

(1)
(N° 101.)

SÉNAT DE BELGIQUE

SÉANCE DU 19 MAI 1920.

Rapport de la Commission des Affaires étrangères,
chargée d'examiner les Projets de Loi :

- 1° Approuvant la Convention portant revision de l'Acte général de Berlin du 26 février 1885, et de l'Acte général et de la Déclaration de Bruxelles du 2 juillet 1890, signée à Saint-Germain-en-Laye, le 10 septembre 1919 ;
- 2° Approuvant la Convention du même jour relative au contrôle du commerce des armes et des munitions ;
- 3° Approuvant la Convention du même jour sur le régime des spiritueux en Afrique.

(Voir les nos 125, 222 et les *Ann. parl. de la Chambre des Représentants*, séance du 29 avril 1920 ; les nos 88, 89 et 90 du Sénat.)

Présents : MM. le baron DE FAVEREAU, président ; BERGMANN, le baron GILLÈS DE PELICHY, le marquis IMPERIALI, PELTZER et SPEYER, rapporteur.

MESSIEURS,

La revision de l'Acte général de la Conférence de Berlin constitue un fait important dans l'histoire coloniale de notre pays.

Pendant de longues années, en effet, cet Acte a fait l'objet d'ardentes controverses, dont les unes se rattachaient à notre politique intérieure et dont les autres touchaient à la situation diplomatique de l'État indépendant du Congo.

Même depuis la reprise de la colonie par la Belgique, cet Acte a conservé toute son importance pour nous et cela est si vrai que, malgré les difficultés et les dangers de l'entreprise, le Gouvernement du Havre n'a pas hésité à organiser, en pleine occupation ennemie, une consultation clandestine, afin de connaître l'opinion de certaines personnes demeurées en Belgique, au sujet de l'opportunité de la revision de cet acte diplomatique.

Il importe donc de fixer avec précision les modifications que la Convention de Saint-Germain-en-Laye apporte à la forme et à la substance de l'Acte général de Berlin et des conventions-annexes.

Convention
révisant
l'Acte général
de la Conférence
de Berlin,
l'Acte général
et la
Déclaration
de Bruxelles.

A. — CLAUSES ÉCONOMIQUES.

I. — AIRE D'APPLICATION.

L'Acte général de la Conférence de Berlin s'applique au « Bassin conventionnel du Congo. »

Nous ne retrouvons plus ce terme (qui a, d'ailleurs, donné lieu à tant de confusions fâcheuses) dans le traité de Saint-Germain, celui-ci, en son article 1^{er}, détermine l'aire d'application du traité en renvoyant aux limites établies par l'article 1^{er} de l'Acte général de Berlin. La modification est donc purement formelle, la substance reste la même.

II. — CLAUSES GÉNÉRALES.

L'Acte général de la conférence de Berlin combiné avec la Déclaration de Bruxelles, interdisait aux États possessionnés dans le Bassin conventionnel du Congo de percevoir des droits d'entrée supérieurs à 10 p. c. de la valeur des marchandises au port d'importation.

Le traité de Saint-Germain restitue à ces États le droit de fixer librement les règles et les tarifs de douane et de navigation maritime applicables sur leurs territoires, à l'exception toutefois des droits de transit, qui demeurent formellement prohibés.

Ainsi disparaît une grave limitation de la souveraineté de ces États, qui pouvait éventuellement constituer dans la pratique un sérieux obstacle au développement économique de ces pays nouveaux.

D'autre part, le traité de Saint-Germain maintient dans toute leur rigueur les principes de la liberté et de l'égalité commerciales, ainsi que l'interdiction de tout traitement différentiel qui avaient été consacrés par l'Acte de Berlin.

De l'ensemble de ces dispositions il résulte que, si notre liberté redevient complète au point de vue purement fiscal, il nous sera interdit dans l'avenir (comme il l'a été dans le passé) de créer au Congo un régime avantageant nos nationaux.

Pareille obligation de laisser la « porte ouverte » nous prive également d'une précieuse monnaie d'échange dans les négociations que nous devons sans doute engager prochainement, en vue d'assurer à notre commerce un traitement favorable dans d'autres parties du monde.

Toutefois le maintien de ces rigoureuses obligations d'égalité économique sera quelque peu compensé dans l'avenir par la diminution du nombre de nations en faveur desquelles elles sont stipulées.

