

LES PRINCIPAUX ASPECTS JURIDIQUES DE LA NATIONALISATION DE L'UNION MINIERE DU HAUT-KATANGA

FAITS ET DOCUMENTS *

par

Michel VERWILGHEN

Assistant à l'Université catholique de Louvain

« Aucune société ne veut que les contrats soient nuls et sans effets selon le bon plaisir d'un des contractants. »

(ALAIN, *Politique*.)

« Nous avons connu nos terres spoliées au nom de textes prétendument légaux, qui ne faisaient que reconnaître le droit du plus fort... »

(P.E. LUMUMBA, *Discours au Parlement congolais, le 30 juin 1960, à l'occasion de l'accession du Congo à l'indépendance.*)

INTRODUCTION

LE CADRE POLITIQUE DE LA NATIONALISATION : EVOLUTION DES EVENEMENTS EN 1966

1. — L'AVENEMENT DU REGIME MILITAIRE ET SES REPERCUSSIONS

Quelques mois après l'avènement, le 24 novembre 1965, d'un régime militaire soutenu par une classe agissante de jeunes diplômés d'universités, les nouveaux dirigeants de la République démocratique du Congo prouvaient, par l'adoption d'une série de mesures législatives ou administratives, leur intention d'aboutir

* Il a paru opportun de fournir au lecteur de nombreux extraits de documents dont l'obtention est difficile ou qui permettent une compréhension plus aisée du sujet.

Cet article était déjà sous presse lorsque fut annoncé l'accord entre le gouvernement de Kinshasa et l'Union minière, signé le 25 septembre 1969. Le lecteur trouvera à la fin de la conclusion, un aperçu sur le contenu de cet accord.

Pour la table des abréviations utilisées par l'auteur, voyez la dernière page de cet article.

sans délai à la mainlevée de « l'intolérable hypothèque sur la vie publique ¹ » que constituait la domination de groupes étrangers, principalement belges, sur l'économie nationale.

Ces mesures s'étendent sur toute l'année 1966. Elles vont dans le sens d'une intransigeance de plus en plus marquée. Des modifications modérées apportées, durant les premiers mois, à la législation sur le contrôle des changes et sur la vente des immeubles ², de l'ordonnance-loi déjà plus discriminatoire sur les garanties financières exigées des sociétés étrangères ³, la position étatique envers les pouvoirs économiques s'est particulièrement durcie vers la moitié de l'année : citons les dispositions résilient les contrats de concessions de richesses naturelles octroyées durant la période coloniale et précoloniale ⁴ et une ordonnance-loi exigeant le transfert de droit et de fait au Congo des sièges sociaux et administratifs des sociétés étrangères y ayant leur principal siège d'exploitation ⁵.

Le régime fiscal du pays devait également subir de profonds remaniements : certaines modifications apportées aux tarifs des droits d'entrée et de sortie accurent de façon considérable les charges des sociétés minières, la plupart aux mains d'étrangers ⁶. De plus, celles-ci se virent soumises à un droit spécial dit « droit du sous-sol » en vertu duquel tout exploitant minier devait remettre à l'Etat dix pour cent des produits miniers annuels, dans l'état de traitement de leur habituelle exportation ⁷.

¹ DE VISSCHER, Ch., *Théories et réalités en droit international public*, Paris (Pédone), 1960, 3^e éd., p. 248.

² Ord.-loi n° 66/209 du 6 avril 1966 (*Monit. C.*, 1966, I, p. 220) et Ord.-loi n° 57 du 31 décembre 1965 (*id.*, p. 30). Les principaux propriétaires immobiliers au Congo sont, outre l'Etat et les collectivités indigènes, des personnes physiques et morales étrangères.

³ Ord.-loi n° 66/260 du 24 avril 1966, *Monit. C.*, 1966, I, p. 243.

⁴ Ord.-loi n° 66/343 du 7 juin 1966, *Monit. C.*, 1966, I, p. 560.

Trav. prép. : *Sénat*; *C.R.O.*, n° 38/66, de la séance du 28 mai 1966. *Chambre*; *C.R.A.* des séances du 16 mai, 25 mai et 28 mai 1966, et les rapports de la *Commission des mines et affaires financières* (Doc. n° 31/1 à 31/7, qui contiennent l'*exposé des motifs* de l'ordonnance-loi précitée (Doc. ronéo).

Voy. aussi Ord. n° 66/413 du 8 juillet 1966 (*Monit. C.*, 1966, I, p. 564), dont l'*exposé des motifs*, non publié officiellement, reprend une large partie de celui précédant le décret-loi du 29 novembre 1964 (*cf. infra*, note 55).

Voy. enfin Circul. n° 01380/CAB/TME/NK/66 du 20 juillet 1966 et Circul. n° 01394/CAB/TME/66, du 21 juillet 1966, et l'Arr. min. n° 45/CAB/TME/66 du 22 octobre 1966 portant création d'une *Commission d'étude pour l'attribution des droits miniers* (*Monit. C.*, 1966, I, 885).

Par période « précoloniale », nous entendons viser celle durant laquelle existait l'*Etat indépendant du Congo* (1885-1908).

⁵ Ord.-loi n° 66/341 du 7 juin 1966, *Monit. C.*, 1966, I, p. 523.

⁶ Ord.-loi n° 66/188 du 30 mars 1966 (*Monit. C.*, 1966, I, p. 298), sur les droits d'entrée et l'Ord.-loi n° 66/189 du même jour (*id.*, p. 299), sur les droits de sortie.

⁷ Ord.-loi du 21 mai 1966 (*Monit. C.*, 1966, I, p. 447), et Arr. min. n° 44 du 29 août 1966 (*id.*, p. 654).

Vers la moitié de l'année encore, il apparut, à travers les déclarations gouvernementales, que le *Code congolais des investissements*, législation libérale favorable aux intérêts privés étrangers, et introduite alors que M. Tshombé remplissait les fonctions de Premier ministre, était mise en veilleuse et révisée⁸.

Indépendamment des difficultés nées, sur le plan économique, dans le cadre du règlement du contentieux opposant les deux Etats, une série d'événements provoquèrent la détérioration progressive des relations belgo-congolaises. Une campagne de presse hostile à la Belgique s'accrut ainsi au cours des mois; elle devait devenir violente lorsqu'elle s'en prit aux milieux économiques et financiers belges, personnifiés par la société anonyme Union minière du Haut-Katanga.

Parmi ces événements, notons entre autres : l'affaire *Nendaka*, du nom du ministre congolais des Communications, qui se prétendit victime en Suisse d'une tentative d'enlèvement dont les auteurs auraient été Belges; la publication d'un journal anti-gouvernemental, *Le Léopard Libre*, envoyé de Bruxelles à destination du Congo; la découverte « d'un dépôt d'armes » dans un immeuble appartenant à une société belge, la Compagnie du Congo pour le commerce et l'industrie C.C.C.I. (voy. *infra*); l'expulsion du premier secrétaire de l'ambassade de Belgique, déclaré *persona non grata* par suite de sa prétendue participation au complot dit « des conjurés de la Pentecôte »; les séquelles de la mutinerie de l'armée à Kisangani, où des mercenaires belges furent impliqués; la découverte de mercenaires, dont certains de nationalité belge, s'entraînant dans un camp situé en Ardèche; les tractations sur le retour de vacances des enseignants belges œuvrant au Congo...⁹.

2. — PREMIERES SPOILIATIONS :

LE SORT DES SOCIÉTÉS DITES « DE LA LISTE 6 »

Les mesures de nationalisation sont annoncées à partir du second semestre de l'année. Désireux de « prendre les décisions qui s'imposent en vue de sauvegarder les intérêts supérieurs de la nation »¹⁰, le gouvernement congolais

⁸ Déc.-loi du 30 août 1965 (*Monit. C.*, 1965, I, pp. 934-939). Sur ce Code, voy. VERWILGHEN, M., « Le régime juridique des investissements privés au Congo », *Cahiers économiques et sociaux I.R.E.S.*, Paris et Kinshasa, 1966, vol. IV, pp. 151-210. En août 1966, le Haut commissariat du Plan entama des travaux en vue de modifier le Code des investissements. Le 30 juin 1968, dans un discours à l'occasion du huitième anniversaire de l'indépendance du Congo, le président Mobutu annonça la prochaine publication d'un nouveau code.

Voy. aussi Sénat de Belgique, *Bull. Q.R.*, 1963-1964, 27 octobre 1964, n° 47.

⁹ Sur ces événements, voy. *Congo 1966 - Les dossiers du C.R.I.S.P.*, Bruxelles, 1967 (Documents rassemblés et commentés sous la direction de GERARD-LIBOIS, J.). Voy. aussi ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1966, p. 1001; 1967, p. 170; et « La pratique belge en matière de relations internationales », *R.B.D.I.*, 1968, n°2, pp. 546-548.

¹⁰ Discours du lieutenant général J.D. Mobutu, président de la République démocratique du Congo, à l'occasion du sixième anniversaire de l'indépendance du pays (voy. le texte reproduit in « *Congo 1966* », *op. cit.*, p. 151).

commence par s'en prendre aux sociétés dont le sort n'avait pas été définitivement réglé lors de la signature de la convention belgo-congolaise relative à la dette publique et au portefeuille de la colonie du Congo belge, le 6 février 1965.

En effet, l'article 16, § 2, de ce traité stipulait que la remise au gouvernement congolais des titres et droits que la colonie belge détenait dans certaines sociétés ne serait effectuée qu'après la signature d'accords particuliers entre celles-ci et la République du Congo¹¹.

La liste de ces sociétés était annexée à la convention (annexe 6, d'où leur nom¹²). Elles présentaient des problèmes particuliers soit par suite de dommages subis par elles au Congo, soit parce que les gouvernements du Rwanda et du Burundi étaient intéressés. Cette exception à la règle générale avait d'ailleurs provoqué de vives réactions, telle celle du député Kronacker à la tribune de la Chambre des représentants de Belgique, qui s'insurgea contre l'existence d'un traitement privilégié réservé à ces quelques sociétés¹³.

En mai 1966, une délégation congolaise conduite par le Premier ministre vint à Bruxelles discuter du *contentieux belgo-congolais*, en remettant en question les accords conclus par les gouvernements congolais précédents. Le 26 mai, les représentants des deux Etats paraphaient un protocole prévoyant une nouvelle consultation — au Congo, cette fois — en vue d'examiner les problèmes relatifs aux sociétés de la liste six¹⁴. Effectivement, le ministre belge des Affaires étrangères se rendit à Kinshasa. Un bref communiqué conjoint, publié le 26 juin, semblait traduire des divergences d'interprétation des textes paraphés à Bruxelles. Plus grave encore : les positions gouvernementales respectives sur le traité du 6 février 1965 semblaient radicalement opposées. Le ministre belge demanda de pouvoir en référer à son Gouvernement¹⁵.

Le 30 juin 1966, anniversaire de l'indépendance congolaise, le président de

¹¹ *Convention entre la République démocratique du Congo et le Royaume de Belgique pour le règlement des questions relatives à la dette publique et au portefeuille de la colonie du Congo belge*, signée à Bruxelles le 6 février 1965, *Monit. C.*, 1965, I, pp. 873 et ss.; *Monit. B.*, 1965, pp. 6397 et ss.; *Pasin.*, 1965, 920-930.

La ratification au Congo a été faite par le président de la République, qui exerçait à l'époque, en vertu de l'article 183 de la Constitution du 1^{er} août 1964, le pouvoir législatif (voy. le déc.-loi du 30 mars 1965, *Monit. C.*, 1965, I, p. 873). En Belgique, voy. la loi d'approbation du 23 avril 1965 (*Monit. B.*, 1965, p. 6397) et les travaux parlementaires, *D.P.*, Chambre, 1964-1965, n° 976-1 et 976-2 et *D.P.*, Sénat, 1964-1965, n° 270; *A.P.*, Chambre, 1964-1965, séances des 23 février, 11 mars et 18 mars 1965; *A.P.*, Sénat, 1964-1965, séances des 23 et 7 avril 1965.

Les instruments de ratification furent échangés à Léopoldville le 11 mai 1965, ce qui implique la mise en vigueur des accords à cette même date. Voy. I.R.R.I., « Congo 1965-1966 », *C.P.E.*, vol. XX, n° 1, 1967, p. 9.

¹² Convention belgo-congolaise précitée, voy. *supra*, note 11.

¹³ *A.P.*, Chambre, séance du jeudi 18 mars 1965, n° 43, p. 12.

¹⁴ Voy. le texte du *Protocole*, point 1, in *Etudes congolaises*, 1966, n°s 5-6, p. 5.

¹⁵ Communiqué conjoint du 26 juin 1966, *loc. cit.*, p. 11.

la République signalait son intention de « ... poser des actes concrets pour mettre définitivement fin à ce contentieux (belgo-congolais) dès ce jour à minuit »¹⁶.

Effectivement, deux semaines plus tard étaient promulguées une série d'ordonnances-lois présidentielles réglant unilatéralement le sort des sociétés en question.

La Société des mines d'or de Kilo-Moto était dissoute et remplacée par un organisme public de droit congolais. Des mesures similaires touchaient la Société minière de l'Entre-Kasaï-Luebo et la Société internationale forestière et minière du Congo (Forminière), la première étant remplacée par une régie d'Etat, la seconde par un office dont le capital devait être constitué par un appel d'offre international. La société Unatra se voyait, quant à elle, subrogée par la République congolaise dans ses droits de propriété sur les titres qu'elle possédait dans d'importantes sociétés du pays¹⁷. Enfin, la société belge d'exploitation aérienne Sabena était contrainte d'engager avec les représentants du gouvernement de Kinshasa de délicates et laborieuses négociations pour tenter de limiter les effets d'une série de décisions du Conseil des ministres congolais, notifiées le 13 juillet. Par celles-ci, le Congo mettait fin à l'interpénétration financière entre la Sabena et la société de droit congolais Air Congo, bloquait les comptes de la société belge en République congolaise et confisquait ses immeubles situés à Kinshasa¹⁸.

3. — LE SORT DE L'UNION MINIERE DU HAUT-KATANGA

Mais le principal bastion aux mains des étrangers n'avait pas encore été directement assailli : l'U.M.H.K., société anonyme de droit belge, exerçant au Congo une activité productrice capitale pour l'économie nationale, bien que durement touchée par certaines dispositions législatives déjà citées¹⁹, continuait de fonctionner comme par le passé. Toutefois, elle aussi engageait des

¹⁶ Discours du président J.D. Mobutu (voy. *supra*, note 10). Sur l'évolution des événements relatifs aux tentatives d'accords négociés sur le sort des sociétés dites de la liste 6, voy. « Congo 1966 », *op. cit.*, pp. 143-152; « La pratique belge en matière de relations internationales », *R.B.D.I.*, 1968, n° 1, pp. 266-273.

¹⁷ Ord. n° 66/418 du 15 juillet 1966 portant dissolution de la Société des mines d'or de Kilo-Moto (*Monit. C.*, 1966, I, p. 566); Ord. n° 66/420 du 15 juillet 1966 portant dissolution de la Société internationale forestière et minière du Congo (*id.*, p. 567). Ord.-loi n° 66/422 du 15 juillet 1966 portant transfert de propriété à la République démocratique du Congo des titres détenus par UNATRA (*id.*, p. 568).

¹⁸ Voy. BRASSINE, J., « L'assistance technique belge au Congo, juillet 1960 - juin 1968 », *C.P.E. (I.R.R.I.)*, vol. XXI, n° 3-4, 1968, pp. 456-458, et « Congo 1966 », *op. cit.*, p. 152.

¹⁹ Spécialement par la suppression des concessions (*cf. supra* note 4) et par l'obligation du transfert du siège social (*cf. supra* note 5). Voy. sur ces points, *infra* section II, § 2 et 4, pp. 68 et 81.

pourparlers dans le but d'étudier l'avenir des rapports entre l'Etat et l'entreprise privée. Les discussions aboutirent à une impasse et le 31 décembre 1966 le Congo adoptait la mesure la plus sévère à l'encontre du secteur économique privé étranger : par décision du Conseil des ministres, la principale société étrangère du pays était dite « congolisée », soit nationalisée sans indemnité et remplacée par une autre société privée, de droit congolais, la Société générale congolaise des minerais, en abrégé : Gécomin. Plus exactement, la propriété de tous les biens meubles et immeubles de l'Union minière était dévolue à l'Etat, qui en confiait la gestion à la Gécomin²⁰.

Pour être correctement apprécié, ce geste politique doit nécessairement être replacé dans le cadre de l'action gouvernementale destinée à briser la domination économique étrangère, principalement belge. Il était utile de le situer, dès le début, dans la série de mesures tendant à atteindre cet objectif et de préciser qu'il en constituait l'aboutissement logique. Il apparaît que dans cette affaire, si les moyens utilisés et les motifs invoqués se veulent d'ordre juridique, l'acte lui-même constitue surtout une mesure d'opportunité politique et économique : il s'explique essentiellement par la volonté de l'Etat de contrôler l'activité d'une société dont la contribution à l'économie du pays est essentielle et d'assurer sa conformité aux intérêts de la nation²¹.

On en trouve un indice dans la constitution élaborée sous le nouveau régime²². Cette nouvelle loi fondamentale, entrée en vigueur le 24 juin 1967 — soit postérieurement à la « congolisation » de l'U.M.H.K. — garantit, en effet, la propriété privée, mais sous la réserve suivante :

« La propriété des entreprises privées qui présentent un intérêt national peut être transférée, en vertu d'une loi, à la République, moyennant une indemnité équitable à leurs propriétaires²³. »

²⁰ Voy. notamment l'Ord.-loi n° 67-01 du 1^{er} janvier 1967 relative au retrait de l'autorisation de constitution de la S.C.A.R.L. Union minière du Haut-Katanga, et l'Ord.-loi n° 67-01bis transférant à la République démocratique du Congo la propriété des biens meubles et immeubles de l'Union minière du Haut-Katanga et de ses filiales (*Monit. C.*, 1967, I, p. 29) et la traduction anglaise in *International Legal Materials*, vol. VI, n° 5, pp. 915-916.

D'autres dispositions législatives et réglementaires ont paru au *Monit. C.*, n° 2 du 15 janvier 1967.

La décision de substituer la Gécomin à l'U.M.H.K. a été prise le 31 décembre 1966 : voy. le communiqué officiel publié à l'issue du Conseil des ministres dans *l'Etoile du Congo* (quotidien paraissant à Kinshasa), n° 156, 2 janvier 1967.

²¹ Voy. I.R.E.S.-C.R.E., *Lettre mensuelle de l'Institut de recherches économiques et sociales de l'université Lovanium*, à Kinshasa, 1967, n° 1, pp. 3-4.

²² *Constitution de la République démocratique du Congo*, du 24 juin 1967 (*Monit. C.*, 1967, I, pp. 549-576), remplaçant celle du 1^{er} août 1964 (*id.*, 1965, numéro spécial du 5 octobre).

²³ Art. 14, al. 3, de la Constitution du 24 juin 1967, *op. cit.*, p. 566.

Cette disposition fut probablement inspirée par les événements qui devaient aboutir à la nationalisation de l'U.M.H.K. Le mémoire explicatif du projet de constitution, établi sur la base du texte de l'avant-projet présenté par le président de la République et sur la base des discussions de la commission politique du Gouvernement, précise d'ailleurs que le régime spécial introduit par cet alinéa l'a été en raison « de la plus grande valeur des entreprises et des problèmes spécifiques soulevés par la nationalisation »²⁴. Sans doute, le gouvernement de Kinshasa, qui estimait que la société belge s'était elle-même servi son indemnité (voy. *infra*, p. 139), espérait-il par ce texte renforcer *a posteriori* sa position juridique et justifier encore sa mesure contre la société belge.

I. APERÇU HISTORIQUE ET SITUATION DE L'U.M.H.K. A LA VEILLE DE LA « CONGOLISATION »²⁵

Notre propos — présenter quelques-uns des aspects juridiques les plus importants de la crise Congo-U.M.H.K., sans plus — doit être précédé, pour des motifs de clarté, de certaines données historiques. Un aperçu assez détaillé de l'histoire de la société belge permettra de mieux suivre les commentaires relatifs aux phases de la « congolisation ». De plus, pour que le lecteur puisse apprécier le volume des intérêts en jeu, on fournira certaines données chiffrées essentielles.

A l'heure actuelle, il paraît exclu de pousser plus loin l'examen du problème et d'aboutir à un exposé spéculatif et exhaustif : la proximité des événements, leur évolution actuelle — voyez le récent aboutissement des négociations entre les

²⁴ *Op. cit.*, p. 553. La Constitution du 1^{er} août 1964 — en vigueur à l'époque de la « congolisation » de l'U.M.H.K. — contenait déjà une disposition similaire à l'article 14, alinéa 3, de la Constitution du 24 juin 1967 : voy. l'article 43, alinéa 3. Par rapprochement de cet alinéa 3 avec l'alinéa 4, il apparaît que cet article ne pouvait pas être invoqué, semble-t-il, lors d'une nationalisation d'une société bénéficiant de concessions coloniales. Voy., en effet, les premiers mots de l'al. 4 : « Par dérogation aux dispositions des trois alinéas précédents... »

²⁵ Le gouvernement de Kinshasa s'est toujours défendu d'avoir procédé à une *nationalisation*, et présenta son acte sous le nom de « *congolisation* », sans préciser, toutefois, le contenu qu'il attachait à ce néologisme (voy. le *communiqué* publié le 28 décembre 1966 par l'ambassade congolaise à Berne; voy. la *conférence de presse* de J.J. Kande, haut commissaire à l'Information, le 4 janvier 1967, dans *L'Etoile du Congo*, n° 159, pp. 1 et 2, et le *discours* de J.B. Kibwe, président du conseil d'administration de la Gécomin, *ibid.*, n° 164, du 10 janvier 1967). La presse internationale se gaussa de ce terme : Voy. ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1967, p. 734 : « Cette distinction entre nationalisation et "congolisation" laissera rêveurs tous les juristes. »

deux parties, aidées des experts de la Banque mondiale²⁶ — et surtout les difficultés d'information n'autorisent que l'analyse de quelques éléments du conflit²⁷.

1. — HISTORIQUE DE L'U.M.H.K.

a) Introduction - objet et siège social.

L'Union minière du Haut-Katanga fut constituée comme société congolaise à responsabilité limitée et autorisée par décret du roi Léopold II agissant en tant que souverain de l'Etat indépendant du Congo, le 28 octobre 1906, conformément à la législation de cet Etat²⁸.

Le siège social — au sens donné à ce terme par le décret du 27 février 1887²⁹ — fut initialement établi au Congo, mais l'installation d'un siège administratif en Belgique était prévue par les statuts³⁰, et fut effectuée dans

²⁶ Voy. le communiqué officiel de la B.I.R.D. et la réaction congolaise dans le communiqué de l'A.C.P., cités par l'hebdomadaire belge *Pourquoi Pas?* du jeudi 21 novembre 1968, n° 2608, pp. 86-87. Voy. aussi le voyage de M. McNamara à Kinshasa et à Bruxelles dans le courant du mois de février 1969. Il semble que malgré l'accord du 15 février 1967 (voy. *infra*, note 197), l'Union minière n'a jamais cessé de faire valoir ses revendications à l'égard du Congo et de réclamer une indemnité (voy. les déclarations de L. Wallef, président du conseil d'administration de l'Union minière, à l'assemblée générale des actionnaires du 25 mai 1967). Voy. enfin l'accord aplanissant le litige entre le gouvernement congolais et l'Union minière conclu le 25 septembre 1969. Voy. *infra*, à la fin de la conclusion du présent article. Cet accord ne diminue pas la pertinence de la constatation de l'auteur. *La Libre Belgique* du vendredi 26 septembre 1969 n'écrivait-elle pas : « ... les indications fragmentaires fournies par l'Union minière ne permettent pas encore d'en (= l'accord) apprécier la consistance réelle au plan boursier... »

²⁷ Voy. déjà l'étude de GÉRARD-LIBOIS, J., « L'affaire de l'Union minière du Haut Katanga », *Etudes congolaises*, 1967, vol. X, pp. 1-25 et annexes pp. 26-42, et KOVAR, R., « La congolisation de l'Union minière du Haut-Katanga », *A.F.D.I.*, 1967, pp. 742-781. Ce dernier auteur est également conscient des difficultés que soulève l'étude des conflits opposant les Etats à des sociétés privées étrangères, surtout sur le plan de l'information (voy. pp. 744-745). Cette dernière difficulté explique l'usage dans le présent exposé de nombreux extraits de presse congolaise ou étrangère : ces documents constituent, en effet, la source la plus précieuse de renseignements. Mais de nombreux faits et documents demeurent secrets.

²⁸ L'art. 6 du décret du 27 février 1887 (*B.O.E.I.C.*, 1887, p. 150) exigeait pour toute fondation de société par actions à responsabilité limitée l'autorisation du roi-souverain, par voie de décret.

