article 2, § 2, de l'accord de tutelle pour le territoire du Ruanda-Urundi, approuvé à New York le 13 décembre 1946 par l'Assemblée générale des Nations Unies et approuvé par la loi du 25 avril 1949 (²) :

« (L'Autorité chargée de l'administration) sera autorisée à constituer le Ruanda-Urundi en union ou fédération douanière, fiscale ou administrative avec les territoires limitrophes *relevant de sa souveraineté* et à créer des services communs etc... ».

Enfin, il importe de noter qu'au moment où, par la loi du 18 octobre 1908, le législateur belge approuvait le Traité de cession du 28 novembre 1907, la théorie du critère de la souveraineté comme critère de l'État, n'était pas encore l'objet d'une critique doctrinale qui,

(¹) *Moniteur belge* du 1<sup>er</sup> janvier 1946, pp. 1 et suiv.

(²) *Moniteur belge* du 6 janvier 1950, pp. 66 et suiv.

dans la suite, devait s'affirmer largement. A cette époque, on s'en tenait encore et sans discussion à la théorie du critère de la souveraineté ; dès lors, il faut se replacer à ce moment pour apprécier toute la signification et toute la portée du droit de souveraineté dont la Belgique a bénéficié, depuis 1908, sur les territoires ayant constitué l'État Indépendant du Congo.

Aussi, faisant abstraction des discussions théoriques et nous plaçant sur le plan des réalités internationales, estimons-nous qu'il y a lieu d'accepter et de retenir la théorie traditionnelle du critère de l'État, à savoir la souveraineté, pour comprendre et jauger le « droit de souveraineté » dont fait état le Traité de cession du 28 novembre 1907, et de se référer — pour saisir cette notion — au droit international positif et à la coutume (¹).

(¹) C'est pensons-nous, compte tenu de la théorie traditionnelle, qu'il faut comprendre le décret du 18 novembre 1830 porté par le Congrès National, proclamant « l'indépendance du peuple belge » [19, spécialement pp. 174, col. 2-3, 175 et 176].

## CHAPITRE II

### DE LA QUALITÉ, AU POINT DE VUE DE LA NATIONALITÉ, DES AUTOCHTONES DU CONGO BELGE

Nous avons vu (page 16) que, suivant l'opinion dominante, pour qu'il y ait État, la réunion d'au moins trois éléments est nécessaire, à savoir la population, le territoire et le gouvernement (qui n'est plus, selon la conception de certains auteurs français, que l'organe placé à la tête de l'ensemble des services publics). Dès lors, le droit international reconnaît aux États trois chefs de compétence distincts : la compétence relative aux services publics, la compétence personnelle et la compétence territoriale.

Compétence relative aux services publics, tout d'abord. A ce titre, l'État a tout d'abord compétence pour réglementer l'organisation de ses services publics, c'est-à-dire pour se donner à lui-même sa Constitution ; compétence, ensuite, pour régler le fonctionnement de ses services publics et agir sur eux ; compétence, enfin, pour assurer la défense de ses services publics, le droit de guerre étant la manifestation extrême de cette compétence.

La deuxième compétence de l'État est la compétence personnelle, c'est-à-dire que l'État est investi d'une compétence particulière à l'égard de certaines personnes, indépendamment du fait que ces personnes se trouvent sur son territoire et qu'elles participent au fonctionnement d'un service public. Cette compétence de l'État

s'exerce avant tout et principalement à l'égard de ses nationaux ; elle s'exerce aussi à l'égard de certaines sociétés, la nationalité étant généralement déterminée en ce cas par le siège social ; elle s'exerce encore, sous certaines conditions, à l'égard des navires et des aéronefs ; elle s'étendait et s'étend encore à d'autres individus que les nationaux proprement dits (le cas typique actuellement est celui des habitants des territoires placés sous régime de la tutelle, ou encore le cas des individus des États protégés par l'État protecteur).

L'effet essentiel de la compétence personnelle est la possibilité pour l'État de légiférer à l'égard de ses nationaux qui se trouvent à l'étranger, notamment en matière des devoirs de famille, du service militaire.

Reste la troisième compétence de l'État, la compétence territoriale, à savoir la compétence à l'égard des hommes qui vivent sur son territoire, des choses qui s'y trouvent et des faits qui s'y passent. Encore que cette compétence soit susceptible de modalités, il s'indique d'adopter, pour son examen, l'hypothèse normale de la compétence exclusive et plénière communément appelée souveraineté territoriale. Cette compétence territoriale constitue un ensemble de pouvoirs juridiques reconnus à un État pour lui permettre d'exercer, dans un espace déterminé, les fonctions étatiques (actes législatifs, administratifs et juridictionnels) ; elle est, d'autre part, une notion fonctionnelle en ce sens qu'elle apparaît comme une fonction positive ayant sa raison d'être dans l'intérêt général ; elle comporte, enfin, un aspect négatif cette fois : l'exclusivisme, c'est-à-dire la faculté d'exclure toute autre compétence d'État à l'intérieur du territoire sur lequel elle s'exerce.

Tels sont les trois chefs de compétence que le Droit international reconnaît aux États et que nous avons exposés le plus synthétiquement possible.

Or — ainsi que nous l'avons noté — la compétence

personnelle de chaque État s'exerce tout d'abord et principalement à l'égard de ses nationaux. Se pose, dès lors, la question de savoir quelle est la qualité, au point de vue de la nationalité, des sujets congolais depuis que la Belgique s'est vu accorder le droit de souveraineté sur les territoires ayant composé l'État Indépendant du Congo. Les mutations territoriales ont, en effet, une influence directe sur la condition des habitants : leur changement de nationalité. Les individus, en effet, ne sont pas seulement soumis à l'État sur le territoire duquel il se trouvent. Ils sont également rattachés à un État déterminé par un lien personnel : celui de la nationalité.

C'est précisément parce que l'annexion ou la cession d'un territoire a des conséquences si graves sur la condition des habitants que le droit des gens a prévu la possibilité, lorsque la cession ou l'annexion se fait contrairement à la volonté des habitants, d'user des deux institutions suivantes : le plébiscite et l'option. Mais si, lors de la mutation territoriale, aucun appel à l'une de ces deux institutions n'a été prévu dans l'instrument diplomatique prévoyant la susdite mutation, il reste que les effets de la cession ou de l'annexion, tels que consacrés par la doctrine et la coutume, demeurent entiers et que le changement de nationalité s'opère automatiquement dès le jour où le droit de souveraineté devient effectif. Tel est le cas de l'annexion des territoires de l'État Indépendant du Congo par la Belgique, le Traité de cession du 28 novembre 1907 n'ayant rien prévu en ce qui concerne la condition des habitants des territoires cédés à la Belgique.

Que nous enseigne, dès lors, le droit international public ?

Ayant eu l'occasion de publier déjà, sur cette question, une étude assez fouillée [18, n° 4, pp. 339-379], nous n'exposerons pas, fût-ce même en une large fresque,

l'état du problème en l'étayant des opinions d'une très nombreuse doctrine. Cependant nous estimons opportun — nous dirons même : particulièrement opportun — de citer ci-après les auteurs qui, par leurs avis non équivoques, permettent d'affirmer que, par l'annexion des territoires de l'État Indépendant du Congo, les indigènes de ces territoires sont devenus des nationaux belges. Tels sont : THONISSEN [51, p. 14, n° 22], WEISS [57, p. 212], LAURENT [29, n° 146], RIVIER [40, p. 204], BONFILS [4, n° 427 et 20, n° 427], les *Pandectes belges* (¹), VINCENT et PENAUD [56, *verbo* annexion et démembrement, n°s 1-37], DESPAGNET [11, n° 143 et 10, n° 322], NYS [36, p. 24], POULLET [37, 2<sup>e</sup> éd. n° 113 et 3<sup>e</sup> éd. n° 113], ROLLAND et LAMPUÉ [42, n° 74 et 41, n°s 73-74], LE FUR [30, n°s 631-632], SAVATIER [45, n° 135], NIBOYET 35, n°s 114 et 268], LEREBOURS-PIGEONNIÈRE [31], [n° 123], SIBERT [49, n° 330], CAVARE [6, pp. 337-338, ROUSSEAU [44, n° 322 et 43, n° 189].

Et en Belgique, depuis 1908, nous relevons les noms suivants : HALEWYCK [26, n° 81], JENTGEN [28, p. 249], GOHR [23, n° 258 et 24, p. 299 et 25, pp. 265-266], WIGNY [58, n° 13], VERSTRAETE [55, p. 49 et 54, n° 14], VAN DER KERKEN [53], SOHIER [50].

Cette doctrine trouve un étai dans la jurisprudence nationale. En effet, un arrêt du 9 mars 1874 de la Cour de Cassation s'exprime comme suit :

« Attendu que (suivant les principes généraux du droit public), lorsqu'un territoire change de domination, les naturels de ce territoire changent de nationalité, et sont considérés comme naturels du pays auquel profite le changement ; attendu que cette substitution d'une nationalité nouvelle à la nationalité primitive s'opère dans tous les cas : qu'il s'agisse du démembrement d'un État ou de son absorption par un autre, qu'il s'agisse d'annexion ou de cession de provinces ; attendu qu'en effet les naturels du territoire qui change de domination n'avaient leur nationalité primitive qu'à raison de ce territoire ; que,

(¹) *Pandectes belges*, 1882, V<sup>e</sup> annexion, n° 30.

partant, le démembrement, comme l'absorption d'un État, les annexions comme les cessions de provinces, rompent le lien qui unissait ces naturels à la nation démembrée ou détruite, pour les identifier avec la nation à l'avantage de laquelle la mutation s'accomplit... »<sup>(1)</sup>.

Dans le même sens une décision du 16 avril 1954 du Tribunal civil de Courtrai qui reconnaît le changement de nationalité par suite d'annexion d'un pays<sup>(2)</sup>. C'est encore un jugement du 24 janvier 1923 du Tribunal de dommages de guerre de Liège décidant que depuis l'annexion du Congo à la Belgique, il n'existe plus de nationalité congolaise, et que les ressortissants ont acquis la nationalité belge sans être citoyens belges<sup>(3)</sup>. Enfin, un jugement du 29 janvier 1954 du Tribunal de première instance de Léopoldville reconnaissant à un certain P... la qualité de Belge, mais de Belge de statut colonial<sup>(4)</sup>.

A la doctrine et à la jurisprudence, il importe de joindre la volonté du législateur belge de 1908 telle qu'elle s'est exprimée formellement et clairement dans les travaux préparatoires de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge. Nous avons relevé dans notre étude, à laquelle il a été fait allusion page 35, les déclarations gouvernementales qui ne souffrent ni discussion, ni doute, et ne prêtent en rien à la moindre équivoque [18, pp. 358-365], d'autant qu'elles ont été acceptées par les trois branches du Légitif<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> *Pasicrisie* 1874, I, 132.

<sup>(2)</sup> *Journal des Tribunaux*, 1954, p. 502.

<sup>(3)</sup> Cité dans : *Répertoire général de la jurisprudence congolaise*, par J. P. COLIN, V<sup>o</sup> nationalité, 1.

<sup>(4)</sup> *Journal des Tribunaux d'outre-mer*, 1956, p. 76.

<sup>(5)</sup> Les travaux préparatoires de la loi du 18 octobre 1908 portant approbation du Traité de cession ne comportent sur la question en examen aucun élément susceptible d'être retenu, car, en dehors même des discussions sur les effets financiers de la cession, ils ne traitent jamais que de la substitution de la souveraineté de la Belgique à celle exercée par le Roi-Souverain. Ce silence sur la nouvelle qualité des sujets « congolais » se comprend puisque la loi a uniquement pour objet l'approbation des clauses du Traité de cession.

Certes, on peut lire dans les travaux préparatoires qui ont entouré la révision, en 1892-1893, de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, des déclarations qui, à première vue, ne semblent pas cadrer parfaitement avec celles du législateur de 1908. Nous visons, ici, plus spécialement, le Rapport fait au nom de la Commission du Sénat par le chevalier DESCAMPS et certaines déclarations faites par le ministre BEERNAERT.

Dans notre étude préappelée, nous avons cité et examiné longuement ces documents parlementaires [18, pp. 340-352] et, après réexamen de la question, à l'occasion du présent Mémoire, nous estimons pouvoir conclure que, malgré une certaine imprécision qui y règne parfois lorsqu'on emploie les vocables de « Belges » et de « sujets belges », ces parlementaires ont entendu distinguer entre la qualité de « national belge » (« sujet » belge) et celle de « citoyen belge », distinction parfaitement justifiée.

C'est donc à bon droit, pensons-nous, que, de ce qui précède, il faut adopter l'opinion, fermement établie, que les indigènes du Congo sont devenus, par le fait de la cession de 1908, des nationaux belges. Telle est leur qualité en droit international public et en droit interne.

