

Académie royale  
des  
Sciences d'Outre-Mer  
—  
CLASSE DES SCIENCES MORALES  
ET POLITIQUES  
—  
Mémoires in-8°. Nouvelle série.  
Tome XXVII, fasc. 3.

Koninklijke Academie  
voor  
Overzeese Wetenschappen  
—  
KLASSE VOOR MORELE EN  
POLITIEKE WETENSCHAPPEN  
—  
Verhandelingen in-8°. Nieuwe reeks.  
Boek XXVII, alev. 3.

# Le problème juridique des dettes du Congo belge et l'État du Congo

PAR

**André DURIEUX**

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN  
MEMBRE DE L'ACADÉMIE ROYALE DES SCIENCES D'OUTRE-MER



Rue de Livourne, 80A,  
BRUXELLES 5

Livornostraat, 80A,  
BRUSSEL 5

1961

PRIX: F 80  
PRIJS:

Le problème juridique  
des dettes du Congo belge  
et l'État du Congo

PAR

**André DURIEUX**

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN  
MEMBRE DE L'ACADÉMIE ROYALE DES SCIENCES D'OUTRE-MER

---

Mémoire présenté à la Séance du 17 juillet 1961.

---

# Le problème juridique des dettes du Congo belge et l'État du Congo.

---

---

## INTRODUCTION

Une des plus importantes suites que l'octroi de l'indépendance au Congo a entraînées, est celle relative au sort qui doit être fait aux dettes généralement quelconques contractées par le Congo belge lorsque celui-ci agissait dans le cadre de son autonomie financière, pour ses propres besoins, dans son intérêt exclusif.

Le 30 juin 1960, la Colonie du Congo belge n'est plus ; dès lors, le droit de souveraineté que la Belgique exerçait sur elle a pris fin. Du jour au lendemain — au sens réel de cette expression — à une situation de droit telle qu'elle existait depuis le 15 novembre 1908 jusqu'au 29 juin 1960 inclus, succède, le 30 juin, une autre situation de droit due à la naissance d'un État souverain, l'État du Congo. Situation juridique nouvelle, certes, mais aussi situation politique essentiellement différente de celle que connut le Congo belge. Par le phénomène de la sécession, une nouvelle entité étatique relevant du monde international est créée, alors que l'État belge, considéré en lui-même et quoique ayant subi le démembrement de son territoire formant jusqu'alors en un seul tout, dans ses composantes européenne et africaine, le territoire national belge soumis à un seul et même droit de souveraineté [11 ; 12, p. 11 ; 13, pp. 33-47 ; 14] (\*), n'en reste pas moins identique à ce qu'il était auparavant. Jusqu'au 29 juin compris, le territoire du Congo — qui était encore belge — constituait le cadre dans lequel un système juridique déterminé déployait ses effets ; le lendemain, ce même territoire, devenu territoire congolais, devient le cadre dans lequel se développe un autre système juridique.

(\*) Les chiffres entre [ ] renvoient à la bibliographie *in fine*.

Entre ces deux situations juridiques qui se succèdent ainsi, y a-t-il une cassure absolue, un abîme infranchissable, une ignorance absolue et réciproque de ce qui fut et de ce qui est ?

Les règles juridiques antérieurement applicables dans le territoire objet de la sécession, cessent-elles de produire tous effets dès la survenance de l'indépendance ? Qu'advient-il des traités conclus par l'État prédécesseur et appliqués au territoire qui, dans la suite, fait sécession ? Quel est le sort dorénavant réservé aux situations juridiques nées des règles juridiques en vigueur avant le démembrement ? Que deviennent les biens ayant appartenu à l'État prédécesseur ou, avant sécession, au territoire jouissant d'autonomie financière ? Un sort différent doit-il leur être appliqué suivant qu'ils se trouvaient sur le territoire qui se séparera ou sur le reste du territoire de l'État primitif ? A qui incombe la charge des dettes généralement quelconques : à l'État prédécesseur ou au nouvel État né du démembrement ? Et si la charge revient à l'État nouveau, qui, de lui ou de l'État ayant souffert le démembrement, doit supporter directement l'action des créanciers ?

Telles sont quelques unes des questions que soulève la création d'un nouvel État. Encore est-il que, choisies, vu leur importance, parmi les nombreux problèmes qu'entraînent les modifications de territoire, elles ont été simplifiées à l'extrême. Car, ainsi qu'on aura pu s'en apercevoir, nous n'avons retenu que le cas d'un territoire qui, par le procédé de la sécession, se sépare de l'État primitif ou prédécesseur pour devenir lui-même un État indépendant, faisant abstraction d'autres hypothèses telles que celles de l'annexion d'un territoire par un autre État (annexion totale ou partielle), de la fusion en un seul État de deux ou plusieurs États qui disparaissent, de l'annexion par deux ou plusieurs États d'un territoire d'un autre État totalement ou partiellement incorporé.

Notre souci de simplification est évidemment dû au fait qu'il s'impose de limiter notre étude au cas d'espèce que constitue le Congo : la portion de territoire national belge, dénommée Congo belge, se sépare de l'État belge pour devenir une personne étatique relevant dorénavant du droit international public.

Situer dans cette perspective le problème à résoudre — à savoir quel est le sort à réserver aux dettes généralement quel-

conques contractées par la Colonie du Congo belge et qui, de l'État belge ou de l'État congolais, doit les supporter — c'est, par le fait même, devoir se placer successivement sur deux plans qui, quoique différents, sont si intimement et si nécessairement liés l'un à l'autre que, sans examiner au préalable le premier, il est impossible d'apporter une solution juridiquement valable au problème faisant l'objet de cette étude. Le premier plan sur lequel il faut s'installer est celui du droit interne belge : quelle était en droit la situation du Congo belge en matière des dettes contractées par lui ? Le second plan : compte tenu de la solution apportée à la première question, comment, cette fois en droit international public, y a-t-il lieu d'envisager le sort des dettes contractées jadis par le Congo belge, eu égard à la survenance de l'État du Congo, alors qu'aucun traité ou convention n'est intervenu sur ce point entre l'État belge et l'État congolais ?

L'examen de la situation du Congo belge en droit interne belge — qui fait l'objet de la première partie de la présente étude — ne pouvait pas, à notre sens, se contenter de se limiter à un examen exclusif de l'article premier de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge — appelée communément « Charte coloniale » —. Il nous a paru, en effet, indispensable de rencontrer diverses difficultés ou objections majeures, soit que nous les ayons soulevées nous-même soit que nous les ayons rencontrées dans divers documents qui sont apparus depuis le 30 juin 1960.

Quant à la question de savoir qui, en l'absence de tout arrangement bilatéral, de l'État belge ou de l'État congolais, est devenu débiteur des dettes contractées par la Colonie, elle fait l'objet, dans le cadre du droit international public, du chapitre I de la deuxième partie de cette étude, tandis que le chapitre II de cette même partie constitue, en quelque sorte, un corollaire de la conclusion qu'apporte le chapitre I.

\* \* \*

Avant de terminer cette introduction, nous voudrions présenter trois remarques.

Tout d'abord, il nous paraît utile de signaler, afin d'éviter toute équivoque, que dans la terminologie employée nous réservons exclusivement la dénomination « État Indépendant du Congo » à

l'État du Congo soumis à la souveraineté du Roi-Souverain Léopold II et disparu le 15 novembre 1908 à la suite du Traité de cession du 28 novembre 1907 approuvé par la loi belge du 18 octobre 1908.

La deuxième remarque tend à souligner que notre travail ne se situe que sur le plan juridique. Nous avons délibérément laissé de côté l'aspect politique et l'aspect d'équité du problème. En ce qui concerne l'aspect politique, celui-ci relève de la compétence gouvernementale. En ce qui regarde l'aspect d'équité, si souvent soulevé et agité depuis le 30 juin 1960, il demanderait, si on veut éviter un simplisme lourd de conséquences et un recours inconsidéré à la notion fuyante de l'équité, une étude approfondie de la question, marquée du sens de la sagesse et de la pondération, axée sur les réalités et les possibilités, tenant compte de tous les facteurs quels qu'ils soient susceptibles de permettre d'apprécier si et, dans l'affirmative, dans quelle mesure, le recours à l'équité s'indiquerait ou s'imposerait.

La troisième et dernière remarque n'a d'autre but que de faire observer qu'il nous eût été agréable de présenter la présente étude à notre Compagnie depuis de nombreux mois déjà. Dès avant le 30 juin 1960, le problème dit de la succession aux dettes des États était loin de nous être inconnu. Mais plus particulièrement des considérations d'opportunité, que tout au moins nous avons jugées telles, ne nous ont pas permis de donner suite à notre désir. Vu l'évolution de diverses circonstances et l'apparition de certains faits, nous avons estimé pouvoir et même devoir sortir du silence dans lequel nous nous étions placé spontanément et délibérément, et apporter le résultat de nos réflexions sur le grave problème, en droit, du sort à réserver aux dettes généralement quelconques contractées par ce qui fut la Colonie du Congo belge.

## PREMIÈRE PARTIE

# Les dettes du Congo belge sur le plan du droit interne.

---

### CHAPITRE I.

#### **De la portée de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 18 octobre 1908 dite Charte coloniale.**

On connaît le texte de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, loi appelée communément « Charte coloniale » :

« Le Congo belge a une personnalité distincte de celle de la métropole. Il est régi par des lois particulières.

L'actif et le passif de la Belgique et de la Colonie demeurent séparés.

En conséquence, le service de la rente congolaise demeure exclusivement à charge de la Colonie, à moins qu'une loi n'en décide autrement ».

Si l'alinéa 2 de cet article 1<sup>er</sup> ne fait que rappeler le principe de la spécialité de la loi tel que formulé par l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 4, de la Constitution belge et si, dès lors, son interprétation n'offre aucune difficulté, il s'impose, par contre, de s'interroger sur l'intention du législateur lorsqu'il a porté les règles inscrites dans les alinéas 1, 3 et 4. Ceci nous paraît d'autant plus nécessaire que le Traité de cession conclu le 28 novembre 1907 entre la Belgique et l'État Indépendant du Congo et approuvé par une loi du 18 octobre 1908, comportait un article 1 et un article 3 disposant respectivement comme suit :

« *Article 1.* — Sa Majesté le Roi-Souverain déclare céder à la Belgique la souveraineté des territoires composant l'État Indépendant

du Congo avec tous les droits et obligations qui y sont attachés. L'État belge déclare accepter cette cession, reprendre et faire siennes les obligations de l'État Indépendant du Congo, telles qu'elles sont détaillées à l'Annexe A, et s'engage à respecter les fondations existantes au Congo, ainsi que les droits acquis légalement reconnus à des tiers, indigènes et non indigènes ».

*Article 3.* — D'autre part, la cession comprend tout le passif et tous les engagements financiers de l'État Indépendant, tels qu'ils sont détaillés dans l'annexe C ».

Quelle a donc pu être la volonté du législateur qui a porté le même jour la loi sur le gouvernement du Congo belge et la loi d'approbation du Traité de cession, sans qu'il ait perdu de vue — comme il se devait — l'interdépendance et l'interférence de ces lois lors de l'examen de l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur le gouvernement du Congo belge ?

L'importance de la recherche de l'intention du législateur est telle qu'il nous paraît s'imposer de citer in-extenso le Rapport respectif de la Commission de la Chambre des Représentants et de la Commission spéciale du Sénat, se rapportant au dit article premier.

#### § 1. — LE RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS.

Le Rapport cite tout d'abord le texte sur lequel la Commission eut à exprimer son avis :

« Le Congo belge a une personnalité distincte de celle de la métropole. Il est régi par des lois particulières. L'actif et le passif de la Belgique et de la Colonie demeurent séparés ».

Puis il s'exprime comme suit :

« Le projet primitif du Gouvernement ne renfermait pas cette disposition. Lors de l'examen en première lecture du projet de loi de 1901, l'article 5 relatif au budget des recettes et des dépenses de la colonie, qu'il proposait de faire arrêter chaque année par le Roi, fut l'objet d'une vive opposition.

Pour régler ce point, diverses propositions se firent jour. L'une d'elles visait et proclamait l'autonomie financière de la colonie.

L'expression à son tour fut critiquée et, après qu'une proposition d'insérer dans la loi le texte de l'article 115 de la Constitution belge eût été rejetée, un membre émit l'avis que la solution devait se trouver dans la personnification juridique ou civile reconnue à la colonie et déposa un amendement en ce sens.

C'est en s'inspirant de cet échange de vues que le Gouvernement, dans ses amendements présentés en 1907, soumit à la Commission le texte suivant :

Toute possession coloniale de la Belgique a une personnalité juridique distincte de celle de la Métropole.

Ce texte fit l'objet d'une nouvelle discussion au sein de la Commission. Un membre fit observer qu'il y aurait inconvénient et danger à admettre soit les termes « personnalité juridique » soit ceux de « personnalité civile ». L'idée paraîtrait correspondre uniquement à une conception, à une création de droit privé. Le mot « personnalité », sans aucune qualification, répond le mieux aux préoccupations de la Commission. Celle-ci partagea cette manière de voir et, par 14 voix contre 1, adopta la proposition du Gouvernement, avec la suppression du mot « juridique ».

Dans ses derniers amendements, le Gouvernement a reproduit, sans modifications, l'article ainsi rédigé.

Enfin, en revoyant le texte en seconde lecture, la Commission a cru devoir ajouter, pour plus de précision, que la conséquence de cette prescription légale serait la séparation nette et absolue de l'actif et du passif de la Belgique et du Congo belge.

A raison de l'importance de la question, nous croyons devoir résumer ici, d'après les procès-verbaux des séances, la discussion qui a précédé le vote définitif de l'article :

Un membre rappelle que le texte primitif portait « personnalité juridique ». On supprime le qualificatif « juridique » dans le texte de l'article, mais on le maintient dans l'intitulé du chapitre. Quelle est la portée de ce mot ? Lorsque la proposition a été faite d'ajouter cet article au projet de loi, on a dit que la Belgique et sa colonie devaient faire deux personnalités financières absolument distinctes. Or d'après un des documents distribués à l'occasion du dépôt du Traité de reprise, la Belgique reprend les dettes actuelles du Congo : mais, s'il y a deux personnalités distinctes comment expliquer cette différence entre le passé et l'avenir ? Il faudrait que cette séparation de biens entre les deux soit vraie dans les deux cas.

Un membre croit que le mot « personnalité » avec ou sans le qualificatif « juridique » doit avoir la même signification, c'est-à-dire désigner un être qui a son existence propre. L'auteur de l'article estimait que la

colonie pouvait avoir ses emprunts propres, non garantis par la Belgique.

En ce qui concerne la dette de l'État, le système est que la colonie pourra faire des emprunts non garantis, comme il pourra y avoir aussi des emprunts dont la Belgique consentira à assumer la garantie. Mais on demande qu'en est-il avec précision de la dette ancienne et de la dette future ? Le traité primitif relatif à la reprise du Congo porte que la Belgique reprend l'actif et le passif. On sera amené à soutenir que la Belgique a repris la dette. Mais alors à quel budget sera-t-elle portée ? Et si la Belgique garantit cette dette, ne faut-il pas le dire explicitement ? Un membre estime que le mot « personnalité » dit tout ce qu'il faut. Il ne laisse pas place à l'équivoque. Mais la question de la dette est fort délicate.

Il faut distinguer.

En ce qui concerne la Dette actuelle, les porteurs pouvaient considérer l'actif du Congo comme leur gage. La Belgique reprenant cet actif, donc le gage doit reprendre la dette.

Un membre objecte que cet actif reste à la colonie. Le préopinant ajoute que quant à la Dette future, tout dépendra de la loi.

Un membre fait observer qu'il faut être logique. Si l'actif n'est pas transmis à la Belgique, s'il reste à la colonie et il aura toujours une réelle importance — décider que la Belgique restera responsable de la Dette, ce sera créer la confusion et de sérieuses complications. Le mieux serait d'agir d'après les précédents qu'on rencontre dans d'autres pays. Ainsi, en Algérie, le domaine est resté à la colonie et celle-ci est restée responsable de sa Dette. Évitions les confusions.

Un membre est d'avis qu'il y a lieu de distinguer dans l'occurrence entre un principe et une question d'application.

*a)* Le principe : on a substitué les mots « personnalité juridique » à « autonomie financière ». Il y a lieu de se décider entre le régime de l'autonomie financière et celui de l'assimilation financière. Ce dernier est admis en Hollande : Lorsque le boni revient à la métropole, celle-ci doit éventuellement supporter le déficit. En France on en revient à l'autonomie, qu'à l'heure actuelle la pratique et la science sont d'accord pour recommander. — C'est ce qu'il faut en principe affirmer dans l'article premier.

*b)* Vient alors la question d'application, spécialement la question des Dettes. Ces questions doivent être réglées dans les articles relatifs aux finances de la colonie : c'est lors de l'examen de ces articles que la formule devra être cherchée.

Un membre est d'avis qu'il faut nécessairement viser le passé et qu'à ce point de vue les mots « autonomie financière » sont insuffisants.

Un membre est d'accord sur cette observation. Ces idées d'ailleurs ont déjà été admises par la Commission.

Un membre propose de solutionner la difficulté en ajoutant à l'article un paragraphe ainsi conçu :

« L'actif et le passif de la Belgique et du Congo belge demeurent séparés ».

Cette proposition fut adoptée à l'unanimité.

A la lecture du rapport, un membre fait observer que le Gouvernement a déclaré, au contraire, en réponse à une question posée lors de l'examen du projet de reprise, que « la dette de l'État Indépendant est et restera distincte de la Dette publique belge. Mais l'État belge, reprenant tout l'actif et tous les engagements actuels de l'État Indépendant, se trouve engagé à assurer le service de la dette antérieure à la reprise dans le cas où la colonie serait dans l'impossibilité d'y faire face ». La Commission maintint unanimement sa décision précédente.

Il en résulte que la séparation de biens complète entre la métropole et la colonie — réserve faite pour l'intervention d'une loi par laquelle la première admettrait de garantir dans l'avenir une dette de la seconde — est la solution adoptée par la Commission. Elle avait antérieurement fixé comme suit la portée de sa décision :

Il est entendu que l'article signifie que la colonie reste financièrement autonome : La formule prévient les créanciers et les prêteurs que la Belgique ne répondra pas des dettes contractées et à contracter par la colonie ». <sup>(1)</sup>

De ce Rapport, il semble permis de conclure que l'économie, la portée et le but de l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur le gouvernement du Congo belge furent d'établir une nette séparation entre l'actif et le passif de la Colonie, d'une part, et ceux de la Belgique, d'autre part ; de laisser à la Colonie l'actif et le passif de l'État Indépendant du Congo ; d'établir la règle de l'autonomie financière de la Colonie ; de prévenir les créanciers et les prêteurs que la Belgique ne répondra pas des dettes contractées par l'État Indépendant du Congo et de celles à contracter par la Colonie.

## § 2. — LE RAPPORT DE LA COMMISSION SPÉCIALE DU SÉNAT.

Le Rapport de la Commission spéciale du Sénat traite en deux endroits de l'article 1<sup>er</sup>.

<sup>(1)</sup> *Ch. des Représentants*, doc. n° 150, séance du 3 avril 1908, Projet de loi sur le gouvernement du Congo belge. Rapport fait au nom de la Commission par M. BEGEREM, pp. 5 à 8. Voir aussi p. 38.

1) Dans un premier passage, le Rapport expose d'une manière particulièrement claire et précise le sens, la portée et l'interprétation que la Commission entend donner à l'article premier.

