

## LA NEUTRALITÉ DU CONGO

---

(Revue de droit international et de législation comparée, de Bruxelles,  
t. XV, 1883.)

---

Le Congo, auquel celui qui en a découvert le cours, proposa de donner le nom du grand apôtre des conquêtes pacifiques, Livingstone ; ce magnifique fleuve, qui ne devrait être que le grand chemin de la civilisation pénétrant dans l'Afrique centrale, semble à la veille de devenir le théâtre des rivalités et des jalousies des États européens. La France, après avoir planté son drapeau aux bords du Stanley-Pool, vient d'occuper, par la force, Punta-Negra, ce qui paraît révéler des projets d'annexions et de conquêtes. Le Portugal réclame la souveraineté de toute la région qui s'étend des deux côtés du Congo, entre les degrés 5° 12' et 8° de latitude sud et, vers l'intérieur, jusque bien au delà du Stanley-Pool, ce qui ferait tomber entre ses mains toutes les stations qu'y ont fondées deux sociétés missionnaires anglaises et l'Association internationale, dont le roi des Belges est le patron. Ceci créerait déjà des possibilités de conflits entre la France et le Portugal, car la limite du territoire français et du territoire portugais serait difficile à déterminer.

La société africaine qui s'est récemment fondée à Rotterdam, a rédigé une adresse aux États généraux, pour leur demander de s'opposer aux prétentions de la France et du Portugal sur le Congo. Elle réclame le *statu quo*, sous prétexte que les prétentions exclusives de ces deux puissances sont contraires aux droits antérieurs de la Hollande (la Hollande a eu des comptoirs sur la côte du Loango il y a un siècle et demi) et qu'elles auraient pour effet de compromettre les intérêts des factoreries hollandaises actuellement existantes à l'embouchure du Congo.

L'adresse conclut en invitant le gouvernement des Pays-Bas à joindre son action à celle de l'Angleterre, de l'Allemagne, de la Belgique et des États-Unis pour empêcher l'exécution du traité Savorgnan-de Brazza. Cette adresse a été ratifiée d'acclamation par la Chambre de commerce de Rotterdam, et elle sera soutenue, dit-on, devant les États généraux par les députés de cette ville.

Une société du genre de celle de Rotterdam s'est établie en Allemagne, et deux voyageurs allemands, Pogge et Wismann, explorent le Congo. En Angleterre même, plusieurs chambres de commerce, l'*Antislavery Society* et les sociétés missionnaires — c'est-à-dire les groupes qui représentent plus spécialement les intérêts du commerce, de l'humanité et du christianisme — se sont adressées au *Foreign Office* pour demander que le gouvernement anglais maintienne la liberté du Congo, et, lors de l'interpellation faite à la Chambre par M. Forster, M. Gladstone a fait cette importante déclaration que le gouvernement de la Reine ne prendrait aucune décision relativement à cette grave question sans consulter la Chambre au préalable.

Une société anglaise s'est constituée pour faire le commerce sur le Haut-Congo, et une société russe semblable est en voie de formation. Enfin, M. de Brazza est en route vers Brazzaville, non plus comme un explorateur isolé, mais comme représentant de la France et ayant à sa disposition des canonnières et plusieurs centaines de soldats. Que d'intérêts divers en présence ! Que de rivalités et de prétentions opposées ! Que d'éléments d'hostilités et de conflits ! — Et nous ne sommes qu'au début ; car c'est depuis trois ans à peine que l'attention se porte vers le Congo.

Je voudrais montrer comment il serait possible d'échapper à ces regrettables éventualités de façon à ne laisser place, dans ces régions qui s'ouvrent à l'Europe, qu'à la noble et pacifique concurrence du commerce libre, des explorations scientifiques et des missions chrétiennes ou humanitaires. La solution me paraît être celle-ci : reconnaître la neutralité du Congo ; confier le règlement de tout ce qui concerne le régime du grand fleuve, à une commission internationale, comme on l'a fait pour le Danube ; ou tout au moins reconnaître la neutralité des stations hospitalières et humanitaires déjà fondées ou qui se fonderont successivement sur le Congo. Si je me hasarde à émettre cette idée, qui peut paraître d'abord un peu chimérique, c'est parce qu'elle serait bien accueillie par l'opinion publique en Allemagne et en Angleterre, et parce qu'elle serait

appuyée, même en France, par des hommes prévoyants, et notamment par la plus haute autorité que l'on puisse invoquer à ce sujet, celle de M. de Lesseps <sup>1</sup>.