Certes, en droit interne, au sein de la Communauté nationale, les indigènes du Congo belge, nationaux belges, n'ont-ils pas reçu la plénitude du droit de cité ; ils ne sont pas citoyens belges, la Constitution n'étant pas applicable, en principe, au Congo belge. Ceci n'a toutefois aucune influence sur leur caractère de national belge. N'y a-t-il pas, du reste, une catégorie de personnes qui, en Belgique même, sont « nationaux » belges sans être « citoyens » belges ? Nous visons ici le cas des étrangers qui ont obtenu la nationalité belge par la voie de la naturalisation dite ordinaire ou petite <sup>(1)</sup>.

---

(1) On n'ignore pas que ces étrangers, ainsi devenus « nationaux » belges, ne peuvent être, notamment, ni électeurs, ni éligibles au Sénat et à la Chambre des Représentants ; par contre, ils sont électeurs et éligibles à la Commune.

En d'autres termes, au sein de la Communauté nationale, il peut exister parmi les nationaux diverses catégories de personnes suivant qu'elles participent ou non — et, si elles y participent, suivant la mesure de leur participation — à la vie publique, à l'exercice de la souveraineté ; ceci sans que leur qualité de « national » tant au sein du groupement national qu'à l'égard des États étrangers puisse en être affectée en quoi que ce soit.

### CHAPITRE III

#### DU CARACTÈRE DU TERRITOIRE DU CONGO BELGE

Une ultime question se pose dans les termes suivants : s'il est exact que la Belgique a un droit de souveraineté sur le Congo belge, s'il est exact qu'on se trouve, depuis 1908, en présence d'un État agrandi et exerçant dès lors, en Belgique d'Europe comme en Belgique d'Afrique, les trois compétences que le droit des gens reconnaît à tout État : la compétence territoriale, la compétence personnelle et la compétence relative aux services publics, quel est le caractère du territoire ayant fait l'objet du Traité de cession du 28 novembre 1907 ?

La réponse à cette question est que le territoire du Congo belge fait partie intégrante du territoire national belge et constitue, avec le territoire de la Belgique métropolitaine, le territoire national. C'est pourquoi, depuis 1908, le serment constitutionnel du Roi, tel que prévu par l'article 80, alinéa 3, de notre Charte fondamentale, et visant notamment le maintien de l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ne se circonscrit plus au territoire de la Belgique tel qu'envisagé par le constituant de 1831.

Que cette opinion soit fondée, nous estimons que cela est parfaitement exact. Nous avons examiné aussi cette question du caractère du territoire du Congo belge dans notre étude — déjà citée — sur *La Belgique et le Congo belge* [18, pp. 339-379]. Par déférence pour notre Compagnie, nous ne reprendrons pas le développement de la

justification de cette opinion. On nous permettra toutefois de citer nos sources, afin que, dans cette étude d'ensemble qui, nous paraît-il, vient à son heure, ceux qui voudront bien nous lire, puissent y trouver les indications nécessaires susceptibles d'attirer et de fixer leur adhésion intellectuelle.

En l'occurrence il s'agit des publicistes suivants : DE MARTENS [9, pp. 451-452], PRADIER-FODÉRÉ [38, § 210], VAN DEN HEUVEL [52, p. 182], RIVIER [40, pp. 160-161], BONFILS [4, n° 485], ARNTZ [1, n° 102], P. FIORE [21, p. 412], MAST [33, p. 64], DESPAGNET [10, n° 375, pp. 89 et 559], FAUCHILLE [20, 1<sup>re</sup> partie, n° 159<sup>5</sup> et 2<sup>e</sup> partie, n° 482<sup>1</sup>], LE FUR [30, n° 150, 316, 322], SIBERT [49, n° 417], CAVARÉ [6, pp. 256-258], ROLLAND et LAMPUE [42, éd. 1931, n° 62 et 2<sup>e</sup> éd. n° 70 et 41, 2<sup>e</sup> éd., n° 73], HALEWYCK [26, n° 4], WIGNY [58, pp. 77-78] (1), DA SILVA CUNHA [8, n° 85, p. 216] (2). On nous permettra d'ajouter que l'opinion ainsi professée par ces divers auteurs, nous l'avons sans cesse exprimée et défendue dans plusieurs de nos publications, indépendamment de l'étude à laquelle nous avons dû faire allusion, à diverses reprises, dans les lignes qui précèdent [17, p. 11 et 14, col. 1-2].

A la doctrine (3), font écho les travaux préparatoires de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du

(1) Voir aussi : *Répertoire pratique du droit belge*, V<sup>o</sup> Congo, n° 34.

(2) Dans le même sens : Conclusions avocat général HAYOIT DE TERMICOURT précédant arrêt C. Cass. 26.XI.1941, dans : *Belgique coloniale et Commerce international*, 1947, pp. 219 et suiv.

(3) A toutes fins utiles, nous signalons que plusieurs des auteurs que nous venons de citer visent expressément le cas des colonies. Il s'agit de PRADIER-FODÉRÉ, DESPAGNET, FAUCHILLE, LE FUR, SIBERT, CAVARÉ, ROLLAND, LAMPUE, HALEWIJCK, MAST, WIGNY. Nous estimons devoir faire observer, ainsi qu'il fut précisé aux pages 5 à 8 de ce mémoire, que les territoires sur lesquels la Belgique a, en 1908, étendu sa souveraineté, étaient des territoires composant un État, à savoir l'État Indépendant du Congo. Ce n'est qu'après que cette extension fut réalisée que la Belgique a pu édifier et édifie ces territoires en colonie. Ainsi le caractère national du territoire du Congo belge se trouve-t-il, si possible et pour autant que de besoin, renforcé.

Congo belge, où tant le Rapport fait au nom de la Commission de la Chambre que les déclarations gouvernementales faites devant le Parlement ne laissent aucun doute sur l'intention précise et expresse du législateur de considérer le territoire du Congo belge comme territoire national [18, pp. 359, 361].

Si, cette fois, nous nous référons au Rapport — déjà cité lors de l'examen du problème de la nationalité des indigènes du Congo belge — fait par le chevalier DESCAMPS au nom de la Commission du Sénat, lors de la révision de 1892-1893 de la Constitution, on peut constater qu'on y a repoussé l'idée que la future possession de la Belgique en Afrique ferait partie du territoire national, encore que fut proclamé le principe de la souveraineté de la Belgique sur ce territoire pour le moment où celui-ci lui serait cédé.

Nous avons — dans notre étude déjà citée [18, pp. 341-351] — examiné longuement la portée de ce Rapport et ce que celui-ci a pu vouloir exprimer ; car — il faut le noter — la théorie qu'on y retrouve paraît être en contradiction formelle avec celle présentée, à la même époque, par la plus grande partie de la doctrine. Aussi avons-nous été amené à donner lecture, en 1954, à la Classe des sciences morales et politiques de l'A.R.S.C., d'une Note où était exprimé l'avis que l'opinion du chevalier DESCAMPS semblait s'appuyer notamment sur le droit positif allemand et, de ce fait, partager, tout au moins à la fin du siècle dernier, la théorie d'une certaine école allemande, théorie dite des fragments d'État ou pays annexe, dont le principal représentant fut, semble-t-il, G. JELLINEK, professeur à l'Université de Heidelberg (1). Cette théorie fut notamment critiquée par les professeurs ROLLAND et LAMPUÉ et même par des juristes allemands [42, 1<sup>re</sup> éd. p. 52, note 1 et 2<sup>e</sup> éd. n° 71].

(1) *Bulletin des Séances*, T. XXV, 1954-5, pp. 1367 et suiv.

Quoiqu'il en soit, nous pensons que la volonté formelle du législateur de 1908, confirmée par les Gouvernements qui se sont succédé au pouvoir depuis cette époque (1) et étayée par un nombre impressionnant d'opinions identiques émanant de la doctrine, permet d'écartier l'avis formulé en 1892-1893, pour ne retenir que l'opinion que nous faisons nôtre : le territoire du Congo belge fait partie intégrante du territoire national belge ; il est un des deux éléments constitutifs du territoire national (2).

<sup>(1)</sup> Voir le discours prononcé à la Chambre des Représentants par le Ministre A. DEQUAE, lors de l'examen des dispositions constitutionnelles susceptibles de faire l'objet de révision (*Ch. des Repr., Ann. parl.*, n° 112, séance du 14 octobre 1953, pp. 3 à 5. — Voir aussi : *Ch. des Repr.*, session 1952-1953, doc. n° 693. Rapport fait au nom de la Commission par M. DE SCHRYVER, pp. 30 et 31).

<sup>(2)</sup> De ce que la Belgique exerce son droit de souveraineté sur le territoire du Congo belge, il ne s'ensuit nullement que l'État belge serait « propriétaire » de ce territoire. Le territoire n'est pas l'objet même du pouvoir étatique. Parler d'un droit de « propriété », c'est confondre la notion de domanialité et celle de souveraineté. Ceci est important à noter notamment en ce qui concerne le problème, au Congo belge, des terres dites vacantes. Voir à cet effet : [43, n° 151 et 7, n° 199 et 32, n° 64 et 49, n° 385 *in fine* et 47, pp. 67-68].

## CHAPITRE IV

### CONCLUSIONS GÉNÉRALES DE LA PREMIÈRE PARTIE DE L'EXPOSÉ

Quelles sont les conclusions à tirer de l'exposé qui vient d'être présenté ?

Tout d'abord, le droit de souveraineté dont la Belgique jouit et qu'elle exerce <sup>(1)</sup> doit être entendu dans le sens traditionnel, conformément au droit positif international et à la coutume.

Ensuite, par le fait de la cession, on se trouve en présence d'un seul et même État : l'État belge.

De troisième part, les autochtones du Congo belge sont des nationaux belges au même titre que le sont les Belges de la Mère Patrie, encore que, en droit interne, ils ne jouissent pas de la plénitude du droit de cité (ou de la qualité de citoyen belge) au sens de la Constitution.

De quatrième part, le territoire de la Belgique d'Europe et le territoire de la Belgique d'Afrique constituent le territoire national, encore que, en droit interne, le Congo belge ne forme pas une province belge au sens de la Constitution.

Cette situation du Congo belge, en droit international

---

<sup>(1)</sup> Nous paraît inexacte — pour le moins équivoque — et susceptible d'entraîner une interprétation erronée, l'expression dont se sert la déclaration gouvernementale du 13 janvier 1959 sur l'avenir politique et administratif du Congo belge, lorsque celle-ci fait état de l'« exercice de (la) souveraineté » sans spécifier — et sans que le contexte aide à le spécifier — qu'il s'agit de l'exercice *du droit de souveraineté*. Il y a là plus qu'une nuance. (Sénat, Séance du 13 janvier 1959, session 1958-1959, *Annales parlementaires*, doc. n° 9 p. 142 — et Chambre des Représentants, Séance du 13 janvier 1959, *idem*, doc. n° 11 p. 8).

public, explique l'article 28 de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, édictant :

« Le Ministre des affaires étrangères du Royaume a dans ses attributions les relations de la Belgique avec les puissances étrangères, au sujet de la Colonie »,

disposition qui, du reste, ne devait pas être expressément formulée puisque cette règle découle naturellement des principes du droit des gens et du droit public belge.

Cette situation explique encore pourquoi, en droit international public, il n'y a lieu de connaître que le drapeau belge, à savoir celui décrit et fixé par l'article 125 de la Constitution. Certes — mais sur le plan du droit interne, cette fois — l'article 35 de la loi du 18 octobre 1928 sur le gouvernement du Congo belge dispose-t-il :

« Indépendamment du drapeau et du sceau de la Belgique, la Colonie du Congo peut faire usage du drapeau et du sceau dont s'est servi l'État du Congo ».

Mais si le législateur de 1908 a autorisé l'usage du drapeau et du sceau de l'État Indépendant du Congo, encore est-il, d'une part, que cet usage ne constituait qu'une simple faculté et ne pouvait être que complémentaire, d'autre part que l'usage du drapeau et du sceau de la Belgique constituaient pour l'administration coloniale un droit et une obligation. Lors des discussions relatives au susdit article 35, le Ministre de la Justice déclara que les conditions de l'emploi des deux sceaux et des deux drapeaux constituaient un détail d'administration qui serait réglé au mieux selon les circonstances [26, n° 521]. C'est en conformité avec cette déclaration que le gouvernement de la Colonie a renoncé à conserver le sceau par une circulaire n° 173 du 28 décembre 1912 <sup>(1)</sup>. On peut toutefois regretter qu'une mesure de ce genre n'ait pas été prise, en son temps, à

<sup>(1)</sup> *Recueil mensuel*, 1912, p. 423.

l'égard du drapeau de l'ancien État Indépendant du Congo ; car le drapeau n'est pas seulement l'expression de la souveraineté d'un État et la représentation de celui-ci, il est encore un symbole qui convie et cristallise autour de lui, sur le plan psychologique, les esprits enthousiastes, les cœurs ardents, mais qui risque aussi de grouper derrière lui des appétits politiques, qui ne sont pas nécessairement désintéressés, et des sollicitations brûlantes vers un régime de sécession.