Voy. aussi les discussions au Conseil colonial, sur le décret du 4 mai 1912, précisant que le terme *décret* utilisé en 1887 désigne un acte du pouvoir exécutif (*B.O.C.B.*, 1912, p. 528) et VAN DAMME, J., note dans *Jurispr. et droit du Congo*, 1936, pp. 36 et 72. Dans la jurisprudence, voy. Bruxelles, 25 juin 1938, *Jur. Col.*, 1938, p. 109; Cass., 20 décembre 1934, *Pas.*, 1935, I, 88.

²⁹ Décret du 27 février 1887, art. 6. Voy. *supra*, note 27.

³⁰ Art. 2 des statuts (*B.O.E.I.C.*, 1906, p. 435). Le siège social, fixé d'abord à *Lukonzolwa* (Lac Moëro) fut transféré bientôt à *Elisabethville* (actuellement *Lubumbashi*).

la suite. Cette situation restera inchangée jusqu'à la veille de l'indépendance du Congo, le 30 juin 1960.

L'objet social de la société, précisé dans l'article 4 de ces statuts, comprenait la mise en valeur et l'exploitation des mines de toute nature, et spécialement des gisements du sud du Katanga. A cette fin, l'Union minière pouvait créer des établissements de commerce, des entreprises agricoles ou industrielles — et notamment, des entreprises développant les voies de communication — de nature à contribuer à l'essor économique du Katanga. Le décret royal, en son article 2, précisait aussi ce but social en se référant à une convention du type « quasi international » signée le 19 juin 1900 entre l'Etat indépendant du Congo et la Compagnie du Katanga, société anonyme belge et importante actionnaire de l'U.M.H.K.³¹.

Aussi bien, pour comprendre les motifs qui ont présidé à la constitution de l'Union minière convient-il de remonter dans le temps et de citer une série d'accords apparus précédemment.

b) *Les accords préalables à la constitution de l'Union minière.*

A l'origine se trouve le capitaine belge Albert Thys, « initiateur de l'action privée au Congo et animateur de l'effort financier belge dans les entreprises africaines »³². Le 9 février 1887, il a fondé, poussé par Léopold II et aidé par la Société générale de Belgique, la Compagnie du Congo pour le commerce et l'industrie C.C.C.I.³³, société à qui est d'abord confiée la tâche de relier par rail Matadi à ce qui deviendra Kinshasa. Le roi fait de nouveau appel à la C.C.C.I. lorsqu'il lui devient impossible de supporter seul les frais énormes

³¹ Voy. le texte des statuts et du décret in *B.O.E.I.C.*, 1906, pp. 433 et ss. Sur la qualification de semblables accords entre un Etat et une entreprise privée, voy. SCHWARZENBERGER, G., *International Law as applied by International Courts and Tribunals*, London (Stevens), 1957, 3rd ed., vol. I, pp. 147 et 578; VERDROSS, A., « Quasi-International Agreements and International Economic Transactions », *The Year Book of World Affairs*, London (Stevens), 1964, p. 230 et « Protection of Private Property under Quasi-International Agreements », *Liber Amicorum J.P.A. François - Varia Juris Gentium*, 1959, pp. 355-362; SCHWEBEL, S., « The International Protection of contractual Arrangements between States and Aliens », *Proc. A.S.I.L.*, 1959; DE VISSCHER, Ch., *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, Paris (Pédone), 1963, p. 159.

³² *Union minière du Haut-Katanga*, 1906-1956, Bruxelles (Cuyppers), 1956, p. 30.

³³ *B.O.E.I.C.*, 1887, p. 173.

La C.C.C.I. est aujourd'hui contrôlée par la Société générale de Belgique, qui détient 21,5 % des titres. Le capital de la compagnie est de 750 millions de francs belges. Voy. *Morphologie des groupes financiers - Structures économiques de la Belgique*, Bruxelles, (C.R.I.S.P.), 1966, 2^e éd., p. 171.

causés par l'occupation et la mise en exploitation de la province katangaise. Il est alors convenu :

« ... de créer une sorte de compagnie à charte qui, animée par des hommes d'affaires décidés et jouissant de droits et de pouvoirs exceptionnels, assurerait l'occupation effective et l'exploitation scientifique de la région minière et sauvegarderait ainsi les intérêts de l'Etat ³⁴. »

Cinq ans après la fondation de la C.C.C.I., des représentants de cette société, agissant en tant que « promoteurs de la Compagnie du Katanga », signent une convention avec les dirigeants de l'Etat indépendant du Congo, dans le but de créer cette compagnie à charte : la société anonyme belge Compagnie du Katanga ³⁵. Filiale de la C.C.C.I., elle reçoit comme mission de veiller à la mise en exploitation des ressources minières du bassin du Haut-Congo, approximativement l'actuelle province katangaise. La Compagnie peut exploiter elle-même le sous-sol du Katanga ou créer à cette fin des sociétés particulières. En contrepartie des charges publiques et administratives qu'entraîneraient cette exploitation et cette mise en valeur du territoire, l'Etat concède à la Compagnie un tiers du territoire du bassin à exploiter et le droit d'y exploiter le sous-sol durant quatre-vingt-dix-neuf ans, ainsi qu'un droit de préférence pour la concession de l'exploitation des mines dans les deux tiers continuant d'appartenir à l'Etat, sous certaines conditions.

Le manque de réalisme des signataires de cette convention va toutefois freiner considérablement « l'exploitation scientifique » du Katanga. Dans le but d'empêcher toute concentration de celle-ci, ils décident, en effet, d'une répartition très peu pratique du territoire concédé : celui-ci est divisé en blocs de terrains d'environ cent vingt kilomètres carrés, la Compagnie recevant un bloc sur trois, les deux autres relevant du domaine de l'Etat. Les géomètres chargés de tracer sur le terrain le dessin de ce vaste échiquier comprirent vite que pareil système ne favoriserait jamais la mise en valeur de la province katangaise. Près de dix ans plus tard, on n'était encore nulle part.

Il fallut donc signer une nouvelle convention, pour soumettre à la gestion d'un seul organisme, créé pour la circonstance, la totalité du territoire, qu'il appartienne à l'Etat ou à la compagnie belge. La convention, conclue le 19 juin 1900, fonda le Comité spécial du Katanga, association en participation où bénéfices et charges furent répartis à raison de deux tiers pour l'Etat et

³⁴ VAN DER STRAETEN, E., *Les origines du Comité spécial du Katanga*, Bruxelles, 1950.

³⁵ Convention du 12 mars 1891, B.O.E.I.C., 1891, p. 251.

L'assemblée générale extraordinaire de la Compagnie du Katanga, réunie le 10 juin 1965, a décidé de transformer la dénomination initiale de la société, qui est devenue la Compagnie financière du Katanga. Voy. *Morphologie des groupes financiers*, op. cit., p. 175, note 1.

d'un tiers pour la Compagnie³⁶. Le C.S.K. reçut un droit à la vie d'une durée de quatre-vingt-dix-neuf ans, éventuellement renouvelable si l'Etat le désirait. A cet organisme revint donc l'exclusivité d'exploitation durant presque un siècle de toutes les richesses minières du Katanga.

Peu après, le C.S.K. conclut une nouvelle convention, relative à la prospection du domaine du Comité, avec un ingénieur écossais dont le nom avait déjà été associé à l'histoire du Katanga : Robert Williams, administrateur-directeur d'une importante société britannique, la Tanganyika Concessions Limited, fondée à Londres en 1899³⁷. Cette première entente entre le Comité et le financier se développa ensuite sous forme de nouvelles conventions : prolongation des missions de prospection, transfert au bénéfice de la Tanganyika Concessions des droits conférés à Williams par le C.S.K...

c) *L'Union minière du Haut-Katanga.*

Cette série d'accords aboutit finalement à la création de l'U.M.H.K., à qui incombait la mission d'exploiter les ressources du sous-sol katangais prospecté par les représentants du C.S.K. et du groupe Williams. Les deux parties s'étaient engagées, en effet, à constituer une ou plusieurs sociétés, destinées à exploiter ces gisements, en apportant chacune la moitié du capital nécessaire.

Le décret royal du 28 octobre 1906 (voy. *supra*) et les statuts de la nouvelle société furent complétés par une convention-cahier des charges signée deux jours plus tard par les représentants de l'U.M.H.K. et du C.S.K.

L'Union minière fut fondée avec un capital initial de dix millions de francs-or,

³⁶ Convention du 19 juin 1900 (*B.O.E.I.C.*, 1900, p. 168) et déc. du 6 décembre 1900 accordant la personnalité civile au C.S.K. (*id.*, p. 189), modif. par l'A.R. du 26 avril 1924 (*B.O.C.B.*, 1924, p. 503).

Une convention du 9 mai 1896 avait déjà partiellement obvié aux difficultés nées de celle de 1891 (*B.O.E.C.I.*, 1908, p. 431).

Sur le C.S.K., voy. OLYFF, J., « Le Comité spécial du Katanga », *Les Nouvelles, Droit colonial*, t. I, pp. 553-657; PATE, O., « Le Comité spécial du Katanga », *Congo*, 1926, II, pp. 63 et ss.; *Comité spécial du Katanga*, 1900-1950, Bruxelles (Cuypers), 1950 (avec une abondante bibliographie pp. 300 et ss.) et *Rép. pr. D. B.*, v^o *Congo*, n^{os} 1587, 1592, 1595, 1604, 1605, 1621, 1626, 1639 et 1704. Dans la jurisprudence, voy. *Pre. inst. Elisab.*, 14 juillet 1913, *Jur. Congo*, 1921, 188; *Civ. Brux.*, 23 mai 1928, *Jur. col.*, 1930-31, 260; *Elisab.*, 5 avril 1931, *R.J.C.B.*, 1931, p. 202; *Cass.*, 4 mai 1939, *Jur. col.*, 1939, p. 143.

³⁷ Convention du 8 décembre 1900 (*B.O.E.I.C.*, 1908, p. 442).

Le Tanganyika Concessions Limited a été fondée le 20 janvier 1899. Son siège social est fixé à Londres, son siège principal à Nassau (Bahamas).

Le C.R.I.S.P. constatait en 1966 que « la présence d'administrateurs communs dans les conseils d'administration de l'Union minière et de la Tanganyika Concessions Ltd. témoigne des liens existant entre les deux sociétés », *Morphologie...*, *op. cit.*, p. 181.

Voy. aussi VAN BILSEN, J., « La grande féodalité du Katanga », *La Revue Nouvelle*, 1950, pp. 314 et ss.

représenté par cent mille actions de cent francs souscrites par la Société générale de Belgique et la Tanganyika Concessions Ltd. chacune pour moitié. La C.C.C.I. devait reprendre peu après dix mille actions de la part de la Société générale, la Compagnie du Katanga en reprenant six mille et la Banque d'Outre-Mer cinq mille. De son côté, la Tanganyika Concessions céda également une partie de ses titres à des tiers. Quant au C.S.K., il recevait cent mille actions de dividende, qu'il partagea ensuite avec la Tanganyika Concessions en application des accords particuliers conclus auparavant. Il était reconnu que chacune de ces actions de dividende procurerait à son propriétaire une voix aux assemblées générales.

Le capital de l'Union minière devait être augmenté bien des fois dans la suite. Mais grâce aux conventions signées entre le C.S.K. et l'U.M.H.K., notamment celles du 30 octobre 1906 et du 24 mars 1936, ces augmentations de capital ne devaient pas entraîner de bouleversements notables dans la répartition des voix. Ce capital s'élevait en 1966 à huit milliards de francs belges³⁸.

L'annexion du Congo par la Belgique substitua de plein droit la Colonie du Congo belge à l'Etat indépendant du Congo, notamment au sein du C.S.K., sans modifications des droits et obligations des parties. Ainsi, le Congo belge disposait désormais de la majorité des voix reconnues auparavant à l'Etat indépendant du Congo (voy. *infra*). Toutefois, conformément à l'article 22 de la Charte coloniale, le décret du 22 mars 1910 retira au C.S.K. certains droits régaliens, fonctions administratives qui furent reprises et exercées par le gouvernement colonial³⁹.

Il semble que la Compagnie du Katanga démontra, par son attitude, sa volonté de reconnaître ces conséquences de l'annexion conformes au droit des successions d'Etats. L'U.M.H.K. prouva aussi, par des actes concrets, son adhésion à ces modifications⁴⁰.

³⁸ Le capital de l'U.M.H.K. fut augmenté en 1912, 1920, 1921, 1926... 1937, 1946, 1947, 1952...

Sur les conventions entre le C.S.K. et l'U.M.H.K., voy. *B.O.E.I.C.*, 1906, p. 436, et 1908, p. 454; *Union minière du Haut-Katanga*, 1906-1956, *op. cit.*, p. 179 (sur « l'unification des titres »); C.R.I.S.P., *Courrier hebdomadaire*, C. H. n° 406, 17 mai 1968, p. 4.

Sur le capital de l'U.M.H.K., voy. C.R.I.S.P. (*Morphologie...*, *op. cit.*) et GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga - Les études du C.R.I.S.P.*, Bruxelles et Léopoldville, 1963, p. 109.

³⁹ Décret du 22 mars 1910, *B.O.C.B.*, 1910, p. 353; loi du 18 octobre 1908, art. 22, *B.O.C.B.*, 1908, p. 65.

⁴⁰ Voy. l'art. 50 des statuts du 17 mars 1950 et l'art. 50 des statuts du 21 juin 1960 de la Compagnie du Katanga. Voy. l'art. 12 du Cahier des charges publié par l'U.M.H.K. après l'annexion.

2. — SITUATION DE L'U.M.H.K. DEPUIS L'INDEPENDANCE CONGOLAISE JUSQU'A LA « CONGOLISATION »

a) Répartition des pouvoirs de direction au sein de l'Union minière.

Au moment où, à la Table ronde belgo-congolaise de janvier 1960, il fut décidé que la Colonie belge accèderait à l'indépendance au milieu de la même année, la répartition des voix entre les actionnaires de l'U.M.H.K. se présentait comme suit :

Comité spécial du Katanga	35,73 %
Tanganyika Concessions Limited	20,21 %
Société générale de Belgique	6,94 %
Compagnie du Katanga	1,00 %
Porteurs individuels	36,12 % ⁴¹ .

Pour éviter une mainmise des ressortissants congolais sur le trust katangais, par le biais du Comité spécial du Katanga, dont ils devenaient maîtres par le simple fait de l'accession du Congo à la souveraineté, il fut décidé de dissoudre le C.S.K. avant l'indépendance.

Aux termes de l'article 2 des statuts du C.S.K. (convention du 19 juin 1900) quatre des six membres composant ce Comité, dont le président à voix prépondérante, étaient, en effet, nommés par l'Etat du Congo et deux par la Compagnie du Katanga.

Pendant toute la période coloniale, le pouvoir étatique avait préféré laisser l'initiative aux représentants du secteur privé⁴². Au sein du C.S.K., il alla même jusqu'à confier la présidence du conseil d'administration de l'U.M.H.K. à des gouverneurs de la Société générale de Belgique⁴³. Il était clair que cette situation n'allait plus durer longtemps après l'indépendance. Le désir du

⁴¹ Pourcentages calculés d'après différentes sources. Voy. notamment JOYE, P., et LEWIN, R., *Les trusts au Congo*, Bruxelles (Soc. pop. d'édit.), 1961, pp. 292 et ss.; I.R.E.S.-C.R.E., *Lettre mensuelle*, op. cit., p. 6.

⁴² Voy. GLINNE, E., « Le pourquoi de l'affaire katangaise », *Présence africaine*, n° 32-33, juin-septembre 1960 : « ... De contrôleur potentiel, l'Etat était le contrôlé et ses représentants se satisfaisaient des honneurs et prébendes liés à leur rôle de figurants passifs. »

⁴³ Voy. les listes publiées à la fin de l'ouvrage déjà cité « Union minière du Haut-Katanga, 1906-1956 ».

Aux moments les plus chauds de la crise Congo-U.M.H.K., les représentants du secteur privé revendiquaient encore la présidence de la société à constituer en Afrique (voy. *infra*, section II, et « Congo 1966 », op. cit., p. 164). Voy. aussi la déclaration écrite attribuée à M. Tshombé par l'hebdomadaire belge *Spécial* : selon lui, le Premier ministre congolais aurait admis que la présidence de l'Union minière soit, postérieurement aux accords de février 1965, accordée à une personnalité de la Société générale de Belgique (n° du 15 septembre 1966).

roi Léopold II de conserver la mainmise sur le Comité risquait donc de provoquer, cinquante ans plus tard, sans aucune modification législative, un bouleversement radical dans la gestion et la direction de l'U.M.H.K.⁴⁴.

La dissolution anticipée du C.S.K. semblait manifestement le moyen le plus sûr d'éviter l'application de l'article 2 après l'indépendance, et ses conséquences non souhaitées par les investisseurs étrangers. Or ce désir de dissolution semblait émaner des Congolais eux-mêmes. Déjà, des représentants congolais au sein du *Conseil de législation* (l'ancien *Conseil colonial*, organe consultatif chargé d'étudier les projets de décret⁴⁵) avaient émis l'avis que le statut du C.S.K. devait être révisé⁴⁶. La décision de dissolution fut adoptée lors de la Conférence de mai 1960 chargée d'examiner les problèmes économiques du Congo en voie d'indépendance⁴⁷. Elle fut présentée comme ayant reçu l'adhésion de la majorité des membres congolais de la Conférence. Conformément à cette « résolution », le 24 juin 1960, le ministre du Congo belge et du Rwanda-Urundi signait, avec les représentants de la Compagnie du Katanga, une convention stipulant le principe de la dissolution et les modalités de la liquidation⁴⁸. Un décret royal sanctionna la convention précitée trois jours avant l'accession du Congo à la souveraineté internationale⁴⁹.

Cette convention décidait de mettre fin à la collaboration entre la Colonie et la compagnie privée, collaboration dont les bases avaient été posées dans les accords de 1891 et de 1900. Ceci entraînait la fin de l'indivision résultant de ces conventions et la répartition des avoirs conformément aux dispositions contenues dans celles-ci : le portefeuille, la trésorerie, les certificats de vote ou de droit de perception de redevances minières sur les concessions accordées, ainsi que les obligations à droit de vote furent répartis conformément aux dispositions conventionnelles : un tiers pour la Compagnie du Katanga et deux tiers pour

⁴⁴ JOYE, P., et LEWIN, R., *op. cit.*, p. 291.

⁴⁵ Loi du 21 mars 1959 (B.O.C.B., 1959, p. 1054) et les articles 25 et 26 de la *Charte coloniale*, loi du 18 octobre 1908 (B.O.C.B., 1908, p. 65), *Code Piron et Devos*, t. I, 1959, pp. 14 et ss.

⁴⁶ *Conseil de législation du Congo belge, C.R.A.*, 2^e session, juillet 1959, pp. 790 et 843 : *examen du projet de vœu tendant à voir retirer au Comité national du Kivu la qualité de pouvoir concédant*, Bruxelles (Lesigne), 1959.

⁴⁷ Voy. le texte du *Procès verbal* des séances de la *Conférence belgo-congolaise* du 9 et 10 mai 1960 (Doc. n° 133 du 11 mai 1960) et la *résolution* n° 10 de la Conférence, reproduite in GÉRARD-LIBOIS, J., « Sécession au Katanga », *op. cit.*, p. 106. Voy. aussi les détails sur la composition du groupe de travail chargé de préparer les conventions de dissolution in *Congo 1960 - Les dossiers du C.R.I.S.P.*, Bruxelles, 1961, t. I, p. 98; VERWILGHEN, M., « Les dissolutions successives du C.S.K. », *Etudes congolaises*, 1965, n° 3, pp. 11-12; JOYE, P. et LEWIN, R., *op. cit.*, pp. 291 et ss.; GÉRARD-LIBOIS, J. et VERHAEGEN, B., *Congo 1960 - Les dossiers du C.R.I.S.P.*, Bruxelles, 1961, t. I, p. 92.

⁴⁸ Le texte de la convention a paru au *Monit. C.*, 1960, I, pp. 2503 et ss.

⁴⁹ Déc. du 27 juin 1960 *approuvant la Convention conclue le 24 juin 1960 entre le Congo belge et la Compagnie du Katanga*, loc. cit.

la Colonie. Il fut expressément rappelé que parmi les sociétés concessionnaires figurait l'U.M.H.K. (article 2 de la Convention).

Les biens indivis furent également répartis à concurrence de deux tiers pour le Congo belge et d'un tiers pour la compagnie privée, sauf pour le domaine foncier. A cet égard, un partage forfaitaire et transactionnel prévoyait que la Compagnie du Katanga recevait un tiers de tous les terrains mis en valeur ou en voie de l'être (zones de lotissement) au jour de l'indépendance, dans les régions urbaines, suburbaines et rurales de l'ensemble du domaine géré par le C.S.K. La Compagnie recevait, en outre, cent millions de francs belges en contrepartie de tous les droits fonciers et miniers non encore concédés et repris par l'Etat.

Enfin, l'accord prévoyait qu'il serait mis fin à l'association entre le Congo et la Compagnie : celle-ci, en compensation de l'abandon au Congo de 12 % de son actif, recevait la participation de la Colonie dans la société, soit 1.800 actions de priorité et 143.962 parts sociales. Il précisait les modalités de la délivrance de la quote-part revenant au Congo belge⁵⁰.

Les premières réactions congolaises n'apparurent pratiquement que quatre ans plus tard. Certes, il y eut beaucoup de déclarations d'intention de la part des dirigeants congolais; un arrêté katangais, durant la sécession de la province du Katanga, proclama même la « réquisition » du C.S.K.⁵¹. De plus, de sérieuses controverses sur la portée de l'article 9 de la convention de dissolution ne tardèrent pas à opposer les deux parties en présence. Cet article prévoyait, en effet, que :

« Si la présente convention n'était pas approuvée par le gouvernement congolais, les conventions existantes resteraient d'application⁵². »

Certains crurent pouvoir entendre par « gouvernement congolais », les autorités coloniales encore au pouvoir au 30 juin 1960. Dès lors, le décret du 27 juin 1960 approuvant la convention de dissolution rendait effective la dissolution du C.S.K. Comment expliquer autrement la signature de ce décret « approuvant la convention du 24 juin 1960 » ?

Cette thèse fut soutenue par la Compagnie du Katanga. Dans son bilan pour l'exercice 1960, elle mentionnait, en effet, comme partie de son portefeuille à la clôture de l'année, 123.725 parts dans l'U.M.H.K., alors qu'on n'y trouvait sept mois plus tôt que 18.500 parts. Elle avait donc procédé au partage du portefeuille du C.S.K. en y prélevant le tiers prévu par les statuts et confirmé par la convention de dissolution. Quant aux deux autres tiers, on en ignorait,

⁵⁰ Voy. *supra*, note 48.

⁵¹ Arr. n° 545/17 du 19 janvier 1961, publié le 15 juin 1961, mis en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1961 (*Monit. K.*, 15 juin 1961).

Voy. aussi « Morphologie... », *op. cit.*, 1^{re} éd., 1962, p. 157 : « Les autorités katangaises avaient retiré au C.S.K. son pouvoir de gestion, ce qui équivalait à la fin de son activité en Afrique. »

⁵² Voy. *supra*, note 48.

à l'époque, la destination⁵³. Il apparut plus tard que la presque totalité du portefeuille de l'ancienne colonie belge était resté bloqué en Belgique, pour servir de gage aux sociétés privées à qui le Congo devait verser des indemnités par suite du retrait des pouvoirs concédants ou régalien⁵⁴.

Mais ne fallait-il pas plutôt interpréter le décret précité à la lumière du préambule de la convention de dissolution, où il était stipulé que celle-ci était conclue « sous réserve d'approbation par décret » ? Le roi devait autoriser son ministre à conclure un accord où la colonie était partie, puisque le souverain belge exerçait avec le Parlement de Belgique le pouvoir législatif au Congo. Par « gouvernement congolais », il convenait donc de comprendre *tout gouvernement du Congo postérieur au 30 juin 1960*. La convention ne précisant pas que l'approbation devait émaner du *premier* gouvernement, la faculté d'approbation ou de rejet continuait d'exister tant qu'elle n'avait pas été exercée de manière effective. La position juridique du C.S.K. restait, dans ce cas, inchangée depuis 1960.

Se prévalant de cette seconde interprétation, le gouvernement congolais présidé par M. Tshombé décidait, le 29 novembre 1964, de dissoudre le C.S.K. Un décret-loi présidentiel était signé : la deuxième dissolution du Comité, unilatérale, était réalisée au profit exclusif de l'Etat⁵⁵. La mesure était prise alors que travaillait encore une Commission tripartite, composée de délégués des gouvernements belge et congolais et de représentants de la Compagnie

⁵³ Voy. « Morphologie... », *op. cit.*, 1^{re} éd., 1962, p. 156; *Congo 1964 - Les dossiers du C.R.I.S.P.*, Bruxelles et Léopoldville, 1965, p. 513; « La nouvelle indépendance du Congo », *L'Observateur du Moyen-Orient et de l'Afrique*, vol. IX, n° 8, 19 février 1965, p. 20.

