

II. — Notes

LE CONTENTIEUX BELGO-ZAÏROIS

Développements récents

PAR

Pierre KLEIN

ASPIRANT F.N.R.S.

ASSISTANT À LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ DE BRUXELLES

1. Les relations que la Belgique a entretenues depuis trois décennies avec la plus importante de ses anciennes colonies africaines ont été émaillées de nombreux conflits. Dès 1965 et l'accession au pouvoir du président Mobutu, les deux pays entament des variations sur le thème « Je t'aime, moi non plus », qui se sont poursuivies jusqu'à l'époque actuelle. Oscillant entre la volonté de maintenir de bonnes relations avec un « partenaire privilégié » et celle de faire table rase des vestiges de la colonisation, la République du Congo, puis du Zaïre, a plus d'une fois remis en cause les accords qui la liaient à la Belgique (1). Les derniers épisodes importants de ce qui apparaît parfois plus comme un psychodrame que comme de véritables relations interétatiques se sont déroulés entre octobre 1988 et juillet 1990. Il s'agira plus pour nous de présenter ici les faits et les réactions qu'ils ont suscitées de la part des pouvoirs législatif et exécutif belges (I), ainsi que de dégager les principales questions de droit soulevées par le conflit (II) que de nous livrer à une analyse juridique approfondie de celui-ci. Ce choix nous est imposé par une restriction de l'accès aux principaux textes qui ont formalisé les modalités des nouvelles relations belgo-zaïroises (2) ainsi qu'à certains dossiers de première importance (3).

(1) On rappellera entre autres que la République du Congo a refusé d'appliquer les accords de 1965 dès l'année qui a suivi leur conclusion, que le Zaïre a dénoncé en 1974 le traité d'amitié belgo-zaïrois du 29 juin 1970, que plusieurs accords bilatéraux ont été violés ou remis en cause au cours de la crise étudiée ici.

(2) Comme on le verra plus bas, l'application des accords de Rabat et des accords du 27 mars 1990 a été suspendue très rapidement après leur signature. Ces textes n'ont dès lors pas été soumis à l'approbation du Parlement belge et demeurent confidentiels à l'heure actuelle.

(3) C'est surtout le cas des informations relatives à la vente de l'uranium congolais par la Belgique (v. *infra*).

I. LES FAITS — L'ATTITUDE
DES POUVOIRS LÉGISLATIF ET EXÉCUTIF BELGES

2. Ce nouvel avatar des relations belgo-zaïroises a débuté en octobre 1988 avec une visite du Premier ministre belge, M. Martens, au Zaïre. Un événement précédant celle-ci, le refus d'accorder un visa à trois journalistes néerlandophones qui devaient accompagner le Premier ministre et qui avaient signé dans deux journaux belges (4) des articles dont la teneur avait déplu aux autorités zaïroises, suscite déjà de vives réactions chez plusieurs parlementaires. Ainsi, pour M. Kempinaire, il est

« inacceptable que le gouvernement belge ne réagisse pas quand des journalistes [...] se voient privés de leur droit à l'information. Le gouvernement a manqué à son devoir de défense de la liberté de la presse et de la liberté d'expression » (5).

C'est, dès ce moment et quoiqu'encore indirectement, la question du respect des droits de la personne par le Zaïre et de l'action de la Belgique en ce domaine qui est mise sur la table.

3. Par la suite, ce sont essentiellement deux prises de position de M. Martens durant son voyage même qui ont déclenché d'importantes réactions au Parlement et dans la presse belges. La première consistait dans une proposition unilatérale de la Belgique d'alléger la dette extérieure du Zaïre, la seconde dans une déclaration du Premier ministre selon laquelle il aimait « ce pays, son peuple, ses dirigeants ». L'une et l'autre appellent quelques précisions.

4. Fin septembre 1988, le montant global de la dette extérieure du Zaïre se situait aux alentours de 7 milliards de dollars. Trois quarts de cette somme, soit 5,2 milliards de dollars, étaient dus à des créanciers bilatéraux. 7,5 % ou 525 millions de dollars étaient dus aux créanciers privés. 17 % ou 1,4 milliard de dollars avaient été avancés par des organismes multilatéraux. En 1985, le service de la dette représentait 27,7 % des exportations et 55,1 % des dépenses de l'État (6). L'U.E.B.L. est le premier partenaire commercial du Zaïre : 50 % des exportations zaïroises partent vers la Belgique, 20 % des importations zaïroises proviennent de l'U.E.B.L. Le Zaïre a une dette d'environ 40 milliards de francs envers notre pays. La décision de procéder à un réaménagement des dettes commerciales annoncée par M. Martens fait suite au Sommet des pays industrialisés de Toronto. La

(4) Il s'agissait de *Trends* et *Het Belang van Limburg*. V. *Het Laatste Nieuws* et *De Morgen*, 26 octobre 1988.

(5) Interpellation de M. Kempinaire à la Chambre, séance du 17 novembre 1988, *C.R.A.*, p. 56.

