Chambre des Représentants.

SESSION DE 1894-1895.

Projet de loi approuvant la convention conclue, le 11 juin 1895, au nom de l'État avec l'État Indépendant du Congo (1).

RAPPORT

FAIT, AU NOM DE LA COMMISSION (2), PAR M. DE LANTSHEERE.

MESSIEURS,

Il est manifestement impossible que le projet de loi déposé le 12 février 1895 et portant approbation du traité de cession conclu, le 9 janvier 1895 entre la Belgique et l'État Indépendant du Congo, soit discuté et voté par les Chambres avant le 1^{er} juillet. La Commission chargée de l'examiner n'a pas encore reçu les réponses du Gouvernement à toutes les questions qu'elle a jugé utile de poser, et son travail préparatoire, à vrai dire, est à peine ébauché. Dans ces conditions, la Commission elle-même a signalé au Gouvernement l'opportunité de proposer *les mesures provisionnelles que comporte la situation*. La Commission n'a ainsi rien préjugé du fond de la question, elle n'a pris aucun engagement ni déplacé aucune responsabilité. Le Gouvernement demeurerait libre soit d'insister pour la discussion immédiate du projet, soit de provoquer des mesures qui, sans nécessiter aucun ajournement mais en laissant à la Chambre la latitude nécessaire, missent l'État du Congo en mesure de faire face à certaines dépenses particulièrement urgentes.

C'est à ce dernier parti que le Gouvernement s'est arrêté. Il a donc négocié avec l'État Indépendant une convention nouvelle, qui a été signée le 11 juin et dont le projet de loi, qui vous est soumis en ce moment, vous propose l'approbation.

(1) Projet de loi, n° 222.

(2) La Commission était composée de MM. BEERNAERT, *président*, DE LANTSHEERE, WOESTE, EEMAN, AMÉDÉE VISART DE BOGARMÉ, DE JONGHE D'ARDOYE, DE TROOZ, NERINX, COLFS, HEYNER, ANCIEN, HELLEPUTTE, DE WINTER, FRIS, VANDERVELDE, ALFRED DEFUISSEAU, FURNÉMONT, BERTRAND, LORAND, WAROCQUÉ et RONYAUX.

Les nécessités auxquelles il importe de pourvoir sont, d'après l'Exposé des motifs :

- 1° L'équilibre budgétaire pour l'année courante;
- 2° Le remboursement de certaines créances.

Le déficit budgétaire était, d'après les documents produits à l'appui du projet de loi du 12 février 1895, de 1,366,175 francs. La perte imprévue d'un steamer affecté au service de l'État, et qu'il importe de remplacer, augmente la somme réclamée de 150,000 francs. Elle s'élève ainsi à 1,517,000 francs en chiffres ronds.

La créance à rembourser résulte d'une convention en date du 25 novembre 1892. On en trouve l'analyse détaillée sous le n° 6 de l'annexe A du traité du 9 janvier 1895 (*Doc. parl.* n° 91, p. 65). M. Alex. de Browne de Tiège, agissant au nom d'un groupe de capitalistes, pour lesquels il se porte fort, s'engage à fournir à l'État, à titre d'avances, pendant les trois années qui ont pris cours à la date de la convention, des sommes pouvant s'élever, en principal, à 5 millions de francs. Il a le droit d'exiger des bons du Trésor rapportant 6 p. c. et remboursables au plus tard le 1^{er} juillet 1895.

L'État Indépendant, pour garantir à M. Alex. de Browne de Tiège le remboursement intégral de ces avances ainsi que le paiement des intérêts, lui a vendu divers biens dont la superficie est de 16 millions d'hectares approximativement.

L'État s'est réservé jusqu'au 1^{er} juillet 1895 la jouissance exclusive des biens vendus, et il est stipulé que si, à cette date, l'État avait remboursé les avances faites jusqu'alors avec tous les intérêts échus, il aurait le droit de rentrer dans la possession des biens. Passé ce délai, ajoute l'analyse, si le remboursement intégral n'est pas opéré, M. Alex. de Browne de Tiège conservera définitivement la propriété des biens vendus et il en aura désormais la jouissance exclusive.

Votre Commission a consacré deux longues séances à l'examen du projet.

Ce fut sur la créance de Browne de Tiège que porta presque exclusivement la discussion.