D'une manière plus générale, il nous sera peut-être permis de constater et de relever combien les idées, certes essentielles mais bien élémentaires, que nous venons d'esquisser sur le droit de souveraineté et sur ce que celui-ci implique, sont mal connues, sinon totalement ignorées, tant en Belgique qu'au Congo belge. A cet égard, il est fondé de regretter aussi que, malgré les moyens d'information officielle et les diverses autres possibilités qui s'offraient, il reste tant à faire, semble-t-il, pour inculquer et expliquer aux autochtones du Congo belge, nationaux belges, ainsi qu'aux Belges de la Mère patrie, les quelques conclusions fondamentales présentées plus haut. Par ailleurs, on ne peut pas perdre de vue qu'à côté de la formation et de l'information sur le plan des principes, il aurait dû y avoir et il devrait y avoir aussi — et combien important est ce facteur — le souci de traduire dans la réalité et de faire sentir tout ce que ces idées expriment, représentent et ont de vivant, ce en faisant appel à la fois à la raison et au cœur.

\* \* \*

Le 17 mai 1955, au stade Baudouin de Léopoldville, en présence d'une foule estimée à environ soixante quinze mille personnes, le Roi prononçait un discours qui constitue une remarquable synthèse des principes essentiels qui dominent la situation de droit et de fait de la Belgique d'Europe et de la Belgique d'Afrique. On nous

permettra de citer ces quelques passages qui couronnent notre propre exposé [15, pp. 397-398].

S'adressant à ses auditeurs, Belges d'Europe et Belges d'Afrique, le Souverain les appelle : « Mes chers *Compatriotes* » — et il leur dit :

« A tous je demande de rester unis *dans le même amour de la Patrie* ».

Et encore :

« C'est avec une fierté que je prends aujourd'hui la parole devant vous, dans la capitale de nos territoires d'outre-mer, *donnés à la souveraineté belge* par le génie de Léopold II... ».

Et le Roi s'exprime encore comme suit :

« Nous savons les impératifs que nous impose *notre souveraineté*, et celle-ci doit être exercée sans partage... Nous entendons nous maintenir strictement dans le cadre de ces sages conceptions grâce auxquelles l'*indépendance* de nos territoires d'outre-mer est assurée ».

Et enfin :

« Mon Père, le Roi Léopold III, qui porte à ce pays, comme ses prédécesseurs, le plus vif attachement, m'a élevé dans l'idée que Belgique et Congo *ne formant qu'une nation*, ce principe commande au Souverain d'assurer l'*intégrité de leurs territoires*... ».

Il serait indécent d'ajouter quelque commentaire à ces passages du discours du Roi d'autant que nous risquerions d'affaiblir ou d'abîmer la clarté, la netteté et la valeur de la pensée Royale et des mots qui la traduisent (1).

\* \* \*

(1) Sans vouloir faire de l'exégèse, il semble que le message du Roi prononcé le 13 janvier 1959 à la Radiodiffusion nationale belge, utilisant l'expression : « *Mes chers compatriotes de Belgique et du Congo* », s'adresse, en dehors des Belges se trouvant en Belgique, aussi bien aux Belges de la Métropole se trou-

Telle est, actuellement, la situation du Congo belge, sur le plan juridique. Qu'en est-il de son avenir ?

Cette question nous conduit à la seconde partie du présent mémoire.

---

vant en Afrique qu'aux autochtones du Congo belge. Cependant — et contrairement au discours royal prononcé à Léopoldville le 17 mai 1955 — le message royal fait état : « ...de nos deux Pays », alors que, en droit et en fait, la situation du Congo à l'égard de la Belgique n'est, dans l'état actuel des choses, modifiée en rien (*La Libre Belgique*, 14 janvier 1959, n° 14, p. 1, ainsi que : *Le Soir* du 14 janvier 1959, 3<sup>e</sup> édition, p. 1. Voir aussi : *Bulletin mensuel « Congo belge »*, 1959, n° spécial, pp. 1 et 2).

## SECONDE PARTIE

# Communauté belgo-congolaise

### INTRODUCTION

Depuis quelques années, dans divers milieux et notamment dans le monde officiel, on ne cesse guère de faire état d'une « Communauté belgo-congolaise » à créer.

A vrai dire, nul ne s'est jamais efforcé — à notre connaissance tout au moins — de définir exactement ce qu'il y a lieu d'entendre par cette expression. On se trouve en présence d'une formule qui, par son imprécision, peut vouloir signifier diverses choses, mais qui, cependant, semble impliquer un régime gouvernemental permettant de distinguer, sur le plan du droit des gens, la Belgique du Congo belge, alors qu'actuellement, nous le répétons, la Belgique d'Europe et le Congo belge constituent l'État belge (encore que, en droit interne cette fois, le Congo ait une personnalité juridique distincte de celle de la Métropole avec son propre patrimoine, son propre budget, son actif et son passif séparés de ceux de la Mère Patrie — article 1<sup>er</sup> de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement de la Colonie).

Dans la situation actuelle des choses, tant sur le plan juridique que sur le plan politique, il ne se conçoit pas de distinguer une communauté qui soit belge et congolaise, pas plus que, pour la Belgique d'Europe, on ne conçoit de considérer une communauté d'expression flamande et une communauté d'expression française. Il n'y a qu'une communauté : la communauté belge. Dès lors, distinguer

une communauté qui ait le caractère hybride de belge et de congolais, c'est déjà reconnaître et admettre un système qui déborde du cadre du type de l'État unitaire pour envisager un système où deux collectivités, relevant du monde international, seront distinctes, mais qui, en vue de la poursuite d'un idéal et d'une fin communs à leur complexe, seront liées suivant un mode accepté librement de part et d'autre. Peut-être ce système n'est-il pas celui pensé et voulu par les auteurs de l'expression « communauté belgo-congolaise », et reprise, avec un ensemble parfait, dans les discours, la presse et diverses publications. Mais si nous la comprenons et l'interprétons d'une manière défectiveuse, on ne peut nous le reprocher, car la faute initiale résiderait dans la manière erronée et imprécise à la fois de formuler une idée. Quoiqu'il en soit, cette communauté — telle que nous nous croyons autorisé à la comprendre — , considérée sous un point de vue très large, peut être poursuivie, par exemple, par l'adoption du système de l'union personnelle (on a connu les cas de la Belgique et de l'État Indépendant du Congo jusqu'en 1908, de l'Angleterre et du Hanovre jusqu'en 1837, de la Hollande et du Luxembourg jusqu'en 1890) ; ou encore par celle du système de l'union réelle (nous pensons ici au cas de la Suède et de la Norvège jusqu'en 1905, de l'Autriche et de la Hongrie jusqu'en 1918, du Danemark et de l'Islande jusqu'en 1944) ; ou encore par celle du système de la fédération (tels sont les cas de la Confédération Suisse — qui, depuis 1848, constitue, malgré ce terme de « confédération », un véritable État fédéral — , des États-Unis de l'Amérique du Nord depuis la Convention de Philadelphie du 14 mai 1787, des États-Unis du Mexique, de ceux du Vénézuéla, du Brésil, etc.) ; ou encore par celle du système de la Confédération (on se rappellera notamment le Saint-Empire fondé en 800, la Confédération du Rhin créée en 1805 par Napoléon) ; ou encore par celle du type *commonwealth*, tous systèmes

que, nous le répétons, nous ne citons qu'à titre exemplaire.

Il paraît évident qu'adjoindre au mot « communauté» les qualificatifs «belgo-congolais» n'est pas du tout semblable au terme «communauté» quand on emploie ce vocable avec un seul de ces qualificatifs : celui de «belge». Faire état de la communauté «belge» c'est parler d'un ensemble d'hommes qui, sur un territoire déterminé — le territoire national belge — poursuit, d'une manière permanente, des fins d'utilité commune, dans le cadre d'une organisation, de caractère belge, dont l'action consiste à commander et à contraindre.

Pour qu'une telle communauté existe, il n'est point nécessaire que les hommes qui la composent aient la même langue, la même religion, la même culture. A côté de cette conception objective de la Nation, défendue surtout en Allemagne, on oppose la conception subjectiviste, principalement développée en France et en Italie, qui définit la nation par des éléments d'ordre idéal et spirituel et voit dans la nationalité un phénomène essentiellement subjectif : le produit d'un état de conscience commun à tous les membres composant le groupe considéré, ce groupe étant conçu comme distinct d'autres groupes similaires [44, p. 79]. La conception française et italienne a deux caractères essentiels : c'est en premier lieu une théorie psychologique qui fait reposer la nation non sur un facteur d'ordre objectif, comme l'origine, la langue ou la civilisation, mais sur une donnée éminemment subjective : la conscience nationale, elle-même produit d'une longue évolution historique. C'est en même temps une théorie volontariste, en ce qu'elle envisage la nation comme le résultat de la volonté concordante de ses membres [44, p. 80]. Ainsi que s'exprime P. WIGNY :

« Une nation peut se définir une communauté d'hommes dont les membres veulent vivre ensemble pour réaliser un idéal de vie sociale complète » [58, n° 14 et 49, note 2, p. 99].

Lorsque la nation est politiquement organisée on se trouve en présence d'un État [58, n° 24 et 3, p. 18].

Quel que soit le système d'un État, cette communauté doit exister — que les éléments humains constitutifs de l'association soient différents ou semblables aux points de vue linguistique, culturel, ethnique ou religieux — si on veut que le système étatique qui l'encadre soit viable, fécond, durable, puissant et vigoureux. Si cela paraît fondé quand on se trouve en présence d'un seul et même État, cela paraît encore plus justifié, et plus nécessaire aussi, si on se trouve en présence de deux entités étatiques, chacune dotée d'un régime d'indépendance, qui veulent mettre en commun ce qu'elles sont et ce qu'elles ont afin de réaliser une fin qui leur est propre.

Ainsi est-il indispensable, soit qu'il existe un seul État, unitaire ou décentralisé, soit qu'on adopte une autre forme de système étatique, de créer — s'il n'existe pas encore —, de développer, de fortifier ce sens « communautaire » qui ne peut trouver son plein épanouissement que dans le libre consentement des individus en vue de la recherche d'un bien commun.

Abstraction faite de ce qui adviendra de la communauté nationale belge telle que constituée présentement, il faut donc, qu'il s'agisse de cette communauté ou de la communauté belgo-congolaise encore floue et sans contour actuellement défini, un sens communautaire. Or, et tel est notre point de vue, ce sens communautaire ne peut être acquis que s'il se fonde essentiellement sur les données humaines, que s'il repose sur la primauté du spirituel.

Le 4 mai 1954, à l'invitation de la Croix-Verte coloniale de Belgique, nous avions été appelé à commenter la remarquable conférence faite par M. Alvaro Affonso dos SANTOS, qui fut chef de cabinet du professeur Dr O. S. LAZAR — alors que celui-ci était ministre des Affaires Étrangères du Portugal —, sur « le sens historique de

la colonisation portugaise ». Parlant des deux groupes humains constituant la Nation portugaise (groupe des colonisateurs et groupe des colonisés), nous nous exprimions comme suit :

« Entre deux groupes humains qui, à un moment donné de leur histoire, se trouvent en présence l'un de l'autre, alors qu'à tant de points de vue ils accusent, chacun, des différences nombreuses et profondes, il n'est d'union durable, solide et profonde que là où les âmes et les coeurs s'inclinent les uns vers les autres pour se souder naturellement, alors que les intérêts matériels, considérés soit seuls, soit à titre primordial, s'ils peuvent constituer la base plutôt d'une association que d'une communauté, engendrent ou sont susceptibles de provoquer, à plus ou moins brève échéance, une dissociation, éventuellement de caractère brutal, dès qu'un conflit ou une divergence surgit à leur sujet »

Et nous ajoutions :

« Quelle que soit l'importance indiscutable, quelle que soit la nécessité impérieuse de l'économique et du social, aucune communauté ne s'édifiera et ne s'épanouira par le libre consentement de tous, aucune ne se maintiendra intangible au cours des ans par la volonté même de ses membres, si on n'accorde pas la primauté au facteur spirituel, seul capable de cimenter les âmes, de gagner les esprits et les coeurs, de provoquer et de retenir l'adhésion de tous à la politique de communauté nationale ».

Nous ne pensons pas avoir à changer grand-chose à ce que nous écrivions en 1954 ; nous croyons même que l'évolution rapide des esprits à laquelle nous assistons en ce qui touche le problème du Congo belge, ne fait que confirmer l'idée fondamentale que nous avons esquissée alors.

Quelle est donc — traduite en termes plus clairs et plus précis — notre pensée ?

On nous permettra d'exprimer, au préalable, la réserve que nous n'avons pas la moindre prétention d'apporter une réponse complète et, peut-être, nouvelle, à cet aspect psychologique, profondément humain, de ce qui est susceptible de former et de développer un sens commu-

nautaire durable et fécond. Notre seule ambition — très modeste, du reste — est d'exposer quelques idées qui, ne serait-ce que par la contradiction constructive et objective qu'elles pourraient provoquer, seraient susceptibles de porter des fruits et de retenir, pour autant que de besoin, l'attention de ceux qui, à un titre quelconque, s'intéressent au problème crucial de l'avenir de la Belgique et du Congo belge.

