

BELGISCHE SENAAT.

COMMISSIE TOT HERZIENING DER GRONDWET.

VERGADERING VAN 25 JULI 1893.

Herziening van artikel I der Grondwet (1).

VERSLAG

ingediend, uit naam der Commissie, door Ridder Descamps.

Aanwezig : de heeren baron t' KINT DE ROODENBEKE, *voorzitter* ; DUPONT, *ondervoorzitter* ; baron ORBAN DE XIVRY, DETHUIN, LIMPENS, STEURS, baron de SELYS LONGCHAMPS, LAMMENS, hertog d'URSEL, baron SURMONT DE VOLSBERGHE, baron d'HUART, burggraaf VILAIN XIII, VAN PUT, baron DE CONINCK DE MERCKEM, COOREMAN, graaf GOBLET d'ALVIELLA, BRACONIER, FINET en ridder DESCAMPS, *verslaggever*.

MIJNE HEEREN,

Ik heb de eer u verslag te doen over de wijzigingen toe te brengen aan artikel 1 der Grondwet.

De verklaring tot herziening luidt als volgt : « Er dient overgegaan te worden tot de herziening van artikel 1 der Grondwet hetzij bij tekstwijziging hetzij door inlassching in Titel I van eene nieuwe bepaling betreffende het aanwerven of het mogelijk stichten van koloniën. »

(1) Verklaring tot herziening van artikel 1, n^o 79 van den Senaat (zittijd van 1891-1892.)
Verslag der Herzieningscommissie, n^o 92 van den Senaat (zittijd van 1891-1892.)
Ontwerp van verklaring tot herziening van artikel 1, n^o 86 der Kamer (zittijd van 1891-1892.)
Verslag der middensectie, n^o 111 der Kamer (zittijd van 1891-1892.)
Voorstel tot herziening van artikel 1, door den heer Heynen, n^o 45 der Kamer (buitengewone zittijd van 1892.)
Verslag der bijzondere Commissie, door den heer Schollaert, n^o 115 der Kamer (zittijd van 1892-1893.)

In zijne Memorie van toelichting van 2 Februari 1892, duidde de Regeering deze beide punten aan, als voorwerp der herziening :

Weglating — op het einde van § 2 van artikel 1 — der woorden :
« behoudens de betrekkingen van Luxemburg met den Duitschen Bond » ;
Bijvoeging eener bepaling betreffende de koloniën.

Artikel 1, dat thans van kracht is, luidt als volgt :

ART. 1. — België is in provinciën verdeeld.

Die provinciën zijn : Antwerpen, Brabant, West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Henegouw, Luik, Limburg, Luxemburg, Namen, behoudens de betrekkingen van Luxemburg met den Duitschen Bond.

De wet mag het grondgebied, zoo het noodig is, in een grooter getal provinciën verdeelen.

De Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft, in hare zitting van 13 Juli, den volgenden tekst aangenomen :

België is in provinciën verdeeld.

Die provinciën zijn : Antwerpen, Brabant, West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Henegouw, Luik, Limburg, Luxemburg, Namen.

De wet mag, zoo er reden daartoe bestaat, het grondgebied in een grooter getal provinciën verdeelen.

Koloniën, overzeesche bezittingen of protectoraten welke België mocht aanwerven, worden door bijzondere wetten beheerd.

De legermacht bestemd tot verdediging er van, mag slechts bij middel van vrijwillige dienstneming geworven worden.

Wij zullen in dit verslag de verschillende voorgestelde wijzigingen afzonderlijk onderzoeken.

I. — Weglating der woorden « behoudens de betrekkingen van Luxemburg met den Duitschen Bond ».

Die woorden zijn thans noodeloos.

Zij werden ontleend aan artikel 1 der Grondwet van 1815. Dat artikel luidt als volgt :

« Daar het Groot-Hertogdom Luxemburg, zooals dezes grenzen bepaald worden door het tractaat van Weenen, onder dezelfde souvereiniteit staat als Nederland, zoo zal het door dezelfde Grondwet beheerd worden, behoudens zijne betrekkingen met den Duitschen Bond. »

Die betrekkingen waren volgenderwijze bepaald geworden door artikel 67 der Eind-Akte van het Congres van Weenen, den 9^{en} Juni 1815 :
« Het Groot-Hertogdom Luxemburg... zal een der Staten van den Duitschen Bond uitmaken, en de vorst, Koning der Nederlanden, zal in den Bond optreden als Groot-Hertog van Luxemburg, met alle rechten en voordeelen welke de andere Duitsche vorsten zullen genieten. »

« De stad Luxemburg zal, in het krijgsopzicht, aanzien worden als eene vesting van den Bond.... »

Tot in 1830, verkreeg het nieuw Groot-Hertogdom geen afzonderlijk bestuur : het werd eenvoudig weg bij het Koninkrijk der Nederlanden ingelijfd. Met den Duitschen Bond had het geene andere betrekkingen dan die welke de bezetting der vesting van Luxemburg door een garnizoen van den Bond, door Pruisen geleverd, deed ontstaan.

Het Nationaal Congres, in zijne gedenkwaardige zitting van 18 November 1830, waar het de onafhankelijkheid van het Belgische volk uitriep, bekrachtigde de inbezitneming van Luxemburg, dat ten allen tijde deel uitgemaakt had van de Belgische provinciën, en waarvan de bevolking medegewerkt had aan de gebeurtenissen onzer omwenteling. Maar het maakte dezelfde voorbehouding als de Grondwet van 1815. « Het Nationaal Congres, zegt het decreet, roept de onafhankelijkheid van het Belgische volk uit, behoudens de betrekkingen van Luxemburg met den Duitschen Bond. »

Artikel 1 der Belgische Grondwet, na de provinciën te hebben opsomd, die het nieuwe koninkrijk uitmaken, drukt op zijne beurt dezelfde voorbehouding uit.

De grenzen van het koninkrijk werden bepaald vastgesteld door het verdrag van 19 April 1839. Artikelen 1 en 2 van dat verdrag verklaren, dat het Belgisch grondgebied een nauwkeurig bepaald gedeelte van het Groot-Hertogdom Luxemburg zal bevatten. Artikelen 3 en 4 wijzen tot vergoeding aan Zijne Majesteit den Koning der Nederlanden, Groot-Hertog van Luxemburg, een grondgebied in de provincie Limburg toe. Artikel 5 gelast dien Vorst zich te verstaan met den Duitschen Bond over de toepassing van artikelen 3 en 4, alsook over de schikkingen welke die artikelen mochten noodzakelijk maken.

Het is bij toepassing van dat besluit, dat de helft der provincie Limburg als Duitsch Hertogdom in de plaats werd gesteld van Waalsch Luxemburg, aan België toegewezen. Op den Rijksdag te Frankfort waren het Groot-Hertogdom en de Nederlandsche provincie Limburg vertegenwoordigd door een enkelen gezant.

Ten opzichte van den Duitschen Bond werd dus een deel van Limburg in de plaats gesteld van een deel van 't Groot-Hertogdom. Ten opzichte van Holland bleef het bestuurd als eene eenvoudige provincie van het koninkrijk. De ontbinding des Duitschen Bonds in 1866 had voor gevolg gehad die rechtsbetrekkingen te wijzigen. Artikel 6 van 't verdrag van Londen van 11 Mei 1867, dat het beginsel niet aanneemt dat al de rechten van den ouden Bond op den nieuwen overgaan, behelst de volgende verklaring :

« De Mogendheden, die dit verdrag onderteekenden, stellen vast *dat, daar de ontbinding van den Duitschen Bond de verbreking der banden voor gevolg had, die het Hertogdom Limburg tegelijk met het Groot-Hertogdom Luxemburg met den Bond vereenigden*, de betrekkingen, waarvan er melding wordt gemaakt in artikelen 3, 4 en 5 van 't verdrag van 19 April 1839 tusschen het Groot-Hertogdom en zekere gedeelten van het Hertogdom Limburg, opgehouden hebben te bestaan. Die gedeelten blijven behooren bij het Koninkrijk der Nederlanden. »

Ook maakt de Hollandsche Grondwet van 30 November 1882, in strijd met vroegere grondwetten, geen gewag meer van de betrekkingen van Limburg met den Duitschen Bond. Wat het eigenlijk Hertogdom Luxemburg aangaat, hetzelfde verdrag van Londen van 11 Mei 1867 roept zijne volledige onafhankelijkheid (art. 1) en zijne eeuwigdurende onzijdigheid (art. 2) uit en beveelt het slechten van de vestingswerken (art. 3) en de ontruiming van het grondgebied door de troepen van Z. M. den Koning van Pruisen (art. 4).

De Luxemburgsche Grondwet van 17 October 1868 roept zonder voorbehouding de onafhankelijkheid van het Luxemburgsch grondgebied uit (1).

Er is reden om, in de Belgische Grondwet, den tekst van artikel 1 in overeenkomst te brengen met den rechtstoestand die zonder verzet sinds 1839 bestaat en eenvoudig, zooals de Grondwet der Nederlanden van haren kant heeft gedaan, de voorbehouding: « behoudens de betrekkingen van Luxemburg met den Duitschen Bond » weg te laten.

II. — Koloniën. — Haar rechtstoestand in de grondwettelijke Staten.

De Europeesche Staten heeten hunne overzeesche bezittingen koloniën.

De rechtstoestand der koloniën in niet-grondwettelijke Staten is niet moeilijk vast te stellen. Die bezittingen zijn onderworpen, evenals al wat van den vorst afhangt, aan de oppermacht, waarmede zich de wet, het gerecht, het bestuur, die verschillende uitingen van een zelfde gezag, vereenzelvigen.

In grondwettelijke Staten is het vraagstuk zoo eenvoudig niet.

Het is niet zonder belang vast te stellen hoe de kolonie zich hecht aan het moederland, bijzonder wat het grondgebied betreft, de gewichtigste instellingen en de voornaamste rechten aan de burgers gewaarborgd.

Hier zijn twee gansch verschillende stelsels.

Men kan de koloniën beschouwen als *ingelijfd* bij het moederland op zulke manier, dat haar grondgebied er een geheel meê uitmaakt en dat de koloniale bevolking nationaal wordt. In dit geval nemen de koloniën deel aan het grondwettelijk leven; zij kunnen alzoo hare vertegenwoordiging in het nationaal parlement bekomen, — behoudens overgangsmaatregelen, waar de noodzakelijkheid zulks boven grondwettelijke gelijkstelling doet verkiezen.

Dat stelsel heeft iets edelmoedigs, maar is wat theoretisch.

Het is het Fransch stelsel. De Grondwet van het jaar III, die ons land

(1) Men raadplege over al die punten het merkwaardig werk van den heer EYSCHEN, *Das Staatsrecht des Großherzogthums Luxemburg*, bladz. 1 en volg., en de uitmuntende verzameling van den heer RUPPERT, *Les lois et règlements sur l'organisation politique, judiciaire et administrative du Grand-Duché de Luxembourg*, 2^e uitgave 1885. — *Le Grand-Duché de Luxembourg dans ses relations internationales*, 1893.

heeft beheerd, zegde met volkomene juistheid en onomstootbare logica :
 « De Fransche koloniën maken een geheel uit met de Republiek en zijn onderworpen aan dezelfde Grondwet. » (Titel I, art. 6.)

Men kan, van den anderen kant, de koloniën beschouwen als *afhankelijk* van het moederland; dan moet hare bevolking zich onderwerpen aan het oppergezag van het moederland en bestaat uit onderdanen, die eigenlijk de hoedanigheid van burgers des moederlands niet hebben.

De koloniën, zoo beschouwd, nemen geen deel aan het grondwettelijk leven van het land dat haar beheerscht. Zij zijn beheerd niet als deelen van het vaderland, maar als bijvoegsels van het grondgebied, door bijzondere wetten, overeenkomend met haren socialen toestand.

En wanneer die toestand genoegzaam gevorderd is om in zekere mate vertegenwoordigende instellingen toe te laten, dan breidt zich de zelfstandigheid der koloniën uit, in overeenstemming met den staat dier koloniën, die evenwel aan het moederland gehecht blijven door banden aan haren toestand eigen.

Dat standpunt heeft iets van meer practischen aard. Het komt meer overeen met de Engelsche denkbeelden, die feitelijk bestaan in die achtereenvolgende vervormingen van het koloniaal oppergezag. De vroeger « koloniën der kroon » worden buitenlandsche bezittingen met *self-government*, die een eigen parlement hebben, samengesteld uit twee Kamers aan dewelke verantwoordelijke ministers rekenschap geven; doch het moederland behoudt immer het recht van wetgevend veto en het toezicht des gouverneurs dien het benoemt.

Dat komt overeen met het Duitsch openbaar recht toegepast op het koloniaal gebied van het Keizerrijk. De Duitsche koloniën zijn onderworpen aan het keizerlijk gezag. Nochtans zijn het geene onafscheidelijke deelen van het Duitsche rijk. De samenstelling van dat rijk is bepaald in artikel 1 van de keizerlijke Grondwet en zou niet kunnen veranderd worden dan door wijziging dier Grondwet, wat nog niet gebeurd is. De koloniën zijn dus *geene deelen van het Keizerrijk, maar hangen er van af*.

De Grondwet beheerscht ze niet, de wetten van het rijk zijn er niet van kracht. Het Keizerrijk heeft zonder twijfel de macht er wetten te geven en kan dan ook voor de koloniën de verplichtende nakoming van bepaalde wettelijke verordeningen voorschrijven. Maar de wil om zoo te handelen moet klaar uitgedrukt zijn. De eenvoudige uitvaardiging eener wet voor het Keizerrijk maakt ze niet geldig voor de koloniën (1).

Overigens, de quaestie van de betrekking, die bestaat tusschen het moederland en de koloniën, is voor elken kolonialen Staat eene zaak van inwendig openbaar recht en nationale wetgeving.

Eens dat het gezag over eene kolonie verworven is volgens de eischen van het internationaal recht, welke dan ook de beslissing zij door den bezittenden Staat genomen, hebben de overige Staten geen invloed

(1) Meyer, *Die Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete*, 1888. — Vgl. ook STENGEL, *Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete* (Koloniales Jahrbuch, herausgegeben von Gustave Meinecke, 1891.)

meer in de koloniale bezittingen, 't zij deze onordelijk ingelijfd of bepaaldelijk bijgevoegd zijn. Boven haar immers staat een zelfde gezag.

De Regeering in haar Vertoog der beweegredenen van de herziening van artikel 1 drukt zich volgenderwijze uit : « Koloniën zouden geen deel uitmaken van het nationaal grondgebied en hare bewoners zouden onze medeburgers niet zijn. »

Men heeft in en buiten het Parlement het standpunt, waarop zich de Regeering geplaatst heeft, beknibbeld.

Er is geen midden, heeft men gezegd, tusschen nationaal en vreemd grondgebied. « Het grondgebied is de uitgestrektheid, waarover ieder Staat zijn gezag uitoefent (1). »

Zonder twijfel is een grondgebied, volgens het openbaar recht, de uitgestrektheid waarop een Staat zijne meesterschap vestigt. Maar men vergeet dat een Staat die zijn gezag uitoefent over een land, ook dat over andere streken kan verkrijgen, zonder dat hij verplicht zij die te beschouwen als onafscheidelijke deelen van het eerste.

Er is in dat alles niets tegenstrijdigs : want het gezag kan één blijven ondanks de menigvuldigheid der bezittingen. Feitelijk dwingt niets een Staat zich buiten de geschiedenis en de wezenlijkheid te plaatsen, wanneer hij toestanden uitvindt, welke de natuur der zaken verwerpt en die niets kunnen voortbrengen dan moeilijkheden en ongerijmdheden.

Aanhechtingen in ons werelddeel hebben inderdaad dikwijls het karakter van echte inlijvingen vertoond. Maar omdat de Staten er zich misschien op toegelegd hebben zekere wijze van opslorping onder eenen schoonen vorm te verbergen, daaruit volgt niet, dat er geene aanhechtingen kunnen plaats hebben in den eigenlijken en beperkten zin van het woord, vooral wanneer van twee verschillende grondgebieden — *toto caelo*, als men zich zoo mag uitdrukken — het eene bestemd is om de voornaamste rol te vervullen en het andere om een ondergeschikt aanhangsel te blijven. De verdienste der theoriën bestaat in zich te voegen naar de feiten en niet in er den aard van te vervalschen.

Wij denken dus, dat de Regeering, in haar Vertoog der beweegredenen, de quaestie op het waar standpunt heeft geplaatst, wat de rechtsbetrekkingen tusschen moederland en koloniën aangaat. Koloniën kunnen van twee zijden beschouwd worden, met het oog op internationaal en op nationaal recht. In het eerste geval zijn zij in rechten beschermd tegen ondernemingen van andere Staten, net als het nationaal grondgebied, vermits zij onderworpen zijn aan het oppergezag van het Moederland. De koloniale overheid bezit te haren opzichte al de voorrechten door het volkenrecht aan de opperste openbare macht toegekend. In het tweede geval is het voordeelig de wettelijke stelling in overeenstemming te brengen met den waren toestand der koloniën.

Wij zullen weldra de belangrijkheid eener juiste woordenkeus vaststellen, wat de oplossing aangaat der grondwettelijke moeilijkheden, welke het inrichten van een koloniaal beheer voor België kan te weeg brengen.

(1) VAN DEN HEUVEL, *De la Revision de la Constitution*, bladz. 182.

III. — De koloniale quaestie in België.

De koloniale quaestie is thans officiëel en bij overeenkomst in ons land gesteld. Zij verbindt zich voor ons aan eene der merkwaardigste beschavende bewegingen van de wereld en aan eene der glorierijkste bladzijden onzer vaderlandsche geschiedenis. Het zal niet zonder belang zijn, nu men eene regeling betreffende de koloniën in de Grondwet gaat neerschrijven, de feiten te herinneren die als inleiding dienen voor het te huldigen grondwettelijk beginsel.

Het voornemen aan onterfde geslachten op den aardbol de weldaden der beschaving te laten genieten is voorzeker een der edelste gevoelens, die in het hart des menschen kunnen ontkiemen. Op dat gebied vindt het gebruik der menschelijke bedrijvigheid — 't zij openbare of persoonlijke — de bron zijner wettigheid in het recht om diensten te bewijzen aan onze medemenschen, evenals wij voor vooruitgang bestemd, en 'in den zedelijken plicht te hunnen opzichte de heilige wet der broederlijkheid na te komen, welke nakoming zich meer en meer opdringt — omdat zij noodzakelijker is wegens de onmacht waarin zich de lagere afstammelingen van het menschenras bevinden om zelf uit de barbaarschheid op te staan, en thans gemakkelijker is geworden dank den hedendaagschen vooruitgang.

Voor volkeren, die als het onze, na duizende wisselvalligheden, hunne onafhankelijkheid veroverd hebben en onder een bestuur naar hunnen wensch lange jaren voorspoed hebben genoten, is de nakoming dier wet eene der verhevenste uitingen van dankbaarheid jegens de goddelijke Voorzienigheid.

Het recht om meê te werken aan 'de beschaving van barbaarsche stammen bevat ook het recht om ze op te leiden naar dien verheven vorm van maatschappelijk leven, waar de Staat zich op het internationaal recht steunt. Ze daarin te helpen is hun de weldaden bezorgen eener instelling, welke de natuurlijke roeping der menschheid vergt; het is er zich op toeleggen om hun op eene bestendige wijze orde en vrede te bezorgen, zonder dewelke er geene beschavende opvoeding mogelijk is; het is hun den weg openen tot het hooger leven der beschaafde volkeren.

Alle middelen, om daartoe te geraken, zijn zekerlijk niet billijk. Gewelddige onteigening, uitroeiingsmiddelen zijn tegenstrijdig met de rechtvaardigheid. Eerbied voor het recht der zwakken is de kenmerkende trek der beschaving evenals uitoefening van geweld eigen is aan de barbaarschheid. Maar onder de geoorloofde middelen zijn er, klaarblijkelijk, onberispelijke: zoo is het oprichten, in de nabijheid der barbaarschheid, van standplaatsen van waar de beschaving weldoende uitstraalt; zoo is de vreedzame groepeerings van volksstammen onder eene beschermende overheid; en zoo is het afstaan door de hoofden van volksstammen van het gezag, dat hun mocht toebehooren.

De beschavende werking zóó verstaan gaat overigens uitmuntend samen met het zoeken naar voordeelen, die door het optreden in de rij der beschaafde volkeren van nieuwe leden van 't menschelijk geslacht ontstaan: uitbreiding van vertierwegen, handelsbetrekkingen, enz. De billijke

prikkel des belangs, verbonden met den spoorslag des plichts, is van aard om aan de pogingen op dat gebied de grootste kracht mogelijk te geven.

In het midden van Afrika leefden sedert eeuwen millioenen menschen, in een ruwen socialen toestand, in bijna altijddurende regeeringloosheid en wanorde, onbekwaam om door zichzelve van de banden der barbaarschheid los te geraken en zonder andere betrekking met de groote menschelijke familie dan die voortgebracht door den afschuwelijken en bloedigen slavenhandel.