Quelques membres, peu satisfaits de l'analyse étendue que nous venons de résumer, eussent voulu avoir sous les yeux le texte même de la Convention. Ce texte a été, depuis la réunion, transmis à la Commission, et votre rapporteur a pu constater la complète exactitude de l'analyse donnée par l'Exposé des motifs.

Cette Convention est-elle valable? Lie-t-elle l'État Indépendant du Congo? Peut-elle être opposée à la Belgique?

L'État Indépendant, disait-on, a emprunté une somme de 25 millions de francs à la Belgique. La Convention du 3 juillet 1890, approuvée par la loi du 4 août suivant, porte :

- « I. L'État belge s'engage à avancer, à titre de prêt, à l'État Indépendant
» du Congo, une somme de 25 millions de francs....
» II. Six mois après l'expiration du prédit terme de 10 ans, l'État belge

» pourra, s'il le juge bon, s'annexer l'État Indépendant du Congo avec tous
 » les biens, droits et avantages attachés à la souveraineté de cet État.....
 » Mais aussi à charge de reprendre les obligations dudit État envers
 » les tiers, le Roi-Souverain refusant expressément toute indemnité du
 » chef des sacrifices personnels qu'il s'est imposés.

ART. III. » Dès à présent, l'État belge recevra de l'État Indépendant du
 » Congo, tels renseignements qu'il jugera convenables sur la situation éco-
 » nomique, commerciale et financière de celui-ci. Il pourra néanmoins
 » demander communication des budgets de recettes et de dépenses et des
 » relevés de la douane quant aux entrées et aux sorties.

» Ces renseignements ne doivent avoir d'autre but que d'éclairer le Gou-
 » vernement belge et celui-ci ne s'immiscera en aucune manière dans l'admi-
 » nistration de l'État Indépendant du Congo, qui continuera à n'être rattaché
 » à la Belgique que par l'union personnelle des deux couronnes.

» *Toutefois l'État du Congo s'engage à ne contracter désormais aucun
 » nouvel emprunt sans l'assentiment du Gouvernement belge.* »

Si, au point de vue du droit civil, le Congo n'était pas donné en nantisse-
 ment à la Belgique, si celle-ci ne l'avait pas pris en hypothèque, moralement
 tout au moins, il constituait le gage de sa créance.

Ce gage, il était du devoir de l'État du Congo, emprunteur, de le maintenir
 intact. Il avait pris, d'ailleurs, l'engagement de ne contracter désormais aucun
 nouvel emprunt sans l'assentiment du Gouvernement belge. Cet engagement
 a été violé, car il est avéré que le Gouvernement belge n'a eu, avant 1894,
 aucune connaissance du contrat de Browne. Dira-t-on que ce contrat ne
 constitue pas un emprunt? On aurait tort de le soutenir, car quelque forme
 que l'on ait pu donner au contrat, il n'y a autre chose, en réalité, qu'une
 levée de fonds garantie, sous forme de vente résoluble conditionnellement,
 par un immense domaine.

Les prêteurs, M. Alex. de Browne de Tiège et le groupe de capitalistes, ses
 coparticipants, n'ignoraient point les obligations qui liaient l'État du Congo
 envers la Belgique. Ils résultent d'actes qu'entoure la publicité des lois elles-
 mêmes.

La Convention se trouve ainsi viciée dans les rapports de l'État du Congo
 avec de Browne de Tiège, qui tenterait vainement d'obtenir la reconnaissance
 judiciaire de ses droits de propriété. Elle ne saurait, à plus forte raison, être
 opposée par l'État du Congo à la Belgique.

Reconnaître cette Convention, en consacrer la régularité en procurant son
 exécution, c'est plus que de prendre une mesure provisionnelle. C'est antici-
 per sur la mesure définitive de la cession du Congo, car celle-ci n'a été sou-
 mise à la Chambre, avant son heure, qu'à raison de l'exigibilité au 1^{er} juillet
 1895 de la créance de Browne.

A ces objections qui, sous des formes et avec des développements divers,
 furent présentées par plusieurs membres de la Commission, d'autres membres
 ne manquèrent pas de répondre.