⁵⁴ *Loc. cit.*

⁵⁵ Déc.-loi jamais publié au *Monit. C.* On trouvera le texte et l'*exposé des motifs* dans la brochure éditée par l'imprimerie de la République démocratique du Congo, à Léopoldville, et dans *Etudes congolaises*, vol. VIII, n° 1, janvier-février 1965, pp. 43-44; une traduction anglaise est donnée dans *International Legal Materials*, vol. IV, 1965, pp. 232 et ss.

Sur ce décret-loi et sur la situation des sociétés en cause, voy. ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1965, pp. 444-460 (l'auteur semble approuver la deuxième interprétation donnée aux termes « gouvernement congolais » de la convention du 24 juin 1960); « Le gouvernement Tshombé et la fin des compagnies à charte », *Travaux africains du C.R.I.S.P.*, 24 décembre 1964, n° 40; VERWILGHEN, M., *op. cit.*; et voy. *infra*, section II, § 4 : *Le retrait des concessions minières*; les promoteurs de la « loi Bakajika » considèrent aussi que la seconde interprétation est la bonne : voy. Doc. 31/1 et 31/2 de la Commission.

La seconde interprétation a été adoptée par M. P.H. Spaak, le 22 mars 1964, lors d'une conférence de presse, *La Libre Belgique*, 23 mars 1964.

du Katanga, chargée précisément d'arriver à un accord quant aux avoirs du C.S.K.⁵⁶.

Le décret-loi de dissolution stipulait d'abord :

« La République démocratique du Congo refuse son approbation aux conventions conclues entre le Congo belge et la Compagnie du Katanga, le 24 juin 1960... »

La totalité du patrimoine du Comité était ensuite déclarée « reprise » par la République, qui ne tenait aucun compte des droits conventionnels de la Compagnie du Katanga⁵⁷.

Le gouvernement congolais présentait une justification fouillée de son attitude à l'égard des anciens pouvoirs concédants dans l'*exposé des motifs* précédant le décret-loi. Les raisons invoquées dans ce plaidoyer étaient à la fois juridiques et politiques⁵⁸.

L'*exposé des motifs* débutait par un bref rappel historique aboutissant à la prise de position gouvernementale sur la question préjudicielle soulevée par l'article 9 de la convention du 24 juin 1960. Sa position à l'égard du « décret belge » enlève toute équivoque.

Ensuite, sans préciser de manière expresse que la nationalisation des compagnies à charte s'effectuerait en dehors de toute compensation, l'*exposé des motifs* s'efforçait de justifier cette position en écartant l'application des clauses prévues aux conventions de 1891 et de 1900.

Cette argumentation présente trois parties. Dans la première, l'existence des conventions précitées est contestée. La seconde tend à prouver que même si ces conventions possédaient quelque valeur, elles ne sont néanmoins pas opposables à la République congolaise. Enfin, une troisième section fait appel aux principes du droit des successions d'Etats et cite quelques décisions jurisprudentielles et certains auteurs spécialistes de ces questions⁵⁹. En conclusion, l'*exposé des motifs*

⁵⁶ A.P., Chambre, séance du 17 décembre 1964, p. 148 : réponse du ministre Brasseur à une question de M. Van Offelen; *Communiqué du gouvernement belge* après la promulgation du décret-loi du 29 novembre 1964.

Les gouvernements des deux pays avaient déjà demandé, en 1962, à la B.I.R.D., de dresser un état du litige opposant la Belgique et le Congo. La rédaction de ce rapport fut confiée à la firme Peat, Merwick, Mitchell and Co, Voy. B.I.R.D., *Inventaire des questions pendantes entre la République du Congo et le Royaume de Belgique*, établi le 27 décembre 1962; C.R.I.S.P., *Courrier africain*, 16 octobre 1963, pp. 2-16.

⁵⁷ Voy *supra*, note 55.

⁵⁸ Cet *exposé des motifs* fut rendu public en même temps que le décret. Voy. *supra*, note 55.

⁵⁹ L'*exposé des motifs* cite les auteurs suivants : SCHWARZENBERGER, G., *International Law*, London (Stevens), 2^e éd., 1955, p. 7; MOSLER, *Wirtschaftskoncessionen bei Änderungen der Staatshoheit*, p. 34; MAKAROV, in *A.I.D.I.*, 1950, I, pp. 221-222; GUGGENHEIM, P., *Traité de droit international public*, Genève (Georg), 1953, p. 475.

Il cite la jurisprudence suivante : Les sentences de M. HUBER dans la clause 2 de *Palmas*; l'arrêt de la C.P.J.I. dans l'affaire des *intérêts allemands en Haute Silésie polonaise*

citait les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les questions de décolonisation (souveraineté sur les ressources naturelles) et soulignait que ces résolutions avaient inspiré l'attitude du gouvernement congolais⁶⁰.

Devant les réactions du gouvernement belge, qui prit fait et cause pour la personne morale nationale spoliée⁶¹, aucun acte d'exécution ne fut pris au Congo : le décret-loi ne fut même pas publié au *Moniteur*. Des pourparlers s'engagèrent. Ils aboutirent à la signature, d'une part, d'une convention entre l'Etat congolais et l'entreprise privée, qui confirma la dissolution du C.S.K. et une liquidation qui tenait compte des intérêts de la société belge et, d'autre part, d'un traité entre la Belgique et le Congo, « pour le règlement des questions relatives à la dette publique et au portefeuille de la colonie du Congo belge »⁶².

De la convention du 24 juin 1960 et du décret-loi du 29 novembre 1964, il ne fut plus question. De toute façon, la République congolaise n'accaparait pas les 35,73 % des voix du C.S.K. dans l'U.M.H.K.

Beaucoup moins précis que la convention du 24 juin 1960, le nouvel accord Etat-Compagnie du Katanga prévoyait une « répartition géographique pour le moins hâtive des actifs et passifs »⁶³ :

« La Compagnie du Katanga

— reconnaît la dévolution à la République démocratique du Congo de tout

(série A, n° 7, p. 17); *Chicago Rock-Island and Pacific Railway v. McGlinn*, 114 U.S. 542; *O' Reilly de Camara v. Brocke*, 209 U.S. 45; *Lanchex v. United States*, 216 U.S. 167; T.F. (Suisse), *Zieglersche Tonwarenfabrik von Gebrüder Ziegler c. Canton de Schaffause*, A.T.F., 31, II, 861.

⁶⁰ Sont mentionnées : la résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960, confirmée par les résolutions 1810 (XVII) et 1956 (XVIII) et les résolutions 1515 (XV) et 1954 (XVIII) où l'Assemblée générale de l'O.N.U. a demandé à la puissance administrative du Basutoland et du Swaziland « ... de restituer aux autochtones toutes les terres qui leur ont été enlevées, sous quelque forme ou quelque prétexte qu'ait eu lieu cette alinéation », cf. Exposé des motifs, *loc. cit.*

⁶¹ Voy. les déclarations du ministre belge M. Brasseur (voy. *supra*, note 56) et celles du ministre P.H. Spaak dans une conférence de presse « L'évolution de la crise congolaise », *Le Monde*, 9 décembre 1964, n° 6190, p. 5.

⁶² Voy. *supra*, note 11. De cette convention, le professeur ROUSSEAU, Ch., (« Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1965, p. 457) écrit : « (c'est) un texte de caractère pragmatique et pratique, qui tranche les problèmes financiers en suspens entre les deux Etats sans se référer à une systématique quelconque du droit de la succession d'Etats. » Voy. aussi M. Tshombé, *Quinze mois de gouvernement au Congo*, Paris (La Table Ronde), 1966, pp. 85-89 (relatives au règlement du contentieux belgo-congolais), et notamment : « Je suis persuadé que la bonne tactique à mener à Bruxelles sera de discuter en hommes d'affaires qui traitent (*sic*) une question d'affaires. »

⁶³ I.R.E.S.-C.R.E., *Lettre mensuelle*, *op. cit.*, p. 5; voy. aussi les critiques publiées dans l'hebdomadaire *Jeune Afrique* des 28 février et 14 mars 1965.

l'actif géré au Congo par le Comité spécial du Katanga et des fruits produits par la gestion de cet actif depuis le 30 juin 1960, à charge pour la République démocratique du Congo de reprendre le passif y afférent, signé au Congo;

- rétrocède à la République démocratique du Congo le droit de percevoir auprès des sociétés concessionnaires le montant de sa part dans les redevances dues en vertu des conventions d'octroi des concessions;
- cède à la République démocratique du Congo 12.500 parts sociales entières (125.000 dixièmes de parts sociales) de la Société anonyme « Union minière du Haut-Katanga ».

En contrepartie, la République démocratique du Congo :

- reconnaît à la Compagnie du Katanga la dévolution de tout l'actif géré par le Comité spécial du Katanga en Belgique ainsi que des fruits produits par la gestion de cet actif depuis le 30 juin 1960, à charge pour la Compagnie de reprendre également le passif y afférent, situé en Belgique;
- rétrocède à la Compagnie du Katanga les 1.800 actions de priorité et les 143.962 parts sociales de la Compagnie, toujours inscrites au nom du Congo belge et qui avaient été remises gratuitement dans leur presque totalité à l'Etat congolais en rémunération des droits concédés et repris par ce dernier.

La Compagnie du Katanga se trouve confirmée dans tous ses droits de propriété sur le tiers du portefeuille géré par le Comité spécial du Katanga, qui lui avait été remis par ce dernier avant le 30 juin 1960 ⁶⁴.

Quant au traité bilatéral, il stipulait notamment, en son article 17, § 1, que les droits et obligations, liés au portefeuille du Congo belge, quelles que soient leur nature ou la date de leur origine, appartiendraient ou incomberaient au Congo. La convention précitée du 3 février 1965 avec la Compagnie du Katanga était nommément citée. Le § 2 du même article prescrivait en outre que :

« 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.

Les modifications éventuelles ultérieures auront lieu par voie de conventions avec ces sociétés et organismes ⁶⁵. »

Le traité belgo-congolais et l'accord « quasi international » entre le Congo et la compagnie privée formaient donc un tout. Ils allaient modifier radicalement le rapport des forces au sein de l'U.M.H.K. Désormais, les actionnaires se partageaient les voix comme suit :

⁶⁴ Communiqué diffusé par la Compagnie du Katanga, le 11 février 1965, dont le texte est publié dans la C.P.E., de l'I.R.R.I., « Congo 1965-1966 », vol. XX, n° 1, 1967, p. 61, et dans les *Etudes congolaises*, vol. VIII, 1965, n° 3, p. 45. Le texte complet de l'accord se trouve en annexe au *Rapport sur l'exercice 1965* de la Compagnie financière du Katanga, 18 mars 1966, fasc. n° 95; voy. aussi une traduction anglaise dans *International Legal Materials*, vol. IV, 1965, pp. 239 et ss.

⁶⁵ Voy. les références citées *supra*, p. 11, et les commentaires de M. Parisi à la Chambre des représentants, A.P., Chambre, 1964-1965, séance du 18 mars 1965, p. 14; *Errata*, 7 avril, p. 96.

République démocratique du Congo	24,49 %
Tanganyika Concessions Limited	20,21 %
Compagnie (financière) du Katanga	12,24 %
Société générale de Belgique	6,94 %
Porteurs individuels	36,12 % ⁶⁶ .

Quelques mois après, certains postes d'administrateur et un poste de commissaire aux comptes étaient accordés à des ressortissants congolais, pour la plupart originaires du Katanga et dévoués au gouvernement Tshombé ⁶⁷.

b) *La nationalité de l'U.M.H.K.*

L'Union minière, société congolaise à responsabilité limitée, créée pour une période de trente ans, pouvait avant l'expiration de ce terme, par décision de l'assemblée générale, décider de prolonger la vie sociétaire jusqu'au 11 mars 1990, date citée dans le décret constitutif comme échéance à laquelle s'opérerait la subrogation de l'Etat dans tous les droits miniers de la société. A cette date, l'Etat devait entrer immédiatement en possession des mines et du matériel d'exploitation. En sa réunion extraordinaire du 22 décembre 1921, l'assemblée générale des actionnaires décida de prolonger l'existence de l'U.M.H.K., en approuvant une convention intervenue peu avant entre l'Union minière et le C.S.K. ⁶⁸.

Au moment où la Belgique assumait la souveraineté du Congo, le 18 octobre 1908, la société, jusqu'alors congolaise, changea de plein droit de nationalité conformément aux principes de droit international en cas d'annexion de terri-

⁶⁶ Pourcentages publiés par le C.R.I.S.P. « Congo 1966 », *op. cit.*, p. 155, et par l'I.R.E.S. « Lettre mensuelle », *op. cit.*, p. 6. Voy. cependant ceux reproduits dans *l'Echo de la Bourse*, « la République du Congo, la Compagnie du Katanga et l'Union minière », 12-13 février 1965.

Voy. aussi le *Rapport annuel de l'U.M.H.K. - Exercice 1965*, présenté à l'assemblée générale du 26 mai 1966 (Bruxelles) : « En application de la convention du 3 février 1965 entre la République démocratique du Congo et la Compagnie du Katanga, actant la dissolution du Comité spécial du Katanga, et de la Convention du 6 février 1965 entre l'Etat congolais relative à la dissolution du portefeuille détenu par l'ex-Congo belge, il a été transféré au gouvernement congolais 229.950 parts sociales de notre société, 66.062 obligations de 100 francs jouissant chacune d'une voix aux assemblées générales et un certificat nominatif à droit de vote de 165.000 voix. », p. 5.

⁶⁷ Voy. ROUSSEAU, Ch., *op. cit.*, 1967, p. 458, qui semble faire une confusion entre l'U.M.H.K. et la Compagnie du Katanga, société dont le Congo n'était plus actionnaire; « Congo 1966 », *op. cit.*, p. 157.

⁶⁸ Convention du 2 septembre 1921, voy. *Union minière du Haut-Katanga, 1906-1956*, *op. cit.*, p. 134.

toire⁶⁹. Son statut juridique resta toutefois inchangé car la puissance coloniale n'introduisit pas son droit des sociétés dans la colonie. L'U.M.H.K. était désormais soumise au « droit belge colonial », c'est-à-dire aux dispositions introduites dans l'Etat indépendant du Congo et maintenues en vigueur lors de l'annexion, d'une part, et aux lois introduites après l'annexion dans la nouvelle colonie belge, de l'autre. Elle conserva ce statut jusqu'en 1960⁷⁰.

Quelques jours avant l'accession de la colonie à l'indépendance, le Conseil d'administration de l'Union minière, en application d'une loi promulguée le 17 juin 1960⁷¹, décida d'abandonner la qualification de *siège social* attachée au siège d'Elisabethville (Lubumbashi) — situation qui existait depuis l'origine de la société —, et de fixer le siège social de la société au lieu de son principal établissement administratif, à Bruxelles⁷². Certes, comme l'a remarqué A. Gold-

⁶⁹ Voy. notamment RIGAUD, F., *Droit international privé*, Bruxelles (Larcier), 1968, p. 521, n° 451 : « ... le changement de nationalité s'opère de plein droit, mais il est sans effet sur le statut légal de la société aussi longtemps que l'Etat annexant n'a pas introduit son droit privé sur le territoire annexé. »

Voy. aussi BATIFFOL, H., *Traité élémentaire de droit international privé*, Paris (L.G.D.J.), 1967, 4^e éd., n° 193, p. 227.

Du maintien des sociétés coloniales sous l'empire d'une législation appropriée, non métropolitaine, alors même que le principal établissement administratif était situé en Belgique, FREDERICO, L., écrivait : « ... cette pratique est toute dans l'intérêt de notre action coloniale. » (*Traité de droit commercial belge*, t. V, p. 1086).

⁷⁰ Sur le statut des sociétés coloniales, voy. DUFRÉNOY, P., *Précis de droit colonial*, Bruxelles (Bruylant), 1946, n°s 241 et 269; FREDERICO, L., *op. cit.*, t. IV, n° 74, t. V, n° 773 et t. VI, n°s 811-846; VAN DAMME, J., « Les sociétés coloniales », *Novelles, Droit colonial*, t. I, p. 714, n°s 180 et ss.; VAN RYN, J., *Principes de droit commercial*, Bruxelles (Bruylant), t. I, n° 379 et t. II, n° 1129.

Si le statut juridique des sociétés coloniales avait pu être considéré comme incertain au début de la colonisation (voy. cependant la réponse du gouvernement à M. Bertrand lors des discussions parlementaires précédant l'annexion du Congo par la Belgique), cette incertitude fut levée par la loi du 21 août 1921 *relative au budget général du Congo belge pour l'exercice 1921*, art. 2 (*B.O.C.B.*, 1921, p. 757). Dans la jurisprudence, voy. Prud. Brux., 4 janvier 1930 (*J.T.*, 346; *P.P.*, n° 350); Comm. Anvers, 6 octobre 1930 (*J.T.*, 618; *Pas.*, 1931, III, 57); Pr. inst. Léop., 5 juillet 1950 (*R.J.C.B.*, 1951, 74).

⁷¹ *Monit. B.*, 18 juin 1960, *addendum Monit. B.*, 29 juin 1960; *Pas.*, 1960, 657; *Monit. C.*, 30 juin 1960, n° 26 ter, p. 206 et 22 décembre 1960, n° 44, p. 2555; *Monit. K.*, n° 11, 1960, p. 243.

Sur cette loi, voy. 'T KINT, J., « La loi du 17 juin 1960 relative au statut des sociétés belges de droit colonial », *Rev. prat. soc.*, 1960, pp. 200-215; GOLDSCHMIDT, A., « Le statut des sociétés belges ayant des sièges au Congo », *J.T.*, 1962, pp. 89 et ss.

⁷² Voy. le *Rapport présenté à l'assemblée générale annuelle* du 25 mai 1961, 54^e exercice 1960, p. 1; *Monit. B.*, 12 juillet 1960 (n° 21.090). Nous avons vainement recherché trace, aux *Annexes du Monit. C.*, de la publication de la décision du Conseil d'administration. La deuxième partie du *Monit. K.*, journal officiel de « l'Etat du Katanga » en sécession et relatif aux actes des sociétés, contient le texte de la décision, *Monit. K.*, 1961, II, p. 420, n° 8 du 15 avril 1961.

schmidt, le prochain changement de souveraineté ne devait normalement pas modifier l'allégeance de la société à l'égard de la Belgique, puisque l'Union minière, enregistrée dans ce pays, y possédait son « principal établissement administratif » (ou, si l'on préfère, son *siège social* au sens usuel du terme)⁷³. Mais une difficulté de terminologie, d'abord, (les significations différentes données au terme *siège social* en droit belge colonial et en droit belge métropolitain), et les incertitudes devant les réactions des futurs dirigeants congolais ensuite, poussèrent le Parlement belge à régler le sort des sociétés de statut colonial par voie législative.

La loi belge stipulait notamment, en son article 1^{er}, § 2 :

« ... les sociétés belges de droit colonial ayant en Belgique leur principal établissement administratif et au Congo leur siège social, au sens donné à ce terme par le décret du 27 février 1887, seront, à dater du 30 juin 1960, soumises aux dispositions de la législation belge métropolitaine sur les sociétés; les dispositions de leurs statuts qui ne sont pas en concordance avec les dispositions impératives de la législation belge sur les sociétés commerciales de nature correspondante, seront réputées non écrites. Toutefois, sont maintenus les droits de vote et les avantages particuliers attribués à certains actionnaires ou à des tiers par des conventions ou des dispositions législatives. »

Quant à l'article 2, il prescrivait :

« § 1^{er}. Les sociétés visées à l'article 1^{er}, § 2, peuvent, avant le 30 juin 1960, décider :

- a) soit le transfert au Congo de leur principal établissement administratif;
- b) soit l'abandon de la qualification de siège social attachée au «siège de la maison sociale » existant au Congo.

Dans le premier cas, elles seront réputées sociétés congolaises soumises au droit congolais. Dans le second cas, elles demeureront sociétés belges et le droit belge leur sera exclusivement applicable sous les réserves indiquées à l'article 1^{er}, § 2.

§ 2. La décision prévue au § 1^{er} du présent article pourra être valablement prise par l'organe ayant dans ses attributions l'administration de la société⁷⁴. »

De congolaise, ou mieux, de « belge coloniale », l'U.M.H.K. décida donc de devenir société anonyme belge soumise désormais au droit belge métropolitain. Le droit international privé congolais, qui connaît comme critère de rattachement des personnes morales le siège social de celles-ci, devait donc admettre, postérieurement à l'indépendance, la nationalité belge de l'Union minière⁷⁵. Grâce à son choix, la société était assurée, au besoin — c'est-à-dire en cas de spoliation de ses avoirs situés en terre congolaise —, de pouvoir demander au gouvernement belge le bénéfice de la protection diplomatique.

⁷³ GOLDSCHMIDT, A., *op. cit.*, p. 89.

⁷⁴ Voy. *supra*, note 71.

⁷⁵ Voy. les articles 8 à 10 du décret du 27 février 1887, cité *supra*, note 27, et R.P.D.B., v^o Congo, n^o 1384.

L'option de son conseil d'administration s'explique aisément : les exemples d'atteintes à la propriété étrangère donnés par d'autres Etats autrefois colonisés n'étaient pas de nature à rassurer les dirigeants du trust belge sur l'avenir de leurs possessions en Afrique centrale⁷⁶. Autre raison qui peut expliquer la décision : quelques jours avant la réunion du conseil d'administration, le premier gouvernement congolais avait été installé à Léopoldville. Dirigé par P. Lumumba, il comportait de nombreux ministres réputés nationalistes. Cet événement influença probablement le conseil d'administration de l'U.M.H.K.

Il n'en reste pas moins que la loi du 17 juin 1960, votée *in extremis*, risquait fort de n'être guère appréciée des nouveaux pouvoirs publics congolais, qui y voyaient une atteinte mal déguisée à l'indépendance promise. Ces réactions devaient fatalement porter préjudice à ceux-là mêmes qui se croyaient sous la protection de la législation (voy. *infra* pp. 131 et ss).

Un passage de la loi mérite une attention particulière : l'article 2, § 2, précité, explique, en effet, pourquoi les Congolais ne furent pas consultés. Comme nous l'avons écrit ailleurs :

« Dans tous ces bouleversements statutaires, ce qui apparaît comme le plus étonnant, et constituant une exception exorbitante aux règles essentielles du droit des sociétés commerciales, c'est de voir le conseil d'administration revêtu d'une compétence qui relève au moins d'une assemblée générale extraordinaire. Certes, il était devenu impossible, faute de temps, de procéder autrement : aucune société n'aurait pu organiser une assemblée dans les délais voulus, mais on ne peut s'empêcher de constater combien ce système devient inacceptable lorsque *c'est l'Etat* qui est principal actionnaire ou actionnaire très influent dans la société qui opte selon les dispositions de la loi⁷⁷. »

Ajoutons que la loi reconnaissait également aux sociétés visées par elle et qui optaient en faveur du droit belge métropolitain la faculté de faire apport à une société de droit congolais — existante ou à créer — d'une partie de leurs avoirs et de leurs branches d'activité et ce, sans subir d'imposition, taxation ou autres redevances. La quasi-totalité des sociétés coloniales ayant opté pour leur soumission au droit métropolitain usèrent de cette possibilité et fondèrent une filiale au Congo, dont l'actif était constitué par leurs avoirs et équipements immobilisés dans ce territoire; l'U.M.H.K. décida aussi de créer une

⁷⁶ Citons, entre autres, l'affaire de l'*Anglo Iranian Oil Company*, la nationalisation de la Compagnie universelle du Canal de Suez, les nationalisations des biens néerlandais en Indonésie, la collectivisation des propriétés privées étrangères à Cuba; cf. à ces sujets : FORD, A., *The Anglo-Iranian Oil Dispute of 1951-1952...*, Berkeley and Los Angeles, 1954; HOVEYDA, F., « Les aspects juridiques de la nationalisation des industries pétrolières en Iran », *Revue dr. int. M.O.*, 1951, pp. 127 et ss.; DE VISSCHER, P., « Les aspects juridiques fondamentaux de la question de Suez », *R.G.D.I.P.*, 1958, pp. 406; BAADE, H., « Indonesian Nationalization Measures before Foreign Courts. A Reply », *A.J.I.L.*, 1960, vol. 54, pp. 801 et ss.; GARREAU DE LOUBRESSE, G., « Les nationalisations cubaines », *A.F.D.I.*, 1961, pp. 215-226.

