

# LE CONTENTIEUX FINANCIER BELGO-CONGOLAIS

par

Christian LEJEUNE

Avocat près la Cour d'appel de Bruxelles

Licencié spécial en droit international

## 1. LA CONFERENCE DE LA TABLE RONDE ECONOMIQUE

Le 20 février 1960, fut close la première conférence de la Table ronde au cours de laquelle l'indépendance fut promise aux Congolais pour le 30 juin 1960. Lors de cette conférence, il n'avait été débattu que des questions politiques et portant sur l'organisation du futur Etat congolais. Parmi les seize résolutions adoptées, l'une d'elles, cependant, la quatorzième, décidait que l'on réunirait incessamment une seconde conférence pour l'étude des questions économiques et sociales qui n'avaient pas encore pu être abordées et qu'il convenait néanmoins de régler avant que la Belgique ne se départît de son droit de souveraineté sur le Congo.

Le ministre belge chargé des Affaires économiques et financières du Congo, M. Raymond Scheyven, avait pris, le 14 février 1960, l'initiative de présenter cette quatorzième résolution. Son souci était double. D'une part, il désirait rechercher le moyen de résoudre le problème des prolongements économiques qu'allaient engendrer les mutations qu'implique pour une collectivité le passage de l'assujettissement colonial à l'indépendance et de pallier « l'effet de domination » que les nations industrialisées risquaient d'exercer à l'égard du Congo, alors en pleine voie de développement. D'autre part, il lui paraissait urgent de présenter sous une forme réconfortante le contexte économique et financier dans lequel allait se réaliser l'indépendance de la colonie pour rétablir un climat de confiance, en Belgique. En effet, le mécontentement de l'opinion publique du fait de sa crainte quant à l'avenir des intérêts belges au Congo, où la petite épargne s'était très fortement engagée, risquait de provoquer une crise gouvernementale.

La défiance des Congolais à l'endroit de la Table ronde économique s'est traduite dans un communiqué remis, le 14 avril 1960, par M. Kasa Vubu, futur chef de l'Etat congolais, à l'agence Belga. Il paraît aujourd'hui regrettable qu'il

n'ait pas été prêté à l'époque davantage d'attention au texte de ce communiqué qui a pratiquement ouvert le contentieux financier belgo-congolais. M. Kasa Vubu déclarait :

« Pour cette Table ronde économique dont tout le monde parle et qui a déjà fait couler pas mal d'encre, nous tenons à préciser qu'étant donné que la Belgique détient encore en grande partie l'autorité congolaise, nous ne pouvons, en aucun cas, ratifier une convention quelconque entre la Belgique et le Congo ni nous permettre d'engager l'avenir du peuple congolais.

Nous estimons qu'il serait sage de limiter cette conférence à une simple étude des dossiers devant éclairer le futur gouvernement congolais.

La Belgique doit, de son côté, s'atteler à nous présenter, au 30 juin 1960, un inventaire du patrimoine congolais et un exposé clair de sa gestion et laisser ensuite au gouvernement congolais le soin de décider librement et en connaissance de cause <sup>1</sup> »

Par cette dernière phrase, certains leaders politiques congolais entendaient réserver la possibilité pour leur pays de refuser de reprendre l'ensemble des éléments passifs du bilan colonial, dont la dette publique. Il aurait dès lors été indispensable d'inscrire de façon expresse à l'ordre du jour de la seconde conférence de la Table ronde la question de la succession aux charges et aux obligations coloniales pour la régler spécifiquement. Tel n'a cependant pas été le cas. Il n'en a été discuté qu'incidemment. En effet, seuls furent abordés l'examen de l'équilibre du budget ordinaire de 1960, les problèmes de trésorerie, l'aide financière belge au Congo, la coopération technique entre les deux pays et la création d'une société mixte de développement où le Congo aurait fait apport de son portefeuille et la Belgique d'une substantielle contribution annuelle.

La seule allusion à la reprise de la dette publique est inscrite dans la résolution relative à l'aide financière que la Belgique se proposait d'offrir au nouvel Etat :

« Considérant les besoins budgétaires importants du Congo pour assumer la gestion administrative courante, pour financer le service de la dette publique ainsi que le développement économique, social et culturel;

Considérant la nécessité d'assumer l'équilibre budgétaire sans recourir de manière excessive à l'emprunt;

La Conférence reconnaît l'utilité pour le Congo de bénéficier d'une contribution financière belge;

Constate que, selon les règles usuelles en matière d'assistance financière internationale, celle-ci ferait l'objet d'arrangements entre le pays ou l'institution qui accorde la contribution et le pays bénéficiaire;

Recommande que la contribution financière belge soit affectée à des rubriques, choisies par les deux gouvernements, du budget tel qu'il sera arrêté par le Parlement du Congo <sup>2</sup>. »

<sup>1</sup> Voy. GÉRARD-LIBOIS, J., et VERHAEGEN, B., *Congo 1960*, t. I, p. 87. Dossier du Centre de recherches et d'informations socio-politiques, CRISP, Bruxelles.

<sup>2</sup> Voy. GÉRARD-LIBOIS, J., et VERHAEGEN, B., *op. cit.*, p. 93.

Cette résolution n'avait pas pour objet d'organiser, en droit, entre la Belgique et le futur Etat congolais, un partage de la dette publique. Dans l'esprit de ceux qui ont élaboré et ensuite adopté ce texte, il s'agissait simplement d'accorder une aide à la République du Congo pour lui permettre d'honorer les créances des porteurs de rentes coloniales. Juridiquement, la République du Congo devenait leur débitrice exclusive mais, jugeant la charge trop lourde pour un pays encore en voie de développement, la Belgique consentait à l'assister, au titre de la coopération internationale, dans l'exécution de ses obligations.

L'engagement pris par la Belgique de verser une contribution financière prenait par conséquent l'aspect d'une libéralité et non d'une acceptation de participer à l'apurement du passif colonial en prenant directement à sa charge une quotité de celui-ci de manière telle que les créanciers aient un droit à faire valoir à ce titre contre l'Etat décolonisateur. Le Gouvernement belge s'était donc refusé à envisager que le Congo puisse prétendre ne pas devoir succéder à ce passif en contrepartie de la réception de l'actif colonial qui allait lui être remis le 30 juin 1960.

L'adoption de cette résolution par les délégués congolais participant à la Table ronde économique, bien qu'elle eût pu être plus explicite sur les normes reconnues par les contractants en matière de succession d'Etat, permet néanmoins de soutenir qu'ils ont implicitement admis, à l'époque, que leur pays succéderait juridiquement aux dettes de la Colonie. Il est dès lors curieux que, lors de la conclusion des accords du 6 février 1965, les négociateurs belges n'y aient fait aucune allusion alors qu'elle servait la thèse qu'ils étaient chargés de défendre. Sans doute cela peut-il s'expliquer par le fait qu'à cette même Table ronde économique il avait été décidé d'instituer un comité ministériel mixte pour appliquer les résolutions adoptées. Ce comité n'a jamais été mis en place en raison des événements de juillet et août 1960 qui ont conduit à la rupture des relations diplomatiques entre le Congo et la Belgique le 9 août 1960. De ce fait, ces résolutions ont pu paraître ensuite dépassées et même caduques. De plus, l'on peut considérer qu'elles n'ont jamais engendré d'engagements obligeant internationalement le Congo. En effet, les accords de la Table ronde ne peuvent être comparés à un traité. Le Congo ne jouissait pas, à l'époque, d'une personnalité internationale propre et les participants congolais à la conférence n'avaient été investis ni du pouvoir de négocier ni du pouvoir de lier leur pays, par les organes constitutionnels du nouvel Etat qui n'avaient pas encore été installés. Le Gouvernement belge paraît d'ailleurs, dès l'origine, avoir eu pleinement conscience de la valeur toute relative des résolutions de la Table ronde économique. Les articles 3 et 4 du Traité général d'amitié, d'assistance et de coopération, signé à Léopoldville le 29 juin 1960 par les Premiers ministres et ministres des Affaires étrangères belge et congolais, prévoyaient en effet la nécessité de conclure des conventions séparées pour mettre en œuvre ces résolutions :

## Article 3,

« L'assistance et la coopération dans les domaines social, économique et financier seront déterminées par des conventions arrêtées de commun accord. »

## Article 4,

« Les conventions prévues aux articles 2 et 3 « s'inspireront » des résolutions et des travaux de la Table ronde et de la Conférence économique et sociale<sup>3</sup>. »

Les conventions ainsi envisagées n'ont pas été conclues tandis que le traité du 29 juin 1960 n'était, vu la dégradation des rapports entre la Belgique et le Congo, ni approuvé par les parlements des deux pays ni ratifié par leurs chefs d'Etat respectifs, *treaty making power* aux termes de l'article 68 de la Constitution belge et de l'article 25 de la Loi fondamentale congolaise du 19 mai 1960.

Le 31 mars 1960, la dette publique coloniale se chiffrait à 45 milliards 212 millions<sup>4</sup>. Elle était très largement compensée par un actif qui, d'après le dernier bilan patrimonial clos au 31 décembre 1959, se montait à 87 milliards 666 millions dont, principalement, 38 milliards 311 millions en investissements publics, 6 milliards 260 millions en investissements paraétatiques et 37 milliards 315 millions en valeurs mobilières réunies dans le portefeuille colonial. A ces 87 milliards 666 millions, il y avait en outre lieu d'ajouter 4 milliards 253 millions d'équipements culturels et sociaux. La seule réalisation du portefeuille aurait permis de couvrir plus des sept neuvièmes de la dette publique. L'actif colonial cédé par la Belgique était donc considérable et le bilan de la colonisation s'était clos par un solde créditeur de quelque 46 milliards 917 millions et ceci, compte non tenu des investissements privés bien plus importants encore.

## 2. ORIGINE DU CONTENTIEUX SES DEVELOPPEMENTS JUSQU'AU 6 FEVRIER 1965

Durant les premiers mois qui suivirent son accession à l'indépendance, la République du Congo régla les termes d'intérêts des titres de la dette publique coloniale qui arrivaient à échéance. C'est ainsi que furent payés, à leur date, le coupon n° 3 d'un emprunt 1958-1964 à 5 1/2 % échu le 1<sup>er</sup> juillet 1960, le coupon n° 12 d'un emprunt à 4 % 1896-1898 échu le 2 juillet 1960, les coupons n° 4 et 23 de deux emprunts à 4 % 1901 et 1909 échus le 1<sup>er</sup> août 1960, le coupon n° 23 d'un emprunt à 3 % 1904 échu le 1<sup>er</sup> septembre 1960, le coupon n° 6 d'un emprunt à 3 1/2 % 1937 échu le 15 septembre 1960, le coupon n° 5 d'un emprunt « Dillon » 1958-1973 à 5 1/4 % échu le 1<sup>er</sup> octobre 1960 ainsi que le capital et les intérêts d'un emprunt à 4 % 1950-1960 échu le

<sup>3</sup> Voy. GÉRARD-LIBOIS, J., et VERHAEGEN, B., *op. cit.*, p. 313.