« Les lois qui régissent la Belgique ne sont pas applicables à la colonie; celle-ci sera régie par des lois particulières (art. 1, § 2), par des lois spéciales qui devront être appropriées aux besoins matériels et moraux de la colonie et conformes aux intérêts matériels et moraux de la mère patrie.

La colonie aura donc son autonomie, son existence propre.

Il en résulte que les charges et les ressources de la colonie ne sont pas identifiées avec celles de la métropole, que l'actif et le passif de la Belgique et de la colonie demeurent séparés (art. 1, § 3).

Il existera donc une démarcation bien nette entre les finances de la Belgique et celles de la colonie, entre les engagements de la Belgique et ceux de la colonie.

Celle-ci doit pouvoir agir elle-même, sous le contrôle et la sauvegarde de la mère patrie.

Elle doit chercher à se suffire, à trouver dans les ressources qui lui appartiennent en propre, de quoi subvenir aux dépenses qui seront nécessitées.

La métropole n'a pas, sauf exception, à lui fournir aide, garantie ou subsides, de même que la mère patrie n'aura pas à chercher des voies et moyens dans l'excédent éventuel du budget colonial.

Il peut certes se présenter des circonstances où la colonie aura besoin d'une subvention, d'un secours extraordinaire, d'une garantie. Dans ce cas, il appartiendra à la métropole de décider dans quelles conditions cette aide sera accordée.

C'est ce qui a déjà eu lieu pour l'État Indépendant, dans la proportion que tous connaissent, lors de la période la plus pénible et la plus difficile, celle de la création et de l'organisation.

Le passé peut répondre ici pour l'avenir.

La Belgique n'assume donc pas les dettes du Congo. Les créanciers de la Colonie sont prévenus qu'ils n'auront pas d'action directe contre la Belgique pour les emprunts futurs, à moins d'une garantie expressément stipulée par une loi.

Que fallait-il décider pour les dettes passées ?

La question est plus délicate parce qu'elle se complique de celle de savoir à qui passent, lors du transfert, l'actif et le passif de l'État Indépendant.

En principe, l'État qui succède à un autre État reprend l'actif et le passif de l'État qui disparaît.

Or, objectera-t-on, la Belgique succède à l'État Indépendant. C'est

exact pour ce qui concerne la souveraineté, mais l'actif et le passif de l'État Indépendant seront échus au Congo belge et non à la Belgique.

Il en résulte que la Belgique ne doit pas même répondre pour les dettes antérieures du Congo, ni pour le capital des dettes, ni pour le service de la rente congolaise.

La Belgique n'a rien de l'actif de la colonie ; rien de son passif ne peut lui venir en charge, ni capital, ni service de la rente congolaise, à moins qu'une loi n'en décide autrement (art. 1, § 4).

Telles sont les règles qui régissent le régime financier de la colonie. On ne peut les trouver contraires à l'équité : les créanciers du Congo n'auront pas à se plaindre ; leur gage n'est pas diminué par l'annexion ; ils profitent, au contraire, des décisions prises au sujet de la Fondation de la Couronne.

Tels sont aussi les principes admis par les autres États coloniaux, même par ceux, telle la France, qui ont suivi d'abord une politique différente » (1).

2) Le second passage du Rapport cite tout d'abord le texte de l'article 1<sup>er</sup> tel qu'il est repris dans la loi, puis s'exprime dans les termes suivants :

« Dans le projet de la Commission des XVII, cet article ne comprenait que les trois premiers alinéas.

Nous avons indiqué dans la première partie du rapport les motifs pour lesquels le 4<sup>me</sup> alinéa a été ajouté.

Une longue discussion a été engagée, à la Chambre des Représentants, sur le point de savoir si la Belgique aurait eu une responsabilité directe vis-à-vis des créanciers du Congo, soit pour les dettes contractées par l'État Indépendant, soit pour les dettes postérieures à l'annexion.

Pour ces dernières, il y avait accord, la colonie seule en répondait.

Quant aux dettes antérieures à l'annexion, le Gouvernement avait répondu, à la date du 18 mars 1908, sur une question de l'honorable M. Vandervelde : « La dette de l'État Indépendant du Congo est et restera distincte de la dette publique belge. Mais l'État belge, reprenant l'actif et les engagements actuels de l'État Indépendant, se trouve engagé à assurer le service de la dette antérieure à la reprise dans le cas où la Colonie serait dans l'impossibilité d'y faire face ».

Se fondant sur cette réponse, l'honorable M. Renkin, Ministre de la

(1) *Sénat de Belgique*, doc. n° 12, séance du 26 août 1908. Rapport de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi sur le gouvernement du Congo belge, Rapport présenté au nom de la Commission par M. CLAEYS-BOÛAERT, pp. 5 et 6.

Justice, distinguait entre les dettes antérieures et les dettes postérieures à l'annexion et admettait pour les premières l'intervention de la Belgique.

Un grand nombre d'orateurs se sont prononcés en sens contraire. Ils faisaient valoir que ce n'était pas la Belgique, mais la colonie elle-même qui reprenait l'actif et le passif de l'État indépendant.

L'honorable Ministre de la Justice, soutenu par l'honorable M. De Lantsheere, rapporteur du projet sur le traité de reprise, a observé que la loi coloniale n'aurait pu produire ses effets avant le vote du traité de reprise, et que cette loi, pour produire pareils effets, aurait même dû être votée avant la date de la conclusion du traité, soit le 29 novembre 1907 ; qu'en effet, la ratification d'une convention rétroagit jusqu'au jour où elle a été signée. Il en résultait d'après lui que la Belgique, annexant le Congo, reprenait et faisait siennes les obligations de l'État indépendant (art. 1<sup>er</sup> du traité de transfert), au moins provisoirement jusqu'à la transmission faite par elle à la colonie et partant était engagée dans le sens de la réponse du Gouvernement.

Il a été répondu que le traité de reprise ne comportait cette conclusion ni dans son texte, ni dans son esprit ; que la Commission des XVII avait interprété le traité dans un autre sens sans rencontrer de contradiction ; que la Belgique succédait à la souveraineté de l'État Indépendant, mais sans en retenir ni actif, ni passif, lesquels passaient directement et entièrement à la colonie.

Qu'au surplus, il serait peu logique de rendre la Belgique responsable pour des engagements auxquels elle n'avait pas participé, alors qu'elle serait complètement dégagée pour les dettes résultant de dépenses approuvées et votées dans le budget par la Législature. Qu'il fallait admettre de deux choses l'une, ou la séparation des patrimoines, et, dans ce cas, les engagements contractés de part et d'autre demeuraient bien distincts ; — ou la confusion des patrimoines et, dans ce cas, le gage étant commun, les dettes devaient être communes pour l'avenir comme pour le passé.

Les opinions défendues à la Chambre étant divergentes, l'honorable M. Woeste, pour empêcher toute équivoque, proposa comme amendement le 4<sup>me</sup> alinéa. Ce texte fut adopté par 74 voix contre 44. D'après ce texte rien ne s'oppose à ce que la Belgique accorde sa garantie ou fasse des avances à la Colonie, en cas de besoin, mais ce sera la loi qui décidera.

En seconde lecture, le Gouvernement, qui ne s'était pas rallié à l'opinion contraire, proposa, tout en laissant subsister le texte voté, un nouvel amendement qui fut écarté par 75 voix contre 54 et 6 abstentions » (1).

(1) *Sénat de Belgique*, doc. n° 12 précité, pp. 26 et 27.

Qu'y a-t-il lieu de retirer comme éléments essentiels du Rapport de la Commission spéciale du Sénat ?

Ce Rapport établit, lui aussi, que la Colonie aura son autonomie propre ; que ses charges et ressources ne seront pas identifiées avec celles de la Métropole ; qu'il existe une démarcation bien nette entre les finances de la Belgique et celles de la Colonie ; que la Belgique n'assume pas les dettes de l'État Indépendant du Congo ; que les créanciers de la Colonie sont prévenus qu'ils n'auront pas d'action directe contre la Belgique pour les emprunts futurs à moins d'une garantie expressément formulée par la loi ; que, certes, la Belgique succède à l'État Indépendant du Congo, mais que, si cela est exact au point de vue de la souveraineté, l'actif et le passif de l'État Indépendant seront cependant échus au Congo belge et non à la Belgique ; que la Belgique n'a rien de l'actif de la Colonie, et rien de son passif ne peut lui venir en charge, ni capital ni service de la rente congolaise, à moins qu'une loi n'en décide autrement. Le même Rapport signale aussi que la Commission des XVII chargée d'examiner les projets de loi relatifs au Traité de cession, à l'Acte additionnel au Traité de cession et au gouvernement du Congo belge avait interprété le traité — sans rencontrer de contradiction — dans ce sens que la Belgique succédait à la souveraineté de l'État Indépendant du Congo, mais sans en retenir ni actif ni passif qui passaient entièrement à la Colonie.

### § 3. — CONCLUSION.

Ainsi, de ce qui vient d'être exposé, apparaissent clairement le sens et la portée de l'article premier de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge : octroi de l'autonomie financière à la Colonie ; transfert direct de l'actif <sup>(1)</sup> et du passif de l'État Indépendant du Congo dans le patrimoine de la Colonie dotée de la personnalité, sans que, dès lors, la Belgique assume le passif de l'État Indépendant du Congo ; séparation de l'actif et du passif du Congo belge de l'actif et du passif de la Métropole ; rejet de toute responsabilité de la Belgique dans les dettes à contracter par le Congo belge sauf si — dans ce dernier cas — une loi de garantie d'emprunt intervient expressément.

(1) Voir note 1, p. 37, en ce qui concerne les biens immobiliers de l'État Indépendant du Congo.

Dès lors et dans le fait, les emprunts contractés par l'État Indépendant du Congo sont à la charge exclusive de la Colonie. De même toutes les dettes généralement quelconques contractées par la Colonie dans le cadre de son autonomie financière légale, pour ses propres besoins et dans son intérêt exclusif, sont des dettes de la Colonie, dettes auxquelles la Belgique est juridiquement étrangère. La Belgique n'assume d'obligations que lorsque, par une loi de droit belge, elle garantit un emprunt contracté par la Colonie.

La jurisprudence belge n'a jamais omis de distinguer la Colonie de l'État belge, spécialement en matière d'emprunts. C'est ainsi que les Cours et Tribunaux ont toujours mis hors cause l'État belge dans les actions intentées, en matière d'emprunts, à la fois contre l'État belge et la Colonie <sup>(1)</sup>.

(1) Cour d'appel de Bruxelles, 2 octobre 1930 (*Pas.*, 1930, II, 170 et *Revue de doctrine et de jurisprudence coloniales*, 1930-1931, *Jurispr.*, p. 33) confirmant le jugement (non publié) du 13 juillet 1927 du Trib. de 1<sup>ère</sup> instance de Bruxelles (affaire SAROT du BELAY et consorts); Trib. 1<sup>ère</sup> instance de Bruxelles, 13 juillet 1927 (*Revue de doctrine et de jurisprudence coloniales*, 1929, *Jurispr.*, p. 19) confirmé par arrêt (non publié) de la Cour d'appel de Bruxelles du 2 octobre 1930 (affaire BARTHOLMES); Trib. 1<sup>ère</sup> instance de Bruxelles, 18 mars 1953 (*Journal des Trib.*, 1953, 147 et *Belgique coloniale et Commerce international*, 1953, *Jurispr.*, n° 264).

Il est à noter que les deux arrêts précités du 2 octobre 1930 ont fait l'objet d'un pourvoi en cassation. La Cour, par deux arrêts de même date (27 avril 1933, *Pas.*, 1933, I, 208 et 210), n'a pas statué sur la mise hors cause de l'État belge, motif pris de ce que, pour la Cour suprême, l'action ayant été définitivement déclarée non fondée contre la Colonie, le second moyen (se pourvoyant contre la décision de la Cour d'appel mettant hors cause l'État belge) « advient sans intérêt ».

## CHAPITRE II

### **De la primauté de la loi approuvant le traité de cession sur la Charte coloniale.**

Ainsi qu'il vient d'être exposé, la volonté du législateur qui a porté la loi sur le gouvernement du Congo belge, fut d'écarter du patrimoine de la Belgique le passif de l'État Indépendant du Congo et de le transférer dans le patrimoine de la Colonie ; elle fut encore — et notamment — d'accorder l'autonomie financière au Congo belge et d'établir une cloison étanche entre le patrimoine de la Belgique et celui de la Colonie.

Or, comment apprécier l'article 1<sup>er</sup> de la Charte coloniale — qui formule ces principes — eu égard aux articles 1 et 3 du Traité de cession du 28 novembre 1907, dont le texte a été cité plus avant ? Cet article 1<sup>er</sup> de la Charte ne viole-t-il pas le Traité approuvé par la loi du 18 octobre 1908, parce que le Traité approuvé par la loi serait supérieur à la loi de même date portant mesures sur le gouvernement du Congo belge ?

Une première remarque s'impose dans l'examen de l'objection ainsi présentée. La dite objection ne pourrait être éventuellement valable que dans le cas du passif — il y a lieu de viser ici essentiellement les emprunts — de l'État Indépendant du Congo ; car, pour les dettes généralement quelconques contractées par la Colonie elle-même, l'objection fondée sur la primauté du Traité de cession est évidemment sans pertinence aucune.

Qu'en est-il, dès lors, en ce qui concerne les emprunts contractés par l'État Indépendant du Congo, plus spécialement compris dans l'article 3 du Traité de cession ?

§ 1. — QUOIQUE DE MEME DATE QUE LA LOI APPROUVANT LE TRAITÉ DE CESSION, LA LOI SUR LE GOUVERNEMENT DU CONGO BELGE LUI EST POSTÉRIEURE.

Il est une chose qui ne peut pas être perdue de vue au préalable, à savoir que si la loi sur le gouvernement du Congo belge et si la loi approuvant le Traité de cession sont toutes deux de même date (18 octobre 1908), encore est-il qu'en droit et en logique, la loi approuvant le Traité de cession est antérieure à celle sur le gouvernement du Congo belge.

En effet, dans la situation de fait telle que celle-ci se présentait en 1908, la loi sur le gouvernement du Congo belge n'était concevable et ne pouvait être exécutée que si, d'abord, la Belgique, grâce au Traité de cession approuvé par le législateur national belge, voyait étendre son droit de souveraineté sur le territoire soumis précédemment au droit de souveraineté de l'État Indépendant. La loi sur le gouvernement du Congo belge dépendait de l'approbation du Traité de cession — et elle ne pouvait entrer en vigueur que le jour où la Belgique assumerait l'exercice de son droit de souveraineté sur le susdit territoire (article 4 du Traité de cession), soit le 15 novembre 1908 (art. unique, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 4 novembre 1908). En d'autres termes, il importait, pour que la Belgique fît des territoires, ayant composé l'État Indépendant du Congo, une colonie et pour qu'elle mît en œuvre les principes fondamentaux de l'organisation de cette colonie, qu'elle ait étendu auparavant son droit de souveraineté sur les territoires susvisés. La loi sur le gouvernement du Congo belge impliquait donc au préalable l'approbation, par le législateur, du Traité de cession, tout comme son exécution dépendait de l'exécution du dit Traité.

Déjà, le Ministre de la Justice de l'époque, M. RENKIN, avait relevé cet état de choses de droit, encore que ce fût dans la matière déterminée du transfert de l'actif de l'État Indépendant du Congo. Voici comment s'exprima M. RENKIN à la Chambre des Représentants :

« L'article 2 (du Traité de cession) cède à l'État belge l'actif de l'État Indépendant. D'autre part, l'article 1<sup>er</sup> du projet de Charte dit que la Colonie a une personnalité distincte et que son patrimoine est

séparé de celui de la Métropole. N'y a-t-il pas là une antinomie, demande l'honorable M. Mechelynck ? Non, Messieurs, il n'y en a aucune. *La Belgique reprend le Congo et puis elle l'organise comme elle le veut.* Elle peut donc lui attribuer comme patrimoine propre à la Colonie, les mêmes biens qui appartenaient à l'État Indépendant du Congo. Réserve sera faite des immeubles, situés en Belgique qui rentreront dans le patrimoine de l'État belge » (1).

§ 2. — LA QUESTION DE LA PRIMAUTÉ DU TRAITÉ SUR UNE LOI POSTÉRIEURE. — DOCTRINE ET JURISPRUDENCE BELGES.

Si, compte tenu de ce qui vient d'être exposé, on peut estimer que la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge est, en droit et en logique, postérieure à la loi du 18 octobre 1908 approuvant le Traité de cession — la loi sur le gouvernement du Congo belge n'entrant en vigueur qu'à partir du jour où la Belgique assumait l'exercice du droit de souveraineté sur les territoires ayant composé l'État Indépendant du Congo —, il y a lieu de se demander si, malgré son antériorité, la loi approuvant le Traité de cession ne l'emporte pas sur la Charte coloniale, ou, en d'autres termes, si la loi sur le gouvernement du Congo belge, postérieure à la loi approuvant le Traité de cession et par hypothèse en contrariété avec l'article 3 du Traité de cession, peut et doit être appliquée.

Cette question de la primauté du Traité sur la Charte coloniale — dans la perspective d'une opposition qui existerait entre l'article 3 du Traité de cession et l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur le gouvernement du Congo belge — nous paraît devoir être résolue comme suit.

Nous pensons que, dans l'état actuel de la doctrine et de la jurisprudence belges, il n'existe pas de primauté du traité à l'égard d'une loi qui lui est postérieure.

Si un jugement du Tribunal de commerce de Bruxelles, en date du 16 juin 1960, est en faveur d'une opinion contraire à celle que nous venons d'émettre (2), par contre on peut citer en confirmation de notre assertion, outre un jugement rendu le 13 février 1951 par

(1) CH. DES REPRÉS., *Annales parlementaires*, session extraordinaire de 1908, séance du vendredi 3 juillet 1908, p. 199 (col. 2).

(2) *J. Trib.*, 1960, 724, avec Note contra de SLUSNY et WAELBROECK.

le Tribunal de commerce de Liège <sup>(1)</sup> et un arrêt du 3 juillet 1953 de la Cour d'appel de Bruxelles <sup>(2)</sup>, un jugement du 28 janvier 1949 du Tribunal de première instance de Mons <sup>(3)</sup> et un arrêt de la Cour de cassation du 26 novembre 1925 <sup>(4)</sup> dont nous croyons opportun de citer de chacun d'eux le passage suivant :

Quant à l'arrêt du 26 novembre 1925 de la Cour de cassation :

« Attendu qu'il appartient au législateur belge, lorsqu'il édicte des dispositions en exécution d'une convention internationale, d'apprécier la conformité des règles qu'il adopte avec les obligations liant la Belgique par traité ; que les tribunaux n'ont pas le pouvoir de refuser d'appliquer une loi pour le motif qu'elle ne serait pas conforme, prétendument, à ces obligations » ;

Quant au jugement du 28 janvier 1949 du Tribunal de première instance de Mons :

« (Le pouvoir judiciaire national) ne pourrait refuser d'appliquer une loi nationale sous prétexte que celle-ci déroge à un traité international, sans s'immiscer dans les attributions des pouvoirs législatif ou exécutif qui portent seuls la responsabilité de leurs actes vis-à-vis des États étrangers et notamment de la conformité des lois avec les obligations internationales qu'ils ont assumées ».