⁷⁷ « Les dissolutions successives du C.S.K. », *op. cit.*, p. 9.

société dont le siège social aurait été situé au Congo : le rapport d'activité pour l'année 1961 rappelle que cette idée, lancée en 1960, était encore considérée un an plus tard. On y lit, en effet :

« Nous avons poursuivi les études relatives à l'apport à une société ayant son siège social à Elisabethville de branches d'activité de l'Union Minière sur le territoire du Congo et des avoirs nécessaires à l'exercice de ces activités, y compris les concessions, permis et droits dont la société est titulaire au Congo. Ces études, d'une grande complexité, sont toujours en cours⁷⁸. »

Il semble néanmoins que devant les difficultés de ces études, le projet ait été provisoirement abandonné. Il est vrai que l'évaluation des avoirs au Congo, dans le contexte de la sécession katangaise et à l'époque des campagnes militaires de l'Organisation des Nations Unies dans le but de réunifier le Congo, soulevait des difficultés pratiques presque insurmontables⁷⁹. Il est aussi vrai que l'existence même, durant deux années, de l'« Etat du Katanga » rendait des plus délicates, sur le plan politique, l'option des dirigeants de l'Union minière en faveur d'une société de « droit katangais ». Toutefois, après la résorption du Katanga dans la République congolaise, il ne fut plus question de créer une société au Congo⁸⁰. L'U.M.H.K. resta donc, en droit, intégralement belge.

Au moment où la pression gouvernementale congolaise se fera de plus en plus sentir, vers la moitié de l'année 1966, un des représentants de la société déclarera :

« ... le projet d'une société de droit congolais à laquelle il serait fait apport des exploitations situées au Congo a déjà fait l'objet de nombreuses études; il comporte des difficultés considérables en raison notamment de ses implications fiscales tant au Congo qu'en Belgique et de la complexité des rouages de la société. Nous nous proposons de poursuivre l'étude de cette forme de structure, en accord avec le gouvernement de la République du Congo, en ayant en vue

⁷⁸ Voy. *supra*, note 72 et déjà le *Rapport d'activité* pour l'exercice 1960.

⁷⁹ Voy. à ce propos GÉRARD-LIBOIS, J., *Sécession au Katanga*, *op. cit.*, 1963; GENDEBIEN, P.H., *L'intervention des Nations Unies au Congo, 1960-1964*, Paris (Mouton), 1967. Sur le rôle de l'U.M.H.K. dans le contexte de la sécession katangaise, voy. outre l'ouvrage précité de GÉRARD-LIBOIS, J., le dossier établi par le même auteur dans *Etudes congolaises*, 1967, vol. X, n° 2, pp. 6-8.

⁸⁰ Malgré la loi du 20 décembre 1961 complétant celle du 17 juin 1960 (*Monit. B.*, 11 décembre 1962; *Pasin*, 1962, 1892), il n'était plus possible de fonder une société congolaise en bénéficiant des avantages fiscaux prévus dans la loi du 17 juin 1960, tant en Belgique qu'au Congo : l'accession de la colonie belge à l'indépendance rendait nécessaire un accord interétatique sur ce point.

En application de la loi du 17 juin 1960, l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires, du 19 décembre 1963, procéda à l'adaptation des statuts de l'U.M.H.K. à la législation belge sur les sociétés. Elle modifia l'objet social en élargissant le champ d'activité de la société. Voy. le communiqué publié le même jour par l'U.M.H.K., et *Monit. B.*, Annexes, n° 1011, 11 janvier 1964, p. 758.

les intérêts légitimes de tous les actionnaires et de manière à aboutir à une solution acceptable à proposer à une assemblée extraordinaire des actionnaires ⁸¹.

c) *Situation de l'U.M.H.K. sur le plan économique. Aperçu succinct.*

A la veille de la nationalisation de l'U.M.H.K., la société belge était l'un des plus grands trusts miniers du monde. Venant en tête de la production mondiale du cobalt et en troisième position pour la production du cuivre, derrière deux sociétés américaines (Kennecott Cooper et Anaconda), elle déclarait au bilan de l'exercice 1965 un bénéfice de 822.144.023 francs belges. Cette année-là, la production du cuivre avait atteint 287.568 tonnes métriques et celle du cobalt 8.388 tonnes métriques ⁸². Diverses hausses dans les prix des métaux non ferreux et une demande très active durant toute l'année favorisèrent les résultats annuels ⁸³. Malgré ce bilan favorable, le Congo perdait inexorablement sa place dans le marché mondial du cuivre, qui s'organisait de plus en plus en dehors de la production katangaise ⁸⁴.

Le trust belge produisait et vendait également du zinc, du cadmium, du germanium, de l'argent...

La République démocratique du Congo devait retirer des activités de l'U.M.H.K., en 1965, la somme de 13.094 millions de francs congolais. Comme chaque année depuis la fin de la sécession katangaise, une très grande partie des recettes du pays en devises furent assurées par l'activité de l'Union minière : environ 11,5 milliards de francs belges ⁸⁵.

Certaines clauses d'une convention signée le 13 janvier 1963 par la société avec le Conseil monétaire du Congo, sous les auspices, semble-t-il, du Fonds monétaire international, donnaient à l'U.M.H.K. la possibilité de constituer hors de la République congolaise des stocks considérables de minerais, métaux et alliages. En effet :

« ... lors de la réintégration du Katanga, le régime déjà utilisé des conventions "exportateurs" fut adapté à la situation particulière de l'U.M.H.K. pour résoudre le problème de ses besoins en devises. Cette société bénéficia de la rétrocession

⁸¹ Rapport de M. Wallef à l'assemblée générale de l'U.M.H.K., du 26 mai 1966 (voy. « Congo 1966 », *op. cit.*, p. 160, note 2).

⁸² Voy. *Rapports annuels de l'U.M.H.K.* pour l'exercice 1965, présentés à l'assemblée générale du 26 mai 1966, *op. cit.*

⁸³ Le prix de vente de la tonne de cuivre a varié de 35.550 FB au début de l'année à 46.000 B fin décembre 1965; quant au prix du cobalt, il passa de 1,50 \$ par lb, prix inchangé depuis 1960, à 1,56 \$ à la date du 1^{er} mars 1965 (*op. cit.*, pp. 8-9).

⁸⁴ Voy. PATRICK, P., « Katanga, l'avoir d'un empire », *La Revue nouvelle*, t. XLV, n° 1, 1967, p. 82; I.R.E.S.-C.R.E., *Lettre mensuelle*, *op. cit.*, pp. 7-8.

⁸⁵ Voy. les « Rapports » cités *supra*, note 68, p. 5, et « Congo 1966 », *op. cit.*, p. 155.

d'une part importante de ses exportations pour financer ses importations et ses transferts sur opérations invisibles⁸⁶.

Le C.R.I.S.P. résume cet accord comme suit :

« — L'U.M.H.K. s'engageait à verser à ce Conseil (monétaire) la totalité de ses recettes brutes en devises dans les dix jours de leur encaissement;

— en échange, l'U.M.H.K. se verrait rétrocéder « les devises nécessaires à ses besoins » pour un montant qui, dans l'année, pourrait aller jusqu'à 38 % du total des devises récoltées par l'U.M.H.K. en contrepartie d'exportations et de services (mais avec un plafond mensuel absolu fixé à 450 millions);

— dans la notion de « besoins » légitimes (à couvrir dans le cadre des 38 %), on incluait les achats à l'étranger d'approvisionnement et de matériel pour les exploitations au Congo; la couverture des frais connexes aux exportations; le « paiement des frais de fonctionnement des sièges et bureaux installés en dehors du territoire du Congo »; le paiement d'une part des traitements, congés et assurances pour les agents européens, etc..., à l'exclusion de la rémunération du capital.

Le tout s'inscrivait dans une *licence unique* et non, selon le régime connu, sous licence individualisée par exportation : le contrôle de l'utilisation des devises se ferait sur « documents justificatifs (que) l'Union minière fera parvenir au Conseil monétaire », c'est-à-dire « un relevé mensuel des quantités de produits correspondant aux livraisons du mois »; un « relevé mensuel montrant l'évolution des stocks de produits finis »; un état mensuel des commandes passées en devises étrangères et un relevé mensuel des avoirs en devises⁸⁷.

Le 31 décembre 1965, il y avait ainsi pour 4.151.392.871 francs belges de « matières premières » dans les magasins, sous transformation ou en cours de route. Les auteurs du bilan qui établit ce chiffre admettent eux-mêmes qu'il a été pris sur base d'évaluations « très prudentes, comme il est de pratique constante en matière comptable... »⁸⁸. Un an plus tard, lors des négociations ultimes entre la société belge et l'Etat congolais, ces réserves à l'étranger étaient évaluées par les dirigeants de l'Union minière à la somme de 6,5 milliards de francs belges.

Ces stocks, estimés *stocks techniques* par les représentants de la société belge et considérés par le gouvernement de Kinshasa comme anormalement et sciemment gonflés, allaient constituer le principal point de friction entre les deux parties, lors des négociations qui précéderent la « congolisation ».

⁸⁶ DUPRIEZ, P., « Les instruments de la politique du commerce extérieur », *Cahiers économiques et sociaux*, I.R.E.S.-Lovanium, 1964, vol. II, n° 3, p. 245 et note 28. Voy. aussi *Etudes congolaises*, 1967, vol. X, n° 2, p. 8, et les déclarations de GILLET, P., à l'assemblée générale des actionnaires du 22 mai 1963. Cette convention se situait dans le cadre des garanties prévues par le plan Thant pour la réunification du Congo. Voy. *Congo 1962 - Les dossiers du C.R.I.S.P.*, Bruxelles et Léopoldville, 1963, pp. 318, 409 et 419.

⁸⁷ GÉRARD-LIBOIS, J., « L'affaire du l'Union minière du Haut-Katanga », *op. cit.*, p. 8.

⁸⁸ Voy. *supra*, note 68; consultez aussi « Congo 1966 », *op. cit.*, pp. 164-165; I.R.E.S.-C.R.E., *Lettre mensuelle*, *op. cit.*, p. 9 : « La valeur de ces stocks s'est encore accrue pendant l'année 1966, au point qu'ils étaient évalués par diverses sources à 6,5 milliards de FB au moment des négociations. »

II. LA « CONGOLISATION » DE L'U.M.H.K.

1. — PREMIERES MESURES DU NOUVEAU REGIME CONGOLAIS ENVERS L'U.M.H.K.

Les premiers rapports entre l'Union minière et les nouvelles autorités furent favorables à la société privée étrangère. En effet, peu après son installation, le gouvernement de Kinshasa permettait à l'U.M.H.K., pour la première fois depuis l'accession du Congo à l'indépendance, de procéder à certains transferts de devises dans le but d'assurer une rémunération du capital. Ainsi, pour l'année 1966, des dividendes de l'ordre d'un demi-milliard de francs belges purent être payés. En outre, pour les années futures, des transferts similaires étaient promis, dont le montant varierait en proportion de celui apporté en devises par l'U.M.H.K. à la balance des paiements de la République⁸⁹ :

« Tenant compte du constant accroissement des apports de l'Union minière du Haut-Katanga à l'économie congolaise, les Hautes autorités de la République démocratique du Congo ont apporté certains aménagements au régime financier qui lie notre société. Ces modifications permettront à l'avenir une modeste rémunération du capital investi », déclarait un représentant de l'U.M.H.K. Quant au rapport d'activité pour l'exercice 1965, qui signale déjà cette décision des autorités de Kinshasa, il ne manque pas de s'en féliciter : « ... cette mesure, qui appellera de notre part de nouveaux efforts pour développer notre capacité de production, aura d'heureuses conséquences sur les investissements à provenir d'autres sources⁹⁰. »

Peu après, cependant, la crise éclatait à l'occasion d'une hausse du prix de vente du cuivre congolais, hausse fixée unilatéralement par les dirigeants de l'Union minière, sans consultation préalable des pouvoirs publics. Sans doute, cette procédure avait-elle toujours été utilisée jusqu'alors, la société se contentant, en général, de prévenir les autorités étatiques de la décision. Mais la mesure tombait mal à propos : au même moment se déroulaient, en effet, des pourparlers entre le Congo et la Zambie, notamment sur les problèmes, communs aux deux Etats, de l'exploitation des ressources cuprifères. Or les modifications de prix de vente du cuivre zambien étaient, depuis l'indépendance de la Rhodésie du Nord, décidées après consultation du gouvernement. Le geste de la société belge fut considéré comme très discourtois : « ... aux yeux du gouvernement congolais, elle empiétait sur l'autorité du pouvoir central, ou plus exactement, elle ne s'en souciait pas⁹¹. »

⁸⁹ I.R.E.S.-C.R.E., *Lettre mensuelle*, op. cit., p. 10.

⁹⁰ Communiqué publié le 8 mars 1966 par l'U.M.H.K., voy. les extraits dans « Congo 1966 », op. cit., p. 158, et les « Rapports... » cités *supra*, note 82.

⁹¹ NIQUEAUX, J., « Le Congo " belge " est-il bien mort ? », *La Revue nouvelle*, t. XLIV, 1966, p. 216.

La réaction fut vive : aux protestations verbales du président de la République succédèrent une série de mesures gouvernementales et législatives destinées à priver l'Union minière des avantages dont elle bénéficiait jusqu'alors. Le Conseil des ministres exigea d'abord le transfert au Congo de toutes les sociétés « de droit congolais » (voy. *infra*, § 2); il apportait le même jour de sérieuses modifications au régime fiscal des sociétés minières, dans le but, notamment, de prélever au profit de la République les sommes que l'U.M.H.K. comptait retirer de la hausse du prix du cuivre (voy. *infra*, § 3); enfin, peu après, le Parlement congolais, soutenu par le Président, préparait une législation relative au régime juridique des concessions de richesses naturelles, qui fut aussitôt promulguée (voy. *infra*, § 3) ⁹².

La tension monta encore au moment où le Président annonça la fermeture de l'une des principales voies d'exportation de la production minière katangaise : celle qui transite par l'Angola et utilise Lobito comme port d'embarquement vers l'Europe. Jusqu'alors, les relations entre le Portugal et le Congo s'étaient maintenues à un stade de coexistence plus ou moins pacifique, spécialement lors de la présence de M. Tshombé à la tête du gouvernement congolais. Cette première manifestation de la détérioration des relations entre les deux Etats fut suivie, peu après, de la mise à sac de l'ambassade portugaise à Kinshasa, par les troupes du Corps des volontaires de la République, puis de la rupture des relations diplomatiques ⁹³. La décision présidentielle aurait eu comme conséquence de contraindre l'Union minière à utiliser surtout la voie nationale, à savoir : le rail du Katanga à Port-Francqui, la voie fluviale ensuite, jusqu'à Kinshasa, et le chemin de fer jusqu'au port de Matadi, où la production était embarquée à destination de l'Europe. Appliquée avec rigueur, elle aurait causé un préjudice considérable à la société belge et, par ricochet, à la République elle-même. La voie nationale, peu pratique, était déjà surchargée et son état laissait fort à désirer ⁹⁴. Il semble que malgré les événements postérieurs à la décision d'empêcher le transit du cuivre par l'Angola, cette voie ait quand même été maintenue ⁹⁵.

2. — LE TRANSFERT DU SIEGE SOCIAL

La loi belge du 17 juin 1960, relative au statut des sociétés belges de droit colonial ayant leur principal établissement administratif en Belgique, eut comme conséquence l'exode massif — juridiquement parlant — de toutes les sociétés

⁹² Voy. les références en notes 4, 5 et 7, *supra*.

⁹³ Voy. ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1967, 399.

⁹⁴ Voy. VAN DE WALLE, E., « Les transports au Congo », *Cahiers économiques et sociaux*, I.R.E.S.-Lovanium, vol. II, 1964, pp. 383 et ss.; HUYBRECHTS, A., « Les transports fluviaux au Congo », *id.*, vol. III, supplément cahier n° 1.

⁹⁵ « Congo 1966 », *op. cit.*, p. 488.

de quelque importance vers le droit belge métropolitain. On a vu que l'U.M.H.K. suivit le mouvement ⁹⁶.

D'avantage préoccupées par la situation politique et les crises qui suivirent la proclamation de l'indépendance, les autorités congolaises furent lentes à réagir. Mais lorsque les conséquences de la loi se firent sentir, spécialement en matière fiscale, elles s'émurent. Certes, sur le plan purement juridique, il leur était difficile de contester la légalité de la procédure suivie : les décisions des sociétés coloniales furent prises conformément à la loi, avant la déclaration d'indépendance, « c'est-à-dire à une époque où le législateur belge concentrait encore la double compétence législative : le déplacement du siège social avait lieu entre deux territoires juridiquement distincts, mais sur lesquels s'exerçait une souveraineté unique » ⁹⁷. L'impossibilité de critiquer la valeur juridique de la mesure augmenta l'amertume des Congolais à l'égard de la loi.

Déjà, l'*exposé des motifs* du décret-loi congolais du 29 novembre 1964 déclarant dissous le C.S.K. contenait un passage caractéristique à ce propos. Il y était rappelé que si la Compagnie du Katanga avait été, à l'origine, constituée sous forme de société anonyme de droit belge ⁹⁸, elle avait néanmoins préféré, en 1950, se transformer en société congolaise ayant son siège à Elisabethville, où s'exerçait son action ⁹⁹. L'*exposé des motifs* poursuivait :

« Le fait qu'à la veille de l'indépendance, en vertu d'une loi belge du 17 juin 1960, la Compagnie du Katanga ait transféré son siège à Bruxelles et que, par décision de son conseil d'administration, elle ait déclaré vouloir maintenir la société sous l'empire des lois belges ne saurait modifier la situation juridique... ¹⁰⁰. »

Plusieurs fois, dans la suite, la loi belge fut critiquée par les autorités du pays. Il est d'ailleurs instructif de comparer cette réaction à celle du Royaume du Burundi, à qui la Belgique avait imposé une législation similaire avant que ne prit fin le pouvoir de tutelle : par voie législative, la loi belge y fut partiellement abrogée ¹⁰¹.

⁹⁶ Voy. *supra*, « La nationalité de l'Union minière », p. 60.

⁹⁷ RIGAUX, F., *Droit international privé*, Bruxelles (Larcier), 1968, n° 451, p. 522.

⁹⁸ Voy. *supra*, note 35.

⁹⁹ Voy. l'article 1^{er} des statuts du 17 mars 1950, et le B.O.C.B., 1950, p. 721, citant l'arrêt du Régent du 6 mai 1950 autorisant la fondation de la S.C.A.R.L. Compagnie du Katanga.

¹⁰⁰ Exposé des motifs du décret-loi du 29 novembre 1964, A.C.P., samedi 5 décembre 1964; *Etudes congolaises*, vol. VII, n° 1, 1965.

¹⁰¹ Voy. la loi du 21 septembre 1963, publiée par affichage le 12 novembre 1963, en vigueur depuis le 22 novembre 1963 (*Rev. jur. droit écrit et coutumier du Rwanda et Burundi*, 1963, n° 4, p. 176), abrogeant partiellement la loi belge du 14 juin 1962 relative au statut des sociétés belges de droit colonial constituées sous le régime de la législation en vigueur au Ruanda-Urundi et ayant leur principal établissement administratif en Belgique (*Monit. B.*, 15 juin 1962; *Pasin.*, 1962, p. 702).

Aussi n'est-il guère étonnant qu'en réaction à la hausse du prix du cuivre décidée unilatéralement par l'Union minière, le Conseil des ministres congolais, réuni le 6 mai 1966, ait imposé le transfert de l'étranger au Congo, pour le 1^{er} janvier 1967 au plus tard, du « siège social et administratif de toutes les sociétés de droit congolais »¹⁰².

A première vue, cette mesure, disposition générale et impersonnelle, ne visait pas à « punir » la société belge pour sa prise de position. Mieux : elle ne la concernait même pas, puisqu'elle ne prévoyait que le transfert des sociétés *de droit congolais*. Toutefois, il apparut vite que la volonté du gouvernement était bien de contraindre les sociétés étrangères (c'est-à-dire, d'après le droit international privé congolais, celles dont le siège social ou le principal établissement administratif était fixé à l'étranger) à venir s'installer au Congo et à se soumettre, dès lors, au droit congolais. Il est impossible de comprendre autrement la formule utilisée dans le communiqué précité du Conseil des ministres. L'U.M.H.K., faut-il le dire, constituait bien la première société visée : l'Agence congolaise de presse devait d'ailleurs le déclarer expressément. Contrairement aux apparences, la loi visait donc en premier chef l'Union minière. Le phénomène ne surprend guère dans des Etats où, comme au Congo, une seule société représente une importance vitale pour l'économie nationale : comme le remarquait autrefois le professeur Luchaire, « on risque fort alors de voir intervenir des législations d'apparence générale, mais qui sont prises en fait pour une seule société »¹⁰³.

Signalons aussi que l'Agence congolaise de presse profitait de l'occasion pour qualifier la loi du 17 juin 1960 de « jonglerie juridique qui est très loin de l'honnêteté »¹⁰⁴. Cette critique sera reprise plus tard, au plus fort de la crise entre l'Etat et l'Union minière, par le ministre des Affaires étrangères J. Bomboko, dans ses justifications de la « congolisation » du siège d'exploitation de l'U.M.H.K. au Congo, et par le président Mobutu lui-même, qui s'insurgea contre ces « acrobaties juridiques »¹⁰⁵.

Même si l'on ne tient pas compte de l'imperfection terminologique de la

¹⁰² Voy. le texte du communiqué du 5 mai 1966 dans *L'Etoile du Congo*, 1966, n° 279-280, pp. 1-2.

¹⁰³ LUCHAIRE, F., « La société étrangère dans les pays sous-développés », *La personnalité morale et ses limites*, Paris (L.G.D.J.), Trav. et rech. de l'Institut de droit comparé, 1960, p. 171.

¹⁰⁴ Editorial de la Radio nationale congolaise, diffusé le 17 mai 1966. Voy. « Congo 1966 », *op. cit.*, p. 159.

¹⁰⁵ Voy. la « Mise au point du ministère des Affaires étrangères », publiée dans la presse congolaise le vendredi 13 janvier 1967 (*L'Etoile du Congo*, 1967, n° 167, pp. 1, 2, 3 et 6, et n° 168, pp. 4 et 7) et la « Conférence de presse du président Mobutu », du mardi 11 janvier 1967, *id.*, 1967, n° 165, p. 2.

décision gouvernementale congolaise, elle suscitait les critiques sur le plan du droit. En effet, comme le rappelle le professeur F. Rigaux :

« Aucun Etat ne pourrait, par une disposition unilatérale, déclarer efficace le transfert de siège social de son territoire ou vers son territoire et en déduire les effets sur le changement de statut juridique et la continuité de la personne civile, sans enfreindre en même temps la compétence que son système de conflit de lois reconnaîtrait à la loi de l'autre Etat pour tout ce qui concerne le statut de la personne morale et l'octroi à celle-ci de la personnalité juridique...¹⁰⁶ »

Néanmoins, le vice-président du conseil d'administration de l'U.M.H.K. déclara, quelques jours plus tard, au président de la République congolaise que la société était prête à opérer le transfert souhaité¹⁰⁷. Mais à la fin du mois de mai, ce dernier saisissait le Conseil des ministres d'une lettre émanant de l'Union minière et écrite à la veille de la réunion de ses actionnaires. Son contenu fut jugé « en contradiction flagrante » avec la déclaration précitée du vice-président du Conseil d'administration¹⁰⁸. Effectivement, il n'entrait pas dans les intentions des dirigeants du trust minier d'exécuter les ordres gouvernementaux. Le malentendu résidait, semble-t-il, dans le désir de l'U.M.H.K. de rester société anonyme belge et de n'ouvrir au Congo qu'un siège administratif ou, à la limite, de n'y faire construire qu'un building... Le rapport du président du Conseil d'administration, présenté le lendemain aux actionnaires, éclaire bien cette position :

« Afin d'établir des contacts plus directs avec les Hautes autorités congolaises comme avec les institutions publiques centrales, votre Conseil d'administration a décidé d'établir un siège administratif à Kinshasa. A cet effet, un important immeuble sera prochainement érigé dans la capitale congolaise où seront domiciliés certains organes de notre société et de ses filiales, chargés de maintenir la liaison entre les pouvoirs publics et les différents sièges de l'Union minière. Nous sommes convaincus que cette mesure réaliste dissipera tout malentendu et nous permettra de poursuivre sans entrave nos activités industrielles et commerciales¹⁰⁹. »

¹⁰⁶ RIGAUX, F., « Les personnes morales en droit international privé », *Annales dr. et sc. pol.*, 1964, t. XXIV, p. 262.