Dans un article que publie l'*Allgemeine Zeitung* (22 avril 1883), l'illustre voyageur M. Gerhard Rohlfs adresse un pressant appel au gouvernement allemand, afin qu'il s'entende avec l'Angleterre pour reconnaître la neutralité du Congo: « Internationaliser le Congo, dit-il, serait peut-être moins facile que la neutralisation des bouches du Danube. Mais si l'Allemagne et l'Angleterre voulaient appuyer cette solution, elle cesserait de paraître irréalisable. La France, l'Italie et le Portugal seraient forcés de les suivre, et le Congo serait sauvé. Liberté pour tous, sous la protection de règlements arrêtés à la suite d'un accord international, tel doit être notre mot d'ordre. »

J'avais moi-même émis cette idée dans la *Revue de Belgique*, et je crois pouvoir ajouter que, l'ayant soumise à plusieurs de mes confrères de l'Institut de droit international, ils l'ont accueillie d'une façon très favorable.

Il est inutile, je crois, de faire ressortir les avantages qui résulteraient de l'application au Congo du régime adopté pour les bouches du Danube.

Si les explorateurs des autres nations imitent l'exemple de M. de Brazza et plantent leur drapeau national sur les stations qu'ils fondent, nous aurons bientôt, sur les bords du Congo, des territoires français, anglais, allemands, portugais, italiens et hollandais, avec leurs frontières, leurs forts, leurs canons, leurs soldats, leurs rivalités et, peut-être un jour, leurs hostilités. N'est-ce pas déjà trop de voir nos fleuves d'Europe hérissés, des deux côtés, d'armements formidables? Faut-il reproduire cette déplorable situation jusqu'au milieu de l'Afrique et donner aux nègres, que nous prétendons civiliser, le triste tableau de nos antagonismes et de nos querelles? Ne vaut-il pas mieux, ainsi que l'a voulu le roi

<sup>1</sup> Ayant offert à M. de Lesseps le premier travail où j'émettais l'idée de neutraliser le Congo, il voulut bien m'en accuser réception dans les termes suivants: « J'ai lu votre étude avec le plus vif intérêt. L'idée de la neutralisation du Congo me paraît excellente. Sa réalisation serait digne de notre époque; elle couronnerait admirablement les efforts héroïques de ceux qui ont ouvert cette partie du continent africain à l'Europe civilisée. Je fais des vœux pour la réalisation de votre projet, dont le roi des Belges a eu la généreuse initiative et au succès duquel j'aimerais à participer. » (1<sup>er</sup> février 1883).

des Belges, fusionner les forces des nationalités diverses en une œuvre internationale et humanitaire ? Mais, si l'on ne peut obtenir la neutralisation du Congo, ce qui serait la solution radicale de toutes les difficultés, il est une mesure moins générale et qui suffirait cependant pour assurer le développement de l'œuvre humanitaire sur les rives du Congo. Cette mesure consiste à reconnaître l'existence neutre et indépendante des établissements créés par l'Association internationale et par les missions. Certains journaux, en France et aux États-Unis, prétendent que cela est impossible, parce que l'Association ne représente aucun État, pas même la Belgique, quoiqu'elle y ait son siège. Mais le mérite de l'Association ne réside-t-il pas précisément dans ce caractère international et désintéressé qui lui permet de réunir, sans distinction de nationalité et de culte, tous ceux qui veulent contribuer aux entreprises d'exploration dans l'Afrique centrale et à la noble tentative d'y combattre l'extension de la traite et d'y apporter les lumières de la civilisation ? Comme le montrait récemment un beau livre de notre confrère, le président de la *Croix rouge*, M. Gustave Moynier, trente-trois États, c'est-à-dire tous les pays civilisés, ont reconnu le principe de la neutralité des ambulances, cette admirable institution, émanation de l'esprit général du christianisme et de la philanthropie. L'Association africaine, c'est en réalité une autre *Croix rouge*, choisissant pour théâtre de son œuvre de dévouement, non plus les champs de bataille de l'Europe, mais les régions encore inexplorées de l'Afrique. C'est une institution de propagande civilisatrice comme celle de l'ordre de Malte ou, plutôt encore, comme celle de l'*Ordre teutonique*, qui, au moyen âge, est allé porter la civilisation parmi les populations barbares des bords de la Baltique et qui les a rattachées au reste de l'Europe.