De staat dier onbeschaafde volksstammen, waarlijk « gezeten in de schaduw des doods », was voor de opgewassene volkeren een krachtige en gestadige oproep tot nakoming der wet van broederlijkheid en wederzijdsche verplichting. Die oproep bleef nochtans ijdel gedurende eeuwen.

Wederzijdsche verplichting is hier zeker niet, zooals sommigen denken, een ijdel woord. Die wet springt meer in het oog naarmate het veld der menschelijke betrekkingen zich uitbreidt. Neen, niet genoeg is het te zeggen, dat wij allen broeders zijn, men moet er bijvoegen, dat wij wederzijdsche verplichtingen hebben. Zoo maakt de natuur zelve onderlingen bijstand tot wet voor ons allen.

Is het geheim van de hevige crisis, welke zoovele natiën beleven en waarbij hare welvaart dreigt te vergaan, niet het gevolg van het miskennen of het vergeten der wet van wederzijdsche verplichting, 't zij ten opzichte van de mindere klassen in het binnenland, 't zij ten opzichte van misdeelde volkeren in het buitenland?

Eeuwen lang hebben de menschen van het blanke ras die van het zwarte veracht of verdrukt. De geschiedenis van de betrekkingen tusschen de eersten en de tweeden zou kunnen geschreven worden in bloedige letters: het is eene der schandelijkste bladzijden van de geschiedenis der menschheid. En nu hebben de blanken ingezien, dat die millioenen zwarten, die te veronachtzamen of te vernietigen menigte, noodig is tot het behoud der Europeesche welvaart. Vertierwegen ontbreken aan al de landen van groote voortbrengst. Zij zouden ze hebben, indien zij in plaats van zich in zichzelve te keeren; nieuwe stammen hadden aangebracht om mede te werken aan het algemeen werk der beschaving.

In die voorwaarden is het niet gewaagd te bevestigen, dat de veronachtzaming der menschelijke broederlijkheid de oorzaak is onzer kwalen op stoffelijk gebied.

De economische redding ligt in het volbrengen van den plicht van menschelijkheid.

Die verhevene en harmonische beschouwing geeft aan de Afrikaansche beweging der xix^e eeuw een bijzonder kenmerk van grootheid; zij zal er het welgelukken van verzekeren.

De aanvoerder dier beweging is onze Koning.

De gedachte voor België nieuwe streken te openen waar de wilskracht van ons volk zou hertemperd en de overvloed onzer voortbrenging zou uitgestort worden, bestaat sinds langen tijd bij onzen edelen Vorst.

« Ik gevoel », sprak in den Senaat Z. K. H. de Hertog van Brabant, in

de zitting van 17 Februari 1861, ik besef met diepe overtuiging de uitgestrektheid onzer middelen, en ik wensch vurig dat mijn schoon land stoutmoedigheid genoeg hebbe om al het voordeel, dat er volgens mij kan uitgetrokken worden, te genieten.

« Ik acht, voegde hij er bij, het oogenblik gekomen om ons buiten het land uit te breiden. »

De Prins, die zoo sprak, vond, koning geworden, het middel om zijn vaderlandsch doel te bewerkstelligen en terzelfdertijd op eene grootsche wijze de zaak der menschelijkheid te dienen. « Ons bemind land, » zegde Z. M. Leopold II tot de afvaardiging des Senaats, belast met hem een adres van gelukwensching te overhandigen op het oogenblik dat de Conferentie van Berlijn uiteenging, « ons bemind land geniet de voordeelen eener gevorderde beschaving en sedert meer dan eene halve eeuw van vrede heeft het in alle kringen der menschelijke werkzaamheid merkwaardige en voortdurende vorderingen gemaakt. Wij moeten er de Voorzienigheid voor danken, en ik heb gemeend dat het in dezen bevoordeelden toestand misschien een plicht was aan anderen te denken, aan de onterfden, die ginder verre, al de voordeelen blijven missen, waarmede wij overladen zijn. »

Eene voorafgaande taak drong zich op : Er moest eene machtige opwekking van de openbare meening in de beschaafde wereld gebeuren, en zoo moest het eerste en een der vreeselijkste hinderpalen overwonnen worden : lijdelijke tegenstand. De aardrijkskundige Conferentie, vereenigd te Brussel op 12, 13 en 14 September 1876, volbrächt die taak.

Eene andere voorloopige taak was ook aangeduid : men moest zich een weg banen in het onbekende, de duisternissen doordringen die het middengedeelte van het zwarte vasteland omringden. Die taak, gelukkig begonnen door stoutmoedige reizigers, werd ook met eene merkwaardige vaardigheid ten uitvoer gebracht.

De helderziende aanlegger der beweging tot beschaving van Afrika moest weldra vaststellen, dat eene noodzakelijke voorwaarde voor de volledige en vaste uitvoering zijner gedachten was aan Midden-Afrika eene beschermende en wijselijk ondernemende regeering te schenken. De terugkeer van Stanley, na een onderzoek vruchtbaar in ontdekkingen van het hoogste belang, bewees de mogelijkheid en de voordeelen onder alle oogpunten van zulke onderneming. Dezelfde krachtige wil, die gezegd had : « Ik zal de duisternissen der barbaarschheid doordringen, » zegde alsdan : « Ik zal de weldaad van een beschavend bestuur aan Midden-Afrika verzekeren. En dat reuzenwerk zal ik alleen aanvangen, zoo het moet. »

Het initiatief van Z. M. Leopold II had van het begin af een juist bepaald persoonlijk karakter. Het gansche werk, bij zijne ontwikkeling, moest dan ook dat karakter behouden. De toekomstige Vorst van den Onafhankelijken Staat ging gewetensvol en zeker naar zijn doel, den voorrang gevend aan de samenwerkende krachten rondom hem geschaard en ze geleidend. De verschillende verwisselingen van het Afrikaansch werk in Congoland zijn de getrouwe weerspiegeling van de koninklijke gedachte afrekenend met de te overwinnen moeilijkheden en met den te bewerkstelligen vooruitgang, rekening houdend met alles, gedurig

vooruitziende, altijd voortgaande, bij voorkeur in het licht, meer in het donker ingeval van noodzakelijkheid, tot den dag waarop de sluier van de laatste gedaanteverwisseling viel en de Congo-Staat in eens verscheen voor aller oogen, met zijn natuurlijken Vorst aan het hoofd.

Indien het niet een gedurig ondervonden feit was, dat al de groote werken een moeilijk begin hebben, dan zou er reden zijn om zich te verwonderen over de hinderpalen van allen aard, die de Onafhankelijke Staat bij zijne geboorte ontmoette. Eens het onweder voorbij, kleurde de politieke horizon zich met volkomen heldere en den jeugdigen Staat gunstige tinten. En zelden, ongetwijfeld, rees er een prachtiger regenboog aan den diplomatischen hemel dan die, welke, onder de toejuichingen van Europa, met zijnen weerschijn de gedenkwaardige zitting van 23 Februari 1885 verlichtte. Daar vertoonde zich het werk van onzen Koning in zijne opperste schoonheid, — de beschavende kroon op het voorhoofd, de golvende plooien van den koninklijken mantel het onmetelijk waternet van Midden-Afrika, van den Atlantischen Oceaan tot het Tanganika-meer, bedekkend, — omgeven door den glans der schitterendste verwachtingen, nog verhoogd door iets voltooids dat de ondervinding geeft aan de groote menschelijke werken, onder alle oogpunten de bewondering der volkeren en de dankbaarheid der menschheid waardig.

« Er zijn in het leven der natiën », heeft de heer Beernaert gezegd, « oogenblikken waarin zij haren horizon moeten verbreden en hare politiek met groote gedachten doordringen. » « Het is een gelukkig toeval », voegde hij er bij, « voor eene natie, die zich om hare toekomst bekreunt, zich te kunnen aansluiten bij eene dier groote ondernemingen, die haar recht geven op den eerbied en de genegenheid der menschen (1). » Het was in overeenstemming van gevoelens met de Europeesche Mogendheden, plechtiglijk hulde brengend aan de grootheid en het nut van 's Konings werk, dat het Parlement, na de *Algemeene Akte der Conferentie van Berlijn van 26 Februari 1885* (2) goedgekeurd te hebben door zijne *Besluiten van 26 en 30 April van hetzelfde jaar*, toeliet aan Z. M. Leopold II het hoofd te zijn van den Staat in Afrika gesticht door de Internationale Afrikaansche Vereeniging. De persoonlijke vereeniging van België en den nieuwen Staat werd dan ingericht volgens de voorschriften van artikel 62 der Grondwet (3).

Het is in overeenkomst met den wensch van het land, dat de gevolmachtigden der natie later, in die moeilijke oogenblikken, waaraan geene enkele groote menschelijke onderneming ontsnapt, eene belangrijke hulp verleenden aan het werk des Konings.

(1) PARLEMENTAIRE OORKONDEN. — *Zitting van 1888-1889*, bladz. 170.

(2) WET VAN 23 APRIL 1885. Eenig artikel. De algemeene Akte der Conferentie van Berlijn, gedagteekend van 26 Februari 1885 en onderteekend door België en de mogendheden op die Conferentie vertegenwoordigd, zal haar vol en geheel uitwerksel hebben.

(3) BESLISSING DER BELGISCHE KAMERS VAN 28-30 APRIL 1885. Gezien artikel 62 der Grondwet, .. Zijne Majesteit Leopold II, Koning der Belgen, mag het hoofd zijn van den Staat in Afrika gesticht door de Internationale Congo-Vereeniging.

De vereeniging van België en den nieuwen Congo-Staat zal uitsluitend persoonlijk zijn.

De Wet van 29 April 1887, die den Congo-Staat toelaat eene leening met premiën aan te gaan (1);

De Wet van 29 Juli 1889, die de Belgische regeering toelaat deel te nemen door eene inschrijving voor 10 millioen, aan de instelling der Naamlooze Maatschappij voor het leggen van den Congospoorweg (2);

De Wet van 4 Augustus 1890, goedkeuring bevattende der *Overeenkomst gesloten met den Congo-Staat op 3 Juli 1890* (3).

Dat waren de voornaamste uitingen van de bezorgdheid der openbare machten jegens een jongen Staat in Afrika gesticht door het vernuft en de mildheid onzes Konings.

Van haren kant hebben de Europeesche Mogendheden aan België de groote eer bewezen het te kiezen als zetelplaats van de Internationale Conferentie voor het afschaffen van slavenhandel. Het is dus uit Brussel dat de *Algemeene Akte van 27 Juli 1890*, die eene kenmerkende plaats zal hebben in de geschiedenis van het internationaal recht en ook, wij hopen het, in de geschiedenis der groote vorderingen van de menschheid, gedagteekend is.

De Mogendheden, wanneer ze die Akte bewerkten, moesten noodzakelijk de belangrijke zending erkennen, welke de aardrijkskundige ligging van den Onafhankelijken Congo-Staat aan dat land toewijst in het algemeen beschavingswerk. Rekening houdend met die taak door den Onafhankelijken Staat zoo moedig en eerlijk op zich genomen en de veranderingen van omstandigheden inziende, hebben de Mogendheden, door de verklaring van 2 Juli 1890 gevoegd bij de Algemeene Akte, toegestaan dat de Congo-Staat inkomende rechten mocht vergen vóór het tijdstip bepaald door de Conferentie van Berlijn : zoo werd een beter, voor allen voordeeligh beheer tot stand gebracht van de financieële inkomsten des Staats.

De deelneming van den Belgischen Staat tot het vormen van het noodige kapitaal voor het leggen van den Congo-spoorweg was vooral eene daad van welbegrepen beheer der Belgische belangen. De om zoo te zeggen onbepaalde ontwikkeling der rijkdommen van Midden-

(1) Ziehier den tekst dier wet :

Art. 1. De uitgiften, wat België betreft, van de titels der leening aan te gaan met den Onafhankelijken Congo-Staat wordt toegelaten onder de volgende voorwaarden :

« De titels beloopten 100 frank. Die welke niet met premie uitkomen zullen aan pari terugbetaald worden met eene jaarlijksche verhooging van 5 frank tot den datum der terugbetaling.

» Aflossing en betaling der premiën worden verzekerd door de inbewaargeving in een Belgisch financie-gesticht van een kapitaal vertegenwoordigd door waarden van eersten rang.

» De achtereenvolgende uitgiften der leening mogen in geen geval een nominaal kapitaal vormen van meer dan 150,000,000 frank. »

Art. 2. De titels dezer leening zijn vrij van zegel.

(2) Ziehier den tekst dier wet :

Art. 1. De Regeering wordt gemachtigd deel te nemen aan de samenstelling der « Naamlooze Belgische Maatschappij voor het leggen van den Congo-spoorweg, van Matadi naar Stanley Pool », door eene inschrijving voor 10 millioen frank, verbeeld door 20,000 aandelen — kapitaal van 500 frank ieder 3 1/2 t. h. intrest voortbrengend en aflosbaar binnen negen-en-negentig jaar.

Art. 2. Er wordt ten bate van het ministerie van financiën, een krediet van 10 millioen frank uitgetrokken, dat zal gedekt worden 't zij door de gewone inkomsten 't zij door eene uitgifte van titels der openbare schuld.

(3) Lees, blz. 12, die Overeenkomst en het Testament des Konings.

Afrika hangt van de vervoerquaestie af. De spoorweg van Matadi naar Leopoldstad zal de economische voorwaarden van Congoland veranderen. België zal in de eerste plaats de vruchten dier verandering plukken, indien het ten minste niet beneden zijne bestemming blijft.

Het aannemen door de Wetgeving van de Overeenkomst van 3 Juli 1890 stelt eene in sommige opzichten aanzienlijke ontwikkeling in 't licht van ons land op het gebied van koloniale politiek (1).

Krachtens die Overeenkomst is de quaestie van de overneming der

(1) Ziehier den tekst der OVEREENKOMST VAN 3 JULI 1890 :

Tusschen den Belgischen Staat, vertegenwoordigd door den heer Beernaert, Minister van financiën, handelende onder voorbehouding van goedkeuring door de wetgeving, en den Onafhankelijken Congo-Staat, vertegenwoordigd door den heer Van Eetvelde, algemeen bestuurder van het departement van buitenlandsche zaken, daartoe de goedkeuring bekomen hebbende van den Koning-Souverein, wordt de volgende overeenkomst gesloten :

I. De Belgische Staat verbindt zich, als leening, aan den Onafhankelijken Congo-Staat eene som van 25 millioen frank te betalen en dit volgenderwijze : vijf millioen frank onmiddellijk na goedkeuring door de Wetgeving en twee millioen frank 's jaars gedurende tien jaren, te beginnen met de eerste storting. Gedurende die tien jaren zullen de aldus geleende sommen geen intrest voortbrengen.

II. Zes maanden na het vervallen van den termijn van 10 jaren, zal de Belgische Staat, indien hij het goed vindt, zich den Onafhankelijken Staat kunnen toevoegen met al de goederen, rechten en voordeelen aan het gezag over dien Staat verbonden, zooals zij erkend zijn en vastgesteld onder andere door de Algemeene Akte van Berlijn van 26 Februari 1885, door de Algemeene Akte van Brussel en door de verklaring van 2 Juli 1890; maar ook met de voorwaarde de verplichtingen van voormelden Staat jegens derden over te nemen, daar de Koning-Souverein volstrekt alle schadevergoeding weigert voor de opofferingen, die Hij zich getroost heeft.

Eene wet zal het bijzonder bestuur regelen, waaronder het grondgebied van den Congo-Staat alsdan zal geplaatst worden.

III. Van nu af kan de Belgische Staat al de inlichtingen van den Onafhankelijken Congo-Staat krijgen, die hij verkiest over dezes economischen-, handels- en financiëelen toestand. Hij mag onder andere mededeeling vragen der begrotingen van inkomsten en uitgaven, en der tabel, door den toldienst opgemaakt, van in- en uitvoer.

Die inlichtingen dienen geen ander doel te hebben dan de Belgische regeering in te lichten en deze zal zich niet mengen in het bestuur des Onafhankelijken Congo-Staats. Deze zal met België maar verbonden zijn door de persoonlijke vereeniging der twee kronen.

Nochtans verbindt zich de Congo-Staat om van nu af geene leening meer aan te gaan zonder de toestemming van de Belgische regeering.

IV. Indien binnen den vastgestelden termijn België besliste de aanhechting van den Congo-Staat niet te willen, dan zou de geleende som van 25 millioen frank, in het Grootboek zijner schuld geschreven, niet kunnen geëischt worden, dan na eenen nieuwen termijn van 10 jaren, maar zij zou intusschentijd eenen jaarlijkschen intrest van 3 1/2 t. h. voortbrengen betaalbaar per halfjaar. En zelfs vóór dezen laatsten termijn zou de Onafhankelijke Congo-Staat reeds bij deelen al de sommen terugbetalen voortkomende van het afstaan van gronden of staatsmijnen.

Gedaan te Brussel, in dubbel afschrift, op 3 Juli 1890.

A. BEERNAERT.

E. VAN EETVELDE.

Die overeenkomst aan de goedkeuring der Kamers onderwerpende, voegde de Ministerraad er de mededeeling bij van een TESTAMENT DES KONINGS gedagteekend van 2 Augustus 1889 en het volgende bevattende :

« Wij, Leopold II, Koning der Belgen, Souvereine Vorst van den Onafhankelijken Congo-Staat,
« Aan Ons bemind vaderland de vruchten willende verzekeren van een werk, dat Wij sinds lang met de edelmoedige en toegenegene hulp van vele Belgen op het Afrikaansch vasteland voortzetten ;
« Overtuigd alzoo mede te werken om aan België, indien het wil, de noodige vertierwegen voor zijnen handel en zijne nijverheid te verzekeren en nieuwe wegen te bezorgen voor de werkzaamheid zijner kinderen ;

« Verklaren, hierbij, na Onzen dood aan België al Onze rechten op den Onafhankelijken Congo-Staat, zooals zij door de verklaringen, overeenkomsten en verdragen sedert 1884 tusschen de vreemde Mogendheden van den eenen kant, de Internationale Congo-Vereeniging en den Onafhankelijken Staat van den anderen kant erkend zijn, na te laten en af te staan, evenals al de goederen, rechten en voordeelen aan Ons gezag verbonden.

« In afwachting dat de Belgische wetgeving zich uite over de aanneming van bovenstaande voorschriften,

kolonie, den Congostaat aangaat, te berde gebracht en zelfs volkomen opgelost, in dezen zin dat het van den wil dezes Staats niet meer afhangt de macht des Belgischen Staats om zich Congoland toe te voegen, terug te nemen.

Voor den Belgischen Staat is de quaestie zeker niet opgelost, maar zij is gesteld, en indien het toekomstend Parlement aan hetwelk ze zal onderworpen worden zich voor bevestiging uit, dient het op zijnen weg geene enkele grondwettelijke moeilijkheid te ontmoeten.

De Regeering heeft dus wijselijk gehandeld met de gelegenheid waar

zal het oppergezag uitgeoefend worden gezamenlijk door den raad van drie bestuurders des Congo-Staats en door den algemeenen gouverneur.

« Gedaan te Brussel, den 2^{en} Augustus 1889.

« (Ondertekend) LEOPOLD. »

Bij dat testament was een brief gevoegd van Zijne Majesteit aan den heer Beernaert, gedagteekend 5 April 1889, waarvan de tekst hier volgt :

« Waarde Minister, »

« Nooit heb ik opgehouden de aandacht mijner landgenooten te vestigen op de noodzakelijkheid om hunne blikken te wenden naar de overzeesche streken.

« De geschiedenis leert, dat landen met een klein grondgebied er een zedelijk en stoffelijk belang bij hebben zich buiten hunne enge grenzen uit te breiden. Griekenland stichtte aan de boorden der Middellandsche zee bloeiende steden, zetelplaatsen van kunst en beschaving. Venetië later werd groot door de ontwikkeling zijner handels- en zeebetrekkingen, evenals door zijne politieke overwinningen. De Nederlanden bezitten in Indië 30 miljoen onderdanen, die de voortbrengselen van het moederland uitwisselen tegen die der keerklingstreken.

« Het is terwijl zij de zaak van menscheijkheid en vooruitgang dienen, dat de volkeren van tweeden rang te voorschijn komen als nuttige leden der groote natiën-familie. Meer dan alle andere moet eene nijverheids- en handelsnatie als de onze er zich op toelagen vertierwegen te verschaffen aan al zijne werkers, aan die des geestes, des kapitaals en der handen.

« Die vaderlandsche bekommerning beheerschte mijn leven. Zij is het, die tot de stichting van het Afrikaansch werk besluiten deed.

« Mijne moeite was niet vruchteloos: een jonge, uitgestrekte Staat, uit Brussel bestuurd, heeft vreedzaam plaats genomen onder de zon, dank aan den welwillenden bijstand der Mogendheden, die zijn ontstaan toejuichten. Belgen beheeren dien, terwijl andere landgenooten, alle dagen talrijker, er hunne kapitalen reeds doen voortbrengen.