En effet, contrairement à ce qui a été dit dans une autre enceinte, le traité de Saint-Germain, loin d'étendre le nombre des bénéficiaires de ces clauses, en restreint au contraire le nombre.

L'Acte de Berlin, dans les termes les plus catégoriques, ouvrait le Bassin conventionnel du Congo au commerce de toutes les nations du monde et établissait une égalité absolue entre tous les pavillons indistinctement.

Le traité de Saint Germain, au contraire, réserve le bénéfice du régime d'égalité et de liberté, d'abord aux signataires du dit traité (c'est-à-dire aux États-Unis, à la Belgique, à la Grande-Bretagne, y compris les Dominions, à la France, à l'Italie, au Japon et au Portugal); puis il autorise a y adhérer ultérieurement :

1° Les États exerçant l'autorité sur des territoires africains ;

2° Les États membres de la Société des Nations, qui étaient parties à l'Acte de Berlin et aux conventions qui y ont fait suite.

Quel sera, dans la pratique, le résultat de la combinaison de ces diverses dispositions?

Virtuellement les deux premières catégories d'adhérents prévues (c'est-à-dire les signataires du traité et les puissances possessionnées en Afrique) se confondent, car, sauf l'Espagne, la République de Libéria et l'Empire d'Abyssinie, tous les États exerçant la souveraineté en Afrique ont signé le traité de Saint-Germain.

Mais quels seront les États qui auront le droit d'adhérer en vertu de la disposition finale (Membres de la Société des Nations, signataires de l'Acte de Berlin non possessionnés en Afrique) ?

Cette clause pourra s'appliquer sans conteste à la Suède, la Norvège, le Danemarck, la Hollande et la Russie ; mais, pourra-t-elle aussi être invoquée, après leur admission dans la Société des Nations, par les trois puissances jadis ennemies qui ont signé l'Acte de Berlin, c'est-à-dire par l'Allemagne, l'Autriche et la Turquie ?

La réponse à cette question se trouve écrite à l'article 118 du traité de Versailles en ce qui concerne l'Allemagne et à l'article 95, paragraphe I, du traité de paix de Saint-Germain en ce qui concerne l'Autriche.

En vertu des dispositions précitées, ces deux États ont perdu tous droits, titres, ou privilèges quelconques, qui leur appartenaient hors de leurs frontières européennes, vis-à-vis des Puissances Alliées et Associées. Ils ne sont donc pas fondés à se prévaloir aujourd'hui des droits attachés à leur qualité de signataires de l'Acte de Berlin.

Il en résulte que, tout en étant obligés de reconnaître et d'agréer les conventions passées par les Puissances Alliées et Associées, relativement aux matières traitées par les Actes généraux de Berlin et de Bruxelles (traité de Versailles, art. 126 ; traité de Saint-Germain, art. 95, § 2) ils ne sont pas au nombre des Puissances auxquelles la convention de Saint-Germain accorde le droit d'adhérer à cet acte diplomatique en vertu de leur participation aux Actes généraux de Berlin et de Bruxelles.

III. — CLAUSES RELATIVES A LA NAVIGATION FLUVIALE.

Un grand nombre des dispositions contenues dans l'Acte de navigation du Congo (qui forme le chapitre IV de l'Acte de Berlin) sont demeurées lettre morte jusqu'à ce jour : il en est notamment ainsi des articles qui créaient une « Commission internationale » chargée d'une mission d'exécution et de contrôle.

Le traité de Saint-Germain supprime naturellement toute cette organisation et se borne à appliquer à la navigation sur tout le réseau fluvial et

les lacs de l'ancien Bassin conventionnel du Congo, ainsi que sur le Niger, ses embranchements et issues, les principes d'égalité et de liberté que l'Acte général de la Conférence de Berlin avait déjà fait prévaloir en ce domaine.

L'interdiction de créer tout régime différentiel s'applique au surplus (comme sous l'empire de l'Acte de Berlin) aux routes, chemins de fer ou canaux latéraux établis dans le but de suppléer aux imperfections des voies fluviales.

Sur tous ces points le traité de Saint-Germain ne contient donc en réalité aucune disposition nouvelle et la seule innovation qu'on y relève se trouve écrite à l'article 9.