(6) Chiffres extraits de l'article de Colette BRAECKMAN, « Entre la Belgique et le Zaïre, un contentieux exemplaire », *Le Monde Diplomatique*, mars 1989, p. 13 et de l'interpellation de M. Kempinaire à la Chambre, séance du 17 novembre 1988, *C.R.A.*, p. 58.

Belgique a opté, à l'égard du Zaïre, pour l'une des trois formules dégagées lors du Sommet : l'ajustement de la totalité de la dette étalé sur 25 ans avec une période de grâce de 15 ans et un taux d'intérêt aux conditions du marché. Cette formule ne contient aucun élément de libéralité. Les échéances concernant les emprunts d'État à État sont remises pour une période de dix ans. Pour le Zaïre, cette mesure équivaut à une réduction de sa dette se chiffrant à un petit milliard, soit un cinquième de sa dette publique d'État à État. Mais cela ne coûte rien à la Belgique et n'efface pas la dette (7).

5. La déclaration de M. Martens relative aux dirigeants zaïrois devait, elle aussi, susciter des réactions en sens divers, eu égard aux préoccupations qui avaient été depuis longtemps exprimées en Belgique au sujet du respect des droits de la personne au Zaïre. Ainsi, à la Chambre, M. Kempinaire rappelle au Premier ministre que le Centre national de coopération au développement lui avait demandé.

« d'avoir, au nom du gouvernement belge, un entretien avec les autorités zaïroises et de protester contre des cas concrets de violation manifeste. Aussi [M. Martens a-t-il] dû ressentir comme un camouflet la déclaration du président zaïrois selon qui le monde occidental avait inventé les droits de l'homme au moment où il se départissait de son passé colonial. » Et le député de constater que « pas plus qu'en 1981 [lors de la précédente visite de M. Martens], la question des droits de l'homme n'a été abordée » (8).

Le débat sur cette question n'est pas nouveau (9), mais la crise belgo-zaïroise révélera, entre cette interpellation de 1988 et les prises de position officielles de 1990, une intéressante évolution de la politique belge en la matière (10).

6. Le Zaïre réagit à ces critiques peu de temps après, en déclarant renoncer à toute remise de dette, et proteste contre la « campagne de dénigrement » dont il est l'objet en Belgique. Le 30 novembre 1988, le gouvernement zaïrois fait parvenir aux autorités belges un mémorandum demandant l'application stricte et absolue du principe de réciprocité dans tous les domaines, prévoyant l'envoi d'une mission de clarification en Belgique et enjoignant à toutes les entreprises relevant du portefeuille de l'État zaïrois

(7) *Ibid.*

(8) Interpellation de M. Kempinaire à la Chambre, séance du 17 novembre 1988, *C.R.A.*, p. 57. Le point de vue des libéraux francophones sur cette question est quelque peu différent, ainsi qu'il ressort de l'intervention de M. Kubla, qui trace en la matière un parallèle entre l'attitude des gouvernants belges et celle du Président de la République française :

« ... personne ici n'a de leçon à donner à François Mitterrand en ce qui concerne les droits de l'homme [...] mais s'embarrasse-t-il de toutes vos sensibilités au moment où l'on discute un enjeu aussi important que celui du Zaïre ? » (Interpellation de M. Kubla à la Chambre, séance du 20 décembre 1988, *A.P.*, p. 876).

(9) V. e.a. Chroniques Salmon-Vincineau, n° 1456, cette *Revue*, 1981-1982, pp. 660 à 663, Salmon, n° 1681, cette *Revue*, 1984-1985, p. 414.

(10) V. *infra*.

de transférer leur représentation en Belgique hors du Royaume (11). Il annonce en outre le transfert des comptes publics dans des banques exclusivement zaïroises (12) et l'obligation pour les étudiants zaïrois présents en Belgique de quitter le pays, ce qui toucherait 5627 citoyens zaïrois (13).

7. Le 29 décembre 1988, le ministre belge de la Coopération au développement, M. Geens, apporte au gouvernement zaïrois la réponse au mémorandum du 30 novembre. Elle définit les grands axes de la politique belge à l'égard du Zaïre et propose une trêve de trois mois dans le conflit qui oppose les deux pays (14). Elle sera qualifiée ultérieurement par le ministre des Affaires étrangères, M. Tindemans, de « charte non coloniale » préconisant un dialogue entre « deux pays souverains, qui respectent leur dignité respective, leur droit à la différence, conformément à leur identité, à leur authenticité » ; la Belgique y admet également le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un autre État (15). On y trouve aussi une proposition d'une conférence rassemblant à Kinshasa au mois d'avril tous les ministres belges et zaïrois concernés.