## CHAPITRE I

### ÉLÉMENTS D'EXISTENCE D'UNE COMMUNAUTÉ

#### § 1. — Compréhension et respect de la dignité humaine.

Il ne peut y avoir de communauté viable là où existe une discrimination fondée sur la race et la langue. Non seulement cette discrimination écarte les uns des autres les membres de cette communauté et crée un fossé de plus en plus profond entre eux, mais encore engendre-t-elle une ambiance d'incompréhension, voire d'intolérance, et qui plus est : de rancœur pouvant se muter en sentiment de révolte. Il importe donc que, non pas seulement lors de certaines circonstances, mais aussi dans la vie quotidienne, existent ces preuves de compréhension et ces témoignages d'un effort — devant devenir une habitude — pour éléver les autochtones jusqu'à l'élément plus élevé de l'association et pour briser les barrières qui peuvent s'élever entre les deux groupes constitutifs de la communauté.

Sur le plan humain il est, dès lors, indispensable de montrer à l'indigène le respect qu'on lui porte, le respect qu'on porte à sa dignité d'homme. Ce qui touche l'être humain, ce qui l'affecte davantage, ce sont — bien plus que des marques occasionnelles d'estime et de respect prodiguées dans des discours ou lors d'événements plus ou moins importants — ces mille petits actes et gestes qui tissent la vie, la simple vie de chaque jour, et par lesquels peut s'exprimer le respect dû à la personne humaine. A cet égard, faut-il citer combien sont impor-

tantes les innovations en matière, notamment, de fréquentation des écoles de régime européen par les élèves noirs dont la famille est suffisamment évoluée ; des associations économiques et culturelles où, sans distinction, Blancs et Noirs se mêlent ; de la mise sur un même pied d'égalité des Blancs et des Noirs en ce qui concerne les moyens de transport. Notons aussi combien est intéressante cette autre innovation touchant les groupes sociaux-économiques destinés à intervenir dans la composition du Conseil de gouvernement, de la Députation permanente du Conseil de gouvernement, du Conseil de province, groupes sociaux-économiques à caractère mixte dans toute la mesure du possible, permettant ainsi aux indigènes d'avoir accès aussi bien au groupe des entreprises de capitaux qu'à ceux des classes moyennes <sup>(1)</sup> ; innovation notable aussi que celle d'intégrer, au niveau le plus bas possible (à savoir, à l'échelon territoire), les intérêts indigènes et non indigènes de la population avec, dès lors, leur représentation au sein du Conseil de territoire <sup>(2)</sup> ; innovation importante aussi que celle du statut unique qui sera mis en vigueur incessamment <sup>(3)</sup>.

Mais c'est dans les rapports ordinaires que doit aussi — et, peut-être, surtout — se manifester cette compréhension entre les deux groupes constitutifs de la communauté. Qu'il s'agisse des gouvernants (dans le sens le plus large) vis-à-vis des administrés ; qu'il s'agisse des employeurs, sociétés ou personnes physiques, à l'égard de leur personnel ; qu'il s'agisse de ces contacts qui forment le fond de la vie quotidienne (dans les magasins, les lieux publics ou ouverts au public, les salles de spectacles,

<sup>(1)</sup> Voir le rapport au Roi précédent l'arrêté royal du 21 janvier 1957 (*Bulletin Officiel du Congo belge*, 1957, I, p. 260).

<sup>(2)</sup> Voir le Rapport du Roi précédent l'arrêté royal du 22 janvier 1957 (*Bulletin Officiel du Congo belge*, 1957, I, p. 276).

<sup>(3)</sup> L'arrêté royal du 13 janvier 1959 portant statut des agents de l'administration d'Afrique vient d'être publié au *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1959, I, pp. 190 et suiv.

pour ne citer que ceux-là), nombreuses sont les occasions qui s'offrent où il est loisible et aisé de montrer que l'on comprend ou qu'on s'évertue à comprendre « l'homme », ses besoins, ses aspirations, ses pensées et ses sentiments, de le traiter avec le savoir-faire qui s'impose — et de le traiter avec d'autant plus de tact que, dans la hiérarchie sociale, il se trouve aux échelons les plus bas, dans les situations les plus défavorisées. A ce sujet, n'y a-t-il pas là une formation adéquate à donner à ceux qui sont ou sont susceptibles de se trouver en contact avec les autochtones ? On ne gagne jamais rien — que du contraire — à traiter ceux que le sort ou la vie ou l'histoire ont placés, ne serait-ce que provisoirement, dans des conditions inférieures, avec une certaine hauteur, avec une certaine condescendance, avec une certaine ostentation de ce qu'on est ou, bien souvent, de ce qu'on croit être, qui froissent et blessent — parfois plus qu'on ne se l'imagine — ceux qui en sont l'objet. On ne s'impose à personne de cette manière ; on ne s'attire pas, de la sorte, l'estime et le respect ; on ne gagne surtout pas les coeurs sans le concours desquels on risque de ne rien fonder de durable et de certain.

Cependant, il ne faudrait pas leurrer l'esprit des populations autochtones en leur laissant croire ou supposer que la tendance vers l'égalité ou la recherche de celle-ci — expression du sentiment de la dignité humaine — entre les deux groupes de la communauté, ainsi que la généralisation et le développement du sens du respect et de l'estime à l'égard des inférieurs ou des déshérités, impliquent un niveling, un égalitarisme que, du reste, les faits, en tous temps et en tous lieux, rejettent et excluent. Il n'est pas besoin de noter que, même dans nos pays, il existe des classes sociales bien séparées — à tort ou à raison, peu importe — les unes des autres ; que, même au sein de chacune de ces classes, des catégories nombreuses existent constituant divers échelons se diffé-

renciant parfois assez notablement. Dès lors, laisser croire aux indigènes que l'égalité est en quelque sorte une panacée, ou bien que le respect — qui se fonde sur la dignité humaine — implique un nivellation quelconque, pourrait conduire à de durs lendemains le jour où, sortis de leurs illusions, ils se trouveraient confrontés avec la réalité. Pas davantage ne pourrait-on laisser croire par les autochtones que le respect de la dignité humaine impliquerait une diminution du sens de l'autorité, de l'esprit de discipline, du respect des hiérarchies naturelles ou légitimes. Ici, pensons-nous, la formation des indigènes devrait être entreprise, car il y va d'un problème psychologique d'une importance capitale.

**§ 2. — Connaissance de l'histoire nationale —  
formation d'un esprit civique.**

A côté de la politique de compréhension et de respect de l'indigène, il faut encore, pour que la communauté telle qu'elle existe ou telle qu'elle sera créée, soit viable et vigoureuse, que le groupe des autochtones soit amené à comprendre et à connaître la Belgique d'Europe, tout comme les Belges de la Mère patrie, surtout ceux se trouvant en Afrique, doivent s'efforcer de connaître et de comprendre le Congo belge et ses habitants. Or, et en dehors des prises de contact direct avec le second groupe de la communauté par le moyen des voyages et par celui des activités nombreuses et multiformes impliquant des rapports inter-groupes, deux des éléments qui permettent d'associer, avec chance de succès, des éléments, originaiement hétérogènes, au sein d'un même groupement, avec leur consentement donné en toute liberté, est la connaissance de l'histoire du Pays, d'une part, la formation d'un esprit civique, d'autre part.

Pas plus qu'on ne peut acquérir un esprit de famille, qu'on soit né dans celle-ci ou qu'on s'y soit allié, si on

ne la connaît pas, si on en ignore les traditions, si on se comporte à son égard comme si on n'avait rien de commun avec elle, ainsi ne peut-on pas s'attacher à un Pays dont on ne connaît pas — ou guère — son passé et son présent, ses grandeurs et parfois ses vicissitudes, ses jours de gloire et ses heures de souffrance, dont on ne saisit pas, au-delà des dates et des noms de batailles et de traités, la vie frémissante s'étalant dans toute sa réalité, dans les domaines du religieux, du moral, du politique, du culturel, du social, de l'économique, avec les hommes qui y ont vécu et travaillé et qui, au cours des ans et des siècles, l'ont forgé ce qu'il est, que l'Histoire ait retenu leur nom ou que celui-ci soit tombé dans l'oubli, ou que ces hommes ne soient jamais sortis de la masse anonyme. De même que les Belges œuvrant au Congo doivent s'adonner à la connaissance du passé et du présent de l'Afrique centrale, ainsi les populations autochtones doivent-elles être conviées à connaître la Belgique, d'autant que la présence des Belges d'Europe, leurs activités et leurs réalisations en territoire d'Afrique ne sont pas par elles-mêmes suffisantes pour que les indigènes du Congo comprennent et connaissent la Belgique, pour qu'ils lui soient reliés et liés. Aussi, quel champ d'action splendide pour celui appelé à enseigner l'histoire de la Belgique, pour celui qui la comprend, pour celui — nous nous permettons d'employer ce terme — qui la sent ! Mais, au risque de nous faire qualifier de sceptique, nous nous demandons ce qui, en ce domaine, est fait au Congo et, si quelque chose se fait, comment il est fait ; à cet égard nous craignons que la réponse soit décevante. N'y a-t-il pas une carence à laquelle il faudrait remédier sans délai ? Que valent, sur ce point, les programmes d'enseignement ? Quel rôle jouent, sur ce même point encore, les offices d'information ? Il est vrai que, pour réaliser ce que nous estimons devoir être réalisé sur ce plan auprès de nos populations indigènes, il faudrait, au préalable, que

ceux qui, à un titre quelconque, par la profession qu'ils exercent, sont appelés, suivant le cas, à enseigner notre Histoire, ou à en souligner, par une information ordonnée, les grandes phases ou les événements saillants, soient eux-mêmes convaincus du rôle important qu'ils sont destinés à jouer et du caractère éminent de la mission qui leur est confiée. Ici, encore, une formation préalable s'impose qui ne relève pas exclusivement, ajoutons-le immédiatement, de la technique de la pédagogie.

Ce point de vue nous entraîne au second élément que nous citions plus avant : la formation d'un esprit civique chez nos populations du Congo belge, la formation d'un esprit qui fait que chaque membre de la communauté, conscient de son appartenance à la Cité, est fier de relever de celle-ci, se rend compte de ce qu'il lui doit, accepte non seulement librement mais avec satisfaction son allégeance à son égard, respecte l'autorité, se soumet dans l'ordre aux impératifs de la vie en commun et en fonction de l'intérêt général, a le souci de la chose publique. Cet esprit civique, fait aussi de dignité nationale, où en est-il, présentement, au Congo ? Qu'a-t-on fait pour le créer, et, s'il existe, pour le vivifier et le développer ? Nous pourrions nous demander aussi (car on ne donne que ce qu'on a) où en est, en Belgique même, cet esprit civique et s'il anime toujours notre population ; nous pourrions aussi nous demander dans quelle mesure y existe en tout temps le sens et le souci de la dignité nationale. Nous ne croyons pas nous tromper complètement en émettant l'opinion que la réponse à donner à ces diverses questions ne permet guère de se déclarer satisfait.

Aussi pensons-nous que, en ce domaine, il y a quelque chose — et un quelque chose dont on ne peut pas sous-évaluer la valeur et l'urgence — à réaliser auprès des indigènes du Congo belge, en ayant recours aux divers moyens dont on dispose, notamment à l'information, à l'enseignement, et, qu'on ne l'oublie jamais, à l'exemple vécu par chacun.

**§ 3. — Civilisation occidentale — son esprit.**

Si on veut que le sens communautaire existe, si on veut créer un climat psychologique atteignant à la fois les esprits et les cœurs, il faut aussi se demander s'il ne s'impose pas d'imprégnier davantage, en intensité et en profondeur, par l'emploi de moyens adéquats, les populations indigènes, de l'esprit de la civilisation que nous leur avons apportée, tout en respectant, cela va sans dire, ce qui est spécifique de leur mentalité et pourrait en être conservé. Car s'il existe fondamentalement un antagonisme ou un fossé entre leurs conceptions et les nôtres, si on ne parvient pas à écarter cet antagonisme ou à combler ce fossé, comment parler encore de possibilité de compréhension, d'entente, de rapprochement, de communauté ?

Disons-le tout de suite afin d'éviter toute équivoque : parlant de l'esprit, des principes mêmes de la civilisation, nous n'entendons pas, par là, la culture qui serait synonyme du savoir. Car ainsi qu'on l'a écrit :

« La culture ne tient pas au savoir qu'un cerveau aura reçu, mais au degré de susceptibilité et de finesse, aux dispositions intimes de l'esprit qui permettront à celui-ci de tirer de ce savoir sa plus grande valeur humaine » [2, p. 130].

Nous n'identifions pas davantage la civilisation avec les progrès matériels qu'a réalisés l'industrie des hommes.