Mais, dira-t-on, les gouvernements ne peuvent reconnaître la neutralité d'une institution inexistante. Or, à leurs yeux, l'Association africaine est une œuvre d'initiative privée, intéressante sans doute, mais sans aucun caractère de personnalité juridique. Elle ne peut arborer le drapeau d'aucun État, et les concessions que des chefs nègres ont pu lui faire, sont, par conséquent, sans valeur. Cette objection a été formulée récemment par le *Courrier des États-Unis* (5 avril 1883), dans un article qui, évidemment, émanait d'une source européenne. Voici ce qu'on y lisait :

« Stanley ne représente aucun gouvernement, aucune nationalité.

Il ne porte officiellement le drapeau d'aucune puissance ; il n'est pas l'agent de la Belgique, bien que le roi des Belges soit, dit-on, l'un de ses principaux commanditaires. On ne saurait comprendre une puissance neutralisée en Europe et conquérante en Afrique ; le gouvernement belge doit le comprendre et ne voit peut-être pas, au fond, d'un aussi bon œil qu'on pourrait le croire, les agissements de Stanley. M. de Brazza, au contraire, représente la France ; il est l'agent officiel du gouvernement français ; il porte le drapeau tricolore et peut le planter partout où ne flotte le pavillon d'aucune autre puissance. »

Pour réfuter cette argumentation, on peut citer des cas nombreux d'entreprises privées dont les gouvernements ont reconnu l'existence et avec lesquelles ils ont traité. L'empire anglo-indien a été fondé par la Compagnie des Indes. Tout le nord de l'Amérique appartenait naguère encore à la Compagnie de la baie d'Hudson. Mais il y a un précédent tout récent et qui s'applique de tout point à la situation de l'Association internationale africaine. En 1878, les sultans de Brunei et de Sala, dans l'île de Bornéo, cédaient, moyennant une rente perpétuelle, à un Autrichien, le baron Overbeck, et à un Anglais, M. Dent, tous leurs droits sur un territoire considérable dans la partie septentrionale de l'île. Les concessionnaires rétrocédèrent leur titre à une société anglaise, et celle-ci obtint du gouvernement anglais, en 1881, une charte d'incorporation. L'octroi de cette charte donna lieu à un débat très intéressant dans les deux chambres du parlement Anglais.

Certains membres de la gauche, adversaires de ce que l'on appelle en Angleterre « la politique impériale », c'est-à-dire de cette politique qui recherche les extensions de territoire et d'influence, critiquèrent la mesure, parce qu'elle créait de nouvelles responsabilités pour le pays ; mais nul ne contesta les droits des particuliers ou de la Compagnie, droits résultant des traités conclus avec les chefs indigènes.

Dans la réponse faite au sein de la Chambre des communes, par l'attorney général, sir Henri James, le 17 mars 1882, nous lisons : « Ces droits avaient été concédés à la Compagnie et étaient devenus légalement sa propriété. Le gouvernement de Sa Majesté n'avait aucun pouvoir pour entrer dans l'examen général de la convenance qu'offrait l'occupation de Bornéo par une compagnie commerciale. *C'eût été un acte de confiscation, si, après ce qui était arrivé, le gou-*

vernement avait essayé de lui enlever les droits qu'elle avait acquis... Le seul objet que le gouvernement avait à décider, était de savoir s'il fallait ou non laisser la Compagnie agir sans entraves et entièrement sans contrôle. »