Sur les problèmes juridiques de transfert de siège social, voy. aussi COLEMAN, T., « Transfer of a Company's Principal Office », *Rapports généraux au V^e Congrès international du droit comparé*, Bruxelles (Bruylant), 1960, t. I, pp. 289 et ss.; EGLI, *Die Sitzverlegung juristischer Personen im I.P.R.*, Zurich, 1965; FREDERICQ et DE SMET, « Le transfert du siège social », *R.D.J.D.C.*, 1958, pp. 147 et ss.; SPETH, F., « Le changement de nationalité des sociétés », *Ann. not. et enreg.*, 1967, pp. 210 et ss.

Voy. aussi Cass. 12 novembre 1965, *Pas.*, 1966, I, 336 et les nombreuses notes que cet arrêt a inspirées; cf. bibliographie dans RIGAUX, F., « Droit international privé », *op. cit.*, p. 520.

¹⁰⁷ Déclaration de M. Van Weyenbergh, citée in « Congo 1966 », *op. cit.*, p. 160.

¹⁰⁸ « Compte rendu officiel » de la réunion du Conseil des ministres du 27 mai 1966, in *L'Etoile du Congo*, 1966, n° 300-302, p. 2.

¹⁰⁹ Rapport de M. Wallef à l'assemblée générale des actionnaires, le 26 mai 1966 (voy. *supra*, note 81).

Cette « mesure réaliste » ne devait guère être appréciée par les autorités de Kinshasa, qui réagirent fermement. Pour éviter toute équivoque sur la portée de la décision du Conseil des ministres, elles précisèrent celle-ci par voie d'ordonnance présidentielle. Désormais, le doute n'était plus permis : il fallait procéder sans atermoiement au transfert exigé ou, au moins, fonder, avec l'accord des pouvoirs publics, une société de droit congolais dont l'actif serait formé des avoirs de l'U.M.H.K. situés au Congo :

« Art. 1^{er}. Les sociétés dont le principal siège d'exploitation est situé au Congo doivent avoir au Congo leur siège social et leur siège administratif.

On entend par « siège administratif » au sens de la présente ordonnance-loi, le lieu où est établie l'administration centrale de la société et où se réunissent les assemblées générales et le conseil d'administration.

Art. 2. Les sociétés visées à l'article 1^{er} qui existent à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance-loi et qui n'ont pas au Congo leur siège social et leur siège administratif devront, avant le 1^{er} janvier 1967, transférer ceux-ci au Congo et mettre leurs statuts en concordance avec les dispositions de la législation congolaise relative aux sociétés commerciales de nature correspondante.

Faute pour elles d'avoir réalisé ce transfert et cette mise en concordance dans le délai prescrit, elles seront rayées d'office du registre de commerce.

Art. 3. Le transfert au Congo du siège social, réalisé en application de l'art. 2 ci-dessus, sera considéré comme n'ayant pas donné naissance à une personne morale nouvelle et n'entraînera pas l'exigibilité du droit proportionnel de 1,20 % prévu par l'art. 13 du décret du 27 février 1887.

Art. 4. La présente ordonnance-loi entre en vigueur à la date de sa signature ¹¹⁰.

L'ordonnance-loi visait essentiellement à permettre une surveillance par l'Etat congolais des sociétés ayant leur principal centre d'opérations au Congo, et de l'U.M.H.K. en premier lieu.

Pour atteindre cet objectif, le législateur congolais a préféré ne pas prendre directement position sur le plan de la nationalité des sociétés. On l'a dit : au Congo (voy. *supra*, note 75) comme en Belgique (art. 197 de la loi sur les sociétés commerciales), le critère du *principal établissement* sert à déterminer le statut juridique des personnes morales de droit privé. L'ordonnance-loi n'entend pas modifier cette situation, en retenant, par exemple, un nouveau critère : celui du principal siège d'exploitation. Certes, le législateur congolais aurait pu utiliser ce procédé, puisque chaque Etat détermine souverainement les conditions d'acquisition de sa nationalité, aussi bien pour les personnes morales que pour les personnes physiques ¹¹¹. Des raisons politiques et économiques l'ont cepen-

¹¹⁰ Ord.-loi n° 66/341 du 7 juin 1966, *Monit. C.*, 1966, I, p. 523.

¹¹¹ Voy. notamment la formulation du principe dans l'article 1^{er} de la *Convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité*, du 12 avril 1930 (loi belge du 20 janvier 1939); ce traité concerne exclusivement les personnes physiques. Le même principe prévaut à l'égard des personnes morales, à titre de coutume internationale.

dant poussé à préférer une autre technique, moins directe, mais, selon lui, aussi efficace.

En ne modifiant pas son critère déterminant la loi applicable aux sociétés, le législateur congolais n'impose pas sa nationalité aux sociétés qu'il entend surveiller : il se contente de leur laisser le choix entre, d'une part, le transfert du principal établissement en République congolaise, et de l'autre, la radiation d'office du registre de commerce. Option cornélienne, s'il en est !

Si la société étrangère accepte de se plier à l'exigence formulée à l'article premier, alinéa 1, de l'ordonnance législative et transfère au Congo ses sièges administratif et social, elle deviendra nécessairement *congolaise, soumise au droit commercial congolais*, même si elle conserve une autre nationalité aux regards d'une législation étrangère favorable à un critère différent de celui en vigueur au Congo (par exemple, celui de l'« incorporation » ou de l'enregistrement). Ce changement de statut juridique entraînera notamment la perte, pour la société ayant opéré le transfert, de la faculté de faire jouer en sa faveur le bénéfice de la protection diplomatique. Seuls, les actionnaires étrangers pourraient éventuellement solliciter de leurs gouvernements respectifs ce procédé de protection de leurs intérêts, en cas de nationalisation de la société devenue congolaise ¹¹².

En cas de refus de transférer ses sièges au Congo, la société étrangère *restera exclusivement étrangère*, soumise au droit étranger en vigueur au lieu de son siège social. Elle pourra continuer ses opérations comme par le passé, *sauf en République congolaise* : là, en effet, elle ne pourra plus conserver son siège d'exploitation, ou plus exactement, elle sera rayée d'office du registre de commerce, ce qui équivaut à la paralysie de son activité au Congo. Il est clair que cette sanction se situe sur le terrain de la jouissance des droits (condition de la personne morale étrangère) et non sur celui des conflits de lois (statut juridique de la personne morale).

Appartient-il à un Etat de refuser à une société étrangère — surtout lorsqu'elle y possède son principal siège d'exploitation — le droit d'y exercer son action ? Cette limitation des droits de la société, dont la personnalité juridique a d'ailleurs été reconnue par l'Etat précité, porte-t-elle atteinte à la coutume internationale ou aux principes généraux de droit, admis par les nations civilisées, qui ont toujours commandé à l'Etat de reconnaître aux étrangers un *standard minimal* de droits et de libertés ? Faisons observer que, dans le cas de l'U.M.H.K., dont les statuts prévoient l'exploitation des gisements du Katanga, pareille sanction voue la société à l'immobilisme et, même, à la

¹¹² Voy. BORCHARD, E., *Rapport à l'I.D.I.*, 1931, t. XXXVI, vol. I, pp. 297 et ss.; DE HOCHÉPIED, J.P., *La protection diplomatique des personnes morales et des actionnaires*, Paris, 1965; DE VISSCHER, Ch., *op. cit.*, pp. 347-349; DE VISSCHER, P., « La protection diplomatique des personnes morales », *R.C.A.D.I.*, vol. 102, pp. 399-513; MERVYN JONES, J., « Claims on Behalf of Nationals who are Shareholders in Foreign Companies », *B.Y.B.I.L.*, 1949, pp. 225 et ss.; NWOGUGU, E., *op. cit.*, pp. 112 et ss.

disparition par suite de l'impossibilité de remplir son objet social. Il est vrai que celui-ci supposait la jouissance d'une concession minière, matière régie par le droit congolais : la situation se complique de ce fait, et il paraît, sur ce point, dangereux d'examiner *isolément* les effets de l'ordonnance-loi relative au transfert des sièges. De plus, est-ce réellement l'Etat congolais qui méconnaît les droits de la société belge ? Ne serait-ce pas plutôt elle-même qui se place dans cette situation en refusant d'opter en faveur de la seconde branche de l'alternative prévue par l'ordonnance-loi ?

Répetons enfin que, de toute façon, le transfert du principal établissement d'un pays retenant le critère du siège social pour déterminer la nationalité des sociétés, vers un autre Etat également favorable à ce système, ne peut s'effectuer valablement que par application d'un traité bilatéral entre les deux Etats intéressés : ceux-ci doivent élaborer ensemble des règles substantielles de droit international privé prévoyant les conditions du changement de statut juridique sans rupture de la personnalité morale¹¹³. A cet égard, l'article 3 du texte législatif congolais, qui déclare *unilatéralement* le principe de la continuité de la personnalité juridique des sociétés ayant opté pour le transfert des sièges, semble manifestement insuffisant. L'existence d'une convention prenant position sur ce point et tirant les conséquences sur le plan fiscal, ne supprimerait pas encore toutes les difficultés. Pour en revenir à l'exemple de l'Union minière, le passage de société anonyme belge vers le statut de société congolaise à responsabilité limitée devait, en outre, provoquer l'obligation d'adapter les statuts aux dispositions du droit congolais et de supprimer les clauses en contradiction avec les dispositions impératives du code de commerce congolais.

L'ordonnance législative soulevait donc pour l'U.M.H.K. des problèmes considérables sur le plan juridique, sur le plan pratique, et surtout, sur le plan politique.

A l'occasion du sixième anniversaire de l'indépendance du pays, le président Mobutu rappela solennellement, dans le discours de circonstance, le contenu de l'ordonnance législative¹¹⁴.

Alors débutèrent les négociations entre les représentants du gouvernement et ceux de la compagnie privée étrangère. Ils eurent lieu au plus haut échelon¹¹⁵.

¹¹³ Voy. RIGAUX, F., « Les personnes morales en droit international privé », *op. cit.*, p. 262.

¹¹⁴ « Message du chef de l'Etat congolais », le 30 juin 1966, reproduit intégralement in « Congo 1966 », *op. cit.*, pp. 126-135. Plusieurs passages relatifs à l'indépendance économique et au contentieux belgo-congolais présentent un grand intérêt.

¹¹⁵ Du côté gouvernemental : le gouverneur de la Banque nationale du Congo (A. Ndele), aidé de deux membres du secrétariat général à la Présidence (G. Kamanda et J. Bongoma) et d'un ancien ministre de l'Etat du Katanga (J.B. Kibwé), qui allait devenir peu après le premier président de la Gécomin. Du côté de l'U.M.H.K., citons le président L. Wallef et des délégués de la Tanganyika Concessions Ltd., dont Lord Colyton.

On a vu que le problème du transfert du siège ne constituait qu'un des éléments du dossier à examiner.

L'ordonnance législative précitée n'interdisait pas à l'U.M.H.K. de fonder, avant la fin de l'année 1966, une filiale en République congolaise, filiale destinée à prendre en charge l'activité de son principal siège d'exploitation.

Assez rapidement, les deux délégations orientèrent donc les débats vers une formule de compromis qui prévoyait, d'une part, le maintien du statut juridique belge de l'U.M.H.K., dont l'actif serait limité aux avoirs situés hors du Congo, et, d'autre part, la création d'une « Union minière du Congo », société de droit congolais dont le capital serait constitué par les avoirs de l'U.M.H.K. en République congolaise, celle-ci détenant 51 % des parts en considération de son apport en concessions minières (voy. *infra*, § 4) ¹¹⁶. On alla même jusqu'à prendre contact avec le gouvernement belge dans le but de régler les incidences fiscales du « transfert ». C'est du moins ce que prétendit le ministre congolais des Affaires étrangères après la nationalisation de la société belge ¹¹⁷. Un accord partiel fut rendu public à la fin du mois de novembre. Il consacrait le principe de la création de deux sociétés :

« — Une Union minière du Congo, avec siège social à Kinshasa, où l'Etat congolais, pouvoir concédant, serait représenté pour 50 % et l'ancienne U.M.H.K., apporteuse (*sic*) de ses installations au Congo, pour 50 % également;

— Une Union minière métallurgique à Bruxelles, dans laquelle la R.D. du Congo détiendrait le même pourcentage que celui qu'elle détenait dans la société belge U.M.H.K. au 1^{er} janvier 1966 (17,95 %) et à qui reviendrait l'actif U.M.H.K.-hors Congo ¹¹⁸. »

Mais cette création impliquait une division du patrimoine et, préalablement à celle-ci, l'établissement d'un inventaire détaillé de l'actif et du passif de l'Union minière. La République du Congo invita, en conséquence, les délégués de l'U.M.H.K., le 24 octobre 1966, à dresser cet inventaire de tous les biens et avoirs de la société, « y compris les stocks de cuivre de *pipe-line* » ¹¹⁹, c'est-à-dire des minerais, métaux et alliages encore dans les magasins, en cours de transformation ou sur le chemin entre le Congo et les raffineries. Cette demande acculait les dirigeants de l'Union minière à devoir dévoiler l'importance de ces réserves, justifications et précisions à l'appui.

¹¹⁶ Voy. le communiqué publié au début du mois de novembre dans la presse congolaise (*L'Etoile du Congo*, 1966, n° 94, p. 1).

D'après le C.R.I.S.P., le président Mobutu avait marqué son accord sur cette formule; voy. « Congo 1966 », *op. cit.*, p. 162.

¹¹⁷ Voy. *supra*, note 105.

¹¹⁸ « Congo 1966 », *op. cit.*, p. 163, reprenant une dépêche diffusée par la Radio nationale congolaise du 30 novembre 1966.

¹¹⁹ Voy. la conférence de presse du haut commissaire à l'Information, le 4 janvier 1967, où J.J. Kandé répondit à la « Mise au point du gouvernement belge », *L'Etoile du Congo*, jeudi 5 janvier 1967, n° 159, p. 2.

Alors que les négociations, bien que laborieuses, s'étaient jusqu'alors déroulées « dans une atmosphère de franche cordialité »¹²⁰, brusquement, elles se rompirent. Il semble que la principale cause de l'échec fut la constatation par les délégués congolais de l'ampleur des réserves constituées par l'U.M.H.K. en dehors du Congo, dont elle désirait rester maître. A cette prétention, les Congolais répondaient que toute reconnaissance de la propriété de l'U.M.H.K. sur ces stocks de minerais et métaux impliquait nécessairement qu'il y avait eu exportation de produits congolais. Ils exigeaient, dès lors, l'application du règlement sur le contrôle des changes, en vertu duquel l'Union minière devait verser la valeur de ces stocks, en devises, à la Banque nationale du Congo, qui restituerait ensuite leur contrevalet en francs congolais. Ce raisonnement, selon l'I.R.E.S., semble « juridiquement impeccable »¹²¹. L'Union minière refusa cependant d'opérer les versements exigés.

« ... l'U.M.H.K. défendit sa politique en tirant argument de l'obligation où elle se trouvait de constituer un "gage" pour ses actionnaires et son personnel. Mais ce gage, elle le constituait aux dépens du gouvernement du Congo qui, rappelons-le, était aussi le principal actionnaire de la société¹²². »

Une autre raison du durcissement de la délégation gouvernementale réside dans les revendications de la société belge à propos tant des pouvoirs de direction dans la société Union minière du Congo que de la rémunération de l'assistance technique de la société belge à la société congolaise. Ainsi, sur ce dernier point, l'U.M.H.K. exigeait le versement de six pour cent de la valeur F.O.B. au *London Metal Exchange* des ventes de métaux katangais, et ce, avant tout calcul des bénéfices.

« Cette rétribution spéciale, en devises, était présentée comme la contrepartie des apports de l'U.M.H.K. à l'U.M.C. et de l'assistance technique, du « know-how » et des frais généraux. Du côté congolais, on affirme que les négociateurs congolais auraient admis la pratique des 6 % en faveur de la société à Bruxelles, mais uniquement sur les cessions nettes de devises (c'est-à-dire sur le gain net en devises de la R.D.C.)¹²³. »

La délégation congolaise présenta alors des contre-propositions qui, selon un communiqué de l'U.M.H.K., aboutissaient « à attribuer à l'Union minière du Congo la presque totalité de l'actif de l'Union minière actuelle, en laissant à celle-ci la charge de l'intégralité du passif »¹²⁴. On ignore ce qui s'est exac-

¹²⁰ Voy. *supra*, note 116.

¹²¹ I.R.E.S.-C.R.E., *Lettre mensuelle*, *op. cit.*, p. 9.

¹²² *Loc. cit.*; voy. aussi « Congo 1966 », *op. cit.*, p. 165; MAHAUT, J.P., « Les problèmes miniers au Congo-Kinshasa », *Afrique contemporaine*, 1967, p. 24 (mars-avril); *Le Monde* du 11-12 décembre 1966; voy. aussi cette phrase du discours du président Mobutu au Parlement congolais, le 24 décembre 1966 : « Dans sa lettre du 22 décembre 1966, (l'U.M.H.K.) ose déclarer que ces stocks à l'extérieur sont le gage des actionnaires de l'Union minière... »

¹²³ « Congo 1966 », *op. cit.*, p. 164.

¹²⁴ Communiqué de presse de l'Union minière, du 23 décembre 1966 à 14 h.

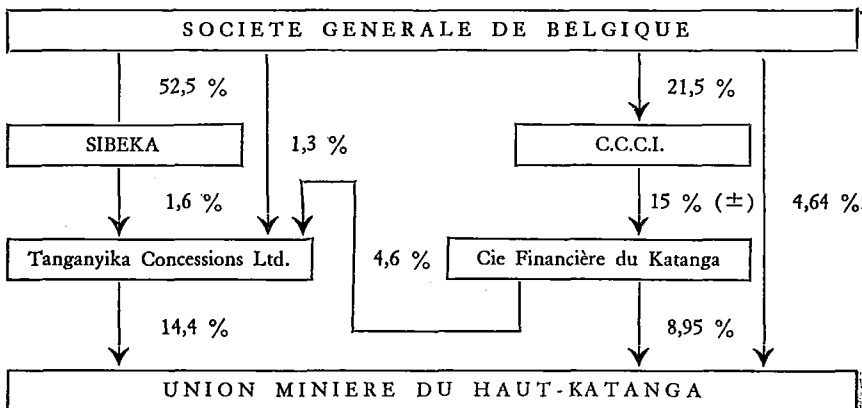
tement passé durant la première semaine du mois de décembre 1966. Mais elle s'est close par la décision du Président congolais de ne plus poursuivre les conversations. Il en informa non pas les délégués de la société belge, rentrés en Belgique, mais l'ambassadeur belge à Kinshasa¹²⁵. La rupture était consommée.

Le 23 décembre, les dirigeants de l'U.M.H.K. signifièrent publiquement leur intention de ne pas respecter l'ordonnance-loi du 7 juin 1966, et de maintenir l'intégralité de la société sous l'empire du droit belge en conservant le principal établissement en Belgique¹²⁶. Sans attendre le 1^{er} janvier 1967, les pouvoirs publics congolais prenaient alors une série de mesures conservatoires en suspendant les exportations de produits miniers, en bloquant les comptes au Congo de la société belge et en instituant un comité provisoire de gestion et d'administration. Le président Mobutu alla même jusqu'à menacer de dédommager le Congo sur les avoirs que la Société générale de Belgique possédait en République congolaise. Rappelons que cette société détenait effectivement le contrôle de l'U.M.H.K.¹²⁷. Par-dessus tout, les autorités réclamaient le paiement des sept

¹²⁵ Ceci est relaté par la « Mise au point » de l'ambassade de Belgique à Kinshasa (*in L'Etoile du Congo*, 1967, n° 157-158, pp. 1-2, et *R.B.D.I.*, 1969, 598-600), rappelant que, le 8 décembre 1966, l'ambassadeur Bihin fut informé par le président Mobutu en personne de la rupture des pourparlers. Voy. aussi *Chronologie politique africaine*, novembre-décembre, 1966 (8 décembre 1966).

¹²⁶ Cette date est fournie par le C.R.I.S.P., « Congo 1966 », *op. cit.*, p. 166; KOVAR, R., situe ce fait le 22 décembre, *op. cit.*, p. 766. Voy. aussi la déclaration du chef de l'Etat congolais, le 10 janvier 1967, affirmant que seule l'U.M.H.K. avait refusé de se plier à la loi congolaise : « Toutes les autres sociétés ont accepté de se conformer à cette loi, et elles vont toutes être avisées dans les prochains jours que leurs concessions, annulées par la loi Bakajika, sont en fait renouvelées à leur profit par le gouvernement congolais... », *L'Etoile du Congo*, 1967, n° 165, p. 2.

¹²⁷ Le schéma proposé par le C.R.I.S.P. est, à cet égard, très significatif (« Morphologie des groupes financiers », *op. cit.*, p. 178) :



milliards de francs belges équivalant, d'après eux, à la valeur du stock non « commercialisé »¹²⁸.

Le transfert du siège social et du siège administratif de l'Union minière n'ayant pas été effectué à l'expiration du délai prescrit, le président de la République décidait non pas de la rayer du registre de commerce, mais d'abroger le décret constitutif de l'U.M.H.K. en confiant en outre la propriété de tous ses biens et avoirs à l'Etat congolais¹²⁹. Deux semaines plus tard, un arrêté ministériel déclarait que l'immatriculation de l'Union minière au registre de commerce était « radiée d'office »¹³⁰.

L'ordonnance législative et l'arrêté ministériel utilisent tous les deux, pour qualifier la société, l'ancienne appellation « société congolaise à responsabilité limitée », alors que l'U.M.H.K. était devenue, on le sait, *société anonyme belge* depuis la veille de l'indépendance congolaise. Les dirigeants de Kinshasa entendaient-ils manifester par là leur intention de ne pas reconnaître d'effets à la loi belge du 17 juin 1960 et à la décision du Conseil d'administration de l'Union minière prise en application de cette loi ? Mais si, d'après eux, le statut juridique de la société était resté inchangé, comment comprendre le fait que l'ordonnance-loi de nationalisation, du 1^{er} janvier 1967, se réfère à celle du 7 juin 1966 sur le transfert des sièges ?

Sans doute doit-on juger que la loi du 17 juin 1960 constitue une disposition très préjudiciable à l'économie congolaise. Sur le plan du droit, cependant, il n'en reste pas moins que l'U.M.H.K. ayant opté en conformité au prescrit légal, a conservé la « nationalité » belge et a pris le statut juridique belge. Le refus congolais de prendre ce changement en considération ne posséderait aucune assise juridique.

¹²⁸ Voy. le *message de Noël* du président Mobutu, adressé au Parlement congolais, le 24 décembre 1966, reproduit intégralement in « Congo 1966 », *op. cit.*, pp. 135-141.

¹²⁹ Voy. *supra*, note 20.

¹³⁰ Arr. min. n° 15 du 16 janvier 1967, portant exécution de l'ordonnance n° 67-01 du 1^{er} janvier 1967 relative au retrait de l'autorisation de constitution de la S.C.A.R.L. Union minière du Haut-Katanga (*Monit. C.*, 1967, I, p. 56). Un arrêté était-il nécessaire alors que la loi parlait de *radiation d'office* ?

Sur le registre de commerce au Congo, voy. le déc. du 6 mars 1951 (*B.O.C.B.*, 1951, p. 291), dont l'art. 29 précise les modalités normales de radiation de l'immatriculation.

L'art. 2 de l'ord.-loi du 7 juin déroge à ces prescriptions de droit commun, notamment en ce qu'il ne prévoit pas de possibilité d'appel. Or voy. l'arrêt de la Cour d'appel du Ruanda-Urundi, du 4 mai 1954, *J.T.O.M.*, 1955, p. 37, qui s'inspire de l'avis du Conseil colonial — *Rapport publié au B.O.C.B.*, 1951, p. 265 — pour admettre que les jugements statuant sur la radiation du registre de commerce sont susceptibles d'appel.

3. — LES MODIFICATIONS AU REGIME FISCAL

Nous avons déjà signalé que le gouvernement issu du coup d'Etat militaire fut très tôt contraint d'adopter des mesures fiscales sévères, dans le but de redresser la situation économique et financière du pays. Il introduisit ainsi, le 30 mars 1966, une taxe générale unique sur le chiffre d'affaires, de dix pour cent sur les services et de sept et demi pour cent sur les ventes¹³¹. Le même jour, des ordonnances-lois présidentielles remanièrent profondément les droits d'entrée et les droits de sortie¹³².

Après la décision unilatérale prise par l'Union minière de hausser le prix du cuivre, le taux des droits de sortie sur le cuivre fut porté de dix-sept à trente pour cent. Le Conseil des ministres décidait aussi que dix pour cent des matières « stratégiques » extraites du sous-sol du pays reviendraient à l'Etat¹³³. L'ordonnance-loi du 21 mai 1966 prescrivait que la décision précitée portait sur tous les produits miniers du Congo, l'or excepté (article 1^{er}, alinéas 1 et 3). Un long préambule la précédait : contrairement à l'usage, il ne se contentait pas de citer les textes constitutionnels, légaux et réglementaires justifiant la mesure ou relatifs à la matière. Il se présentait, en effet, comme un réel *exposé des motifs*, à la manière des décisions judiciaires, sous forme d'« attendus ».