« La civilisation, écrivait L. BÉRARD, n'est pas dans les choses, elle est dans les esprits. Elle ne se confond pas avec les merveilles de la science et de l'industrie ; elle consiste dans le trésor de règles, d'expériences, d'efforts intellectuels accumulés par quoi nous sommes parvenus à vaincre les secrets et les forces de la nature et qui nous permettent de rester les maîtres de ce que nous avons inventé. Ceux qui nous ont civilisés, ce sont ceux qui nous ont appris le bon usage de la raison, ceux qui ont devancé pour l'humanité à laquelle nous appartenons la consigne philosophique donnée au monde moderne par notre PASCAL : « Travaillez à bien penser : c'est le principe de la morale » [2, p. 141].

« La civilisation est dans les esprits ». Elle est cette somme d'idées, accumulées au cours des siècles, purifiées, amendées et valorisées par une très longue expérience qui engendrent un mode de vie et de penser déterminé, qui informent le comportement de tout l'homme, qui le marquent dans ses conceptions, qui dominent, dans ce qu'elles ont de plus essentiel et de plus fondamental, sa vie sociale, sa vie familiale, sa vie personnelle.

Or, quelle est, pour nous, cette civilisation ? Cette question doit se poser car il n'y a pas qu'une civilisation. Non seulement des civilisations diverses se sont succédé au cours des âges, mais, à une même époque, peuvent exister, sur la surface du globe, plusieurs civilisations dont l'esprit se différencie nettement, chacune d'elles ayant sa propre valeur.

En 1952, alors que se discutait au Conseil colonial le projet de décret sur l'immatriculation qui, dans la suite, devenait le décret du 17 mai 1952 (¹), un membre posa la question de savoir ce qu'il fallait entendre par l'expression « valeurs essentielles de la civilisation occidentale ». On sait, en effet, qu'une des deux conditions exigées du candidat à l'immatriculation est de

« justifier par sa formation et sa manière de vivre d'un état de civilisation impliquant l'aptitude à jouir des droits et à remplir les devoirs prévus par la législation écrite » (²).

Or, l'expression susvisée (valeurs essentielles de la civilisation occidentale) se trouvait dans le texte en projet soumis à l'avis du Conseil colonial. Voici comment s'exprimait ce conseiller colonial :

« S'il s'agit, ici, d'une allusion au seul Christianisme, je ne pourrais marquer mon accord sur cette expression. Je préférerais, par conséquent, que l'on dise ouvertement : « chrétienne », au lieu d'« occiden-

(¹) *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1952, I, p. 1208.

(²) Article 34 du Livre sur les personnes du Code civil du Congo belge, tel que modifié par le décret du 17 mai 1952.

tale », et, alors, je pourrais voter contre cet article du projet, ou bien, qu'on laisse tomber, dans le projet, l'adjectif « occidentale », étant donné que les « valeurs essentielles de la civilisation » sont les mêmes, à travers le temps et l'espace, et que nous devons songer à révéler ou, du moins, à admettre les valeurs spirituelles des civilisations arabe et hindoue ou proprement congolaise » <sup>(1)</sup>.

Et le Ministre, président du Conseil, de répondre :

« ... il n'est jamais entré dans notre esprit que la civilisation était le monopole soit du Christianisme, soit de l'Occident. Je crois d'ailleurs savoir qu'un amendement a déjà été introduit en commission qui supprimerait le mot « occidentale » après le mot « civilisation » <sup>(2)</sup>.

On reste quelque peu confondu devant l'intervention du membre du Conseil colonial et devant la réponse inadéquate qui lui fut faite par le Ministre. En effet, si nul ne pense à contester l'existence d'autres civilisations et leur valeur respective ; si nul ne songe à soutenir que, depuis la fin du Moyen-Age — qui a engendré la civilisation occidentale [22, p. 383] —, la civilisation occidentale serait exclusivement synonyme de civilisation chrétienne, encore est-il, cependant, qu'il est difficile de ne pas admettre que les valeurs dominantes de la civilisation qui est nôtre ne se retrouvent pas toujours et, quand elles s'y retrouvent, ne sont pas, dans tous les cas, identiques dans d'autres civilisations si élevées soient-elles ; que c'est cette civilisation occidentale qui, qu'on l'ait voulu ou non, a marqué nos aïeux et nous a marqués nous-mêmes, tout comme elle a saisi et imprégné tous ceux des nôtres qui sont partis en Afrique centrale ; que c'est cette civilisation-là et non pas une autre, qui a informé et informe la législation écrite, plus spécialement le droit civil, dans ses dispositions fondamentales, dans son esprit, dans son économie générale. Or, cette civilisation est, quelles que

<sup>(1)</sup> Compte rendu analytique du Conseil colonial, 1952, p. 262. Intervention de M. F. WALEFFE.

<sup>(2)</sup> IDEM, p. 268.

soient les croyances religieuses ou les opinions philosophiques qu'on peut professer, imprégnée de christianisme, tout comme Athènes et Rome l'ont aussi marquée. C'est là notre héritage spirituel.

Si cela est exact, ne convient-il pas, ne faut-il pas admettre qu'il est impossible de ne pas en tenir compte dès le moment où, entrant en contact avec des êtres humains appartenant à un autre type de culture, on veut créer une communauté, c'est-à-dire et avant tout une association d'hommes ayant une même manière de penser et de sentir ? Certes, la rencontre des deux cultures ne doit pas avoir pour but ultime l'annihilation ou la mise à l'écart de celle à laquelle appartiennent les populations indigènes. Le respect de ce qui peut et doit être maintenu s'impose. Mais, sur le plan brutal des faits, il est malaisé de ne pas constater que l'importation et la présence de la civilisation occidentale en Afrique centrale a créé et crée une situation nouvelle, qu'on ne peut ni méconnaître ni ignorer.

On peut se demander, du reste, si, lorsque d'aucuns parlent de « civilisation bantoue », ils sont susceptibles d'apporter et de justifier les caractéristiques générales, transcendantes et permanentes de cette culture, et s'ils ne se leurrent pas, derrière le mirage des mots, lorsqu'ils sont tentés ou tendent de la mettre sur un pied ou presque sur un pied d'égalité avec d'autres civilisations telles que — pour en rester à notre sujet — la civilisation occidentale.

Quoiqu'il en soit, nous pensons qu'il n'est guère de communauté possible s'il y a, dans les faits, différence fondamentale ou antagonisme profond entre les deux cultures et si aucun rapprochement, aucune harmonie ne naît et ne se dégage de leur coexistence. Les membres de chacun des deux groupes doivent faire un réel et persévérançant effort pour se rapprocher — sur le plan des cultures — les uns des autres, s'ils désirent se comprendre, s'ils désirent avoir en commun un fond d'idées,

de conceptions, de comportement, de mode de vie qui les unissent et sur qui se fonderait l'association. Peut-être certains estimeraient-ils que de cette union, de cette confrontation de deux cultures, surgirait insensiblement une troisième culture se distinguant de ses composantes originaires. L'avenir, seul, dira si ceux-là ont exactement prévu le résultat ultime de la rencontre des deux civilisations. Mais, dans l'état actuel des choses, on peut penser que la civilisation occidentale constitue, dans ses données essentielles et fondamentales, un apport particulièrement riche, dans l'élévation des populations indigènes vers un stade de culture supérieure. Nous pourrons et nous devrons tenter de conserver à ces populations tout ce qu'il pourrait y avoir de substantiel et de riche dans leur culture ; mais il semble difficile qu'elle ne subisse pas intensément et profondément l'influence de la civilisation occidentale. Au surplus, nous pensons que cette civilisation, parce qu'imprégnée de christianisme, aura d'autant plus d'écho chez les autochtones du Congo belge que ceux-ci ont une âme profondément religieuse qu'il est, du reste, de stricte justice de respecter (1). Enfin, il importe que, dans ce domaine, les choses soient vues moins sur un plan théorique et idéaliste que sous l'angle des réalités et des nécessités, et il faut savoir ce qu'on veut quand on parle de créer une « communauté belgo-congolaise » et, dès lors, oser adopter les moyens nécessaires pour atteindre le but qu'on entend assigner à une telle politique.

#### § 4. — La langue.

Dans cette tentative de créer une communauté « belgo-congolaise » qui soit viable, on ne peut pas perdre de vue

(1) On relira avec intérêt ce que, sur le caractère chrétien de la civilisation occidentale, écrit H. DEPAGE dans son Mémoire « *Contribution à l'élaboration d'une doctrine* », pp. 10 et suiv. (Mém. in-8° de l'A.R.S.C., Classe des Sc. mor. et pol., Bruxelles, 1955, N. S., T. V, fasc. 2).

un nouvel élément, intimement lié au précédent, dont l'importance n'est pas à souligner : il s'agit de l'emploi de la langue.

Nous n'ignorons pas les discussions qui, dans divers milieux, ont surgi à l'occasion de ce grave problème qu'on n'a peut-être pas toujours examiné avec toute la sérénité et toute l'objectivité désirables, eu égard aux réalités. Il s'agit, en l'occurrence, d'un problème dont la solution doit être envisagée dans l'intérêt propre des indigènes comme dans celui de la communauté (celle qui existe ou celle à créer), en faisant abstraction des épineuses et pénibles discussions d'ordre linguistique existant encore trop souvent dans la Métropole, et en ne se cramponnant pas à un certain mysticisme de la langue. Une fois encore, il faut savoir ce qu'on veut réaliser en matière de communauté, tant dans l'intérêt de celle-ci que dans l'intérêt, évidemment, des populations indigènes, en ayant devant soi le rôle éminent de la langue qui doit être un instrument de communication naturelle et aisée entre les membres d'une même association, un moyen idoine de répandre les impératifs et les conceptions de la civilisation occidentale, un outil permettant d'unir par la même manière de penser et de sentir — et de voir ainsi se rapprocher les uns des autres — les divers éléments constitutifs de la même communauté. Certes — et nous tenons à le dire tout de suite — s'il est exact que des sondages — que nous supposons avoir été opérés minutieusement et selon la technique appropriée — auraient permis de déceler la volonté des pères de famille de voir donner à leurs enfants un enseignement en langue française ; s'il s'impose de proclamer combien la volonté du chef de cette cellule irréductible de la société qu'est la famille, l'emporte, selon nous, sur le concept de la prééminence de la langue maternelle — expression du peuple, certes, mais concept parfois entouré d'un halo de romantisme qui, par son caractère à certains moments

outrancier, a pu engendrer à diverses reprises des réactions dont ont pâti en dernière analyse le respect et l'estime dus à la langue dont on entendait assurer légitimement la défense et la sauvegarde — , il va de soi que nous n'entendons pas mettre ici en cause la langue maternelle de tant de nos compatriotes d'expression flamande qui œuvrent au Congo belge, non plus que le respect et la protection qu'on lui doit ; pas davantage voulons-nous, d'autre part, ne pas estimer, dans la mesure où elles le méritent, les langues indigènes. Cette réserve étant faite, il est intéressant de noter, dans le domaine de l'enseignement des langues, la position adoptée par le décret du 25 novembre 1958 sur le collationnement des grades académiques, plus spécialement considéré en ses articles 10 à 13 (1). Au fur et à mesure que cet acte législatif trouvera matière à réalisation, on sera mis à même de constater dans quelle mesure les autochtones auront adopté la langue française comme première langue de l'enseignement, et, alors, peut-être, les tenants de l'idée — presque élevée à l'éminence de dogme — que « la langue est le peuple », se rallieront-ils, ne serait-ce que par respect de la liberté humaine et du droit de chef de famille, au choix, par les indigènes, de la langue française, langue internationale et de haute culture ; langue servant les intérêts des populations autochtones et l'intérêt général, et dont l'emploi correspond au désir expressément formulé notamment par la majorité des membres autochtones siégeant au Conseil de Gouvernement ; langue dont l'usage pourra constituer un des barrages à élever pour s'opposer à certains courants xénophobes ou plus spécialement anti-occidentaux émanant d'au-delà des frontières et transmis par le canal de l'une ou l'autre langue utilisée dans certaines parties du Congo belge ; langue, enfin, qui permettra

(1) *Bulletin Officiel du Congo belge*, 1958, I, p. 2300.

d'édifier une communauté dont les membres se comprendront moins par les mots que par ce que ceux-ci expriment et traduisent : un même penser et un même sentir fondamentaux.

**§ 5. — Extension d'une législation commune.**

Un nouvel élément pour la constitution d'une communauté durable paraît devoir être l'absence, dans toute la mesure du possible, de toute discrimination, en matière de législation, entre les deux groupes humains constitutifs de cette communauté.

Si un certain effort a été déjà réalisé dans ce sens, — nous signalons spécialement le nouveau Code de l'organisation et de la compétence judiciaires qui, pensons-nous, sera mis en vigueur incessamment (1) — cependant le travail opéré jusqu'ici est fragmentaire, et la mise sur un pied d'égalité, au regard du droit écrit, des indigènes — autres que les immatriculés — et des non-indigènes ne paraît guère, à notre connaissance, avoir été envisagée, et surtout réalisée, sous un angle général. On peut se demander, à cet égard, si le moment ne serait pas venu de songer à une règle disposant que les relations de nature civile ou commerciale entre indigènes — encore soumis à la coutume — et personnes régies par le droit écrit seront réglées par ce droit écrit, sous la double condition suivante : que la faculté soit donnée au juge de décider toujours de manière à ne pas imposer à l'indigène l'accomplissement de devoirs que celui-ci n'a pas pu raisonnablement avoir prévus ou avoir voulu accepter ; ensuite, que n'existe pas une loi — autre que le droit commun — spécialement applicable.