En ce qui concerne la doctrine, elle reconnaît que, pour la jurisprudence belge, il n'y a pas de primauté du traité sur la loi interne. Si P. DE VISSCHER constate cet état de choses [10], H. ROLIN ne le nie pas davantage, tout en qualifiant cette jurisprudence de « rétrograde » et en émettant des considérations sur le plan du de *lege ferenda* [29].

Quant à J. MASQUELIN, il écrit :

« Si donc une loi ultérieure venait à légiférer dans un sens qui contrecarrerait l'application normale d'un traité approuvé législativement, cette loi serait antijuridique, puisque le législateur violerait illégitimement l'ordre juridique à l'établissement duquel il a participé ; quant aux effets de cette « antijuridicité », la situation serait à peu près la même que celle qui est créée par une loi inconstitutionnelle : alors

<sup>(1)</sup> *Jur. Liège*, 1950-1951, 173.

<sup>(2)</sup> *J. Trib.*, 1953, 518.

<sup>(3)</sup> *J. Trib.*, 1949, 500.

<sup>(4)</sup> *Pas.*, 1926, I, 76.

même que la loi viole une règle qui, dans la hiérarchie des normes, lui est supérieure, elle recevra application par priorité à la règle de valeur supérieure, parce que l'inconstitutionnalité ou l'« antijuridicité » de la loi n'est pas sanctionnée et qu'il n'existe aucun organe qui ait le pouvoir de permettre de lui désobéir ». [23, p. 150].

Qu'il n'existe pas, dans l'état présent du droit belge et de la jurisprudence belge, de primauté du traité sur la loi interne qui lui est postérieure, telle est encore l'opinion de G. ROMBAUT [30] et de SLUSNY et WAELBROECK [35].

Au surplus, il y a lieu de ne pas perdre de vue que les diverses décisions judiciaires citées *in fine* du § 3 du chapitre premier de la présente étude n'ont pas estimé devoir soulever la question de la primauté du traité de cession sur la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, alors que, précisément, les actions portées devant les juridictions étaient relatives à des emprunts émis par l'État Indépendant du Congo.

A supposer même qu'on doive admettre que la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge n'est pas postérieure, en droit et en logique, à celle approuvant le Traité de cession et que, dès lors, il y a lieu de retenir que ces deux actes législatifs se situent tous deux, ni plus ni moins, au même temps, encore ne pourrait-on pas perdre de vue, en tout état de cause, la volonté formelle du législateur telle qu'elle s'est manifestée — ainsi que nous l'avons exposé au chapitre I qui précède — tant dans les travaux préparatoires que dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur le gouvernement du Congo belge.

### § 3. — CONCLUSION.

De ce qui précède on peut, pensons-nous, conclure qu'est non fondée l'objection suivant laquelle l'article premier de la loi sur le gouvernement du Congo belge serait juridiquement inapplicable parce qu'il serait en opposition avec le Traité de cession plus spécialement considéré en son article 3. Aussi bien, il importe peu, dans ces conditions, d'examiner si, dans la réalité, il y a contrariété entre ces deux dispositions, puisque, même dans l'hypothèse défavorable, nous croyons que la loi postérieure au Traité (c'est-à-dire la loi sur le gouvernement du Congo belge) s'impose en Belgique à quiconque notamment aux juridictions judiciaires et administratives.

### CHAPITRE III

#### De l'influence de l'article 259 de la loi du 19 mai 1960 sur la séparation des patrimoines édictée par la Charte coloniale.

La loi du 19 mai 1960, dite loi fondamentale relative aux structures du Congo, dispose ainsi qu'il suit en son article 259 :

« Sont abrogées au 30 juin 1960 :

la loi du 18 octobre 1908, telle que modifiée à ce jour, sur le gouvernement du Congo belge en tant qu'elle s'applique au Congo belge ».

(Le reste de cette disposition est sans intérêt en l'occurrence).

Est-il exact, ainsi qu'on l'a écrit [16, p. 8] <sup>(1)</sup>, que cette abrogation entraîne la suppression des patrimoines telle que voulue par le législateur lorsqu'il porta l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge ? Nous le pensons certes pas.

a) De première part l'article 259 abroge pour ce qui avait été le Congo belge <sup>(2)</sup> la Charte coloniale au 30 juin 1960, c'est-à-dire au jour même où le Congo avait cessé d'être colonie belge pour devenir un État indépendant <sup>(3)</sup>. En effet, comment cette loi de 1908, envisagée plus spécialement en son article 1<sup>er</sup>, aurait-

<sup>(1)</sup> Avis du substitut de l'auditeur général G. TACQ dans affaire MEERT (avis n° 8166 en date du 21 octobre 1960 du Conseil d'État, *J. Trib.*, 1960, 738 à 741 ; *Recueil de Jur. du droit adm.*, et du Conseil d'État, 1961, 28 ; *J. Trib. d'Outre-mer*, 1960, 120.)

<sup>(2)</sup> On sait, en effet, que la loi du 18 octobre 1908, applicable au Ruanda-Urundi en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du R. U., est demeurée en vigueur en ce qui concerne ce territoire sous tutelle.

<sup>(3)</sup> Voir le texte de la déclaration conjointe des gouvernements belge et congolais, en date du 30 juin 1960 : « Le Congo accède, ce jour, en plein accord et amitié avec la Belgique, à l'indépendance et à la souveraineté internationale » [17, p. 325]. « La date même du 30 juin doit être entendue au sens littéral,

elle pu survivre au-delà du 29 juin 1960, comment la règle de la séparation des patrimoines qui affectait les deux parties intégrantes de l'État belge (le Congo belge et la Métropole) aurait-elle pu être maintenue, alors que, par le fait du démembrement dû à l'indépendance, l'État unitaire, qu'était l'État belge, éclatait en deux morceaux relevant dorénavant d'une souveraineté différente, et alors que la susdite loi, qui relevait auparavant de l'ordre juridique interne belge, ne pouvait plus que disparaître devant la situation juridique nouvelle fondée, cette fois, sur le droit international public ? Ni en droit ni dans le fait, la Charte coloniale et plus particulièrement les principes formulés par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte coloniale ne trouvaient plus matière à s'appliquer, dès le 30 juin 1960 à zéro heure du matin de ce jour, ni sur le territoire du Congo ni le territoire de la Belgique. Un état de choses fondamentalement différent affectant autant et aussi bien la Belgique que le Congo et vice-versa, tant sur le plan juridique que sur le plan politique, s'était substitué le 30 juin à celui qui avait existé jusqu'au 29 juin inclus.

b) De deuxième part, il n'existe aucun élément — notamment dans les travaux préparatoires de la loi du 19 mai 1960 — qui serait éventuellement susceptible de soupçonner le législateur d'avoir jamais eu l'esprit même simplement effleuré par la pensée de renoncer — par l'abrogation de la Charte coloniale au jour de l'indépendance du Congo — au bénéfice de la règle de la séparation des patrimoines d'autant que cette abrogation eût entraîné des conséquences extrêmement lourdes pour le Trésor belge.

Bien au contraire et à la vérité, il semble exact d'affirmer que la volonté du législateur d'abroger, à la date du 30 juin 1960, la Charte coloniale, a été simplement et uniquement fondée sur l'inconciliabilité de la Charte avec l'état de choses nouveau qui allait surgir le 30 juin, jour où le Congo accédait

c'est-à-dire, 0 heure de cette date, soit le jour consécutif au 29 juin ; jusqu'à cette date, la Belgique exerce les pouvoirs souverains » (*Ch. des Repr.*, 489 (1959-1960), n° 3, 27 avril 1960, Rapport fait au nom de la Commission par MM. DE WULF et HOUSTAUX sur le projet de loi fondamentale relative aux structures du Congo, p. 33).

à l'indépendance et à partir duquel le nouvel État était appelé à appliquer la loi fondamentale du 19 mai 1960 sur les structures du Congo.

En effet, dans l'exposé des motifs du projet de loi fondamentale relative aux structures du Congo, on peut lire ce qui suit :

« Enfin, la disposition expresse de l'article 253 abroge, au 30 juin 1960, la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, ainsi que la loi du 21 mars 1959 portant institution du Conseil de législation du Congo belge.

La loi du 18 octobre 1908, communément appelée « Charte coloniale », constituait en fait la loi fondamentale de la Colonie du Congo belge. Son abrogation expresse et complète s'impose évidemment dans la présente loi fondamentale de l'État indépendant du Congo.

En suite des débats de la Conférence de la Table Ronde, il convenait dès lors de prévoir expressément l'abrogation de cette loi au 30 juin 1960, date de la proclamation de l'indépendance de l'État du Congo.

Toutefois, ce n'est qu'en tant qu'elle s'applique au Congo belge que la loi du 18 octobre 1908 est abrogée.

Jusqu'à ce qu'une législation distincte intervienne pour le Ruanda-Urundi, ce territoire demeure en effet régi par cette législation » (1).

Plus formelle et précise est la déclaration faite à la Chambre des représentants par le Ministre du Congo belge et du Ruanda-Urundi, M. DE SCHRYVER :

« Une seconde question : l'honorable M. Lahaye demande à la Chambre d'ajourner l'abrogation de la loi de 1908.

Mesdames et Messieurs, la loi de 1908, que contient-elle ? C'est la loi sur l'administration du Congo ; c'est ce qu'on appelle parfois la Charte coloniale ; c'est la loi par laquelle la Belgique a décidé la façon dont les territoires du Congo seraient administrés en exécution du traité de 1908.

Accorder l'indépendance en droit et en fait et maintenir la Charte coloniale sont deux choses inconciliables.

Je suis obligé de dire aussi à l'honorable M. Lahaye : ne permettez surtout pas que les populations du Congo croient que vous leur avez accordé l'indépendance, que vous voulez que cette indépendance

(1) *Ch. des Repr.*, doc. n° 489 (1959-1960), n° 1, session 1959-1960, 31 mars 1960. Projet de loi fondamentale relative aux structures du Congo. Exposé des motifs, p. 68.

devienne effective le 30 juin et qu'en même temps, comme vous le demandez, la loi de 1908 reste en vigueur. C'est impossible.

(...)

L'honorable M. Lahaye voudrait que l'indépendance soit accordée et que, simultanément, le Congo ne soit pas encore dégagé de la Belgique, qu'il demeure sous l'empire de la loi de 1908. Même le Conseil d'État de Belgique ne pourrait pas rédiger le texte, proposer une solution valable au point de vue politique et au point de vue juridique dans le sens proposé par l'honorable M. Lahaye.

Voilà pourquoi je regrette de ne pas pouvoir partager son point de vue. Je pense qu'il est vraiment inconciliable avec l'octroi de l'indépendance congolaise et de la souveraineté du Congo » (1).

c) De troisième part, si le législateur avait voulu faire disparaître la séparation des patrimoines, il eût dû — tout au moins sur ce point — mettre l'article 259 en vigueur au plus tard le 29 juin 1960, veille de l'indépendance. Car, dès le 30 juin, il n'était plus maître du jeu, la Charte coloniale, sur les plans juridique et politique, ayant cessé de produire tous effets pour l'avenir en ce qui concernait le Congo. Aussi bien, si sa volonté avait été de renoncer au principe de la séparation des patrimoines — cette fois pour le passé — avec toutes les conséquences découlant de ce changement radical de politique, elle aurait dû se manifester autrement que par le recours à l'abrogation, à la date du 30 juin, de toutes les dispositions de la Charte coloniale, tout comme elle aurait dû être exprimée d'une manière claire, formelle et expresse avec la manifestation certaine et précise de donner à la mesure un effet rétroactif affectant la période antérieure au 30 juin ; ce qui ne s'est pas réalisé. En droit comme dans la réalité, il n'y avait plus de colonie dès le 30 juin ; il n'existait donc plus de séparation des patrimoines entre la Belgique et ce qui avait été la Colonie du Congo belge ; à ce jour, il n'y avait plus en présence que le patrimoine de l'État du Congo et celui de l'État belge. Dès lors, il devenait impossible de supprimer une séparation éteinte automatiquement par le fait de la survenance de l'État du Congo.

d) De quatrième part, nous estimons que si même le législateur n'avait pas abrogé formellement, à la date du 30 juin,

(1) *Ch. des Repr., Annales parlementaires*, n° 76-77, séances du mercredi 4 mai 1960, pp. 47 et 48.

la loi du 18 octobre 1908, encore est-il, cependant, que la loi sur le gouvernement du Congo belge aurait cessé automatiquement de produire ses effets à partir du jour où la Colonie du Congo belge devenait un État indépendant.

Il y a lieu de considérer, en effet, que la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge était essentiellement une loi de caractère politique. Elle établissait les principes fondamentaux selon lesquels devait être administrée et gouvernée la Colonie, elle formait la « constitution » du Congo belge ; elle ne pouvait être appliquée — et n'avait été conçue — que dans le cadre de l'État belge exerçant un droit de souveraineté unique et identique sur la Belgique d'Europe et sur la Belgique d'Outre-Mer (le Congo belge). Aussi bien les institutions politiques qu'elle forgeait devenaient inopérantes dès le moment où la Colonie était érigée en État indépendant, d'une part parce qu'elles étaient incompatibles avec l'état de choses politique nouveau, d'autre part parce qu'elles étaient en opposition radicale avec la loi fondamentale du 19 mai 1960 qui découlait des travaux de la Table ronde politique de 1960 et qui fut appliquée, en certaines de ses dispositions, avant le 30 juin 1960, recevant sa consécration, après le 29 juin 1960, par le fait que les autorités congolaises y recoururent pour l'appliquer <sup>(1)</sup>.

Envisageant le cas d'un territoire transféré, M. SIBERT écrit :

« Le territoire transféré perd ses institutions politiques pour recevoir celles de l'État annexant. De même il en prend l'organisation administrative et judiciaire ; la législation de l'État dont il fait désormais partie lui sera étendue. Ce sont là des conséquences nécessaires du principe de souveraineté. La première de ces règles présente un caractère absolu : on ne peut pas admettre qu'une annexion détruise l'unité constitutionnelle d'un État. Les deux autres règles, au contraire, peuvent souffrir des exceptions ... » [34, n° 143 ; 7, p. 181].

Cet enseignement nous paraît étayer, pour autant que de besoin, l'opinion que nous avons professée plus avant, car s'il envisage le cas d'un territoire annexé par un autre État, la justification fondamentale qui s'en dégage trouve matière à s'appliquer dans

(1) Voir *Sénat de Belgique*, doc. n° 319, session 1959-1960, réunion du 17 mai 1960. Projet de loi fondamentale relative aux structures du Congo, Rapport fait au nom de la Commission par M. Van Cauwelaert, p. 6.

l'hypothèse d'une partie d'un territoire, qui, par suite de sécession, s'érige en État indépendant ayant, dès son existence, ses propres institutions politiques.

En abrogeant expressément, pour le Congo belge, à partir du 30 juin 1960, la Charte coloniale, la loi du 19 mai 1960 a fait ce que le législateur belge aurait pu, à bon droit croyons-nous, s'abstenir de faire. Il n'est pas concevable, dès lors, qu'on veuille trouver ou rechercher dans l'abrogation expresse de la loi sur le gouvernement du Congo belge la volonté du législateur de supprimer la séparation des patrimoines dont le principe se trouvait inscrit dans l'article 1<sup>er</sup> de la Charte coloniale.

e) Enfin, il n'est pas inopportun de se rappeler que l'intention du législateur de s'en tenir aux règles portées par le susdit article premier, notamment dans leurs conséquences d'ordre financier découlant de l'autonomie financière de la Colonie et de la séparation totale des patrimoines respectifs de la Belgique et du Congo belge, s'est manifestée, d'une manière implicite, certes, mais non douteuse, ce dès avant le 30 juin 1960, dans la loi du 14 mars 1960. Par cette loi, l'État belge garantit les pensions, rentes, allocations et autres avantages, échus ou à échoir, à charge du Congo belge et du Ruanda-Urundi <sup>(1)</sup>. Ainsi que s'exprimait l'Exposé des motifs :

« La déclaration du gouvernement relative au Congo belge que la Chambre a entendue et approuvée en séance du 13 janvier 1959, affirme que le gouvernement donne aux agents métropolitains engagés au service de la colonie *des garanties les plus formelles quant à leur avenir dans le cadre du statut qui les lie. Un des plus grands soucis des agents de l'Administration d'Afrique concerne la garantie de leurs pensions* » <sup>(2)</sup>.

Ce projet de loi s'inscrivait, avec d'autres projets dont celui — devenu la loi du 21 mars 1960 — relatif à l'intégration des membres du personnel de l'Administration d'Afrique, de la Force publique et de la magistrature dans les services publics métropolitains <sup>(3)</sup>, dans la perspective du Congo devenu État

<sup>(1)</sup> *Moniteur belge*, 1960, p. 2475.

<sup>(2)</sup> *Ch. des Représ.*, doc. n° 365 (1959-1960), n° 1, 7 décembre 1959, p. 1.

<sup>(3)</sup> Cette loi du 21 mars 1960 (*Moniteur belge*, 1960, p. 2738) a été modifiée par les lois des 24 juin (*M. B.*, p. 5368) et 27 juin 1960 (*M. B.*, p. 5524).

et procédait « de la même préoccupation » (1) qui expliquait le projet de loi devenu la loi précitée du 21 mars 1960.

La loi de garantie du 14 mars 1960 ne pouvait donc pas s'appliquer tant que la Colonie demeurait colonie ; elle se justifiait, dans son économie et dans la volonté du législateur, en fonction de la survenance du Congo. Or, si l'État belge a, en ce domaine, donné sa garantie, ce ne peut être que parce qu'il ne se considérerait pas débiteur du paiement des pensions, rentes, allocations et autres avantages et s'en tenait aux principes de ce qu'on appelle communément « la succession aux dettes des États ». Il n'était certes pas débiteur avant le 30 juin 1960, puisque la débetion de ces charges se trouvait dans le chef de la Colonie ; il ne l'était pas davantage, en droit, une fois le Congo devenu indépendant. On n'imagine du reste pas qu'une même personne, débitrice, se constitue caution de sa propre dette. Que représenterait et que signifierait, en droit, ce procédé ?

Aussi bien, en apportant sa garantie, l'État belge a-t-il entendu affirmer que, pour lui, il n'était pas question, d'une part d'abolir le régime de la séparation des patrimoines, d'autre part de renoncer au principe de la prise en charge, de droit, par l'État du Congo à venir, des dettes contractées par la Colonie, encore que, dans le domaine envisagé, il entendait cautionner par décision unilatérale le paiement des pensions, rentes, allocations et autres avantages pour le cas où le débiteur — l'État du Congo — ne pourrait pas faire face à ses obligations qui, avant le 30 juin 1960, se trouvaient « à charge du Congo belge » (ainsi que s'exprime la loi du 14 mars 1960).

Certes, le législateur belge n'a-t-il pris, à notre connaissance, d'autres mesures de garantie pour dettes à charge de la Colonie jusqu'au 29 juin inclus, que celles dont il vient d'être question(2). Encore est-il, cependant, qu'on ne pourrait en déduire que, à part cette exception en matière de garantie, l'État belge

(1) *Sénat de Belgique*, doc. n° 196, session de 1959-1960, séance du 8 mars 1960, Rapport fait au nom de la Commission par M. ANCOT.