On y lisait d'abord que l'une des missions de l'Etat consiste à parvenir « ... à ce que le secteur public et le secteur privé réussissent à s'harmoniser dans une seule et même conception nationale ». Puis, après avoir fait état de « perturbations délibérément provoquées par la subversion étrangère (...), espèce de collusion internationale qui menace l'indépendance nationale » (allusion probable à la hausse décidée par l'U.M.H.K.), le texte poursuivait en insistant sur la nécessité de créer, pour faire face à ces dangers, un *Fonds de réserve de minerais* mis à la disposition de l'Etat. Cette forme d'impôt en nature était préférée à une taxe extraordinaire, en monnaie, sur les entreprises privées, pour le motif que les minerais constitutifs du *Fonds*, cotés dans les bourses mondiales, pouvaient procurer à la République « un index de disponibilités économiques plus réel et plus effectif ». L'Etat espérait que la mesure provoquerait une « réhabilitation » du franc congolais. Il s'appuyait, pour la justifier, sur l'existence de législations similaires en d'autres pays (le préambule cite le cas de la Bolivie, du Chili, du Venezuela, de l'Espagne et de la Zambie). L'*exposé des motifs* concluait que la République agissait ainsi « pour protéger

¹³¹ Ord.-loi n° 66/186 du 30 mars 1966, *Monit. C.*, 1966, I, p. 289.

¹³² Voy. *supra*, note 6.

¹³³ Voy. *supra*, note 7, et le communiqué du 5 mai 1966 cité *supra*, note 102.

les intérêts publics tout en respectant et en reconnaissant la valeur de l'initiative privée... »¹³⁴.

Un arrêté ministériel, signé quelques mois plus tard, précisait les modalités de versement dudit impôt : notifications obligatoires, rôle du Service des mines, moyens de contrôle des quantités et des teneurs des minerais versés à l'Etat, procédures diverses et système de commercialisation des produits miniers acquis par la République... Un des articles de l'arrêté envisageait même la possibilité d'accords particuliers entre l'Etat et la société exploitante pour compléter les modalités d'exécution¹³⁵.

« Ces impositions nouvelles n'étaient supportables que pour des cours du cuivre extrêmement élevés, tels ceux atteints en 1966. Si les taux nouveaux avaient été appliqués à l'exercice 1965, année moyenne pour les prix du cuivre, le bénéfice de 843 millions de francs belges enregistré pour cet exercice se serait transformé en une perte de 778 millions¹³⁶. »

Bien que ne constituant pas une dépossession proprement dite, ces mesures fiscales de nature à accroître la participation des sociétés minières au Trésor engendraient donc une restriction très considérable — voire une disparition totale — de la marge bénéficiaire de ces sociétés. Les dispositions relatives au « droit du sous-sol » présentaient à elles seules une telle augmentation des charges fiscales de l'U.M.H.K. qu'elles faisaient irrésistiblement songer à ces expropriations larvées, ces *creeping expropriations* qui, très souvent, portent davantage préjudice aux sociétés étrangères qu'une réelle nationalisation, ne serait-ce que parce qu'elles n'impliquaient pas toujours d'indemnisation¹³⁷. Or, on l'a vu, ces nouvelles taxations intervenaient conjointement avec d'autres mesures, d'initiative gouvernementale ou parlementaire. Devant cette « escalade » des autorités congolaises, les dirigeants de l'Union minière s'émurent et décidèrent alors de nouer avec elles des négociations dans le but de revoir le statut de la société et ses rapports avec les pouvoirs publics. L'augmentation des charges fiscales — qui, en un an, passèrent de 3,7 milliards de francs belges à 5,9 milliards — fut sans doute évoquée lors de ces discussions.

¹³⁴ Ord.-loi du 21 mai 1966, *Monit. C.*, 1966, I, p. 447.

¹³⁵ Arr. min. n° 44 du 29 août 1966, *Monit. C.*, 1966, I, p. 654.

¹³⁶ Cité par KOVAR, R., *op. cit.*, p. 764.

¹³⁷ Sur cette notion d'*expropriation larvée*, voy. BROCHES, A., « International Investment Guaranties : Possibilities and Problems », *Proc. A.S.I.L.*, 1962, p. 82; SUX, E., « La garantie des investissements privés, un problème central du sous-développement », *Industries - Revue de la F.B.I.*, 1963, p. 584.

Sur la responsabilité internationale de l'Etat qui opère l'expropriation larvée jusqu'à rendre non rentable l'exploitation d'une concession, voy. HACKWORTH, *Digest of International Law*, vol. III, 1942, p. 575; O'CONNELL, D.P., *International Law*, vol. II, pp. 788 et 1076; NWOGUGU, E., *The Legal Problems of Foreign Investment in Developing Countries*, 1965, pp. 9 à 11.

4. — LE RETRAIT DES CONCESSIONS MINIERES

Dans les Etats autrefois colonisés, l'opposition entre les nouveaux pouvoirs politiques souverains et les puissances économiques restées aux mains de groupes étrangers se manifeste particulièrement à propos des anciens contrats de concession de richesses naturelles. Avec la disparition des anciennes puissances coloniales, les conflits nés à ce sujet se sont multipliés : de nombreux exemples récents le prouvent¹³⁸. Ce phénomène a d'ores et déjà provoqué l'apparition d'une abondante littérature juridique¹³⁹.

L'évolution du sort des concessions en République congolaise peut être considérée comme typique à cet égard¹⁴⁰.

¹³⁸ Outre les exemples cités *supra*, note 76, voy. les déboires des concessionnaires miniers en Zambie (voy. ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1965, pp. 181-188) et la nationalisation des sociétés pétrolières à Ceylan voy. AMERASINGHE, L.F., « L'expropriation des compagnies pétrolières de Ceylan et le droit international », *R.G.D.I.P.*, 1965, pp. 395-428.

¹³⁹ Voy. notamment : ANGERMANN, D., *Das Recht der echten Konzessionen*, Wuppertal, (inaugural dissertation), 1932; CALVERT, H.G., « The Law applicable to Concessions », *Univ. of Malaya L.R.*, 1959, pp. 265 et ss.; CARLSON, K.S., « International Role of Concession Agreements », *Northwestern Univ. L.R.*, 1957, pp. 618 et ss.; et « Concession Agreements and Nationalization », *A.J.I.L.*, 1958, pp. 260 et ss.; CAVARÉ, L., *La protection des droits contractuels reconnus par les Etats à des étrangers à l'exception des emprunts*, Barcelona, Universidad de Valladolid, 1956; COHEN-JONATHAN, G., *Les concessions en droit international public*, Paris, thèse, 1966; DELSON, R., « Succession to Concessions and Administrative Contracts », *Proc. A.S.I.L.*, 1966, pp. 111 et ss.; DEVELLE, P., *La concession en droit international*, Paris, thèse (G. Enault), 1936; DURAND, C., *L'imprévision dans les contrats internationaux de concession d'après la jurisprudence internationale*, Travaux juridiques et économiques de l'Université de Rennes, 1956, vol. 19, p. 163; GIDEL, G., *Des effets de l'annexion sur les concessions*, Paris, thèse, 1904; FEICHENFELD, E.M., « Concession », *Encycl. of Social Sciences*, 1931, vol. 4, p. 154; GULBERT, T., « International Concessions. A Problem of International Economic Law », *Acta Scandinavia Juris Gentium*, 1955, vol. 25, p. 18; KISSAM, L.T., et LEACH, E.K., « Sovereign Expropriation of Property and Abrogation of Concession Contracts », *Fordham L.R.*, 1959, vol. 28, p. 177; SAYRE, F.B., « Change of Sovereignty and Concessions », *A.J.I.L.*, 1918, p. 705; O'CONNELL, D.P., « Economic Concessions in the Law of State Sovereignty », *B.Y.B.I.L.*, 1950, vol. 27, pp. 93-124; MOSLER, H., *Wirtschaftskonzessionen bei Änderungen der Staatshoheit*, Frankfurt, 1948.

¹⁴⁰ Ce sujet n'a pas fait l'objet d'une étude exhaustive. Sur la situation des concessions coloniales et précoloniales au Congo, voy. l'excellente étude de WALTZ, Ph. H., *Das Konzessionswesen im belgischen Kongo*, Kolonial-abteilung der Zivilverwaltung in Belgien, 2 vol., Iéna (G. Fischer), 1917; le deuxième tome (1215 p.) étant en totalité constitué de documents en français.

Voy. aussi COPPENS, P., « Les grandes concessions et les droits des indigènes au Congo belge », *Rev. écon. internat.*, 1922 (novembre); EVRARD, M., *Le régime des cessions et concessions de terres agricoles, forestières et d'élevage au Congo belge*, Bruxelles, ministère des Colonies, 1953; HALEWIJK DE HEUSCH, M., « De la cession et de la concession des immeubles domaniaux », *Jur. et dr. du Congo*, 1912, pp. 65-76; HEYSE, Th., *Le régime des concessions et cessions de terres...*, Bruxelles (Imp. industr. et financ.), 1930; *id.*, *De*

Dès 1960, les bénéficiaires de concessions octroyées à l'époque coloniale ou avant l'annexion de l'Etat indépendant du Congo par la Belgique, ainsi que les organismes possédant les prérogatives de pouvoir concédant, se préoccupaient — on l'a vu — de protéger leurs droits¹⁴¹. La garantie accordée par la loi fondamentale du 17 juin 1960 *relative aux libertés publiques* au Congo, (l'une des deux lois devant servir de constitution provisoire au futur Etat), ne paraissait pas assez explicite, bien qu'elle prescrivît, en son article 14, que « Le respect des biens acquis suivant la loi ou les édits ou les coutumes, ainsi que le respect des investissements, est garanti. »¹⁴².

Durant quatre ans, aucune mesure administrative ou législative congolaise ne vint contester les droits des sociétés autrefois concédantes et des bénéficiaires de concessions. Mais le 29 novembre 1964, le décret-loi présidentiel déjà cité mettait fin à ce régime colonial octroyant à des compagnies privées étrangères le droit de distribuer des portions du sous-sol congolais. Spécialement, le C.S.K., qui concédait, jusqu'au jour de l'indépendance, les droits d'exploitation des mines de la plus riche province du pays, était dissous¹⁴³. Le professeur Rousseau estime même que le décret-loi entraînait l'annulation de toutes les concessions minières existant au Congo¹⁴⁴. Il semble que telle ne fut pas, à l'époque, la volonté des gouvernants. Et il est plus prudent de croire, avec G. Cohen-Jonathan, que

« En vérité, M. Tshombé n'empêchait pas les grandes sociétés exploitantes de continuer leur activité; ce qu'il supprimait, c'était certaines superstructures bien commodes pour ces sociétés (...) Désormais, c'est le Congo qui aura la pleine propriété de son sol et de son sous-sol; c'est-à-dire que les sociétés capitalistes devront désormais négocier leurs droits d'exploitation avec le gouvernement congolais, à qui elles doivent verser directement les droits correspondant à leurs concessions... »¹⁴⁵.

Cette manifestation des autorités congolaises à l'égard des contrats de concessions avait été précédée d'un autre événement moins spectaculaire, mais qui prouve combien elles étaient conscientes de l'importance de la question. Confor-

l'évolution de la politique des concessions au Congo, Renaix (J. Leherste), 1935; LEONARD, H., « Les concessions de mines au Congo belge et la participation de l'Etat aux bénéfices », *Rev. internat. sc. admin.*, 1929, n° 2, pp. 118-129; LOUVEAUX, M., *La concession minière et la propriété des substances volées et saisies*, Léopoldville, 1962; VAN DER KERKEN, G., « Rapport sur le régime des cessions et des concessions au Congo », *II^e congrès colonial belge*, 6 et 7 février 1926, Bruxelles (Lesigne), 1926, pp. 347-376; WETTER, J., et SCHWEBEL, S., « Some little-known Cases on Concessions », *B.Y.B.I.L.*, 1964, vol. XL, pp. 183-232.

¹⁴¹ Voy. *supra*, section I, § 2, *Situation de l'U.M.H.K. depuis l'indépendance congolaise jusqu'à la « congolisation »*, p. 53.

¹⁴² *Monit. C.*, 1960, I, p. 1916; *Monit. K.*, 1960, n° 11, p. 256.

¹⁴³ Voy. *supra*, note 55.

¹⁴⁴ ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1965, p. 444.

¹⁴⁵ COHEN-JONATHAN, G., *op. cit.*, pp. 181-182. C'est nous qui soulignons.

mément à plusieurs déclarations publiques des représentants de la nation, qui exprimaient leur réticence à l'acceptation sans réserve du statut des concessions coloniales, la Commission constitutionnelle de Lulubourg refusa de garantir les droits des cessionnaires et concessionnaires des terres acquises par eux avant le 30 juin 1960. Cette commission, chargée de préparer la nouvelle loi fondamentale du pays, préféra ne pas protéger, dans une disposition constitutionnelle, ces droits par trop sujets à caution. Le projet d'article relatif aux droits de propriété à protéger dans la constitution elle-même fit l'objet, aux dires du secrétaire général de la commission, de vives discussions. Le texte initial proposé par la sous-commission constitutionnelle provoqua des réactions telles qu'il fut décidé de le modifier. Considéré comme trop libéral, cet article protégeant *sans distinction* les droits de propriété se vit compléter par un alinéa relatif aux cessions et concessions. Le secrétaire général lui-même devait préciser le contenu de cet alinéa :

« A mon avis, cet article ne doit pas s'appliquer aux cessions et concessions faites avant le 30 juin 1960. C'est pour cela que je vous propose qu'on ne garantisse pas aux cessionnaires et concessionnaires leurs droits dans la Constitution. C'est une matière qui pourrait être réglée par le pouvoir législatif¹⁴⁶. »

Effectivement, on abandonna au législateur le soin de régler le sort des concessions antérieures à l'indépendance¹⁴⁷.

Au moment où le ministère congolais du Plan et du Développement industriel élaborait un projet de législation destinée à protéger et à promouvoir les capitaux privés nationaux et étrangers en République congolaise, un organisme représentatif du secteur privé, la Fédération des entreprises congolaises (F.E.C.), à laquelle l'U.M.H.K. était affiliée, demanda que les investissements liés à des concessions soient compris dans les matières réglées par la future loi¹⁴⁸. Comme le « Code des investissements » entendait régir la situation de tous les capitaux et avoirs privés au Congo, et puisque la nouvelle constitution entrée en vigueur le 1^{er} août 1964 postulait une législation sur les concessions, il était assez normal que les promoteurs du Code se penchassent sur le sort des concessions présentes et futures.

Finalement, le texte du décret-loi portant *Code des investissements* ne prévoit pas explicitement que les concessions octroyées avant le 30 juin 1960 jouiraient

¹⁴⁶ Voy. KITHIMA, A., BINTOU, R., BOOKA, Th., et SIWA, R.A., *Les cent jours de Lulubourg, un point de vue syndical sur le texte de la Constitution congolaise*, Léopoldville, 1965, pp. 118-199 : « En prévoyant la possibilité de procéder à des socialisations et de mettre en cause tout le régime colonialiste des cessions et des concessions du sol et du sous-sol, nous avons laissé à la nation une arme puissante destinée à défendre nos intérêts économiques. »

¹⁴⁷ Voy. l'article 43 de la Constitution, alinéa 4, et le mémoire explicatif de la Constitution au *Monit. C.*, 1965, numéro spécial du 5 octobre, pp. 11 et 67.

¹⁴⁸ Voy. le *Rapport annuel* pour l'année 1964 présenté par M. J. Crabbé, directeur des affaires économiques de la F.E.C. (Kinshasa), « Comité fédéral » (mars 1965).

de la protection légale générale prévue à l'article 9, alinéa 2, disposition promettant toutes garanties et avantages insérés dans le Code à l'endroit des entreprises soumises au régime commun. La F.E.C. réussit toutefois à obtenir l'insertion, dans l'*exposé des motifs* du décret-loi, d'un paragraphe protégeant les droits des concessionnaires. Il y était dit que les sociétés à qui l'Etat avait donné jadis une concession seraient comprises dans la liste des bénéficiaires des protections et avantages accordés par le Code :

« ... font partie des droits de propriété protégés par l'article 6, les droits des concessionnaires et concessionnaires de toute espèce qui furent acquis dans le passé. Toute atteinte à ces droits donnera lieu à une indemnisation qui couvrira non seulement le préjudice direct, mais aussi le manque à gagner dans des conditions normales...¹⁴⁹. »

Dans un rapport au Comité fédéral de la F.E.C., présenté en mars 1965, un des représentants de cet organisme faisait état des efforts de la Fédération en ce sens et des résultats obtenus¹⁵⁰. Nous-même, commentant le Code congolais des investissements, écrivions à l'époque que ce Code constituait la législation prévue par l'article 43 de la Constitution, relatif au régime juridique des concessions. Toutefois, nous disions en conclusion :

« Il est vrai que les textes les plus libéraux (du Code) sont contenus dans l'*exposé des motifs*, qui n'a pas la même autorité que les dispositions législatives proprement dites. L'introduction dans cet *exposé des motifs* d'un grand nombre d'obligations — à charge de l'Etat ou de l'entrepreneur privé — semble étrange : on ne peut les considérer comme une interprétation du décret-loi, mais bien comme de réels ajouts. Il appartiendra aux tribunaux de fixer la valeur juridique de ces compléments¹⁵¹. »

De toute façon, comme le rapporteur précité de la F.E.C. l'avait très justement remarqué et déploré, le danger existait de voir les résultats acquis réduits à néant par une modification législative toujours possible, vu la carence de garanties constitutionnelles. Le Code conservait, en effet, sa qualification de législation interne, sujette par nature à des changements unilatéraux.

C'est exactement ce qui allait se produire : quelques mois après la publication du rapport de la F.E.C., le Parlement congolais examinait dans la hâte et votait à la quasi-unanimité la proposition de loi dite « Loi Bakajika », du nom du président de la commission parlementaire l'ayant élaborée. Cette loi restituait à la République du Congo « la plénitude de ses droits de propriété

¹⁴⁹ *Exposé des motifs*, alinéa 6, *Monit. C.*, 1965, I, pp. 934-939.

¹⁵⁰ Voy. *supra*, note 148.

¹⁵¹ Voy. « Le régime juridique des investissements privés au Congo », *Cahiers économiques et sociaux*, 1966, vol. IV, p. 210; voy. aussi p. 183.

KOVAR, R., *op. cit.*, p. 763, note 68, *in fine*, considère que le Code congolais des investissements ne comporte aucune disposition concernant les droits de concession — ce qui est exact —, mais semble ignorer le passage précité de l'*exposé des motifs*. Ses conclusions rejoignent dès lors celles des autorités congolaises, voy. *infra*, note 155.

sur son domaine et la pleine souveraineté dans la concession des droits fonciers, forestiers et miniers sur toute l'étendue de son territoire »¹⁵². Seul, un sénateur courageux protesta contre la procédure suivie et releva la contradiction existant entre l'importance de pareille législation et la légèreté avec laquelle elle fut traitée¹⁵³.

Comme cette disposition législative a joué un rôle essentiel dans le conflit Congo-U.M.H.K., il importe de l'examiner plus en détail.

Le président Mobutu approuva l'initiative parlementaire d'élaborer, au cours de la deuxième session ordinaire des Chambres, une proposition de loi organisant au profit de la République le régime des cessions et des concessions foncières d'intérêt national.

La Commission des mines et affaires foncières, présidée par le député Bakajika, se réunit plusieurs fois, dans le courant du mois de mai, afin de préparer le texte. Il ressort de ses rapports que la carence d'information et le manque de formation juridique de ses membres n'ont pas permis l'élaboration d'une proposition complète et conforme au droit. Confrontés avec un problème dont la technicité les dépassait, les parlementaires se bornèrent finalement à « restituer » toutes les richesses naturelles — sol, sous-sol, forêts — à la République et à abroger, *sans les remplacer*, toutes les dispositions fixant leurs régimes juridiques. Mais sans doute, cette *restitution* constituait-elle le principal objectif des promoteurs de la loi.

« A titre indicatif : la Commission estimait notamment comme encore en vigueur le décret-loi du 29 décembre 1964, mais semblait ignorer la Convention belgo-congolaise du 6 février 1965; son but principal était de « briser le monopole qu'exerce le capital étranger sur l'exploitation des gisements de tout le territoire congolais », car « ... la souveraineté de notre pays s'accommode mal des privilèges exorbitants concédés par la législation coloniale aux intérêts étrangers qui font fi de nos aspirations les plus légitimes »¹⁵⁴. »

Selon les membres de la commission, la loi qu'ils préparaient répondait au vœu formulé à l'article 43 de la Constitution : « Depuis le 1^{er} août 1964, le peuple congolais attend qu'une loi nationale règle le sort des cessions et concessions faites avant le 30 juin 1960... », lit-on dans plusieurs rapports. On en déduit que, pour eux, le décret-loi portant Code des investissements ne comblait pas cette lacune : autrement dit — et contrairement à ce que soutiendra plus

¹⁵² Voy. *supra*, note 4. L'extrait cité reproduit l'intitulé de l'ordonnance-loi du 7 juin 1966.

¹⁵³ Voy. l'intervention de l'honorable Mandrandele, à la séance plénière du Sénat, le samedi 28 mai 1966 (Sénat, C.R.A., 2^e session ordinaire, 1966, n° 38, p. 862). La procédure normale exigeait un examen *article par article*, ce qui ne fut pas respecté.

¹⁵⁴ Voy. les *Documents* n°s 31 à 31/7 contenant les diverses versions de la proposition de loi préparée par la Commission, ainsi que les rapports à la Chambre des députés (doc. ronéo). Il faudra attendre la *loi minière*, n° 67-231 du 11 mai 1967 (*Monit. C.*, 1968, I, 561) et l'*Ord.* du 23 septembre 1967 (*Monit. C.*, 1967, I, 895) pour voir enfin fixé le régime juridique des mines au Congo.

tard l'Union minière —, ce Code n'entendait pas protéger les concessions coloniales et précoloniales ¹⁵⁵.

Les discussions publiques, aussi bien à la Chambre des députés qu'au Sénat, n'apportèrent aucune amélioration au texte. Les rares exposés valables de parlementaires mieux au courant du problème furent étouffés par les discours démagogiques. Alors que certains, tel le député Kabangi, demandaient de remettre à plus tard la séance consacrée à l'examen des concessions, pour permettre une meilleure préparation du dossier, d'autres insistèrent pour passer tout de suite au vote ¹⁵⁶. Par peur, sans doute, d'être considérés comme collaborateurs des pouvoirs économiques étrangers, même les parlementaires les plus modérés approuvèrent la proposition ¹⁵⁷.

Mais si la Commission ne s'était guère souciée de l'existence de la convention Tshombé-Spaak de 1965, les débats parlementaires eurent le mérite de signaler son incidence sur la législation en préparation. Or, rappelons-le, ce traité bilatéral garantissait de façon formelle les droits de certains concessionnaires, dont la liste figurait à la convention. Parmi eux figurait l'Union minière du Haut-Katanga, dont les titres appartenant au portefeuille de la République congolaise avaient été remis aux représentants congolais. Toute modification à ces droits ne pouvait être réalisée que par voie d'accords négociés avec les sociétés et organismes concernés ¹⁵⁸.

Le Parlement congolais adopta la proposition de loi à l'unanimité, sauf une abstention dans chacune des deux Chambres. Mais comme le président de la République s'était arrogé le monopole du pouvoir législatif, le Parlement ne jouissant plus que d'une compétence purement consultative ¹⁵⁹, il fallut attendre l'agrégation présidentielle; le 7 juin 1966, sans apporter au texte aucune modification, le président promulguait l'ordonnance-loi consacrant la suppression totale et sans indemnité de toutes les concessions coloniales et précoloniales ¹⁶⁰. Une

¹⁵⁵ Voy. les *Documents* n^{os} 31, 31/3, 31/5, 31/6, 31/7 précités; KOVAR, R., *op. cit.*, p. 763, note 68, *in fine*; *contra* : VERWILGHEN, M., « Le régime juridique des investissements privés au Congo », *op. cit.*, p. 183 et les communiqués de presse de l'U.M.H.K., cités *infra*, note 179.

¹⁵⁶ Voy. les discussions à la séance publique de la Chambre des députés, le mercredi 25 mai 1966, Chambre, C.R.A., 2^e session ordinaire, 25 mai 1966, pp. 16-17, et A.P., 1966, n^o 12/2 S.O., pp. 29-30.

¹⁵⁷ Voy. les nombreuses allusions à ces éventuels collaborateurs dans les C.R.A. précités; à titre d'exemple, l'intervention de M. Lubaya : « Plusieurs ici parmi nous donnent l'impression qu'ils travaillent pour les intérêts étrangers... », Chambre, C.R.A., 2^e session ordinaire, séance publique de mercredi 25 mai 1966, p. 22, et A.P., 1966, n^o 12/2 S.O., p. 42.