M. Gladstone ne fut pas moins affirmatif : « La charte, disait-il dans la même séance, n'a pas conféré à la Compagnie un seul privilège au-dessus et au delà de ce qu'elle avait déjà acquis en vertu d'un titre suffisant pour la mettre à même d'exercer tous ses pouvoirs. (*There is not a single privilege given to it by the charter over and above what it had already acquired upon a title sufficient to enable it to enter into the exercise of all its powers*). »

Des explications données par lord Granville à la Chambre des lords (13 mars 1882), il résulte que, si la Hollande et l'Espagne ont protesté contre les droits invoqués par la compagnie Overbeck-Dent, c'est en raison des droits antérieurs que ces États prétendent avoir sur la partie septentrionale de Bornéo. Mais, pas plus que l'Allemagne — formellement consultée à cet égard par le gouvernement britannique — elles n'ont mis en doute la capacité des particuliers et des compagnies à obtenir de souverains non civilisés la concession de droits impliquant l'exercice de la souveraineté. Cette capacité n'a pas été non plus niée par les membres opposants de la Chambre des communes.

Les droits que la France peut invoquer sur une partie de la rive nord du Stanley-Pool, n'ont pas d'autre origine que ceux de l'Association internationale. Quand Makoko a cédé l'emplacement de Brazzaville à M. de Brazza, celui-ci ne représentait encore la France à aucun titre. Il était plutôt l'agent de l'Association internationale, puisqu'il avait entrepris ses voyages d'exploration, en grande partie, avec les fonds de l'Association. Si l'on conteste la validité des concessions faites à Stanley, il faut aussi logiquement dénier toute valeur à celle obtenue par de Brazza, et, dans ce cas, comme on ne peut créer un droit en cédant une propriété reposant sur un titre nul, la France n'aurait rien acquis par suite de la cession non valable que lui aurait faite M. de Brazza. Comme le remarque très justement un « membre de l'Association internationale africaine » dans une « Lettre ouverte » adressée au *Courrier des États-Unis* (Bruxelles, Merzbach, mai 1883) : la position de la France sur le Congo serait-elle meilleure, « si l'Association africaine, poussée à bout par des agressions directes ou indirectes, imitait les premiers

concessionnaires du nord de Bornéo, en cédant ses droits soit à quelque compagnie spéciale, soit directement à une puissance déterminée ? Dans cette dernière hypothèse, M. de Brazza se trouverait bien en contact avec les représentants d'une puissance européenne. Mais on ne voit pas ce que la France y aurait gagné. »

Le même écrit rappelle avec raison que la fondation de plusieurs des États de la Nouvelle-Angleterre est due à l'initiative privée et qu'ils ont vécu d'une vie indépendante, avant d'être transformés en colonies anglaises. La fondation du Connecticut précéda de près de cinquante ans la charte royale qui le rattacha à la couronne d'Angleterre. L'État de Rhode-Island doit sa naissance au contrat conclu entre Roger Williams et les deux sachems des Indiens Narragansetts, et ce fut seulement plus tard que le parlement anglais lui accorda une charte d'incorporation. On le voit, l'histoire est remplie de précédents qui justifieraient la reconnaissance de la neutralité des établissements créés par l'Association internationale.

On ne peut mettre en doute la validité des contrats conclus avec les chefs locaux du Congo, car, dans le document communiqué au parlement anglais et intitulé : *Africa*, n° 2 (1883), *Correspondence respecting the territory on the west coast of Africa lying between 5° 12' and 8° of south latitude*, on trouve treize traités conclus entre la reine de la Grande-Bretagne et différents chefs des bouches du Congo. Ces traités ont tous le même but : interdire la traite, assurer la liberté du commerce et la libre résidence des missionnaires sur le territoire de ces chefs. Voici quelques articles du traité conclu entre la Reine et le roi de Mellalla :

*The export of slaves to foreign countries for ever abolished, etc.*

Art. IV. *The subjects of Her Britannic Majesty, and all white foreigners, may always trade freely with my people.*

Art. X. *Missionaries or other ministers of the Gospel are to be allowed to reside in my territory for the purpose of instructing the people in all useful occupations.*

Ainsi, l'Angleterre stipule la liberté du commerce non seulement pour les Anglais, mais pour tous les autres peuples ; et le gouvernement anglais, en vertu de ces traités conclus avec des chefs locaux, prétend, et avec raison, semble-t-il, avoir acquis certains droits de libre commerce et le libre établissement dans les territoires des bouches du Congo.