« Het onmetelijk stroomnet van den Opper-Congo wijst aan onze pogingen wegen van snelle en economische gemeenschap, die toelaten rechtstreeks in het midden van het Afrikaansch vasteland te dringen. Het leggen des spoorwegs in de streek der watervallen, nu verzekerd dank aan de laatste stemming der wetgeving, zal dien gemakkelijken toegang nog vermeerderen. Eene schitterende toekomst staat in die voorwaarden den Congostaat te wachten, waarvan de oneindige waarde eerlang nog meer vóór aller oogen zal te voorschijn komen.

« Onmiddellijk na die belangrijke daad heb ik gedacht, dat het mijn plicht was België in staat te stellen, wanneer de dood mij zal treffen, de vruchten te genieten van mijn werk en van dat dergenen, die mij geholpen hebben om het te stichten en te sturen en die ik hier eens te meer dank zeg. Ik heb dan als Hoofd van den Onafhankelijken Congo-Staat het testament gemaakt, dat ik u toezend. Ik verzoek u er mededeeling van te geven aan de Wetgevende Kamers op den gepasten oogenblik.

« Het begin van ondernemingen, als die welke mij zoo zeer bezighoudt, is moeilijk en lastig. Ik heb er prijs aan gehecht zelf den last er van te dragen. Een koning, om dienst te bewijzen aan zijn land, hoeft niet te vreezen een werk, het weze dan ook stoutmoedig in schijn, op te vatten en moet trachten het ten uitvoer te brengen. De rijkdom van een vorst bestaat in de openbare welvaart. Zij alleen kan in zijne oogen een benijdbare schat vormen, dien hij moet trachten uit te breiden.

« Tot den dag mijns doods zal ik voortgaan ons Afrikaansch werk te besturen en in stand te houden met hetzelfde doel van nationaal belang, dat mij tot hertoe heeft geleid; maar zoo, zonder dien tijd af te wachten, het land goedvond nauwere banden te sluiten met mijne bezittingen aan den Congo, dan zou ik geen oogenblik aarzelen ze tot zijne beschikking te stellen. Ik zou gelukkig zijn in mijn leven het in het volle genot er van te zien. Laat mij toe, intusschen, u te zeggen hoe dankbaar ik de Kamers en de Regeering ben voor de hulp, die zij mij verschillende malen voor dat werk hebben geleend. Ik meen niet mij te bedriegen, wanneer ik bevestig, dat België er ernstige voordeelen zal uittrekken en zich een uitgestrekt bedrijvigheidsveld op een nieuw vasteland zal openen.

« Geloof mij, waarde minister,

« Uw zeer toegenegen en zeer verkleefde,

« (Ondertekend) LEOPOLD. »

te nemen der herziening van verschillende artikelen onzer Grondwet om aan de Grondwetgeving de quaestie voor te leggen van het mogelijk beheer van koloniën met betrekking tot ons grondwettelijk recht.

Men zou verstaan hebben dat, vóór de Belgisch-Congoleesche overeenkomst, de tegenstanders van alle koloniale politiek zich tegen de invoering eener schikking in de Grondwet betreffende koloniën zouden verzet hebben. Thans dat België zich bij overeenkomst de macht heeft toegeëigend om Congoland door eene wet na een tijdsverloop van 10 jaren toe te voegen, is het moeilijk eenen tegenstand te wettigen, die België in de onmogelijkheid zou willen plaatsen op den gepasten oogenblik zijne keus te doen in de bekende voorwaarden en het in zekeren zin, practischerwijze, vóór den vervalldag de overeenkomst doen vrijdelen.

Allen moeten het dus eens zijn — de hoofdzaak blijft voorbehouden — om de hinderpalen, indien er zijn wat den vorm betreft, die op een gegeven oogenblik de vrijheid van den wetgever zouden kunnen belemmeren, te doen verdwijnen.

De eenige quaestie, die schijnt nuttig te kunnen besproken worden, is deze, of het noodig is in de Grondwet een duidelijken tekst te voegen om de tusschenkomst van den wetgever op dat gebied te wettigen; ofwel indien de noodzakelijkheid niet wordt aangenomen, of het niet gepast is zulks te doen, gezien de belangrijkheid der zaak. Dat zijn de vraagpunten, die wij nu hoeven op te helderen.

IV. — De koloniale quaestie en de Belgische Grondwet.

De quaestie van het aanwerven en beheeren van koloniën met betrekking tot de Grondwet biedt verschillende oplossingen aan, volgens het karakter dat men aan de koloniën wil hechten.

Indien men ze beschouwt als provinciën ingelijfd bij het nationaal grondgebied, kan de aanwerving geschieden niet uit kracht van artikel 1 onzer Grondwet, maar door toepassing van artikel 68, § 3 van dat artikel is volgenderwijze opgesteld: « Geen afstand, geene ruiling, geene *toevoeging van grondgebied* mag plaats hebben tenzij uit kracht eener wet. » Eene nieuwe grondwettelijke schikking schijnt dus van dat standpunt niet onmisbaar. Men zou echter in die veronderstelling, dunkt mij, aan de koloniën de hoedanigheid van « Belgische provinciën » moeten verleenen. Immers artikel I luidt: België is *verdeeld in provinciën*... De wet mag, indien het noodig is, het grondgebied in een grooter getal provinciën verdeelen. »

Maar eene ernstige moeilijkheid ontstaat, wanneer men niet meer alleenlijk de aanwerving van koloniën moet regelen, doch de inrichting er van vaststellen. De achtbare heer Giroul heeft ze klaar uitgedrukt in de Kamer der Volksvertegenwoordigers, in zitting van 25 Juli 1890, toen hij vroeg « of er twee België's kunnen zijn, deelen van het Belgisch grondgebied onderworpen aan verschillende grondwettelijke instellingen? »

Titel I der Grondwet handelt over het grondgebied; titel II houdt zich

bezig met de nationale bevolking en hare rechten ; de volgende betreffen de nationale machten en hare bevoegdheid. De toestand der vreemdelingen op het vaderlandsch grondgebied is zelfs grondwettelijk vastgesteld door artikel 128 op de volgende wijze : « Ieder vreemdeling hier te lande geniet de bescherming toegestaan aan personen en goederen, behoudens de uitzonderingen door de wet bepaald. » Artikel 130 voegt er bij dat : « De Grondwet niet mag opgeschorst worden noch geheel noch gedeeltelijk. »

Die schikkingen vormen de onverdeelbare hoofdwet des lands. Indien men een deel van het nationaal grondgebied of de bevolking die het bewoont aan het gemeenschappelijk bestuur wil onttrekken, heeft er eene nieuwe grondwettelijke regeling, die zulken maatregel toelaat.

De Verklaring tot herziening doelend op artikel 1 laat zulks toe.

Beschouwen wij nu den rechtstoestand die zich voordoet, in geval de koloniën enkel aanzien worden als onderscheidene onafhankelijke deelen van het koninkrijk, en de hoedanigheid van Belgisch burger niet toegekend is aan de koloniale bevolking.

In dat geval moet de Grondwetgever aanzien worden als hebbende het stilzwijgen bewaard wat de aanwerving en het beheer van koloniën aangaat. De eenige quaestie is te weten hoe men dat stilzwijgen moet uitleggen.

Wij staan hier vóór een beginsel van openbaar recht : Het volle bezit door de Wetgeving van het oppergezag. Het stilzwijgen van den Grondwetgever is de vrijheid voor den gewonen wetgever.

Dat herinnerde in uitmuntende bewoordingen een der grootste rechtsgeleerden, die de Senaat ooit bezat, baron d'Anethan, ter gelegenheid eener bespreking van denzelfden aard, ontstaan over het wetsontwerp betreffende de rechtsmacht der consuls in niet-christene landen. De meening, reeds in deze woorden uitgedrukt door den heer Raikem, een der voorlichters van het Congres, in 1832 : « Alles wat niet verboden is (aan den wetgever) is toegelaten » doende uitschijnen, voegde de oudvoorzitter des Senaats er bij : « Indien volgens de bewoordingen van artikel 78 de Regeering geene andere rechten heeft dan die, welke de Grondwet en de wetten uit kracht der Grondwet zelve uitdrukkelijk toestaan, dan heeft de wetgevende macht, 't is te zeggen de Koning en de vereenigde Kamers, integendeel al de rechten, die de Grondwet haar niet ontkent. »

Zoo moet het wezen. De heer Fleussu, verslaggever der middensectie bij het Congres, merkte op : « dat de Grondwet niets moet bevatten dan de gewichtigste voorschriften ter bescherming van de vrijheid en de rechten der burgers. »

De wetgever heeft ten plicht die voorschriften te eerbiedigen. Hij is genoopt te doen hetgeen de Grondwetgever hem oplegt; hij mag van den anderen kant niet doen hetgeen de Grondwet hem verbiedt; maar die grenzen eens gesteld, mag hij vrijelijk handelen in de gevallen die zich mochten voordoen.

In alle landen zijn er verordeningen aangaande het maatschappelijk leven, die men zou moeten beschutten tegen te gemakkelijke en te menigvuldige veranderingen. Zekere grondwettelijke Staten, als Engeland,

meenen genoeg te doen wanneer zij het in stand houden dier verordeningen toevertrouwen aan de waakzaamheid van het openbaar gevoelen en aan de macht der gewoonte, bewaarster van de hoofbeginselen der Grondwet. Ziedaar waarom, zooals Paley zegt, geene enkele daad van de Engelsche regeering ongrondwettelijk kan zijn. Andere landen, minder vertrouwend, nemen hunne toevlucht tot wijze, wel is waar, doch in zekere opzichten kunstige waarborgen, als het inschrijven in een Charter van zekere grondregelen en het bepalen van eenige bijzondere voorwaarden, tot de herziening van dat Charter noodig. Maar het doel door die maatregelen billijk beaamd zou zeker overschreden zijn, indien men uitging van zulke schikkingen om het wetgevend gezag te verplichten zich te bewegen in eenen noodzakelijk zeer begrensden kring. « De wetgevende macht, » zegt de heer Van den Heuvel zeer te recht, « bezit in België de volheid des gezags ; zij mag, binnen de bepalingen der Grondwet, al de beslissingen nemen, die zij nuttig of noodzakelijk oordeelt voor het land, en er is thans in den tekst der Grondwet geen artikel, dat verbod bevat om koloniën aan te werven (1) ».

De gewone wetgever mag dus, in rechten, wegens de stilzwijgendheid der Grondwet, over de aanwerving beslissen van koloniën, die beschouwd worden als afzonderlijke gewesten, afhankelijk van het koninkrijk, en ze onderwerpen aan een bijzonder beheer. « Onze Grondwet van 1831. zegden reeds in 1838 de heeren de Brouckere en Tielemans, had niets te regelen betreffende koloniën, vermits wij er geene hadden ; en indien wij er in het vervolg moesten aanwerven, zou de wetgeving er het beheer van regelen. (2)

Men mag nochtans met schijn van waarheid veronderstellen, dat indien de aandacht van het Nationaal Congres op dat punt, waartoe er weinig uitzicht in 1831 bestond, ware gevestigd geworden, de Grondwetgever er aan zou gehouden hebben dienaangaande eene schikking te nemen. Men mag dan ook aannemen, dat de afkondiging eener nieuwe verordening in den algemeenen geest onzer instellingen is bevat. En het is moeilijk, gezien de belangrijkheid der zaak en het verschil van opvatting dat zich kan voordoen, de gepastheid eener grondwettelijke schikking te loochenen, die althans een bijzonder netelig punt van de koloniale quaestie zou regelen : het bijzonder beheer der koloniën.

Op dat standpunt heeft de Regeering zich geplaatst. Eene schikking, die aan onze nationale toekomst nieuwe gezichteinders biedt, die ons eene hoogere zending in de wereld wil aanwijzen en die België zoo glorievol van beschaafde natie naar beschavend volk wil doen overgaan, heeft hare bepaalde plaats onder de voorschriften onzer Grondwet. Het voorbeeld van vele Constituties schijnt ons ten andere aan te duiden, zooals wij zien zullen, welken weg wij te volgen hebben in die zaak.

(1) *De la revision de la Constitution*, bladz. 183.

(2) *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*. Boekdeel V, verbo Colonies.

V. — Vergelijkend grondwettelijk recht.

Spreken wij eerst over de Grondwetten, die België hebben beheerscht in het hedendaagsch tijdvak. Wij vinden er vele wetenswaardige voorschriften in.

Wij hebben reeds den tekst aangehaald der GRONDWET VAN HET JAAR III (titel I, artikel 6) : « *De Fransche koloniën zijn onafscheidelijke deelen van de Fransche Republiek en zijn onderworpen aan dezelfde Grondwet* (1). »

Die proeve van gedwongene gelijkstelling bracht zulke zonderlinge vruchten voort, dat men er moest aan verzaken.

De GRONDWET VAN HET JAAR VIII uit, in haar artikel 91, het volgende beginsel : « *Het Beheer der koloniën wordt door bijzondere wetten geregeld* (2). »

De GRONDWET VAN 1815, in haar artikel 60, bevat eene schikking, die men ook moet herinneren : « *Het opperbeheer der koloniën en der bezittingen van het Koninkrijk, in de andere werelddeelen, behoort uitsluitend aan den Koning toe.* » Het is altijd met groote moeilijkheid en op zeer onvolmaakte wijze, doet Stuart Mill opmerken, « dat een land door vreemdelingen bestuurd wordt, zelfs wanneer er geen groot verschil van gewoonten en gedachten bestaat tusschen bestuurders en bestuurden (3) »... Een oppermachtig bestuur is noodzakelijk in weinig beschaafde koloniën. « Zulk bestuur », zegt nog Stuart Mill, wiens breede gedachten niet kunnen betwijfeld worden, « is zoo wettig als een ander, indien het gemakkelijker het onderworpen volk tot eenen hooger staat van beschaving verheft. »

Het beheer eener kolonie is onmogelijk met de onstandvastigheid, de traagheid, de toegevingen, de aarzelingen der parlementaire regeeringen. Ook hebben de meest ervaren volkeren in koloniale zaken de noodzakelijkheid ingezien, het beheer der koloniën niet aan de gewone regeeringsregelen te onderwerpen.

De Kroon staat in Engeland op den eersten rang bij het beheer der koloniën.

De Duitse Wet is even duidelijk wat de macht des Keizers betreft.

(1) DE GRONDWET VAN 1791 luid : « *De koloniën en Fransche bezittingen in Azië, Afrika en Amerika, althoewel zij deel uitmaken van het Fransche grondgebied, zijn niet begrepen in deze Grondwet.* »

(2) Het SENATUS-CONSULTUM VAN 16 THERMIDOR JAAR X, art. 54, luidt als volgt : *De Senaat regelt door een Senatus-Consultum de Grondwet der koloniën...*

Het CHARTER VAN 1814, art. 75. « *De koloniën worden door bijzondere wetten en reglementen beheerd.* »

Het CHARTER VAN 1830, art. 64. « *De koloniën zijn door bijzondere wetten beheerd.* »

De GRONDWET VAN 1848, art. 109. « *Het grondgebied van Algerië en van de koloniën wordt tot Fransch grondgebied verklaard en zal beheerd worden door bijzondere wetten, tot dat eene wet ze onder het beheer plaatse van deze Grondwet.* »

De GRONDWET VAN 14 JANUARI 1852 : « *De Senaat regelt door een Senatus-Consultum : 1° De Grondwet der koloniën en die van Algerië.* » (S. C. van 3 Mei 1854.)

(3) *Le Gouvernement Représentatif*, Hoofdstuk XVIII. Du Gouvernement des colonies par un Etat libre.

§ 1 van de Wet op de koloniën van 17 April 1886 luidt dat de Keizer uit naam van het Rijk het opperste gezag over de koloniën bezit, zonder dat de uitoefening van zijn recht afhangt van de goedkeuring des Reichstags.

De ondervinding, die wij hebben, is overigens leerzamer dan alle voorbeelden. « Indien eene regeering als de onze, » zegde de heer Beer-naert in de Kamers van Volksvertegenwoordigers op 25 Juli 1889, « sedert twaalf jaar de goedkeuring van het Parlement had moeten vragen voor elken maatregel, dan zou er niets gedaan of liever niets beproefd geworden zijn uit oorzaak der onvermijdelijke traagheid van ons bestuur of der onverbiddelijke bekibbelingen, die er uit voortspruiten. »

Voegen wij er bij, dat een slechter bestuur tienmaal meer zou gekost hebben.

De kolonie, die zonder twijfel in eene nabijzijnde toekomst eene Belgische zal wezen, zal echter nog langen tijd in eenen toestand blijven, die bijzondere regeeringsbehoeften medebrengt. Van dat standpunt uitgaande, zouden vele leden der Commissie gewild hebben, dat een beginsel, gelijk aan de schikking der Grondwet van 1815, in onze Hoofdwet geschreven werd. Maar men heeft doen opmerken, dat zulks eerder het werk was eener bijzondere wet en dat deze niet zou nalaten rekening te houden met voorwaarden, waarvan de bloeiende toekomst der kolonie afhangt.

*
* *

Onder de krachthebbende Europeesche Grondwetten, die schikkingen betreffende koloniën bevatten, willen wij de volgende aanhalen :

SPANJE. — *Grondwet van het Spaansche koninkrijk van 30 Juni 1876. — Titel XIII, van het bestuur der overzeesche provinciën.*

ART. 89. — *De overzeesche provinciën worden beheerd door bijzondere wetten. Maar de Regeering mag er de voor het schiereiland uitgevaardigde wetten doen toepassen, met de wijzigingen die het noodig oordeelt, mits verplichting er mededeeling van te geven aan de Cortes. — Cuba en Porto-Rico zullen in de Cortes van het koninkrijk vertegenwoordigd worden op de door eene bijzondere wet bepaalde wijze. Deze mag verschillend zijn voor iedere der twee provinciën.*

PORTUGAL. — *Grondwettelijk Charter van 26 April 1826.*

ART. 2. — *Het grondgebied van het koninkrijk Portugal en Algarven behelst : (Volgt de opsomming van al de provinciën of Portugeesche bezittingen in Europa, in Afrika en in Azië.)*

ART. 3. — *De Natie staat de rechten niet af, welke zij bezit op andere deelen van grondgebied in die drie werelddelen, alhoewel ze in het vorig artikel niet zijn vervat.*

Bijgevoegde akte van 5 Juli 1852.

ART. 15. — *De Overzeesche provinciën kunnen bestuurd worden door bijzondere wetten zooals het voor iedere gepast zal blijken.*

NEDERLANDEN. — *Grondwet van 30 November 1887.*

ART. 1. — *Het koninkrijk der Nederlanden bevat het grondgebied in Europa alsook de koloniën en bezittingen in de andere werelddeelen (1).*

ART. 2. — *De Grondwet is slechts toepasselijk op het koninkrijk in Europa, indien het tegenovergestelde niet is uitgedrukt in den tekst.*

Overal in de volgende artikelen, waar er spraak is van koninkrijk, heeft die uitdrukking maar betrekking op het koninkrijk in Europa.

ART. 61. — *De Koning heeft het opperbeheer over de koloniën en bezittingen van het koninkrijk in de andere werelddeelen. De voorschriften nopens het plaatselijk bestuur dier koloniën en bezittingen worden door de wet vastgesteld. Het muntstelsel wordt geregeld door de wet.*

Andere maatregelen, welke de koloniën aanbelangen, zullen door de wet bepaald worden, wanneer de noodzakelijkheid zich voordeet.

DUITSCHLAND. — *Grondwet des Keizerrijks van 16 Augustus 1871.*

ART. 1. — *Het Bondgenootschap bevat het grondgebied van : de Pruisische Staten, enz. (Volgt de opsomming der Staten van het Bondgenootschap.) De wet van 9 Juni 1871 heeft de vereeniging van Elzas-Lotharingen met het Deutsche Keizerrijk bekrachtigd.*

ART. 4. — *De bewaking uitgeoefend door het Keizerrijk en zijne wetgeving betreft het volgende : 1). .. het koloniseeren van en het uitwijken naar niet-Duitsche streken.*

ENGELAND, wij hebben het reeds opgemerkt, heeft geene grondwet in den engen zin welken wij hier (op het vasteland) aan dat woord toekennen; en hij die den tekst van de Engelsche grondwet zou vragen, mocht soms niet gelukkiger zijn dan Hérault de Sechelles, die, zoo men verzekert, in 1793 aan de nationale boekerij een exemplaar van de wetten van Minos liet vragen. Engeland past niet te min, wat de koloniën

(1) De rechtsbetrekking tusschen de koloniën en het moederland schijnt niet logisch ontwikkeld te zijn in de Hollandsche Grondwet. Uit die algemeene uitdrukking, dat de provinciën *het grondgebied uitmaken in Europa*, kan men het gevolg trekken, dat het koloniaal gebied een onafscheidbaar en gelijksoortig deel uitmaakt van het geheele nationaal grondgebied. Maar het belangrijkste besluit uit die zienswijze volgend wordt te niet gedaan door art. 2. In andere artikelen, zooals in artikel 61, worden de koloniën voorgesteld als afhankelijk van den Staat. Dit is meer overeenkomstig met de geschiedenis en den waren toestand. Dikwijls is er in de grondwettelijke beraadslagingen verklaard geworden, onder andere met betrekking tot artikel 23 over de zetelplaats der regeering, dat de koloniën geene onafscheidbare deelen van het koninkrijk uitmaken. Vgl. L. DE HARTOG, *Das Staatsrecht des Königreichs der Niederlande*, bladz. 9 (Verzameling Marquardsen, Freiburg, 1892.)

betreft, beginselen toe die tot grondwet dienen. Anson (1) vat ze samen als volgt :

Het eerste beginsel is de onderhoorigheid der koloniën aan het keizerlijk Parlement in het opzicht van wetgeving. Van daar twee gevolgtrekkingen :

Het Parlement mag wetten maken, die van kracht zijn in al de deelen van het grondgebied der Koningin. Indien een koloniaal bestuur eene wet uitvaardigt, die in tegenstelling is met eene akte van het Parlement en voor doel heeft het beheer der kolonie, zoo is die akte van het koloniaal bestuur, in de maat dier tegenstrijdigheid, niet van kracht.