¹⁵⁸ Voy. *supra*, note 65.

¹⁵⁹ Voy. l'Ord.-loi n^o 66/92bis du 7 mars 1966 attribuant le pouvoir législatif au président de la République (*Monit. C.*, 1966, I, p. 158). Voy. aussi l'Ord.-loi n^o 7 du 30 novembre 1965, accordant des pouvoirs spéciaux au président de la République (*Monit. C.*, 1966, I, p. 2), et l'Ord.-loi n^o 66/621 du 21 octobre 1966 relative aux pouvoirs du président de la République et du Parlement (*Monit. C.*, 1967, I, p. 1).

¹⁶⁰ Ord.-loi n^o 66/343 du 7 juin 1966 (*Monit. C.*, 1966, I, p. 560).

ordonnance d'exécution précisa toutefois que les concessionnaires pouvaient introduire des demandes nouvelles, mais dans un délai très court (trente jours). Aucune garantie n'était donnée de recouvrir les concessions antérieures, la décision de concéder de nouvelles portions du sol ou du sous-sol dépendant uniquement du pouvoir souverain de l'Etat¹⁶¹. L'examen des demandes devait commencer « à dater de la présente ordonnance », soit dès le 8 juillet 1966. La commission d'étude pour l'attribution des droits miniers aux anciens concessionnaires ne fut cependant installée que le 1^{er} novembre 1962.

Deux circulaires ministérielles, publiées dix jours après l'ordonnance d'exécution, prescrivent la procédure à suivre dans le dépôt des requêtes¹⁶³. Elles se répétaient et se contredisaient partiellement, bien que signées à deux jours d'intervalle, la seconde n'abrogeant pas la première.

Ainsi, la première précisait :

« Il est rappelé que, sous peine de forclusion, les demandes doivent être introduites avant le 9 août prochain, le cachet de la poste faisant foi », alors que la seconde décidait : « Les déclarations dont question doivent être introduites au plus tard le 7 août 1966, avant minuit¹⁶⁴. »

Il semble — mais rien ne permet de le certifier — que la première circulaire s'adressait plus expressément aux bénéficiaires de concessions minières, la seconde étant plus générale (Voyez son intitulé : « Circulaire relative à la déclaration des droits (*sic*) accordés avant le 30 juin 1960 »).

La publication tardive de ces deux circulaires réduisait à dix-sept jours le délai d'introduction des demandes nouvelles; or, passé ce délai, « la forclusion des concessionnaires et concessionnaires sera prononcée sans appel », disait l'ordonnance d'application. Elles ne furent diffusées que de façon officieuse et assez désorganisée¹⁶⁵.

¹⁶¹ Ord.-loi n° 66/413 du 8 juillet 1966, *Monit. C.*, 1966., I, p. 564.

¹⁶² Arr. min. n° 45/CAB/TME/66 du 22 octobre 1966, *créant une Commission d'études pour l'attribution des droits miniers* (*Monit. C.*, 1966, I, 885), dont la presse annonça la signature le 2 novembre 1966. (Voy. l'article « Les mesures d'application de la loi Bakajika », dans le quotidien *Le Progrès*, 2 novembre 1966.) L'arrêté créait la commission d'étude, nommait ses membres, précisait sa mission et donnait des « directives et instructions » pour l'attribution des nouveaux droits miniers.

¹⁶³ Circul. n° 01380/CAB/TME/NK/66 du 20 juillet, *adressée aux sociétés et aux particuliers ayant bénéficié de concessions minières avant le 30 juin 1960*; Circul. n° 01394/CAB/TME/66 du 21 juillet 1966, *relative à la déclaration des droits accordés avant le 30 juin 1960* (inédites).

¹⁶⁴ *Op. cit.*

¹⁶⁵ Quelques entreprises œuvrant au Congo reçurent la circulaire ronéotypée, par envoi ordinaire.

Le ministère belge des Affaires étrangères et du Commerce extérieur crut utile de publier un communiqué, le 30 juillet 1966, résumant les dispositions législatives et réglementaires. Il le rappela peu de jours après. Ce communiqué fut diffusé dans les principaux journaux belges. Les numéros du *Moniteur congolais* contenant les textes précités — hormis les circulaires, qui restèrent inédites — ne sortirent de presse que bien après l'expiration du délai prévu dans l'ordonnance du 8 juillet.

Les deux circulaires stipulaient nettement que les requêtes constituaient des « demandes de reconfirmation » des droits antérieurs, alors que les textes législatifs et réglementaires dont elles précisait certaines mesures d'exécution ne consacraient absolument pas cette thèse. Sans doute doit-on considérer cette formule comme une erreur d'interprétation, ou mieux, de rédaction. De toute façon, contrairement à ce qui en a été dit, ces circulaires ne pouvaient fournir une interprétation officielle de l'ordonnance-loi ou de l'ordonnance d'application en contradiction avec les termes mêmes de celles-ci¹⁶⁶. De même, il n'apparaît pas que la proposition de loi spécifiait qu'il fallait distribuer à des *sociétés privées* les nouveaux droits d'exploitation des ressources minières¹⁶⁷.

Par lettre n° 1457 du 27 juillet 1966¹⁶⁸, l'U.M.H.K. introduisit une demande de renouvellement des concessions attribuées avant le 30 juin 1960. Mais dès le 2 août 1966, le gouvernement belge faisait valoir auprès des autorités congolaises que le retrait pur et simple des concessions était contraire à la convention belgo-congolaise du 6 février 1965, dans la mesure où les modifications étaient effectuées unilatéralement¹⁶⁹. En pleine crise, le jour même où fut décidée la « congolisation », il rappela ses réserves concernant l'application de la « loi Bakajika », en répétant que celle-ci ne pouvait être appliquée en contradiction avec les conventions internationales en vigueur¹⁷⁰. Le ministre

¹⁶⁶ Voy. ce passage du commentaire du C.R.I.S.P. dans « Congo 1966 », *op. cit.*, p. 162 : « A noter que la société belge a pu croire que la demande introduite par elle ne visait qu'à obtenir *reconfirmation* de ses droits sur les titres miniers car une circulaire interprétative de la loi dans ce sens fut diffusée par le ministre des Mines et de l'Energie... »

¹⁶⁷ Le C.R.I.S.P. soutient le contraire (« Congo 1966 », *op. cit.*, p. 160, note 1). Nous n'avons trouvé aucune trace de semblable position, ni dans des *rapports de la Commission*, ni dans les *Annales parlementaires* ou dans les *Comptes rendus analytiques officiels*. Tout au plus pourrait-on dire que les députés ne voyaient pas d'obstacles à ce que les nouvelles concessions soient accordées à des particuliers. Quant aux dispositions législatives et réglementaires, elles ne prennent pas position : elles aussi laissaient donc entière liberté quant au choix des concessionnaires. On a vu que les anciennes concessions de l'U.M.H.K. furent finalement octroyées à la Gécomin, société « privée » dont le principal actionnaire est l'Etat. Voy. cependant les modifications signalées par le C.R.I.S.P. (*Courrier hebdomadaire*, C.H. n° 406, du 17 mai 1968, p. 23) : la Gécomin, jusqu'alors société d'économie mixte, est devenue société d'Etat par ordonnance du général Mobutu.

¹⁶⁸ Cette date est citée par plusieurs sources. Voy. la réponse du Congo à la Belgique, *supra*, note 119; *Etudes congolaises*, 1967, vol. X, n° 2, p. 15; KOVAR, R., *op. cit.*, p. 764, note 69; « Congo 1966 », *op. cit.*, p. 162; voy. cependant la « mise au point du ministère congolais des Affaires étrangères », publiée dans *L'Etoile du Congo* qui situe la lettre le 17 juillet, *op. cit.*, samedi 14 - dimanche 15 janvier 1967, p. 4; voy. *supra*, note 105.

¹⁶⁹ Voy. *supra*, note 125.

¹⁷⁰ *Loc. cit.* Voy. aussi l'article de COPPENS, P., « Quelles sont les règles qui régissent les concessions de biens domaniaux au Congo », *La Libre Belgique*, 15 juin 1966, pp. 1 et 7; et « Les concessions des biens domaniaux au Congo; question sans réponse », *id.*,

belge des Affaires étrangères devait, plus tard, en réponse à une question parlementaire relative à la législation « Bakajika » et ses suites, rappeler encore sa position à l'égard de celles-ci ^{170bis}.

La position gouvernementale belge, bien que juridiquement solide, fut critiquée par les Congolais. A côté d'arguments purement passionnels explicables par la véhémence des antagonismes, ils présentèrent des justifications sur le plan du droit :

« Non seulement ces prétendus accords (le traité) sont dépassés, en fait et en droit, mais en outre, ils n'ont jamais été pris en considération par le peuple congolais »... Rappelant que le Premier ministre Tshombé ne pouvait, en vertu de la Constitution, à la date de la signature du traité, que *régler les affaires courantes*, et qu'il avait donc manifestement outrepassé ses fonctions, le communiqué qui fournit ces justifications poursuit : « ... une clause desdits accords stipulait que ces derniers, pour être valables, devaient être approuvés par les Parlements respectifs des pays signataires. Si le Parlement belge s'est empressé d'approuver ces accords (il y allait d'ailleurs de son intérêt), par contre, nous mettons au défi de prouver que le Parlement congolais les avait ratifiés ou approuvés en ce qui le concerne... ¹⁷¹. »

Le communiqué passait sous silence la ratification du traité par le président de la République qui cumulait, à l'époque, les pouvoirs exécutif et législatif, et ne faisait aucune mention ni de l'échange des instruments de ratification, effectué à Léopoldville le 11 mai 1965, ni de la publication du traité au *Moniteur congolais* ¹⁷².

Un autre document, dû à l'envoyé spécial du président Mobutu dans diverses capitales pour expliquer les raisons de la « congolisation », tirait argument de ce que le gouvernement belge avait profité d'une situation de faiblesse des délégués congolais aux négociations de février 1965 — l'existence d'une rébellion couvrant la moitié du territoire national — pour leur imposer des mesures qui « avaient pour résultat de dépouiller le Congo » ¹⁷³. On y lisait :

« ... ce n'est pas manquer d'honnêteté et de sérieux que de proposer à son interlocuteur (ainsi que le Congo l'a fait) une réadaptation des clauses léonines. De toute manière, les erreurs des contractants ne peuvent fonder un accord valable. Cette remarque valant tout aussi bien en Droit interne qu'en Droit international ¹⁷⁴. »

21 juin 1966, p. 5. Voy. aussi l'intervention du ministre belge des Affaires étrangères au Sénat, le 17 janvier 1967 (*A.P.*, Sénat, 1966-1967, 17 janvier 1967, p. 417 et *R.B.D.I.*, 1969, 602). Voy. enfin *Bull. Q.R.*, Sénat, 1968-1969, n° 41, p. 1406 (Question n° 54 de M. Lahaye, du 30 juillet 1969).

^{170bis} *Bull. Q.R.*, Chambre, 1968-1969, n° 25, p. 912, Question n° 38 de M. De Vlies, du 29 avril 1969.

¹⁷¹ Voy. *supra*, note 119 : conférence de presse du haut commissaire à l'Information.

¹⁷² Voy. les renseignements fournis *supra*, note 11.

¹⁷³ *Le point de vue du Congo sur l'affaire des contentieux*; conclusion de la note remise en août 1966 par M. Lengema, « Congo 1966 », *op. cit.*, pp. 141-142.

¹⁷⁴ *Loc. cit.*

Cette position avait déjà été défendue par le président de la République, dans son discours à l'occasion du sixième anniversaire de l'indépendance. Après avoir rappelé qu'en février 1965 des compromis étaient intervenus dans le règlement du contentieux belgo-congolais, il les qualifiait d'« actes de haute trahison » et s'expliquait ainsi :

« ... en réalité, ces compromis renfermaient des clauses qui liaient le Congo éternellement et portaient outrancièrement préjudice aux intérêts supérieurs de notre pays. Ces actes ne pouvaient donc être acceptés ni par le nouveau régime, ni par aucun Congolais digne de ce nom ¹⁷⁵. »

Ces paroles étaient prononcées six mois avant la « congolisation » et un mois avant que le gouvernement belge ne soit intervenu pour rappeler les obligations qui, selon lui, découlaient du traité. D'où leur importance, puisque précisant *in tempore non suspecto*, au moment où les négociations commençaient à peine, la position officielle congolaise à l'égard des accords Tshombé-Spaak.

Si le Président estimait son pays *éternellement* lié par ces accords, c'est sans aucun doute à cause de l'existence d'une des dispositions générales terminant le traité du 6 février 1965. Cette disposition — l'article 18 de la convention — se limitait, en vérité, à interdire toute discussion *interétatique* sur les questions, considérées comme définitivement réglées, du portefeuille et de la dette publique du Congo belge. Sans doute, le nouveau régime issu du coup d'état militaire pouvait-il regretter la hâte mise par les autorités congolaises antérieures à donner à la Belgique « décharge totale et irrévocable de toute responsabilité » pour ce qui concerne les questions précitées ¹⁷⁶. Mais la République congolaise restait cependant libre de modifier tous ses engagements envers les sociétés et organismes mentionnés en annexe au traité. L'article 17 le stipulait, on l'a dit, de façon expresse, mais apportait, il est vrai, une sérieuse réserve à ce droit de l'Etat : les modifications ne pouvaient être décidées unilatéralement ¹⁷⁷.

Bien que les comptes rendus des séances de discussions entre les délégués du gouvernement congolais et ceux de l'U.M.H.K. n'aient pas été publiés, il semble acquis que les représentants du trust belge reconnurent que l'Etat recevrait, *en raison de son apport en concessions minières*, la moitié des titres et voix de la future société à créer en commun. Reconnaisait-elle implicitement, en négociant sur ce point, une certaine efficacité à la loi Bakajika ? Mieux : en

¹⁷⁵ Voy. *supra*, note 114.

¹⁷⁶ Phrase extraite de l'article 18 de la convention, voy. *supra*, note 11.

¹⁷⁷ Voy. *supra*, note 52, et section I, § 2, a) *Répartition des pouvoirs de direction au sein de l'Union minière*, p. 53. Voy. aussi la sentence arbitrale du 23 août 1958, *Gouvernement de l'Arabie saoudite c. Arabian American Oil Company (ARAMCO)*, R.C.D.I.Pr., 1963, pp. 272 et ss. : « Rien ne s'oppose à ce qu'un Etat, dans l'exercice de sa souveraineté, se lie irrévocablement par les clauses d'une concession et attribue à un concessionnaire des droits irrtractables. Ces droits ont le caractère de droits acquis... »

introduisant une nouvelle demande de concessions dans les délais et selon les conditions prescrites par les dispositions législatives et réglementaires congolaises, elle semblait admettre que, conformément au prescrit de la loi précitée, ses droits de propriété sur les concessions minières reçues jadis du C.S.K. s'étaient éteints et avaient été transférés à la République. L'Union minière marquait-elle, par ce fait, son accord aux modifications du régime des concessions coloniales ? La clause de la convention belgo-congolaise de 1965 prévoyant l'exigence d'un accord sur semblables transformations était-elle respectée ? Le haut commissaire à l'Information de la République interprétait-il correctement la lettre de l'U.M.H.K. lorsque, l'évoquant devant les représentants de la presse internationale, il déclarait que la société belge avait « reconnu le retrait des droits miniers et autres qui lui furent concédés... »¹⁷⁸ ?

Tel ne fut pas l'avis de la société privée qui fit savoir, dans plusieurs communiqués rendus publics après la « congolisation », que la République démocratique du Congo avait procédé

« ... au retrait unilatéral de ses droits miniers et à la confiscation de ses installations et avoirs au Congo *en violation notamment de la Convention belgo-congolaise du 6 février 1965* et des droits qui ont été confirmés et garantis à la société par le Code congolais d'investissement promulgué le 30 août 1965 »¹⁷⁹.

De même, la Tanganyika Concessions Ltd. déclara que la mesure gouvernementale congolaise constituait un « acte *unilatéral* de confiscation » ou encore, un « acte *illégal* de confiscation », et refusa, pour cette raison, l'offre qui lui était faite par l'Etat congolais de participer pour quinze pour cent dans la nouvelle société, à créer au Congo pour reprendre les avoirs de l'U.M.H.K.¹⁸⁰

Quant au gouvernement belge, sa position a déjà été précisée : lui aussi soutenait que, pour être respectées, les clauses du traité impliquaient un réel contrat synallagmatique sur les modifications au régime juridique des concessions. Le fait pour l'Union minière d'avoir introduit une nouvelle demande ne signifiait donc nullement qu'il y ait eu « convention » entre l'Etat et l'entreprise privée¹⁸¹.

Bien qu'ayant continué à exploiter durant toute l'année 1966 les mines situées dans ses concessions coloniales et précoloniales, l'U.M.H.K. en avait été virtuellement dépossédée dès le 7 juin 1966, date d'entrée en vigueur de la loi *Bakajika*. Mais celle-ci ne s'appliquera effectivement à l'égard de la société belge que le 1^{er} janvier 1967, au moment où ses installations et ses avoirs en République congolaise seront confisqués par l'Etat.

¹⁷⁸ Voy. *supra*, note 119.

¹⁷⁹ Communiqué de l'Union minière, du 3 janvier 1967. C'est nous qui soulignons.

¹⁸⁰ Communiqué publié au début du mois de janvier par la Tanganyika Concessions Limited, non daté. C'est nous qui soulignons.

¹⁸¹ Voy. *supra*, notes 169 et 170. Voy. aussi l'intervention de M. Parisi à la Chambre des représentants (voy. *supra*, note 65).

5. — ULTIMES NEGOCIATIONS ET LEUR ECHEC.
LA « CONGOLISATION » ET SES SUITES

Malgré une tentative de conciliation de dernière minute provenant des dirigeants de l'Union minière, dont les propositions parvinrent aux autorités congolaises par le canal diplomatique, les décisions de dissoudre unilatéralement l'U.M.H.K., de confier ses biens à l'Etat et de constituer une société congolaise pour prendre la relève furent prises le 31 décembre 1966, au cours d'un Conseil extraordinaire des ministres¹⁸².

Les suggestions formulées *in extremis* par la société belge tendaient à renouer le dialogue tout en respectant les positions de principe de chacune des parties en litige. L'U.M.H.K. prônait le *statu quo* et la reprise des négociations sur ces bases, après le 1^{er} janvier 1967. Elle proposait :

« a) Le gouvernement congolais ne prendrait pas d'autres mesures que celles arrêtées le 24 décembre et consistant à confier temporairement la gestion et l'exploitation de l'Union minière au Congo à un conseil provisoire dont il a lui-même désigné les membres.

b) L'approvisionnement en devises de la République démocratique du Congo pourrait de la sorte être assuré suivant les mêmes procédures qu'auparavant.

c) Les autorités congolaises continueraient à bénéficier du concours technique des services situés en dehors du Congo, notamment pour la commercialisation du cuivre¹⁸³. »

Ces propositions furent donc rejetées. Un communiqué publié à l'issue du Conseil des ministres annonçait que le Congo « relevait le défi de l'ancienne Union minière du Haut-Katanga » en créant une société congolaise à responsabilité limitée — un des types de sociétés de droit privé prévus par la législation congolaise. La Société générale congolaise des minerais ainsi constituée reprenait les activités de l'U.M.H.K., déclarée « mise en liquidation »¹⁸⁴. Le premier conseil d'administration de la Gécomin fut installé, et puisque les dirigeants européens de l'U.M.H.K. œuvrant en Afrique, à qui l'Etat offrait des postes d'administrateur dans la nouvelle société, se refusèrent, ce conseil comprenait exclusivement des Congolais¹⁸⁵. Comme la Tanganyika Concessions

¹⁸² Communiqué de l'A.C.P., publié dans la presse congolaise le lundi 2 janvier 1967, voy. *L'Etoile du Congo*, n° 156, pp. 1-2.

¹⁸³ Communiqué de l'U.M.H.K., du 31 décembre 1966, cité dans la *Mise au point* de l'ambassade de Belgique à Kinshasa (voy. *supra*, note 125), dans « Congo 1966 », *op. cit.*, p. 167 et dans *Etudes congolaises*, vol. X, 1967, n° 2, pp. 19-20.

¹⁸⁴ Communiqué publié à l'issue du Conseil des ministres, du 31 décembre 1966, voy. *supra*, note 182.

¹⁸⁵ Voy. « Etudes congolaises », *op. cit.*, p. 20 et l'ord. n° 67-01 *quinto*, du 2 janvier 1967, portant désignation des membres représentant la République démocratique du Congo dans le Conseil d'administration de la S.C.A.R.L. La Générale congolaise des minerais (*Monit. C.*, 1967, I, pp. 31-32).

Ltd. avait refusé de participer au capital de la Gécomin, la République congolaise prenait soixante pour cent des titres et abandonnait le reste à la souscription des tiers, nationaux ou étrangers¹⁸⁶. Peu après le président Mobutu signait les ordonnances-lois, datées du 1^{er} janvier 1967, traduisant en termes légaux les volontés du Conseil. Simultanément, diverses mesures d'exécution étaient prises, notamment à Lubumbashi et au siège des autres principaux centres d'exploitation de l'Union minière au Katanga.

Les milieux politiques belges et l'Union minière réagirent de concert. Dès les premiers jours de janvier, dans une mise au point officielle, le gouvernement belge, après avoir retracé l'historique des derniers événements, déclarait prendre fait et cause pour la société nationale spoliée et décidait de prendre « les mesures les plus appropriées pour veiller à ce que les intérêts belges soient protégés, tant en ce qui concerne les porteurs belges des titres que la société elle-même »¹⁸⁷. Quant à l'U.M.H.K., dans un premier communiqué remis à la presse le 3 janvier 1967, elle définissait sa position en des termes très nets. En premier lieu, elle proposait à son personnel européen œuvrant au Congo de choisir entre un engagement auprès de la Gécomin ou un rapatriement immédiat en Europe, avec le bénéfice des garanties légales et conventionnelles prévues pour cette hypothèse. En outre, elle faisait savoir :

- qu'elle ferait opposition « ... par toutes voies de droit aux ventes de produits de la nouvelle société, ces produits ayant été saisis de façon illicite par le gouvernement congolais ou étant fabriqués dans les installations qu'il s'est appropriées »¹⁸⁸.
- qu'elle ne considérerait plus la République du Congo comme bénéficiant d'une participation dans le capital de l'Union minière, par suite de l'expropriation par l'Etat congolais des concessions de la société, concessions constituant la contrepartie de la part de capital que l'Etat y détenait.

Le même jour, dans un autre communiqué, elle s'adressait à tous les acheteurs éventuels de cuivre, concentré de zinc, cadmium et germanium exportés du Congo et leur faisait savoir que ces produits en provenance des gisements exploités jusqu'alors par l'U.M.H.K. « devront être considérés comme ayant été soustraits de manière illicite à l'Union minière, et que tous acquéreurs, sous-acquéreurs ou tiers détenteurs de ces produits devront être considérés comme étant de mauvaise foi ». Elle promettait, en conséquence, de poursuivre les acheteurs de ces produits congolais et d'user de toutes voies de droit pour recouvrer ceux-ci¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Voy. *supra*, note 184.

¹⁸⁷ Voy. *supra*, note 125.

¹⁸⁸ Premier communiqué de l'U.M.H.K. en date du 3 janvier 1967; voy. « Etudes congolaises », *op. cit.*, p. 21 et R.B.D.I., 1969, pp. 601-602.

¹⁸⁹ Deuxième communiqué de l'U.M.H.K., du 3 janvier 1967.

La réponse du Congo au gouvernement belge — il n'y eut aucune réponse directe à l'U.M.H.K., considérée par les Congolais comme disparue — fut présentée par le haut commissaire à l'Information, J.J. Kandé. Elle était censée exprimer le point de vue gouvernemental sur l'aspect juridique de l'affaire. Les arguments avancés pour défendre la mesure gouvernementale peuvent se résumer comme suit :

Le Haut Commissaire soutenait que l'U.M.H.K. n'avait jamais cessé d'être une société congolaise « aux termes des statuts du 30 octobre 1906 ». Il considérait l'annexion du Congo par la Belgique, en 1908, comme « une fiction juridique qui plaçait le Congo dans le cadre d'un Etat unitaire gouverné par le roi des Belges. »

Mieux : il tenait le raisonnement suivant : puisque l'Union minière doit normalement vivre quatre-vingt-dix-neuf années avant que l'Etat ne soit subrogé à la société, et puisque elle a fonctionné durant soixante ans, « il appert... que les deux tiers des installations et matériels d'exploitation de l'U.M.H.K. appartiennent à la République du Congo »... Comme, de plus, le sous-sol congolais appartient désormais à l'Etat en vertu de la *loi Bakajika*, il n'est donc pas exact de dire que l'Union minière a subi des spoliations.