8. Le 3 janvier 1989, les autorités zaïroises portent à la connaissance du gouvernement belge que deux des quatre vols hebdomadaires de la Sabena vers Kinshasa étaient supprimés et que le déplacement à Paris du siège bruxellois d'Air-Zaïre serait effectif le 5 janvier (16). À son retour du Zaïre, le 4 janvier, M. Geens déclare toutefois que la coopération avec le Zaïre est maintenue et que la colère des autorités zaïroises, et du président Mobutu en particulier, a essentiellement été provoquée par des articles de presse parus en Belgique (17). Le Président zaïrois exprimera publiquement son mécontentement quelques jours plus tard en souhaitant dans un discours que la presse belge s'occupe « du Roi, du gouvernement et des institutions politiques belges et non des autorités et du peuple du Zaïre, qui n'est plus une colonie et qui refuse toute ingérence et toute immixtion dans ses affaires intérieures » (18). Le 9 janvier 1989, M. Mobutu ouvre les travaux du comité central du M.P.R. en stigmatisant « les considérations futiles sur les droits de l'homme au Zaïre émises si souvent par un pays qui n'a laissé dans son ancienne colonie aucune tradition en la matière ». Il invoque aussi la dette morale de la Belgique à l'égard de son pays, présentant finalement la détresse économique de son pays comme le fruit d'une très ancienne

(11) *Echo de la Bourse*, 11 janvier 1989.

(12) Ce qui produira des effets importants pour les banques à capitaux belges au Zaïre (plus d'un milliard de FB de pertes) (*La Libre Belgique*, 8 février 1989).

(13) *Le Soir*, 6 décembre 1988.

(14) *Le Soir*, 30 décembre 1988.

(15) *Le Soir* et *La Libre Belgique*, 6 janvier 1989.

(16) *Het Volk*, 5 janvier 1989.

(17) *Le Soir*, 5 janvier 1989.

(18) *Le Soir*, 9 janvier 1989.

exploitation, qui met la Belgique en devoir de réparer ses forfaits (19). Selon M. Mobutu, le Zaïre a le droit de demander des comptes et d'exiger une juste réparation « comme la France l'a accordée à l'Algérie et la Grande-Bretagne au Kenya et au Zimbabwe ». Il dénonce dans cet ordre d'idées la confiscation par la métropole du produit de la vente de l'uranium de l'ancienne colonie qui servit à la fabrication de la bombe atomique américaine lors de la deuxième guerre mondiale, le détournement vers la métropole des réserves d'or de la colonie quelques jours seulement avant le 30 juin 1960, la transformation des sociétés de droit congolais qui le désiraient en sociétés de droit belge par la loi du 17 juin 1960, la déstabilisation du jeune État indépendant par l'organisation de la sécession du Kasaï et surtout du Katanga (20). Le Président zaïrois appelle finalement à un examen en profondeur du « lourd contentieux moral et financier entre le Zaïre et la Belgique en vue de l'établissement de relations plus justes et plus équitables » (21).

9. On assiste, après ces prises de positions, à une aggravation très nette des relations entre les deux pays. Le 11 janvier, le gouvernement belge émet une première protestation diplomatique en réaction aux mesures visant la Sabena, « qui constituent une violation flagrante de l'accord aérien existant entre la Belgique et le Zaïre » (22). Le 13 janvier, le Comité central du M.P.R. annonce la décision zaïroise de dénoncer les traités belgo-zaïrois d'amitié de 1960 et de coopération générale de 1976 (23). Le 15 janvier, le gouvernement belge annonce sa décision « d'interrompre jusqu'à nouvel ordre sa coopération avec le Zaïre » (24) et rejette énergiquement la critique portée par Kinshasa sur cette coopération. Il déplore « le caractère unilatéral des modifications que le Zaïre a apportées aux relations avec la Belgique » et rejette le caractère unilatéral de la décision zaïroise de suspendre tous les remboursements des créances belges exigibles, « qui est en contradiction avec les accords existants, juridiquement contraignants ». La Belgique considère que le contentieux entre les deux États est « définitivement clos » en rappelant l'article 18 de la convention de 1965 (25). Quant à la limitation des fréquences des vols de la Sabena, la Belgique entend recourir

(19) *La Libre Belgique*, 11 janvier 1989.

(20) V. aussi l'entrevue de M. Mobutu dans *Le Monde*, 26 janvier 1989.

(21) *Écho de la Bourse*, 11 janvier 1989.

(22) *Financiële Economische Tijd*, 13 janvier 1989. Il s'agit de l'accord relatif au transport aérien du 10 septembre 1965, modifié par échanges de lettres des 25 juillet et 9 septembre 1983 (non publiés).

(23) *De Standaard*, 14 janvier 1989. Le premier de ces textes n'est pas publié, le second l'est au *Moniteur belge*, 28 août 1976.

(24) Plus précisément de « se limiter à l'exécution des projets de coopération au développement en cours ».

(25) V. *infra*.

aux procédures juridiques prévues dans l'accord aérien, y compris le recours à la Cour internationale de Justice (26).