Si, d'une part, l'histoire prouve que des entreprises privées,

comme celle de l'Association internationale, ont pu acquérir non seulement des droits de propriété, mais des droits équivalant à la souveraineté, et que ces droits ont été généralement reconnus, et si, d'autre part, on ne peut contester la validité des concessions et des engagements obtenus des chefs locaux, il paraît impossible qu'on se refuse à reconnaître l'existence légale des établissements créés par l'Association. Tout se réduit alors à savoir s'il y a quelque utilité à les neutraliser; mais qui peut en douter? N'est-il pas certain que les stipulations qui font l'objet des traités invoqués par le gouvernement anglais, seraient bien mieux observées et garanties par l'Association que par ces chefs nègres? En outre, tous les États civilisés n'ont-ils pas le plus grand intérêt à écarter du Congo, c'est-à-dire de la grande voie du commerce avec le centre de l'Afrique, les contentions, les rivalités, les hostilités qui pourraient en barrer l'accès? Le seul État, croit-on, qui pourrait se refuser à reconnaître les droits de l'Association, serait la France; mais nous avons montré déjà qu'elle serait très mal inspirée en adoptant cette politique d'exclusion. Celle-ci serait, d'ailleurs, en opposition avec l'esprit de conciliation qu'ont manifesté le parlement et le gouvernement français, quand il s'est agi récemment de cette question.

Pour s'en convaincre, il suffit de parcourir le rapport présenté à la Chambre des députés, dans la séance du 20 novembre dernier, par M. Maurice Rouvier, sur le projet de loi tendant à ratifier le traité conclu entre M. de Brazza et le roi Makoko.

« Ni dans l'esprit de votre commission ni dans les vues du gouvernement, y est-il dit, il ne s'agit en ce moment d'aller sur les rives du Congo ou sur le littoral voisin avec un appareil militaire, mais simplement de fonder des stations scientifiques, hospitalières et commerciales, sans autres forces militaires que celles strictement nécessaires à la protection des établissements qui seront successivement créés. C'est au caractère pacifique qu'il a su donner à sa mission, que M. de Brazza doit l'accueil bienveillant qu'il a reçu des populations indigènes. »

Ainsi que je l'ai dit au début, le moyen de prévenir les contestations qui ont surgi déjà et qui peuvent naître à l'avenir au sujet du Congo, consisterait à appliquer à ce fleuve le même régime qu'aux bouches du Danube.

Poursuivant cette idée, j'ai même été plus loin et j'ai esquissé le projet — dois-je dire l'utopie? — de construire un bout de chemin



de fer de 250 kilomètres destiné à relier le Bas-Congo au Haut-Congo, moyennant l'intérêt du capital nécessaire, à garantir par les puissances commerciales en proportion de leur richesse, de leur population et de leur commerce extérieur. Mais je n'insisterai pas ici sur ce projet d'intérêt économique dont j'ai parlé ailleurs (*Revue de Belgique*, 15 décembre 1882, et *Contemporary Review*, 1<sup>er</sup> mai 1883) ; qu'il me soit seulement permis d'exprimer le vœu que la grande et noble idée, conçue par le roi des Belges, d'associer dans une œuvre internationale de civilisation en Afrique tous les hommes de bonne volonté sans distinction de culte et de nationalité, puisse recevoir de toutes les nations l'appui qu'elle mérite. Je n'hésite pas à dire que ce serait une honte pour notre époque, si une des plus belles conceptions qu'elle ait vues naître, devait succomber par suite de l'indifférence ou de l'hostilité des États, à qui l'on ne demande qu'une chose bien simple : reconnaître des créations dues exclusivement à une initiative qu'a inspirée uniquement l'amour désintéressé de l'humanité et de la science.

---