(2) La loi du 21 mars 1960, déjà citée, n'était appelée à jouer qu'une fois le Congo belge devenu État indépendant et n'avait pas pour objet, estimons-nous, de constituer l'État belge caution des dettes contractées par le Congo belge dans le domaine visé par cette loi. Il en est de même de la loi du 27 juin 1960 (*M. B.*, 1960, p. 5368) relative aux agents des pouvoirs publics subordonnés et des organismes d'intérêt public qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, seraient placés dans l'impossibilité de poursuivre leur carrière en Afrique, jusqu'à son terme normal.

aurait entendu malgré tout prendre à sa charge les dettes généralement quelconques contractées par la Colonie dans le cadre de son autonomie financière légale. D'une part, à défaut de volonté expresse, formelle et claire, la renonciation à des droits ne se présume pas ; d'autre part, s'il y avait eu, dans le chef de l'État belge, la volonté de renonciation générale, la loi du 14 mars 1960 ne pourrait s'expliquer aisément puisqu'elle ne constituerait en quelque sorte qu'un cas d'application — absolument superfétatoire et même vain de cette volonté ; de troisième part, la loi du 14 mars 1960 est une loi prise dans un domaine strictement délimité et, précisément parce que loi spéciale, doit être considérée exclusivement non seulement comme une dérogation aux principes mais encore comme une confirmation des principes, maintenus intacts, de l'autonomie financière et de la séparation des patrimoines de la Belgique et du Congo belge, et, dès lors, laissant à charge de celui-ci et, ensuite, de l'État du Congo, toutes les dettes incombant ou, à partir du 30 juin 1960, ayant incombé à la Colonie.

Nous ajouterons que l'abrogation de la Charte coloniale — plus spécialement considérée en son article 1<sup>er</sup> — par l'article 259 de la loi du 19 mai 1960, ne paraît pas pouvoir constituer une abrogation tacite de la loi précitée du 14 mars 1960 en tant que relative au Congo belge. En effet :

D'une part, ainsi que nous l'avons fait observer précédemment, le législateur du 19 mai 1960 n'a jamais manifesté le moindre sentiment dans le sens d'une abrogation qui mettrait fin à la séparation des patrimoines, alors que les conséquences de cette séparation auraient été extrêmement graves et lourdes pour le Trésor belge.

D'autre part, l'article 259 précité — tout comme la loi dans laquelle il s'inscrit — est de caractère politique ; il ne poursuit d'autre objectif et n'a d'autre portée que de déclarer — encore que cela ne fut pourtant pas nécessaire (ainsi qu'il fut exposé plus avant) — abrogées les règles institutionnelles devenues, à la date du 30 juin, incompatibles avec les institutions politiques de l'État qui venait de naître ce jour-là, sans donner à cette abrogation un effet rétroactif affectant la période antérieure au 30 juin 1960.

De troisième part, on ne peut pas perdre de vue que toutes

les lois portées depuis le mois de mars 1960 jusqu'au 29 juin inclus et relatives au Congo le furent dans la perspective et en fonction de l'indépendance qui allait être octroyée à très bref délai à la Colonie. Toutes, systématiquement, s'inscrivaient dans un même contexte. On ne peut dès lors pas prétendre que, dans la très courte période de deux mois (14 mars-19 mai), le législateur se serait contredit sur le point capital de la séparation des patrimoines, ou aurait renié le 19 mai ce qu'il avait décidé le 14 mars. Il y a lieu de présumer que le législateur a entendu faire œuvre logique et raisonnable dans toute la législation qu'il a élevée dans les derniers mois qui ont précédé l'indépendance du Congo et en prévision de cette indépendance. Cette présomption, en l'occurrence, s'affirme singulièrement lorsqu'on se demande quelle aurait été la réaction du législateur si son attention eût été attirée sur la portée que d'aucuns croient ou osent pouvoir donner à l'article 259 en matière de la séparation des patrimoines. Il n'est pas présomptueux de tenir pour plus que probable, sinon pour certain, que le législateur aurait écarté, pour les motifs qu'on connaît, cette interprétation et aurait entendu maintenir intacte la règle de la séparation des patrimoines.

Enfin, pour qu'il y ait abrogation tacite, c'est-à-dire pour qu'on puisse estimer que cette abrogation résulte de la volonté non exprimée du législateur, il est nécessaire que cette volonté soit certaine et que cette certitude puisse se dégager d'un examen minutieux et objectif de tous les éléments susceptibles d'être pris en considération. Or, on n'aperçoit pas comment pourrait être valablement établie cette certitude. Pour notre part, il nous paraît fondé d'estimer que celle-ci est inexistante.

## CHAPITRE IV

### **Le ministre des colonies, parce que ministre belge, engageait-il l'État belge ?**

L'article 23 de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, dite Charte coloniale, dispose comme suit :

« Le ministre des colonies est nommé et révoqué par le Roi. Il fait partie du Conseil des ministres.

Les articles 86 à 91 de la Constitution belge lui sont applicables ».

De cette disposition, d'aucuns ont inféré que le ministre des colonies, parce que ministre belge, engageait l'État belge lorsqu'il agissait comme ministre des colonies. D'où la conclusion ultime : tous les engagements contractés au nom de la Colonie par le ministre des colonies entraînent et impliquent la responsabilité de l'État belge, et deviennent les engagements de celui-ci.

Nul ne conteste que le ministre des Colonies était ministre belge et qu'à ce titre il eût pu engager l'État belge dans la même mesure et de la même manière qu'aurait pu le faire tout autre ministre membre du conseil des ministres. Mais c'est se placer dans l'erreur que de passer de cette hypothèse à la thèse suivant laquelle le ministre des colonies, parce que ministre belge, engageait *ipso facto* l'État belge.

En effet, si le ministre des colonies, en tant que placé à la tête de l'administration métropolitaine qu'était le ministère des colonies, devait obéir à la Constitution et à la législation métropolitaine et, dès lors, agir dans leur cadre, par contre dès qu'il exécutait sa mission habituelle — qui était l'essentielle — d'administrer le Congo belge, il n'était plus tributaire des lois promulguées pour le territoire européen de l'État belge. Dans ce cas, la Constitution et la législation métropolitaine s'effaçaient, ou, plutôt, en vertu même de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution

formulant, en son alinéa 4, première phrase, le principe de la spécialité de la loi à l'égard des colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats, il n'y avait plus lieu qu'à application de la Charte coloniale, loi fondamentale de la Colonie, et de la législation propre au Congo belge.

Il existait donc une double activité dans le chef du ministre des Colonies : celle se mouvant sur le plan métropolitain et celle — de loin la plus vaste et la plus considérable — s'exerçant sur le plan colonial [15, III, n° 342]. Sur ce dernier plan

« les attributions du ministre des colonies sont des plus importantes »,

observe le Rapport élaboré par le Sénateur CLAEYS-BOUÚAERT au sujet du projet de loi sur le gouvernement du Congo belge.

« Elles comprennent tout ce qui a rapport à la Colonie dont il a la direction générale et qu'il administre avec l'aide du Conseil colonial... » (1).

Il suit que, lorsque le ministre des colonies agissait en tant qu'autorité coloniale exerçant ses compétences en fonction et dans le cadre de la loi du 18 octobre 1908 — législation particulière à la Colonie —, il exerçait une activité où le Congo belge, seul, était mis en cause et engagé. En conséquence et notamment, dès que ce ministre prenait une décision de caractère financier pour et au nom de la Colonie dotée de personnalité, jouissant d'autonomie financière et bénéficiant du régime de la séparation des patrimoines (article 1<sup>er</sup> de la Charte coloniale), la Colonie en assumait de droit la charge, ce à l'exclusion de l'État belge.

Pour qu'il pût engager l'État belge, il eût fallu que l'acte accompli par le ministre des colonies non seulement fût un acte qui, au regard de la loi belge, pût être valablement posé, mais encore qu'il exprimât d'une manière claire, précise et formelle la volonté du ministre d'agir pour et au nom de l'État belge et d'engager celui-ci.

Telle est, pensons-nous, l'économie de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge d'autant que les travaux préparatoires de cette loi ne laissent aucun doute, ainsi que nous l'avons exposé précédemment, sur ce que fut

(1) *Sénat de Belgique*, doc. n° 12 déjà cité, séance du 26 août 1908, p. 23.

l'intention réelle du législateur quant à la portée et au sens qui doivent être attachés à l'article premier de la Charte coloniale.

Par surcroît, nous ajouterons la considération suivante :

On sait que le territoire sous tutelle du Ruanda-Urundi, régi par la loi du 21 août 1925 sur le gouvernement du Ruanda-Urundi, est soumis, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de cette loi, à la Charte coloniale. Or, dans une action en indemnité intentée contre l'État belge pris en la personne du ministre des colonies, un arrêt, en date du 5 décembre 1959, de la Cour d'appel de Bruxelles a relevé que si le Ruanda-Urundi et le Congo belge, personnes juridiques distinctes de la Métropole, sont administrés par l'État belge, expressément par le ministre des colonies, encore est-il qu'il ne s'ensuit nullement que l'État belge, le Congo belge et le Ruanda-Urundi répondent l'un de l'autre ou peuvent être poursuivis indifféremment l'un pour l'autre pour l'exécution de leurs obligations respectives. Aussi, considérant que la décision fixant l'indemnité du demandeur (l'intimé, en appel) a été prise par le ministre des colonies en tant qu'administrateur du Ruanda-Urundi, l'arrêt, après avoir considéré que l'intéressé ne possédait par conséquent aucun droit à obtenir son indemnité contre l'État belge en tant que tel et aurait donc dû assigner non pas l'appelant (l'État belge) mais bien le Ruanda-Urundi, représenté par l'État belge dans la personne du ministre des colonies, déclare l'action, comme elle est formée contre l'État belge, non recevable (1).

Ainsi cette décision judiciaire récente confirme-t-elle, si besoin est, l'opinion que l'État belge n'était pas engagé parce que le ministre belge qu'était le ministre des colonies avait agi dans le cadre de la législation applicable au Ruanda-Urundi, pour et au nom de ce territoire.

(1) *Journal des Trib.*, 1960, 575.

## CHAPITRE V

### **L'autorisation d'emprunter accordée par le législateur belge entraînait-elle la responsabilité juridique de l'État belge ?**

D'aucuns pourraient être tentés d'émettre l'opinion que, lorsque le législateur belge autorisait la Colonie à émettre un emprunt, il engageait par cela même, en quelque sorte, la responsabilité de l'État belge devenant ainsi garant.

Comment s'exprime l'article 14, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge ?

« La Colonie ne peut emprunter, garantir le capital ou les intérêts d'un emprunt, exécuter les travaux sur ressources extraordinaires que si une loi l'y autorise ».

Afin d'expliquer l'intervention du législateur belge en matière d'emprunts, par le procédé de l'autorisation, M. HALEWIJCK écrit :

« Les emprunts n'exigent pas de longues études techniques ; ils n'entraînent pas le remaniement de toute une organisation administrative ; contractés à la légère, ils peuvent présenter de graves dangers en grevant le Trésor colonial de charges excessives et ruineuses. C'étaient autant de motifs de les soumettre à l'autorisation du pouvoir législatif » [15, II, n° 214].

Cette justification est-elle tout à fait exacte ?

Le Rapport de la Commission de la Chambre des Représentants sur le projet de loi sur le gouvernement du Congo belge fait, tout d'abord, état d'une réponse donnée par le Gouvernement à la question de savoir si l'intervention du Parlement ne devait pas être prévue notamment pour les emprunts. Cette réponse exposait entre autres :

« Le projet de loi a donné au Roi la direction complète des affaires coloniales. Il n'a pas restreint son autorité en matière d'emprunts, de travaux publics et de concessions. Pareille restriction eut d'abord été contraire à son économie générale qui consacre l'autonomie financière de la colonie. La colonie est appelée, demain comme elle l'est aujourd'hui, à pourvoir à ses dépenses au moyen de ses ressources propres. L'intervention de la métropole n'est requise que si éventuellement ses finances peuvent être engagées directement ou indirectement. La conséquence logique de cette indépendance financière s'impose (...) (La colonie) doit pouvoir contracter seule les emprunts dont elle est seule tenue (...) A cette raison d'ordre général vient s'ajouter une considération d'ordre pratique. Exiger pour certains actes l'intervention du Parlement de la mère patrie serait risquer d'enrayer un développement qui exige des décisions rapides (...) La mise en tutelle de l'administration coloniale, alors que l'annexion sera un fait accompli, s'expliquerait d'autant moins que tous ses actes seront soumis au contrôle des Chambres » (1).

Pendant la Commission de la Chambre des Représentants vivait

« sous l'empire de la préoccupation de voir exister un contrôle efficace du Parlement sur toute mesure financière coloniale, emprunt ou garantie d'intérêts, pouvant directement ou indirectement intéresser la Belgique » (2).

Aussi bien, saisie de divers projets de texte, la Commission est-elle amenée à constater

« qu'à la base de tous ces projets se trouve le principe de l'intervention des Chambres et que la grande majorité de la Commission la jugeait nécessaire ».

Et le Rapport continue immédiatement :

« En cette matière le Parlement a compétence. L'administration journalière de la Colonie lui échappe ; mais l'objection n'existe pas quand il s'agit de grands emprunts en corrélation avec de grands travaux (...) L'intérêt même de la Colonie y est engagé. L'emprunt ainsi émis sera d'un placement facile (...) La règle doit être le vote des emprunts par les Chambres, sauf à rechercher quels tempéra-

(1) *Ch. des Repr.*, doc. n° 150 déjà cité, pp. 37 et 38, passim.

(2) *Idem*, p. 38.

ments pourraient être apportés à ce que ce principe aurait de trop absolu » (1).

Que peut-on conclure de ce Rapport élaboré, au nom de la Commission, par M. BEGEREM ?

D'une part, la Commission a entendu bien moins limiter dans une certaine mesure l'autonomie financière de la Colonie agissant comme telle — si jamais elle y a songé — qu'exiger l'établissement d'un contrôle du Parlement sur toute mesure financière coloniale, emprunt ou garantie d'intérêts, susceptible d'*intéresser* — et non pas d'*engager* —, soit directement, soit indirectement, la Belgique. Ce fut-là sa préoccupation majeure, voire essentielle. Nous nous trouvons donc en présence d'une intention nettement marquée non seulement de respecter le principe de la séparation des patrimoines respectifs de la Belgique et de la Colonie, mais encore d'éviter d'une manière absolue tout engagement de la Belgique dès lors que la Colonie désirait émettre un emprunt.

D'autre part, le Rapport paraît indiquer que, pour la Commission, le recours obligatoire à l'intervention de la loi, en matière d'emprunt, se fondait sur un second motif encore que, pensons-nous, il fût peut-être subsidiaire dans la pensée de la Commission : servir l'intérêt même de la Colonie en rendant aisé le placement de l'emprunt émis par elle puisque cet emprunt aurait été préalablement autorisé par le législateur (quoique, en tout état de cause, cela ne pût entraîner la responsabilité de la Belgique).

Si ces conclusions tirées du Rapport de M. BEGEREM sont exactes, il y a lieu d'admettre que l'autorisation accordée par la loi n'implique et n'entraîne aucun engagement quelconque dans le chef de l'État belge.

Au surplus, si on devait soutenir que cette autorisation vaut garantie, on aperçoit difficilement comment pourrait s'expliquer l'intervention de la loi belge qui, à diverses reprises, fut appelée à garantir formellement un emprunt contracté par la Colonie. On ne conçoit guère que l'État belge ait pu apporter deux fois sa garantie au sujet d'un même emprunt : à l'occasion du procédé de l'autorisation et puis lors de la garantie expressément donnée par la loi. Ou bien l'autorisation valait garantie, ou bien seule la loi expresse de garantie était indispensable pour que l'État belge pût être engagé en droit.

(1) *Idem*, p. 39, *passim*.

## CHAPITRE VI

### Conclusions de la première partie de l'exposé.

Compte tenu de ce que nous venons d'exposer dans les pages qui précèdent, nous estimons pouvoir formuler les conclusions qui se dégagent de la première partie de cette étude.

1) Nous estimons que, conformément à la volonté certaine du législateur de 1908, l'économie, la portée et le but de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge furent, après que la personnalité était octroyée à la Colonie, de doter celle-ci d'autonomie financière ; d'établir une cloison étanche entre le patrimoine du Congo belge et celui de la Belgique ; de laisser à la Colonie l'actif et le passif de l'État Indépendant du Congo (<sup>1</sup>), plus spécialement de ne mettre à charge de l'État belge non seulement aucune des dettes qui seraient contactées par la Colonie, mais encore aucune des dettes contractées par l'État Indépendant du Congo (ce, quelqu'ait été le Traité de cession du 28 novembre 1907 approuvé par une loi du 18 octobre 1908) ;

2) A supposer qu'on puisse soutenir qu'il y aurait une opposition entre l'article 1<sup>er</sup> de la Charte coloniale et son interprétation, d'une part, et le Traité de cession du 28 novembre 1907 plus particulièrement considéré en son article 3, d'autre part, il y a lieu d'admettre qu'il n'y a pas de primauté du dit Traité de cession approuvé par la loi du 18 octobre 1908 sur la loi, de même date, relative au gouvernement du Congo belge, qui, en droit et en logique, lui est postérieure, et que, en tout état

(<sup>1</sup>) En ce qui concerne les biens immobiliers ayant appartenu à l'État Indépendant du Congo et sis en dehors du territoire africain, il y a lieu de faire observer qu'ils ne sont pas tombés dans le patrimoine de la Colonie. La démonstration du bien-fondé de cette assertion n'est pas présentée dans cette étude parce que son objet se situe en dehors du problème des dettes et parce que, par surcroît, elle entraînerait de longs développements. Nous estimons toutefois nécessaire de signaler cette réserve.

de cause, si les deux lois du 18 octobre 1908 se situent au même temps, la volonté du législateur s'est formellement prononcée en ce qui concerne l'article 1<sup>er</sup> de la Charte coloniale ;

3) L'article 259 de la loi du 19 mai 1960 sur les structures du Congo, qui abrogeait, pour le Congo belge, à la date du 30 juin, la Charte coloniale, n'a pas fait et n'a pas pu faire disparaître, même implicitement, le principe de la séparation des patrimoines respectivement belge et colonial, tel qu'il ressortissait à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge ;

4) Encore que le ministre des colonies fût ministre belge, placé à la tête d'un département de caractère métropolitain, il n'engageait pas l'État belge lorsque, dans le cadre de la loi du 18 octobre 1908, loi fondamentale de la Colonie, il administrait le Congo belge et agissait pour et au nom de celui-ci ;

5) Enfin, plus particulièrement en matière d'emprunt, lorsque le législateur belge autorisait la Colonie à émettre un emprunt, il ne garantissait pas, par cela même, celui-ci ; car la raison de cette intervention législative était essentiellement de contrôler si cette mesure financière était ou n'était pas susceptible d'intéresser, directement ou indirectement, la Belgique. La volonté du législateur, tout en respectant l'autonomie financière de la Colonie et la règle de la séparation totale des patrimoines, fut que la Belgique même ne pût être en rien impliquée ou engagée par l'emprunt que la Colonie comptait émettre.

Telles sont, pensons-nous, les idées fondamentales qui entourent le sens et la portée à donner à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge, et telles sont, croyons-nous, les solutions valables qui peuvent être apportées à certaines difficultés ou objections soulevées ou susceptibles d'être soulevées par d'aucuns au sujet de cette disposition légale.

Ces idées devaient être rappelées et soulignées, ces difficultés et ces objections devaient être vidées, préalablement à l'étude du problème des dettes sur le plan du droit international public, parce que leur examen et les mises au point que celui-ci a entraînés doivent permettre de situer exactement, en droit des gens, le problème des dettes du Congo et, dès lors, d'apporter à cette question une solution parfaitement justifiée et valable en droit.