10. La réaction zaïroise est immédiate : si la Belgique nie l'existence d'un contentieux entre les deux pays, la « table ronde » envisagée pour avril 1989 n'a plus de raison d'être et seule la C.I.J. est compétente pour départager les deux parties en cause. En ce qui concerne les dénonciations, le gouvernement belge

« se retranche derrière la forme et la procédure de la convention du 6 février 1965 et se tait sur le fond de l'argumentation zaïroise [...] fondée sur certains principes qui régissent les traités et les conventions internationales et qui permettent à toute partie de remettre en cause ces mêmes conventions et traités, surtout lorsqu'ils émanent directement des situations coloniales et néocoloniales dont les effets continuent à se faire sentir ». « La partie belge, alors plus éclairée en la matière [...] n'a pas hésité à abuser de l'inexpérience de la partie congolaise pour faire signer des contrats léonins dont les conséquences néfastes sur l'économie du Zaïre continuent à courir jusqu'aujourd'hui » (27).

Si le Zaïre a attendu avant d'évoquer ce contentieux, c'est parce qu'il manquait de cadres formés, et qu'il ne se rendait pas compte des dommages subis (28). Le 24 janvier, l'agence zaïroise de presse annonce que le Zaïre a décidé de porter le « contentieux belgo-zaïrois » devant « la Cour internationale de La Haye en réponse aux récents propos du ministre belge de la Coopération affirmant qu'il n'était pas question pour son pays de revenir sur ce dossier » (29). Le 1^{er} février, le M.P.R. laisse le choix à Mobutu de suspendre ou de rompre les relations diplomatiques avec la Belgique.

11. Le 3 février, le roi Hassan II du Maroc fait une proposition de médiation, acceptée aussitôt par Mobutu, en visite au Maroc (30). La médiation marocaine est acceptée par la Belgique peu de temps après (31). Le différend quitte alors la scène publique pendant plusieurs mois.

12. L'initiative marocaine est couronnée de succès : la Belgique et le Zaïre signent à Rabat un accord qui met fin à la crise, le 26 juillet 1989. Le texte prévoit la création d'un fonds de réemploi « qui est la contrepartie à l'effacement par la Belgique de la dette zaïroise. Le Zaïre va verser en moyenne 800 millions FB par an à la Belgique, au cours du change du jour. Ce fonds sera géré d'un commun accord. Il devra donner la priorité aux investissements productifs pour le développement local du Zaïre et pour la

(26) *Le Soir*, 16 janvier 1989.

(27) *Le Soir*, 16 janvier 1989.

(28) V. sur ce point la déclaration de M. Mobutu selon laquelle « à l'indépendance, [le Congo avait] à peine dix diplômés universitaires », *Le Monde*, 26 janvier 1989.

(29) *Le Monde*, 26 janvier 1989.

(30) *Le Soir*, 4 février 1989.

(31) *Le Soir*, 7 février 1989.

création d'emplois » (32). Les quatre vols hebdomadaires de la Sabena prévus dans l'accord aérien sont rétablis (33).

13. La période d'accalmie qui suit la conclusion de l'accord de Rabat est mise à profit par les deux parties pour définir les nouvelles modalités de leur coopération. Le 15 février 1990, au terme des négociations belgo-zaïroises, cinq accords sont adoptés et paraphés à Bruxelles :

- la Convention générale régissant les relations entre la République du Zaïre et le Royaume de Belgique,
- l'Accord de coopération entre la République du Zaïre et le Royaume de Belgique,
- le Protocole d'accord entre la République du Zaïre et le Royaume de Belgique relatif au statut du personnel de la coopération belge,
- le Protocole d'accord entre la République du Zaïre et le Royaume de Belgique relatif à la formation des cadres zaïrois,
- l'Arrangement particulier entre la République du Zaïre et le Royaume de Belgique relatif au « Fonds bilatéral de développement » (F.B.D.).

Les cinq textes sont signés par les deux parties à Kinshasa le 27 mars 1990. La session de la grande commission mixte belgo-zaïroise est par ailleurs fixée à Bruxelles en juin 1990.

14. Le 30 avril 1990, l'intervention brutale de la Division spéciale présidentielle contre des sympathisants de l'U.D.P.S. rassemblés devant la maison d'Étienne Tshisekedi à Kinshasa marque le début d'une nouvelle période de tension dans les relations belgo-zaïroises. La question est rapidement posée au Parlement de savoir les suites que le gouvernement belge donnera à ces événements et quel est le fonctionnement concret de la clause de l'accord général belgo-zaïrois du 27 mars 1990 relative aux droits de la personne (34). La réponse offerte par le nouveau ministre des Affaires étrangères, M. Mark Eyskens, est limitée : le ministre espère que le processus de démocratisation est en marche au Zaïre, déclare ne pouvoir confirmer ou infirmer les faits en question et précise qu'un nouveau directeur général a été nommé au ministère des Affaires étrangères qui s'occupe plus particulièrement des droits de la personne. La tâche de ce fonctionnaire est d'examiner les dossiers de ce type et d'assister le ministre dans sa prise de décision en la matière (35).