Het tweede beginsel is het recht van veto op gansch de koloniale wetgeving, welk recht uitgeoefend mag worden door de Kroon in Raad of door den gouverneur uit naam van de Kroon.

Totdat er wetgevend recht aan de koloniën verleend zij, mag de Kroon er wetten voor maken bij middel van « Bevelen in Raad genomen », in eene maat, verschillend nochtans volgens dat er spraak is van koloniën verworven door de wapens of afstand, of van koloniën gesticht door volksplanting.

Wanneer de Kroon aan eene kolonie eene wetgevende Kamer geschonken heeft, dan neemt hare macht om wetten te maken « door Bevelen in Raad genomen » een einde, tenzij die uitdrukkelijk voorbehouden blijft.

Een ander voorrecht van de Kroon is ook in beroep uitspraak te doen over alle koloniale zaken.

Het bestuur der Britsche koloniën werd in 1854 opgericht tot bijzonder departement onder leiding van eenen *Secretary of State for colonies*.

Dat departement begrijpt tegenwoordig het bestuur van al de Engelsche bezittingen buiten het Vereenigd Koninkrijk, ter uitzondering van de eilanden van het Kanaal, die verbonden zijn aan het Ministerie van Binnenlandsche Zaken, en van het Indische keizerrijk, onder een bijzonder ministerie geplaatst (2).

VI. — Beschermheerschappij.

De koloniale macht bevat alle rechten voortspuitende uit het begrip der soevereiniteit.

(1) *Law and Custom of the Constitution*, II, bladz. 257. De schrijver verdeelt de Engelsche koloniën, volgens den regeeringsvorm, in vier voornamen soorten :

1° Koloniën, die geene wetgeving hebben en waar de Britsche regeering de volle macht bewaart, zoo wetgevende als besturende ;

2° Koloniën, waar de Britsche regeering wetten maakt door toedoen van eenen raad door de Kroon benoemd ;

3° Koloniën, die geheel of gedeeltelijk vertegenwoordigende instellingen bezitten, maar zonder verantwoordelijk bestuur, de uitvoerende macht aangeduid zijnde door de Kroon ;

4° Koloniën, die vertegenwoordigende instellingen hebben en een bestuur verantwoordelijk jegens de gekozen wetgeving.

(2) DUPRIEZ, *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, boek. I, bladz. 167; TODD, *Parliamentary government*, boekd. II, bladz. 687 en volgende; TRAILL, *Central government*, bladz. 84 en volg.; GNEIST, *Das englische Verfassungsrecht*, boekd. II, bladz. 1107 en volg.

De uitoefening dier rechten mag opgedragen worden, in eene min of meer ruime mate, bij voorbeeld aan eene vereeniging voor volksplanting. Zij mag min of meer verdeeld worden tusschen verscheidene overheden. Onder die verschillende vormen, komen ons die rechten hooger voor, namelijk als *onderdeelen eener enkel oppermacht*.

Beschermheerschappij of protectoraat integendeel brengt ons tot *twee ineengewikkelde oppermachten*, de eene beschermend en alzoo eenige verplichtingen op zich nemende, de andere beschermd en alzoo zekere verminderingen ondergaande.

Die verminderingen raken vooreerst de buitenlandsche betrekkingen van den beschermden Staat. Door de daad zelve, dat deze aanneemt verdedigd te worden tegen uitheemsche aanvallen door den beschermenden Staat, mag hij niet alle onderwerping afwijzen aan de buitenlandsche politiek van dezen laatste : hij zal dus door hem vertegenwoordigd worden wat de betrekkingen onder volkeren betreft.

Maar verminderingen van oppermacht kunnen ook het openbaar inwendig recht van den beschermden Staat treffen en hem alzoo in eene min of meer groote ondergeschiktheid stellen jegens den beschermenden Staat.

De maat dier verminderingen hangt af van het contract dat tot grondslag dient van de beschermheerschappij. Feitelijk is de toestand, in rechten, der onderworpen Staten niet gansch vrij; hij is eerder *ter wording*.

Het is altijd eene erge zaak in het opzicht van internationaal recht te veel op anderen te moeten steunen.

Beschermheerschappij gedooft verscheidene vormen, die zooverre kunnen gaan slechts een gezag bij naam over te laten aan den beschermden Staat.

Het verschil tusschen koloniale heerschappij en koloniale beschermheerschappij is niet zonder prachtish belang. Artikelen 34 en 35 van de Algemeene Akte der Conferentie van Berlijn passen er niet dezelfde regelen op toe.

Die twee artikelen vormen het VI^e hoofdstuk van die Akte, getiteld : *Verklaring betreffende de hoofdzakelijkste voorwaarden die te vervullen zijn, opdat nieuwe inbezitnemingen op de kusten van het Afrikaansch werelddeel wezenlijk zouden zijn*. Zij zijn samengevat als volgt :

ART. 34. *De Mogendheid, die in het vervolg bezit zal nemen van eene landstreek op de kusten van het Afrikaansch werelddeel gelegen, buiten hare tegenwoordige bezittingen, of die, tot dan toe er nog geen bezeten hebbende, er eene zou aanwerven, en eveneens de Mogendheid die eene beschermheerschappij op zich neemt, zal daarvan mededeeling doen aan de andere Mogendheden die deze akte onderteekenden, ten einde ze in staat te stellen hare eischen te doen gelden indien er reden toe bestaat.*

ART. 35. *De Mogendheden die deze Akte onderteekenden, nemen de verplichting aan in de landstreken die zij bezitten op de kusten van het Afrikaansch vasteland, het bestaan te verzekeren van een genoegzaam gezag om de bekomene rechten te doen eerbiedigen en, in voorkomend geval,*

de vrijheid van handel en doorvoer in de daartoe bepaalde voorwaarden.

Alzoo, terwijl het verkrijgen van heerschappij over koloniën in de streken bedoeld in artikelen 34 en 35 eigenlijk onderworpen is aan twee voorwaarden : bekendmaking en wezenlijkheid der inbezitneming, — zoo eischt het protectoraat slechts bekendmaking.

Dat onderscheid eerst door Engeland alleen vooruitgezet en gesteund, volgens de uitdrukking van sir Edw. Malet « op de uitzonderlijke ondervinding welke Groot-Brittannië uit zijn uitgestrekt koloniaal rijk opdeed (1), » heeft eindelijk de instemming der andere Mogendheden verworven (2).

Het verkrijgen van beschermheerschappij behoort tot de mogelijkheid voor de Europeesche beweging in Afrika en heeft niets onwaarschijnlijk voor België, zoohaast men het veronderstelt vermeerderd te zijn met een groot Afrikaansch rijk, dan voor ieder ander land.

De gewichtigheid van de uitroeping van een protectoraat en van de gevolgen die er kunnen uit voortvloeien schijnt de gepastheid te rechtvaardigen eener grondwettelijke bepaling daaromtrent.

VI. — De legermacht die bestemd is om de Koloniën te verdedigen.

Artikel 84 van de Grondwet der Nederlanden houdt den volgende regel in : « Die welke verplicht zijn tot den krijgsdienst in de landmacht mogen niet verzonden worden dan met hunne toestemming naar koloniën en bezittingen des rijks in andere werelddeelen. »

De achtbare heer Frère-Orban heeft aan de Commissie der XXI van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorgesteld eene bepaling van denzelfden aard in onze Grondwet te brengen.

De Commissie van de Kamer heeft den volgende tekst aangenomen : « De legermacht tot verdediging dier gewesten bestemd, mag niet geworven worden dan door vrijwillige dienstneming. »

« Het geldt, zegt de achtbare heer Schollaert in zijn verslag, al de soldaten, zoo die te lande als die ter zee, *bestemd tot verdediging der overzeesche bezittingen*. De Commissie wil alzoo de hulp niet uitsluiten die, in een dringend geval, een schip of de soldaten die zich aan

(1) *Blue Book*. Africa, n° 2, bladz. 7. Sir E. Malet to Lord Granville, n° 3, 21 Februari 1885.

(2) Het Gesticht voor Internationaal Recht heeft, in de verklaring van LAUSANNE, dat onderscheid gelaakt, en aangenomen dat de regelen betrekking hebbende op het inbezitnemen eener landstreek ter overheersching « toepasselijk zijn in geval eene Mogeneheid zonder de gansche heerschappij over een land op zich te nemen en het inheemsche beheer handhavende, met of zonder voorbehouding, een grondgebied onder hare beschermheerschappij zou stellen. »

De Algemeene Akte van Berlijn spreekt ook niet alleen van koloniale bezittingen en beschermheerschappijen, maar van den invloedskring der Mogendheden.

Daardoor verstaat men een grondgebied begrensd bij overeenkomst tusschen volksplantende en onder elkander verdeelende Mogendheden, en waar een enkele Staat geoorloofd is door de anderen om koloniale overheersching te stichten. Dat is het wat men door zulke overeenkomsten zoekt. Het is dat een Staat zich niet verzet tegen den vooruitgang van eenen anderen Staat in eenen kring aan dezen laatste geopend en zich onthoudt van het verwerven van alle heerschappij over koloniën binnen dien kring.

Naarmate die gewesten, alzoo bepaald, bezet worden, wordt de kring van invloed volksplanting.

Zulke overeenkomsten zijn natuurlijk niet verplichtend dan voor die welke een contract aangaan.

boord bevinden zouden kunnen verleenen aan koloniale troepen in erg gevaar. »

Hulp in dringend geval mag inderdaad niet begrepen worden in den regel.

Deze, in alle geval, zooals het de tekst zegt, kan slechts de troepen betreffen die bestemd zijn tot verdediging van overzeesche bezittingen.

Na die opmerkingen, denkt de Commissie zich te mogen aansluiten bij den tekst aangenomen door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

VII. — Onzijdigheid.

België is onzijdig en vast besloten de aangegane verbintenissen betreffende zijne onzijdigheid te eerbiedigen.

Die toestand legt de verplichting niet op onverschillig te blijven bij vraagpunten van algemeen belang die tusschen de Staten kunnen oprijzen. In menige omstandigheid heeft ons land het als eenen plicht beschouwt uitnoodigingen te beantwoorden om zitting te nemen in den raad der Staten. Het is voortgaande op het gebeurde dat onze minister van buitenlandsche zaken, de deelneming aanvaardende van den Belgischen Staat aan de Conferentie van Berlijn, zegde dat : « België altijd bereid zou zijn zijne medewerking te verzekeren aan werken betrekking hebbende op beschaving, handel en algemeen belang.

Voegen wij er bij, dat het dikwijls is voorgevallen dat, in den raad der Europeesche natiën, ons land bewijzen ontving van vriendschap die slechts onze nationaliteit kunnen bevestigen. Zoo is dat in de Conferentie van Berlijn, waarvan wij daareven spraken, in zitting van 23 Februari 1885, wij uit den mond van den heer graaf de Launay, gevolmachtigd gezant van Italië, deze getuigenis hoorden : « In de ergste omstandigheden heeft België met trouw en waardigheid de plichten weten te vervullen door zijne onzijdigheid voorgeschreven (1). »

De bijzondere toestand van België verbiedt ook al niet uitbreiding door vreedzame verovering als volksplanting. Zulke uitbreiding ligt in de billijke verlangens van alle beschaafde volkeren; zij beantwoordt bij uitnemendheid aan de roeping van onzijdige volkeren.

Het is nochtans niet van belang ontbloot zich af te vragen, welke de internationale toestand zou zijn na de inlijving bij België van den Onafhankelijken Congo-Staat.

De internationale toestand van België, zooals hij voortspruit uit de verdragen van 1839, begrijpt altyddurende onzijdigheid door de Mogendheden gewaarborgd.

Zooals hij is, strekt zich de waarborg niet uit over aangeworven gewesten. Immers, artikel 7 van het verdrag van 1839 met de Nederlanden, — waarop de waarborg doelt — luidt aldus : « Binnen de

(1) Conferentie van Berlijn, Protocol n° 9.

grenzen in de artikelen 1. 2 en 4 aangeduid, zal België eenen onafhankelijken Staat vormen en eeuwigdurend onzijdig zijn. Het zal gehouden wezen die onzijdigheid tegenover alle Staten te handhaven. »

Het spreekt nochtans van zelf dat de aanhechting aan België, van Congo-Staat, België niet ontslaat van de verplichting om zijne onzijdigheid te behouden.

België zal dan, zoo na als vóór de aanhechting, al zijne plichten met betrekking tot zijnen bijzonderen internationalen toestand moeten vervullen. •

Voegen wij er onmiddellijk bij dat de vervulling dier plichten, in de voorwaarden op voorhand voor België geregeld door de wijsheid der Mogendheden en door het hooger vooruitzicht van den Vorst van Congoland, niets bezwaarlijks noch gevaarlijks aanbiedt.

De erkenning van den Onafhankelijken Staat heeft te Berlijn het karakter aangenomen van een gewichtig Europeesch feit, waaraan zeventien Staten, tusschen dewelke de waarborgende Mogendheden zich bevonden, hebben deelgenomen.

Merken wij nog aan, dat al de quaestiën waarover in 't verleden koloniale oorlog ontstond — tolrechten, handel, scheepvaart — eensgezind en op de meest breede wijze door de Akte van Berlijn zijn opgelost.

Stippen wij ten slotte aan, dat de internationale toestand van Midden-Afrika, wat vredeswaarborgen aangaat, beter is in sommige opzichten dan de internationale toestand van Europa, en dat de Congo-Staat die waarborgen bezogeld heeft met zich eeuwigdurend onzijdig te verklaren.

Dringen wij op dit laatste punt, waarvan de belangrijkheid hoofdzakelijk is, wat verder aan.

Den 1^{en} Augustus 1884, deed Z. M. de Koning-Souverein aan al de Mogendheden de volgende verklaring geworden :

« De ondergeteekende, algemeen beheerder van het departement van » buitenlandsche zaken van den Onafhankelijken Congo-Staat is gelast » door den Koning-Souverein van dezen Staat ter kennis te brengen van » Zijne Excellentie..... minister van buitenlandsche zaken van..... dat » overeenkomstig artikel 10 der Algemeene Akte van de Conferentie » van Berlijn, de Onafhankelijke Congo-Staat zich bij deze eeuwigdurend » onzijdig verklaart, dat hij de voorrechten vergt gewaarborgd door » hoofdstuk III derzelfde Akte en dat hij terzelfdertijd de plichten, die uit » onzijdigheid voortvloeien, aanneemt. »

Artikel 10 van de Algemeene Akte, waarop de verklaring van 1^{sten} Augustus 1885 betrekking heeft, luidt als volgt :

« Ten einde een nieuwen waarborg van gerustheid te geven aan handel » en nijverheid, en door de instandhouding van den vrede, de uitbrei- » ding van de beschaving te bevorderen in de streken in artikel 1 ver- » meld, verbinden zich de Mogendheden, die deze akte onderteekenden, » en degene die er zich zullen bij aansluiten, de onzijdigheid van

» het grondgebied of deelen des grondgebieds van voormelde streken
 » afhangende, territoriale wateren inbegrepen, te eerbiedigen, zoolang
 » de Mogendheden, die recht van heerschappij of bescherming op die
 » streken uitoefenen of zullen uitoefenen, gebruik makende van het recht
 » om zich onzijdig te verklaren, de plichten zullen volbrengen door
 » onzijdigheid opgelegd. »

De verklaring van altijddurende onzijdigheid door het hoofd van den Onafhankelijken Staat gedaan, is eene daad van eerlijkheid ten opzichte der Mogendheden, welke zij bevredigt aangaande de politiek en de volstrekt vreedzame inzichten van den nieuwen Staat. Zij is eene daad van voorzichtigheid welke de Congo-Staat vrijwaart tegen aanspraak van wege andere Staten, die er mochten belang bij hebben hem in te lijven. Sprekende van het gebruik, dat het hoofd van den Staat weldra moest maken van zijne vrijheid om zich voor altijd onzijdig te verklaren, drukte zich een van de gevolmachtigden der Conferentie, graaf de Launay, volgenderwijze uit :

« Het kan geen twijfel lijden of de nieuwe Staat, gesticht door
 » toedoen van een Vorst, wiens naam in de geschiedenis tusschen de
 » uitstekende weldoeners van het mensdóm zal geboekt staan, er zich
 » zal op toeleggen de edele en wijze voorbeelden van België na te volgen,
 » een koninkrijk dat, sedert eene halve eeuw, de voordeelen des vredes
 » en eene welverdiende achting geniet. »

Alhoewel, altijddurend gelijk België's, verschilt de onzijdigheid van den Onafhankelijken Staat op verscheidene punten van de onze. Zij heeft een willekeurig karakter en is het gevolg eener vrije keus van wege den Onafhankelijken Staat. Die keus is geene aansluiting bij de Algemeene Akte der Conferentie, daar die Akte de verklaringen van onzijdigheid voorziet zonder ze op te leggen.

Beschouwd in het opzicht van bekrachtiging, heeft zij het karakter niet van eene verplichtende onzijdigheid door de Mogendheden gewaarborgd. Indien deze de verplichting des waarborgs op zich hadden genomen, zou België niet zonder voorbehouding de Algemeene Akte hebben mogen onderteekenen.

Het zou ongetwijfeld gehandeld hebben zooals het deed tijdens het verdrag van 11 Mei 1867, betreffende het Groot-Hertogdom Luxemburg, dat de volgende bepaling bevat : Deze schikking (onzijdigheid van het Groot-Hertogdom) wordt en blijft bekrachtigd door den gezamenlijken waarborg der Mogendheden die dit verdrag onderteekenden, ter uitzondering van België, dat zelf een onzijdige Staat is.

De grondgedachte van de bepalingen in artikel 10 bevat is volgenderwijze uitgedrukt geworden door den achtbaren verslaggever der Commissie :

« De onderteekenende Mogendheden verbinden zich op voorhand die
 » onzijdigheid te eerbiedigen, onder het eenig voorbehoud van weder-
 » zijdsche plichtvervulling welke zij oplegt.

« Deze verbintenis is niet alleenlijk aangegaan ten opzichte der
 » Mogendheid van dewelke de verklaring van onzijdigheid uitgaat, maar
 » ten opzichte van al de andere onderteekenende Mogendheden, die aldus
 » het recht erlangen de eerbiediging er van te vragen. »

De Fransche gevolmachtigde, baron de Courcel, zijne stemming verklarende, drukte zich als volgt uit : « Mijne regeering erkent, dat volgens de bewoordingen van artikel 10, de voorrechten, door het volkenrecht in oorlogstijd aan een onzijdig grondgebied verzekerd, verworven worden onder den willekeurigen waarborg (— hetzelfde woord is ook gebezigd door den verslaggever der commissie —) der Mogendheden die de Algemeene Akte onderteekenden. »

In die voorwaarden kan de oproep tot waarborg door den betrokken Staat aan iedere onderteekenende Mogendheid gedaan worden, en het optreden der Mogendheden na dien oproep is van nu af voorzien en toegelaten.

Het vredestelsel, door de Mogendheden in het bij overeenkomst bepaald stroomgebied van de Congo gehuldigd, bevoordeelt niet alleen de verklaringen van onzijdigheid, door het opleggen eener plechtige verbintenis tot strengen eerbied te dien opzichte. Het strekt terzelfdertijd om aan die streken, zelfs aan degene, welke onder geene eeuwigdurende onzijdigheid zouden staan, eene gelukkige vrijwaring te schenken tegen geschillen van buitenlandschen aard, het is te zeggen geschillen waarin zij gewikkeld zouden zijn ter oorzaak van den band, die haar hecht aan Staten welke op andere plaatsen des aardbodems in strijd zijn.

Het legt er zich op toe de te beschaven landen te ontlasten van de wederzijdsche verbintenissen, die mochten ontstaan uit hunne vereeniging met of hunne inlijving bij beschaafde Staten.

Het legt er zich nog op toe oorlogen die door hunnen aard vreemd zijn aan de Afrikaansche bezittingen, plaatselijk te maken, door de Mogendheden stellig te verplichten hare diensten te leenen om verstandhouding dienaangaande tusschen de oorlogvoerenden te bewerken.