<sup>4</sup> Document, Table ronde économique n° 129 du 11 mai 1960, voy. GÉRARD-LIBOIS, J., et VERHAEGEN, B., *op. cit.*, p. 102.

1<sup>er</sup> décembre 1960. Ceci ressort d'une comparaison entre l'échéancier annexé au budget de la Colonie pour 1960<sup>5</sup> et l'indication des coupons attachés aux titres des emprunts admis à la souscription par le Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion, créé par la Convention belgo-congolaise de 1965, que mentionne cet organisme dans son premier rapport annuel<sup>6</sup>.

Le refus de la République du Congo de succéder au passif colonial ne s'est donc pas manifesté dès que le pays a accédé à la souveraineté internationale. Durant plusieurs mois, jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 1960 semble-t-il, elle a paru accepter implicitement cette succession passive en en laissant exécuter les obligations. De plus, en 1963, au retour d'un voyage à Washington, le Premier ministre congolais, M. Cyrille Adoula, donna encore instruction de payer les arriérés d'intérêts échus les 1<sup>er</sup> avril et 1<sup>er</sup> octobre 1961 de l'emprunt « Dillon » 1958-1973. Sans doute, ce dernier paiement intervint-il sous la pression du Gouvernement américain qui procurait au Congo une assistance politique et économique importante mais il n'empêche, qu'effectué en l'absence de réserves expresses et publiques, ce versement aurait pu affecter la thèse congolaise de la non-succession au passif colonial développée dès fin 1960. Les documents parlementaires de 1965 n'indiquent toutefois pas que nos négociateurs se soient prévalus, lors des pourparlers qui ont abouti à la convention du 6 février 1965, des précédents de juillet à décembre 1960 et de 1963 qui n'ont été renseignés par le Gouvernement belge ni au Sénat ni à la Chambre des représentants. Bien au contraire, le rapport de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre, daté du 11 mars 1965, indique en page cinq que c'est à partir du 30 juin 1960 que le Congo aurait arrêté de servir les intérêts de la dette publique ce qui est manifestement une erreur. Le député Parisis est le seul à avoir partiellement rectifié cette inexactitude, en séance publique du 18 mars 1965, lorsqu'il a déclaré :

« Le 1<sup>er</sup> décembre 1960, alors que le paiement des intérêts et du capital amorti était refusé aux innombrables porteurs d'obligations à lot 1958 2 %, et ce sans le moindre avis public officiel, les porteurs de l'emprunt congolais 4 % 1950-1960 venant à échéance à ladite date ont bénéficié intégralement du remboursement du capital et des intérêts<sup>7</sup>. »

Le règlement, par le Congo, de l'emprunt « Dillon », en 1963, fut une exception. En effet, depuis l'échéance au 1<sup>er</sup> décembre 1960 de l'emprunt à lot 1958, toutes les obligations résultant des autres emprunts cessèrent d'être honorées.

Ceci plaçait le ministre belge des Affaires étrangères dans une situation difficile. Il lui était périodiquement fait reproche au Parlement, par l'opposi-

<sup>5</sup> D.P., Chambre, 1959-1960, n<sup>o</sup> 412/1, p. 74.

<sup>6</sup> Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion, *Rapport annuel*, exercice 1965-1966, p. 34.

<sup>7</sup> A.P., Chambre, séance du 18 mars 1965.

tion, de consentir, à charge de l'Etat, des dépenses considérables au titre de la coopération au développement dont le Congo profitait à concurrence de plusieurs milliards par an alors que les intérêts des porteurs belges de rentes coloniales et des rapatriés étaient négligés. Le Ministre répondait invariablement qu'il lui était impossible d'entreprendre des négociations au sujet de la dette publique coloniale aussi longtemps que les relations diplomatiques entre la Belgique et le Congo resteraient rompues. La contradiction que comporte une politique étrangère qui fait appel à un état de rupture des relations diplomatiques pour justifier une suspension dans la défense des intérêts belges mais qui ignore cette rupture lorsqu'il s'agit d'accorder une assistance technique ne pouvait perdurer en raison du malaise qu'elle engendrait.

Les intérêts belges étaient très importants : 94,95 % des titres de la dette publique extérieure non garantie étaient détenus par des Belges et intéressaient 193.435 personnes physiques<sup>8</sup>. De plus, avant 1960, les biens des mineurs pouvaient être investis en fonds coloniaux. Des situations sociales particulièrement pénibles étaient, de ce fait, apparues dès 1961 en raison des baisses catastrophiques des cours qu'accusaient ces rentes et de la suspension du paiement des intérêts qu'elles devaient produire.

Par ailleurs, une tendance jurisprudentielle se dessinait, désignant l'Etat belge comme débiteur ou tout au moins codébiteur du passif colonial. M. Tacq, substitut de l'auditeur général au Conseil d'Etat, avait rendu un avis en ce sens le 21 octobre 1960<sup>9</sup>. La deuxième chambre du tribunal de première instance de Bruxelles, dans une affaire qui opposait l'ancien procureur général Dumont à l'Etat belge quant au paiement d'une indemnité de fin de carrière coloniale anticipée, avait également, dans un jugement du 26 décembre 1961, considéré que l'Etat belge était tenu d'honorer les dettes coloniales<sup>10</sup>.

Il devenait donc urgent, pour le Gouvernement, de prendre des dispositions car la dette publique belge risquait de se voir grossir des quelque 45 milliards de la dette publique coloniale, ce qui l'aurait majorée d'environ 10 %.

<sup>8</sup> Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion, *Rapport annuel*, exercice 1966-1967, p. 109.

<sup>9</sup> *J.T.*, 1960, p. 738. Voy. également : WAELBROECK, M., note sous l'arrêt du Conseil d'Etat n° 8166 du 21 octobre, *R.J.D.A.*, Bruxelles (Larcier), 1961, n° 1, pp. 34-41.

<sup>10</sup> *J.T.*, 1962, p. 22.

Il est à noter que le tribunal de première instance de Bruxelles a modifié sa jurisprudence peu après, statuant en sens contraire dans un jugement du 22 mai 1962, *J.T.*, 1962, p. 439.

Voy. à ce sujet : LOUIS, J.V., « L'accession du Congo à l'indépendance. Problèmes de succession d'Etats dans la jurisprudence belge », *A.F.D.I.*, 1966, pp. 731-756.

DE VISSCHER, P., « Le problème de la succession d'Etats envisagé dans l'histoire diplomatique du Congo », Extraits du vol. XI, *Comunicazioni e studi*, de l'Institut de droit international de l'Université de Milan, Milan (Giuffrè), 1963, pp. 30-32.

L'exposé des motifs de la loi d'approbation relative aux accords belgo-congolais du 6 février 1965, rapporte quelle fut la position du Gouvernement belge lors de l'accession du Congo à l'indépendance et comment évolua ensuite la situation :

« L'existence dans le chef de la Colonie d'une dette publique, de même que son droit de participation dans diverses entreprises établies au Congo, ne suscitaient à cette époque, dans l'esprit des autorités belges, aucun problème mettant en cause des principes. La position de la Belgique en la matière était fondée sur l'application des principes bien connus du règlement de la succession entre Etats.

Suivant cette doctrine, l'ensemble des droits et obligations de l'ancien Congo belge étaient repris purement et simplement par la République du Congo, de telle sorte que si le portefeuille devenait sa propriété, le service de la dette publique lui incombait également dans sa totalité, qu'il s'agisse d'emprunts placés au Congo, en Belgique ou à l'étranger, avec ou sans la garantie de l'Etat belge.

Les événements qui se produisirent immédiatement après l'indépendance et qui aboutirent à la rupture des relations diplomatiques ne permirent l'examen de ces problèmes qu'à partir de 1961. Il apparut, à ce moment, que les thèses des gouvernements belge et congolais ne concordaient plus. En effet, le Gouvernement congolais refusait l'application automatique et immédiate de la doctrine traditionnelle relative à la succession des Etats.

L'inventaire des problèmes en suspens fut établi, d'accord entre les deux gouvernements, par la Banque internationale de reconstruction et de développement<sup>11</sup>.

Il semble bien que le Gouvernement belge se soit quelque peu mépris sur « les principes bien connus du règlement de la succession d'Etat » auquel il faisait allusion. Les successions d'Etats font généralement l'objet de dispositions conventionnelles. En l'absence de pareilles dispositions, il n'existe que des principes dits coutumiers, diversement appréciés et en tout cas sans aucune portée universelle. La thèse de la succession automatique et générale aux droits patrimoniaux, invoquée par la Belgique, est inspirée du droit privé. Elle date des théoriciens du droit naturel, de Grotius et de Puffendorf. Elle se justifiait lorsqu'il y avait confusion entre le patrimoine personnel du prince et celui de l'Etat. La doctrine comme la jurisprudence internationale ne l'admettent plus aujourd'hui. Le professeur Reuter l'a relevé dans son traité de droit international public :

« Il est difficile de poser le principe d'une succession universelle ou à titre universel des dettes de l'Etat prédécesseur. 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, *R.S.A.*, t. I, p. 575)<sup>12</sup>.

En fait, la doctrine occidentale moderne considère qu'il faut distinguer entre dettes d'intérêt local, c'est-à-dire « non seulement les dettes qui ont été contrac-

<sup>11</sup> D.P., Chambre, 1964-1965, n° 976/1, Exposé des motifs du projet de loi portant approbation des conventions signées le 6 février 1965 entre le Royaume de Belgique et la République démocratique du Congo, p. 2.

<sup>12</sup> REUTER, P., *Droit international public*, Paris (P.U.F.), 3<sup>e</sup> édition, 1968, p. 128.

tées par une autorité locale... mais les dettes qui, en raison d'une affectation de recettes, ont servi à un intérêt local clairement identifiable »<sup>18</sup> et dettes de régime, c'est-à-dire celles qui ont été contractées pour asseoir l'autorité qui exerçait le pouvoir politique à l'époque de la naissance de l'engagement. L'Etat démembré conserve la charge des dettes de régime tandis que l'Etat nouveau succède aux dettes d'intérêt local.

Cette thèse n'est cependant pas unanimement admise. L'Union soviétique a développé, depuis 1917, une autre théorie. Selon elle, la création d'un nouvel Etat ou l'installation d'un nouveau régime crée un vide juridique complet dans le territoire envisagé en sorte qu'il ne doit, en rien, supporter les charges d'engagements antérieurs.

