

*CONSEIL FÉDÉRAL*  
*Procès-verbal de la séance du 28 décembre 1922*<sup>1</sup>

3187. Convention avec la Belgique en remplacement du traité d'amitié,  
de commerce et d'établissement conclu avec l'ancien Etat libre du Congo.

Département politique (Affaires étrangères)  
Proposition du 11 décembre 1922

En exécution de la décision du Conseil fédéral du 8 juillet 1921<sup>2</sup>, le Département politique avait chargé la Légation de Suisse à Bruxelles de faire connaître au Gouvernement belge que le Conseil fédéral avait été heureux de recevoir sa déclaration du 2 mai<sup>3</sup> de la même année, à teneur de laquelle il était disposé à conclure avec la Suisse une convention particulière assurant à celle-ci, au Congo belge, les mêmes avantages que ceux qui résultent de la Convention de St-Germain du 10 septembre 1919 pour les Puissances parties à cet accord international. Le Département prenait note, en même temps, de la promesse du Gouvernement Royal de continuer, jusqu'à l'entrée en vigueur de cette Convention, à faire bénéficier la Suisse des dispositions du Traité du 16 novembre 1889<sup>4</sup> conclu par elle avec l'Etat libre du Congo, étant entendu que le régime de la Nation la plus favorisée auquel il est fait allusion dans ce Traité serait, pour l'instant, celui qui résulte de la Convention de St-Germain. Enfin, le Département exprimait le désir de se voir communiquer par le Gouvernement belge le projet d'une convention destinée à remplacer,

---

1. *Etaient absents*: E. Schulthess, J.M. Musy.

2. *Non reproduite*, cf. E 1004 1/280, 2035.

3. *Non reproduite*, cf. E 2001 (C) 4/20.

4. RO, 1886—1890 Tome 11, pp. 394—404 et DDS 3, n° 301, note 3.

dans le sens indiqué, celle conclue le 16 novembre 1889 avec l'Etat libre du Congo.

En réponse à la note par laquelle la Légation de Bruxelles se conforma à ces instructions, le Gouvernement Royal lui remit, le 16 août dernier, un projet de traité.

Dans la note accompagnant ce projet, le Ministère des Affaires étrangères attirait l'attention sur le fait que l'approbation des Chambres législatives, exigée par le droit public belge, prendra peut-être un certain temps, et assurait en même temps que les ressortissants suisses n'en subiront aucun préjudice.

Relevant la faculté donnée par l'art. 2 du projet au Gouvernement du Roi de dénoncer avec un préavis d'un an le régime instauré par la Convention, le Ministère belge ajoutait que, sur ce point encore, il pouvait donner l'assurance que le Gouvernement belge n'userait pas de cette faculté avant l'expiration du délai prévu à la Convention de St-Germain-en-Laye pour la revision de cet instrument diplomatique.

En réponse à une question soulevée par le Département politique, le Gouvernement belge faisait encore remarquer qu'il n'avait pas cru devoir insérer dans le projet de convention une disposition en étendant le bénéfice, en dehors du Congo belge proprement dit, aux territoires du Ruanda et de l'Urundi, soit aux régions de l'Afrique orientale allemande sur lesquelles un mandat a été conféré à la Belgique par la Société des Nations; en effet, en sa qualité de membre de la Société des Nations, la Suisse jouit de plein droit, dans ces territoires, de tous les avantages assurés aux Etats Membres de la Société par les diverses clauses du mandat, rédigé en conformité avec les règles de l'article 22 du Pacte.<sup>5</sup>

Il a paru au Département politique que les garanties résultant des clauses du mandat, notamment de son article 7, qui assure aux Etats Membres de la Société des Nations l'égalité de traitement dans les domaines «excepté pour les travaux et les services publics essentiels, que la Belgique reste libre d'organiser dans les termes et conditions qu'elle estime justes», étaient pleinement suffisantes et qu'il n'y avait, dès lors, pas lieu d'insister pour que les régions de l'Afrique qu'elles concernent fussent mentionnées dans la convention à intervenir.

En revanche, l'article 2 du projet suggérait les questions suivantes:

puisque le Gouvernement belge pouvait donner l'assurance qu'il ne ferait pas usage de la clause de dénonciation avant l'expiration du délai de dix ans prévu pour la revision de la Convention de St-Germain, pourquoi ne pas stipuler cela expressément?

Quand le Gouvernement belge faisait-il expirer ce délai de dix ans?

Le doute était permis en présence des dispositions peu claires de l'article 15 de la Convention de St-Germain, qui stipule, d'une part, que «la présente Convention entrera en vigueur, pour chaque Puissance signataire, à dater du dépôt de sa ratification» et, d'autre part, que «les Puissances signataires se réuniront à l'expiration d'une période de dix ans, à dater de la mise en vigueur de la présente Convention».