Art. 11 van de algemeene Akte luidt nopens dat vraagpunt als volgt :

« In geval eene Mogendheid, die souvereine of protectoraatsrechten » bezit over de gewesten bij art. 1 aangeduid en onder het stelsel der » handelsvrijheid geplaatst, in eenen oorlog zou gewikkeld zijn, ver- » plichten zich de Hoogere Partijen, onderteekenaars dezer Akte, alsook » degene die er zich later zouden bij aansluiten, hare goede diensten » te verleen, opdat het gewest aan die Mogendheid toebehoorende » en gelegen in het bij verdrag bepaalde vrijhandelsgebied, zou » geplaatst worden in overeenkomst met die Mogendheid en de andere » oorlogvoerende partij of partijen, voor gansch den duur van den » oorlog, onder het onzijdigheidsstelsel en aanzien als toebehoorende » aan eenen niet oorlogvoerenden Staat; de krijgvoerende Mogendheden » zouden er dus van afzien de vijandelijkheden tot de aldus veron- » zijdigde gewesten uit te strekken, en deze te doen dienen als tooneel » voor krijgsverrichtingen. »

Wat inwendige twisten betreft, 't is te zeggen ernstige geschillen, die mochten ontstaan aangaande of binnen de grenzen derzelfde gewesten, zal men zich beijveren om er de vreedzame oplossing van te verzekeren door de volstreckte verplichting aan allen opgelegd om tusschen te komen bij middel van voorafgaande bemiddeling en het vooruitzicht van scheidsrechterlijke beslissing.

Artikel 13 is volgenderwijze opgesteld :

« In geval een ernstig geschil oprees tusschen de Mogendheden die » deze Akte onderteeekenden of die er zich later zouden bij aan- » sluiten, wat de grenzen betreft van voormelde gewesten aangeduid » in artikel 1 en onder het stelsel van handelsvrijheid geplaatst, verbin- » den zich die Mogendheden, alvorens hare toevlucht tot de wapens » te nemen, te trachten de bemiddeling te bekomen van eene of meer » bevriende natiën.

» Voor hetzelfde geval behouden de Mogendheden zich het recht voor » hare toevlucht te nemen tot scheidsrechterlijke beslissing. »

Eindelijk, indien er ondanks alles een oorlog moest losbreken, zou de Akte betreffende scheepvaart op de Congo, gedurende den ganschen tijd der vijandelijkheden, op dezelfde manier als in vredetijd, ten voordeele van krijgvoerenden en onzijdigen, de ontwikkeling van het vreedzame handelsleven waarborgen op de wateren der vrije streek. En die wateren zijn niet alleenlijk de Congo, hare vertakkingen, bijrivieren en mondingen, waarin de kustzee vóór de mondingen begrepen is, maar ook de wegen, spoorwegen, meren en kanalen opgesomd in artikelen 15 en 16 van de Scheepvaart-akte. Onschendbaarheid, op al die wegen, des eigendoms, zoo van de oorlogvoerenden als van de onzijdigen, wordt verzekerd, uitgezonderd wanneer het sluikhandel van wapens betreft. Artikel 25 van de Algemeene Akte, bestemd om als eene gebeurtenis in het internationaal recht geboekt te blijven, luidt als volgt :

« De bepalingen der Akte blijven van kracht in oorlogstijd. Dus zal » ten allen tijde de scheepvaart voor alle natiën, 't zij onzijdige of oor- » logvoerende, vrij zijn op de Congo, hare vertakkingen, bijrivieren en » mondingen, alsook op de kustzee vóór de mondingen van voormelden » stroom. »

» Het handelsverkeer zal insgelijks vrij blijven, zelfs in oorlogstijd, op » de openbare wegen, spoorwegen, meren en kanalen hooger aange- » duid in artikelen 15 en 16.

» Op dat grondbeginsel wordt maar ééne uitzondering toegelaten, name- » lijk wat het vervoer betreft van voorwerpen voor eenen oorlogvoerende » bestemd en, krachtens het volkenrecht, als smokkelwaar beschouwd. » Alle werken en gestichten ontstaan tot uitvoering dezer Akte, namelijk » de ontvangsbureelen en hunne geldkasten, alsook het personeel » bestendig aan den dienst dier instellingen gehecht, zullen onder » het onzijdigheidsstelsel geplaatst en als dusdanig door de oorlog- » voerenden geëerbiedigd en beschermd worden. »

Zooals men ziet, kan, zelfs voor de landen die niet onder het bestendig onzijdigheidsstelsel geplaatst zijn, de Algemeene Akte der Berlijner Conferencie aanzien worden als eene Akte, waardoor Midden-Afrika begiftigd wordt met eenen duurzamen algemeenen vrede, iets dat het beschaafd Europa met reden benijden mag.

Wat de landen betreft, die altijd onzijdig zijn, zeker is 't dat het vredestelsel, waaronder zij leven, in alle opzichten een onverstoorbaar kenmerk aanbiedt.

De vereeniging van den Congo-Staat met België kan dus in niets de Belgische onzijdigheid in gevaar brengen. Indien iets van aard is om aan onze nationaliteit eene grootere macht in den tegenwoordigen en een vasten steun in den toekomenden tijd bij te zetten, dan zijn het zeker de welverdiende lofbetuigingen door gansch Europa toegezwaaid aan den Vorst, die, door zijne grootmoedigheid, door zijnen titel van weldoener des menschedoms, de glorieijkste internationale onschendbaarheid heeft weten te verkrijgen.

Met een gevoel van levendige bewondering en van de innigste erken-
tenis jegens onzen doorluchtigen Vorst, met eene oprechte vaderlandsche
fierheid stelt de senatoriale commissie tot Grondwetsherziening, met
17 stemmen tegen 2 en 1 onthouding, U voor den tekst van artikel 1
der Grondwet te vervangen door het volgende artikel, gestemd door de
Kamer van Volksvertegenwoordigers :

Art. 1. — België is in provinciën verdeeld.

*Die provinciën zijn : Antwerpen, Brabant, Oost-Vlaanderen, West-
Vlaanderen, Henegouw, Luik, Limburg, Luxemburg, Namen.*

*De wet mag, indien het noodig is, het grondgebied in een grooter getal
provinciën verdeelen.*

*Koloniën, overzeesche bezittingen of protectoraten, welke België zich
mocht aanschaffen, worden door bijzondere wetten beheerd.*

*De legermacht, tot verdediging dier gewesten bestemd, mag enkel door
vrijwillige dienstneming geworven worden.*

*De Verslaggever,
Ridder DESCAMPS.*

*De Voorzitter,
Baron T'KINT DE ROODENBEKE.*

SÉNAT DE BELGIQUE.

COMMISSION DE REVISION DE LA CONSTITUTION.

RÉUNION DU 25 JUILLET 1893.

Revision de l'article 1^{er} de la Constitution (1).

RAPPORT

fait au nom de la Commission, par M. le chevalier Descamps.

Présents : MM. le baron T'KINT DE ROODENBEKE, *Président* ; DUPONT, *Vice-Président* ; le baron ORBAN DE XIVRY, DETHUIN, LIMPENS, STEURS, le baron DE SELYS LONGCHAMPS, LAMMENS, le duc d'URSEL, le baron SURMONT DE VOLSBERGHE, le baron d'HUART, le vicomte VILAIN XIII, VAN PUT, le baron DE CONINCK DE MERCKEM, COOREMAN, le comte GOBLET D'ALVIELLA, BRACONIER, FINET et le chevalier DESCAMPS, *Rapporteur*.

MESSIEURS,

J'ai l'honneur de vous faire rapport sur les modifications à introduire à l'article 1^{er} de la Constitution.

La déclaration de revision est conçue en ces termes : « Il y a lieu à revision de l'article 1^{er} de la Constitution soit par modification de son texte, soit par l'introduction au Titre I d'une disposition nouvelle relativement à l'acquisition ou à la fondation éventuelle de colonies. »

(1) Déclaration de revision de l'article 1^{er}, n° 79 du Sénat (session de 1891-1892).
Rapport de la Commission de revision, n° 92 du Sénat (session de 1891-1892).
Projet de déclaration de revision de l'article 1^{er}, n° 86 de la Chambre (session de 1891-1892).
Rapport de la Section centrale, n° 111 de la Chambre (session de 1891-1892).
Proposition de revision de l'article 1^{er} par M. Heynen, n° 45 de la Chambre (session extraordinaire de 1892).
Rapport de la Commission spéciale par M. Schollaert, n° 115 de la Chambre (session de 1892-1893).

Dans son Exposé des motifs du 2 février 1892, le Gouvernement a signalé, comme objet de la revision, ces deux points :

Suppression — à la fin du § 2 de l'article 1^{er} — des mots : « sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique » ;

Adjonction d'une disposition concernant les colonies.

L'article 1^{er}, actuellement en vigueur, est conçu en ces termes :

ART. 1^{er}. — *La Belgique est divisée en provinces.*

Ces provinces sont : Anvers, le Brabant, la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Hainaut, Liège, le Limbourg, le Luxembourg, Namur, sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique.

Il appartient à la loi de diviser, s'il y a lieu, le territoire en un plus grand nombre de provinces.

La Chambre des Représentants, dans sa séance du 13 juillet, a adopté la rédaction suivante :

La Belgique est divisée en provinces.

Ces provinces sont : Anvers, le Brabant, la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Hainaut, Liège, le Limbourg, le Luxembourg, Namur.

Il appartient à la loi de diviser, s'il y a lieu, le territoire en un plus grand nombre de provinces.

Les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières.

Les troupes destinées à la défense de ces territoires ne peuvent être recrutées que par des engagements volontaires.

Nous examinerons distinctement dans ce rapport les diverses modifications proposées.

I. — Suppression des mots qui rappellent les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique.

Ces mots sont actuellement sans objet.

Ils furent empruntés à l'article 1^{er} de la Loi fondamentale de 1815. Cet article était formulé comme suit :

« Le Grand-Duché de Luxembourg, tel qu'il est limité par le traité de Vienne, étant placé sous la même souveraineté que les Pays-Bas, sera régi par la même loi fondamentale, sauf ses relations avec la Confédération germanique. »

Ces relations avaient été déterminées par l'article 67 de l'Acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815, de la manière suivante : « Le Grand-Duché de Luxembourg... formera un des États de la Confédération germanique, et le prince, Roi des Pays-Bas, entrera dans le système de cette Confédération comme Grand-Duc de Luxembourg, avec tous les privilèges et prérogatives dont jouiront les autres princes allemands. »

« La ville de Luxembourg sera considérée, sous le rapport militaire, comme forteresse de la Confédération... »

Jusqu'en 1830, le nouveau Grand-Duché n'obtint pas une administration distincte : il fut incorporé purement et simplement au royaume des Pays-Bas. Il n'eut d'autres rapports avec la Confédération germanique que ceux que fait naître l'occupation de la forteresse de Luxembourg par une garnison fédérale fournie par la Prusse.

Le Congrès national, dans la séance historique du 18 novembre 1830, où il proclama l'indépendance du peuple belge, confirma la prise de possession du Luxembourg qui de tout temps avait fait partie des provinces belgiques, et dont les populations s'étaient associées aux événements de notre révolution. Mais il formula la même réserve que la Loi fondamentale de 1815. « Le Congrès national, dit le décret, proclame l'indépendance du peuple belge, sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique. »

L'article 1^{er} de la Constitution belge, après avoir énuméré les provinces qui composent le nouveau royaume, formule, à son tour, une réserve identique.

Les limites du royaume furent définitivement fixées par le traité du 19 avril 1839. Les articles 1 et 2 de ce traité déclarent que le territoire belge comprendra une partie nettement délimitée du Grand-Duché de Luxembourg. Les articles 3 et 4 assignent en compensation à Sa Majesté le Roi des Pays-Bas, Grand-Duc de Luxembourg, une indemnité territoriale dans la province de Limbourg. L'article 5 charge ce souverain de s'entendre avec la Confédération germanique sur l'application des articles 3 et 4, ainsi que sur tous arrangements que les dits articles pourraient rendre nécessaires.

C'est par application de cette disposition que fut opérée la substitution de la moitié de la province du Limbourg comme duché allemand au Luxembourg wallon attribué à la Belgique. A la Diète de Francfort, le Grand-Duché et la province néerlandaise du Limbourg étaient représentés par un seul ministre.

Par rapport à la Confédération germanique, une partie du Limbourg fut donc substituée à une partie du Grand-Duché. Par rapport à la Hollande, il continua d'être régi comme une simple province du royaume.

La dissolution de la Confédération germanique en 1866 a eu pour conséquence de modifier ces rapports juridiques. A l'encontre des théories d'après lesquelles la nouvelle Confédération du Nord aurait hérité en principe de tous les droits de l'ancienne Confédération, l'article 6 du traité de Londres du 11 mai 1867 porte la déclaration suivante : « Les puissances signataires du présent traité constatent que la dissolution de la Confédération germanique ayant amené la dissolution des liens qui unissaient le Duché de Limbourg collectivement avec le Grand-Duché de Luxembourg à ladite Confédération, il en résulte que les rapports dont il est fait mention aux articles 3, 4 et 5 du traité du 19 avril 1839 entre le Grand-Duché et certains territoires appartenant au Duché de Limbourg ont cessé d'exister, lesdits territoires continuant à faire partie intégrante du royaume des Pays-Bas. »

Aussi la Constitution hollandaise du 30 novembre 1887, à la différence des constitutions antérieures, ne fait-elle plus mention des relations du Limbourg avec la Confédération germanique.

Quant au Duché de Luxembourg proprement dit, le même traité de Londres du 11 mai 1867 a stipulé aussi son indépendance complète (art. 1), sa neutralité perpétuelle (art. 2), la démolition de la forteresse (art. 3) et l'évacuation du territoire par les troupes de S. M. le Roi de Prusse (art. 4). La Constitution luxembourgeoise du 17 octobre 1868 proclame sans réserve l'indépendance du territoire luxembourgeois (1).

Il y a lieu de mettre, dans la Constitution belge, le texte de l'article 1^{er} en harmonie avec la situation juridique existant sans conteste depuis 1839 et de supprimer purement et simplement, comme l'a fait de son côté la Constitution des Pays-Bas, la réserve : « sauf les relations du Luxembourg avec la Confédération germanique ».

II. — Les colonies. — Leur situation juridique dans les gouvernements constitutionnels.

Les États européens appellent colonies leurs possessions d'outre-mer.

La situation juridique des colonies dans les gouvernements absolus n'est pas difficile à fixer. Ces possessions sont soumises, comme tout ce qui dépend du monarque, à la puissance souveraine, en qui s'identifient la loi, la justice, l'administration, expressions diverses d'une même autorité.

Dans les gouvernements constitutionnels, la question n'est pas aussi simple. Il n'est pas sans importance de déterminer comment la colonie se rattache à la métropole, spécialement au point de vue du territoire national, des institutions fondamentales et des principaux droits garantis aux citoyens.

Deux systèmes nettement distincts se trouvent ici en présence.

On peut considérer les colonies comme *incorporées* à la métropole, de telle manière que leur territoire soit partie intégrante du territoire national et que les populations coloniales deviennent populations nationales. Dans ce cas les colonies participent à la vie constitutionnelle ; elles peuvent obtenir, à ce titre, leur part de représentation au parlement national, — sauf l'organisation de régimes transitoires là où la nécessité prime la tendance à l'assimilation constitutionnelle.

Ce système a quelque chose de généreux mais de théorique. C'est le système français. La Constitution de l'an III, qui a régi notre pays, le formulait avec une netteté parfaite et avec une logique inflexible.

« Les colonies françaises sont partie intégrante de la République et sont soumises à la même loi constitutionnelle. » (Titre I, art. 6.)

On peut, d'autre part, concevoir les colonies comme des *dépendances*

(1) Voyez sur tous ces points le remarquable ouvrage de M. EYSCHEN, *Das Staatsrecht des Grossherzogthums Luxemburg*, pag. 1 ss., et les excellents recueils de M. RUPPERT, *Les lois et règlements sur l'organisation politique, judiciaire et administrative du Grand-Duché de Luxembourg*, 2^e éd. 1885. — *Le Grand-Duché de Luxembourg dans ses relations internationales*, 1893.

du territoire national, dont les populations sont soumises à la souveraineté métropolitaine en qualité de sujets, mais ne possèdent pas, à proprement parler, la qualité de citoyens de la métropole.

Les colonies ainsi envisagées ne participent pas à la vie constitutionnelle du pays dominant. Elles sont gouvernées non comme parties du territoire national, mais comme annexes de ce territoire, par des lois particulières conformes à leur état social. Et quand cet état se trouve être assez avancé pour comporter en quelque mesure des institutions représentatives, c'est sur le pied d'institutions autonomes, en harmonie avec la situation de ces colonies et rattachées à la mère patrie par des liens appropriés à cette situation, que l'évolution tend à se produire.

Ce point de vue a quelque chose de plus objectif et de plus pratique. Il se rapproche davantage des idées anglaises développées en fait dans ces savantes et habiles dégradations de la souveraineté coloniale, qui, partant des « colonies de la couronne » aboutissent à ces colonies de *self-government*, ayant un parlement autonome composé de deux Chambres dont relèvent des ministres responsables, — la métropole conservant le droit de veto législatif et le contrôle du gouverneur nommé par elle.

Cette manière de voir est conforme au droit public allemand appliqué en Afrique au domaine colonial de l'Empire. Les colonies allemandes sont soumises à la souveraineté impériale. Néanmoins, elles ne sont point parties intégrantes du territoire de l'empire. La composition de ce territoire est déterminée par l'article 1^{er} de la constitution impériale et ne pourrait être modifiée que par un changement de cette constitution : ce qui n'a pas eu lieu. Les colonies ont donc le caractère, *non de parties, mais de dépendances de l'Empire*. La Constitution n'y règne pas, les lois de l'empire n'y sont pas en vigueur. L'Empire a sans doute le pouvoir d'y porter des lois et peut en conséquence étendre aux colonies la force obligatoire de règles légales déterminées. Mais la volonté d'en agir ainsi doit être formellement exprimée. La simple promulgation d'une loi pour l'Empire est non avenue pour les colonies (1).

Cette question du rapport qui rattache les colonies à la métropole est d'ailleurs pour tout Etat colonisateur une question de droit public interne et de législation nationale. Une fois la souveraineté de la colonie dûment acquise conformément aux exigences du droit international, quelle que soit la solution adoptée par l'Etat métropolitain, les autres Etats ne peuvent prétendre exercer une part quelconque de droits souverains sur les territoires coloniaux — confusément incorporés ou distinctement annexés — : car sur eux plane une même souveraineté.

Dans son Exposé des motifs concernant la revision de l'article 1^{er}, le gouvernement s'exprime comme suit : « Des colonies ne feraient pas partie du territoire national et leurs habitants ne seraient pas nos concitoyens. »

(1) MEYER, *Die Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete*, 1888. — Voyez aussi STENGEL, *Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete* (Koloniales Jahrbuch, herausgegeben von Gustave Meinecke, 1891).

On a critiqué, au sein du Parlement et au dehors, le point de vue auquel s'est placé le gouvernement. Il n'y a pas de milieu, a-t-on dit, entre territoire national et territoire étranger. « Le territoire est l'espace sur lequel chaque État exerce sa souveraineté (1). »

Un territoire est sans doute en droit public l'étendue sur laquelle un État exerce des droits souverains. Mais on oublie qu'un État exerçant sa souveraineté sur un pays peut acquérir la souveraineté sur d'autres régions sans que rien ne l'oblige à considérer celles-ci comme parties intégrantes de celui-là.

Il n'y a en cela rien de contraire aux principes : car la souveraineté peut demeurer une, malgré la multiplicité de ses objets. Au point de vue des faits, rien ne force un État à se mettre en dehors de l'histoire et de la réalité, en créant des fictions que la nature des choses repousse et qui ne peuvent engendrer que des embarras et des inconséquences.

Les annexions, dans notre vieux monde, ont souvent présenté, à la vérité, le caractère de véritables incorporations. Mais de ce que les États se sont peut-être efforcés de cacher sous un euphémisme certains procédés d'assimilation entre pays également civilisés, il n'en résulte pas qu'il ne puisse y avoir des annexions dans le sens propre et plus restreint du mot, alors surtout que de deux territoires dissemblables — *toto cœlo*, si l'on peut s'exprimer ainsi, — l'un est destiné à jouer le rôle principal et l'autre est appelé à demeurer un accessoire subordonné. Le mérite des théories est de s'adapter aux faits et non d'en fausser la nature.

Nous estimons donc que le gouvernement, dans son Exposé des motifs, a posé la question sur son véritable terrain, au point de vue des rapports juridiques entre la métropole et les colonies. Les territoires coloniaux peuvent être considérés à un double point de vue : au point de vue du droit international et au point de vue du droit national. Au premier point de vue, par cela même que ces territoires sont soumis à la souveraineté de l'État métropolitain, ils sont juridiquement à l'abri des entreprises des autres États, de la même manière que le territoire national. L'autorité coloniale possède à leur égard toutes les prérogatives reconnues par le droit des gens à la puissance publique souveraine. Au second point de vue, il y a tout avantage à mettre la théorie légale en harmonie avec la condition réelle des colonies.