## DEUXIÈME PARTIE

# Du sort des dettes du Congo belge en droit international public.

---

Pour rendre plus aisé le développement de l'argumentation qui va suivre, et afin d'éviter toute équivoque, nous pensons utile de rappeler succinctement ce qui, à notre avis, constituait la situation juridique exacte du Congo belge jusqu'au 29 juin 1960 inclus.

A) Il est incontesté et incontestable qu'en droit international public la Belgique d'Europe et la Belgique d'Afrique (c'est-à-dire le Congo belge) constituaient un seul et même État, l'État belge, ces deux parties du territoire national relevant d'un droit de souveraineté unique et identique. Il nous a été donné de justifier très amplement cette assertion dans diverses de nos publications qui furent, croyons-nous, les premières à traiter d'une manière approfondie et systématique cette question relevant du droit des gens [11, 12, 13, 14].

D'autre part, il est évident, ainsi que nous avons déjà amené à le dire, que l'État belge, par suite du démembrement territorial partiel qu'il a subi, ne pâtit en rien de ce fait en ce qui concerne sa personnalité, car celle-ci subsiste malgré l'amputation territoriale survenue.

Dès lors et sur ce point précis, nous ne pouvons que nous rallier à l'avis donné par le substitut de l'auditeur général G. TACQ dans l'affaire MEERT qui a fait l'objet d'un avis rendu au contentieux d'indemnité, le 21 octobre 1960, par le Conseil d'État <sup>(1)</sup>.

(1) Avis MEERT n° 8166 du 21 octobre 1960, cité *sub* référence 1, p. 22. Il nous faut observer que, sans avoir vérifié toutes les sources auxquelles G. TACQ se rapporte dans son avis quant au point en examen, il nous a été cependant donné de constater qu'il n'y avait guère ou pas de lien entre ce que G. TACQ

B) Sur le plan du droit interne, cette fois, la Colonie avait une personnalité distincte de celle de la métropole. Dotée d'un régime d'autonomie financière, elle avait son propre patrimoine distinct de celui de la Belgique ; son actif et son passif, son budget étaient séparés respectivement du passif, de l'actif, du budget de la métropole.

De la volonté même du législateur de 1908, la Belgique n'avait pas reçu dans son patrimoine l'actif et le passif de l'État Indépendant du Congo. Encore que cet actif et ce passif eussent dû, si on s'en tient exclusivement au Traité de cession du 2 novembre 1907 approuvé par la loi du 18 octobre 1908, entrer dans le patrimoine de la Belgique (quitte à celle-ci, une fois que le droit de souveraineté belge s'était effectivement étendu sur les territoires ayant formé auparavant l'État Indépendant du Congo, à transférer cet actif et ce passif dans le patrimoine de la Colonie), le législateur de l'époque a incontestablement entendu que ces mêmes actif et passif de l'État Indépendant du Congo fussent directement placés dans le patrimoine du Congo belge (1).

En ce qui concerne, cette fois, les dettes qui seraient contractées par la Colonie comme telle, le même législateur a voulu qu'elles fussent supportées exclusivement par celle-ci. La Belgique n'entendait intervenir éventuellement dans les engagements financiers du Congo belge qu'à titre de caution, ce dans le cas où la loi belge garantirait un emprunt émis par la Colonie débitrice.

Or, tandis qu'un État nouveau — l'État du Congo — a surgi, le 30 juin 1960, sur le territoire qui, jusqu'au 29 juin 1960 inclus, était, depuis le 15 novembre 1908, cette portion du territoire national belge qu'était le Congo belge, aucun traité ou aucune convention n'est intervenue entre l'État belge et l'État congolais afin de régler le problème des dettes du Congo belge. Quelle solution, dès lors, doit être apportée à ce problème compte tenu du nouvel état de choses issu de l'indépendance du Congo ? Qui est le débiteur : l'État belge ou l'État congolais ? Si le débiteur est l'État congolais, ses créanciers peuvent-ils se retourner

voulait démontrer et les références à l'ouvrage de P. JENTGEN : *La Terre belge du Congo*.

(1) Nous rappelons ici la réserve que nous avons formulée sous la note 1, p. 37.

directement contre lui, ou bien ne peuvent-ils ou ne doivent-ils pas se retourner contre l'État belge, libre à ce dernier de se retourner lui-même contre l'État congolais ?

C) Cependant, pour d'aucuns, notamment pour G. TACQ, substitut de l'auditeur général au Conseil d'État, le problème ne se poserait pas aussi nettement depuis le 30 juin 1960, à l'égard de l'État belge, car on fait valoir que, par l'abrogation au 30 juin 1960 de la Charte coloniale, portée par l'article 259 de la loi du 19 mai 1960 sur les structures fondamentales du Congo,

« la séparation des patrimoines, décrétée par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte coloniale, est supprimée ».

— et G. TACQ de préciser comme suit sa pensée sur cette suppression :

« Il faut en conclure que le patrimoine du Congo belge, dans la mesure où il n'a pas été transféré à la République du Congo, se trouve confondu, depuis cette date » (Note de l'auteur : depuis le 30 juin 1960), « avec le patrimoine de la Belgique-métropole, tant activement que passivement » (1).

La conclusion tirée de l'abrogation au 30 juin 1960, premier jour de l'existence de l'État du Congo, de la Charte coloniale, pour en faire application à la matière de l'actif et du passif de la Colonie, nous paraît non seulement fragile mais encore non fondée.

D'une part—et conformément à ce que nous croyons avoir démontré valablement au chapitre III de la première partie de cette étude lorsque nous avons rencontré l'objection tirée du dit article 259 —, nous estimons que l'abrogation au 30 juin 1960 de la Charte coloniale n'a pas fait venir et n'a pas pu faire faire venir à existence une unité de patrimoine que la Belgique avait toujours et manifestement refusée et repoussée, ce notamment et encore au cours de la législature même de 1960 (nous visons ici spécialement la loi du 14 mars 1960). L'abrogation de la Charte coloniale — alors que le Congo belge n'existait plus et que l'État du Congo était né — n'a pas pu, à notre sens,

(1) Avis MEERT n° 8166 déjà précédemment cité (1) à la p. 22 et (1) à la p. 39.

entraîner la confusion du patrimoine de la Colonie avec le patrimoine de la Belgique. Lui donner cette portée et lui faire engendrer de telles conséquences <sup>(1)</sup> ne nous paraissent pas conformes tant à une exacte interprétation de l'article 259 qu'à la volonté du législateur de 1960.

D'autre part, la conclusion de G. TACQ et les conséquences qu'il en tire dans son avis donné au Conseil d'État démontrent qu'a été perdue de vue la question fondamentale si, en l'absence de convention entre les États belge et congolais, et eu égard aux principes du droit international public, les dettes contractées par la Colonie dans le cadre de son autonomie financière légale et pour ses propres besoins ne sont pas devenues de plein droit, au jour de l'indépendance, des dettes de l'État congolais. On ne pouvait oublier quelle était la situation juridique du Congo belge dès l'instant où on recherchait les principes du droit des gens applicables au cas d'espèce. C'est ce que G. TACQ ne semble pas avoir aperçu.

\* \* \*

Ayant ainsi situé le problème tel que nous le concevons, il nous est, dès lors, possible d'entrer dans le cœur même du sujet traité dans cette deuxième partie de notre étude.

<sup>(1)</sup> En se confinant exclusivement à la matière des emprunts, il est à signaler que « sous réserve des variations qu'aurait pu subir la dette flottante, le montant de la dette congolaise non garantie serait (...) de  $\pm 32 \frac{1}{2}$  milliards de francs belges », tandis que les emprunts du Congo émis en devises étrangères et assortis de la garantie de l'État belge seraient d'un montant de  $\pm 9 \ 650$  millions de francs belges. Enfin, les emprunts émis par l'État belge et rétrocédés au Congo à charge pour ce dernier d'en assurer le service financier se monteraient à la somme de  $\pm 2 \ 300$  millions de francs belges (*Ch. des Repr.*, session extraord., 1961, doc. n° 5, 20 juin 1961, Quest. et Rép. Ministre Finan., quest. n° 15, p. 132).

## CHAPITRE I

### **De l'obligation de l'État du Congo de prendre à sa charge les dettes contractées avant le 30 juin 1960 par le Congo belge.**

#### § 1. — REMARQUE PRÉJUDICIELLE.

Au risque de lasser la patience du lecteur qui voudra bien nous lire — nous lui demandons de vouloir nous en excuser —, nous estimons nécessaire de souligner la remarque préjudicielle suivante, à savoir que le problème à résoudre n'est pas celui de savoir la part que l'État du Congo devrait, par suite du démembrement territorial partiel survenu, assumer des dettes contractées, par hypothèse, personnellement par l'État belge, mais la part que le nouvel État devrait supporter des dettes contractées par le Congo belge qui, au sein de l'État belge, jouissait de sa propre personnalité, était doté d'autonomie financière, avait un actif, un passif et un budget fondamentalement distincts de l'actif, du passif et du budget de la Belgique. Seul, en l'occurrence, ne peut être retenu que ce dernier cas.

Cependant, cette précision apportée, il nous paraît singulièrement opportun d'envisager, dans l'exposé qui va suivre, les prises de position de la doctrine non seulement dans l'hypothèse de territoire qui, jouissant d'autonomie financière et ayant contracté dans ce cadre des obligations, se détache de l'État dont il faisait partie, mais encore dans l'hypothèse où cet État lui-même a contracté, avant de subir le démembrement partiel, des obligations dans l'intérêt même du territoire susdit. Car ce qui sera dit dans cette dernière hypothèse vaudra à plus forte raison dans le cas du territoire s'étant personnellement engagé en vertu de sa propre autonomie financière.

§ 2. — DES DETTES CONTRACTÉES PAR L'ÉTAT PRIMITIF  
DANS L'INTÉRÊT DU TERRITOIRE ANNEXÉ  
OU SÉCESSIONNISTE

Le professeur ROUSSEAU écrit :

« Une distinction classique a été faite en cette matière par la doctrine (JÈZE) entre les dettes d'État et les dettes de régime. Le principe de la transmission ne s'appliquerait qu'aux seules dettes d'État c'est-à-dire contractées dans l'intérêt général de la collectivité installée sur le territoire cédé. Il ne s'étendrait pas aux dettes de régime, c'est-à-dire contractées par l'État démembré dans l'intérêt d'une certaine forme politique, et qui comprennent en temps de paix les dettes d'asservissement et en temps de guerre les dettes de guerre. Fondée sur le critère de l'affectation, cette distinction a été consacrée par le droit positif et la pratique internationale » [31, p. 278].

Pour le professeur L. DELBEZ, il y a lieu, afin de régler le sort du passif de l'État démembré :

« de distinguer entre les dettes générales de l'État et celle contractées exclusivement au profit du territoire annexé.

a) Pour les premières, on est d'accord que l'État annexant doit les prendre à sa charge, en totalité dans le cas d'annexion totale, dans une certaine proportion dans les cas d'une annexion partielle. Dans cette dernière hypothèse, la mesure de la participation de l'État annexant à la dette de l'État démembré dépend, non de la superficie ou de la population de la province annexée, mais de sa richesse économique, appréciée d'après les impôts qu'elle payait.

Le Traité de Versailles a correctement appliqué ces principes en 1919. Il a décidé que les puissances cessionnaires d'anciennes provinces allemandes supporteraient une part de la dette publique de l'empire allemand et de l'État particulier en cause, telle qu'elle existait le 1<sup>er</sup> août 1914, et calculée d'après les revenus de ces provinces, comparés aux revenus correspondants de la totalité du Reich ou de l'État particulier. Une dérogation a cependant été prévue pour la France, qui put reprendre l'Alsace-Lorraine libre de toute charge, Bismarck ayant refusé en 1871 de prendre la moindre part à la dette française.

b) Pour ce qui est des dettes contractées dans l'intérêt exclusif de la province annexée, la solution est beaucoup plus brutale et on admet que l'État annexant doit les prendre à sa charge dans leur totalité. Ces dettes sont dites hypothécaires quand la province qui les a contractées a fourni des sûretés réelles, et hypothéquées dans le cas contraire (travaux publics).

c) Les principes ci-dessus s'appliquent également en cas de scission (...) [7, pp. 180-181].

De son côté, le professeur L. CAVARÉ enseigne en ce qui concerne les dettes localisées sur le territoire annexé :

« Il s'agit comme le rappelle CAVAGLIERI *de dettes contractées dans l'intérêt exclusif du pays annexé*, telles que les dettes contractées pour la construction de canaux, des chemins de fer qui profiteront en tout premier lieu au territoire cédé ; le bon sens et l'équité concourent à mettre ces dettes à charge de l'État annexant. *La pratique est unanime en ce sens* » [4, p. 333].

Quant au doyen J. L'HUILLIER, il écrit :

« La dette publique de l'État cédant a été contractée en vue de pourvoir à des besoins dont certains concernaient le territoire cédé. Il est donc rationnel que l'État annexant prenne en charge une quote-part de cette dette. Une telle répartition, à laquelle il est d'ailleurs difficile de donner des bases incontestables, est souvent prévue par les traités de cession » [22, p. 247].

Pour sa part, le professeur GUGGENHEIM s'exprime comme suit :

« Les dettes contractées par l'administration centrale dans l'intérêt d'un territoire (dettes hypothéquées) passent à l'État successeur avec ce dernier. Le successeur doit respecter les droits des créanciers étrangers.

Les dettes hypothécaires, c'est-à-dire les dettes qui ont été garanties par des immeubles, droits de douane, monopoles, etc., sont transférées à l'État successeur lorsque le gage se trouve dans le territoire qu'il acquiert ou est considéré comme appartenant à ce dernier. Le même principe vaut pour les dettes qui grèvent spécialement la part des biens du domaine privé ou de la fortune administrative attribuée à l'État successeur ».

Et l'Auteur d'ajouter par référence à l'alinéa 1<sup>er</sup> que nous avons cité ci-dessus :

« Les dettes contractées par l'État prédécesseur en faveur de ses colonies rentrent dans cette catégorie » [18, p. 472 et note (3)] (1).

(1) Il n'est peut-être pas inutile de signaler que pour un très grand nombre de publicistes l'expression « dettes hypothéquées », qui n'est pas à confondre avec celle de « dettes hypothécaires », est synonyme de dettes « localisées » c'est-à-dire contractées dans l'intérêt d'une partie du territoire de l'État.

Après avoir exprimé son opinion suivant laquelle, en cas d'absorption d'un ou de plusieurs États par un autre État qui continue à exister ou en cas de fusion de plusieurs États pour constituer un État nouveau, il y a obligation juridique de l'État agrandi ou de l'État nouveau à reprendre les dettes publiques en général contractées par leurs précédécesseurs, le professeur M. UDINA poursuit ainsi son exposé :

« On peut douter, au contraire, qu'une telle succession puisse se produire quand une partie seulement du territoire d'un État est acquise par un autre État, ou en cas de morcellement ou de démembrement d'un État. Nous croyons que, dans tous ces cas, il faut distinguer selon que l'État débiteur s'éteint ou continue à exister territorialement diminué. Dans la première hypothèse, il est tout à fait naturel que les prétentions des États dont les créanciers sont ressortissants soient dirigées envers l'État qui continue à vivre et qui est le seul obligé nonobstant la diminution de son territoire, *puisqu'il ne s'agit pas ici d'obligations se rattachant à un territoire donné, au moins pour autant que le débiteur existe et qu'il ne s'agit pas de dettes nettement localisées*. Dans la seconde hypothèse, par contre, les dettes publiques se répartissent entre les États acquéreurs du territoire et du patrimoine de l'État disparu.

(...) (Il faut encore admettre) « qu'il y a succession à l'obligation internationale de payer les créanciers étrangers ressortissants d'États tiers, même au cas de simple diminution territoriale du débiteur, lorsqu'il s'agit de dettes dites « hypothéquées » ou « localisées », *c'est-à-dire de dettes contractées dans l'intérêt d'une partie déterminée du territoire de l'État. Ces dettes, selon une règle coutumière de droit des gens déjà établie par une constante pratique conventionnelle, suivent le sort du territoire dans l'intérêt duquel elles ont été contractées* ». [38, pp. 755-756].

\* \* \*

Que peut-on déduire des opinions que nous venons de citer ?

D'une part, la doctrine estime que les dettes contractées par l'État au profit d'une partie de son territoire sont — lorsque cette partie est cédée ou annexée, ou même fait sécession — à charge, suivant le cas, de l'État « successeur » ou de l'État nouveau.

D'autre part, encore que cette doctrine que nous venons de rappeler se place exclusivement, semble-t-il, dans l'hypothèse

de dettes contractées par l'État au bénéfice d'une partie de son territoire, son enseignement est précieux parce qu'il se justifie à plus forte raison lorsque les dettes contractées au bénéfice de cette portion de territoire l'auront été, non pas en vertu de décisions des autorités gouvernementales centrales, mais en fonction de l'autonomie financière dont jouissait ce territoire.

§ 3. — DES DETTES D'INTÉRÊT LOCAL OU  
ATTACHÉES AU TERRITOIRE CÉDÉ  
OU SÉCESSIONNISTE.

Nous avons estimé devoir grouper sous cette mention le cas des dettes dont nous n'avons su découvrir avec certitude dans les ouvrages consultés, s'il s'agissait réellement de dettes contractées par l'État au profit d'une partie spécifiquement déterminée de son territoire, alors que, d'autre part, il n'y est pas fait état d'un régime d'autonomie financière dont jouirait cette portion de territoire. En toute hypothèse, cependant, il s'agit de dettes localisées ; d'où l'intérêt à examiner ce qu'en disent certains auteurs.

Pour le professeur M. MOYE, en dehors du cas d'une incorporation totale d'un État à un autre — où l'annexant doit prendre à sa charge la dette tout entière de l'annexé —, une grave controverse surgit en ce qui concerne les effets de l'annexion sur les dettes publiques de l'État qui n'est que démembré.

« On admet bien que les dettes purement locales, hypothéquées pour ainsi dire sur la portion démembrée, suivent le sort de celle-ci. Mais les usages diffèrent largement au sujet de la prise en charge d'une partie de la dette publique générale de l'État affaibli.

(...)

Nous noterons ici qu'au cas où un État nouveau se forme par séparation d'un autre État, on retrouve les mêmes questions qu'en matière d'annexion, seulement elles sont inversées » [24, pp. 100-101].

P. PRADIER-FODÉRÉ écrit :

« Mais l'État cessionnaire est-il tenu d'une partie des autres obligations résultant des traités passés par l'État cédant, et non attachées au territoire cédé, par cela seul qu'il a bénéficié de la cession de ce territoire? En d'autres termes, les obligations et droits *ni locaux ni personnels* résultant des traités conclus par un État sont-ils nécessairement

transmis, dans une proportion quelconque, à l'État cessionnaire, en même temps que la partie de territoire dont il est fait abandon ? Non. L'État cédant reste seul obligé ou ayant droit, car, c'est lui seul qui a contracté. Il en est de même lorsqu'au lieu d'être cédée une province devient un État indépendant ; le nouvel État, n'est pas tenu en général des obligations *non locales* de l'État dont il s'est détaché » [26. pp. 274-275].

Un publiciste de l'époque de P. PRADIER-FODÉRE, F. de MARTENS, reste dans la même ligne lorsqu'il exprime l'opinion suivante :

« La séparation d'une partie du territoire d'un État entraîne les conséquences juridiques qui suivent. Les obligations internationales, *qui incombent spécialement à la province séparée, demeurent à sa charge*, et l'État dont elle se sépare en est libéré. Ces obligations peuvent être locales ou personnelles. Parmi les premières on peut ranger, par exemple, les engagements de droit privé concernant la propriété des chemins de fer situés sur le territoire séparé. Ordinairement ils sont réglés par l'accord des États intéressés » [8, pp. 374-375].