L'incertitude née du rapprochement de ces deux dispositions avait déjà conduit le Département à solliciter que le délai de validité de la déclaration qui nous a été accordée par la France fût formulé de la manière la plus générale et

5. *Article ayant trait aux mandats*, cf. FF, 1919, vol. 4, pp. 691—692.

indéterminée possible. Elle devait justifier de même une tentative de s'entendre avec la Belgique sur un texte qui ferait durer la Convention avec elle aussi longtemps que le régime visé par la Convention de St-Germain n'aurait pas été modifié. Aux suggestions que lui fit à ce sujet la Légation suisse de Bruxelles, le Gouvernement belge répondit par note du 10 octobre<sup>6</sup>, qu'à son grand regret il se voyait dans l'impossibilité de s'y rallier. En insérant dans le traité la déclaration que la Belgique ne fera pas usage du droit de dénonciation stipulé à l'article 2, avant l'expiration du délai prévu pour la révision de la Convention de St-Germain-en-Laye, le Gouvernement du Roi créerait un précédent de nature à entraver sa liberté dans les négociations qu'il aura vraisemblablement avec d'autres Etats sur le même sujet, et auxquels le Gouvernement du Roi n'est pas disposé à accorder la faveur qu'il a faite à la Suisse. D'autre part, le Gouvernement du Roi ne pensait pas que la détermination de l'échéance prévue puisse soulever les difficultés exposées par le Gouvernement fédéral. Si cette question se posait un jour, le Gouvernement fédéral pourrait être assuré que le Gouvernement du Roi la règlera dans l'esprit le plus amical et le plus conciliant.

La Légation à Bruxelles tenta encore de concilier le point de vue belge et celui du Département en proposant de consigner dans un protocole, qui ne serait pas publié, les assurances que le Gouvernement du Roi avait déjà données au sujet de sa renonciation à faire usage de la clause relative à la résiliation de la Convention et celles qu'il pourrait peut-être donner aussi quant à la durée de cette Convention. Le Ministère des Affaires étrangères, bien que sous une forme courtoise, est resté irréductible, alléguant qu'à son avis la formalité d'un tel protocole n'ajouterait rien aux garanties qui sont déjà fournies par sa note du 16 août dernier<sup>7</sup>, ainsi que par l'attitude toujours bienveillante du Gouvernement belge à notre égard dans le passé.

Rendant compte de son dernier entretien avec le Ministère, M. Barbey émet l'avis que l'incertitude sur l'entrée en vigueur de la Convention de St-Germain n'entraînera pas de difficultés pour la Suisse. La Convention de St-Germain a été ratifiée par la Belgique et d'après l'opinion du Ministre des Affaires étrangères, son entrée en vigueur est assurée, pour toutes les clauses d'ordre général, par le dépôt de la première ratification. Il n'est, d'ailleurs, pas à prévoir que les difficultés et les contestations au sujet de la validité viennent des parties pour lesquelles la Convention représente uniquement des avantages, de sorte que, bien que théoriquement la question de la date de l'entrée en vigueur de la Convention puisse donner lieu à des discussions, pratiquement la Suisse n'aura rien à craindre à ce sujet. M. Barbey relève de l'entretien en question la phrase suivante, employée par le Ministre des Affaires étrangères: «Ne nous faites pas repentir des concessions que nous vous avons faites.»

Dans ces conditions, il est évident qu'une plus grande insistance serait plus nuisible qu'utile. Les concessions obtenues de la Belgique sont purement gratuites, le projet de convention qui nous est soumis ne comportant aucun engagement de la part de la Suisse; le Conseil fédéral n'est donc pas des mieux armés dans la discussion et ne saurait rien gagner à la prolonger.

6. *Non reproduit*, cf. E 2001 (C) 4/20.

7. *Non reproduite*, cf. E 2001 (C) 4/20.

Le Département politique a encore examiné, de concert avec le Département fédéral de Justice et Police<sup>8</sup>, la question de savoir si la Convention projetée, qui devra être ratifiée par le Parlement belge, sera, du côté suisse, également sujette à ratification parlementaire ou si, étant donné qu'elle ne crée d'obligations qu'à la Belgique et ne confère à la Suisse que des droits, la ratification du Conseil fédéral doit suffire.

Le Département précité a exprimé l'avis qu'on ne se trouvait pas ici en présence d'un traité tel que l'article 85, chiffre 5, de la Constitution les fait rentrer dans la compétence de l'Assemblée fédérale; de même donc, que la Déclaration française, — dont elle ne diffère que par la forme, le caractère unilatéral des obligations contractées en notre faveur étant commun à ces deux actes diplomatiques, — il suffira que la Convention avec la Belgique soit ratifiée par le Conseil fédéral, qui, par cette ratification, se bornera, en somme, à prendre acte des obligations que le Gouvernement belge veut bien contracter vis-à-vis de nous.

En considération de ce qui précède, il est *décidé*:

1) de donner à M. Barbey, Ministre de Suisse à Bruxelles, pleins pouvoirs de signer au nom du Conseil fédéral, avec le Gouvernement belge, une Convention conforme au projet joint à la proposition du Département politique<sup>9</sup>;

2) de charger le Département politique de porter cette décision à la connaissance de M. Barbey et, par lui, à celle du Gouvernement belge, en informant ce dernier que le Conseil fédéral est très heureux de prendre acte des bienveillantes assurances, contenues dans les notes du 16 août et du 10 octobre 1922, que le Gouvernement Royal ne fera pas usage de la faculté de dénonciation stipulée à l'article 2 de la Convention avant l'expiration du délai prévu à la Convention de St-Germain pour la révision de cet instrument diplomatique et que, si la question de la détermination de l'échéance envisagée devait se poser un jour, elle serait réglée par le Gouvernement Royal dans l'esprit le plus amical et le plus conciliant.

---

8. *Rapport du Département de Justice et Police du 7 nov. 1922, non reproduit, cf. E 2001 (C) 4/20.*

9. *Le Ministre de Suisse à Bruxelles, F. Barbey, signa le 16 février 1923 la convention avec la Belgique; elle fut ratifiée le 9 mars 1923 par le Conseil fédéral (E 1004, 1/286, n° 609).*