Nous signalerons bientôt l'importance d'une terminologie exacte, au point de vue de la solution des difficultés constitutionnelles que peut soulever l'établissement du régime colonial en Belgique.

III. — La question coloniale en Belgique.

La question coloniale est aujourd'hui officiellement et contractuellement posée dans notre pays. Elle se rattache pour nous à un des plus remarquables mouvements civilisateurs qu'ait vus le monde et à une des plus

(1) VAN DEN HEUVEL, *De la Revision de la Constitution*, page 182.

glorieuses pages de notre histoire nationale. Au moment d'inscrire dans notre Constitution une disposition concernant les colonies, il n'est pas sans importance de rappeler les faits qui servent comme d'introduction au principe constitutionnel à consacrer.

Le dessein d'étendre sur le globe à des races déshéritées les bienfaits de la civilisation est un des plus nobles soucis qui puissent germer au cœur de l'homme. L'emploi de l'activité humaine — publique ou privée — dans cet ordre trouve son titre de légitimité dans le droit de faire du bien à nos semblables destinés comme nous au progrès, et dans le devoir moral d'accomplir à leur égard la sainte loi de fraternité. Loi dont l'observation s'impose d'autant plus qu'elle est plus nécessaire en présence de l'impuissance où se trouvent les rejetons inférieurs de la race humaine d'émerger par eux-mêmes de la barbarie, et qu'elle est de nos jours rendue plus facile, secondée qu'elle peut être par tous les progrès modernes.

Pour les peuples qui, comme le nôtre, ont, après mille vicissitudes, conquis l'indépendance et joui, sous un régime conforme à leurs vœux, de longues années de prospérité, l'accomplissement de cette loi est une des formes les plus élevées de la gratitude envers la Providence divine.

Le droit de travailler à la civilisation des tribus barbares comprend le droit de les acheminer vers cette forme supérieure de vie sociale d'où se dégage l'État de droit international. Les aider dans cet ordre, c'est leur ménager les bienfaits d'une institution qui est dans la vocation naturelle de l'humanité ; c'est s'attacher à leur assurer d'une manière stable l'ordre et la paix sans lesquels il n'est point d'éducation civilisatrice ; c'est leur ouvrir l'accès à la grande vie des peuples civilisés.

Toutes les voies, pour atteindre ce résultat, ne sont pas à coup sûr légitimes. La dépossession violente, les procédés exterminateurs sont contraires à la justice. Le respect des droits des faibles est le trait distinctif de la civilisation comme le règne de la force est le propre caractère de la barbarie. Mais parmi les moyens licites, il en est qui sont, d'évidence, irréprochables : telle est l'installation, à proximité de la barbarie, de stations d'où la civilisation puisse opérer par voie de rayonnement bienfaisant ; tel est le groupement, pacifiquement opéré, des populations autour d'une autorité tutélaire ; telle est la cession, par les chefs de tribus, des droits souverains qui peuvent leur appartenir.

L'action civilisatrice ainsi entendue se concilie d'ailleurs excellemment avec la recherche d'avantages résultant de l'entrée de nouveaux membres de la famille humaine dans la vie des peuples civilisés : extension de débouchés, de relations commerciales, etc. Le légitime stimulant de l'intérêt, allié à l'aiguillon du devoir, est de nature à donner aux efforts, dans cet ordre, leur maximum d'intensité.

Au centre de l'Afrique vivaient depuis des siècles des millions d'hommes, dans un état social rudimentaire, dans une anarchie presque permanente, incapables de sortir par eux-mêmes des langes de la barbarie, sans autre lien avec la grande famille humaine que l'odieuse et sanglante chaîne de la traite.

L'état de ces peuplades vraiment « assises à l'ombre de la mort » constituait en lui-même pour les peuples majeurs un appel énergique et

perpétuel à l'accomplissement de la loi de la fraternité et de la solidarité humaines. Pourtant, depuis des siècles, cet appel demeurerait vain.

La solidarité humaine, certes, ce n'est point là, comme d'aucuns le pensent, un vain mot. A mesure que se développe le champ des relations de l'homme, cette loi éclate plus vive à tous les yeux. Non, ce n'est pas assez de dire que nous sommes tous frères, il faut ajouter que nous sommes tous profondément solidaires les uns des autres. En établissant cet ordre de solidarité, la nature même nous fait une loi de l'assistance mutuelle.

Le secret de la crise intense que traversent présentement tant de nations et où leur bien-être menace de sombrer, n'est-il pas dans la méconnaissance ou dans l'oubli des devoirs inhérents à la solidarité humaine, soit à l'égard des classes inférieures à l'intérieur des États, soit à l'égard des peuples déshérités à l'extérieur?

Pendant des siècles les hommes de race blanche ont méprisé ou opprimé les hommes de race noire. L'histoire des rapports entre les premiers et les seconds pourrait être écrite en lettres de sang : c'est une des plus honteuses pages de l'histoire de l'humanité. Et voici que les hommes de race blanche se sont aperçus que ces millions de noirs, ces quantités négligeables ou destructibles à merci sont nécessaires à la conservation de la prospérité européenne. Tous les pays de grande production manquent de débouchés. Ils les auraient, ces débouchés, si au lieu de se replier sur eux-mêmes, ils avaient amené des races nouvelles à collaborer à l'œuvre générale de la civilisation. Dans ces conditions il ne semble pas téméraire d'affirmer que l'inobservance des devoirs de la fraternité humaine est à la base de nos souffrances dans l'ordre matériel. Le salut économique est aujourd'hui où est l'accomplissement du devoir de l'humanité.

Ce point de vue supérieur et harmonique donne au mouvement africain au XIX^e siècle un cachet particulier de grandeur ; il en assurera la fécondité.

L'Initiateur de ce mouvement est notre Roi.

L'idée d'ouvrir à la Belgique des horizons nouveaux où se retrempât l'énergie de notre race et où se déversât le trop-plein de notre activité productrice, date de longtemps chez notre auguste Souverain. « Je sens, disait au Sénat S. A. R. le duc de Brabant, dans la séance du 17 février 1861, je sens avec une conviction profonde l'étendue de nos ressources et je souhaite passionnément que mon beau pays ait la hardiesse nécessaire pour en tirer tout le parti qu'il est possible, selon moi, d'en tirer. » « Je crois, ajoutait-il, que le moment est venu de nous étendre au dehors... »

Le Prince qui parlait ainsi, devenu roi, trouva le moyen de réaliser ses desseins patriotiques et de servir en même temps, de la manière la plus grandiose, la cause de l'humanité. « Notre cher pays, » — disait S. M. Léopold II à la députation du Sénat chargée de lui remettre une Adresse de félicitations au moment où se terminait la conférence de Berlin, — notre cher pays jouit des bienfaits d'une civilisation avancée et depuis plus d'un demi-siècle de paix, il a accompli dans toutes les sphères

de l'activité humaine de remarquables et incessants progrès. Nous devons en remercier la Providence et j'ai pensé que dans cette situation si favorisée, c'était peut-être un devoir de songer aux autres, aux déshérités qui, au loin, manquent encore de tous ces avantages dont nous sommes comblés. »

Une tâche préliminaire s'était imposée : il avait fallu donner puissamment l'éveil à l'opinion publique dans le monde civilisé et vaincre ainsi le premier et l'un des plus terribles obstacles à tout effort tenté en commun : la force d'inertie. L'éclat de la Conférence géographique, réunie à Bruxelles les 12, 13 et 14 septembre 1876, accomplit cette œuvre.

Une autre tâche également préparatoire était indiquée : il fallait s'orienter dans l'inconnu, percer les ténèbres qui enveloppaient le noyau central du continent noir. Heureusement commencée par de hardis voyages, cette tâche fut également menée à bien avec une célérité remarquable.

Le clairvoyant promoteur du mouvement civilisateur de l'Afrique devait bientôt s'apercevoir qu'une condition essentielle de la réalisation stable et complète de ses idées, était de doter le centre africain d'un gouvernement protecteur et sagement initiateur. Le retour de Stanley, après une exploration féconde en découvertes du plus haut intérêt, démontrait la possibilité et les avantages à tous points de vue d'une telle entreprise. La même volonté énergique qui avait dit : « Je percerai les ténèbres de la barbarie, » dit alors : « J'assurerai le bienfait d'un gouvernement civilisateur à l'Afrique centrale. Et ce travail de géant je le tenterai seul, s'il le faut. »

L'initiative de Sa Majesté Léopold II avait eu, dès le début, un caractère personnel nettement marqué. L'œuvre entière, en son évolution, devait conserver éminemment ce caractère. Le futur souverain de l'État indépendant, conscient et sûr de son but, y marcha, primant et dirigeant les forces coopératrices groupées autour de lui. Les diverses phases de l'œuvre africaine du Congo sont les reflets fidèles de la pensée royale aux prises avec les difficultés à vaincre et avec les progrès à réaliser, tenant compte de tout, pourvoyant à tout, avançant toujours, dans la lumière de préférence, plus à l'ombre en cas de nécessité, jusqu'au jour où le voile de la dernière transformation étant levé, l'État du Congo apparut de toutes pièces à tous les yeux, ayant à sa tête son naturel souverain.

N'était ce fait d'éternelle expérience que toutes les grandes œuvres sont d'un enfantement difficile, il y aurait lieu de s'étonner, ce semble, des obstacles de toute nature que rencontra dès sa naissance l'État Indépendant. Les orages passés, l'horizon politique se colora de teintes universellement sereines et chaudement sympathiques au nouvel État. Et rarement, sans doute, plus bel arc-en-ciel se leva aux régions diplomatiques que celui qui, aux acclamations de l'Europe, illumina de ses reflets la séance historique du 23 février 1885, où l'œuvre de notre Roi apparut dans sa souveraine beauté, — le diadème civilisateur au front, les plis flottants du manteau royal couvrant l'immense réseau hydrographique du centre africain, de l'Atlantique au Tanganika, — auréolée de l'éclat des plus magnifiques espérances, relevée encore par ce je ne sais quoi

d'achevé que donne l'épreuve aux grandes œuvres humaines, digne en tous points de l'admiration des peuples et de la reconnaissance de l'humanité.

« Il y a dans la vie des nations, a dit M. Beernaert, des heures où elles doivent élargir leur horizon et pénétrer leur politique de hautes pensées. » « C'est une heureuse fortune, ajoutait-il, pour une nation qui a souci de son avenir, de pouvoir s'associer à quelqu'une de ces grandes entreprises qui deviennent pour elle un titre au respect et à la sympathie des hommes (1) ». Dans le grand mouvement africain, la Belgique avait pris la première part, grâce à l'initiative de son roi, et au dévouement de ses enfants. Les pouvoirs publics devaient à leur tour seconder activement l'œuvre du Roi.

Ce fut en communion de sentiments avec les puissances européennes, ce fut en rendant solennellement hommage à la grandeur et à l'utilité, au point de vue belge, de l'œuvre royale, que le Parlement, après avoir approuvé l'Acte général de la Conférence de Berlin du 26 février 1885 (2), autorisa, par ses Résolutions des 26 et 30 avril de la même année, S. M. Léopold II, à être le chef de l'État fondé en Afrique par l'Association internationale africaine. L'Union personnelle entre la Belgique et le nouvel État fut ainsi créée, suivant les formalités prescrites par l'article 62 de la Constitution (3).

C'est en conformité avec le vœu du pays que plus tard, à ces heures difficiles auxquelles n'échappe aucune grande entreprise humaine, les mandataires de la nation prêtèrent un concours important à l'œuvre du Roi.

La Loi du 29 avril 1887 autorisant l'État du Congo à contracter un emprunt à primes (4) :

La Loi du 29 juillet 1889, autorisant le Gouvernement belge à participer, par une souscription de 10 millions, à la constitution de la Société anonyme pour la construction du chemin de fer du Congo (5) ;

(1) DOCUMENTS PARLEMENTAIRES. — Session de 1888-1889, page 170.

(2) LOI DU 23 AVRIL 1885. Article unique. L'Acte général de la Conférence de Berlin, daté du 26 février 1885 et signé par la Belgique avec les puissances représentées à ladite Conférence, sortira son plein et entier effet.

(3) RÉSOLUTION DES CHAMBRES BELGES DU 28-30 AVRIL 1885. Vu l'art. 62 de la Constitution, ... Sa Majesté Léopold II, roi des Belges, est autorisé à être le chef de l'État fondé en Afrique par l'Association internationale du Congo.

L'Union entre la Belgique et le nouvel État du Congo sera exclusivement personnelle.

(4) Voici le texte de cette loi :

Art. 1^{er}. L'émission, en ce qui concerne la Belgique, des titres de l'emprunt à contracter par l'État indépendant du Congo, est autorisée aux conditions suivantes :

« Les titres seront de 100 francs. Les titres non sortis avec primes seront tous remboursés au pair, augmenté d'une somme de 5 francs par an, jusqu'à la date du remboursement.

» L'amortissement et le paiement des primes seront assurés par le dépôt, dans un établissement financier belge, d'un capital représenté par des valeurs de premier ordre.

» Les émissions successives de l'emprunt n'excéderont en aucun cas un capital nominal total de 150 millions de francs. »

Art. 2. Les titres de cet emprunt seront exempts du timbre.

(5) Voici le texte de cette loi :

Art. 1^{er}. Le gouvernement est autorisé à participer à la constitution de la « Société anonyme belge pour la construction du chemin de fer du Congo, de Matadi au Stanley-Pool », par une souscription de 10 mil-

La *Loi du 4 août 1890* portant approbation de la *Convention conclue avec l'État du Congo le 3 juillet 1890* (1) :

Telles furent les principales manifestations de la sollicitude des pouvoirs publics à l'égard du jeune État fondé en Afrique par le génie et la munificence de notre Roi.

De leur côté, les Puissances européennes ont fait à la Belgique ce grand honneur de la choisir comme siège de la Conférence internationale ayant pour but la suppression de la traite des esclaves. C'est, en conséquence, de Bruxelles qu'est daté l'*Acte général du 27 juillet 1890* qui marquera dans l'histoire du droit international et — nous l'espérons aussi — dans l'histoire des grands progrès de l'humanité.

Les Puissances, en élaborant cet acte, ne pouvaient manquer de reconnaître la mission importante et en quelque sorte d'avant-garde que la situation géographique de l'État Indépendant du Congo assigne à cet État dans l'œuvre civilisatrice commune. C'est en tenant compte de cette mission si loyalement et si vaillamment assumée par l'État Indépendant, et en constatant les changements de circonstances intervenus, que par la Déclaration du 2 juillet 1890, connexe à l'Acte général, les Puissances accédèrent à l'établissement, par l'État du Congo, de droits d'entrée avant le terme stipulé à cet effet par la Conférence de Berlin : ce qui a permis un aménagement meilleur — profitable à tous — des ressources financières de l'État.

La participation de l'État belge à la formation du capital nécessaire à la construction du chemin de fer du Congo fut avant tout un acte de sage gestion des intérêts belges. Le développement en quelque sorte illimité des richesses du centre africain se résume dans une question de transport. Le chemin de fer de Matadi à Léopoldville transformera les conditions économiques du Congo. Notre pays recueillera en première ligne les fruits de cette transformation, pour peu qu'il sache ne pas être au-dessous de ses destinées.

L'adoption par la Législature de la Convention du 3 juillet 1890 marque une évolution — capitale à certains égards — du pays dans la voie de la politique coloniale (2).

lions de francs, représentée par 20,000 actions de capital de 500 francs chacune, productives d'un intérêt de 3 1/2 p. c. et amortissables au pair endéans nonante-neuf ans.

Art. 2. Il est ouvert, à cet effet, au ministère des finances, un crédit de 10 millions de francs qui sera converti soit par les ressources ordinaires, soit par une émission de titres de la dette publique.

(1) Voir ci-dessous cette Convention et le Testament du Roi.

(2) Voici le texte de la CONVENTION DU 3 JUILLET 1890 :

Entre l'État belge, représenté par M. A. Beernaert, Ministre des finances, agissant sous réserve de l'approbation de la législature, et l'État indépendant du Congo, représenté par M. E. Van Eetvelde, administrateur général du département des affaires étrangères, à ce autorisé par le Roi-Souverain, est intervenue la convention suivante :

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, et ce savoir : cinq millions de francs aussitôt après l'approbation de la législature et deux millions de francs par an, pendant dix ans, à partir de ce premier versement.

Pendant ces dix années, les sommes ainsi prêtées ne seront point productives d'intérêts.

II. Six mois après l'expiration du prêt terme de dix 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, tels qu'ils ont été reconnus et fixés, notamment par l'Acte général de Berlin du 26 février 1885 et par l'Acte général de Bruxelles et la déclaration du 2 juillet 1890; mais aussi à charge de reprendre les

En vertu de cette convention, la question de la reprise de la colonie est, pour l'État du Congo, absolument engagée et même définitivement résolue, en ce sens qu'il ne dépend plus de la volonté de cet État de reprendre à l'État belge le pouvoir de s'annexer le Congo. Son droit à ce point de vue est épuisé.

Pour l'État belge, la question n'est pas résolue sans doute, mais elle

obligations dudit État envers les tiers, le Roi-Souverain refusant expressément toute indemnité du chef des sacrifices personnels qu'il s'est imposés.

Une loi réglera le régime spécial sous lequel les territoires du Congo seront alors placés.

III. Dès à présent, l'État belge recevra de l'État indépendant du Congo, tels renseignements qu'il jugera désirables sur la situation économique, commerciale et financière de celui-ci. Il pourra notamment 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 gouvernement belge et celui-ci ne s'immiscera en aucune manière dans l'administration 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.

IV. Si, au terme prédit, la Belgique décidait de ne pas accepter l'annexion de l'État du Congo, la somme de 25 millions de francs prêtée, inscrite au grand-livre de sa dette, ne deviendrait exigible qu'après un nouveau terme de dix ans, mais elle serait, entre-temps, productive d'un intérêt annuel de 3 1/2 p. c., payable par semestre, et même avant ce terme, l'État indépendant du Congo devrait affecter à des remboursements partiels toutes les sommes à provenir de cessions de terres ou de mines domaniales.

Fait en double, à Bruxelles, le 3 juillet 1890.

A. BEERNAERT.

E. VAN EETVELDE.

En soumettant à l'approbation des Chambres cette convention, le Conseil des Ministres y ajoutait la communication d'un TESTAMENT DU ROI en date du 2 août 1889 et conçu en ces termes :

« Nous, Léopold II, Roi des Belges, Souverain de l'État indépendant du Congo,

« Voulant assurer à Notre patrie bien-aimée les fruits de l'œuvre que, depuis de longues années, Nous poursuivons dans le continent africain, avec le concours généreux et dévoué de beaucoup de Belges;

« Convaincu de contribuer ainsi à assurer à la Belgique, si elle le veut, les débouchés indispensables à son commerce et à son industrie et d'ouvrir à l'activité de ses enfants des voies nouvelles,

« Déclarons, par les présentes, léguer et transmettre, après notre mort, à la Belgique tous Nos droits souverains sur l'État indépendant du Congo, tels qu'ils ont été reconnus par les déclarations, conventions et traités intervenus depuis 1884 entre les puissances étrangères, d'une part, l'Association internationale du Congo et l'État indépendant du Congo, d'autre part, ainsi que tous biens, droits et avantages attachés à cette souveraineté.

« En attendant que la législature belge se soit prononcée sur l'acceptation de Nos dispositions prédites, la souveraineté sera exercée collectivement par le conseil des trois administrateurs de l'État indépendant du Congo et par le gouverneur général.

« Fait à Bruxelles, le 2 août 1889.

« (Signé) LÉOPOLD. »

A ce testament était jointe une Lettre de Sa Majesté à M. Beernaert, en date du 5 avril 1889, dont voici le texte :

« Cher ministre,

« Je n'ai jamais cessé d'appeler l'attention de mes compatriotes sur la nécessité de porter leurs vues vers les contrées d'outre-mer.

« L'histoire enseigne que les pays à territoire restreint ont un intérêt moral et matériel à rayonner au delà de leurs étroites frontières. La Grèce fonda sur les rivages de la Méditerranée d'opulentes cités, foyers des arts et de la civilisation. Venise, plus tard, établit sa grandeur sur le développement de ses relations maritimes et commerciales, non moins que sur ses succès politiques. Les Pays-Bas possèdent aux Indes 30 millions de sujets qui échangent contre les denrées tropicales les produits de la mère patrie.

« C'est en servant la cause de l'humanité et du progrès que des peuples de second rang apparaissent comme des membres utiles de la grande famille des nations. Plus que nulle autre, une nation manufacturière et commerçante comme la nôtre doit s'efforcer d'assurer des débouchés à tous ses travailleurs, à ceux de la pensée, du capital et des mains.

« Ces préoccupations patriotiques ont dominé ma vie. Ce sont elles qui ont déterminé la création de l'œuvre africaine.

« Mes peines n'ont pas été stériles : un jeune et vaste État, dirigé de Bruxelles, a pris pacifiquement place

est engagée et si le futur Parlement auquel elle sera soumise entend se prononcer pour l'affirmation, il ne doit rencontrer sur sa route aucune difficulté constitutionnelle.