Nous avons déjà relevé cette idée dans notre mémoire intitulé : *Essai sur le statut des indigènes portugais de*

---

(1) Décret du 8 mai 1958, *Bulletin officiel du Congo belge*, 1958, I, pp. 742-782.

*la Guinée, de l'Angola et du Mozambique* lorsque nous avons examiné les articles 47 et 48 du décret-loi n° 39666 du 20 mai 1954 portant statut des susdits indigènes [16, nos 45-48].

Certes, l'adoption éventuelle d'une telle règle — avec sa double réserve — n'exclurait pas la prise de mesures destinées à protéger les indigènes, non soumis par l'immatriculation au droit écrit, contre eux-mêmes, dans certaines matières déterminées qui devraient, dans toute la mesure du possible, ne constituer que des exceptions à la règle générale.

Peut-être serait-on enclin à voir dans cette dernière manière de considérer le problème, un reflet, un maintien, voire une recrudescence du « paternalisme », ce « paternalisme » si décrié et qui, synonyme — pour certains — de contrainte portant atteinte à la dignité de l'homme, est devenu, pour les mêmes, l'expression d'une attitude — dépassée — du colonialisme et l'opposé d'une liberté de tous, pour tout et en tout. Sans entrer dans de plus amples considérations sur ce slogan « plus de paternalisme », on nous permettra toutefois d'émettre l'avis que si le paternalisme, qui, soit dit en passant, paraît être, du reste, une conception générale de l'autorité chez les Bantous, peut être repoussé en tant qu'il serait une tutelle exercée sur la main-d'œuvre en organisant sa vie matérielle uniquement en vue d'obtenir d'elle un rendement maximum, il y a aussi un paternalisme — le vrai, celui qui se comprend et se justifie pleinement — qui consiste à protéger la personne humaine contre toute atteinte à sa dignité, à ses droits et à ses intérêts légitimes ; celui qui, à ces fins, consiste à la prémunir contre tous et, si cela est nécessaire, contre elle-même. Même dans nos pays de haute civilisation les gouvernants ne sont-ils pas encore amenés — même dans une mesure parfois excessive — à faire du « paternalisme » plus particulièrement dans le domaine du social ?

**§ 6. — Participation à la gestion de la chose publique.**

Si on veut que les populations indigènes ne souffrent pas d'un complexe d'infériorité et ne se sentent pas placées sur un pied d'inégalité à l'égard des Belges d'Europe ; si on veut qu'elles adhèrent volontiers à la communauté parce qu'elles jouiraient d'institutions fondamentalement analogues ou identiques à celles en vigueur en Belgique ; si on veut qu'elles se rendent compte de l'esprit libéral et compréhensif qui anime la Belgique à leur égard ; si on veut combler le fossé qui, sur le plan politique, existe entre elles et nous ; si on veut se les attacher, il nous paraît indispensable d'appeler largement les autochtones à participer à la direction du Congo. Cette politique implique et exige tout d'abord la formation d'une élite. Ici, on aperçoit immédiatement les graves responsabilités, d'ordre moral et d'ordre social, qui, en ce domaine, incombent spécialement à nos Universités et, particulièrement, aux deux Universités fonctionnant au Congo. Ensuite — et ceci est d'une importance capitale — cette même politique requiert impérieusement l'éducation de la masse des indigènes qui doit être amenée à comprendre ce que, sur le plan de l'évolution des institutions et sur leur mise en œuvre, on attend d'elle, et à apprendre ce que requiert et comporte sa participation à la gestion des affaires publiques ; éducation qui doit tendre aussi à inculquer aux autochtones le souci du bien commun et à leur donner la capacité de contrôler les actes de ceux qu'ils se seront choisis pour gérer la chose publique.

Ce nouvel état de choses envisagé n'implique en rien ni le décalque absolument rigoureux de nos propres institutions, ni la transposition, au Congo, des partis politiques tels qu'ils fonctionnent en Belgique, ni — surtout — la transplantation en Afrique de nos querelles —

si souvent stériles et peu conformes à l'intérêt général — linguistiques, philosophico-religieuses et politiques. Un système politique, qui peut valoir pour un pays déterminé, n'est pas nécessairement bon pour un autre pays, s'il ne tient pas compte des réalités humaines, géographiques, traditionnelles et sociologiques. Une adaptation s'impose donc compte tenu — uniquement — de l'intérêt, à respecter et à protéger, de la collectivité indigène.

Dans quelle mesure et suivant quelle modalité convient-il ou faut-il envisager la participation des populations indigènes à la gestion des affaires publiques, c'est là un autre aspect du problème dont nous dirons quelques mots lorsque nous traiterons ultérieurement de l'évolution du régime politique actuel.

Cependant, il nous paraît utile de préciser, dès maintenant, notre pensée en ce qui concerne cette participation : il ne s'agit pas, pour nous, d'instaurer une politique d'intégration. Nous estimons que c'est sur le plan et dans le cadre exclusifs du Congo belge que les autochtones doivent être appelés insensiblement à prendre leurs responsabilités dans la direction du Congo. Il appartiendra à l'avenir de nous apprendre si et, dans l'affirmative, dans quelle mesure, comment et dans quel sens, il y aura lieu de couronner l'œuvre réalisée par les populations africaines mises à l'épreuve dans la tâche redoutable de prendre en mains l'administration intérieure du Congo.

#### § 7. — Conclusions.

Tels sont quelques-uns des éléments qui nous paraissent devoir exister pour que les deux groupes constitutifs de l'association se comprennent et s'estiment, pour qu'ils aient la satisfaction de faire partie de la communauté, pour qu'ils apportent à celle-ci toute leur âme et tout leur cœur, pour qu'ils adoptent à son égard une adhésion faite à la fois de libre consentement et de con-

viction. Il ne faut cependant pas se leurrer. On ne forge pas une telle communauté comme on édifie un bâtiment, comme on sculpte un bloc de marbre, comme on réalise un tracé de chemin de fer. Car, ce qui est en cause, ce ne sont pas des matériaux, ce n'est pas une question de jour, de mois, voire de quelques années ; ce sont des hommes, et c'est par une lente et longue gestation, supportée par des générations, qu'est engendrée une tradition, une tradition qui forge, développe et fortifie l'esprit de communauté. Toute la question est dès lors de savoir s'il est encore temps, ou peut-être, s'il n'est pas trop tard de procéder à cette œuvre d'importance vitale, qui requiert de la patience, de la persévérance, du tact, de la volonté et de l'esprit de suite.

Qu'on veuille, toutefois, ne pas nous faire dire ce que nous ne disons pas. Si l'élément prédominant et essentiel pour qu'il y ait une communauté viable, féconde et durable est, quant à nous, l'élément spirituel, celui qui cimente et unit les coeurs et les esprits, il n'empêche que l'homme a besoin de pain et qu'il doit pouvoir acquérir celui-ci dans la communauté dont il fait partie et grâce à celle-ci. Peut-être a-t-on fait trop attention, dans le passé, à l'aspect économique et social du problème, et s'est-on trop préoccupé du progrès matériel. Mais, quoiqu'il en soit, il va sans dire que les intérêts économiques et sociaux de l'être humain doivent pouvoir être satisfaits, et que l'ordre et la paix ne peuvent régner là où l'homme est incapable de s'assurer, grâce à une politique sociale et économique appropriée, tout son développement de personne humaine, de faire respecter sa dignité et de se garantir, lui-même et sa famille, contre tous les aléas de la vie.

Certes, nous croyons que, quelles que soient les satisfactions d'ordre économique et social apportées et assurées aux membres de la communauté, celles-ci ne seront pas à elles seules suffisantes pour les faire demeurer

librement et avec conviction dans l'association.. Il ne faut pas, en effet, compter sur la reconnaissance de ceux à qui on apporte, serait-ce même avec abondance, le mieux-être matériel. Qui ne sait, par expérience, que la reconnaissance, comportement d'une âme délicate et raffinée, est chose extrêmement rare ? Mais il nous paraît que si les intérêts matériels des membres de l'association sont développés et intensifiés en fonction de chacun et du bien commun à la fois, on trouvera là un étai pour mieux édifier la communauté. Si l'homme ne vit pas seulement de pain, il en vit toutefois.

Faut-il l'ajouter ? Quels que soient les efforts inlassablement poursuivis, quelle que soit la réelle volonté apportée afin que tout soit mis en œuvre pour construire sur des bases spirituelles et matérielles une communauté où il ferait bon à chacun de vivre et de s'épanouir, encore est-il qu'on travaillera en vain si on n'inculque pas et si on ne rappelle pas sans cesse le principe de l'autorité, le sens de la discipline, le souci de l'ordre, l'esprit de justice, le respect des institutions, l'amour du bien commun, l'attachement loyal à la communauté. A cet égard, il ne sera jamais suffisamment dit et répété combien il importe de sauvegarder ces valeurs et combien il s'impose de les enseigner inlassablement. Il y a là un énorme travail à accomplir, mais qui ne peut et ne pourra être accompli fructueusement que si ceux appelés à les enseigner en sont eux-mêmes convaincus et imprégnés. En ce domaine on ne soulignera jamais assez la haute mission dévolue à ceux qui, au Congo, quelles que soient leurs fonctions et leurs activités, qu'il s'agisse du secteur officiel ou du secteur privé, qu'il s'agisse de laïcs ou de missionnaires, sont appelés, par le seul fait de leur présence au milieu des populations indigènes, à être leur éducateur par l'enseignement, par la parole, par la presse, par la radio-diffusion, par les rapports quotidiens, par l'exemple. Ici encore, n'y a-t-il pas lieu de faire un examen de cons-

cience afin de scruter ce qui a été fait en ce domaine, et surtout — car nous croyons que ceci est peut-être le point vital et nécessaire — ce qui devrait être fait ? Nous pensons, sans être pessimiste à l'excès, que, en cette matière, un très long travail reste encore à réaliser.

## CHAPITRE II

### ÉVOLUTION DU RÉGIME POLITIQUE ACTUEL PERSPECTIVES

Nous venons d'exposer quelques-uns des moyens qui nous paraissent indiqués pour qu'existe une véritable et durable communauté dans un État soit unitaire, soit décentralisé, ou dans tout autre système étatique, les intérêts matériels, d'ordre économique et social, étant couronnés et dominés par les facteurs d'ordre spirituel et moral éminemment susceptibles de retenir au sein de la communauté, grâce aux liens de l'esprit et du cœur, les individus lui appartenant.

Il ne faudrait cependant pas qu'on se méprenne sur le sens et la portée de notre opinion. Ce n'est pas, en effet, parce que nous avons retenu certains éléments bien précis — à notre avis, indispensables — pour qu'il y ait une réelle communauté qu'on serait en mesure d'en déduire qu'il y aurait tentative, de notre part, de plaider pour un régime d'assimilation ou d'intégration. L'assimilation et l'intégration exigent, pour être réalisées, d'autres conditions ; au surplus, ces méthodes paraissent devoir être abandonnées ; enfin, on n'aperçoit pas d'objection ou d'inconvénient majeur à ce que certains éléments qui, du reste, joints à d'autres spécifiques, devraient se trouver réunis pour que soit instauré un régime d'assimilation ou d'intégration, soient estimés devoir exister pour qu'il y ait une communauté viable et durable.

D'autre part, — ainsi que nous l'avons déjà précisé

alors que nous entreprenions l'examen de ce que pouvait exprimer l'expression « communauté belgo-congolaise » — il nous paraît que les éléments auxquels on devrait faire appel pour qu'il y ait une réelle communauté, doivent se retrouver dans toute communauté : qu'il s'agisse — comme dans l'état actuel des choses — de la communauté nationale belge, ou qu'il s'agisse d'une communauté impliquant une dissociation de la communauté actuelle à laquelle se substituerait une association — sensu stricto, cette fois — du groupe belge proprement dit et du groupe congolais. C'est donc vue de très haut et dans la perspective de diverses hypothèses que la communauté est envisagée par nous.

Ceci étant précisé, on pourrait se demander dans quelle direction la communauté nationale belge, telle qu'existant présentement, va évoluer. Nous le disons tout de suite : nous ignorons, au moment où nous élaborons ce Mémoire, dans quel sens sont ou seront élaborées les conclusions du *Groupe de travail* institué récemment par le Ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi pour l'étude des problèmes politiques du Congo (¹), tout comme nous ne savons rien de ce que contiendra la *Déclaration gouvernementale* qui sera faite le 13 janvier 1959 devant le Parlement (²). Pour notre part, nous nous contenterons d'émettre les quelques considérations suivantes.

Nous pensons que, compte tenu tant de l'évolution des idées que du désir incontesté d'une partie notable de la population indigène de participer d'une manière intensive à la direction du Congo et de l'exemple séducteur

(¹) Le Rapport du « Groupe de travail pour l'étude du problème politique au Congo belge » a fait l'objet du document parlementaire suivant : Chambre des Représentants, Session 1958-1959, 20 janvier 1959, n° 108.