Les pays neufs paraissent tout particulièrement sensibles aux avantages que leur procure l'adoption de la théorie soviétique quand bien même ils ne sont pas socialistes. C'est sur cette base, semble-t-il, que le Congo a refusé toute participation dans la charge de la dette coloniale. Il a d'ailleurs encore fait appel ultérieurement à cette argumentation, dans une ordonnance n° 66.413 datée du 7 juin 1966 pour justifier une remise en cause des droits fonciers concédés avant le 30 juin 1960 :

L'Etat successeur n'est pas lié par les actes de son prédécesseur...

Il est généralement admis que les droits ressortissant à la puissance publique et les droits régaliens disparaissent *ipso facto* avec la suppression de l'ordre juridique antérieur. »

Ainsi donc chacun des deux Etats qualifiait de « principes biens connus » ou « généralement admis » des théories qui ne l'étaient certainement pas !

Si la position de la Belgique était excessive en droit, elle le devenait cependant moins en fait. En effet, la quasi-totalité des emprunts coloniaux avait servi à des investissements d'infrastructures au Congo et correspondait, par conséquent, à des dettes localisées. La Belgique paraît ne s'être attachée à la théorie de la succession universelle que pour éviter d'avoir à supporter certaines dettes susceptibles de pouvoir être considérées comme des dettes de régime, telles que précisément, l'indemnité de fin de carrière que réclamait le procureur général Dumont est des remboursements de frais dus à des fonctionnaires coloniaux. La Belgique aurait tout aussi bien pu nier la charge de la dette publique coloniale en se prévalant de la doctrine moderne occidentale en matière de succession d'Etats, laquelle met à charge de l'Etat nouveau les dettes d'intérêt local, ce qui l'aurait placée dans une situation plus conforme au droit international.

Quant au Congo, il était essentiellement soucieux de récupérer le fameux « portefeuille colonial ». Bien que la Belgique ne lui eût jamais contesté son droit de propriété sur celui-ci, elle ne le lui avait pas remis le 30 juin 1960

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 129

car les modalités de la cession devaient encore être organisées par le comité ministériel mixte qu'il avait été convenu d'instituer lors de la Table ronde économique et qui n'avait, ensuite, jamais été réuni du fait des événements. Devant l'attitude de la République du Congo qui refusait de servir la dette publique, le Gouvernement belge avait décidé de « conserver la gestion provisoire du portefeuille jusqu'à ce qu'une négociation permette de régler simultanément la dévolution de l'actif et du passif du Congo belge »<sup>14</sup>.

Ce gage était cependant aléatoire car la plupart des titres qui composaient le portefeuille colonial émanaient d'entreprises dont la majeure partie des investissements étaient situés au Congo ou représentaient des créances du chef de prêts consentis à des organismes paraétatiques, tel l'Office des cités africaines, ou à d'autres personnes de droit public notamment la ville de Léopoldville<sup>15</sup>. Toutefois, y figuraient également des participations privilégiées dans la Sabena, dans la Société nationale des chemins de fer belges et dans d'autres sociétés disposant d'avoirs importants hors du Congo. C'est ainsi que ce portefeuille contenait 210.450 parts sociales de l'Union minière du Haut Katanga, des parts dans la Tanganyika Concessions Ltd, 13.616 actions privilégiées dans la société des Mines d'or de Kilo-Moto etc... L'intérêt que manifestait le Congo pour le portefeuille colonial était donc pour une grande part d'ordre psychologique ou politique et pour une part moindre, mais néanmoins substantielle, d'ordre matériel.

La Belgique et le Congo renouèrent des relations diplomatiques en 1963. Des négociations concernant le contentieux furent immédiatement entreprises sur base de l'inventaire établi le 27 décembre 1962 par la BIRD. Un communiqué conjoint fut publié à Bruxelles le 28 mars 1963 à l'issue de la visite en Belgique du Premier ministre congolais Cyrille Adoula. Ce communiqué indique que :

- « 1. Les deux gouvernements ont décidé de régler les questions en suspens entre les deux Etats.
2. Ces questions seront discutées dans un ensemble où les droits et obligations des deux pays seront examinés simultanément.
3. Le rapport de la BIRD servira de base à ces travaux.

<sup>14</sup> D.P., Chambre, session extraordinaire 1961, 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, n° 4, XII/2, p. 7; et Chambre, 1964-1965, Rapport de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi portant approbation des conventions signées à Bruxelles le 6 février 1965 entre le Royaume de Belgique et la République démocratique du Congo, n° 976/2, p. 5.

<sup>15</sup> En ce qui concerne la composition du portefeuille colonial, voy. D.P., Chambre, 1959-1960, n° 412/1, Budget du Congo pour 1960; Annexes à la convention du 6 février 1965, liste 5, M.B., 27 mai 1965.

4. Une commission belgo-congolaise de règlements financiers est instituée et déposera son rapport et ses conclusions<sup>16</sup>.

En mars 1964, de nouveaux entretiens eurent lieu, à Léopoldville cette fois, entre le Premier ministre congolais et M. Spaak, ministre des Affaires étrangères de Belgique. A l'issue de ces conversations, fut paraphé un protocole ouvrant la voie à l'établissement de conventions définitives. Des options de principe avaient, en effet, été prises. Elles furent résumées comme suit à la Chambre des représentants de Belgique, le 22 février 1965 :

« 1<sup>o</sup> Le Gouvernement congolais assumerait la responsabilité de la dette de l'ancien Congo belge exprimée en francs congolais.

2<sup>o</sup> Le Royaume de Belgique continuerait à assurer les charges de la dette de l'ancien Congo belge exprimée en devises et garantie par la Belgique.

3<sup>o</sup> La dette de l'ancien Congo belge exprimée en devises et non garantie par la Belgique serait convertie en un emprunt en francs belges unifié au taux de 3½ % l'an, remboursable en une période maximum de 40 ans qui serait émis au nom et pour compte d'un institut créé conjointement par les gouvernements belge et congolais. La participation annuelle du Gouvernement congolais au service de cette dette convertie était fixée à 300 millions de francs belges pendant une période maximum de 40 ans. La participation du Gouvernement belge au service de cette dette convertie était fixée à 210 millions de francs belges pendant une période de 40 ans.

Les intérêts arriérés seraient remplacés par une indemnité sous forme de titres correspondant à quatre années d'intérêts calculés aux taux de 3½ % soit 14 %. L'indemnité maximum serait de 70.000 francs belges.

4<sup>o</sup> Le Gouvernement belge reconnaissait sans réserve que le portefeuille de l'ancien Congo belge était la propriété de la République du Congo. Cependant les actions possédées par le Congo belge dans la Compagnie du Katanga, la Compagnie des Chemins de fer du Congo supérieur aux grands lacs africains et le Comité national du Kivu ne devraient être remises à la République du Congo qu'au moment où les conventions relatives au C.S.K., au C.F.L. et au C.N.Ki auraient été approuvées ou amendées après examen.

Une commission bipartite était constituée à cette fin.

5<sup>o</sup> Les accords sur la dette et le portefeuille devraient s'exécuter de manière concomitante<sup>17</sup>.

Les conventions définitives prévues par le protocole de mars 1964 furent signées à Bruxelles, le 6 février 1965, par le successeur de M. Adoula, M. Moïse Tshombé. Entre-temps, un incident avait failli compromettre l'issue des négociations. En effet avant que la commission constituée en exécution du paragraphe 4 du Protocole n'ait déposé ses conclusions, le Gouvernement congolais avait promulgué, le 29 novembre 1964, un décret-loi par lequel il réglait

<sup>16</sup> D.P., Chambre, 1964-1965, n° 976/1, Projet de loi portant approbation des conventions du 6 février 1965 entre le Royaume de Belgique et la République démocratique du Congo, Exposé des motifs, p. 2.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 3.

unilatéralement les questions concernant le C.S.K., le C.F.L. et le C.N.Ki en retirant à ces compagnies les pouvoirs concédants qui leur avaient été attribués antérieurement, soit par le roi souverain au temps de l'Etat indépendant du Congo, soit par la Belgique sous le régime colonial<sup>18</sup>. Il fut néanmoins convenu finalement, entre les deux gouvernements, que ce décret ne serait appliqué qu'après conversations au niveau ministériel.

### 3. CONTENU DES ACCORDS DU 6 FEVRIER 1965

Le Premier ministre Tshombé séjourna à Bruxelles, du 28 janvier au 8 février 1965, pour signer les traités consacrant et mettant en œuvre les options de principe dégagées l'année précédente. Il régla auparavant, dans des conventions particulières conclues respectivement les 3, 5 et 6 février 1965 avec la Compagnie du Katanga, le C.F.L. et la Société belgo-africaine du Kivu les questions en suspens relatives à l'application du décret du 29 novembre 1964. Ces conventions fixent l'indemnisation qu'accordait la République du Congo à ces compagnies pour le retrait de leurs pouvoirs concédants. Cela levait tout obstacle à la remise au Congo du portefeuille colonial et à la signature concomitante des accords concernant la dette publique. Ces accords furent actés dans deux traités internationaux datés du 6 février 1965, approuvés par la loi belge du 23 avril 1965<sup>19</sup> et par le décret-loi du président de la République démocratique du Congo du 30 mars 1965<sup>20</sup>, l'un intitulé « pour le règlement des questions relatives à la dette publique et au portefeuille de la Colonie du Congo belge », l'autre fixant les « Statuts du Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion » créé par l'article 5 de la première convention. Ces deux traités entrèrent en vigueur le 11 mai 1965 lors de l'échange des instruments de ratification.

Sans reproduire exactement le contenu du protocole de mars 1964, la Convention « pour le règlement des questions relatives à la dette publique et au portefeuille de la colonie du Congo belge » se situe néanmoins dans le prolongement des négociations antérieures. Elle consacre des solutions que les parties signataires qualifièrent de pragmatiques et d'équitables en ce sens que chaque Etat parvint à réserver sa position juridique quant à la reconnaissance de la dette coloniale tout en accordant une indemnisation, jugée raisonnable, aux porteurs de rentes non garanties.

<sup>18</sup> Voy. à ce sujet : PAULUS, J.P., *Droit public du Congo belge*, Bruxelles (Institut de sociologie Solvay), 1959, pp. 117-135.

<sup>19</sup> *M.B.*, 27 mai 1965.