(32) Selon l'entrevue accordée par le ministre Eyskens à *L'Echo de la Bourse*, 29 juillet 1989. Le texte du traité n'est pas disponible. V. aussi Ch. ROUSSEAU, « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1990, p. 127.

(33) *Ibid.*

(34) Question orale de M^{me} Maes en commission des Affaires étrangères de la Chambre, réunion du 30 mai 1990, *C.R.A.*, Chambre, p. 1023. Nous ignorons la formulation exacte de cette clause, n'ayant pu disposer du texte de l'accord du 27 mars 1990.

(35) *A.P.*, Sénat, séance du 9 mai 1990, p. 1954.

15. De nouveaux événements survenus au Zaïre vont, peu de temps après, porter un coup fatal aux nouvelles relations de la Belgique avec son ancienne colonie. Dans la nuit du 11 au 12 mai 1990, un massacre d'étudiants a lieu sur le campus de l'Université de Lubumbashi, décidé sans doute par les plus hautes autorités zaïroises. La Belgique exige qu'une commission d'enquête internationale soit mise sur pied pour enquêter sur ces faits et suspend l'exécution des accords en liaison avec le rééchelonnement de la dette d'État de même que la préparation de la réunion de la grande commission mixte qui devait se tenir en juin à Bruxelles (36). Selon M. Eyskens, en violant les droits de la personne

« [l]e Zaïre a en effet rompu unilatéralement la convention de mars 1990. Il s'agit d'une décision politique qui n'a pas été couverte sur le plan juridique. La décision n'a pas été notifiée et il n'a pas été tenu compte des délais de préavis. La conséquence logique de la décision zaïroise est le retrait de la remise des dettes » (37).

Pour l'opposition belge, « ce qui est étonnant, c'est la disproportion entre l'importance des faits tels qu'ils nous sont connus d'une part et la réaction maximaliste, maladroite et isolée du Gouvernement belge d'autre part » (38). « Nous nous battons tous pour le respect des droits de l'homme, mais le gouvernement belge semble avoir une politique sélective en la matière, toujours à l'encontre du Zaïre où nous portons pourtant encore de lourdes responsabilités après l'ère coloniale » (39). Et les représentants libéraux de se demander en conclusion « quand la Belgique va-t-elle enfin considérer le Zaïre comme un pays souverain, dirigé par des responsables politiques souverains exerçant les droits et les devoirs qu'implique la responsabilité politique d'un pays ? » (40).

La réponse du ministre des Affaires étrangères est extrêmement ferme sur ces points : loin d'admettre que « les droits de l'homme sont naturellement un beau thème de discours, mais qu'il faut être réaliste », M. Eyskens insiste sur le fait que le devoir de la Belgique est ici de ne pas juger à la légère, de parler des faits, et certainement pas de les ensevelir sous le traditionnel cynisme politique (41). Le ministre ajoute par ailleurs que « les accords avec le Zaïre ne sont pas un chiffon de papier, [... qu'il insiste] pour qu'ils soient respectés, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme » (42) et que, « quel que soit le régime, il faut adopter une attitude claire vis-à-vis des pays où les droits de l'homme sont bafoués. Les douze

(36) Communiqué gouvernemental du 25 mai 1990.

(37) *C.R.A.*, Chambre, séances du 13 juillet 1990, p. 821.

(38) Interpellation de M. Damseaux à la Chambre, 12 juillet 1990, *A.P.*, p. 20.

(39) *Ibid.*

(40) Interpellation de M. De Decker, *id.*, p. 32.

(41) *A.P.*, Chambre, 12 juillet 1990, p. 22.

(42) Intervention en commission des Affaires étrangères de la Chambre, réunion du 30 mai 1990, *C.R.A.*, Chambre, p. 1025.

pays de la Communauté doivent se concerter quant à l'attitude à adopter » (43).

16. Le 22 juin 1990, le président Mobutu prend cinq mesures en réponse à la réaction belge, dont le renvoi de tous les coopérants et volontaires payés par la Belgique, la réduction de moitié du nombre de vols hebdomadaires de la Sabena vers Kinshasa et la fermeture de tous les consulats belges à l'exception d'un seul. À l'heure actuelle, toute coopération est encore suspendue entre la Belgique et le Zaïre, et il en restera sans doute ainsi aussi longtemps que la situation dans ce dernier pays n'évoluera pas réellement vers la démocratie.

II. LES QUESTIONS DE DROIT

17. Les principales questions de droit que soulève le différend belgo-zaïrois de 1988-1990 nous paraissent concerner deux domaines majeurs. Le premier est celui des droits de la personne et des manières dont un État peut réagir à leur violation par un autre membre de la communauté internationale. Le second est celui de ce que l'on pourrait qualifier « les dommages coloniaux », dans le sens le plus large de cette expression.