Il est possible qu'en plaçant la question sur le terrain étroit du droit civil,
 on puisse soulever contre la Convention du 25 novembre 1892, comme

d'ailleurs sur bien d'autres conventions, soit les critiques ci-dessus, soit d'autres. Mais cette discussion dans la situation présente est oiseuse. Il est certain que l'État du Congo a dû, dans un moment de péril extrême, qu'il a glorieusement conjuré, pourvoir à des dépenses imprévues et hors de toute proportion avec ses ressources budgétaires normales. C'est l'État du Congo lui-même qui était menacé de sombrer sous le flot de l'invasion, si l'action prompte et rigoureuse de l'État n'avait réussi tout à la fois à la repousser et à consolider, dans de riches contrées, une occupation jusque-là incertaine et précaire. Personne ne dira que la Belgique eût hésité un seul instant à donner, sinon le concours de ses propres finances, tout au moins son assentiment à un emprunt nécessaire dans des circonstances extrêmes. Il ne sert de rien dès lors de discuter sur une irrégularité plus ou moins douteuse de droit civil. Ce même droit civil accorde aux frais faits pour la conservation du pays, un privilège, bien loin de refuser de les reconnaître et de les sanctionner.

Les dépenses que l'État a faites lui ont procuré le moyen de les couvrir; pourquoi lui refuserait-on le moyen de les rembourser alors que d'autres en ont fait l'avance ?

C'est à tort d'ailleurs que l'on s'imagine que les prétendus vices de la Convention de Browne de Tiège soient aussi évidents que le disent les adversaires du projet et que, même au point de vue du droit civil, on n'y puisse répondre victorieusement. L'État du Congo est un état souverain et indépendant; sa souveraineté n'a d'autres limites que les limites contractuelles établies, de son gré, par la Convention du 3 juillet 1890. Il en sera ainsi jusqu'à ce que cette convention ait, sous l'approbation des Chambres, été modifiée de commun accord. L'État Indépendant a la disposition des domaines compris dans l'étendue de son territoire. Il a certainement cru et il croit sans doute encore qu'il n'a nullement, en empruntant 25 millions à la Belgique, abdiqué le droit de les aliéner, soit purement et simplement, soit sous telles conditions que les circonstances et son intérêt lui conseilleraient. On ne comprendrait même pas pourquoi il aurait cherché à éviter de demander un assentiment, qu'il savait accordé d'avance, s'il n'avait eu la conviction qu'en se procurant des fonds d'une autre manière, il usait un droit que nul ne songerait à contester.

Que ceux qui sont décidés dès à présent à voter l'abandon immédiat du Congo disputent sur cette convention et cherchent à trouver un moyen de refuser leur vote à une mesure provisionnelle, qui n'a d'autre objet cependant que de ne rien laisser ni se compromettre, ni dépérir pendant que les Chambres poursuivent l'étude approfondie de la question, cela peut se concevoir. Mais que ceux qui n'ont aucun parti-pris les suivent, c'est ce qui ne saurait se justifier. Nul ne peut nier, en effet, que si l'échéance fatale du 1^{er} juillet vient à s'écouler sans que le prix de vente ou l'avance, si l'on veut, ne soit remboursée, la vente se consolide et les 46 millions d'hectares deviennent la propriété incommutable de M. de Browne de Tiège et de ses coparticipants.

Or, le Gouvernement affirme d'une part, que cette vaste étendue de territoire doit, dans l'avenir, acquérir une valeur considérable et qu'il est de l'intérêt de l'État belge de lui voir conserver; d'autre part, que M. de Browne de Tiège n'a pas consenti à accorder, pour le remboursement de la créance un autre délai que celui stipulé au contrat.

Le caractère purement provisionnel de la mesure proposée est ainsi complètement démontré.

Ces discussions ont rempli toute la séance de la Commission, le 20 juillet.

Dans la séance du 21, un membre fit une proposition qui, en écartant provisoirement du débat la convention du 25 novembre 1892, devait, à son avis, permettre à tous ceux qui n'étaient pas décidés, *a priori*, à repousser le traité de cession du Congo, d'accorder un vote favorable au crédit demandé par le Gouvernement.

Il proposa de modifier comme suit, les deux articles du projet :

ARTICLE PREMIER.

« L'État belge est autorisé à avancer, à titre de prêt, et tous droits réservés, »
 » à l'État Indépendant du Congo, une somme de six millions huit cent cin-
 » quante mille francs (6,850,000 francs). »

ART. 2.

« Les avances faites par la Belgique, en exécution de l'article 1^{er}, porte-
 » ront éventuellement intérêts, et leur remboursement sera éventuellement
 » exigible en même temps et dans les mêmes conditions que les avances
 » faites par la Belgique à l'État Indépendant, en exécution de la Convention
 » du 3 juillet 1890. »

Cette proposition laisse de côté la Convention du 25 novembre 1892. Elle ne l'apprécie d'aucune manière. Elle fait plus : elle réserve expressément à la Belgique une entière liberté d'action pour le jour où un règlement définitif, amènera l'examen des droits réciproques des deux États.