A la question : quel est l'effet sur les dettes publiques de la transformation territoriale d'un État, le professeur M. SIBERT répond comme suit :

« S'il s'agit de dettes hypothécaires (dettes à la sûreté desquelles des immeubles sont affectés dans le territoire cédé), ou de dettes hypothéquées (à la garantie desquelles certains revenus du territoire (par exemple douanes) ont été spécialement affectés, l'État cédant en est libéré ; ces dettes passent avec le territoire, à l'État acquérant, en vertu du vieux principe de droit civil qui n'est pas déplacé en droit des gens : *res transit cum onere suo*. — *De même, les dettes des provinces annexées (ou séparées) relatives à des intérêts locaux, doivent rester à la charge de ces provinces* et être acquittées par l'État auquel vont ces provinces : il est juste que celui qui a les profits ait les charges (*ubi emolumentum ibi onus*). C'est le plus souvent en ce sens que les traités ont résolu les questions de ce genre » [34, p. 210].

Après avoir notamment exposé que les États successeurs ou cessionnaires ne peuvent être tenus de garantir solidairement les paiements incombant à chacun d'entre eux et à l'ancien État amoindri (s'il existe), ni de prendre à leur charge la part de dette que l'un d'entre eux refuserait d'assumer, A.N. SACK se demande

si l'ancien État, s'il subsiste encore et dont seule une partie de territoire a été détachée, est aussi libéré d'une telle obligation, — et il répond comme suit :

« A cette question les auteurs font, en règle générale, une réponse négative.

*Seules, les dettes « spéciales » et hypothécaires, afférentes au territoire démembré, sont, de l'avis de certains auteurs, portées à la charge de ce territoire ipso jure »* [32, pp. 303-304] (1).

\* \* \*

Des auteurs que nous venons de citer on peut tirer la conclusion que les dettes du territoire annexé ou sécessionniste, dettes d'intérêt local, suivent le sort de ce territoire. Si nous avons cru permis de classer parmi ces publicistes P. PRADIER-FODÉRE, le motif en est que le passage cité plus haut, quoique envisageant le cas d'obligations découlant de traités, a soin, à diverses reprises, de préciser que l'hypothèse a trait à des « obligations et droits ni locaux ni personnels », à des « obligations non locales » ; d'où on peut estimer, par argument *a contrario*, que l'auteur aurait émis une toute autre opinion s'il s'était agi d'obligations « locales ».

Ainsi qu'on s'en aperçoit, l'avis des auteurs cités sous le présent paragraphe 3 rejoint et appuie singulièrement l'opinion des publicistes dont il a été fait mention au paragraphe 2 de ce chapitre, encore que ces derniers se soient simplement placés dans l'hypothèse de dettes contractées par les autorités centrales au profit du territoire qui viendra à se détacher de l'État. En tout cas et pour tous les auteurs cités, ces dettes qui affectent le territoire suivent le sort de celui-ci.

Aussi bien ne faut-il pas s'étonner si la même prise de position est adoptée *a fortiori*, lorsqu'on se trouve en présence du cas de dettes contractées par un territoire doté d'autonomie financière, ce pour ses propres besoins et dans son intérêt exclusif.

C'est ce que nous allons examiner dans le paragraphe 4 qui suit.

(1) Nous ne croyons pas devoir compléter notre citation en reproduisant la suite du texte de l'ouvrage, parce que cette suite ne paraît se rapporter, vu son contexte, qu'à la dette publique grevant primitivement l'ensemble du territoire de l'État qui a subi le démembrement partiel (pp. 305 et 306).

§ 4. — DES DETTES CONTRACTÉES PAR UN TERRITOIRE  
DOTÉ D'AUTONOMIE FINANCIÈRE, DANS SON PROPRE  
ET EXCLUSIF INTÉRÊT.

H. APPLETON enseigne ce qui suit :

« Dans tous les pays civilisés, le territoire se divise et se subdivise en circonscriptions administratives, dont quelques-unes, sinon toutes, jouissent de la personnalité morale. Suivant les contrées, ce sont des provinces, des comtés, des districts, des cantons, des villes, des paroisses qui ont des biens, des créances, des dettes. En France, les départements et les communes ont leur patrimoine, et, par conséquent, leur passif. Certaines grandes villes, notamment, ont des dettes très considérables, se chiffrant par dizaines, quelquefois par centaines de millions.

(...)

Survienne une cession partielle de territoire, deux questions bien différentes se poseront. Que deviennent les dettes particulières des portions cédées ? Que devient la dette générale de l'État cédé ?

*Sur la première de ces deux questions, tout le monde est d'accord. Il s'agit d'une dette spéciale à la parcelle détachée, donc elle n'intéresse ni l'un ni l'autre des deux États en présence (...)* Le cessionnaire (N.B. : c'est-à-dire l'État qui se voit céder la parcelle) acquiert la parcelle *comme elle était, c'est-à-dire grevée de la dette (...)*. Nous n'aurons donc à enregistrer ici aucune des controverses, aucune des divergences de vues qui s'accusent à propos de la dette nationale » [2, pp. 67-68].

Pour A. RIVIER,

« C'est un principe général que le territoire cédé passe à l'acquéreur tel qu'il est, notamment avec les charges qui le grèvent : Res transit cum suo onere.

Ceci s'applique en premier lieu aux obligations de droit privé, aux dettes *qui sont particulières au territoire cédé : le territoire est transféré avec ces dettes, qui lui restent spéciales sous son nouveau souverain comme elles lui étaient spéciales sous l'ancien* » [28, p. 213].

De son côté, G. JÈZE écrit :

« Les dettes contractées *dans l'intérêt* d'un territoire bien déterminé *jouissant de l'autonomie financière*, et grevant son patrimoine *particulier* — *par exemple, dettes d'une colonie autonome*, — *subsistent tout entières, à la charge du territoire autonome*, après l'annexion (. . .) » [19, p. 20].

Encore qu'il n'envisage pas *expressis verbis* le cas d'un territoire doté d'autonomie financière, l'hypothèse envisagée par le professeur A. CAVAGLIERI insiste tellement sur le phénomène de la localisation des obligations patrimoniales et sur l'intérêt exclusif du territoire cédé qu'elle nous paraît pouvoir être rangée sous le présent paragraphe 4. Qu'enseigne donc cet auteur ?

« Mais s'il n'y a pas de règlement contractuel, peut-on parler d'une obligation de droit général de l'État cessionnaire de prendre sur lui une partie quelconque des dettes de l'État cédant ?

Sur ce point la doctrine est nettement partagée, parce que la plupart des auteurs anglo-saxons donnent à la question une réponse absolument négative, tandis que la grande majorité de la doctrine continentale soutient que l'État cessionnaire a une véritable obligation juridique de prendre à sa charge une partie des dettes de l'État démembré, sauf à fixer par un accord avec ce dernier les conditions de répartition des obligations patrimoniales. Mais la pratique des États n'est pas univoque, absolue. On ne peut pas parler de cette pratique constante, uniforme, d'où découle le droit coutumier. Il y a des cas qui prêtent à des interprétations différentes. Les cas positifs sont les plus nombreux. Mais il y a des cas négatifs si considérables (refus des colonies américaines, devenues indépendantes de l'Angleterre, en 1783 ; de la Sardaigne en 1859 à propos de la cession de la Lombardie ; de l'Italie en 1886 à propos de la cession de la Vénétie ; de l'Allemagne en 1871 pour la cession de l'Alsace-Lorraine ; des États-Unis d'Amérique pour Cuba en 1898, etc.) où l'État cessionnaire ne prit à sa charge aucune partie des dettes générales de l'État cédant qu'on ne peut pas affirmer, à notre avis, l'existence d'une conviction juridique internationale en faveur d'un droit de l'État cédant à exiger la participation de l'autre État au paiement de ses dettes.

*Il n'y a qu'une exception*, inspirée par des raisons évidentes de logique, d'équité, d'opportunité politique, et prouvée avec certitude par la *pratique internationale*. C'est en ce qui concerne la transmission à l'État cessionnaire des obligations patrimoniales *tellement localisées dans le territoire cédé qu'on ne peut pas admettre qu'elles n'en suivent pas le sort*. La doctrine a proposé plusieurs définitions des dettes localisées. On a dit qu'il faut examiner s'il s'agit d'une obligation qui a son origine dans un fait, dans un événement qui s'est réalisé dans le territoire cédé ; si elle a été inspirée par un intérêt politique local, s'il y a un lien, une connexion intime entre l'obligation et le territoire, etc. La solution la meilleure paraît celle qui conçoit comme localisées les dettes qui ont été *contractées pour la satisfaction d'un intérêt particulier exclusif du territoire cédé* (travaux publics d'intérêt local). Il ne doit pas s'agir

de la réalisation locale des services et d'intérêts de portée générale, *mais d'activités qui restent absolument limitées dans leur développement au territoire qui est l'objet du changement de souveraineté, et qui appartiennent désormais, avec leurs dettes, à l'État cessionnaire.* C'est dans ce cas uniquement que ce dernier est tenu, même en dehors des traités, de prendre à sa charge la dette contractée par l'État précédent » [5, pp. 418-420].

Après avoir examiné la solution à apporter au cas des dettes de l'État soit en cas d'annexion totale, soit en cas d'annexion partielle, le professeur L. LE FUR envisage le cas de la dette d'intérêt local qui suit la commune annexée, insistant à cet égard sur l'exemple des dettes communales ; ce qui autorise à croire qu'il adopterait la même opinion s'il s'agissait d'autres circonscriptions administratives jouissant de la personnalité morale et juridiquement capables de s'engager pour leur propre intérêt. Et il écrit :

« La dette d'intérêt local suit pour le tout la commune annexée. S'il s'agit de dettes d'intérêt local, de dettes communales, par exemple (traitements des fonctionnaires locaux maintenus, pensions civiles, municipales, etc.) la dette d'intérêt local suit bien entendu pour le tout la commune annexée, mais l'État cédant doit restituer tous les capitaux de garantie dans le cas où il les aurait centralisés ; ils représentent l'actif communal, la contrepartie du passif » [21, p. 372].

Le professeur P. REUTER enseigne de son côté :

« Dans la masse générale des dettes financières de l'État précédent, peut-on mettre à la charge de l'État successeur soit une part proportionnelle, soit certaines dettes possédant des caractéristiques propres ?

La pratique conventionnelle est très riche en cette matière ; les charges financières sont par nature divisibles et l'équité commande de ne pas ruiner certains États et leurs créanciers sous le prétexte abusif de la différence des personnes morales. Toutefois, divers facteurs ont introduit un tel relâchement dans l'exécution des obligations financières des États, même en dehors de toute mutation territoriale, qu'à défaut d'engagements conventionnels (et quelquefois malgré eux) les États ne marquent aucun empressement à payer, même pour une part, les dettes d'un État précédent.

Dans ces conditions, il est difficile de poser le principe d'une succession « universelle ou à titre universel » des dettes de l'État précédent. C'est ce qu'a reconnu un des rares arbitrages internationaux rendus

en la matière (sentence Borel au sujet de la répartition de la dette ottomane, 18 avril 1925, RSA, t. I, p. 573). Ce principe négatif semble valable quelle que soit la nature des dettes considérées, soit qu'il s'agisse de dettes financières correspondant à des emprunts publics, soit qu'il s'agisse de dettes administratives (pensions, marchés administratifs, promesses de subventions, etc.), ou bien de dettes nées d'un délit (Tribunal arbitral mixte Grande-Bretagne — États-Unis d'Amérique, 23 novembre 1923 et 10 novembre 1925, AJ, 1925, p. 193, 1926, p. 381 ; dans le même sens la sentence des 24-27 juillet 1956, gouvernement français (Colas et Michel), c. gouvernement hellénique).

C'est dans la recherche des caractéristiques particulières de certaines catégories de créances qu'il semble possible de dégager quelques directives

*Un sort particulier doit être fait notamment à deux catégories de dettes (souvent réunies en fait en une seule) : les dettes d'intérêt local et les dettes assorties d'une sûreté réelle.*

*Les dettes d'intérêt local sont non seulement celles qui ont été contractées par une autorité locale (commune ou circonscription quelconque), mais les dettes qui, en raison d'une affectation de recettes, ont servi à un intérêt local clairement identifiable ; c'est donc ici une notion analogue à celle dégagée à propos des traités qui est retenue (cf. la formule de l'art. 1 du protocole n° 1 à l'accord du 29 décembre 1954 relatif au transfert des institutions monétaires aux États du Cambodge, du Laos et du Viet-Nam : « Les créances et les dettes, les droits et les charges qui, par leur nature et leur origine, s'identifient territorialement ou géographiquement au regard de l'un ou de l'autre des États »). [27 pp. 126 à 128] (1).*

Pour P.GUGGENHEIM,

*« les dettes financières contractées dans l'intérêt exclusif de certaines parties du territoire étatique par l'administration locale en vertu de l'autonomie financière que le droit national lui reconnaît doivent être également assumées par le successeur en application du même principe » [18, p. 473], à savoir en application du principe « res transit cum onere suo ».*

(1) En se référant à la notion dégagée à propos des traités, P. REUTER fait allusion au passage de son ouvrage (p. 125) où il écrit : « ... les traités liant l'État prédécesseur ne passent pas en général à l'État successeur. Il y a cependant à cette règle au moins deux groupes d'exceptions : 1) les traités d'intérêt local qui auraient été conclus de toute manière en considération de situations locales ; etc. ».

Quant à E.J.S. CASTREN, il expose ce qui suit :

« La pratique internationale a adopté en majeure partie le point de vue selon lequel *les dettes d'un territoire financièrement autonome* doivent être protégées également lorsqu'un pareil territoire est transféré d'un État à un autre. *En ce qui concerne tout d'abord le cas où un territoire financièrement autonome devient indépendant, le droit positif a manifestement approuvé le principe*, adopté précédemment et devant être considéré comme naturel, selon lequel le changement en question qui s'est produit dans les conditions politiques d'un territoire *n'apporte pas de modifications à la responsabilité des dettes* » [3, p. 479].

Enfin, D.P. O'CONNELL expose :

« A successor State is under no legal obligation to take over a part of the national debt of its predecessor so long as the latter's sovereignty survives, and the debt relationship is unaffected. *Where, however, the absorbed territory is fiscally autonomous, the situation is different.* In this case the contracting authority is a local agent of the central government, or perhaps even a provincial government, *and the security for the debt rests entirely on the revenues of the territory.* The central government, except perhaps indirectly, is not concerned with the amortization of the debt.

Where such territory is ceded to a successor State, or annexed by it, or where it becomes independent, the situation is analogous to that of total succession. Not only would the Central Government of the predecessor State be unjustly encumbered by a transfer to it of the debts of its lost region, but the creditors for such debts would be so severely prejudiced as to have suffered a detriment and possible deprivation of acquired rights. If the situation in this case, therefore, is to be assimilated to that arising in the case of total succession, it would be reasonable to expect that the successor State incurs in the change of sovereignty and obligation to either the predecessor State or the creditor. To which of them this obligation is owed will be discussed later » [25, p. 174].

Ajoutons que, traitant des organes du gouvernement local, l'auteur émet l'opinion que le changement de souveraineté n'affecte pas le caractère juridique et l'existence des organes du gouvernement local dans un territoire cédé ou annexé et que, en conséquence, les dettes contractées par ces organes et le rapport légal entre le débiteur et le créancier demeurent intacts ; aussi, l'intérêt du créancier est un droit acquis opposable au

débiteur et devant être respecté par l'État successeur [25, pp. 181-182].

#### § 5. — CONCLUSION.

Si on se rapporte à l'opinion des auteurs qui viennent d'être cités dans le paragraphe 4, on doit constater que, pour eux, le territoire jouissant d'autonomie financière et ayant contracté des dettes — dans le cadre de cette autonomie — qui lui sont propres, reste affecté par ces dettes nonobstant le changement de souveraineté provoqué par la mutation territoriale. S'il en est ainsi en cas d'annexion de ce territoire, il doit en être de même en cas de transformation de ce territoire en État indépendant.

D'autre part, la nombreuse doctrine que nous avons citée sous les paragraphes 2 et 3 qui précèdent renforce — pour autant que de besoin — singulièrement la conclusion que nous venons d'émettre puisque cette doctrine n'envisage même pas le cas de territoire doté d'autonomie financière.

Aussi — et telle est la conclusion générale du présent chapitre I — estimons-nous qu'en vertu d'une très imposante doctrine — il a été fait appel aux ouvrages de quatre auteurs s'échelonnant de 1885 à 1896, à ceux de deux auteurs parus en 1920 et 1921, à ceux de quatre publiés de 1928 à 1937, à ceux de neuf auteurs s'échelonnant de 1950 à 1958 — on est en droit d'affirmer que non seulement les dettes contractées au profit exclusif d'un territoire déterminé mais encore — et surtout — les dettes contractées par un territoire jouissant de la personnalité morale, doté de l'autonomie financière et ayant son propre patrimoine utilisé dans son propre et exclusif intérêt, suivent, en cas de changement territorial par suite d'annexion, de cession ou d'érection en État indépendant, le sort de ce territoire qui reste grevé de ses dettes. Certes, la question pourrait se poser si, en cas d'annexion, seul le territoire annexé reste débiteur, ou bien si l'État annexant répond, lui aussi — et, dans l'affirmative, dans quelle mesure — des dettes du susdit territoire. Nous ne résoudrons toutefois pas ce nouveau problème parce que son examen nous entraînerait loin et surtout parce que cette hypothèse ne se vérifie pas dans le cas du Congo belge, partie com-

posante de l'État belge, devenu, par suite de démembrement, un État indépendant.

Il nous sera permis d'ajouter que, outre les auteurs envisagés et cités, nous n'avons certes pas manqué de pousser nos investigations dans d'autres ouvrages. A notre regret, nous n'y avons pas trouvé d'éléments intéressants ou suffisamment intéressants compte tenu du cas d'espèce faisant l'objet de cette étude.

C'est ainsi que ALEJANDRO ALVAREZ ne s'inquiète pas des dettes dites généralement d'intérêt local [1, p. 293] ; que H. KELSEN n'envisage pas, dans le domaine des obligations internationales, le cas de territoire doté d'autonomie financière, encore que, pour lui, dans l'hypothèse de dettes contractées dans l'intérêt d'un territoire déterminé, il ne pourrait y avoir de « succession internationale » qu'à l'égard d'États tiers [20, pp 326 à 349] ; que le professeur Ch. DE VISSCHER ne considère que le cas d'incorporation complète de l'État débiteur [9, p. 234] ; que G. SCELLE soulève tout au plus, vu le point qui nous occupe, le cas des « dettes extérieures garanties par des affectations locales » [33, pp. 136-137] ; que K. STRUPP n'apporte pas d'élément précis d'où on pourrait induire quelque opinion susceptible d'être retenue [36, p. 108].

\* \* \*

La conclusion générale que nous venons de formuler se retrouve dans une note d'observations publiée par M. WAELBROEK à l'occasion de l'avis rendu le 21 octobre 1960 par le Conseil d'État dans l'affaire MEERT (recours introduit auprès du Conseil d'État siégeant au contentieux d'indemnité). L'auteur de la Note exprime son opinion dans les termes suivants :

« (...), la Belgique ne saurait être tenue par les dettes publiques et les dettes administratives de l'ancienne colonie. Ces dettes sont devenues. — ou, plus exactement, sont demeurées, — des dettes proprement congolaises.