Le Gouvernement a donc fait chose sage en saisissant l'occasion de la revision de divers articles de notre pacte fondamental pour soumettre à la Constituante la question de l'organisation éventuelle des Colonies dans ses rapports avec notre droit constitutionnel.

On eût compris qu'avant la convention belge-congolaise, les adversaires de toute politique coloniale se fussent opposés à l'introduction dans la Constitution d'une disposition concernant les colonies. Aujourd'hui que la Belgique a stipulé conventionnellement la faculté de s'annexer le Congo par une loi après un délai de dix ans, il serait difficile de justifier une opposition qui tendrait à mettre la Belgique dans l'impossibilité d'exercer au moment voulu son option dans les conditions prévues et à lui faire en quelque sorte éluder pratiquement le contrat avant l'échéance.

Tous doivent donc être d'accord — la question de fond étant réservée — pour écarter les obstacles de forme, s'il en existe, qui pourraient, à un moment donné, entraver la liberté du législateur.

La seule question qui paraisse pouvoir être utilement discutée est celle de savoir s'il y a nécessité d'insérer dans la Constitution un texte positif pour légitimer l'intervention du législateur en cette matière; ou encore, si, la nécessité n'étant pas admise, il n'y a pas tout au moins convenance de le faire, à cause de l'importance de la matière. Ce sont les points que nous avons maintenant à éclaircir.

au soleil, grâce à l'appui bienveillant des puissances, qui ont applaudi à ses débuts. Des Belges l'administrent, tandis que d'autres compatriotes, chaque jour plus nombreux, y font déjà fructifier leurs capitaux.

« L'immense réseau fluvial du Congo supérieur ouvre à nos efforts des voies de communication rapides et économiques qui permettent de pénétrer directement jusqu'au centre du continent africain. La construction du chemin de fer de la région des cataractes, désormais assurée grâce au vote récent de la législature, accroîtra notablement ces facilités d'accès. Dans ces conditions, un grand avenir est réservé au Congo, dont l'immense valeur va prochainement éclater à tous les yeux.

« Au lendemain de cet acte considérable, j'ai cru de mon devoir de mettre la Belgique à même, lorsque la mort viendra me frapper, de profiter de mon œuvre, ainsi que du travail de ceux qui m'ont aidé à la fonder et à la diriger et que je remercie ici une fois de plus. J'ai donc fait, comme Souverain de l'Etat indépendant du Congo, le testament que je vous adresse; je vous demanderai de le communiquer aux Chambres législatives au moment qui vous paraîtra le plus opportun.

« Les débuts des entreprises comme celles qui m'ont tant préoccupé sont difficiles et onéreux. J'ai tenu à en supporter les charges. Un roi, pour rendre service à son pays, ne doit pas craindre de concevoir et de poursuivre la réalisation d'une œuvre même téméraire en apparence. La richesse d'un souverain consiste dans la prospérité publique : elle seule peut constituer à ses yeux un trésor enviable, qu'il doit tendre constamment à accroître.

« Jusqu'au jour de ma mort, je continuerai, dans la même pensée d'intérêt national qui m'a guidé jusqu'ici, à diriger et à soutenir notre œuvre africaine; mais si, sans attendre ce terme, il convenait au pays de contracter des liens plus étroits avec mes possessions du Congo, je n'hésiterais pas à les mettre à sa disposition. Je serais heureux, de mon vivant, de l'en voir en pleine jouissance. Laissez-moi, en attendant, vous dire combien je suis reconnaissant envers les Chambres comme envers le gouvernement pour l'aide qu'ils m'ont prêtée à diverses reprises dans cette création. Je ne crois pas me tromper en affirmant que la Belgique en retirera de sérieux avantages et verra s'ouvrir devant elle, sur un continent nouveau, d'heureuses et larges perspectives.

« Croyez-moi, cher ministre,

« Votre très dévoué et très affectionné,

« (Signé) LÉOPOLD. »

IV. — La question coloniale et la Constitution belge.

La question de l'acquisition et du régime des colonies dans ses rapports avec la Constitution admet des solutions différentes suivant le caractère que l'on entend attacher aux colonies.

Si l'on considère les colonies comme provinces incorporées au territoire national, l'acquisition semble pouvoir en être faite, non pas, il est vrai, en vertu de l'article 1^{er} de notre pacte fondamental, mais par application de l'article 68. Le § 3 de cet article est, en effet, ainsi conçu : « Nulle cession, nul échange, nulle *adjonction de territoire* ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. » Une disposition constitutionnelle nouvelle ne paraît donc pas indispensable à ce point de vue. Il semble cependant qu'il soit nécessaire, dans cette hypothèse, d'attribuer effectivement aux colonies la qualité de « provinces belges ». L'article 1^{er} porte en effet : La Belgique est *divisée en provinces*... Il appartient à la loi de diviser, s'il y a lieu, le *territoire* en un plus grand nombre de provinces.

Mais une grave difficulté constitutionnelle surgit lorsqu'il s'agit non plus seulement de régler l'acquisition de colonies, mais de fixer leur régime. L'honorable M. Giroul l'a nettement formulée à la Chambre des Représentants dans la séance du 25 juillet 1890 en demandant « s'il peut y avoir deux Belges, des parties de territoire belge soumises à des institutions constitutionnelles différentes ? »

Le titre I^{er} de la Constitution traite du territoire; le titre II s'occupe des populations nationales et de leurs droits; les titres suivants concernent les pouvoirs nationaux et leurs attributions. Le régime des étrangers sur le territoire national est même constitutionnellement fixé par l'article 128 de la manière suivante : « Tout étranger qui se trouve sur le territoire jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi. » L'article 130 ajoute que « la Constitution ne peut être suspendue en tout ou en partie. » Ces dispositions forment indivisiblement la loi fondamentale du pays. Si l'on veut soustraire une portion du territoire national et les populations qui l'habitent à ce régime commun, une nouvelle disposition constitutionnelle autorisant de telles mesures paraît nécessaire.

La Déclaration de revision visant l'article 1^{er} permet d'y pourvoir.

Considérons maintenant la situation juridique qui se présente dans le cas où les colonies sont considérées simplement comme des dépendances distinctes du territoire du royaume et où la qualité de citoyens belges n'est pas attribuée aux populations coloniales.

Dans ce cas, le Constituant doit être considéré comme ayant gardé le silence et quant à l'acquisition et quant au régime des colonies. La seule question est de savoir comment il faut interpréter ce silence.

Nous nous trouvons ici en présence d'un principe de droit public : la possession par la Législature de la plénitude de la souveraineté. Le silence du Constituant, c'est la liberté pour le législateur ordinaire.

C'est ce que rappelait, en excellents termes, à propos d'une discussion analogue, soulevée par le projet de loi relatif à la juridiction des consuls dans les pays hors chrétienté, un des plus grands jurisconsultes qui

aient illustré le Sénat, M. le baron d'Anethan. Signalant l'opinion déjà formulée en ces termes dès 1832 par une des lumières du Congrès, M. Raikem : « Pour tout le monde, tout ce qui n'est pas défendu (au législateur) est permis, » l'ancien président du Sénat ajoutait : « Si aux termes de l'article 78 le Gouvernement n'a d'autres droits que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même, le pouvoir législatif, au contraire, c'est-à-dire le Roi et les Chambres réunies, ont tous les droits que la Constitution ne leur dénie pas. »

Il en doit être ainsi. Comme le remarquait au Congrès M. Fleussu, rapporteur de la section centrale, « la constitution ne doit contenir que des règles fondamentales protectrices de la liberté et des droits des citoyens. » Le législateur a le devoir de respecter ces règles. Il est tenu de faire ce que le Constituant lui impose de faire; il ne peut, d'autre part, faire ce que lui interdit le pacte fondamental; mais ces limites posées, il lui appartient de pourvoir librement aux éventualités qui se présentent.

Il y a dans tous les pays des règles de la vie sociale qu'il est désirable de mettre à l'abri de changements trop faciles et trop fréquents. Certains gouvernements constitutionnels, comme l'Angleterre, croient faire assez en confiant la garde de ces règles à la vigilance de l'esprit public et au prestige de la coutume, gardienne des fondements de la Constitution. C'est pourquoi aucun acte du gouvernement anglais, comme le dit Paley, ne peut être inconstitutionnel. D'autres pays, moins confiants en eux-mêmes, ont recours à des garanties plus artificielles à certains égards, mais fort sages, comme l'inscription dans une Charte de certaines règles fondamentales et l'établissement de conditions particulières pour la revision de cette Charte. Mais le but légitimement poursuivi par ces mesures serait manifestement dépassé si l'on prenait texte de semblables dispositions pour placer la souveraineté législative dans les conditions d'un pouvoir incapable de se mouvoir hors d'une sphère nécessairement fort restreinte. « Le pouvoir législatif, dit fort justement M. Van den Heuvel, possède en Belgique la plénitude de la souveraineté; il peut, dans les limites de la Constitution, prendre toutes les décisions qu'il estime utiles ou nécessaires au pays et il n'y a dans le texte actuel de la Constitution aucun article qui formule une interdiction d'acquérir des colonies (1) ».

Le législateur ordinaire peut donc, juridiquement, dans le silence de la Constitution, décréter l'acquisition de colonies considérées comme dépendances distinctes du territoire du royaume et les soumettre à un régime particulier. « Notre Constitution de 1831, disaient déjà en 1838 MM. de Brouckere et Tielemans, n'avait rien à régler relativement aux colonies puisque nous n'en possédions pas; et s'il arrivait par la suite que nous en acquissions, ce serait à la Législature à en déterminer le régime (2).

On peut vraisemblablement supposer, cependant, que si l'attention du Congrès national se fût portée sur ce point — peu en perspective en 1831, — le constituant eût sans doute tenu à prendre quelque disposition à cet

(1) *De la revision de la Constitution*, p. 183.

(2) *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*. Tome V^e, verbo Colonies.

égard. On peut admettre, dans cet ordre d'idées, que la promulgation d'une règle nouvelle rentre dans l'esprit général de nos institutions. Et il est difficile de nier, devant l'importance de la matière et en présence des divergences d'appréciation qui peuvent se produire, l'opportunité d'une disposition constitutionnelle visant tout au moins un point particulièrement délicat de la question coloniale : le régime spécial des colonies.

C'est à ce dernier point de vue que s'est placé le Gouvernement. Une disposition qui ouvre à notre avenir national des horizons nouveaux, qui tend à nous assigner une mission supérieure dans le monde et qui fait passer si glorieusement la Belgique de l'état de nation civilisée à l'état de peuple civilisateur, a sa place marquée parmi les règles inscrites dans notre pacte fondamental.

L'exemple de beaucoup de Constitutions semble d'ailleurs nous indiquer, comme nous allons le voir, la voie qu'il convient de suivre en cette matière.

V. — Le droit constitutionnel comparé.

Signalons d'abord les Constitutions qui, à des titres divers, ont été en vigueur en Belgique sous la période moderne. Nous y remarquons plusieurs dispositions qu'il est intéressant de faire connaître.

Nous avons déjà cité le texte de la CONSTITUTION DE L'AN III (titre I, art. 6) : « *Les colonies françaises sont parties intégrantes de la République française et sont soumises à la même loi constitutionnelle* (1). »

Cet essai d'assimilation forcée produisit de si singuliers fruits que l'on dut y renoncer. La CONSTITUTION DE L'AN VIII formula dans son article 91 le principe suivant : « *Le Régime des colonies est déterminé par des lois spéciales* (2). »

La LOI FONDAMENTALE DE 1815, dans son article 60, établissait une règle qu'il convient également de rappeler : « *La direction suprême des colonies et des possessions du Royaume, dans les autres parties du Monde, appartient exclusivement au Roi.* » C'est toujours avec de grandes difficultés et très imparfaitement, » nous fait observer Stuart Mill, « qu'un pays peut être gouverné par des étrangers, même quand il n'y a pas une disparité extrême d'habitudes et d'idées entre gouvernants et gouvernés (3) » .. Dans les colonies peu avancées en civilisation,

(1) La CONSTITUTION DE 1791 portait : « *Les colonies et possessions françaises dans l'Asie, l'Afrique et l'Amérique, quoiqu'elles fassent partie du territoire français, ne sont pas comprises dans la présente Constitution.* »

(2) Le SÉNATUS-CONSULTE ORGANIQUE DU 16 THERMIDOR AN X, art. 54, s'exprime comme suit : *Le Sénat règle par un senatus-consulte organique la Constitution des colonies...*

La CHARTE DE 1814, art. 75 : « *Les colonies sont régies par des lois et règlements particuliers.* »

La CHARTE DE 1830, art. 64 : « *Les colonies sont régies par des lois particulières.* »

La CONSTITUTION DE 1848, art. 109 : « *Le territoire de l'Algérie et des colonies est déclaré territoire français et sera régi par des lois particulières jusqu'à ce qu'une loi spéciale les place sous le régime de la présente Constitution.* »

La CONSTITUTION DU 14 JANVIER 1852 : « *Le Sénat règle par un senatus-consulte : 1^o la Constitution des colonies et de l'Algérie.* » — (Senatus-consulte du 3 mai 1854.)

(3) *Le Gouvernement Représentatif*, Chapitre XVIII, Du Gouvernement des colonies par un Etat libre.

un gouvernement absolu est nécessaire. « Ce mode de gouvernement, » dit encore Stuart Mill dont les idées libérales ne peuvent être suspectes, « est aussi légitime qu'un autre si c'est celui qui, dans l'état de civilisation du peuple soumis, lui facilite le mieux son élévation à un état supérieur. »

Le gouvernement d'une colonie s'accommode mal de l'instabilité, des lenteurs, des complaisances, des tiraillements des gouvernements parlementaires. Aussi les peuples les plus expérimentés en matière coloniale ont-ils senti le besoin de ne pas soumettre le gouvernement des colonies aux procédés gouvernementaux ordinaires.

La Couronne apparaît en Angleterre au premier plan dans le gouvernement des colonies.

La Loi allemande n'est pas moins catégorique en ce qui concerne les pouvoirs de l'Empereur. Le § 1^{er} de la Loi sur les colonies du 17 avril 1886 déclare que l'Empereur exerce, au nom de l'Empire, la puissance souveraine dans les territoires coloniaux, sans que l'exercice de ces droits ait besoin de l'assentiment du Reichstag.

L'expérience que nous avons sous les yeux est d'ailleurs plus instructive que tous les exemples. « Si depuis douze ans, » disait M. Beernaert à la Chambre des Représentants le 25 juillet 1889, » si à propos de chaque mesure à prendre, un Gouvernement comme le nôtre avait dû, d'année en année, solliciter l'approbation du Parlement, en subissant les inévitables lenteurs de ce régime et en s'exposant aux impitoyables critiques qu'il suscite plus inévitablement encore, rien ne serait fait ou plutôt rien n'aurait été tenté. » Ajoutons que pour avoir une administration fort inférieure on eût dépensé dix fois davantage.

La colonie qui deviendra sans doute dans un avenir prochain une colonie belge, demeurera encore longtemps dans une situation comportant des exigences gouvernementales particulières. Se plaçant à ce point de vue, plusieurs membres de la Commission eussent désiré qu'un principe analogue à la règle de la Loi fondamentale de 1815 fût inscrit dans la Constitution. Mais on a fait observer que c'était là plutôt l'œuvre de la loi spéciale à intervenir et que celle-ci ne manquerait pas de tenir compte de conditions auxquelles se trouve si intimement lié l'avenir prospère de la colonie.

* * *

Parmi les Constitutions européennes actuellement en vigueur et renfermant des dispositions relatives aux colonies, nous citerons les suivantes :

ESPAGNE. — *Constitution de la monarchie espagnole du 30 juin 1876. — Titre XIII du Gouvernement des provinces d'outre-mer.*

ART. 89. — *Les provinces d'outre-mer seront régies par des lois spéciales. Mais le Gouvernement est autorisé à leur appliquer les lois promulguées ou qu'il promulgue pour la péninsule, avec les modifications qu'il juge nécessaires, à charge d'en rendre compte aux Cortès. — Cuba*

et Porto-Rico seront représentées aux Cortès du royaume dans la forme déterminée par une loi spéciale qui pourra être différente pour chacune de ces deux provinces.

PORTUGAL. — *Charte constitutionnelle du 26 avril 1826.*

ART. 2. — *Le territoire du royaume de Portugal et des Algarves comprend : (suit l'énumération de toutes les provinces et possessions portugaises en Europe, en Afrique et en Asie).*

ART. 3. — *La Nation ne renonce pas aux droits qu'elle a sur toutes autres portions de territoire dans ces trois parties du monde, bien que non comprises dans le précédent article.*

Acte additionnel du 5 juillet 1852.

ART. 15. — *Les provinces d'Outre-mer pourront être gouvernées par des lois spéciales ainsi que l'exigeront les convenances de chacune d'elles.*

PAYS-BAS. — *Constitution du 30 novembre 1887.*

ART. 1^{er}. — *Le royaume des Pays-Bas comprend le territoire en Europe, ainsi que les colonies et possessions dans les autres parties du monde (1).*

ART. 2. — *La Constitution n'est applicable qu'au royaume en Europe, si le contraire ne ressort pas du texte.*

Partout où il est question du royaume aux articles suivants, cette expression ne doit s'entendre que du royaume en Europe.

ART. 61. — *Le Roi a l'administration suprême des colonies et possessions du royaume dans les autres parties du monde. Les règles de l'administration (locale) de ces colonies et possessions sont fixées par la loi. Le système monétaire est réglé par la loi. Les autres objets intéressant ces colonies sont réglés par la loi dès que le besoin s'en fait sentir.*

ALLEMAGNE. — *Constitution de l'Empire du 16 août 1871.*

ART. 1^{er}. — *Le territoire fédéral comprend : les Etats de Prusse, etc. (suit l'énumération des États de la Confédération). — La loi du 9 juin 1871 a sanctionné la réunion de l'Alsace-Lorraine à l'Empire allemand.*

ART. 4. — *La surveillance exercée par l'Empire et la législation de l'empire s'appliquent aux objets suivants : 1) ... à la colonisation et à l'émigration sur des terres non allemandes.*

(1) Le rapport juridique entre les colonies et la métropole ne paraît pas être logiquement développé dans la Constitution hollandaise. De cette formule générale que les provinces forment le *territoire en Europe*, on peut tirer la conséquence que le territoire colonial est partie intégrante et homogène de l'ensemble du territoire national. Mais la conséquence la plus importante de cette manière de voir est aussitôt supprimée par l'article 2. Dans d'autres articles, comme l'article 61, les colonies sont présentées comme des dépendances de l'État, ce qui est plus conforme à l'histoire et à la situation réelle. Souvent il a été déclaré, dans les discussions constitutionnelles, que les colonies ne sont point parties intégrantes du royaume, par exemple à propos de l'article 23 sur le siège du gouvernement. Voyez L. DE HARTOG, *Das Staatsrecht des Königreichs der Niederlande*, page 9 (Collection Marquardsen, Fribourg, 1892).

L'ANGLETERRE, nous l'avons déjà remarqué, n'a pas de constitution dans le sens étroit que nous donnons à ce mot sur le continent, et celui qui demanderait le texte de la constitution anglaise pourrait n'être pas plus heureux que Hérault de Séchelles qui, en 1793, faisait demander, dit-on, à la bibliothèque nationale un exemplaire des lois de Minos. L'Angleterre n'en a pas moins des lois fondamentales concernant les colonies. Anson (1) les résume comme suit :

Le premier principe est la subordination législative des colonies au Parlement impérial. De là ces deux conséquences :

Le Parlement peut faire des lois qui sont opérantes dans toutes les parties du domaine de la Reine ;

Si une législature coloniale fait une loi en contradiction avec un acte du Parlement ayant pour but de régir une colonie, l'acte de la législation coloniale est, dans la mesure de cette contradiction, absolument inopérant.

Le second principe est le droit de veto sur toute législation coloniale, droit qui peut être exercé soit par la Couronne en Conseil, soit par le Gouverneur au nom de la Couronne.

Jusqu'à ce que des pouvoirs législatifs aient été octroyés aux colonies, la Couronne peut légiférer pour elles au moyen d' « Ordres pris en Conseil », dans une mesure différente toutefois selon qu'il s'agit de colonies acquises par conquête ou cession, ou de colonies fondées par établissement.

Lorsque la Couronne a octroyé à une colonie une assemblée législative, son pouvoir de légiférer par « Ordres pris en Conseil » prend fin, à moins qu'il n'ait été expressément réservé.

C'est encore une prérogative de la Couronne de connaître des appels en toutes matières coloniales.

L'administration des colonies britanniques a été érigée en 1854 en département spécial sous la direction d'un *Secretary of State for colonies*. Ce département embrasse aujourd'hui l'administration de toutes les possessions anglaises en dehors du Royaume-Uni, à l'exception des Iles de la Manche, rattachées au ministère de l'intérieur, et de l'empire des Indes, placé sous la direction d'un ministère spécial (2).