18. Il est manifeste que la position belge en matière d'action pour le respect des droits de la personne dans un pays tiers a connu une évolution notable au fil de la crise. Les reproches adressés à M. Martens après son voyage au Zaïre de 1988 tournaient en fait autour de ce seul sujet. L'opposition qu'a suscitée en Belgique la proposition relative à la dette extérieure du Zaïre faite à ce moment par M. Martens s'explique par un facteur essentiel. Elle a surpris certains membres du gouvernement, visiblement ignorants de la décision prise en cette matière et qui se sont déclarés « non liés » par elle. C'était, à l'échelon gouvernemental, la traduction implicite des très nettes réserves exprimées par l'opposition sur la question, selon lesquelles « la remise des dettes doit être liée à un changement de la politique zaïroise, laquelle a contribué au marasme économique et social du pays » (44), ou encore, « il ne peut être question 'd'essayer' l'ardoise, tant de la dette publique que de la dette commerciale, sans que des conditions strictes soient posées et coulées dans des contrats rigoureusement contrôlés » (45).

19. Le principe de la réduction de la dette des États en développement ne suscite plus maintenant aucune objection dans l'absolu, car son carac-

(43) A.P., Chambre, 12 juillet 1990, p. 25.

(44) Interpellation de M. Kempinaire à la Chambre, séance du 17 novembre 1988, C.R.A., p. 58.

(45) Interpellation de M. Simons à la Chambre, séance du 17 novembre 1988, C.R.A., p. 58. V. aussi l'intervention de M. Vanvelthoven, *ibid.*, p. 60.

tère menaçant est clairement perçu (46). La volonté s'affirme par contre de plus en plus nettement dans les enceintes internationales et nationales de subordonner l'aide fournie à ces États au respect de conditions touchant tant aux droits de la personne qu'à la destination qui sera fixée à cette aide, ou aux modalités d'utilisation de celle-ci. Ainsi, les accords de Lomé IV qui organisent l'aide fournie par la Communauté européenne aux États A.C.P. contiennent — et pour la première fois dans des termes aussi complets (47) — une très importante disposition consacrée à l'importance des droits de l'homme dans les politiques de coopération au développement. L'article 5 de la Convention dispose en effet notamment que

« la politique de développement et la coopération sont étroitement liées au respect et à la jouissance des droits et libertés fondamentales de l'homme » et que « la coopération A.C.P.-C.E.E. contribue à l'élimination des obstacles qui empêchent la jouissance pleine et effective par les individus et les peuples de leurs droits économiques, sociaux et culturels » (48).

Le caractère inconditionnel de la proposition de M. Martens allait de toute évidence à l'encontre de cette tendance et c'est cela qui a mis le Premier ministre en porte-à-faux vis-à-vis d'une partie de sa majorité.

20. La question des droits de la personne est plus centrale encore dans la deuxième partie de la crise belgo-zaïroise qui débute en avril 1990. On assiste à ce moment en Belgique à un remarquable renversement des rôles entre le gouvernement et l'opposition. Pour une partie de cette dernière — qui rejoint sur ce point les indignations du Zaïre —, la réaction du gouvernement belge au massacre de Lubumbashi constitue une intervention dans les affaires intérieures d'un État souverain. Ces reproches adressés au gouvernement sont basés sur une analyse de la situation qui ne semble pas juridiquement fondée. En demandant au Zaïre de respecter ses obligations internationales en matière de droits de la personne, la Belgique, loin d'empiéter sur la souveraineté du Zaïre ou d'intervenir dans les affaires intérieures de ce pays, se borne à exiger le respect des droits définis dans un accord international par lequel le Zaïre a librement consenti à être lié. Comme toute violation de dispositions conventionnelles, la violation des droits de la personne par une partie à un traité qui protège ceux-ci autorise

(46) Pour le point de vue de la majorité, v. l'intervention de M. Van Hecke, *ibid.*

(47) Sur l'évolution de la référence aux droits de la personne dans les accords de Lomé, v. G. MAGANZA, « La convention de Lomé », in J. MEGRET *et al.* (éd.), *Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 13, Bruxelles, Editions de l'Université, 1990, pp. 167 à 180.

(48) Pour le texte de la IV^e Convention de Lomé, v. G. MAGANZA, *op. cit.*, annexes pp. 236 et s. Si l'auteur admet que la IV^e Convention de Lomé « ne contient aucune disposition 'opérationnelle' permettant de 'geler' la mise en œuvre de la coopération à l'égard d'une partie contractante qui se rendrait coupable d'une violation des droits de l'homme » (p. 176), il conclut toutefois « qu'il existe *dans le cadre* de la convention actuelle, une assise suffisamment claire pour amener les autorités d'un pays où les droits de l'homme seraient violés à penser que cette violation pourrait avoir des conséquences quant à la poursuite de la coopération à l'égard de leur pays » (p. 177, nous soulignons).

les autres parties à ce traité à en suspendre l'exécution pour amener l'État auteur du fait illicite à respecter ses obligations internationales (49). Il ne s'agit ici que du jeu normal, quoique trop peu fréquemment mis en action dans ce domaine, de l'*exceptio non adimpleti contractus*, telle que définie à l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Ce type de prise de position n'est pas entièrement nouveau de la part de la Belgique, même si elles interviennent maintenant de manière sensiblement plus déterminée qu'auparavant. Les autorités belges ont déjà à plusieurs reprises repoussé l'accusation d'ingérence lorsqu'elles s'inquiétaient du respect des droits de la personne au Zaïre, mais ne disposaient pas jusqu'ici de l'arme conventionnelle qu'elles se sont données par la clause protectrice des droits de la personne contenue dans l'accord général de coopération de 1990 (50).