Certes, si la Belgique s'était portée personnellement caution de leur exécution (comme dans le cas des emprunts coloniaux émis sous la garantie de l'État belge), il en irait autrement, et l'État belge serait à juste titre considéré comme responsable de leur paiement » [39, p. 40, n° 15].

Pour M. WAELBROECK, si nous ne nous trompons pas sur sa pensée, les dettes publiques et administratives du Congo belge doivent être considérées comme transférées *ipso jure* au successeur (c'est-à-dire à l'État du Congo) parce qu'il s'agit d'engagements dont le droit international prévoyait la transmission à la République du Congo [39, nos 19 & 20, al. 1<sup>er</sup>].

Cependant, pour l'auteur de la Note, les obligations autres que celles considérées par le droit international public comme transférées *ipso jure* au successeur, resteraient à charge de l'État belge parce que l'article 259 de la loi du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo a abrogé la Charte coloniale et, dès lors, les dispositions de cette Charte organisant la séparation des patrimoines métropolitain et colonial [39, n° 19] — et M. WAELBROECK se réfère sur ce point à l'avis donné par G. TACQ dans l'affaire MEERT (voir note 1, p. 22).

Ainsi faudrait-il distinguer entre la catégorie des obligations mises de plein droit, en vertu du droit des gens, à charge du successeur (à savoir de l'État du Congo) et la catégorie de celles qui seraient étrangères au premier groupe, alors que, cependant, toutes ces obligations auraient été contractées par la Colonie dans le cadre de son autonomie financière légale et en fonction de la séparation des patrimoines.

Nous n'estimons pas pouvoir nous rallier à cette opinion car, ainsi que nous l'avons exposé longuement au chapitre III de la première partie de cette étude, l'abrogation au 30 juin 1960 de la Charte coloniale n'a pas, à notre avis, entraîné la conséquence qu'on veut lui donner, à savoir et notamment la suppression de la séparation des patrimoines, séparation qui a existé jusqu'au 29 juin 1960 inclus et ne trouvait plus de support juridique et réel à partir du 30 juin 1960. Dès ce jour, d'une part la séparation des patrimoines existait nécessairement du fait que dorénavant il n'y avait plus que deux États en présence : l'État belge et l'État congolais ; d'autre part la séparation des patrimoines de la Belgique et de la Colonie était devenue impossible, la Colonie n'existant plus.

D'un autre côté, l'imposante doctrine que nous avons citée et qui émane de spécialistes, voire de maîtres, en droit international public, n'opère pas, à juste titre, de distinction parmi les dettes contractées par un territoire, ce dès que ce territoire

jouit d'autonomie financière dans le cadre de l'État dont il se détachera pour devenir à son tour un État ou dont il sera détaché pour être annexé. Ce sont, sans exception, toutes les dettes du territoire qui suivent le sort de celui-ci en cas de mutation territoriale (1).

Enfin, si M. WAELBROECK soutient la conséquence de l'article 259 de la loi du 19 mai 1960 — celle que nous avons rappelée plus avant et qui admet la distinction entre dettes transférées *ipso facto* à l'État du Congo et celles qui, par suite de l'abrogation de la Charte coloniale, resteraient à charge de l'État belge —, il paraît courir le risque de se voir opposer l'argument suivant : dès le moment où on soutient que l'article 259 prémentionné a supprimé la séparation des patrimoines, il y a lieu de conclure qu'il l'a supprimé totalement, car, d'une part cette séparation porterait sur toutes les dettes généralement quelconques ; d'autre part le législateur de la loi du 19 mai 1960 n'a fait aucune distinction parmi les dettes qui resteraient ou ne resteraient pas à charge de l'État belge ; enfin, il serait permis de concevoir en droit que la Belgique aurait, toujours dans la même hypothèse, renoncé, grâce à la suppression de la séparation des patrimoines, à ce que le successeur (l'État du Congo) assume la charge des dettes à lui transférées de plein droit en vertu du droit des gens. Tel serait donc, semble-t-il, le risque qu'on courrait notamment si on se ralliait à l'opinion de l'annotateur de l'avis MEERT. Mais, comme nous l'avons dit à diverses reprises — et nous le répétons afin que toute équivoque sur notre pensée soit évitée —, l'article 259 de la loi du 19 mai 1960 n'a pas, à notre avis, par le fait de l'abrogation de la Charte coloniale à la date du 30 juin 1960, supprimé rétroactivement la séparation des patrimoines respectivement métropolitain et colonial dont le principe, formulé par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte, est resté en vigueur aussi longtemps que le Congo était colonie belge.

(1) On voudra observer que, quoique certains l'aient pensé, le Conseil d'État ne paraît pas avoir pris position au sujet du problème même de la succession des dettes contractées par la Colonie, si on se réfère à l'avis MEERT déjà mentionné et aux arrêts suivants : arrêt EVRAETS n° 8126 du 14 octobre 1960 (*J. Trib.*, 1960, 741 à 743 ; *Rec. de Jur. du Droit adm. et du Conseil d'État*, 1961, 23 ; *J. Trib. d'Outre-Mer*, 1960, 123) ; arrêt DE KEYZER n° 8229 du 25 novembre 1960 ; arrêt SERRURE n° 8230 du 25 novembre 1960 ; arrêt de RODE n° 8260 du 9 décembre 1960 ; arrêt MICHAUX n° 8305 du 23 décembre 1960 (arrêts publiés dans : *Recueil des arrêts et avis du Conseil d'État*, 1960, respectivement pp. 891, 892, 935 et 993).

## CHAPITRE II

### **De l'action des créanciers à l'égard du territoire ayant contracté des dettes dans le cadre de son autonomie financière légale.**

#### § 1. — EXPOSÉ DE LA QUESTION.

Nous avons exposé dans le chapitre I de cette deuxième partie de notre étude que les dettes contractées par un territoire qui, avant d'être séparé ou de se séparer de l'État dont il faisait partie, jouissait de l'autonomie financière et possédait donc un patrimoine séparé de celui de l'État, suivaient automatiquement, lors de la séparation, le sort du territoire.

Comme nous l'avons relevé plus avant, il n'entre pas dans le cadre de cette étude d'examiner qui, en cas d'annexion, de l'État annexant ou du territoire annexé, doit, en tout ou en partie, supporter les dettes qui étaient propres au territoire avant la transformation territoriale ; car, dans le cas qui nous occupe, le territoire (le Congo belge) est devenu lui-même un État.

Aussi bien cette hypothèse étant la seule présentement envisagée, la question qui se pose est la suivante :

S'il est fondé d'émettre l'opinion que les dettes contractées par le territoire jouissant de la personnalité morale et possédant son propre patrimoine distinct de celui de l'État ne cessent pas d'affecter ce territoire qui s'est séparé de l'État primitif pour constituer un nouvel État, contre qui peuvent ou doivent se retourner ceux qui étaient les créanciers du territoire alors que ce dernier faisait encore partie de l'État primitif ? Ont-ils le droit de se retourner directement contre le nouvel État ? Ou bien ne peuvent-ils se retourner que contre l'État primitif quitte à celui-ci à se retourner à son tour contre le nouvel État ? L'action intentée par eux devant des juridictions belges — toujours

dans l'hypothèse susvisée — et dirigée contre l'État belge pourrait-elle être déclarée recevable ?

Ce ne sont pas là des questions oiseuses. Il suffit, en effet, de songer à cette seule considération : l'intérêt qu'ont les créanciers à assigner l'État qui, au point de vue financier, leur donne toutes garanties ou le plus de garanties, en cas de succès de leur action.

## § 2. — PRINCIPE JURIDIQUE APPLICABLE.

Du moment qu'on adopte l'opinion suivant laquelle l'État qui a subi le démembrement (en l'occurrence, l'État belge) était complètement étranger aux dettes contractées par le territoire (le Congo belge) doté d'autonomie financière et au patrimoine distinct du patrimoine général de l'État, en d'autres termes qu'il n'assumait aucune responsabilité en ce domaine, et du moment qu'on estime que les dettes affectant ce territoire suivent automatiquement le sort de celui-ci et continuent à l'affecter lors de la transformation territoriale, il y a lieu d'admettre que l'État qui, sous le régime décrit plus haut, n'était pas tenu des dites dettes, ne le devient pas et ne peut pas le devenir par suite de l'érection du dit territoire en un État indépendant. Il n'était pas débiteur de ces dettes, avant le démembrement territorial ; il reste non débiteur de ces mêmes dettes lors de la naissance du nouvel État. Les dettes propres au territoire bénéficiant du régime de l'autonomie financière sont les dettes propres à ce territoire devenu État indépendant et continuent à l'affecter comme avant la sécession. Dans ces conditions, pas plus que l'État belge considéré comme tel ne répondait en aucune manière des dettes contractées par le Congo au temps où celui-ci était soumis à la souveraineté nationale belge, et, dès lors, devait, à ce titre, voir déclarer non recevable toute action intentée contre lui, pas davantage ne peut-il être valablement assigné pour des dettes qui sont devenues *ipso jure* les propres dettes du nouvel État.

Ainsi qu'on s'en aperçoit, il ne peut pas être question, dans le problème en examen, d'admettre à la fois d'une part que les dettes contractées par la Colonie sont devenues des dettes de l'État du Congo, et d'autre part que l'État belge peut être directement assigné devant les juridictions belges, quitte à lui

à se retourner ensuite, s'il échet, contre l'État du Congo. A notre avis, l'opinion à adopter doit être radicale parce que, seule, répondant au droit : les dettes de la Colonie sont devenues de plein droit les dettes de l'État du Congo ; or, l'État belge y était totalement étranger avant la sécession. Dès lors, la mutation territoriale ne change rien à sa situation d'étranger aux dettes et, de ce fait, une action intentée contre lui ne serait pas fondée en droit et devrait, dès lors, être déclarée non recevable.

Que les dettes de la Colonie jouissant d'autonomie financière passent de plein droit à l'État nouveau et, dès lors, restent des dettes étrangères à l'État primitif — l'État belge — qui ne peut donc pas être mis valablement à la cause devant les juridictions, cette assertion nous paraît confirmée par la doctrine.

Certes, ils ne sont pas nombreux, à notre connaissance tout au moins, les auteurs qui ont traité *ex professo* de la question présentement examinée. Nous croyons cependant que les références auxquelles il va être fait appel dans les paragraphes 3 et 4 qui suivent constituent un étai appréciable à notre propre prise de position.

A cet égard, il y a lieu de distinguer les auteurs qui, en matière de transfert des dettes, se contentent de faire état de transfert *ipso facto* et ceux qui explicitent leur pensée sur le transfert de plein droit des dettes.

### § 3. — LA DOCTRINE ET LE TRANSFERT DES DETTE*s ipso facto*.

En ce qui concerne les dettes dites « spéciales », c'est-à-dire affectant un territoire déterminé et contractées au profit de celui-ci, A.N. SACK s'exprime comme suit :

« Seules, les dettes « spéciales » et hypothécaires, afférentes au territoire démembré, sont, de l'avis de certains auteurs, portées à la charge de ce territoire *ipso facto* » [32, p. 304].

Encore que l'auteur se limite à citer l'avis de certains publicistes, on peut croire qu'il s'y rallie ou, tout au moins, qu'il ne l'estime pas critiquable. On comprendrait mal qu'il ait trouvé bon de mentionner cet avis, alors qu'il aurait eu une opinion opposée ou divergente sur ce point précis.

D'autre part, il importe d'observer que l'auteur rapporte l'avis de juristes après s'être demandé si l'ancien État (dont seule une partie de territoire a été détachée) est libéré de l'obligation soit de garantir solidairement les paiements incombant à lui-même et à l'État cessionnaire, soit de prendre à sa charge la part de dette que l'État cessionnaire refuserait d'assumer. Il peut, dès lors, paraître que A.N. SACK envisage — lorsqu'il cite l'avis de certains publicistes — que l'État cédant est sans obligation vis-à-vis des dettes spéciales qui étaient afférentes au territoire détaché.

Quant au professeur A. CAVAGLERI, il écrit :

« Au point de vue des principes généraux, il faut établir une distinction entre la répartition des dettes générales de l'État démembré et la transmission à l'État annexant des dettes localisées sur le territoire annexé.

(...)

*Aucun doute ne paraît possible au contraire, même au point de vue du droit existant*, à propos de la reconnaissance d'un devoir de l'État annexant de prendre à sa charge *les dettes localisées sur le territoire annexé*, parce qu'il y a entre ces dettes et le territoire un lien si étroit qu'elles en suivent nécessairement le sort et doivent être supportées par l'État, qui a la possession du territoire même.

*Le principe est absolument certain.* Mais que faut-il entendre par dettes localisées ? Quel est le critérium qui les distingue des dettes générales ? On parle, dans les traités et dans la formulation de la doctrine, des dettes afférentes, attachées au territoire ; de dettes grevant le territoire, le concernant spécialement ; contractées pour son administration ; de dettes qui ont leur origine dans un fait, qui s'est réalisé et fixé dans le le pays annexé, etc. Il nous paraît que la formule la plus simple, la plus facile à appliquer, est celle qui s'inspire de la nature de l'intérêt, qui a provoqué la formation de l'obligation. *Les dettes localisées sont donc celles qui ont été contractées dans l'intérêt exclusif du pays annexé, qui lui sont propres et doivent par conséquent en suivre le sort.* Il ne s'agit pas de la réalisation locale de services et d'intérêts publics de portée générale, mais d'obligations qui ont leur source dans des intérêts locaux, particuliers à ce territoire, de sorte qu'il y a une parfaite coïncidence entre ce dernier et la portée de l'intérêt servi par la dette (par exemple une dette faite pour l'exécution sur ce territoire de travaux publics, chemins de fer, canaux, ports, etc.). Ici l'État annexant succède *de plein droit* aux obligations de même qu'aux droits de l'État démembré. Certains écrivains étendent la notion de

dettes localisées à toutes celles qui sont à la charge du budget particulier du pays annexé, dont le paiement est garanti par les recettes locales. Il y a, en effet, dans ce fait une présomption très considérable qu'il s'agisse d'une dette faite dans l'intérêt exclusif de ce pays ; mais la certitude ne peut être atteinte que par l'appréciation objective qu'il s'agit en effet d'une activité administrative qui a dans ce pays sa base exclusive, les limites absolues de sa sphère d'application ». [6, pp. 244 à 246].

Cette opinion est particulièrement intéressante car il semble ressortir de l'article d'où nous avons extrait le passage cité ci-dessus que le professeur A. CAVAGLIERI a résumé dans son étude les conclusions auxquelles la grande majorité de la Commission de l'Institut de Droit international était arrivée, ainsi que les critères généraux qui les ont inspirées [6, p. 219].

On voudra constater que l'auteur ne dit pas *expressis verbis* que l'État ayant souffert la transformation territoriale ne peut pas être assigné devant les tribunaux pour les dettes contractées par la portion du territoire sécessionniste et que, dès lors, seul peut faire l'objet, directement, d'une assignation lancée par les créanciers, l'État annexant (ou, comme dans le cas du Congo, l'État nouveau). Mais nous croyons qu'on ne déforme pas la pensée du professeur CAVAGLIERI en considérant que l'opinion professée par lui conduit nécessairement à la conclusion sus-visée. Il s'agit de dettes qui suivent nécessairement le sort du territoire parce qu'il existe entre celui-ci et ces dettes un lien particulièrement étroit ; ces dettes localisées sont celles contractées dans l'intérêt exclusif du territoire, qui lui sont propres et qui ne peuvent pas être confondues avec la

« réalisation locale de services et d'intérêts publics de portée générale »

(c'est-à-dire relevant de l'État, même si le territoire a bénéficié pour sa part des mesures générales édictées par les autorités centrales). Et l'auteur touche de si près le cas d'un territoire doté d'autonomie financière — sans employer cette expression, mais alors que sa pensée paraît viser, en fait, cette situation — qu'il se rallie aux auteurs étendant la notion de dettes localisées

« à toutes celles qui sont à la charge du budget particulier du pays annexé, dont le paiement est garanti par les recettes locales ».

Or, pour toutes les dettes localisées,

« L'État annexant succède de plein droit aux obligations de même qu'aux droits de l'État démembré ».

Aussi bien et en tout état de cause, il ne semble donc pas qu'on risque d'altérer la pensée de l'auteur si on en tire la déduction que l'État primitif, qui était étranger aux engagements financiers du territoire ayant son propre budget et ayant ses propres dettes contractées dans son intérêt exclusif, reste étranger à l'égard des dites dettes alors que le territoire a été érigé en un État indépendant, et, en conséquence, ne peut pas être mis valablement à la cause par les créanciers du territoire devenu personne étatique. C'est le nouvel État qui, seul, peut être assigné.

#### § 4. — LA DOCTRINE ET LA MISE HORS CAUSE EXPLICITE DE L'ÉTAT PRIMITIF.

Se plaçant dans l'hypothèse d'une annexion portant sur la totalité d'une circonscription (une commune, un département, une province ou plusieurs qui est détaché ou qui sont détachés d'un État pour aller à un autre), H. APPLETON écrit :

« Survienne une cession partielle de territoire, deux questions bien différentes se poseront. Que deviennent les dettes particulières des portions cédées ? Que devient la dette générale de l'État démembré ?

Sur la première de ces deux questions, tout le monde est d'accord. *Il s'agit d'une dette spéciale à la parcelle détachée, donc elle n'intéresse ni l'un ni l'autre des deux États en présence. Le cédant n'en était point tenu, il n'en est point déchargé.* Le cessionnaire acquiert la parcelle comme elle était, c'est-à-dire grevée de la dette : il n'a point à s'en grever lui-même. Nous n'aurons donc à enregistrer ici aucune des controverses, aucune des divergences de vues qui s'accusent à propos de la dette nationale.

En ce qui concerne, en effet, la dette générale de l'État démembré, on se demande si celui-ci en reste tenu dans son entier, ou s'il en est, au contraire, particulièrement déchargé par le fait même de son amoindrissement. — Pour ce qui est, au contraire, des dettes propres à la fraction annexée, en aucune mesure elle ne saurait en être exonérée ; on ne comprendrait même pas qu'on fût tenté d'en faire deux darts. Elle en conserve donc entièrement le fardeau » [2, p. 68].

L'auteur a soin, dans la suite de son exposé, de définir ce qu'il entend par « dettes spéciales ».

Les dettes spéciales du territoire cédé sont

« celles qu'il a lui-même contractées. Telles sont celles qui dérivent des emprunts émis par une ville ou un département, les indemnités dues à raison d'expropriations faites par ces personnes morales, ou à raison de dommages causés par les travaux publics entrepris par elles ; les traitements dus aux fonctionnaires départementaux ou municipaux, lorsqu'ils sont payés sur les fonds particuliers du département ou de la commune, etc. [2, p. 72].

Et H. APPLETON précise encore :

« Quant au premier groupe, celui des dettes spéciales ou personnelles au territoire cédé, que plusieurs jurisconsultes appellent aussi dettes hypothéquées sur le territoire cédé, *aucun doute ne s'élève. Ce lambeau de pays, province, département ou simple commune, était débiteur avant l'annexion, il le reste après, car avant comme après, il constitue une personne civile bien distincte de l'État auquel il appartient.* Le changement de souveraineté dont il a été l'objet ne peut rien changer à la consistance de son patrimoine et de ses dettes. Telles elles étaient telles elles demeurent » [2, p. 73].