(1) *Law and Custom of the Constitution*, II, p. 257. L'auteur divise les colonies anglaises, au point de vue de leur forme de gouvernement, en quatre groupes principaux :

1^o) Colonies qui n'ont pas de législature et dans lesquelles le Gouvernement de la métropole conserve la pleine puissance législative et administrative ;

2^o) Colonies dans lesquelles le Gouvernement de la métropole légifère à l'aide d'un Conseil nommé par la Couronne ;

3^o) Colonies ayant des institutions représentatives en tout ou en partie, mais sans gouvernement responsable, le pouvoir exécutif étant nommé par la Couronne ;

4^o) Colonies ayant des institutions représentatives et un gouvernement responsable envers la législature élue.

(2) DUPRIEZ, *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, vol. I, p. 167 ; TODD, *Parliamentary government*, vol. II, pp. 637 ss. ; TRAILL, *Central government*, pp. 84 ss. ; GNEIST, *Das englische Verfassungsrecht*, vol. II, pp. 4107 ss.

VI. — Les Protectorats.

Le pouvoir colonial comprend tous les droits découlant de la notion de la souveraineté. L'exercice de ces droits peut être délégué dans une mesure plus ou moins grande, par exemple à des compagnies de colonisation. Il peut être plus ou moins partagé entre diverses autorités. Sous ces formes variées, ces droits nous apparaissent, à un point de vue supérieur, comme les *parcelles d'une seule souveraineté*.

Le protectorat, au contraire, nous met en présence de *deux souverainetés enchevêtrées*, l'une protectrice et assumant de ce chef certaines charges, l'autre protégée et subissant de ce chef certaines diminutions.

Ces diminutions portent en première ligne sur les relations extérieures de l'État protégé. Par cela même que celui-ci accepte d'être défendu contre les attaques du dehors par l'État protecteur, il ne peut décliner toute inféodation à la politique étrangère de ce dernier : il sera donc représenté par lui dans l'ordre des relations internationales.

Mais les diminutions de souveraineté peuvent affecter aussi le droit public interne de l'État protégé et le soumettre dans cet ordre à une subordination plus ou moins grande vis-à-vis de l'État protecteur.

La mesure de ces diminutions dépend du contrat qui est à la base du Protectorat. En fait, la position juridique des États soumis à ce régime n'est pas absolument franche ; elle est plutôt *en devenir*. C'est toujours chose grave en droit international de devoir trop s'appuyer sur autrui. Le Protectorat comporte des variantes qui peuvent aller jusqu'à ne laisser qu'une souveraineté purement nominale à l'État protégé.

La différence entre la Souveraineté coloniale et le Protectorat colonial n'est pas sans importance pratique. Les articles 34 et 35 de l'Acte général de la Conférence de Berlin ne leur appliquent pas les mêmes règles.

Ces deux articles forment le chapitre VI de l'Acte général, intitulé : *Déclaration relative aux conditions essentielles à remplir pour que des occupations nouvelles sur les côtes du continent africain, soient effectives*. Ils sont ainsi conçus :

ART. 34. *La Puissance qui dorénavant prendra possession d'un territoire sur les côtes du continent africain situé en dehors de ses possessions actuelles, ou qui, n'en ayant pas eu jusque-là, viendrait à en acquérir, et de même, la puissance qui assumera un protectorat, accompagnera l'acte respectif d'une notification adressée aux autres puissances signataires du présent Acte, afin de les mettre à même de faire valoir, s'il y a lieu, leurs réclamations.*

ART. 35. *Les puissances signataires du présent Acte reconnaissent l'obligation d'assurer, dans les territoires occupés par elles, sur les côtes du continent africain, l'existence d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis et, le cas échéant, la liberté du commerce et du transit dans les conditions où elle serait stipulée.*

Ainsi, tandis que l'acquisition de la souveraineté coloniale dans les régions spécifiées aux articles 34 et 35 est au fond subordonnée à une

double condition : la notification et l'effectivité de la prise de possession, — l'acquisition de protectorats n'exige que la notification.

Cette distinction, préconisée d'abord par l'Angleterre seule et appuyée, suivant l'expression de sir Edw. Malet, « sur l'expérience exceptionnelle que la Grande-Bretagne tirait de son vaste empire colonial (1), » a fini par rallier les suffrages des autres puissances (2).

L'acquisition de protectorats est dans les éventualités du mouvement européen en Afrique et n'a rien de plus invraisemblable pour la Belgique, dès qu'on la suppose dotée d'un vaste empire africain, que pour toute autre nation.

L'importance de la proclamation d'un protectorat et des conséquences qui peuvent en résulter a paru justifier l'opportunité d'une disposition constitutionnelle sur ce point.

VI. — Les troupes destinées à la défense des colonies.

L'article 84 de la Constitution des Pays-Bas porte la règle suivante : « Ceux qui sont obligés au service militaire dans l'armée de terre ne peuvent être envoyés que de leur consentement dans les colonies et possessions du royaume dans d'autres parties du monde. »

L'honorable M. Frère-Orban a proposé à la Commission des XXI de la Chambre des Représentants, d'introduire une disposition analogue dans notre Constitution.

La Commission de la Chambre a adopté la rédaction suivante : « Les troupes destinées à la défense de ces territoires ne peuvent être recrutées que par des engagements volontaires. »

« Il s'agit, dit l'honorable M. Schollaert, dans son rapport, de toutes les troupes, soit de terre, soit de marine, *destinées à la défense des territoires d'outre-mer*. La Commission n'entend pas exclure ainsi les secours que, dans un cas urgent, un navire ou les soldats de marine qui se trouvent à son bord pourraient donner à des troupes coloniales en grave danger. »

Les secours en cas urgent ne peuvent en effet être compris dans la règle.

Celle-ci d'ailleurs ne peut en tous cas, comme le dit le texte, concerner que les troupes effectivement destinées à la défense des territoires d'outre-mer.

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission croit pouvoir se rallier au texte adopté par la Chambre des Représentants.

(1) *Blue Book*. Africa, n° 2, page 7. Sir E. Malet to Lord Granville, n° 3, 21 février 1885.

(2) L'Institut de Droit international, dans la DÉCLARATION DE LAUSANNE, a critiqué cette distinction et admis que les règles concernant l'occupation d'un territoire à titre de souveraineté « sont applicables au cas où une puissance, sans assurer l'entière souveraineté d'un territoire et tout en maintenant, avec ou sans restrictions, l'autonomie administrative indigène, placerait le territoire sous son protectorat. »

L'Acte général de la Conférence de Berlin parle aussi non seulement des possessions coloniales et des protectorats, mais des *sphères d'influence* des puissances. On entend par là un territoire limité par convention entre puissances colonisatrices co-partageantes, et à l'intérieur duquel un État est exclusivement autorisé par les autres à fonder sa domination coloniale. Ce que l'on recherche par de telles conventions, c'est qu'un État ne s'oppose pas aux progrès d'un autre État dans la sphère ouverte à ce dernier et s'abstienne de l'acquisition de tout domaine colonial dans cette sphère.

A mesure que les territoires ainsi définis sont occupés, la sphère d'influence devient colonie.

De telles conventions ne sont naturellement obligatoires qu'entre parties contractantes.

VII. — La neutralité.

La Belgique est neutre et fermement résolue à respecter les engagements inhérents à sa neutralité.

Cette situation particulière ne lui impose pas l'obligation de rester indifférente aux questions d'intérêt général qui peuvent surgir entre les États. En nombre de circonstances, notre pays a considéré comme un devoir de répondre aux invitations qui l'appelaient à prendre part au conseil des Nations. C'est en s'inspirant de ces précédents que notre ministre des affaires étrangères, acceptant la participation de l'État belge à la Conférence de Berlin, disait que « la Belgique serait toujours disposée à prêter son concours à des œuvres intéressant la civilisation, le commerce et le progrès général. » Ajoutons qu'il est souvent arrivé à notre pays de recevoir, dans l'aréopage des nations européennes, des marques de sympathie qui ne peuvent que tourner à l'affermissement de notre nationalité. C'est ainsi qu'à la Conférence de Berlin, dont nous venons de parler, dans la séance du 23 février 1885, nous recueillions, de la bouche de M. le comte de Launay, plénipotentiaire d'Italie, ce solennel témoignage : « Dans les circonstances les plus graves, la Belgique a su remplir avec fidélité et dignité les devoirs prescrits par sa neutralité (1). »

La situation particulière de la Belgique ne lui interdit pas davantage de se développer par la voie de conquêtes pacifiques, telles que la colonisation. De tels agrandissements sont dans les légitimes aspirations de tous les peuples civilisés ; ils répondent par excellence à la vocation des peuples neutres.

Il n'est pas sans intérêt cependant de se demander quelle sera la situation internationale de la Belgique au lendemain de l'annexion de l'État indépendant du Congo.

La Constitution internationale de la Belgique, telle qu'elle résulte des traités de 1839, comprend la neutralité perpétuelle et la garantie des puissances

Cette dernière garantie, comme telle, ne s'étend pas aux territoires nouvellement acquis. En effet, l'article 7 du traité de 1839 avec les Pays-Bas — traité visé par la garantie — est ainsi conçu : « La Belgique, dans les limites indiquées aux articles 1, 2 et 4, formera un État indépendant et perpétuellement neutre. Elle sera tenue d'observer cette neutralité envers tous les autres États. »

Il est évident, d'autre part, que le fait librement posé par la Belgique de l'annexion du Congo n'exonère pas notre pays de l'obligation d'observer la neutralité perpétuelle.

La Belgique aura donc, avant comme après l'annexion, à remplir tous les devoirs inhérents à sa position spéciale au point de vue international. Ajoutons immédiatement que l'accomplissement de ces devoirs, dans les conditions ménagées d'avance à la Belgique par la sagesse des puissances et par la haute prévoyance du souverain de l'État du Congo, ne présente rien d'onéreux ni de dangereux.

(1) Conférence de Berlin, Protocole n° 9.

La reconnaissance de l'État indépendant a pris à Berlin le caractère d'un grand acte européen auquel ont participé dix-sept puissances, parmi lesquelles figuraient les puissances garantes de la Belgique.

Observons encore que toutes les questions sur lesquelles des guerres coloniales se sont élevées dans le passé, douane, commerce, navigation, ont été résolues de commun accord et de la manière la plus libérale par l'Acte de Berlin.

Constatons enfin que la Constitution internationale de l'Afrique centrale, au point de vue des garanties de paix, est bien supérieure, à certains égards, à la Constitution internationale de l'Europe et que l'État du Congo a mis le sceau à ces garanties en se plaçant sous le régime de la neutralité perpétuelle.

Insistons brièvement sur ce dernier point dont l'importance est capitale.

Le 1^{er} août 1884, S. M. le Roi-Souverain a fait adresser à toutes les puissances la déclaration suivante :

« Le soussigné, administrateur général du département des affaires
» étrangères de l'État indépendant du Congo, est chargé par le Roi-Sou-
» verain de cet État de porter à la connaissance de Son Excellence ,
» ministre des affaires étrangères de , qu'en conformité de l'ar-
» ticle 10 de l'acte général de la Conférence de Berlin, l'État indépendant
» du Congo se déclare, par les présentes, perpétuellement neutre, et qu'il
» réclame les avantages garantis par le chapitre III du même acte, en
» même temps qu'il assume les devoirs que la neutralité comporte... »

L'article 10 de l'acte général auquel se réfère la déclaration du 1^{er} août 1885 est ainsi conçu :

« Afin de donner une garantie nouvelle de sécurité au commerce et à
» l'industrie et de favoriser, par le maintien de la paix, le développement
» de la civilisation dans les contrées mentionnées à l'article 1^{er} et placées
» sous le régime de la liberté commerciale, les Hautes Parties signa-
» taires du présent acte et celles qui y adhéreront par la suite s'engagent
» à respecter la neutralité des territoires ou parties de territoires dépen-
» dant desdites contrées, y compris les eaux territoriales, aussi longtemps
» que les Puissances qui exercent ou qui exerceront des droits de souve-
» raineté ou de protectorat sur ces territoires, usant de la faculté de se
» proclamer neutres, rempliront les devoirs que la neutralité comporte. »

La déclaration de neutralité perpétuelle faite par le chef de l'État Indépendant est un acte de loyauté à l'égard des puissances à qui elle donne tous apaisements concernant la politique et les desseins absolument pacifiques du nouvel État. Elle est un acte de prudence gouvernementale qui met l'État du Congo à l'abri de sollicitations d'autres États qui pourraient être intéressés à le faire graviter dans leur orbite.

Parlant de l'usage que devait bientôt faire le chef de l'État indépendant de sa liberté pour se proclamer perpétuellement neutre, un des plénipotentiaires de la conférence, M. le comte de Launay, s'exprimait en ces termes :

« Il ne saurait subsister aucun doute que le nouvel État, fondé sous les
» auspices d'un Souverain dont le nom figurera dans l'histoire parmi les
» bienfaiteurs éminents de l'humanité, s'appliquera à suivre scrupuleu-

» sement les nobles et sages exemples de la Belgique, d'un Royaume qui,
» depuis un demi-siècle, jouit des bénéfices de la paix et d'une considé-
» ration justement méritée. »

Bien que perpétuelle comme la neutralité belge, la neutralité de l'État indépendant diffère de cette dernière en plusieurs points.

Considérée dans son point de départ, elle se présente à nous comme ayant un caractère facultatif : elle a été l'objet, de la part de l'État indépendant, d'un libre choix, distinct de son adhésion à l'Acte général de la conférence, — cet acte prévoyant, sans les imposer, les déclarations de neutralité.

Considérée au point de vue de la sanction qui s'y rattache, elle n'offre pas le caractère d'une neutralité obligatoirement garantie par les puissances.

Si celles-ci eussent contracté l'obligation de la garantie, la Belgique n'eût pu signer sans réserve l'acte général. Elle eût procédé sans doute comme elle l'a fait lors du traité du 11 mai 1867 relatif au grand-duché de Luxembourg, lequel renferme la clause suivante : Ce principe (la neutralité du grand-duché) est et demeure placé sous la sanction de la garantie collective des puissances signataires du présent traité à l'exception de la Belgique, qui est elle-même un état neutre. »

La pensée fondamentale de la clause contenue dans l'article 10 a été formulée comme suit par l'honorable rapporteur de la commission :

« Les Puissances signataires s'engagent d'avance à respecter cette neutralité, sous la seule réserve de l'observation corrélative des devoirs qu'elle impose. Cet engagement n'est pas seulement contracté vis-à-vis de la Puissance d'où émane la Déclaration de neutralité, mais à l'égard de toutes les autres Puissances signataires, qui acquièrent ainsi le droit d'en demander le respect. »

Précisant la portée de son vote, le plénipotentiaire français, M. le baron de Courcel, s'est exprimé comme suit : « Mon gouvernement reconnaît qu'aux termes de l'article 10, les immunités assurées par le droit des gens, en temps de guerre, aux territoires des neutres, sont acquises sous la garantie facultative (— le même mot est également employé par le rapporteur de la commission —) des puissances signataires de notre Acte général. » Dans ces conditions, l'appel en garantie peut être adressé à toute puissance signataire par l'État intéressé et l'intervention des puissances sur cet appel est dès maintenant prévue et autorisée.

Le régime de paix inauguré par les puissances dans le bassin conventionnel du Congo ne favorise pas seulement les déclarations de neutralité en stipulant l'engagement solennel du plus strict respect à leur égard. Il tend à procurer éventuellement à ces régions, — même à celles qui ne seraient pas placées sous le régime de la neutralité perpétuelle, — une heureuse immunité à l'égard des conflits de nature externe, c'est-à-dire aux conflits où elles pourraient se trouver impliquées à raison du lien qui les rattache à des États en lutte sur d'autres points du globe. Il s'efforce de dégager les territoires à civiliser des solidarités qui pourraient naître de leur union ou de leur incorporation aux États civilisés. Il s'attache à localiser le théâtre des guerres étrangères de leur nature aux possessions

africaines, en imposant aux puissances l'obligation positive de prêter leurs bons offices en vue d'amener un accord entre belligérants à ce sujet. L'article 11 de l'acte général s'exprime comme suit sur ce point :

« Dans le cas où une Puissance exerçant des droits de souveraineté ou » de protectorat dans les contrées mentionnées à l'article 1^{er} et placées » sous le régime de la liberté commerciale serait impliquée dans une » guerre, les Hautes Parties signataires du présent Acte et celles qui y » adhéreront par la suite s'engagent à prêter leurs bons offices pour que » les territoires appartenant à cette Puissance et compris dans la zone » conventionnelle de la liberté commerciale soient, du consentement » commun de cette Puissance et de l'autre ou des autres parties belligé- » rantes, placés pour la durée de la guerre sous le régime de la neutralité » et considérés comme appartenant à un État non belligérant; les parties » belligérantes renonceraient, dès lors, à étendre les hostilités aux terri- » toires ainsi neutralisés, aussi bien qu'à les faire servir de base à des » opérations de guerre. »

Quant aux conflits de nature interne, c'est-à-dire aux dissentiments sérieux qui pourraient prendre naissance au sujet ou dans les limites des mêmes territoires, l'on s'attache à en assurer la solution pacifique par l'obligation stricte imposée à tous de la médiation préalable et par des prévisions d'arbitrage. L'article 13 est ainsi conçu :

« Dans le cas où un dissentiment sérieux, ayant pris naissance au » sujet ou dans les limites des territoires mentionnés à l'article 1^{er} et » placés sous le régime de la liberté commerciale, viendrait à s'élever » entre des Puissances signataires du présent Acte ou des Puissances » qui y adhéreraient par la suite, ces Puissances s'engagent, avant d'en » appeler aux armes, à recourir à la médiation d'une ou de plusieurs » Puissances amies.

» Pour le même cas, les mêmes Puissances se réservent le recours » facultatif à la procédure de l'arbitrage. »

Enfin, au cas où malgré tout une guerre viendrait à éclater, l'acte de navigation du Congo garantit encore pendant toute la durée des hostilités, de la même manière que durant la paix, en faveur des belligérants comme au profit des neutres, le développement de la vie pacifique et commerciale dans les artères de la zone franche. Et ces artères, ce sont non seulement le Congo, ses embranchements, ses affluents et ses embouchures en y comprenant la mer territoriale qui y fait face, mais encore les routes, chemins de fer, lacs et canaux mentionnés aux articles 15 et 16 de l'Acte de navigation. L'inviolabilité, sur toutes ces voies, de la propriété tant belligérante que neutre est consacrée, à la seule exception de la contrebande de guerre. L'article 25 de l'Acte général, appelé, comme on l'a dit, à faire époque dans le droit international, est conçu en ces termes :

« Les dispositions du présent Acte de navigation demeureront en » vigueur en temps de guerre. En conséquence, la navigation de toutes » les nations, neutres ou belligérantes, sera libre, en tout temps, pour les » usages du commerce, sur le Congo, ses embranchements, ses affluents » et ses embouchures, ainsi que sur la mer territoriale faisant face aux » embouchures de ce fleuve.

» Le trafic demeurera également libre, malgré l'état de guerre, sur les routes, chemins de fer, lacs et canaux mentionnés dans les articles 15 et 16.

» Il ne sera apporté d'exception à ce principe qu'en ce qui concerne le transport des objets destinés à un belligérant et considérés, en vertu du droit des gens, comme articles de contrebande de guerre.

» Tous les ouvrages et établissements créés en exécution du présent Acte, notamment les bureaux de perception et leurs caisses, de même que le personnel attaché d'une manière permanente au service de ces établissements, seront placés sous le régime de la neutralité et, à ce titre, seront respectés et protégés par les belligérants. »

On le voit : même pour les régions non placées sous l'égide de la neutralité perpétuelle, l'Acte général de la conférence de Berlin peut être considéré comme dotant le centre africain d'un régime de paix générale et permanente, réalisant des progrès que l'Europe peut envier au continent noir.

Quant aux pays constitués en neutralité perpétuelle, le régime de paix sous lequel ils vivent présente, à tous points de vue, un caractère imperturbable.

L'annexion du Congo à la Belgique ne peut donc en rien compromettre la neutralité belge. Si quelque chose peut assurer à notre nationalité une force plus grande dans le présent et un solide appui pour l'avenir, ce sont, certes, les hommages rendus par l'Europe entière au Prince qui, par sa magnanime initiative, par son titre de bienfaiteur de l'humanité, a su conquérir la plus glorieuse inviolabilité internationale.

C'est dans un sentiment de vive admiration et de profonde gratitude envers notre Auguste Souverain, c'est avec une légitime fierté nationale que la Commission sénatoriale de la revision constitutionnelle, par 17 voix contre 2 et 1 abstention, propose d'adopter, pour l'article 1^{er} de la Constitution, la rédaction suivante votée par la Chambre des Représentants :

ART. 1^{er}. — La Belgique est divisée en provinces.

Ces provinces sont : Anvers, le Brabant, la Flandre occidentale, la Flandre orientale, le Hainaut, Liège, le Limbourg, le Luxembourg, Namur.

Il appartient à la loi de diviser, s'il y a lieu, le territoire en un plus grand nombre de provinces.

Les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières.

Les troupes destinées à la défense de ces territoires ne peuvent être recrutées que par des engagements volontaires.

Le Rapporteur,
Chevalier DESCAMPS.

Le Président,
Baron T'KINT DE ROODENBEKE.