<sup>20</sup> *Moniteur congolais*, numéro spécial du 5 octobre 1965.

a) *La cession du portefeuille.*

Les modalités de la cession du portefeuille à la République du Congo sont inscrites dans les articles 15 à 17 de la convention :

Article 15,

« La propriété des titres constituant le portefeuille du Congo belge appartient au Congo. Ces titres sont énumérés à la liste qui est annexée à la présente Convention et qui en fait partie intégrante. »

Article 16,

« § 1. La Belgique effectue le jour même de la signature de la présente Convention... les formalités nécessaires pour assurer à la date de l'entrée en vigueur de la présente Convention, l'inscription ou toute autre procédure qui serait requise pour constater la propriété du Congo sur les titres constitutifs du portefeuille du Congo belge. »

...

Article 17,

« § 1. Tous droits et obligations liés au portefeuille du Congo belge, quelles que soient la date de leur origine ou leur nature, appartiennent ou incombent au Congo.

§ 2. Le Congo confirme que la remise des titres du portefeuille ne modifie pas les engagements qui incombent au Congo belge envers les sociétés et organismes.

§ 3. Au cas où la République démocratique du Congo désirerait aliéner tout ou partie des titres figurant à la liste 5, les sociétés intéressées auront la faculté de racheter leurs propres titres par préférence à tout acquéreur autre qu'un ressortissant congolais. En ce cas, le Congo notifiera aux sociétés intéressées son intention de vendre et le prix offert par l'acquéreur éventuel. Cette vente ne sera valable que si la Société n'a pas, dans le délai de deux mois, notifié au Congo sa volonté de les acheter. La vente sera parfaite par la notification de la société, faite dans le délai imparti.

§ 4 ... »

b) *La dette publique.*

Quant à la dette publique, les différents éléments la composant furent classés en trois catégories, conformément au protocole de 1964. C'est ainsi que l'article 2 de la convention, se référant à une liste n° 1 annexée et dressant un inventaire général de la dette, distingue ensuite entre :

- *la dette intérieure*, c'est-à-dire celle émise sur le marché congolais en francs congolais, détenue pour les trois quarts par des organismes financiers et paraétatiques coloniaux, d'un montant de quelque 23 milliards de francs congolais;
- *la dette extérieure non garantie*, émise en Belgique et, pour un emprunt : le « Dillon » 1958-1973, aux Etats-Unis, comptée en francs belges ou en dollars, généralement détenue par ceux que l'on a appelés les « porteurs de rentes coloniales », belges pour près de 95 % d'entre eux, se chiffrant à quelque 12 milliards;

— et enfin, *la dette extérieure garantie*, émise en Suisse et aux Etats-Unis en francs suisses et en dollars, souscrite par des banques et dont l'Etat belge avait garanti la bonne fin. Cette dernière se montait à l'équivalent de 11 milliards de francs belges.

Par l'article 3 de la convention, la République du Congo s'est engagée à assumer seule la responsabilité de *la dette intérieure* grossie de certains titres *de la dette extérieure non garantie*, ceux qui étaient détenus par des organismes publics du Congo dont une liste « n° 2 », jointe au traité, fixe le nombre.

Article 3,

« § 1. Le Congo assume à tous égards la responsabilité exclusive de la partie de la dette publique reprise à la liste 2 qui est annexée à la présente Convention et qui en fait partie intégrante.

§ 2. En ce qui concerne les titres de la dette visée au § 1 ci-avant, qui sont détenus par l'Office de la Sécurité sociale d'outre-mer et par la Caisse d'assurances du Congo belge et du Ruanda-Urundi, le Congo assume la charge des obligations échues ou à échoir telles qu'elles résultent desdits titres et des contrats d'emprunts.

Le service financier est assuré en francs congolais dont le transfert n'est soumis qu'aux dispositions générales de la réglementation congolaise des changes. »

Cette *dette intérieure* avait cependant diminué des deux tiers en valeur absolue en raison des dévaluations qui avaient frappé le franc congolais entre 1960 et 1965. Qui plus est, si plutôt que d'appliquer le cours officiel de cette monnaie l'on se référait à son cours libre où elle s'était dépréciée de 90 % depuis l'accession du Congo à l'indépendance, la dette intérieure devrait être estimée au dixième de son montant de 1960 en sorte que sa contrevaletur en francs belges n'excédait plus, en réalité, 2 milliards 300 millions.

La Belgique prit, d'autre part, à sa charge, aux termes de l'article 4 de la convention, *la dette extérieure garantie et la dette cédée*, c'est-à-dire celle résultant d'emprunts souscrits par la Belgique mais dont le produit avait été remis au Congo belge. Une liste n° 3 fut incorporée au traité pour préciser les titres et les emprunts visés par cet article 4.

Article 4,

« § 1. La Belgique assume, à tous égards, la responsabilité exclusive de la dette publique reprise à la liste 3 qui est annexée à la présente convention et qui en fait partie intégrante.

...

§ 2. Pour ce qui concerne les conventions de prêt intervenues entre le Congo belge et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, la partie de la dette publique visée au § 1 du présent article ne comprend que les prélèvements effectués par le Congo belge, avant le 30 juin 1960, en exécution de ces conventions. »

Restait encore à régler le sort de *la dette extérieure non garantie*. Ni la République du Congo ni la Belgique n'entendaient accepter de s'en reconnaître directement débiteur. Les deux gouvernements imaginèrent dès lors de recourir

à une solution originale en instituant un organisme international que chacun des Etats financerait pour partie et qui serait chargé d'émettre un emprunt dont le plafond correspondrait au montant de la dette extérieure non garantie, emprunt qui pourrait être souscrit avec des titres représentatifs de cette dette dont le contenu fut précisé dans une liste n° 4 annexée à la convention. Ainsi les deux pays ne reconnaissaient pas, en tant que telles, les créances des porteurs de rentes. Ils ne contractaient que des obligations limitées au financement d'un organisme international lequel acceptait, d'autre part, d'attribuer une valeur libératoire, égale à leur valeur nominale, aux titres de la dette extérieure congolaise non garantie pour souscrire à son propre emprunt. Cet organisme fut créé sous la forme d'une institution autonome de droit public international dont la seconde convention signée le 6 février 1965 fixa les statuts. Il fut dénommé « Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion ». L'emprunt qu'il avait pour mission d'émettre et d'amortir et dont il devait servir les intérêts fut convenu au taux de 3,5 % l'an et à terme maximal de 40 ans, les titres étant offerts, au pair de leur valeur nominale, en souscription libre et volontaire, aux porteurs de rentes coloniales. Tel est l'objet des articles 5 à 7 de la convention.

Article 5,

« § 1. La Belgique et le Congo créent conjointement, par la présente Convention, une institution de droit public international dénommée « Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion » ci-après désignée par le mot « Fonds ». Les statuts du Fonds sont établis par une Convention particulière.

§ 2. Le Fonds a pour objet :

1° ...

2° D'émettre en son nom et pour son compte un emprunt en francs belges, dénommé « l'emprunt du Fonds » dans les dispositions qui suivent, au taux de trois et demi pour cent l'an, jouissance le 1<sup>er</sup> juillet 1965, amortissable en quarante ans à partir de sa date de jouissance soit par rachat, soit par tirage au sort. »

Article 6,

« Les titres de l'emprunt du Fonds seront offerts au pair de leur valeur nominale, en souscription publique libre et volontaire, aux porteurs de titres des emprunts mentionnés à la liste 4 qui est annexée à la présente Convention et qui en fait partie intégrante ... »

Article 7,

« § 1. Les porteurs des titres des emprunts mentionnés à la liste 4 annexée à la présente Convention, pourront libérer sans frais leur souscription aux titres de l'emprunt du Fonds au moyen des titres des emprunts mentionnés à ladite liste 4 munis de tous leurs coupons non mis en paiement ...

§ 2, alinéa 1 : ... les titres des emprunts mentionnés à la liste 4 sont acceptés, soit pour leur valeur nominale en francs belges, soit pour la contrevaletur en francs belges de leur valeur nominale en dollars des Etats-Unis, calculée sur base des parités officielles de ces deux monnaies acceptées par le Fonds monétaire international au 1<sup>er</sup> juillet 1965. »

Il fallait fournir au Fonds les ressources nécessaires pour assurer le service,

en intérêts et en amortissements de son emprunt. Les deux Etats se sont dès lors partagé forfaitairement la charge de la dotation annuelle à attribuer au Fonds. La Belgique s'est engagée à lui verser 210 millions de francs belges par an et la République du Congo 300 millions de francs belges par an en sorte que ce partage s'est fait dans la proportion approximative de 2/5<sup>e</sup> pour la Belgique et de 3/5<sup>e</sup> pour le Congo.

Article 11,

« § 1. A dater de l'entrée en vigueur de la présente Convention, et pendant une période maximale de quarante ans, il est servi au Fonds jusqu'à remboursement de l'emprunt du Fonds, une dotation annuelle de cinq cent dix millions de francs belges. Cette dotation est fournie au Fonds, à concurrence de 300 millions de francs belges par le Congo et de deux cent dix millions de francs belges par la Belgique ... »

En outre, afin de garantir l'exécution du paiement, par les parties contractantes, de leur contribution à la dotation du Fonds, l'article 12 de la Convention donne mandat irrévocable et conjoint à la Banque nationale de Belgique pour prélever d'office, chaque quinzaine, sur le compte de chacun des deux Etats, un vingt-quatrième de la partie de la dotation annuelle dont la charge lui incombe.

Article 12,

« § 1. En vue d'assurer l'exécution des dispositions de l'article 11, § 1, ci-avant, les Hautes Parties contractantes s'engagent mutuellement à conférer, et confèrent conjointement par la présente, mandat à la Banque nationale de Belgique de prélever d'office, mensuellement, les montants suivants et de les transférer au profit d'un compte à ouvrir dans les livres de ladite Banque au nom du Fonds :

- a) une somme mensuelle de vingt-cinq millions de francs belges à prélever par le débit du compte courant ouvert dans les livres de la Banque nationale de Belgique au nom de la Banque nationale du Congo;
- b) une somme mensuelle de dix-sept millions cinq cent mille francs belges à prélever par le débit du compte courant ouvert dans les livres de la Banque nationale de Belgique au nom du Trésor belge.

§ 2. Chacun de ces versements est opéré par moitié le quinze de chaque mois et le dernier jour ouvrable de chaque mois...

§ 3. Les Hautes Parties contractantes conviennent respectivement que les comptes de la Banque nationale du Congo et du Trésor belge seront maintenus et alimentés de manière telle que les prélèvements visés aux § 1 et § 2 ci-avant puissent être opérés normalement. Au cas où, par suite d'une insuffisance de disponibilités, un prélèvement ne pourrait avoir lieu, en tout ou en partie, aux dates fixées ci-avant, la Banque nationale de Belgique procédera d'office au prélèvement de la somme en cause, dès que les disponibilités le permettront, de telle manière que le compte du Fonds soit crédité en un an de respectivement trois cents et deux cent dix millions de francs belges.