Ayant rappelé que c'est un principe général que le territoire cédé passe à l'acquéreur tel qu'il est, notamment avec les charges qui le grèvent, A. RIVIER continue :

« Ceci s'applique en premier lieu aux obligations de droit privé, aux dettes qui sont particulières au territoire cédé ; le territoire est transféré avec ses dettes, qui lui restent spéciales sous son nouveau souverain comme elles lui étaient spéciales sous l'ancien » [28, p. 213].

Quant à G. JÈZE, il formule son opinion dans les termes suivants :

« Les dettes contractées dans l'intérêt d'un territoire bien déterminé jouissant d'autonomie financière, et grevant son patrimoine particulier, — par exemple, dettes d'une colonie autonome, — subsistent tout entières, à la charge du territoire autonome, après l'annexion, sans que l'État démembré ait à en supporter une partie quelconque : *res transit cum suo onere* » [19, p. 20].

Enfin, G.J.S. CASTREN expose :

« Parmi les problèmes spéciaux que pose la succession aux dettes en matière de transferts de territoire, figure celui qui porte sur *le cas où le territoire dont il s'agit bénéficie d'une autonomie financière. Si le territoire, dont l'autonomie financière comprend également le plein pouvoir de contracter des emprunts, est séparé ou se sépare du reste du territoire d'un État, il est évident que l'État précédemment souverain du territoire détaché n'a pas, après la séparation, à répondre — pas plus que dans le passé — des engagements financiers de ce territoire contractés en dehors de toute participation de sa part* » [3, p. 478].

L'auteur observe, à cet égard, que SCHOEBOERN a fait remarquer à juste titre que les engagements ont été pris par une autre personne juridique.

#### § 5. CONCLUSION.

Il nous est permis de penser que l'opinion de ces différents publicistes renforcent singulièrement l'avis que nous avons formulé au paragraphe 2 du présent chapitre II.

Aussi nous concluons comme suit :

Si les dettes contractées par la Colonie dans le cadre de son autonomie financière légale sont passées de plein droit dans le patrimoine de l'État du Congo ; si l'État belge n'est pas tenu de ces dettes-là depuis le 30 juin 1960 puisqu'il ne l'était pas jusqu'au 29 juin inclus ; les créanciers de ce qui fut la Colonie du Congo belge ne peuvent se retourner que contre l'État du Congo, toute action intentée contre l'État belge étant irrecevable et l'État belge devant, dès lors, être mis hors cause.

### TROISIÈME PARTIE.

## Synthèse des conclusions exposées dans les première et deuxième parties.

---

Les toutes grandes conclusions à retirer de ce qui a été exposé dans les première et deuxième parties de cette étude sont les suivantes :

a) La volonté du législateur belge de 1908 fut, d'une part que l'actif et le passif de l'État Indépendant du Congo — hormis les biens immobiliers situés en dehors du territoire africain — passent directement dans le patrimoine de la Colonie (plus particulièrement, que l'État belge ne réponde en rien des dettes contractées par l'État Indépendant du Congo) ; d'autre part, que seule la Colonie réponde des dettes qu'elle contracterait. Le principe légal de la séparation radicale des patrimoines respectivement métropolitain et colonial impliquait nécessairement le principe de l'autonomie financière dont le Congo belge fut doté.

La Colonie du Congo belge, jouissant d'une personnalité distincte de celle de la Métropole et ayant ses propres patrimoine et budget (article 1<sup>er</sup> de la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge) n'engageait donc en rien la responsabilité de l'État belge lorsque, en vertu de son autonomie financière légale, elle contractait des dettes généralement quelconques, ce dans son intérêt exclusif, pour ses propres besoins.

b) L'article 259 de la loi du 19 mai 1960 relative aux structures du Congo, qui a abrogé — pour le Congo belge et à la date du 30 juin 1960 — la loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge plus spécialement considérée, en l'occurrence, en son article 1<sup>er</sup>, n'a pas eu, à notre avis, pour effet de faire disparaître le principe légal de la séparation des patrimoines

qui était en vigueur jusqu'à ce que le Congo belge devînt État du Congo.

*c)* Même si la Charte coloniale s'était trouvée en opposition avec le Traité du 28 novembre 1907 approuvé la loi du 18 octobre 1908, encore est-il que, à défaut de primauté — dans l'état passé et actuel des choses — du Traité sur la loi interne, la Charte coloniale (ou loi du 18 octobre 1908 sur le gouvernement du Congo belge) postérieure, en droit et en logique, à la loi de même date approuvant le Traité de cession, devait et doit être respectée et appliquée. Il en est de même si on considère les deux lois du 18 octobre 1908 comme se situant au même temps.

*d)* Si le ministre des colonies, ministre belge, n'engageait pas l'État belge lorsque, dans le cadre de la législation propre à la Colonie, il agissait pour et au nom du Congo belge, il y a lieu d'affirmer aussi que le législateur belge n'engageait pas la responsabilité de l'État lorsqu'il autorisait la Colonie à émettre un emprunt.

*e)* Du fait que la Colonie était dotée — certes, en droit interne — d'une personnalité distincte de celle de la Métropole et jouissait d'autonomie financière (ce que réalise la séparation des patrimoines et des budgets qui, du reste, était prévue par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte coloniale), les dettes généralement quelconques qu'elle contractait dans son intérêt exclusif lui étaient propres et, dès lors, affectait exclusivement ce territoire. Aussi, lors du démembrement de l'État belge par le fait de la sécession du Congo belge, il y a lieu d'admettre que, en l'absence de convention intervenue entre l'État belge et l'État congolais et conformément aux principes consacrés par une très imposante doctrine en droit international public, les dettes de la Colonie ont suivi de plein droit le sort de ce territoire et sont devenues les dettes de l'État du Congo. Ces dettes qui, avant le 30 juin 1960, étaient étrangères à l'État belge, sont — depuis que l'État du Congo est né à cette date — demeurées étrangères à l'État belge.

*f)* Enfin, s'il est exact de dire que l'État belge n'était pas tenu — jusqu'au 29 juin inclus — des dettes contractées par la Colonie puis devenues celles de l'État congolais ; en d'autres termes, s'il est fondé d'émettre l'avis que l'État belge n'a pas, après la transformation territoriale réalisée au 30 juin 1960, à répondre des engagements financiers jadis conclus par la Colo-

nie pas plus qu'il n'avait à en répondre lorsque le territoire du Congo était encore soumis à la souveraineté nationale belge, il s'impose d'admettre que les créanciers de la Colonie ne trouvent devant eux, depuis le 30 juin, que l'État du Congo, leur seul débiteur, et que toute action intentée contre l'État belge devrait être déclarée irrecevable.

\* \* \*

Le lecteur d'un ouvrage littéraire trouve parfois ses sentiments, que la trame du roman a su adroitement conduire au paroxysme, apaisés, voire épanouis, dans un épilogue où tout est à l'optimisme, où tout est irradiation de beauté et de bonheur, où tout est expression de confiance dans l'avenir des héros.

Nous serions présomptueux et téméraire si nous avions jamais la pensée que notre étude si marquée de sécheresse — alors que son objet touche de si près aux plus brûlantes réalités — serait susceptible, grâce aux conclusions qu'elle apporte, d'assouvir et d'apaiser dans un certain halo d'euphorie l'esprit de celui qui voudra prendre la peine de nous lire.

Et cependant, il y a un épilogue à cette étude, mais un épilogue qui lui est extrinsèque.

D'une part, on n'ignore pas qu'à diverses reprises le ministre des Finances du Gouvernement belge précédent a fait part notamment à la presse de ce que la République du Congo avait procédé au versement de diverses sommes soit à titre de paiement d'intérêts de certains emprunts soit à titre d'amortissement (1).

D'autre part, on peut lire ce qui suit dans la réponse émanant, semble-t-il, du ministre des Finances — car divers ministres intervinrent dans le débat — à une question posée par la Commission des Affaires étrangères, en sa séance du 5 juillet 1961, chargée d'examiner le budget du ministère des Affaires africaines pour l'exercice 1961 :

« (...) Depuis que le Congo est devenu un État indépendant, c'est ce dernier qui doit prendre à sa charge tous les engagements généralement quelconques contractés par le Congo belge dans le cadre de son autonomie financière légale. Certaines factures d'entrepreneurs ou de four-

(1) Voir notamment *L'Echo de la Bourse* respectivement des 9-10 octobre 1960 et du 8 décembre 1960.

nisseurs de la Colonie du Congo belge sont payées par la République du Congo en vertu de ce principe que le Gouvernement congolais applique dans de nombreux cas sans cependant l'avoir expressément admis. Mais il est exact que d'autres factures restent en souffrance » (le reste de la réponse sans intérêt en l'occurrence) » (1).

Comment apprécier cette attitude du Gouvernement de l'État congolais ?

Tout d'abord, la République du Congo a reconnu et reconnaît tout au moins implicitement mais par des actes ne laissant aucun doute sur ses intentions et sur sa prise de position que, à défaut de convention entre les Gouvernements belge et congolais, la charge des dettes généralement quelconques contractées par le Congo belge, plus particulièrement des emprunts contractés par la Colonie, lui incombe en entier, de plein droit et exclusivement, en vertu du droit des gens.

Ensuite, en faisant face à la situation, dans la mesure où les possibilités de sa trésorerie le lui permettent, la République du Congo démontre qu'elle entend respecter les engagements financiers que, nouvel État, elle tient de la Colonie du Congo belge. Ce respect des obligations est un signe favorable pour l'avenir du Congo parce qu'il entraîne en faveur du nouvel État, auprès des autres États, un sentiment de confiance dans le domaine des relations internationales et parce qu'il dénote la marque d'un État qui ne craint pas d'assumer actuellement, certes en partie vu les heures dures qu'il connaît sur les plans financier et économique, et de vouloir assumer dans l'avenir, toutes ses responsabilités, toutes ses obligations et tous ses devoirs internationaux.

Cette double appréciation ne constitue-t-elle pas un épilogue satisfaisant de l'étude juridique, ardue, sèche, complexe et délicate des dettes du Congo belge ?

Si on le croit, il faudrait admettre qu'il n'est pas que dans les romans que puisse être trouvé un épilogue heureux et reconfortant à la fois.

5 juillet 1961.

(1) *Ch. des Repr.*, session extraord., 1961, 5 juillet 1961, doc. 4-XII (S. E. 1961), n° 2, Budget du ministère des Affaires africaines pour l'exercice 1961, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères par M. R. DE KINDER, p.12.

## Bibliographie.

---

- [1] ALVAREZ, A. : Le Droit international nouveau dans ses rapports avec la vie intellectuelle des peuples (Éditions Pédone, Paris, 1959).
- [2] APPLETON, H. : Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'État démembré ou annexé (Larose, Paris, 1895).
- [3] CASTREN, E. J. S. : Aspects récents de la succession d'États (*Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, Fijdhoff, Leiden, 1951).
- [4] CAVARE, L. : Le Droit international public positif (Éditions Pedone, Paris, 1951, Tome I).
- [5] CAVAGLIERI, A. : Règles générales du Droit de la paix (*Recueil des cours de l'Académie de Droit international de la Haye*, Fijdhoff, Leiden, 1929, I).
- [6] — : Effets juridiques des changements de souveraineté territoriale (*Revue de Droit international et de Législation comparée*, Belifante Frères, La Haye et A. Pedone, Paris, 1934, pages 219 à 248).
- [7] DELBEZ, L. : Manuel de Droit international public (Librairie générale de Droit et de Jurisprudence R. Pichon et R. Durand-Augias, Paris, 1951, 2<sup>e</sup> édition).
- [8] DE MARTENS, F. : Traité de Droit international. Traduit du russe par Alfred LÉO (Librairie Marescq, Paris, 1883, Tome I).
- [9] DE VISSCHER, Ch. : Théories et réalités en Droit international public (Éditions Pédone, Paris, 1953).
- [10] DE VISSCHER, P. : Note sous arrêt du 14 juillet 1954 de la Cour supérieure de Justice du Grand Duché de Luxembourg (*Revue Critique de Droit international privé*, Paris, 1955, pp. 296-301).
- [11] DURIEUX, A. : La Belgique et le Congo. Note de Droit public (*Zaire*, Vol. VII, n° 4 d'avril 1953, pp. 339 à 379).
- [12] — : Institutions politiques, administratives et judiciaires du Congo belge et du Ruanda-Urundi (Bieleveld, Bruxelles, 1957, 4<sup>e</sup> édition).
- [13] — : Souveraineté et communauté belgo-congolaise (A.R.S.O.M., Bruxelles, 1959).
- [14] — : Intervention dans la discussion de la communication du R. P. ROEYKENS, intitulée « Léopold II et la renaissance de l'indépendance congolaise » (*Bulletin des séances de l'Académie royale des Sciences d'Outre-Mer*, N. S., V-1959-6, pp. 1212 à 1215).
- [15] HALEWIJCK, M. : La Charte coloniale (Weissenbruck, Bruxelles, 1914, T. II, et 1919, T. III).

- [16] HENRI et MARRES : L'État belge et les emprunts coloniaux (*L'Écho de la Bourse*, n° du 25 mai, Bruxelles, 1961, page 8).
- [17] GÉRARD-LIBOIS, J. et VERHAEGEN, B. : Congo 1960 (Centre de Recherche et d'Information socio-politiques, Bruxelles, Tome I, sans date).
- [18] GUGGENHEIM, P. : Traité de Droit international public (Librairie de l'Université, Genève, 1953, Tome I).
- [19] JÈZE, G. : Le partage des dettes publiques au cas de démembrement du territoire (Extrait de la *Revue de science et de législation financières*, janvier-février-mars 1921, Marcel Giard et Cie, Paris, 1921).
- [20] KELSEN, H. : Théorie générale du Droit international public, Problèmes choisis (*Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, Fijdhoff, Leiden, 1932, IV).
- [21] LE FUR, L. : Précis de Droit international public (Dalloz, Paris, 1937, 3<sup>e</sup> édition).
- [22] L'HUILLIER, J. : Éléments de Droit international public (Rousseau, Paris, 1950).
- [23] MASQUELIN, J. : L'action réciproque des traités et des lois (*Annales de Droit et de Sciences politiques*, Ad. Goemaere, Bruxelles, 1953, T. XIII).
- [24] MOYE, M. : Le Droit des gens moderne (Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1920).
- [25] O'CONNELL, D. P. : The Law of State succession (At the University Press, Cambridge, 1956).
- [26] PRADIER-FODERE, P. : Traité de Droit international public (G. Pedone-Lauriel, Paris, 1885, Tome I).
- [27] REUTER, P. : Droit international public (Presses Universitaires de France, Paris, 1958).
- [28] RIVIER, A. : Principes du Droit des gens (A. Rousseau, Paris, 1896, Tome I).
- [29] ROLIN, H. : La force obligatoire des traités dans la jurisprudence belge (*Journal des Tribunaux*, Larcier, Bruxelles, 1953, pages 561 et 562).
- [30] ROMBAUT, G. : Déchéance de brevets d'invention, 1. Le problème général du conflit entre un traité international et la loi interne (*Journal des Tribunaux*, Larcier, 1958, pp. 505 à 507).
- [31] ROUSSEAU, Ch. : Droit international public (Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1953).
- [32] SACK, A. N. : La succession aux dettes publiques d'État (*Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, Fijdhoff, Leiden, 1928, III).
- [33] SCELLE, G. : Cours de Droit international public (Éditions Domat Montchrestien, Paris, 1948).
- [34] SIBERT, M. : Traité de Droit international public, Le Droit de la paix (Librairie Dalloz, Paris, 1951, Tome I).
- [35] SLUSNY et WAELBROECK : Note d'observations sous jugement du

16 juin 1960 du tribunal de commerce de Bruxelles (*Journal des Tribunaux*, Larcier, 1960, page 724).

- [36] STRUPP, K. : Éléments de Droit international public (Les Éditions internationales, Paris, 1930, Tome I, 2<sup>e</sup> édition).
- [37] TACQ, G. : Avis donné au Conseil d'État dans l'affaire Meert (*Journal des Tribunaux*, Larcier, 1960, pages 738 à 741 ; *Recueil de jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'État*, Larcier, Bruxelles, 1961, page 28 et suiv. ; *Journal des Tribunaux d'Outre-mer*, Larcier, Bruxelles, 1960, page 120).
- [38] UDINA, M. : La succession des États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques (*Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, Fijdhoff, Leiden, 1933, II).
- [39] WAELBROECK, M. : Note d'observations sous avis MEERT, n<sup>o</sup> 8166, du 21 octobre 1960, du Conseil d'État (*Recueil de jurisprudence du Droit administratif et du Conseil d'État*, Larcier, Bruxelles, 1961, pages 34 à 41).

# Table des matières.

---

INTRODUCTION .....	3
PREMIÈRE PARTIE : Les dettes du Congo belge sur le plan du droit interne .....	7
CHAPITRE I. De la portée de l'article 1 <sup>er</sup> de la loi du 18 octobre 1908 dite Charte coloniale .....	7
§ 1. Le rapport de la Commission de la Chambre des Représentants .....	8
§ 2. Le rapport de la Commission spéciale du Sénat .....	11
§ 3. Conclusion .....	15
CHAPITRE II. De la primauté de la loi approuvant le Traité de cession sur la Charte coloniale .....	17
§ 1. Quoique de même date que la loi approuvant le Traité de cession, la loi sur le gouvernement du Congo belge lui est postérieure .....	18
§ 2. La question de la primauté du traité sur une loi postérieure. Doctrine et jurisprudence belges .....	19
§ 3. Conclusion .....	21
CHAPITRE III. De l'influence de l'article 259 de la loi du 19 mai 1960 sur la séparation des patrimoines édictée par la Charte coloniale .....	22
CHAPITRE IV. Le ministre des colonies, parce que ministre belge, engageait-il l'État belge ? .....	31
CHAPITRE V. L'autorisation d'emprunter, accordée par le législateur belge, entraînait-elle la responsabilité juridique de l'État belge ? .....	34
CHAPITRE VI. Conclusions de la première partie de l'exposé ..	37
DEUXIÈME PARTIE : Du sort des dettes du Congo belge en droit international public .....	39

CHAPITRE I. De l'obligation de l'État du Congo de prendre à sa charge les dettes contractées avant le 30 juin 1960 par le Congo belge .....	43
§ 1. Remarque préjudicielle .....	43
§ 2. Des dettes contractées par l'État primitif dans l'intérêt du territoire annexé ou sécessionniste .....	44
§ 3. Des dettes d'intérêt local ou attachées au territoire cédé ou sécessionniste .....	47
§ 4. Des dettes contractées par un territoire doté d'autonomie financière, dans son propre et exclusif intérêt ..	50
§ 5. Conclusion .....	55
CHAPITRE II. De l'action des créanciers à l'égard du territoire ayant contracté des dettes dans le cadre de son autonomie financière légale .....	59
§ 1. Exposé de la question .....	59
§ 2. Principe juridique applicable .....	60
§ 3. La doctrine et le transfert des dettes <i>ipso facto</i> .....	61
§ 4. La doctrine et la mise hors cause explicite de l'État primitif .....	64
§ 5. Conclusion .....	66
TROISIÈME PARTIE : Synthèse des conclusions exposées dans les première et deuxième parties .....	67
BIBLIOGRAPHIE .....	71
TABLE DES MATIÈRES .....	74

---

Achévé d'imprimer le 25 octobre 1961  
par les Editions J. DUCULOT, S. A., Gembloux (Belgique).