21. L'autre axe du contentieux belgo-zaïrois concerne la responsabilité de la Belgique pour des « dommages coloniaux » qui n'auraient pas été réparés postérieurement à l'indépendance et la validité des traités conclus après l'indépendance pour régler les conséquences de la colonisation. Un exemple-type de ces dommages coloniaux pourrait être trouvé dans l'exploitation et la vente de l'uranium congolais par la Belgique durant la période coloniale. La vente d'uranium incriminée par les autorités zaïroises avait en fait été réalisée en application d'accords secrets conclus en 1944 par la Belgique avec les États-Unis, d'une part, et avec le Royaume-Uni, d'autre part. Leur existence n'avait pas été signalée à l'État du Congo (51), qui aurait dès lors été lésé lors des négociations postérieures à l'indépendance où furent élaborés les accords qui avaient pour but de liquider l'actif et le passif coloniaux.

22. Le principal instrument de cette liquidation est la convention du 6 février 1965 pour le règlement des questions relatives à la dette publique et au portefeuille de la colonie du Congo belge (52). Or, son article 18 pré-

(49) Sur la définition précise du principe de non-intervention, v. aussi E. DAVID, « Portée et limite du principe de non-intervention », cette *Revue*, 1990, ainsi que O. CORTEN et P. KLEIN, « Droit d'ingérence ou obligation de réaction non armée », *Ibid.*, pp. 21 et s. ; le rapport de ce principe avec le respect des droits de la personne a par ailleurs été très clairement défini dans la troisième résolution adoptée par l'Institut de Droit international lors de sa session de Saint-Jacques-de-Compostelle (64^e session) dont le texte est reproduit dans cette *Revue*, 1989, pp. 374 à 376.

(50) V. la déclaration du ministre des Affaires étrangères au sujet d'exécutions survenues au Zaïre en 1978, in « Chroniques Salmon-Vincineau », n° 1456, cette *Revue*, 1980, pp. 626 et s.

(51) L'exportation de l'uranium n'a jamais été comptabilisée dans les statistiques du commerce extérieur congolais et l'Union Minière qui extrayait l'uranium de Cinolobwé n'a jamais fait apparaître l'exploitation de ces matières nucléaires dans ses résultats d'exploitation jusqu'en 1955. Selon le professeur Stengers, l'exploitation de l'uranium a duré jusqu'en 1959-1960, et la Belgique a donc reçu environ un milliard de FB des EU et du RU — l'accord prévoyait que ces pays verseraient 2,5 millions de dollars par an (*Het Laatste Nieuws*, 25 janvier 1989). Le paiement a servi à la construction du Centre nucléaire de Mol et à la mise en place de l'Institut interuniversitaire des sciences nucléaires.

(52) *R.T.N.U.*, vol. 540, p. 275 ; *M.B.*, 15 juillet et 18 septembre 1965. Pour un commentaire de ce texte, v. Christian LEJEUNE, « Le contentieux financier belgo-congolais », cette *Revue*, 1969, pp. 535 à 564.

voit que les deux États « n'ont plus de revendications réciproques concernant les biens se trouvant dans l'un ou l'autre pays avant le 30 juin 1960 » et clôt donc le contentieux de l'accord des deux protagonistes. C'est la raison pour laquelle les autorités zaïroises ont invoqué la théorie des traités inégaux pour contester la validité du règlement et poser de nouvelles revendications à l'égard de la Belgique (53), qu'elles menaçaient de porter devant la Cour internationale de Justice.

23. Comme l'avaient dès ce moment relevé d'éminents internationalistes néerlandophones (54), le recours à la C.I.J. était théoriquement envisageable en dépit de l'absence de reconnaissance de la juridiction de la Cour par le Zaïre au moment de la cristallisation du contentieux. Il aurait en effet suffi au Zaïre de déposer une déclaration d'acceptation de compétence de la Cour, immédiatement suivie d'une requête introductive d'instance contre la Belgique, suivant en cela la pratique inaugurée par le Portugal dans l'affaire du *Droit de passage*. Mais on peut croire qu'une telle action ne lui aurait vraisemblablement guère été favorable. Un problème de compétence aurait tout d'abord pu se poser du fait de la formulation de la déclaration faite par la Belgique en vertu de l'article 36, § 2 du statut de la Cour. Celle-ci prévoit en effet que la Cour aura juridiction « sur tous les différends d'ordre juridique nés après le 13 juillet 1948 au sujet de situations ou de faits postérieurs à cette date » (55), ce qui pourrait impliquer que la Cour refuse de se prononcer sur un différend qui trouve sa source dans des accords conclus durant la seconde guerre mondiale. Quant au fond, il est douteux que la Cour vienne à consacrer une théorie des dommages coloniaux (56) eu égard surtout au fait que le traité de 1965 met un point final à la question. L'on sait par ailleurs que la théorie des traités inégaux n'a reçu aucune place dans la convention de Vienne sur le droit des traités et donc aucune reconnaissance en droit international moderne.