(²) Voir : Chambre des Représentants, *Annales parlementaires*, session ordinaire 1958-1959, séance du 13 janvier 1959, doc. n° 11, pp. 6 et suiv. — Sénat, idem, doc. n° 9, pp. 142 et suiv.

offert par certaines régions du globe où le régime dit « colonial » s'est vu écarté et proscrit, un assouplissement, même un important assouplissement des institutions s'impose. Cet assouplissement peut, sur le plan des conceptions, se situer dans un très large cadre : depuis un régime d'autonomie jusqu'au régime d'indépendance. Encore est-il que, dans les limites de ces deux systèmes, existent ou peuvent se trouver des formules différentes, des échelons divers, des possibilités multiformes. Car, plus que jamais, ce n'est pas le droit qui, au préalable, crée des systèmes, établit des moules, forge des règles qui, en tout état de cause, seraient inéluctablement applicables aux diverses situations susceptibles de se présenter. En ce domaine, plus peut-être que dans les autres régis par le droit, les classifications opérées par la Doctrine ne sont intervenues que sur la base et en fonction des cas présentés par la vie du monde international et groupés, par souci de synthèse, en divers types de régime ayant chacun leurs propres caractères, leurs tendances spéciales et leurs critères particuliers. S'il est un monde mouvant, où rien n'est figé, ni cristallisé, où le préétabli ne constitue pas une règle de portée *ne varietur*, c'est bien celui des formes possibles de régime en droit des gens. Et cela est vrai, aussi, lorsqu'on se place sur le plan du droit interne qui peut autoriser et prévoir, avec une souplesse extraordinaire, des modes divers, à des degrés différents, de décentralisation de pouvoirs et d'attributions s'adaptant aux circonstances et aux nécessités du moment. L'art politique doit pouvoir s'harmoniser avec la technique juridique, et inversément.

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, allons-nous vers un régime d'autonomie — et, dans l'affirmative, vers quel dosage de régime d'autonomie — , ou vers un régime d'indépendance ?

A s'en tenir à certaines déclarations faites par certains autochtones du Congo, il semblerait que le Congo veuille, sans désemparer, l'indépendance.

Nous ne pouvons qu'être étonné devant cette revendication qui dénote chez leurs auteurs un manque de maturité politique, une méconnaissance des réalités, une absence de jugement sain et pondéré. Que sont, du reste, ceux que certains appellent ou seraient tentés de considérer comme des « interlocuteurs valables » ? Cette expression — née au-delà de nos frontières et qui y est, bien souvent, employée avec un sens imprécis — que signifie-t-elle ? Que représentent ces « interlocuteurs valables » pour ceux qui, attachés par idéologie au régime démocratique ou acceptant celui-ci comme étant le système politique le moins mauvais, ne peuvent vouloir admettre logiquement qu'une infime minorité puisse parler *ex cathedra* au nom de la masse écrasante des indigènes presque toujours et jusqu'à présent ignorante de ces problèmes graves, aux données complexes et délicates, aux solutions et à leurs conséquences extrêmement importantes ? Que représentent ces « interlocuteurs valables » pour ceux qui — surtout depuis la fin de la dernière guerre mondiale — n'ont jamais proclamé d'autre principe que celui de la prééminence des intérêts de *tous* les indigènes, ce, parfois, sans jamais faire état des devoirs de ceux-ci, et au détriment non seulement des droits, mais encore des intérêts légitimes de la Belgique fondés sur les principes les plus élémentaires de la justice et de l'équité ?

A notre avis, si on ne peut pas ne pas écouter les déclarations et ne pas prêter attention aux manifestes de ces éléments d'avant-garde ou extrémistes, on ne peut pas davantage, on n'a pas le droit de n'avoir égard qu'à leurs proclamations, fussent-ils suivis par une partie, quoique minoritaire, d'une certaine partie de la population (celle de certains grands centres, semble-t-il) et de ne pas tenir compte de l'avis des indigènes qui, vu leurs activités, leurs fonctions, leur rôle social et politique, leur standing général dans les villes ou dans les

agglomérations extra-coutumières comme dans les circonscriptions indigènes, méritent tout autant d'être écoutés afin de connaître leurs sentiments et leurs opinions sur l'avenir politique du Congo. Nous ajoutons que la possession d'un diplôme, fût-il universitaire, ne constitue pas à elle seule un privilège octroyant à son bénéficiaire le droit et la compétence permettant de trancher ces problèmes de haute politique dont l'examen en ce qui concerne leurs aspects, leurs solutions possibles et leurs conséquences éventuelles exige une grande expérience des hommes et des choses, une formation intellectuelle et politique avancée, une solide maturité d'esprit, un sens développé de l'intérêt général.

Nous sommes enclin à croire que, dans l'état présent du Congo belge, seul un régime d'autonomie s'impose. Quelle sera l'ampleur de cette autonomie ? Pour notre part, nous croyons encore que, la forme démocratique étant la forme de gouvernement choisie pour le Congo, cette autonomie doit s'élargir et s'étendre au fur et à mesure que les éléments indigènes auront fait leurs preuves dans la participation active à la gestion des affaires publiques. Ainsi que nous l'écrivions :

« De même qu'on peut dire que, en Belgique, la commune est l'école de la vie politique, ainsi peut-on estimer que, pour les autochtones de la Colonie du Congo belge, l'initiation à la vie politique doit se faire par la base, c'est-à-dire à l'échelon des circonscriptions indigènes » [17, n° 76 *in fine*].

Ceci nous paraît être fondamental, sans que cela exclue d'autres élargissements de participation à la vie politique à des échelons plus élevés, concurremment ou parallèlement.

Cette autonomie conduira-t-elle à l'indépendance et faut-il, dès maintenant, envisageant cette indépendance, prévoir le délai au bout duquel le Congo belge deviendra un État souverain ?

Nous avouons que nous n'éprouvons guère une satisfaction particulière à jouer au devin et que nous n'avons pas la moindre prétention à prédire l'avenir. Qui pourrait dire avec certitude quel sera le comportement et la réaction des populations indigènes — et non pas seulement de quelques individus ou de quelques groupements — si la Belgique leur accorde un régime d'autonomie de plus en plus étendu, voire un régime d'autonomie confinant au régime d'indépendance, et si, entretemps, on aura développé en elles le sens et l'esprit de « communauté » tout en continuant à les faire bénéficier des plus larges progrès en matière sociale et économique ? D'autre part, comment est-il raisonnablement possible de fixer, d'ores et déjà, un plan à réaliser avec une précision mathématique sur un certain nombre déterminé d'années, dont le couronnement recherché et voulu serait l'indépendance du Congo ? On ne façonne pas les hommes comme on travaille la matière, et si celle-ci est complètement sous la dépendance et la volonté de l'homme, il n'en est pas, il ne peut en être de même de la personne humaine.

En tout cas, lorsque la Belgique pourra être amenée, au moment opportun, à accorder l'indépendance au Congo belge, il importera de rechercher la meilleure formule qui, malgré l'existence de deux entités étatiques, permettra de constituer une association ayant le sens et l'esprit communautaires. Nous pensons notamment — encore que des formes nouvelles puissent être conçues même en s'inspirant des formes traditionnelles — aux régimes de la confédération et de l'union réelle, à la forme, certes plus lâche, de l'union personnelle, au système — encore plus tenu — d'une sorte de commonwealth affecté de modalités adéquates et adaptées à la situation telle qu'elle se présentera à ce moment.

Mais — et ce seront là nos deux dernières considérations — qu'on recherche une formule d'autonomie ou,

lorsqu'on aboutira un jour à la dissociation de l'État belge tel qu'actuellement constitué, un système qui permettra de concilier l'existence des deux États souverains et celle d'une vraie communauté, il importe qu'on sache exactement ce qu'on veut réaliser et, pour cela, que les idées soient nettes et soient clairement exprimées, en usant de termes qui ont un sens précis et exactement défini, et, si possible, qui ont tout leur sens dans la terminologie dont usent habituellement les spécialistes du droit public. Si nous relevons la chose — apparemment anodine — c'est parce que l'expérience est là pour apprendre combien peuvent être grandes la confusion, l'équivoque et l'incompréhension lorsque des termes sont employés en dehors de leur sens traditionnel. A cet égard, n'a-t-on pas été étonné de voir, dans un pays voisin, la confusion régner, dans un passé tout récent, sur le sens à donner aux termes « fédération » et « confédération » si bien qu'on finit par adopter le mot « communauté » qui, peut-on estimer, n'avait pas un contenu aussi traditionnellement précis que l'étaient les deux autres vocables écartés ? Mais, restant chez nous, ne voit-on pas actuellement — ceci étant présenté à titre exemplaire — l'imprécision s'installer en maîtresse dans une plaquette publiée par J. SÉPULCHRE, où il y est fait très souvent état de « fédération » sans que, à notre avis tout au moins, soit aisément et sûrement discernable ce que contient ou ce que veut exprimer ce mot employé dans un sens qui ne serait pas celui en usage dans la doctrine et la coutume en droit international public [48] ? Et, d'autre part, nous extrayons d'une déclaration ministérielle faite assez récemment à Élisabethville le passage suivant :

« Par suite de la politique de décentralisation qui va s'accentuer, ces diverses régions tendront vers une autonomie interne progressive. Lorsque l'évolution, dans un avenir lointain, aura accentué cette

autonomie locale, un temps viendra où il s'indiquera d'envisager une certaine forme fédérale de structure de l'État » (1).

Nous devons reconnaître que l'expression « certaine forme fédérale » n'est pas particulièrement précise et ne permet guère de situer aisément ce qu'on a cependant dû vouloir exprimer par là [13]. Fédération d'États constitutifs d'un État du Congo ? Fédération de l'État du Congo avec la Belgique ? Et quelle « forme fédérale » dans l'un et l'autre cas ?

D'autre part — et c'est ici notre seconde et dernière observation — il faut que nos populations indigènes et plus spécialement leur élite méritent le régime qu'on veut leur appliquer et qui, du reste, est appelé par les vœux formulés expressément par un grand nombre d'entre eux. Mériter un régime d'autonomie, et surtout un régime d'autonomie de plus en plus large et de plus en plus ample ; a fortiori, mériter un régime d'autonomie souveraine (lorsqu'on aboutira à cette forme extrême), exige qu'on soit capable de gérer les affaires publiques ; qu'on se rende compte des exigences du bien commun ; qu'on sache s'élever au-dessus des rivalités linguistiques et tribales ; qu'on acquière une grande expérience de l'administration de la chose publique, de ses difficultés, de ses problèmes, dans les domaines les plus variés et, parfois, les plus imprévisibles ; qu'on ait le souci de faire gérer et de gérer la chose publique en toute sérénité, en oubliant tout ce qui n'est pas le bien commun, en faisant taire ses sentiments, ses préférences ou ses ressentiments ; qu'on se rende compte de la somme écrasante de devoirs et de responsabilités qu'entraîne l'exercice du pouvoir ; qu'on ne perde jamais de vue qu'on ne crée ni ne maintient la prospérité, le progrès, l'ordre et la paix publique par l'usage de verbiage intempestif, par

(1) Déclaration de L. PÉTILLON, *Congo belge*, Bulletin mensuel d'information, 1958, n° 9, p. 8.

le recours à la démagogie et à la surenchère ; qu'on soit soi-même un homme, dans la pleine acception de ce mot, un homme qui pense et qui réfléchit, qui a le sens de l'autorité et de la discipline, qui a le respect des droits et des intérêts de la collectivité et de la minorité, qui sait se conduire lui-même pour pouvoir être, à son tour, un conducteur d'hommes ou pour choisir comme dirigeants les hommes les plus capables, les plus intègres et les plus dévoués à la chose publique.

Or, en ce domaine, rien ne s'improvise. Tout cela exige une formation, et une formation lente, progressive ; une formation qui s'étendra vraisemblablement sur une longue période, une formation incessante où, pour réussir, il faudra l'union de toutes les réelles bonnes volontés, où la confiance réciproque jouera un rôle important ; une formation qui ne se contentera pas de produire des techniciens ou des spécialistes de l'administration et du gouvernement, mais qui devra saisir « tout l'homme » puisqu'il s'agit pour des hommes de s'assurer à eux-mêmes et d'assurer à la Communauté une œuvre la moins imparfaite possible ayant pour objet, dans les limites de ce qui relève de la compétence des pouvoirs civils, le bonheur et le progrès de l'homme dans ses aspirations et ses besoins moraux et matériels. Dès lors, c'est dire tout le rôle, le rôle éminent, qui appartient et appartiendra à ceux destinés à former, non seulement les autochtones appelés à la gestion directe des affaires publiques, mais encore la masse, si digne d'intérêt, de nos populations indigènes, appelée, elle aussi, par le jeu des institutions démocratiques, à collaborer de plus en plus, quoiqu'indirectement, par l'intermédiaire de ses élus, à l'administration du Congo. C'est dire, aussi, la mission délicate qui appartient aux autorités responsables de veiller, avec un soin tout particulier, à la formation solide et profonde de ceux qu'elle désigne et

désignera pour remplir, auprès des autochtones, la tâche éminente d'éducateur.