Elle met à la disposition du Gouvernement une somme qui, sans représenter d'une manière exacte le total des deux crédits sollicités, lui permet de pourvoir aux nécessités urgentes de l'État Indépendant.

La proposition donna lieu à de nouvelles critiques. Elles ont pour la plupart été résumées déjà ci-dessus et ont porté plutôt sur la convention que sur la disposition proposée.

Des membres cependant ont désiré que certaines précautions fussent prises pour qu'à l'avenir de nouvelles opérations financières de la nature de celle du 25 novembre 1892 ne pussent être faites sans l'assentiment du Gouvernement belge.

Il fut convenu, en conséquence, que le rapporteur prierait le Gouvernement de s'entendre avec l'État Indépendant pour que celui-ci s'engageât à ne plus effectuer, à l'avenir, sans l'assentiment de la Belgique, des opérations financières qui auraient, comme celle qui nous occupe, pour objet de procurer des fonds à l'État Indépendant moyennant l'aliénation d'une partie importante du territoire.

Le rapporteur s'est acquitté de cette mission. La réponse du Gouvernement sera publiée ultérieurement.

D'autre part, la Commission exprime son intention formelle de voir la somme qui est mise à la disposition du Gouvernement, consacrée exclusive-

ment au remboursement intégral de la dette flottante de l'État Indépendant et à couvrir l'insuffisance de ses ressources budgétaires pour l'année courante.

Sous ces réserves, la proposition ci-dessus formulée a été adoptée par la Commission à la majorité de 10 voix contre 5.

Le Rapporteur,
DE LANTSHEERE.

Le Président,
A. BEERNAERT.

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LA COMMISSION.

ARTICLE PREMIER.

L'État belge est autorisé à avancer, à titre de prêt et tous droits réservés, à l'État indépendant du Congo, une somme de six millions huit cent cinquante mille francs (6,850,000 francs).

ART. 2.

Les avances faites par la Belgique en exécution de l'article premier porteront éventuellement intérêt et leur remboursement sera éventuellement exigible en même temps et dans les mêmes conditions que les avances faites par la Belgique à l'État Indépendant en exécution de la convention du 3 juillet 1890.

ART. 5.

La présente loi sera obligatoire le jour de sa publication au *Moniteur*.

Chambre des Représentants.

SESSION DE 1894-1895.

ANNEXE N° 1.

Convention du 25 novembre 1892, entre l'État Indépendant du Congo et M. Alexandre de Browne de Tiège, relative à des avances et à des aliénations éventuelles de terres.

Entre les Soussignés,

M. EDM. VAN EETVELDE, Secrétaire d'État de l'Intérieur, agissant au nom de l'État Indépendant du Congo,

et

M. ALEX. DE BROWNE DE TIÈGE, agissant tant en son nom qu'en celui d'un groupe de capitalistes pour lesquels il se porte fort,

il a été convenu ce qui suit :

ARTICLE PREMIER. — Le soussigné d'autre part fournira à l'État Indépendant du Congo, à titre d'avances, pendant les trois années qui prennent cours ce jour, des sommes pouvant s'élever en principal, sans les intérêts courants et échus, à un total de cinq millions de francs, au fur et à mesure des besoins de l'État Indépendant du Congo. L'État devra remettre au soussigné d'autre part, si celui-ci l'exige, des bons du Trésor rapportant 6 % d'intérêt l'an et remboursables au plus tard le 1^{er} juillet 1893. Les intérêts seront liquidés le 1^{er} juillet 1893.

ART. 2. — L'État Indépendant, pour garantir au Soussigné d'autre part le remboursement intégral de ces avances, ainsi que le paiement des intérêts, lui vend ce jour, sous les garanties ordinaires de droit, toutes les terres lui appartenant dans les régions suivantes :

1^o Dans celles limitées au nord par le parallèle des Stanley-Falls jusqu'à la crête de partage des eaux de l'Aruwimi et du Congo, cette crête de partage jusqu'à la ligne de faite orientale des eaux du Congo, puis la ligne de

faite jusqu'au 5° méridien sud, ce méridien et la crête de partage des eaux du Congo et du Lomami; les terres vendues comportent une contenance approximative de 7 millions d'hectares;

2° Dans celles de l'Aruwimi, situées en amont de la Lulu, et limitées au nord par la ligne de faite septentrionale de la première de ces deux rivières, jusqu'au 29° de longitude est de Greenwich, ce méridien jusqu'à la ligne de faite méridionale de l'Aruwimi, cette ligne de faite jusqu'au Congo. Ces terres comprennent une superficie approximative de 3 millions d'hectares;

3° Dans celles du lac Léopold II et de la rivière Lukengé, affluent dudit lac, à l'ouest du 25° méridien est de Greenwich, comportant une contenance approximative de 6 millions d'hectares.