En vertu de celui-ci, les divers gouvernements exerçant l'autorité sur des voies d'eau dont l'utilisation n'est pas nécessaire à plusieurs États riverains, sont formellement autorisés à prendre toutes les mesures réclamées par les besoins de l'ordre et de la sécurité publics et les autres nécessités de l'œuvre civilisatrice et coloniale.

Grâce à cette disposition, il ne sera plus possible de soutenir dans l'avenir que l'obligation d'ouvrir tous les cours d'eau à la libre navigation empêche les États riverains de prendre, sur les fleuves n'ayant aucun caractère international, telles mesures réglementaires que de raison.

Notons en terminant que la convention, en son article 6, maintient la défense déjà formulée dans l'Acte de Berlin, d'assujettir la navigation fluviale à toutes taxes n'ayant pas un caractère rétributoire. Pareille interdiction, on l'a vu plus haut, n'existe plus à l'égard de la navigation maritime (art. 2).

B. — CLAUSES D'ORDRE HUMANITAIRE (art. 11).

Le traité de Saint-Germain reproduit, sous une forme plus concise, les dispositions de cette nature, qui se trouvent écrites dans l'Acte de Berlin et étend à toute l'Afrique leur aire d'application.

L'Exposé des Motifs du présent projet en rappelle ainsi l'importance et la portée :

« La Conférence de Berlin, et l'histoire le retiendra à sa gloire, a en quelque sorte codifié les devoirs civilisateurs des nations coloniales.

» Les Puissances signataires de la Convention de Saint-Germain-en-Laye n'ont renié aucun des principes inscrits dans ces dispositions. Elles ont même repris textuellement la plupart de celles-ci, et, bien mieux, elles en ont étendu l'application à la totalité du continent africain. »

Toutefois, il convient de remarquer que l'article 11 du traité de Saint-Germain, qui consacre ces principes, se termine par une disposition dont on ne trouve pas d'équivalent dans l'Acte de Berlin ; elle est conçue comme suit : « L'application des dispositions prévues aux deux alinéas précédents ne comportera pas d'autres restrictions que celles qui seront nécessaires au maintien de la sécurité et de l'ordre publics ou qui résulteront du droit constitutionnel de chacune des Puissances exerçant l'autorité dans les territoires africains. »

C. — NEUTRALITÉ.

Les événements de la grande guerre ont prouvé l'inefficacité des procédures de médiation et d'arbitrage prévues par l'Acte de Berlin, ainsi que celle des déclarations de neutralité faites en vertu des articles 10 à 12 du même Acte.

Toutes ces clauses ne sont donc pas reproduites dans le traité de Saint-Germain, qui porte simplement que tout différend relatif à son application devra, conformément au Pacte de la Société des Nations, être soumis à un tribunal d'arbitrage, s'il ne peut être réglé par voie de négociation (art. 12).

*
* *

L'article final de la convention décide que les Puissances signataires se réuniront à l'expiration d'une période de dix ans pour délibérer sur les modifications que l'expérience aura rendues nécessaires.

*
* *

Ce traité contient une partie générale et une partie spéciale.

La partie générale a pour but d'empêcher la dispersion et la vente inconsidérées dans le monde entier des armes de guerre accumulées, au cours des hostilités, au sein d'un grand nombre de nations.

Il résulte de ses dispositions que le commerce extérieur des armes de guerre cesse d'être libre dans chacun des pays liés par la convention et que, dans l'avenir, l'exportation de ces armes ne pourra plus se faire que sous le contrôle et avec l'autorisation du Gouvernement du pays exportant.

Quant à la partie spéciale du traité, elle ne vise que certaines régions de l'Afrique et de l'Asie, et elle a pour but et pour effet de renforcer considérablement le régime institué par l'Acte de Bruxelles, d'abord en étendant l'aire d'application des mesures de contrôle prescrites, ensuite en soumettant à ces mesures non seulement le commerce des armes perfectionnées, mais encore celui des armes dites « de traite » qui y échappaient précédemment.

Cette convention qui a été signée par toutes les Puissances de l'Entente, a une durée limitée : elle sera révisée dans sept ans si le Conseil de la Société des Nations, agissant, en cas de besoin, à la majorité, émet un vœu en ce sens. (V. le préambule *in fine*.)

*
* *

Cette convention remplace l'Acte général de la Conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890 et renforce considérablement les mesures de préservation prescrites par celle-ci dans un esprit humanitaire.