§ 4. Le mandat conjoint, conféré conformément au § 1 du présent article, ne peut être modifié ou révoqué que du consentement conjoint des Hautes Parties contractantes, la Banque nationale de Belgique n'assumant, de son côté, dans son propre chef, que la responsabilité exclusive du mandataire vis-à-vis de ses mandants. »

Cet article 12 est une des particularités de la convention du 6 février 1965. En effet, alors que généralement les traités ne contiennent que des reconnaissances réciproques d'obligations, la convention du 6 février 1965 dépasse ce stade de la simple constatation du droit pour atteindre à celui de son exécution technique en créant, d'une part le Fonds, et en organisant, d'autre part, par une disposition pratique, l'alimentation automatique de celui-ci.

Le protocole de 1965 avait prévu que les intérêts arriérés dus depuis fin 1960 sur les titres de la dette extérieure non garantie, seraient remplacés « par une indemnité accordée sous forme de titres correspondant à quatre années d'intérêts au taux de 3,5 % soit 14 % ». L'indemnité maximale était par ailleurs fixée à 70.000 francs belges. Toutefois, une année s'était écoulée depuis ce protocole, lors de la signature de l'accord définitif. Il fut, dès lors, décidé de majorer le taux de l'indemnité d'un nouveau terme d'intérêt à 3,5 % pour l'élever à un total de 17,5 % tandis que le plafond de l'indemnité était, quant à lui, porté à 87.500 francs belges. Cette indemnité prit l'aspect d'une bonification en capital à la souscription de l'emprunt du Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion. Ainsi, avec cent mille francs de rentes coloniales comptées à leur valeur nominale, le porteur pouvait acquérir pour cent dix-sept mille cinq francs de titres du Fonds.

Article 7, § 2, alinéa 2,

« En outre, lorsque ces titres sont remis dans le délai maximal de six mois après l'ouverture de la souscription à l'emprunt du Fonds, par des personnes physiques qui établissent leur identité, ils sont acceptés pour leur valeur nominale telle que définie à l'alinéa précédent, augmentée d'une bonification forfaitaire en capital de dix-sept et demi pour cent.

...

En aucun cas, la bonification forfaitaire en capital... ne peut excéder quatre-vingt sept mille cinq cents francs belges pour une même personne physique. »

L'opération réglée par les articles 5 à 7 de la convention a été qualifiée de « conversion » à diverses reprises. C'est ainsi qu'elle fut présentée dans le résumé du protocole de 1964 tel qu'il a été fourni au Parlement belge; dans le rapport établi le 11 mars 1965 par la Commission des Affaires étrangères de la Chambre belge des représentants reproduisant les déclarations qui lui avaient été faites par les ministres des Affaires étrangères et des Finances, MM. Spaak et Dequae; dans les réponses données en séance publique aux députés, le 18 mars 1965, par le ministre Spaak; dans l'intitulé du rapport de la Commission des Affaires étrangères du Sénat du 6 juillet 1965 et dans les explications orales fournies au Sénat le 7 avril 1965 par le rapporteur de la Haute Assemblée, M. De Winter<sup>21</sup>. Cette qualification était cependant impropre car le traité n'organise nullement une opération de conversion en ce qu'il n'y a pas eu techni-

<sup>21</sup> D.P., Chambre, 1964-1965, n° 976/1 et 976/2; D.P., Sénat, 1964-1965, n° 270; A.P., Chambre, séance du 18 mars 1965, et Sénat, séance du 7 avril 1965.

quement une substitution ou un échange de titres anciens annulés contre des titres nouveaux avec maintien du même débiteur. La convention se borne à prévoir l'émission d'un nouvel emprunt par une tierce personne de droit international en l'assortissant d'un privilège exclusif et de facilités de souscription en faveur des porteurs de la dette coloniale pour valoriser leurs titres dépréciés. C'est bien ce que précise l'article 6 lorsqu'il indique que les titres de l'emprunt du Fonds seront offerts « en souscription publique libre et volontaire » alors que s'il y avait eu conversion cet article 6 aurait dû mentionner : « les titres de la dette coloniale extérieure non garantie seront échangés contre des titres de l'emprunt du Fonds ».

Cette distinction, théorique en apparence, a une importance juridique considérable. La formule adoptée exprime parfaitement la volonté des deux Etats de ne prendre aucun engagement direct à l'endroit des porteurs de la dette coloniale. Ils n'ont souscrit que des obligations à l'égard du Fonds et celles-ci sont forfaitairement limitées à leur participation à sa dotation. Les Etats, en créant à l'intention des porteurs un organisme autonome de paiement, lui-même étranger à la dette publique coloniale dont les titres n'ont acquis à son égard qu'une valeur libératoire de souscription, ont ainsi évité tant d'avoir à se reconnaître eux-mêmes débiteurs de cette dette que d'avoir à instituer le Fonds comme subrogé débiteur de la Colonie.

L'article 14 de la convention le souligne expressément :

« Le règlement de la dette publique du Congo belge faisant l'objet des dispositions qui précèdent, constitue une solution où chacune des Hautes Parties contractantes réserve sa position juridique en ce qui concerne la reconnaissance de la dette publique du Congo belge. »

C'est enfin parce qu'il n'y a pas eu de « conversion » que la souscription à l'emprunt du Fonds n'a été, pour les porteurs de rentes coloniales, qu'une latitude. Dans la mesure où ils ont opté pour cette opération, ils ont renoncé aux droits attachés à leurs anciens titres ainsi qu'il est dit à l'article 8 :

« Le fait pour les porteurs des titres des emprunts (coloniaux) de souscrire... aux titres de l'emprunt du Fonds, comporte pour ces porteurs, nonobstant toute réserve contraire de leur part, renonciation par eux à tous droits attachés aux titres remis par eux au Fonds en libération de leur souscription. »

Les porteurs pouvaient parfaitement préférer conserver leurs rentes coloniales plutôt que de s'en servir pour souscrire à l'emprunt du Fonds. En ce cas, ils restaient maintenus dans tous les droits attachés à ces rentes coloniales, lesquels droits ne sont cependant opposables qu'au successeur du passif colonial<sup>22</sup>.

Or ce successeur est laissé indéterminé par l'article 14 de la convention qui indique que chaque Etat a refusé la dévolution passive de la Colonie. Les

<sup>22</sup> Voy. *A.P.*, Chambre, séance du 18 mars 1965, intervention du député G. Mundeleer et réponses du ministre des Affaires étrangères.

droits des porteurs qui n'auraient pas usé de la possibilité qui leur était offerte de souscrire à l'emprunt du Fonds seraient par conséquent demeurés tout théoriques, cela d'autant plus que l'article 18 ajoute encore que :

« Les dispositions qui précèdent ayant pour but de régler définitivement les problèmes qui en font l'objet, les Hautes Parties contractantes s'interdisent toute discussion future et renoncent à toute action ou recours quelconque au sujet tant de la dette publique que du portefeuille du Congo belge. Elles se donnent mutuellement décharge totale et irrévocable de toute responsabilité pour tout acte de gestion ou accompli par l'une ou l'autre d'entre elles en ce qui concerne la dette publique et le portefeuille du Congo belge avant la date d'entrée en vigueur de la présente Convention. »

Ceci revient à dire qu'en signant le traité, la Belgique a admis qu'elle ne considérerait plus comme une violation du droit international, même dans l'optique de sa thèse juridique en matière de succession d'Etats, le fait que la République du Congo refuse de payer les intérêts et les amortissements des titres de la *dette coloniale extérieure non garantie* détenus par des sujets belges. Elle s'engageait, par là, à retirer à ceux d'entre eux qui n'utiliseraient pas leurs rentes coloniales pour souscrire à l'emprunt du Fonds, le bénéfice de sa protection diplomatique en sorte qu'ils perdraient pratiquement tout moyen de faire effectivement valoir leur créance contre la République du Congo. C'est une conséquence logique de ce que l'une des conditions mises par le droit international à l'exercice de la protection diplomatique est l'imputabilité dans le chef de l'Etat incriminé d'un acte illicite contraire à ses obligations internationales<sup>23</sup>. En adoptant l'article 18 de la convention, la Belgique a, en effet, expressément renoncé à voir dans le non-paiement par le Congo de la *dette extérieure non garantie* un tel acte illicite.

Les porteurs avaient dès lors tout intérêt à utiliser leurs rentes pour souscrire à l'emprunt du Fonds. C'est d'ailleurs ce que la quasi-totalité d'entre eux ont fait puisque le rapport annuel du Fonds pour l'exercice 1966-1967 indique que 99,1 % des rentes coloniales admises à la souscription de son emprunt lui ont été présentées.

Il y a lieu de remarquer que la renonciation réciproque incluse dans l'article 18 de la convention n'est pas opposable aux Etats tiers du fait de l'effet relatif des traités<sup>24</sup>. Ainsi, un Etat tiers pourrait-il parfaitement prendre fait et cause

<sup>23</sup> Voy. C.I.J. affaire *Nottebohm*, 6 avril 1955, p. 24 : « La protection diplomatique et la protection par la voie judiciaire internationale constituent une mesure de défense des droits de l'Etat. Comme l'a dit et répété la C.P.J.I., en prenant fait et cause pour l'un des siens, en mettant en mouvement en sa faveur l'action diplomatique ou l'action judiciaire internationale, cet Etat fait, à vrai dire, valoir son propre droit, le droit qu'il a de faire respecter, en la personne de ses ressortissants, le droit international. »

Voy. également : SALMON, Jean J.A., *La responsabilité internationale*, Bruxelles (P.U.B.), 1963.

<sup>24</sup> Voy. à cet sujet, « La Commission du droit international et son œuvre », article 30 du projet d'articles sur le droit des traités, Service de l'information de l'Organisation des Nations Unies, New York.

pour un de ses ressortissants porteur de titres de la *dette extérieure non garantie* dont il ne se serait pas servi pour souscrire à l'emprunt du Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion et tenter de réclamer, soit à la République du Congo, soit à la Belgique, le service de l'emprunt colonial.

Les parties contractantes n'ont pas pris envers le Fonds plus d'engagements qu'à l'égard des porteurs en ce qui concerne les titres de la rente coloniale dont il est devenu titulaire à la suite des souscriptions qu'il a reçues, c'est-à-dire qu'elles ne se sont pas davantage engagées, à son égard, à les amortir ou à en payer les intérêts. De son côté le Fonds ne doit pas restituer ces titres aux parties contractantes en contrepartie des dotations qu'elles lui versent. C'est une manifestation supplémentaire du refus, tant de la part de la Belgique que de la part du Congo, de se reconnaître, de quelque manière que ce soit, même incidente, débiteur en droit du passif colonial. Les seuls engagements auxquels les Etats signataires ont souscrit à l'égard du Fonds se limitent aux dispositions pécuniaires spécifiques prises à son profit et indépendantes de tout lien direct avec la dette publique coloniale.