En outre, le Haut Commissaire semblait croire que seuls les pays membres de l'O.T.A.N. respecteraient le « boycott » du cuivre congolais décidé par la société belge.

Rappelons enfin que la réponse du Congo contenait des précisions sur la position congolaise à l'égard du traité belgo-congolais du 6 février 1965¹⁹⁰.

Le 15 janvier 1967, la crise atteignait son paroxysme. La société belge mettait tout en œuvre pour paralyser la production et la commercialisation du cuivre et des autres métaux. L'exploitation au Congo semblait compromise à plus ou moins court terme, puisque la carte géologique du sous-sol katangais, relative notamment aux concessions de l'U.M.H.K., restait entre les mains des représentants de la société belge. De plus, un profond malaise régnait parmi les techniciens étrangers travaillant au Katanga : le président de la République exigeait d'eux le respect d'un préavis de douze mois en cas de rupture de contrat avec l'ex-U.M.H.K.¹⁹¹. Quant à la vente des produits, les mesures décrites plus haut la mettent sérieusement en péril. Les Congolais manquaient des moyens appropriés et du personnel qualifié pour continuer efficacement l'exploitation et pour opérer les tractations commerciales. Enfin, l'Union minière refusant toujours de payer les sept milliards réclamés par le Congo, l'arrivée

¹⁹⁰ Voy. *supra*, note 119, et ROUSSEAU, Ch., *op. cit.*, p. 735.

¹⁹¹ Voy. la « Déclaration du chef de l'Etat », le mardi 10 janvier 1967 (*L'Etoile du Congo*, 1967, n° 165, p. 2) et l'annonce du gouvernement congolais du 19 janvier 1967 (*id.*, n° 174-175, pp. 1-2); voy. aussi les réactions du gouvernement belge et de l'U.M.H.K. dans ROUSSEAU, Ch., *op. cit.*, pp. 735-736 (la décision fut considérée par la société belge comme « une violation de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en 1948 par l'O.N.U. »). Voy. aussi KOVAR, R., *op. cit.*, p. 769, et GÉRARD-LIBOIS, J., « Etudes congolaises », *op. cit.*, p. 21. Voy. enfin R.B.D.I., 1969, p. 602, et les références citées.

de devises fortes dans la République était suspendue : « les caisses sont vides à Kinshasa » annonçaient certains journaux belges ¹⁹².

Après la décision congolaise, prise à la mi-janvier, de ne pas nationaliser les biens de la Société générale de Belgique, malgré les menaces en ce sens ¹⁹³, la situation allait évoluer vers l'apaisement. Des négociations secrètes se nouèrent entre les autorités de la République et certaines personnalités appartenant à des groupes financiers liés à l'U.M.H.K. ¹⁹⁴.

Après de vaines tentatives pour créer un consortium international ¹⁹⁵, la Gécomin signait, le 15 février 1967, avec une filiale de l'Union minière, la Société générale des minerais de Belgique ¹⁹⁶, une convention à laquelle était annexé un protocole entre la même société belge et la Banque nationale du Congo. Grâce à ces accords, on sortait enfin de l'impasse, du moins provisoirement. Les épineuses questions de l'exploitation par les techniciens étrangers et de la commercialisation de la production y trouvaient une solution ¹⁹⁷. Les

¹⁹² Voy. par exemple, l'article « Va-t-on vers un accord entre le Congo et l'U.M.H.K. ? », dans *La Libre Belgique*, 12 janvier 1967, pp. 1 et 6.

¹⁹³ Voy. *supra*, p. 77.

Le Congo se limita à substituer l'Etat à l'Union minière dans tous les droits détenus par elle dans plusieurs sociétés œuvrant en Afrique. Voy. l'ord. n° 67-01ter du 1^{er} janvier 1967 portant mesures d'exécution de l'ord-loi n° 67-01bis..., *Monit. C.*, 1967, I, pp. 30-31.

¹⁹⁴ Le gouvernement belge tient un grand rôle dans le rapprochement des deux parties en litige. Le 10 janvier 1967, il avait déjà fait parvenir aux autorités congolaises, par la voie diplomatique, un projet de convention technique, voy. « Etudes congolaises », *op. cit.*, 1967, p. 20.

¹⁹⁵ Sur les essais de constitution d'un *consortium international*, voy. KOVAR, R., *op. cit.*, pp. 771-772; GÉRARD-LIBOIS, J., « L'affaire de l'U.M.H.K. », *op. cit.*, pp. 22-23, qui reproduit en annexe le communiqué de la Compagnie Lambert, à qui le président Mobutu avait demandé de contacter les groupes intéressés (*loc. cit.*, pp. 39-40); *Le Monde*, du 29-30 janvier et du 1^{er}-3 février 1967.

¹⁹⁶ Sur les relations commerciales et organiques entre l'Union minière et la Société générale des minerais (par le biais de la Société générale de Belgique), voy. « Morphologie... », *op. cit.*, pp. 136 et 177; voy. aussi *Etudes congolaises*, 1967, vol. X, n° 2, p. 2.

¹⁹⁷ Le texte de la *Convention de coopération technique* et celui du *Protocole annexe* ont été publiés par l'A.F.D.I., en annexe à l'étude de KOVAR, R., (*op. cit.*, pp. 777-780) et par *Etudes congolaises*, en annexe au dossier présenté par GÉRARD-LIBOIS, J., *op. cit.*, pp. 40-47. Ces deux auteurs fournissent dans leur étude respective un commentaire de ces accords, voy. A.F.D.I., pp. 772-775 et *Etudes congolaises*, pp. 23-24. Voy. aussi I.R.E.S., « Lettre mensuelle », *op. cit.*, pp. 15-20 (5. « Perspectives »); ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », R.G.D.I.P., 1967, p. 736 (qui situe, à tort semble-t-il, la signature de la convention le 17 février); une traduction anglaise est donnée dans *International Legal Materials*, vol. VI, 1967, n° 5, pp. 909-914. Les deux parties auraient apporté certaines modifications au texte primitif de la Convention. Voy. le *communiqué de la Gécomin* et les commentaires dans *Le Monde*, 14-15 mai 1967, p. 6.

Sur les relations entre les deux parties après la signature de l'accord, voy. le *Rapport*

autres questions, celle de l'indemnisation de l'Union minière notamment, restaient en suspens¹⁹⁸.

Mais ceci, déjà, est une autre histoire¹⁹⁹.

CONCLUSION

L'INTERET DE L'ETUDE DE LA « CONGOLISATION » EN DROIT INTERNATIONAL

La « congolisation » de l'Union minière du Haut-Katanga offre à l'internationaliste un très vaste champ d'investigation. Le phénomène touche, en effet, à la fois les questions de succession d'Etats et celles relatives aux aspects juridiques de l'investissement à l'étranger. Or, on le sait, ces domaines de recherches présentent aujourd'hui un intérêt particulier. Certes, leur nouveauté n'est que relative : la substitution d'un Etat à un autre, les relations économiques internationales, voilà assurément des problèmes anciens. Mais les circonstances dans lesquelles ils apparaissent actuellement et la mentalité qui préside à leur examen en font des sujets d'une acuité exceptionnelle²⁰⁰.

Deux causes principales expliquent, selon nous, ce rajeunissement des perspectives d'études. La première réside tout entière dans le phénomène de la décolonisation²⁰¹. Autrefois existait la structure uniforme et cohérente du système

d'activité, exercice 1967, de la Gécomin, qui considère que les « dirigeants et les cadres de la Société générale des minerais (...) ont collaboré loyalement avec la Gécomin dans les bons comme dans les mauvais jours » (introduction, sous le titre *Synthèse*).

¹⁹⁸ Voy. à ce propos les déclarations de L. Wallef, président du conseil d'administration de l'Union minière, à l'assemblée générale du 25 mai 1967, *Le Monde*, 2 juin 1967, p. 22.

POURBAIX, J., « De l'Union minière à la Gécomin », *Pourquoi Pas ?*, n° 2608, du jeudi 21 novembre 1968, croit pouvoir déduire du fait que la Gécomin a réévalué les avoirs au Congo de l'U.M.H.K. que cette dernière pourra puiser dans le chiffre plus élevé proposé par la société congolaise un argument de plus en faveur d'une juste compensation.

¹⁹⁹ Sur l'évolution de la situation depuis la signature des accords de février 1967, voy. C.R.I.S.P., *Courrier hebdomadaire*, C.H. n° 406, 17 mai 1968, pp. 8-22.

²⁰⁰ C'est notamment l'avis du professeur TUNC, A., *Les aspects juridiques du développement économique* (Etudes préparées à la requête de l'U.N.E.S.C.O.), Paris (Dalloz), 1966, p. 12.

L'*International Law Association* a décidé, il y a peu, de constituer des commissions pour l'étude de ces deux matières, voy. *Report of the I.L.A.*, Hamburg, 1960, 49th Conference, et Helsinki, 1966, 52nd Conference.

²⁰¹ Il est devenu banal de relever l'influence de ce phénomène sur le droit. Voy., parmi les études récentes sur ce sujet, appliqué au droit international : DUROSELLE, J.B. et MEYRIAT, J., (sous la direction de —), *Les nouveaux Etats dans les relations internationales*, Paris (A. Colin), 1962, surtout la troisième partie; ABI-SAAB, G., *The Newly Independent States and International Law*, Genève (Centre européen de la dotation Carnegie), 1964;

colonial, créée par la puissance colonisatrice essentiellement pour la réalisation de ses intérêts. Elle se maintenait grâce à l'unité de la finalité poursuivie et aussi grâce aux rapports de complémentarité entre les différents secteurs de l'activité sociale : politique, administration, économie... (que l'on songe aux bonnes relations entre l'Union minière et les autorités coloniales). Cette structure fut propice à l'éclosion d'accords entre puissance publique et entrepreneurs privés allogènes aux populations locales. Or, sans transition, cette organisation monolithique est remplacée par un système de dissociation entre ces secteurs, et spécialement, entre deux types de forces : le pouvoir politique, pris en charge par les nationaux, et la puissance économique désormais étrangère, qui bénéficie d'un sursis fragile²⁰². Poursuivant des fins différentes, voire antinomiques, ces deux forces concurrentes ne peuvent apparemment pas espérer surmonter leur opposition par des formules d'ententes : chaque compromis dégénère en compromission néfaste pour l'une des deux parties. Cette contradiction fondamentale ne peut donc disparaître que par une crise aboutissant à l'éviction d'une des forces ou à sa soumission à l'autre.

Aux circonstances conjoncturelles inhérentes à la décolonisation s'ajoute l'existence de la lutte contre le sous-développement. Jamais la recherche d'un ordre économique international dans lequel les jeunes nations participeraient aux fruits du progrès économique et technique n'a été autant à l'ordre du jour. Dans un monde où se manifeste « la coexistence de la pléthore et de la famine »²⁰³, le problème de l'essor économique des pays en voie de développement et celui de la répartition équitable des richesses prennent une proportion universelle. Ils exigent une solution rapide, juste et rationnelle à la fois. Or les conflits latents d'intérêts particuliers, d'ordre idéologique ou, plus souvent encore, simplement matériel, risquent d'écarter les solutions objectivement les meilleures et de retarder la réalisation de « l'optimum de développement » magistralement décrit par le professeur Austruy²⁰⁴. Les incompréhensions s'accumulent et les tensions irréversibles apparaissent.

A cet égard, l'affaire de l'Union minière fournit davantage d'enseignements

CASTAÑEDA, J., « The Underdeveloped Nations and the Development of International Law », *Inter. Organ.*, 1961, vol. 15, pp. 38 et ss.; PANIKKAR, K.M., « Problèmes des Etats nouveaux », *Rev. Dr. Contemp.*, 1961, pp. 5 et ss.; O'BRIEN, W., *New Nations in International Law and Diplomacy*, London (Stevens), 1965; PRAKASH SINHA, S., *New Nations and the Law of Nations*, Leyden (Sijthoff), 1967 (avec une très substantielle bibliographie); SERENI, A.P., « Les nouveaux Etats et le droit international », *R.G.D.I.P.*, 1968, pp. 305-322.

²⁰² Voy. COMELIAU, C., « Le pouvoir économique dans les pays nouvellement indépendants », *Cahiers économiques et sociaux I.R.E.S.*, 1965, pp. 61 et ss.; PRELOT, M., *La science politique*, Paris, P.U.F., 1961, p. 98 (qui parle à ce propos de la « dialectique de la puissance et du pouvoir »); DUROSSELLE, J.B., « Les conflits entre Etats et compagnies privées », *R.F.S.P.*, 1967, pp. 228.

²⁰³ ARDANT, G., *Le monde en friche*, Paris, P.U.F., 1959, p. 6.

²⁰⁴ AUSTRUY, J., *Le scandale du développement*, Paris (Rivière), 1965, pp. 263-295.

à l'homme politique et au sociologue qu'au juriste. L'étude du rapport des forces en présence promet d'être passionnante : d'une part, un jeune Etat qui a arraché son indépendance et qui s'éveille au nationalisme, qui veut prouver la disparition de son aliénation politique et économique en usant de sa compétence législative pour défaire « légalement » aujourd'hui ce qui fut noué contractuellement par un régime qui ne représente plus l'opinion; et d'autre part, l'entreprise privée étrangère, Etat dans l'Etat, qui sait que les capitaux frais et l'assistance technique étrangère restent indispensables pour la nouvelle République, qui a profité des derniers temps de la colonisation pour établir ses protections juridiques et qui peut faire appel, au besoin, au soutien de son pays par le biais de la protection diplomatique...

Il n'en reste pas moins que les problèmes soulevés *sur le plan du droit* par la « congolisation », s'il n'est pas souhaitable de les isoler artificiellement, présentent à eux seuls un intérêt incontestable.

Et tout d'abord, y a-t-il eu nationalisation, spoliation, expropriation illicite... ? Depuis qu'une récente doctrine du droit des gens a fixé la signification de ces diverses institutions, en précisant, pour chacune, leurs caractères²⁰⁵, il est devenu possible de déterminer la nature juridique des actes gouvernementaux à l'égard des sociétés privées étrangères, et d'en déduire les effets. Le cas de l'U.M.H.K. mériterait à lui seul une étude exhaustive sur cet aspect. Au demeurant, le néologisme « congolisation » n'ayant pas encore été accepté dans la terminologie du droit international, le problème de la qualification de la mesure reste entier.

Mais d'autres difficultés présentent plus d'attrait encore. Ainsi, l'étude du transfert du siège social de la société étrangère, et de ses incidences tant sur le plan des conflits de lois que de la condition de la personne morale; ainsi l'examen, au regard du droit des successions d'Etats, de l'évolution du régime juridique des concessions de richesses naturelles; ainsi aussi le problème de la révision des traités internationaux et de l'application au cas concret de la clause *rebus sic stantibus*; ainsi encore l'appel à la doctrine des droits acquis, dont on pourrait se demander si elle conserve encore actuellement son caractère de règle de droit commun international²⁰⁶; ainsi enfin l'intervention, si large-

²⁰⁵ Voy. notamment : ADRIANSE, P., *Confiscation in Private International Law*, La Haye, 1956; FOUILLOUX, G., *La nationalisation et le droit international public*, Paris (L.G.D.J.), 1962; KATZAROV, K., *La théorie de la nationalisation*, Neuchâtel (Bâconnière), 1960; SEIDL-HOHENVELDERN, I., *Internationales Konfiskations- und Enteignungsrecht*, Tübingen, 1952; WORTLEY, B., *Expropriation in Public International Law*, Cambridge, 1959, et les bibliographies citées dans ces ouvrages.

²⁰⁶ Voy. FOCSANEANU, L., « Les sociétés commerciales dans les projets et propositions de conventions internationales multilatérales tendant à la protection de la propriété étrangère », *La personnalité morale et ses limites*, op. cit., p. 244, n° 3. Sur le principe et sur son évolution, voy. ABS, H.J., « The Protection of Duly Acquired Rights... », *Soc. to Advance*

ment « subordonnée dans son exercice à des considérations politiques »²⁰⁷ de la protection diplomatique...

Il est même permis d'espérer voir le conflit opposant la République démocratique du Congo à l'Union minière donner un jour lieu à une étude sur l'arbitrage international. On a pu croire, à un certain moment, que le différend allait trouver sa solution au sein du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats, récemment installé sous les auspices de la B.I.R.D.²⁰⁸. En effet, l'approbation parlementaire de la convention du 18 mars 1965 qui est à l'origine dudit Centre, est en cours en Belgique et, pour sa part, le Congo a ratifié cette Convention. On a, plus haut, déjà signalé les interventions des plus hautes autorités de la Banque mondiale dans la recherche de la solution au litige²⁰⁹. Les parties en cause ont finalement préféré des négociations plus directes et plus discrètes encore.

Le 26 septembre 1969, l'Union minière publiait à Bruxelles le communiqué suivant :

« Un accord, comportant une prorogation pour vingt-cinq ans de la convention de coopération technique entre la Société générale des minerais et la Générale congolaise des minerais, vient d'être conclu à Kinshasa sous l'égide des autorités congolaises.

Un aménagement des modalités de cette convention permettra à la Société

the Protection of Foreign Investment, 1956, p. 51; GARCIA-AMADOR, F., « Responsibility of the State for Injuries caused in its Territory to the Person or Property of Aliens : Measures affecting acquired Rights », *A.C.D.I.*, 1960, p. 1, 4^e rapport C.D.I., 1959, II; KAECKENBEEK, G., « La protection internationale des droits acquis », *R.C.A.D.I.*, 1937, vol. 59, pp. 321-419; *id.*, « Protection of Vested Rights in International Law », *B.Y.B.I.L.*, 1936, vol. XVII, pp. 1-18; LALIVE, P., « The Doctrine of Acquired Rights », *The rights and duties of Private Investors Abroad*, New York, 1965, pp. 145-200; *id.*, *Le respect international des droits acquis*, Cours I.H.E.I., Paris, 1968 (ronéo). Voy. aussi BROWNIE, I., « Aspects juridiques du passage à l'indépendance », *Rev. Dr. Contemp.*, 1961, p. 36, et BINDSCHIEDLER, R., « La protection de la propriété en droit international public », *R.C.A.D.I.*, 1956, vol. 90, p. 181.

²⁰⁷ DE VISSCHER, Ch., « Théories et Réalités... », *op. cit.*, p. 342; dans le même sens, GUGGENHEIM, P., *op. cit.*, p. 310; GARCIA-AMADOR, F., *op. cit.*, pp. 426-461; WETTER, J., « Diplomatic assistance to private investment... », *Un. Chicago L.R.*, 1962, pp. 275 et ss.

²⁰⁸ Le Centre a été créé aux termes de la Convention du 18 mars 1965 pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats, entrée en vigueur le 14 octobre 1966, préparée sous l'égide de la B.I.R.D. Voy. à ce sujet AMADIO, M., *Le contentieux international de l'investissement privé et la convention de la Banque mondiale du 18 mars 1965*, Paris (L.G.D.J.), 1967; les rapports présentés lors des Journées d'études de droit international tenues à Dijon les 26-27 avril 1968 (doc. ronéo); les articles de DELAUME, M., *Clunet*, 1966, pp. 26 et ss., et de ROULET, M., *Ann. suisse dr. internat.*, 1965, pp. 121 et ss. L'approbation parlementaire est en cours en Belgique : voy. D.P., Chambre, session extraordinaire 1968, n° 75/1. La République démocratique du Congo a ratifié la Convention par l'Ord.-loi n° 68-336 du 16 août 1968 (non publiée au *Monit. C.*).

²⁰⁹ Voy. *supra*, note 26.

générale des minerais de procurer à notre société, au cours des quinze prochaines années, une compensation satisfaisante pour la perte de nos actifs congolais.

Cet arrangement règle, d'une manière constructive et définitive, le contentieux entre la République démocratique du Congo et notre société.

L'importance finale de la compensation dépendra de la production de la Générale congolaise des minerais et de la valeur de ses produits : elle est donc directement liée à la prospérité de l'industrie minière du Congo. »

En même temps, la radio congolaise diffusait un communiqué de la présidence de la République, dont le texte différait du précédent sur plus d'un point. Il ne mettait pas l'accent sur la liquidation du contentieux consentie par l'Etat congolais, ni sur la durée du nouveau contrat. Il finissait ainsi :

« La Gécomin et la Société générale des minerais, conscientes de la bonne coopération qui a existé entre les deux entreprises pendant près de trois ans, avec la bénédiction des plus hautes autorités du pays, se sont mises d'accord pour un nouveau terme qui, cette fois, est de plus longue durée.

Les autorités de la Deuxième République sont convaincues que la bonne exécution de cette convention, qui cadre avec la politique d'indépendance économique du nouveau régime, s'effectuera dans l'intérêt bien compris des parties en présence et donnera un nouvel essor à l'économie nationale congolaise. »

La veille déjà, l'ambassade de Belgique à Kinshasa avait signalé l'existence de l'accord au gouvernement belge. Elle précisait que l'indemnisation de l'U.M.H.K. se ferait sans versement de l'Etat congolais ou de la Gécomin, mais par des prélèvements sur les redevances payées à la Société générale belge des minerais. Ces redevances sont restées celles fixées dans l'accord de février 1967 : quatre et demi pour-cent, plus deux pour-cent pour la garantie du paiement des traitements du personnel expatrié.

Le 16 octobre 1969, l'Union minière fournissait les compléments d'information suivants :

« L'accord, conclu à Kinshasa sous l'égide des autorités congolaises, consiste essentiellement en une prorogation pour vingt-cinq ans de la convention de coopération technique entre la Société générale des minerais et la Gécomin.

Pendant une première période de quinze ans, la Société générale des minerais percevra un montant égal à six pour-cent de la valeur de la production de cuivre, cobalt et autres métaux de la Gécomin, ce montant comprenant à la fois l'indemnité revenant à l'Union minière et la rémunération du concours technique.

Ce montant de 6 % est à rapprocher du montant de 4,5 % de la convention de février 1967, en tenant compte cependant que ces 4,5 % couvraient principalement, en plus du concours technique, de grosses dépenses temporaires. Il faut noter aussi que la Gécomin supportait un supplément de 2 % en relation avec des engagements associés à l'aide technique. Il en résulte que les 6 % actuels représentent une atténuation de la charge de 6,5 % au total qui incombait à la Gécomin.

Après expiration de la période de quinze ans, le montant attribué à la Société générale des minerais sera ramené de 6 à 1 %, ce chiffre couvrant la rémunération du concours technique et les charges qui y correspondent.

La détermination des paiements sur base de la valeur de la production offre

des garanties aux deux parties comme mesure de la compensation et de la rémunération.

L'accord a été communiqué à la Banque mondiale, à Washington, qui a accepté de participer à la conciliation et à l'arbitrage éventuel de tous différends qui pourraient se présenter quant à son exécution. »

L'avenir dira si les conceptions respectives des dirigeants de la société belge et des autorités congolaises concordent quant à la notion d'« intérêt bien compris des parties en présence »...

Les abréviations usitées sont celles généralement retenues par cette *Revue*. En outre, on notera la signification des sigles suivants :

<i>A.C.P.</i>	: Agence congolaise de Presse (Agence gouvernementale).
<i>Arr. min.</i>	: Arrêté ministériel.
<i>B.O. (E.I.C. ou C.B.)</i>	: Bulletin officiel (de l'Etat indépendant du Congo <i>ou</i> du Congo belge).
<i>C.C.C.I.</i>	: Compagnie du Congo pour le commerce et l'industrie.
<i>C.R.A.</i>	: Compte rendu analytique.
<i>C.R.I.S.P.</i>	: Centre de recherche et d'information socio-politiques (Bruxelles).
<i>C.R.O.</i>	: Compte rendu officiel.
<i>C.S.K.</i>	: Comité spécial du Katanga.
<i>Déc. ou Déc.-loi</i>	: Décret <i>ou</i> Décret-loi.
<i>F.E.C.</i>	: Fédération des entreprises congolaises (Kinshasa).
<i>I.R.E.S. (C.R.E.)</i>	: Institut de recherches économiques et sociales (Centre de recherches économiques) (Kinshasa).
<i>I.R.R.I.</i>	: Institut royal des relations internationales (Bruxelles).
<i>Jur. Col.</i>	: Revue de doctrine et de jurisprudence coloniale.
<i>Monit. C. (ou B. ou K.)</i>	: Moniteur congolais (<i>ou</i> belge, <i>ou</i> katangais).
<i>Ord. ou Ord.-loi</i>	: Ordonnance <i>ou</i> Ordonnance-loi.
<i>R.J.C.B.</i>	: Revue juridique du Congo belge.
<i>S.C.A.R.L.</i>	: Société congolaise à responsabilité limitée.
<i>U.M.H.K.</i>	: Union minière du Haut-Katanga.