Le préambule de cette convention définit en ces termes les buts poursuivis par les Puissances signataires (Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, Italie, Japon, Belgique et Portugal) :

Considérant qu'il importe de poursuivre, dans les parties de l'Afrique

**Convention
relative
au contrôle
du commerce
des armes
et des
munitions.**

**Convention
sur le régime
des spiritueux**

soumises à leur administration, la lutte entreprise contre les dangers de l'alcoolisme en soumettant les spiritueux à des droits de plus en plus élevés ;

» Considérant qu'il est nécessaire en outre de prohiber l'importation des boissons distillées, rendues plus spécialement dangereuses pour les populations indigènes par la nature des produits entrant dans leur composition ou par les facilités que leur faible prix de vente donnent à leur diffusion ;

» Considérant, enfin, que les entraves mises à l'importation des spiritueux demeureraient sans effet si, parallèlement, la fabrication des boissons distillées n'était sévèrement réglementée. »

Les dispositions essentielles de la convention peuvent se résumer comme suit :

1° L'importation, la circulation, la vente et la détention des alcools de traite, ainsi que des boissons distillées contenant certaines substances reconnues nocives (absinthe, éther, etc.) sont interdites dans toute l'Afrique, à l'exclusion de l'Algérie, la Tunisie, le Maroc, la Lybie, l'Égypte et l'Union Sud-Africaine.

2° L'importation des autres boissons distillées sera soumise à un droit d'entrée qui ne pourra être inférieur à 800 francs par hectolitre d'alcool pur, dans toute la zone définie sous le numéro 1°, sauf dans les colonies italiennes, où le minimum sera de 600 francs.

3° Comme corollaire, de sévères mesures de contrôle seront prises à l'égard de la fabrication des boissons distillées et de la détention des appareils servant à cet usage.

Comme le dit fort bien l'Exposé des Motifs : « le régime ainsi défini correspondait trop bien à la politique antialcoolique que le Gouvernement du Roi et avant lui le Gouvernement de l'État indépendant du Congo, ont toujours pratiquée au Congo, pour que la Belgique n'ait pas accepté avec empressement de signer l'instrument diplomatique qui le consacre. »

Aux termes de l'article 9, la convention sera soumise à révision après un délai de cinq ans et aux termes de l'article 10, les autres puissances exerçant la souveraineté en Afrique seront invitées à y adhérer.

* * *

Le traité relatif aux armes et aux munitions, ainsi que celui qui règle le régime des spiritueux, furent adoptés par la Chambre, sans débats et à l'unanimité, en sa séance du 29 avril.

La convention revisant l'Acte général de la Conférence de Berlin fut également adoptée à l'unanimité, dans la même séance, après un échange d'observations entre M. le Ministre des Affaires Étrangères et un honorable membre.

Votre Commission vous propose, à l'unanimité des membres présents, également d'approuver ces trois conventions.

* * *

A l'occasion de l'examen de ces traités, la Commission des Affaires Étrangères s'est demandée s'il ne serait pas possible de mettre l'opinion plus rapidement au courant des événements coloniaux et diplomatiques de nature à l'intéresser.

Les traités de Saint-Germain ont été signés le 21 septembre 1919 et n'ont été connus, par une publication officielle, qu'au mois de janvier 1920.

Les accords relatifs à l'Urundi et au Ruanda restent encore entièrement secrets, de même que les conventions qui, paraît-il, régleraient les droits de la Belgique en ce qui concerne le trafic sur le chemin de fer de Dahr-el-Salam.

La Commission comprend fort bien qu'il faille observer au sujet de négociations *en cours* la traditionnelle discrétion diplomatique; mais elle se demande si, lorsque des actes qui de toute façon devront être soumis au Parlement, ont été définitivement signés par les plénipotentiaires, il ne serait pas possible de leur donner une publicité immédiate, au lieu de les tenir secrets pendant plusieurs mois encore.

Dans le monde moderne, l'action diplomatique trouve de puissants appuis dans la force de l'opinion publique et cela est surtout vrai pour de petits États. Or, il est manifeste que l'opinion publique ne peut faire sentir son action que si elle est renseignée et éclairée dans la plus large mesure possible.

Le Rapporteur,
H. SPEYER.

Le Président,
Baron DE FAVEREAU.