Les précautions prises à l'encontre des porteurs qui ne souscriraient pas à l'emprunt du Fonds s'expliquent par le fait que, si la souscription s'effectuait au pair des valeurs nominales, les titres du Fonds n'allaient coter en Bourse de Bruxelles qu'une fraction de cette valeur nominale en raison des conditions de l'émission, le terme maximal de 40 ans paraissant excessif et le taux d'intérêt de 3 1/2 % étant inférieur à celui des autres fonds publics, les derniers emprunts émis par l'Etat belge portant intérêt à 6 3/4 %. Si la valeur vénale des titres du Fonds atteint aujourd'hui 60 % de leur valeur nominale, ce pourcentage n'était, en 1966, que de 29 %. Il aurait donc pu y avoir, si on ne les en avait pas découragés, nombre de porteurs qui auraient pu préférer garder leurs rentes coloniales et poursuivre des procès hasardeux plutôt que de s'en servir pour acquérir des titres du Fonds.

Le Gouvernement belge a immédiatement essayé de tirer parti de la clause inscrite à l'article 14 de la convention pour tenter de faire entériner par le Parlement sa thèse selon laquelle il n'était pas tenu du passif colonial et pour se libérer ainsi des actions dirigées contre lui, portées devant le pouvoir judiciaire.

Le rapport du 11 mars 1965, fait au nom de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des représentants et établi à l'occasion de la discussion du projet de loi d'approbation des accords du 6 février 1965, est explicite à ce sujet :

« D'après la position fondamentale du Pouvoir exécutif qui s'est manifestée sans discontinuité à travers les gouvernements successifs de la Belgique, la République démocratique du Congo a, conformément au principe de droit international public, succédé simultanément aux droits et obligations du Congo belge dont le patrimoine était distinct de celui de la Belgique, ce dès le 30 juin 1960, jour où la Colonie est devenue un Etat indépendant.

Pareille position est implicitement contenue dans les textes qui sont soumis à votre ratification. Il s'indique cependant que le pouvoir législatif la ratifie formellement <sup>25</sup>.

En réalité, l'article 14 de la convention n'emportait nullement la conclusion qu'en tirait le Gouvernement belge puisqu'il s'agissait au contraire d'une réserve des positions juridiques de chaque Etat en sorte que ni l'une ni l'autre ne pouvait s'en trouver reconnue. Ce commentaire prenait ainsi l'aspect d'une directive adressée par le pouvoir exécutif au pouvoir judiciaire par le biais d'une attribution d'intention au pouvoir législatif. Pareille procédure est insolite dans un pays dont la Constitution consacre le principe de la séparation des pouvoirs.

La quatrième chambre de la Cour d'appel de Bruxelles, saisie de deux affaires portant l'une et l'autre sur des éléments du passif colonial attribués par les demandeurs à l'Etat belge, avait rendu, le 4 décembre 1963, deux arrêts en sens diamétralement opposés, l'un mettant ce passif à charge de la Belgique, l'autre décidant qu'elle n'en était pas débitrice <sup>26</sup> !

La Cour de cassation a tranché définitivement la question dans deux arrêts prononcés le 26 mai 1966. Elle a considéré qu'il n'y avait pas lieu de recourir au droit international public et aux théories en matière de succession d'Etats pour résoudre ces litiges car, en raison de la séparation des patrimoines qui existait entre la Colonie du Congo belge et la Belgique métropolitaine, cette dernière ne pouvait en aucun cas être devenue, le 30 juin 1960, débitrice du passif colonial <sup>27</sup>.

#### 4. EXECUTION DES ACCORDS DU 6 FEVRIER 1965 DEVELOPPEMENTS ULTERIEURS DU CONTENTIEUX

Le sort ultérieur des différents éléments de la dette publique coloniale a varié suivant les catégories dans lesquelles ils avaient été classés par la Convention du 6 février 1965.

*La dette extérieure garantie* fut payée régulièrement par le Royaume de Belgique.

*La dette intérieure* ne l'a, au contraire, pas été bien que la République du Congo se soit engagée à en assumer la responsabilité exclusive <sup>28</sup>. L'on peut

<sup>25</sup> D.P., Chambre, 1964-1965, n° 976/2, p. 2.

<sup>26</sup> J.T., 1963, pp. 727-733.

<sup>27</sup> J.T., 1966, pp. 463-467, voy. également note 10.

<sup>28</sup> Voy. réponse donnée par le ministre des Affaires étrangères de Belgique à la question parlementaire n° 51 du 25 juillet 1967 posée par le sénateur H. Lahaye, *Bull. Q.R., Sénat*, 1966-1967, n° 41 du 15 août 1967, p. 1138; ZIMMER, M., « Le Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion », *Revue de la société d'études et d'expansion*, septembre 1967.

à ce propos se demander quel est le sens que les pays signataires entendaient donner aux mots « assumer la responsabilité exclusive » inscrits aux paragraphes 1 des articles 3 et 4 de la convention. Une annexe V au rapport de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des représentants du 11 mars 1965 y répond :

« Les paragraphes 1 de chacun des deux articles 3 et 4, rédigés en termes strictement similaires, stipulant que respectivement le Congo et la Belgique « assume » à tous égards, la responsabilité exclusive de la partie de la dette publique correspondant à la division indiquée (à l'article 2).

Dans un premier projet, examiné en mars 1964 par les ministres Spaak et Adoula, il était stipulé « assume exclusivement les charges de la dette publique... ».

Le Congo demanda et obtint que les mots « les charges » soient remplacés par les mots « la responsabilité », arguant qu'il suffisait que le Congo s'engage à assumer la responsabilité de la partie de la dette qui lui incombait, en conservant toute liberté quant aux modalités qu'il arrêterait souverainement pour en assumer les charges d'intérêt et d'amortissement (par exemple : conversion, allongement du terme, réduction des taux d'intérêt, tous arrangements à prendre avec les créanciers, etc...) <sup>29</sup>.

Ceci explique d'ailleurs la rédaction différente du second paragraphe de l'article 3 qui fait cette fois supporter au Congo « les charges » et non plus la responsabilité des titres de la dette intérieure congolaise détenus par deux organismes de sécurité sociale car, à leur égard, il avait été convenu que les conditions des émissions originales devraient être respectées.

Si le Congo pouvait donc, d'après une interprétation de la Convention, éventuellement adapter les modalités du remboursement de la dette intérieure, il ne pouvait pas pour autant se soustraire à tout paiement. Or c'est bien ce qu'il paraît avoir fait, ce en quoi il a manifestement manqué à l'exécution de l'obligation internationale que l'article 3 du traité a mise à sa charge.

En ce qui concerne *la dette extérieure non garantie*, la Belgique et le Congo ont jusqu'ici régulièrement versé leurs contributions à la dotation annuelle du Fonds qui a accepté les titres de cette dette en paiement des souscriptions à son emprunt, dont il assure ponctuellement le service.

Le Fonds a fonctionné à la perfection. L'émission de son emprunt put avoir lieu le 6 décembre 1965 <sup>30</sup>, c'est-à-dire dans un très bref délai si l'on tient compte, d'une part de ce que les accords du 6 février ne sont entrés en vigueur que lors de l'échange des instruments de ratification réalisé le 11 mai 1965 et, d'autre part, de la complexité de l'opération résultant des modalités particulières de l'émission. En effet, la dette non garantie concernait quinze catégories différentes de titres représentant un nombre total d'environ

<sup>29</sup> D.P., Chambre, 1964-1965, n° 976/2, p. 24.

<sup>30</sup> Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion, *Rapport annuel*, exercice 1965-1966, p. 33.

trois millions deux cent mille titres portant sur un montant global de dix milliards neuf cent onze millions de francs belges. De plus, il fallait tenir compte de la bonification en capital de 17 1/2 % qu'attribuait l'article 7, § 2, alinéa 2, de la convention à certaines catégories de porteurs et jusqu'à un plafond déterminé, ce qui exigeait un examen de chaque dossier de souscription.

\*  
\*\*

La convention du 6 février n'avait pas résolu toutes les questions en suspens. Si le sort de la dette publique fut ainsi réglé, il restait à trouver une solution au problème des « comptes réciproques ». Le contenu de ce problème est défini dans un échange de lettres datées de Bruxelles, du 6 février 1965 également, et intervenu entre le Premier ministre du Congo, M. Tshombé, et le ministre des Affaires étrangères de Belgique, M. Spaak. Ces lettres précisent qu'il s'agit :

« Des questions soulevées par l'existence en Belgique d'éléments d'actif et de passif d'organismes parastataux de droit congolais existant au 30 juin 1960.

Des questions soulevées par l'existence de créances et de dettes de l'une des deux Parties ou des personnes de droit public qui en dépendent à l'égard de l'autre Partie ou des personnes publiques qui dépendent d'elle ainsi que de biens mobiliers et immobiliers appartenant ou à une des Parties ou à des personnes publiques qui en dépendent, existant sur le territoire de l'autre Partie.

Des questions soulevées par l'existence de créances et de dettes de l'une des deux Parties ou des personnes publiques qui en dépendent à l'égard de personnes privées ressortissant à l'autre Partie.

Des questions nées de l'abandon de biens congolais appartenant à des ressortissants belges<sup>31</sup> »

Ainsi donc le Congo réclamait la cession d'une série d'immeubles situés en Belgique, acquis avant le 30 juin 1960, par la Colonie ou des paraétatique coloniaux. Il revendiquait en outre le domaine de Tervueren que Léopold II avait jadis cédé à l'Etat indépendant du Congo ainsi qu'une indemnité compensatoire pour les crédits prélevés sur le budget colonial lors de la construction des arcades du Cinquantenaire à Bruxelles. Enfin, il était créancier de diverses sommes provenant entre autres de la liquidation de l'office douanier belgo-congolais.

La Belgique, de son côté, entendait obtenir paiement des arriérés dus par la Colonie à ses fonctionnaires, du prix des fournitures effectuées, avant le 30 juin 1960, par des exportateurs belges au profit du Congo, du prix de travaux publics réalisés par des entreprises belges pour compte de la Colonie, de créances diverses possédées par des personnes privées belges, nées avant ou après le 30 juin 1960 et notamment d'arriérés de loyers dus pour l'occupation

<sup>31</sup> Voy. GÉRARD-LIBOIS, J., « La liquidation du contentieux belgo-congolais et ses séquelles en 1966 », *Etudes congolaises*, Institut national d'études politiques, vol. IX/5-5, septembre-décembre 1966.

d'immeubles, par des agents de la République du Congo, depuis son accession à l'indépendance et enfin, d'indemnités au profit des Belges contraints d'abandonner leurs biens au Congo à la suite des événements qui ont désorganisé le pays. Le Gouvernement belge réclamait de surcroît la libération et le transfert des fonds appartenant à des sujets belges rapatriés et bloqués en banque sur instruction des autorités de Léopoldville depuis 1960.