24. Tout au plus eût-il pu être envisageable d'invoquer la nullité du traité pour cause d'erreur, telle que cette notion est définie à l'article 48 de cette même convention. Cette disposition prévoit qu'

« [u]n État peut invoquer une erreur dans un traité comme viciant son consentement à être lié par le traité si l'erreur porte sur un fait ou une situa-

(53) Il est piquant de constater qu'en 1966, c'était le Congo qui se refusait à tout examen ultérieur du contentieux colonial qu'il considérait comme « terminé » (Christian LEJEUNE, *op. cit.*, p. 562).

(54) Erik SUY, « Het Internationaal Hof en ongelijke verdragen », *De Standaard*, 18 février 1989 et Hans VAN HOUTTE, « Zaïre en het Internationaal Gerechtshof », *De Standaard*, 25 février 1989.

(55) C.I.J. *Annuaire 1988-1989*, p. 66.

(56) La position qu'adoptera la Cour dans l'*Affaire de certaines terres à phosphates à Nauru* où ce dernier État s'oppose à l'Australie « au sujet d'un différend relatif à la remise en état de certaines terres à phosphates [...] exploitées sous administration australienne avant l'indépendance de Nauru » (C.I.J., *Recueil*, 1989, p. 12) permettra assurément de mieux saisir le contenu de cette notion et ses limites.

tion que cet État supposait exister au moment où le traité a été conclu et qui constituait une base essentielle du consentement de cet État à être lié par le traité ».

Dans la mesure en effet où les autorités congolaises ne connaissaient pas l'existence des accords belgo-américain et belgo-britannique sur l'uranium congolais au moment de conclure l'accord de 1965, on pourrait affirmer que leur consentement à être lié par ce texte, censé opérer une répartition définitive de l'actif et du passif coloniaux, n'a pas été émis en pleine connaissance de cause, puisque certains éléments de l'actif avaient été passés sous silence. De plus, aucune limite de temps n'a été fixée pour intenter une action en nullité d'un traité pour cause d'erreur. Outre l'absence d'une notion générale de prescription en droit international, le souhait exprimé par certaines délégations lors de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités de voir imposer un délai d'intentement de pareille action n'a pas été rencontré. En effet, un amendement australien qui prévoyait que l'État dont le consentement avait été vicié par une erreur devait « entamer sans délai la procédure nécessaire pour demander l'annulation, et au plus tard (douze) mois après avoir découvert l'erreur » a été rejeté en Commission plénière (57). À la supposer établie, l'erreur pourrait donc, encore actuellement, être valablement invoquée par le Zaïre à propos du traité de 1965. Mais, outre le fait que l'intérêt pour le Zaïre de soulever la nullité de cet accord apparaît douteux (58), il semble que les sommes perçues par la Belgique en application des accords belgo-américain et belgo-britannique de 1944 aient dans une large mesure profité à sa colonie africaine (59). On notera pas ailleurs que la Belgique a, par la convention du 27 juin 1962 (60), transféré gratuitement au Congo nouvellement indépendant des quantités non négligeables d'uranium enrichi qu'elle avait acheté aux États-Unis. Enfin, la question apparaît largement théorique dans la mesure où, dès 1966, les autorités congolaises ont refusé d'appliquer la convention du 6 février 1965. L'importance de ce texte dans les relations belgo-zaïroises actuelles ne doit donc pas être surestimée et si les rapports entre les anciennes colonies et leur métropole méritent, comme l'ensemble des rapports Nord-Sud, d'être redéfinis, sans doute faudrait-il le faire sur des bases juridiques plus convaincantes, avec la volonté d'instaurer un ordre qui soit véritablement nouveau.

(57) Conférences des Nations Unies sur le droit des traités, 1^{re} et 2^e sessions, *Doc. off.*, p. 181.

(58) D'autant qu'il s'agirait, selon la Commission du droit international, d'une nullité *ab initio*, dont les conséquences seraient aussi nombreuses qu'imprévisibles (*Ibid.*, p. 69).

(59) Selon M. Stengers, la Belgique versait durant cette période au Congo (au Welzijnsfonds voor de Inboorlingen) des sommes bien plus importantes que celles qu'elle recevait pour Mol (*Het Laatste Nieuws*, 25 janvier 1989).

(60) *R.T.N.U.*, vol. 463, p. 3.