Cette vente est faite et acceptée à la condition expresse que l'État se réserve, jusqu'au 1^{er} juillet 1893, la jouissance exclusive des biens vendus et que si à cette date l'État avait remboursé les avances faites jusqu'alors avec tous les intérêts échus, il aurait le droit de rentrer dans la possession des biens. Passé ce délai, si le remboursement intégral des avances avec les intérêts n'avait pas été opéré, le Soussigné d'autre part conserverait définitivement la propriété des biens vendus et il en aurait désormais la jouissance exclusive.

Art. 3. — Les biens visés à l'article 2 se vendent libres de toute hypothèque et de tout droit de location, mais dans l'état où ils se trouvent, ainsi qu'ils se poursuivent, s'étendent et se comportent avec toutes les servitudes actives et passives, apparentes ou occultes qui peuvent les grever ou les avantager.

L'acquéreur déclare se contenter de la désignation des biens telle qu'elle est faite plus haut et ne pas exiger de plus ample description.

Art. 4. — Sont exclues de la vente visée à l'article premier, les terres cultivées par les indigènes.

Tant que le mesurage officiel prévu à l'article 5 n'aura pas été effectué, les indigènes pourront, sans l'assentiment de l'acquéreur, étendre leurs cultures sur les terres vacantes qui entourent leurs villages.

Sont exclues également, les terres domaniales situées dans une zone comportant un rayon de 50 kilomètres autour du point d'Inongo, sur la rive orientale du lac Léopold II.

Art. 5. — L'Administration de l'État Indépendant du Congo procédera au mesurage officiel des terres concédées par le présent contrat lorsqu'elle le jugera opportun et après que le propriétaire aura fait connaître les limites exactes des dites terres.

S'il est ainsi procédé d'office au mesurage des terres, les frais seront à la charge de l'État.

L'acquéreur aura le droit de demander le mesurage officiel des terres, en tout ou en partie; il supportera, dans ce cas, tous les frais de l'opération; ceux-ci ne comprendront que les frais réels occasionnés à l'Administration par l'envoi et le séjour des géomètres sur le terrain.

En cas de désaccord sur le montant des frais de mesurage, le différend

sera soumis à trois arbitres qui statueront sans appel : l'un sera désigné par l'État; le second par l'acquéreur et le troisième, par le juge d'appel.

Ainsi fait en double, à Bruxelles, le vingt-cinq novembre mil huit cent quatre-vingt-douze.

(S.) EDM. VAN EETVELDE.

(S.) ALEX. DE BROWNE DE TIÈGE.

ANNEXE N° 2.

Bruxelles, le 25 juin 1895.

A Monsieur DE LANTSHEERE, Ministre d'État, etc.

MONSIEUR LE RAPPORTEUR,

Répondant à la question que vous m'avez posée par votre lettre du 21 de ce mois, au nom de la Commission chargée de l'examen du projet de loi approuvant la Convention du 11 juin 1893 entre la Belgique et l'État du Congo, j'ai l'honneur de vous faire connaître qu'il est entendu entre les Hautes Parties contractantes que jusqu'à l'expiration du terme de dix ans et six mois prévu par les articles I et II de la Convention entre la Belgique et l'État Indépendant du Congo du 3 juillet 1890, l'État du Congo s'interdit toute opération qui aurait pour objet de procurer des fonds à l'État Indépendant moyennant l'aliénation d'une partie importante du territoire.

Il va de soi que l'État Indépendant reste libre d'aliéner des parcelles de terre d'une étendue modérée, destinées à être mises en valeur : l'inaliénabilité de toutes les terres domaniales créerait en effet, contrairement aux intentions évidentes des auteurs de la Convention de 1890, une entrave au développement économique du pays.

Recevez, Monsieur le Rapporteur, les assurances de ma haute considération.

J. DE BURLET.