Une Commission mixte fut instituée pour résoudre ces problèmes. Ses travaux piétinèrent.

Entre-temps, le 25 novembre 1965, le Congo connut un coup d'Etat militaire qui porta le général Mobutu au pouvoir.

Un courant en faveur d'une remise en cause des accords de février 1965, présentés comme un acte de trahison de M. M. Tshombé envers la nation congolaise au profit des milieux d'affaires belges, et en vue d'un règlement unilatéral du problème du contentieux encore en suspens, se développa rapidement dans l'entourage du nouveau chef d'Etat congolais.

En mai 1966, une délégation congolaise, conduite par le Premier ministre Mulamba atterrit à Bruxelles pour réexaminer l'ensemble du contentieux. Le 13 mai 1966, à l'occasion du départ de cette délégation, le Président Mobutu avait fait une déclaration, très explicite de ses intentions, au journal « Le Progrès », organe officieux de son gouvernement, dans laquelle il avait affirmé :

« Notre position sera une position de fermeté absolue.

Les accords conclus par les anciens gouvernements du Congo l'ont été au détriment du peuple congolais. Mon gouvernement ne peut les cautionner. »

Les Congolais entendaient notamment remettre en cause l'automatisme du prélèvement, à la Banque nationale de Belgique, de la dotation versée au Fonds belgo-congolais de gestion et d'amortissement, lequel automatisme était considéré par le Congo comme outrageant à son endroit du fait de la méfiance qu'il impliquait. Ils voulaient également faire substituer un national congolais à l'administrateur-directeur général du Fonds qui est un haut fonctionnaire belge. Enfin ils réclamaient la cession immédiate de l'actif immobilier colonial situé en Belgique sans pour autant offrir de régler les créances toujours en suspens portées par des Belges. Les Congolais exprimaient en outre la volonté de mettre entièrement à charge de la Belgique un emprunt de cinq millions de dollars, à 6 %, souscrit par la Colonie en 1960, au profit de l'Office des transports du Congo, OTRACO, mais qui n'avait pas encore été utilisé lors de l'accession du Congo à l'indépendance.

Le 26 mai 1966, les représentants des deux Etats paraphèrent une série d'accords.

Ils convinrent d'accélérer les travaux de la commission chargée d'étudier les questions soulevées par l'existence en Belgique d'éléments d'actif et de passif d'organismes paraétatiques de droit congolais en sorte que des conclusions puis-

sent être présentées pour le 30 juin 1966. Le même délai fut imparti pour trancher la question des comptes réciproques. La délégation congolaise réserva pour son pays le « droit » de s'appropriier la propriété des biens fonciers des Belges ayant dû quitter le Congo après accomplissement d'une procédure d'avis à notifier au Gouvernement belge.

En ce qui concerne le musée de Tervueren ainsi que le Cinquantenaire, le Gouvernement belge fit valoir que le Congo ne pouvait prétendre à aucun droit sur ceux-ci car d'une part il s'agissait d'avoirs ou de droits remontant à l'Etat indépendant du Congo auquel la République démocratique du Congo ne pouvait soutenir avoir succédé et, d'autre part, parce que ces revendications manquaient de fondement en raison de ce que l'Etat belge avait accepté de participer à une part de la charge de la dette publique du Congo qui avait servi à financer l'infrastructure du Congo. Toutefois, après avoir rappelé ces arguments le ministre belge des Affaires étrangères, M. Harmel, déclara au Sénat le 26 mai que :

« Pour souligner la coopération que les deux Etats souhaitent conserver et renforcer, et en vue de mettre définitivement fin à toute contestation, il a été convenu que le Musée de Tervueren, contenant d'importantes collections congolaises, serait géré conjointement par les deux Etats. Dans le même esprit, et en vertu de discussions antérieures, la Belgique a confirmé son désir d'édifier au Congo un patrimoine immobilier à vocation scientifique, culturelle et administrative <sup>32</sup>. »

Le point le plus délicat des conversations de mai 1966 porta sur le Fonds belgo-congolais de gestion et d'amortissement.

Le Congo réclamait le transfert de son siège à Kinshasa, exigeait que sa direction générale fût confiée à un Congolais et qu'outre la suppression du mandat irrévocable donné à la Banque nationale de Belgique, une part importante des dotations annuelles soit investie non plus en Belgique mais au Congo.

Les ministres belges des Finances et des Affaires étrangères furent interpellés à ce sujet au Sénat par M. Lahaye qui se fit l'interprète de l'opposition des détenteurs des titres du Fonds à ces prétentions :

« S'il en allait ainsi, les cours accuseraient une nouvelle chute spectaculaire tant serait grand le risque de congolisation et le danger de voir la politique du Fonds passer du soutien à l'invitation à la baisse pour permettre au Congo de racheter à vil prix la dette qu'il doit pour partie. Il m'est revenu qu'ainsi, il pourrait espérer la ramasser pour environ 2 milliards alors qu'elle se chiffre nominaleme nt à 10 milliards, toute différence qui interviendrait aux dépens des porteurs belges.

Laisserez-vous leur enlever les garanties qui leur furent présentées comme la contrepartie de leur acceptation l'an dernier ? Elles sont toutes indissolublement liées. Les priver des unes, c'est entraver les autres. Céder sur la question de la direction générale, par exemple, serait rendre aléatoires toutes les autres sûretés

<sup>32</sup> A.P., Sénat, 1965-1966, séance du 26 mai 1966.

subsistantes. Pourquoi revenir sur ce qui était acquis et qui n'était déjà que le fruit de premières concessions.

Admettez-vous que le débiteur puisse imposer sa loi au créancier ? <sup>33</sup> »

Les porteurs de titres émis par le Fonds craignaient, en substance, que si la gestion du Fonds venait à passer sous contrôle congolais, la dotation bihebdomadaire ne soit placée au Congo, en fonds d'Etat congolais et qu'ainsi les intérêts cessent d'être servis sous prétexte d'une impossibilité de transférer du Congo en Belgique, pour un motif de contrôle de change que régleraient unilatéralement les autorités de Kinshasa, les sommes nécessaires au paiement de ces intérêts à leurs dates d'échéance. Pareil placement au Congo aurait pu aboutir à anéantir les effets de la garantie contenue dans le principe du prélèvement automatique de la dotation puisque le Congo récupérerait ainsi, par une voie indirecte, ce dont il était débité à la Banque nationale de Belgique.

De plus, les porteurs faisaient valoir que le Fonds avait été institué en leur faveur et devait, par conséquent, être géré par une personnalité jouissant de leur confiance, tel l'administrateur-directeur en place qu'il n'y avait, dès lors, pas lieu de remplacer.

Le Gouvernement belge adopta une attitude de fermeté quant au maintien du siège à Bruxelles et de l'automatisme du prélèvement des dotations. Il céda, toutefois, sur la question de la direction générale en admettant que celle-ci soit ultérieurement confiée à un Congolais. Il fut, d'autre part, convenu que le placement des moyens financiers du Fonds devrait toujours s'effectuer en francs belges et profiterait aussi bien à l'appareil financier congolais que belge mais à l'exclusion de tout investissement en effets d'Etats.

De substantielles divergences de vue apparurent rapidement quant à la portée des textes paraphés à Bruxelles. Le Gouvernement belge les considérait comme des conventions qu'il suffirait de signer pour parfaire et dont le contenu ne pouvait plus être remis en cause. Pour les autorités congolaises, au contraire, il ne s'agissait que d'un simple document destiné à permettre la poursuite des conversations qui devaient reprendre à Kinshasa. Le ministre des Affaires étrangères de la République du Congo, M. J. Bomboko, écrivit plus tard qu'il fallait y voir :

« ... moins un accord qu'un procès verbal contenant les points où un accord de principe était intervenu et d'autres où l'unanimité des parties n'avait pu être acquise et qui, dès lors, n'avaient reçu aucune solution susceptible d'être coulée en forme d'accord international » <sup>34</sup>.

Le 31 mai 1966, dès son retour au Congo, le Premier ministre congolais transmet au Premier ministre belge, M. P. Vanden Boeynants, une invitation à l'adresse de la délégation belge pour reprendre les pourparlers à Kinshasa

<sup>33</sup> A.P., Sénat, 1966-1967, séance du 22 juin 1966.

<sup>34</sup> Lettre du 11 août 1966 citée par GÉRARD-LIBOIS, J., *op. cit.*

le 14 juin 1966. M. P. Vanden Boeynants tarda à répondre. Il ne le fit que le 13 juin, la veille du jour fixé par les Congolais pour la reprise des négociations, en assurant M. Mulamba du désir de la Belgique d'aboutir prochainement à un résultat définitif. Il joignit à sa lettre un memorandum destiné, selon lui, à permettre une accélération de l'examen des questions en suspens.

Le Gouvernement congolais se formalisa de cette réponse qu'il considéra comme une manœuvre dilatoire. Le Président Mobutu entendait que l'on en terminât pour le 30 juin 1966. Le Premier ministre Mulamba récrivit dès lors immédiatement au Premier ministre belge en précisant que son gouvernement considérerait le 21 juin comme la « date ultime » pour la reprise des négociations en vue d'une « liquidation définitive avant le 30 juin 1966 ». La presse et la radio de Kinshasa firent largement écho à cette prise de position et contribuèrent à aggraver la tension entre l'opinion belge et congolaise. Enfin, un dernier incident vint encore envenimer la situation. La Belgique souhaitait que les négociations reprennent par le canal de son ambassadeur à Kinshasa, M. Bihin, qui devait rejoindre son poste. Le Congo ne l'admit pas. Le chef de cabinet de M. Mulamba fut dépêché à Bruxelles pour remettre au Gouvernement belge un message du Premier ministre congolais dans lequel il faisait valoir que si la délégation belge n'était pas de niveau ministériel, le Congo « ne pourrait pas la considérer comme interlocutrice valable, à son grand regret ». La Belgique céda. Il fut annoncé, le 22 juin, que le ministre belge des Affaires étrangères, M. P. Harmel, irait à Kinshasa le 25 juin pour y signer les textes paraphés et établir les procédures ultérieures.

Le voyage de M. Harmel se solda par un échec. Les dirigeants congolais conditionnèrent la signature des accords paraphés à Bruxelles à la reprise préalable des conversations et des réunions de travail. Le ministre des Affaires étrangères de Belgique rentra à Bruxelles le 26 juin sans avoir pu rien signer.