\* \* \*

Arrivé au terme de notre exposé, il paraît presque superfétatoire d'exprimer le sentiment que nous n'avons eu l'intention ni de présenter des choses bien neuves, ni d'apporter une panacée qui eût fait ou ferait le bonheur de tous. Pas davantage nous n'avons eu la dangereuse et vaine prétention de forger une théorie et d'édifier un plan. Nous nous sommes contenté d'exprimer certaines réflexions, mais de les exprimer en pleine indépendance d'esprit, et aussi, croyons-nous, en toute sérénité et objectivité : *sine ira et studio*. Ces réflexions porteront-elles quelque fruit et seraient-elles susceptibles d'engendrer d'autres réflexions qui, elles, pourraient, après maturation et mise au point, devenir des idées-forces ? On nous autorisera à ne pas répondre à cette question, car nous voulons être aussi éloigné de la présomption que du scepticisme. Qu'il nous soit toutefois permis d'espérer que, si même notre travail n'entraîne aucune réaction constructive ; si, dans sa partie traitant de la communauté belgo-congolaise, il est ou se voit dépassé par les événements ou par la volonté des hommes, il puisse, tout au moins dans ses pages qui ont pour objet la notion de souveraineté et son application à la Belgique d'Europe et à la Belgique d'Afrique, constituer, ainsi que nous l'écrivons dans l'avant-propos de cette étude, un « témoignage » et demeurer pour l'avenir un « témoignage » de ce qu'est ou de ce qu'aura été la souveraineté de la Belgique sur le Congo belge.

## BIBLIOGRAPHIE

- [1] ARNTZ, E.-R.-N. : Programme du Cours de droit des gens fait à l'Université de Bruxelles (Alliance typographique, Bruxelles, 1888).
- [2] BÉRARD, L. : La culture classique et la défense des humanités (*La Revue Générale*, t. XCIII, n° du 15 février 1925).
- [3] BLUNTSCHLI, J.-G. : Théorie de l'État, traduit de l'allemand par Armand DE RIEDMATTEN (Librairie Guillaumin et Cie, Paris, 1877).
- [4] BONFILS, H. : Manuel de Droit international public (Arthur Rousseau, Paris, 1898).
- [5] CAVARÉ, L. : Le Droit international public positif (Éd. A. Pedone, Paris, 1951, tome I).
- [6] IDEM : Le Droit international public positif (Éd. A. Pedone, Paris, 1951, tome II).
- [7] COLLIARD, C.-A. : Institutions internationales (Dalloz, Paris, 1956).
- [8] DA SILVA CUNHA, J.-M. : Direito internacional público (Edições Atica, Lisboa, 1957).
- [9] DE MARTENS, F. : Traité de Droit international, traduit du russe par Alfred Léo (Librairie Marescq, Paris, tome I, 1883).
- [10] DESPAGNET, F. : Cours de Droit international public, 4<sup>e</sup> édition revue, augmentée et mise au courant par Ch. DE BOECK (Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 1910).
- [11] IDEM : Précis de Droit international privé (Librairie de la Société du Recueil Sirey et du Journal des Palais, Paris, 1909, 5<sup>e</sup> édition).
- [12] DE VISSCHER, Ch. : Théories et réalités en droit international public (Éd. A. Pedone, Paris, 1953).
- [13] DURAND, Ch. : Confédération d'États et État fédéral (Marcel Rivière et Cie, Paris, 1955).
- [14] DURIEUX, A. : La Colonie et l'Organisation des Nations Unies (*Journal des Tribunaux d'Outre-mer*, n° du 15 janvier 1953, pages 1 à 3, Larcier, Bruxelles).
- [15] IDEM : A propos d'un discours royal (*La Revue coloniale belge*, n° 233 du 15 juin 1955, pages 397 et 398).
- [16] IDEM : Essai sur le statut des indigènes portugais de la Guinée, de l'Angola et du Mozambique (*Mém. in-8<sup>e</sup> de l'A.R.S.C.*, Classe des Sc. mor. et pol., Bruxelles, 1955, N. S., T. V, fasc. 3).
- [17] IDEM : Institutions politiques, administratives et judiciaires du Congo belge et du Ruanda-Urundi (Bieveld, Bruxelles, 1957, 4<sup>e</sup> édition).
- [18] IDEM : La Belgique et le Congo. — Note de Droit public (*Zaïre*, Vol. VII, n° 4 d'avril 1953, pages 339 à 379).

- [19] IDEM : La revision de la Constitution, le problème de l'intégration politique européenne et le Congo belge (*Journal des Tribunaux d'Outre-mer*, n° du 15 décembre 1963, pages 173 à 176, Larcier, Bruxelles).
- [20] FAUCHILLE, P. : Traité de Droit international public, 8<sup>e</sup> édition, entièrement refondue, complétée et mise au courant du manuel de droit international public de M. Henry BONFILS (Librairie Arthur Rousseau, Paris, tome I, première partie, Paris, 1922 ; tome I, deuxième partie, Paix, 1925).
- [21] FIORE, P. : Nouveau Droit international public, traduit de l'italien par P. PRADIER-FODÉRÉ (Auguste Durand et Pedone-Lauriel, Paris, tome I, 1868).
- [22] GÉNICOT, L. : Les lignes de faîte du Moyen-Âge (Casterman, Tournai-Paris, 1951).
- [23] GOHR, A. : De la compétence judiciaire des tribunaux coloniaux (*Les Nouvelles*, Droit colonial, tome II, pages 189 à 355, Larcier, Bruxelles, 1936).
- [24] IDEM : De l'acquisition de la qualité de Belge par les étrangers résidant au Congo (*Société belge d'études et d'expansion*, Bulletin périodique, n° 98, octobre 1935, pages 297 à 301).
- [25] IDEM : Des règles applicables au Congo belge aux rapports de droit privé entre indigènes et non indigènes. Rapport présenté à l'Institut colonial International, session 1933 (*Revue mensuelle de Doctrine et de Jurisprudence coloniales*, Bruxelles, 1932/1933, pages 265 à 302).
- [26] HALEWYCK, M. : La Charte coloniale (Weissenbruck, Bruxelles, tome I, 1910 ; tome III, 1919).
- [27] JELLINEK, G. : L'État moderne et son droit, traduit de l'allemand par Georges Fardis (V. Giard et E. Brière, Paris, tome II, 1913).
- [28] JENTGEN, P. : La terre belge du Congo (Bolyn, Bruxelles, 1937).
- [29] LAURENT, F. : Droit civil international (Bruylant-Christophe et C<sup>ie</sup>, Bruxelles, Librairie A. Marescq, ainé, Paris, 1880, tome III).
- [30] LE FUR, L. : Précis de Droit international public (Dalloz, Paris, 1939, 4<sup>e</sup> édition).
- [31] LEREBOURS-PIGEONNIÈRE, P. : Précis de Droit international privé (Dalloz, Paris, 1948, 5<sup>e</sup> édition).
- [32] L'HUILLIER, J. : Éléments de Droit international public (Rousseau, Paris, 1950).
- [33] MAST, A. : Overzicht van het Grondwettelijk recht (Cursussen gedoceerd aan de Universiteit te Gent) (N. V. Standaard Boekhandel, Gent, 1950, 2 delen).
- [34] MOYE, M. : Le Droit des gens moderne (Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 1920).
- [35] NIBOYET, J. P. : Traité de Droit international privé français (Librairie du Recueil Sirey, Paris, tome I, 2<sup>e</sup> édition, 1947).

- [36] Nys, E. : *Le Droit international* (Alfred Castaigne, Bruxelles; Albert Fontemoing, Paris, tome II, 1905).
- [37] POULLET, V<sup>te</sup> P. : *Manuel de Droit international privé belge* (Librairie judiciaire Polydore Pée, Bruxelles-Gand, 1947, 3<sup>e</sup> édition).
- [37bis] IDEM : *Manuel de Droit international privé belge* (Éditions Universitas, Louvain et Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1928, 2<sup>e</sup> édition).
- [38] PRADIER-FODÉRÉ, M. P. : *Le Droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains* par Vattel, N<sup>11e</sup> édition (Guillaumin et C<sup>ie</sup>, libraires, Paris, tome I, 1863).
- [39] REUTER, P. : *Institutions internationales* (Presses Universitaires de France, Paris, 1955).
- [40] RIVIER, A. : *Principes du Droit des gens* (Arthur Rousseau, Paris, 1896, tome I).
- [41] ROLLAND, L. et LAMPUIÉ, P. : *Précis de Droit des pays d'Outre-Mer* (Dalloz, Paris, 1952, 2<sup>e</sup> édition).
- [42] IDEM : *Précis de législation coloniale* (Librairie Dalloz, Paris, 1931).
- [42bis] : *Précis de législation coloniale* (Librairie Dalloz, Paris, 1936).
- [43] ROUSSEAU, Ch. : *Droit international public approfondi* (Dalloz, Paris, 1958).
- [44] IDEM : *Droit international public* (Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1953).
- [45] SAVATIER, R. : *Cours de Droit International privé* (Librairie générale de droit et de jurisprudence R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1947).
- [46] SCELLE, G. : *Cours de droit international public* (Éd. Domat-Montchrestien, Paris, 1948).
- [47] IDEM : *Droit international public* (Les Éditions Domat-Montchrestien, Paris, 1944).
- [48] SEPULCHRE, J. : *Propos sur le Congo politique de demain. — Autonomie et fédéralisme* (Éditions de l'Essor du Congo, Élisabethville, 1958).
- [49] SIBERT, M. : *Traité de Droit international public. Le Droit de la Paix* (Dalloz, Paris, 1951, tome I).
- [50] SOHIER, A. : *La nationalité des Congolais* (*Journal des Tribunaux d'Outre-Mer*, n<sup>o</sup> du 15 novembre 1950, pages 49 à 51, Larcier, Bruxelles).
- [51] THONISSEN, J.-J. : *La Constitution belge annotée, revue et augmentée* (Bruylants-Christophe et C<sup>ie</sup>, Bruxelles, 1879, 3<sup>e</sup> édition).
- [52] VAN DEN HEUVEL, J. : *De la révision de la Constitution belge* (Société belge de Librairie, Bruxelles, 1892).
- [53] VAN DER KERKEN, G. : *La nationalité des Congolais ou sujets belges du Congo* (*Institut belge de droit comparé*, Revue trimestrielle, n<sup>o</sup> 4, octobre-décembre 1937, pages 169 à 188).

- [54] VERSTRAETE, M. : *Droit civil du Congo belge, tome I : Les Personnes et la Famille* (Larcier, Bruxelles, 1956).
- [55] IDEM : *Aperçu de Droit civil du Congo belge* (Éd. coloniales Zaïre, V. Van Dieren et Co, Anvers, 1947).
- [56] VINCENT, R. et PENAUD, E. : *Dictionnaire de Droit international privé. V° Annexion et Démembrement* (L. Larose et Forcel, Paris, 1887).
- [57] WEISS, A. : *Traité élémentaire de Droit international privé* (L. Larose et Forcel, Paris, 1886).
- [58] WIGNY, P. : *Droit constitutionnel* (Bruylant, Bruxelles, 1952, tome I).

## TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS .....	3
PREMIÈRE PARTIE : DE LA SOUVERAINETÉ .....	
INTRODUCTION .....	5
CHAPITRE I. <i>De la souveraineté</i> .....	
§ 1. Notion traditionnelle .....	9
§ 2. La souveraineté est-elle le critère de l'État ? .....	16
A. Théorie du professeur M. ROUSSEAU .....	17
B. Théorie du professeur G. SCELLE .....	21
C. Opinion du Doyen C. A. COLLIARD .....	24
D. Rejet de la notion de la souveraineté absolue par l'ensemble de la doctrine .....	27
E. La pratique internationale. — Conclusion .....	29
CHAPITRE II. <i>De la qualité, au point de vue de la nationalité, des autochtones du Congo belge</i> .....	
CHAPITRE III. <i>Du caractère du territoire du Congo belge</i> .....	
CHAPITRE IV. <i>Conclusions générales de la première partie de l'exposé</i> .....	
SECONDE PARTIE : COMMUNAUTÉ BELGO-CONGOLAISE .....	
INTRODUCTION .....	49
CHAPITRE I. <i>Éléments d'existence d'une communauté</i> .....	
§ 1. Compréhension et respect de la dignité humaine .....	55
§ 2. Connaissance de l'histoire nationale — formation d'un esprit civique .....	58

§ 3. Civilisation occidentale — son esprit .....	61
§ 4. La langue .....	65
§ 5. Extension d'une législation commune .....	68
§ 6. Participation à la gestion de la chose publique .....	69
§ 7. Conclusions .....	71
<b>CHAPITRE II. <i>Évolution du régime politique actuel — Perspectives</i> .....</b>	<b>74</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>85</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>89</b>

---

ÉDITIONS J. DUCULOT, S. A., GEMBLOUX (*Imprimé en Belgique*).