L'attitude du Gouvernement congolais quant à la portée des accords de Bruxelles peut faire l'objet de critiques. En effet, s'il est vrai qu'en général, le paraphe ne constitue qu'une formalité d'authentification, il n'en va pas ainsi en matière d'accords en forme simplifiée. En pareil cas, l'on attribue au paraphe les effets inhérents à la signature tandis que la signature de ces accords équivaut à une ratification. Or, en l'espèce, il paraît bien que l'on ait été en présence d'un accord en forme simplifiée et cela du fait même du Gouvernement congolais qui exigeait le recours à une procédure expéditive incompatible avec la conclusion d'accords en forme solennelle. Le Congo avait, dès lors, du fait des paraphes donnés par son Premier ministre, sinon l'obligation de ratifier les accords de Bruxelles, tout au moins le devoir de ne pas poser d'actes allant à leur encontre alors que la continuation des négociations pouvait être envisagée. Or le Congo a, dans les jours qui suivirent, pris une série de mesures, unilatérales, qui détruisaient ce qui avait été décidé à Bruxelles six semaines plus tôt.

En effet, le 30 juin 1966, nonobstant l'existence des textes paraphés et des pourparlers qui auraient normalement dû être repris, le chef de l'Etat congolais décida de clore unilatéralement le contentieux pour fêter avec éclat de sixième anniversaire de l'indépendance.

Il exprima ses conceptions juridiques en la matière à l'occasion d'un discours qu'il tint à Kinshasa ce 30 juin :

« Si la stabilité des accords, des conventions, des contrats, doit être tellement forte que l'on puisse parler de la « sainteté des contrats », il convient d'admettre qu'une convention, un accord ou toute autre forme de contrat, peut et doit même évoluer avec le temps, les conditions et les réalités d'hier ne devant en aucun cas masquer et gêner celles d'aujourd'hui ou de demain. Si les circonstances et les conditions de passation d'une convention ont été défavorables à l'une des parties, l'autre partie doit avoir le bon sens et l'honnêteté de mettre tout en œuvre pour que les clauses de cette convention soient reconsidérées compte tenu des nouvelles circonstances. Aucune partie n'a le droit de se dérober aux révisions et changements nécessaires et justes. Cette façon de voir devra faire jurisprudence dans tous les pays en voie de développement. Elle est, en tout cas, celle de l'élite congolaise <sup>35</sup>. »

Le Congo limitait ainsi, très sensiblement la portée du principe *pacta sunt servanda* et donnait, en revanche, une interprétation très extensive et originale à la règle *rebus sic stantibus*. La convention de février 1965 datait à peine d'un peu plus d'un an. Aucun changement radical et imprévisible n'avait affecté, depuis, les circonstances ayant présidé à sa conclusion. Le Congo avait, seulement, connu un changement de gouvernement.

En exécution de cette déclaration du président de la République, le Gouvernement congolais prétendit régler seul, sans plus consulter la Belgique, les questions en suspens. Le 6 juillet 1966, le ministre des Affaires étrangères M. Bomboko, avisa notre ambassade à Kinshasa de ce que le Congo avait décidé de se retirer du Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion. Le 13 juillet 1966, les biens de l'Office de sécurité sociale d'Outre-Mer situés au Congo furent saisis de même que furent saisis, le 16 juillet, huit immeubles à appartements qui étaient propriété de la compagnie aérienne belge Sabena. Le Congo déclara céder en contrepartie les bâtiments de l'Otraco (Office des transports coloniaux) existant en Belgique. Le 16 juillet encore, le Congo a décidé de dissoudre deux sociétés belges : la Forminière et la Société des mines d'or de Kilo Moto dont les principales activités étaient localisées sur son territoire. Le 20 juillet, il en fit de même pour diverses autres sociétés minières du Kasai. Le Congo prétendit, en outre, céder au Fonds belgo-congolais une créance, non exigible et contestée sur une entreprise privée, à titre de paiement anticipé de plusieurs échéances de la dotation qu'il devait au Fonds.

<sup>35</sup> Voy. ZIMMER, M., « Le contentieux belgo-congolais », *Reflets et perspectives de la vie économique*, t. V, n° 4, juillet-août 1966.

Le 20 juillet 1966, le ministre belge des Affaires étrangères fit connaître, par lettre, au président Mobutu « les réflexions que lui avaient inspirées les dernières mesures prises unilatéralement depuis le 30 juin 1966 par les autorités congolaises » :

« Sur le plan politique, le Gouvernement belge ne peut concevoir qu'un Etat, avec lequel il désire entretenir des relations amicales, lui impose, en des matières où les positions des deux pays doivent être conciliées, les conséquences de décisions prises en dehors de lui.

Sur le plan juridique, la Belgique a toujours estimé que la meilleure garantie des Etats résidait dans le respect des règles de droit et dans la fidélité aux conventions passées.

Ces principes sont la base de la loi internationale et règlent les rapports entre les Etats.

Nous ne songeons pas à affirmer que les conventions sont immuables, mais leur modification éventuelle doit se faire de commun accord<sup>36</sup>. »

Le ministre Harmel proposait en conclusion de tenir une conférence « au sommet » pour régler ce nouveau différend. Le ministre des Affaires étrangères du Congo répondit, le 11 août, en acceptant l'idée d'une rencontre mais en excluant toute possibilité d'inscrire à son ordre du jour une reprise des discussions sur le problème du contentieux, celui-ci étant considéré comme « terminé » par le Congo. La réunion envisagée perdait dès lors toute raison d'être.

La Belgique répondit d'autre part le 9 août à la note par laquelle le Congo l'avait informée de ce qu'il se retirait du Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion. Notre ambassadeur écrivit à cette occasion que :

« Cette institution autonome de droit public international fut créée par une convention légalement ratifiée, approuvée et officiellement publiée dans les deux Etats.

Son existence ne peut être mise en cause, son statut, son objet ou même sa dénomination ne peuvent être modifiés que selon la même procédure et dans la même forme de convention bilatérale, selon lesquelles elle a été instituée.

Il résulte clairement de ce qui précède que, sans préjuger d'aménagements éventuels qui seraient apportés à l'institution par la seule voie régulière de convention à négocier entre les deux Etats, toute décision unilatérale de l'un d'entre eux est sans portée aucune sur l'existence du Fonds, sur son statut, sur son objet et sur sa dénomination<sup>37</sup>. »

En conséquence, le Gouvernement belge déclarait regretter de devoir considérer comme sans effet la décision unilatérale prise par le Gouvernement congolais. Entre-temps cependant, le 27 juillet, le Congo avait procédé au retrait du personnel congolais du Fonds.

<sup>36</sup> Lettre du 20 juillet 1966 adressée par M. P. Harmel, ministre des Affaires étrangères de Belgique au président de la République démocratique du Congo. Voy. GÉRARD-LIBOIS, J., *op. cit.*

<sup>37</sup> Note datée du 9 août 1966, adressée par l'ambassade de Belgique à Kinshasa au ministre des Affaires étrangères de la République du Congo. Voy. GÉRARD-LIBOIS, J., *op. cit.*

La continuité du fonctionnement du Fonds aurait pu être mise en péril par ces mesures. Sans doute son alimentation automatique ne pouvait-elle être suspendue, le mandat donné à la Banque nationale de Belgique étant irrévocable. Toutefois, sur le plan organique des difficultés auraient pu surgir en raison de ce que la moitié des administrateurs du Fonds étaient désignés par le Congo et que ces administrateurs se sont abstenus de participer aux réunions du Conseil à dater de septembre 1966.

Le second rapport annuel du Fonds indique par quel moyen il put continuer à fonctionner :

« La gestion du Fonds put cependant être poursuivie par le recours aux autres procédures de décision que les traités avaient organisées : la délégation de pouvoirs au directeur général (article 13 des statuts) et l'adhésion des membres du Conseil aux propositions de décisions présentées par le président du Conseil, adhésion résultant de l'absence d'opposition ou d'amendement (article 12, § 6<sup>o</sup>). Le Fonds eut recours à cette seconde procédure pour l'adoption de l'état de prévision des recettes et des dépenses pour l'exercice 1967-1968. »

Depuis 1966, le contentieux financier belgo-congolais n'a plus connu de nouveaux développements si ce n'est le problème annexe de la « congolisation » de l'Union minière du Haut Katanga parce qu'elle refusait de transférer son siège social de Bruxelles à Kinshasa. Chacun des deux Etats est resté sur ses positions. La Belgique persiste à réclamer le règlement des comptes réciproques et le paiement, par le Congo, de la dette intérieure dont il avait accepté d'assumer la responsabilité exclusive. Elle détient par ailleurs toujours une série de biens immobiliers coloniaux. Tôt ou tard, elle devra leur donner une affectation mais elle s'est refusée à le faire, jusqu'à ce jour, par voie unilatérale, car ce serait implicitement accepter les autres mesures unilatérales prises à Kinshasa en juillet 1966. Quant au Congo, il maintient qu'il n'y a plus de contentieux. Il se refusait jusqu'à ces derniers jours à toute discussion à ce sujet. Un dialogue de sourds s'était ainsi établi. Il a perduré jusqu'à la fin du mois d'août de 1968. A l'occasion d'une visite que le ministre congolais des Affaires étrangères, M. Bomboko, vient de rendre à Bruxelles à M. R. Scheyven, ministre belge de la Coopération au développement, pour conclure des accords d'assistance technique, les pourparlers paraissent également avoir porté sur certains points du contentieux, notamment la libération des fonds bloqués au Congo depuis 1960 et le règlement des comptes avec la Sabena. Lors d'une déclaration publique faite à l'issue de ces conversations, M. Bomboko a assuré qu'une solution interviendrait incessamment pour organiser les modalités du rapatriement des avoirs belges qui avaient été rendus indisponibles dans les banques congolaises. D'autre part, le 4 septembre 1968, l'Agence congolaise de presse diffusait un

<sup>38</sup> Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion, *Rapport annuel*, exercice 1966-1967, p. 2.

communiqué du ministère des Affaires étrangères de la République du Congo indiquant que des bons du Trésor congolais, pour une valeur de 74.309.583 francs, avaient été remis la veille à l'ambassadeur de Belgique à Kinshasa, M. Bihin, en paiement du solde de compte créditeur de la Sabena envers la Compagnie Air Congo après que la valeur des actions privilégiées que l'Etat congolais possédait dans la Sabena et que les dividendes qui lui étaient dus à ce titre seraient compensés avec le reliquat de son compte débiteur chez cette Société<sup>39</sup>.

*15 septembre 1968.*

<sup>39</sup> *La Libre Belgique*, 6 septembre 1968.